

□ □
□ □

Gobernanza y desempeño exportador de los servicios modernos en América Latina y la India

MARIANO ALVAREZ
KARINA FERNÁNDEZ-STARK
NANNO MULDER

Editores



NACIONES UNIDAS



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Gobernanza y desempeño exportador de los servicios modernos en América Latina y la India

Mariano Alvarez
Karina Fernández-Stark
Nanno Mulder
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

 KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto

para Administración y Análisis de Programas

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue editado por Mariano Alvarez y Nanno Mulder, Oficiales de Asuntos Económicos de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Karina Fernández-Stark, Consultora de la misma División, en el marco de las actividades del convenio entre la CEPAL y la Fundación Konrad Adenhauder (KAS). Se agradece el apoyo de Katrin Loebel Radefeldt de la KAS por su aporte en la edición de los capítulos.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122042-1 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-004741-8 (versión pdf)

Nº de venta: S.20.II.G.10

LC/TS.2019/112-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2020

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.19-00843

Esta publicación debe citarse como: M. Alvarez, K. Fernández-Stark y N. Mulder (eds.), *Gobernanza y desempeño exportador de los servicios modernos en América Latina y la India*, (LC/TS.2019/112-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	13
Introducción y resumen	17
A. La exportación de los servicios modernos de América Latina y el Caribe	20
B. Políticas públicas y gobernanza en la promoción de los servicios modernos	24
C. El análisis de las políticas públicas y su gobernanza para fomentar los servicios modernos	28
Bibliografía.....	35
Capítulo I	
Argentina: la continuidad de las políticas frente a los cambios de gobierno	37
<i>Andrés López</i>	
Introducción	37
A. Las exportaciones de servicios modernos en la Argentina	39
B. Las políticas aplicables a los sectores de servicios modernos.....	46
1. Instrumentos de promoción general.....	47
2. Instrumentos dirigidos a los sectores de servicios modernos	50
C. El esquema de gobernanza de las políticas para los servicios modernos.....	56
D. Conclusiones	61
Bibliografía.....	63

Capítulo II

Brasil: iniciativas gubernamentales centradas en el mercado interno 65

Vivian Couto, Joanna Peluffo

Introducción	65
A. Desempeño de las exportaciones de servicios modernos	66
B. La gobernanza de políticas para la exportación de servicios modernos	73
1. Mapeo de actores involucrados en la gobernanza de los servicios modernos	76
2. Principales iniciativas orientadas al fomento de las exportaciones de servicios modernos.....	80
C. Evaluación de la calidad de la gobernanza en el sector exportador de servicios modernos	86
D. Conclusiones	88
Bibliografía.....	89

Capítulo III

Chile: tensión entre políticas sectoriales y horizontales 93

Dorotea López, Felipe Muñoz

Introducción	93
A. Evolución de las exportaciones chilenas de servicios modernos entre 2005 y 2017.....	94
B. El fomento exportador de los servicios modernos y sus instituciones	97
1. Ministerio de Relaciones Exteriores.....	98
2. Ministerio de Hacienda.....	99
3. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	100
4. El sector privado y los servicios	101
5. Políticas implementadas para la exportación de servicios	102
C. Gobernanza de políticas público-privadas hacia el sector exportador de servicios modernos	111
D. Conclusiones y recomendaciones	115
Bibliografía.....	116
Anexo III.A1	118

Capítulo IV

Colombia: la atomizada ejecución de políticas entre distintas
entidades públicas..... 119

Carmen Astrid Romero

Introducción	119
A. El sector de servicios en Colombia	120
1. Contexto de la política de fomento de la competitividad.....	123
2. La institucionalidad y gobernanza para promover la exportación de servicios modernos	125

3. Ventajas y retos para mejorar la gobernanza en la promoción de las exportaciones de servicios modernos.....	138
B. Retos de política.....	140
Bibliografía.....	141

Capítulo V

Costa Rica: el éxito basado en la coordinación a largo plazo.....	145
<i>Arlina Gómez, Sandro Zolezzi, Francisco Monge</i>	

Introducción	145
A. Evolución de la atracción de IED y de las exportaciones de servicios modernos en Costa Rica	146
1. Reseña histórica del establecimiento de empresas de servicios modernos	146
2. Evolución de las exportaciones de servicios modernos.....	151
3. Exportaciones de servicios modernos desde zonas francas	154
B. Principales políticas destinadas a fomentar las exportaciones de servicios modernos	156
1. Capital humano	156
2. Incentivos fiscales	158
3. Inversión extranjera directa (IED)	159
4. Tratados de libre comercio y promoción de exportaciones ..	161
5. Protección de la propiedad intelectual	162
C. Gobernanza de las políticas público-privadas dirigidas al sector exportador de servicios modernos.....	163
1. Estrategia con metas claras sobre las exportaciones de servicios modernos	163
2. Principales actores públicos y privados a cargo de definir y ejecutar políticas específicas del sector de los servicios modernos	164
3. Mecanismos de coordinación.....	167
4. Mecanismos de creación de grupos de trabajo entre empresas exportadoras e instituciones gubernamentales	169
5. Institucionalidad y funcionamiento de las principales instituciones.....	171
D. Conclusiones y lecciones de política	174
Bibliografía.....	175

Capítulo VI

México: alcances y limitaciones de una política concentrada en servicios TIC	177
<i>Alfredo Hualde Alfaro, Celina López Mateo</i>	

Introducción	177
A. Las exportaciones de servicios en México	179
B. Políticas destinadas a promover la exportación de servicios.....	182
1. Políticas, objetivos y actores	182

2. El Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018	183
3. El Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECiTI) 2013-2018.....	185
4. Los programas de la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC).....	186
5. Perspectivas de los actores	186
C. El Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) en México: alcances y limitaciones.....	187
1. La primera etapa del PROSOFT (2002-2009)	188
2. La segunda etapa: el PROSOFT 2.0 (2008-2013).....	192
3. La etapa reciente: el PROSOFT 3.0	195
D. Conclusiones	196
Bibliografía.....	199

Capítulo VII

Perú: el enfoque exclusivo en la promoción de exportadores locales 201

Manuel Ángel Quindimil

Introducción	201
A. El desempeño de las exportaciones de servicios modernos	202
1. El fomento exportador de los servicios modernos	205
2. Gobernanza de políticas público-privadas en el sector exportador de servicios modernos.....	212
B. Conclusiones y propuestas	218
Bibliografía.....	221

Capítulo VIII

Uruguay: el dinamismo alimentado por incentivos duraderos..... 223

Federico Bermúdez, Mariana Ferreira, Javier Peña Capobianco

Introducción	223
A. El comercio de servicios modernos en el Uruguay en la última década	225
1. Exportaciones de servicios modernos desde las zonas francas	228
2. Impacto de los servicios modernos en el empleo	229
3. Innovación en los servicios modernos del Uruguay	229
B. Fomento de la exportación de servicios en el Uruguay.....	231
1. Propuesta de valor para la prestación de servicios modernos	232
2. Políticas e incentivos para el desarrollo de los servicios modernos	233
3. Institucionalidad para los servicios modernos.....	234
4. Programas específicos para los servicios modernos.....	239
C. Gobernanza de políticas en el Uruguay para las exportaciones de servicios modernos	242

1. Estrategia para desarrollar el sector a corto, mediano y largo plazo	242
2. Mapeo de instituciones y actores públicos y privados	243
3. Instancias para pensar con visión de mediano o largo plazo	243
4. Agencia especializada	244
5. Equipos de profesionales	244
6. Coordinación de los incentivos entre herramientas y agencias	244
7. Eficacia de las políticas	244
8. Evaluación de los instrumentos de fomento	245
9. ¿Cuáles son los elementos más destacados y los mayores retos de la gobernanza?	245
10. Acciones que se podrían recomendar para mejorar la gobernanza de los servicios modernos	246
D. Conclusiones	246
Bibliografía.....	248

Capítulo IX

India: de la coordinación privada a la pública

para impulsar exportaciones	249
-----------------------------------	-----

Prachi Agarwal

Introducción	249
A. El sector de los servicios modernos en la India	250
B. Formulación de políticas: actores y procesos	257
1. Los actores	258
2. Políticas destinadas a promover las exportaciones de servicios modernos	263
C. La gobernanza de las políticas destinadas a fomentar los servicios modernos en la India.....	270
D. Comentarios finales.....	273
Bibliografía.....	275

Cuadros

1 Clasificación de los servicios tradicionales y modernos	18
2 Buenos principios de gobernanza	26
I.1 Argentina: complejos exportadores, 2016	39
I.2 Argentina: exportaciones por rubro, 2016.....	40
I.3 Argentina: exportaciones, importaciones y saldo comercial, 2016	41
I.4 Argentina: exportaciones de servicios modernos, 2000-2016.....	42
I.5 Resumen de las medidas y acciones presentadas en esta sección	46
II.1 Global Services Location Index, 2017.....	69
II.2 Brasil: actores públicos involucrados en la gobernanza para la exportación de servicios modernos	76

II.3	Brasil: actores privados involucrados en la gobernanza para la exportación de servicios modernos	77
III.1	Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios: ejes de trabajo, 2017	110
IV.1	Colombia: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y entidades vinculadas.....	130
IV.2	Colombia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.....	133
V.1	Costa Rica: exportaciones mediante redes de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), por tipo de servicio, 2017	155
V.2	Costa Rica: metas establecidas en los planes nacionales de desarrollo respecto de la inversión extranjera directa (IED) y resultados obtenidos, 2002-2018.....	160
V.3	Costa Rica: metas de exportación de servicios establecidas en los planes nacionales de desarrollo y resultados obtenidos, 2006-2018	164
V.4	Costa Rica: principales estrategias, políticas y programas aplicados a los servicios modernos por las entidades relacionadas con el sector	166
VI.1	México: síntesis de la política de exportación de servicios modernos, 2013-2018.....	183
VI.2	México: caracterización general del Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN), 2013-2018.....	185
VI.3	México: inversión en el desarrollo de la industria del <i>software</i> a nivel nacional, por actor, 2004-2006	190
VII.1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): posición en los <i>rankings</i> A.T. Kearney Global Services Location Index y Tholons Services Globalization Index, 2009 y 2017	205
VII.2	Perú: evaluación de la adopción de nuevas tecnologías, 2016	211
VII.3	Perú: políticas públicas para promover la transformación digital.....	211
VIII.1	Zonas francas del Uruguay: exportaciones de servicios según la CIIU, Rev.4, 2016	228
VIII.2	Uruguay: empleo en la exportación de servicios modernos, según la CIIU, Rev.4, 2016	229
VIII.3	Uruguay: actividades de innovación en los servicios modernos, 2013-2015.....	230
VIII.4	Uruguay: tipo de actividades de innovación, 2013-2015	230
VIII.5	Resumen de actores vinculados a los servicios modernos en el Uruguay	241
IX.1	India: ministerios clave y políticas destinadas a promover los servicios modernos, 2018.....	261
IX.2	India: cumplimiento de los principios de buena gobernanza en relación con la política destinada a promover las exportaciones de servicios modernos, 2018	273

Gráficos

1	Exportaciones mundiales de servicios tradicionales y modernos, 2005 a 2017	20
2	Principales categorías de las exportaciones de servicios modernos en el mundo, 2017	21
3	América Latina y el Caribe: exportaciones de bienes y servicios, 2005-2017	22
4	América Latina y el Caribe: principales categorías de las exportaciones de servicios modernos, 2017	23
5	América Latina y el Caribe: principales países exportadores de servicios modernos, 2005 y 2017	24
I.1	Argentina: crecimiento y saldo comercial de las exportaciones, 2005-2016	41
I.2	Argentina: evolución de las exportaciones de servicios modernos, 2000 y 2016	43
I.3	Argentina: participación de los servicios modernos en las exportaciones de servicios, 2000 y 2016	43
I.4	Argentina: variación anual de los ingresos por exportaciones de servicios modernos, 2000-2016	44
I.5	Argentina y el mundo: exportaciones de servicios de telecomunicaciones, computación e información, 2006-2016	45
I.6	Argentina y el mundo: variación de las exportaciones de servicios empresariales, 2006-2016	45
II.1	Brasil: exportaciones de servicios por categoría, 2005-2017	67
II.2	Brasil: exportaciones de servicios y variaciones en la participación a nivel mundial, por categoría, 2007-2017	68
II.3	Brasil y países seleccionados: sectores seleccionados de servicios modernos en el Services Trade Restrictiveness Index (STRI)	70
II.4	Brasil: carga fiscal por sector de servicios, 2013	72
III.1	Chile: exportaciones de bienes y servicios, 2005-2017	95
III.2	Chile: composición de la canasta exportadora, 2005-2016	96
III.3	Chile: evolución de las exportaciones de servicios, 2005-2017	96
III.4	Chile: desagregación de la categoría de otros servicios, 2005-2017	97
IV.1	Colombia: exportaciones de servicios modernos y tradicionales, 2005-2018	120
IV.2	Colombia: composición de las exportaciones de servicios tradicionales, 2005 y 2018	121
IV.3	Colombia: composición de las exportaciones de servicios modernos, 2005 y 2018	122
V.1	Costa Rica: empresas instaladas en el país dedicadas a actividades intensivas en conocimiento, 1960-2018	148

V.2	Costa Rica: inversión extranjera total, 2000-2017	148
V.3	Costa Rica: exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales, 1986-2017	149
V.4	Costa Rica: empresas que operan en el sector de servicios de tecnología de la información y los servicios informatizados, 1960-2018	150
V.5	Costa Rica: exportaciones de servicios modernos y participación de estas en el total exportado, 2005-2017	152
V.6	América Latina (15 países): exportaciones de servicios modernos con relación al PIB, 2017	153
V.7	Costa Rica: participación de los viajes y los servicios modernos en el total de los servicios exportados, 2005-2017	153
V.8	Costa Rica: empresas según el tipo de servicio de tecnología de la información y servicio informatizado prestado, 1970-2018	154
V.9	Costa Rica: exportaciones de servicios mediante redes de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), 2017	156
VI.1	México: exportaciones de servicios, 2005-2017	179
VI.2	México: participación de las exportaciones de servicios modernos en el total de los servicios exportados, 2005-2017	180
VI.3	México: estructura de las exportaciones de servicios modernos, 2005-2017	180
VII.1	América Latina y el Caribe: principales exportadores de servicios, 2005 y 2016	204
VII.2	América Latina y el Caribe: principales exportadores de servicios modernos, 2005-2016	204
VII.3	Países seleccionados: uso de tecnologías según empresas, 2018	210
VIII.1	Uruguay: estructura de la oferta exportable, 1990 y 2017	226
VIII.2	Uruguay: exportaciones de servicios, 2005-2017	227
VIII.3	Uruguay: exportaciones de servicios modernos, 2017	227
IX.1	India: monto de las exportaciones de servicios y participación de estas en el total de las exportaciones de bienes y servicios del país, 2005-2017	251
IX.2	Principales países exportadores e importadores de servicios modernos del mundo, 2017	252
IX.3	India: participación de los servicios modernos en las exportaciones totales de servicios y composición de estos, 2005-2017	253

Diagramas

1	La cadena de valor de los servicios globales	19
III.1	Chile: instituciones públicas relacionadas con la exportación de servicios modernos.....	98
III.2	Chile: acuerdos con compromisos en materia de servicios	104
III.3	Chile: marcas sectoriales en servicios	106
III.4	Chile: integrantes del Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios	109
IV.1	Colombia: Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación	123
V.1	Costa Rica: inversión extranjera directa en servicios modernos, 2000 y 2017	151
IX.1	India: niveles de poder de decisión sobre el sector de los servicios, 2019	258
IX.2	India: ministerios centrales, departamentos y demás instituciones públicas y privadas que participan en la formulación de las políticas, 2018	259

Mapa

III.1	Chile: acuerdos comerciales preferenciales suscritos hasta 2018...	104
-------	--	-----

Prólogo

La irrupción de diversas innovaciones tecnológicas, en su mayoría vinculadas a la cuarta revolución industrial, está transformando la naturaleza de la producción y del comercio. Mientras que en la última década el comercio mundial de bienes ha experimentado una marcada desaceleración, nuevas tecnologías —como la manufactura aditiva, la inteligencia artificial, las plataformas digitales y la Internet de las cosas— permiten producir, trasladar y comercializar productos y servicios en todo el mundo y con mayor facilidad.

El dinamismo que el comercio tradicional de bienes mostró en los años ochenta, noventa y dos mil se ha trasladado en la última década a las actividades facilitadas por las nuevas tecnologías digitales. En efecto, la tasa de crecimiento de los flujos transfronterizos aumentó de manera proporcional a su intensidad digital. Los servicios modernos, entre ellos los facilitados por las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), son los componentes del comercio internacional cuya oferta y demanda crecen de manera más acelerada, al tiempo que su desempeño es más resiliente. Sin embargo, la dinámica de la oferta depende en gran medida de las políticas que se apliquen en este sector, y este tema no ha sido suficientemente analizado en América Latina y el Caribe.

Si bien los servicios han sido tradicionalmente considerados como no transables, la difusión de las TIC hizo que muchas empresas multinacionales de países desarrollados comenzaran a deslocalizar ciertos servicios administrativos y estratégicos, en especial hacia economías emergentes. Estos países podían

producir los servicios con igual o mayor calidad, pero con menores costos, especialmente en el caso de los servicios modernos.

A partir de 2005, varios países de Asia, Europa Oriental, América Latina y, en menor medida África, empezaron a exportar activamente servicios modernos. Gracias a ello, el sector se ha transformado en una fuente importante de generación de empleo, sobre todo para jóvenes y mujeres. Además, los países proveedores de servicios modernos han alcanzado un mayor grado de sofisticación técnica, agregando valor a sus exportaciones. En definitiva, lo que comenzó como simples actividades de centros de llamada y tareas básicas en tecnologías de la información se ha transformado en sofisticados servicios como la investigación y desarrollo o el análisis de datos.

Para América Latina y el Caribe el principal mercado de servicios modernos ha sido el estadounidense, gracias a las ventajas que les da su proximidad geográfica y sus bajos costos laborales. Sin embargo, si bien la región ha expandido sus exportaciones a otros mercados, sigue teniendo una participación marginal en las exportaciones mundiales de servicios modernos (1,8% en 2017), en particular cuando estas se comparan con el peso de la región en el comercio mundial de bienes (5,4%).

En 2017, los diez principales países exportadores de servicios modernos de América Latina y el Caribe fueron (en orden decreciente): Brasil, Argentina, Costa Rica, México, Chile, Panamá, Uruguay, Colombia, Perú y Guatemala. Sin embargo, el desarrollo del sector en cada uno de ellos ha sido muy distinto. Algunos vieron en los servicios modernos una oportunidad para entrar en la economía del conocimiento. Con ese objetivo crearon incentivos, tanto para que empresas multinacionales utilizaran sus países como plataforma para exportar servicios como para privilegiar a empresas nacionales en sus mecanismos de promoción. A su vez, varios de estos países adoptaron políticas para fomentar el desarrollo del capital humano. Esto contribuyó a impulsar una nueva fase de política industrial. Este libro tiene por finalidad analizar las políticas e iniciativas adoptadas por los Gobiernos en ocho países de la región y en la India, siendo este último país el principal exportador de servicios modernos entre los países en desarrollo, con especial énfasis en su gobernanza.

En el libro se señala que las políticas que contaron con una participación activa y coordinada de los actores del sector tuvieron una mayor repercusión en el desarrollo de la industria. Esto resulta aún más relevante en iniciativas relacionadas con la captación de inversiones extranjeras, o aquellas orientadas a la formación de capital humano. En el sector de los servicios modernos, las capacidades de los trabajadores conforman una base fundamental para el escalamiento en las cadenas de valor.

Se observa un atraso importante de la mayoría de los países de América Latina, tanto en el diseño como en la implementación de sus políticas de promoción de las exportaciones de servicios modernos, especialmente en lo referente a su institucionalidad y gobernanza. Se puede concluir que aunque los servicios modernos son el sector de mayor crecimiento en el comercio mundial, la región corre el riesgo de quedar relegada en esta tendencia por el hecho de carecer de un adecuado sistema de promoción respaldado por una buena gobernanza. En un escenario internacional complejo como el actual, es fundamental que los países de América Latina y el Caribe pongan en práctica políticas públicas que contribuyan a aprovechar estos nuevos espacios de crecimiento.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción y resumen

*Mariano Alvarez
Karina Fernández-Stark
Nanno Mulder*

Los servicios han sido históricamente considerados como no transables. Por esa razón, la deslocalización de actividades productivas se centraba en la industria manufacturera (Baldwin, 2016). Sin embargo, con la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), muchas empresas multinacionales de países desarrollados comenzaron a deslocalizar ciertos servicios administrativos y estratégicos y a trasladar su provisión a países emergentes. De este modo, las empresas obtenían servicios de igual o mayor calidad, pero con menores costos laborales.

Países como Filipinas y la India se especializaron en la exportación de este tipo de servicios a mercados desarrollados. Lograron así que sus ingresos por actividades relacionadas con este sector se incrementaran a tasas de dos y más dígitos en los dos últimos decenios. Otros países emergentes también se han sumado a esta nueva industria de servicios globales o modernos (CEPAL, 2017; Gereffi y Fernandez-Stark, 2010a). La competencia se ha intensificado, lo que pone de relieve la importancia de las políticas públicas para el sector. No obstante, su óptimo desarrollo no puede entenderse ni abordarse sin la participación del ámbito privado y de la planificación a largo plazo, por lo que una buena gobernanza es clave.

Los servicios modernos se destinan principalmente a otras empresas y hacen un uso intensivo de las TIC. Las siguientes categorías tomadas de la sexta edición del *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*, que es la nomenclatura de referencia internacional para las estadísticas oficiales de comercio de servicios, están incluidas en el grupo: telecomunicaciones, informática e información, servicios financieros, servicios de seguros y pensiones, cargos por el uso de propiedad intelectual y otros servicios empresariales (Loungani y otros, 2017) (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Clasificación de los servicios tradicionales y modernos

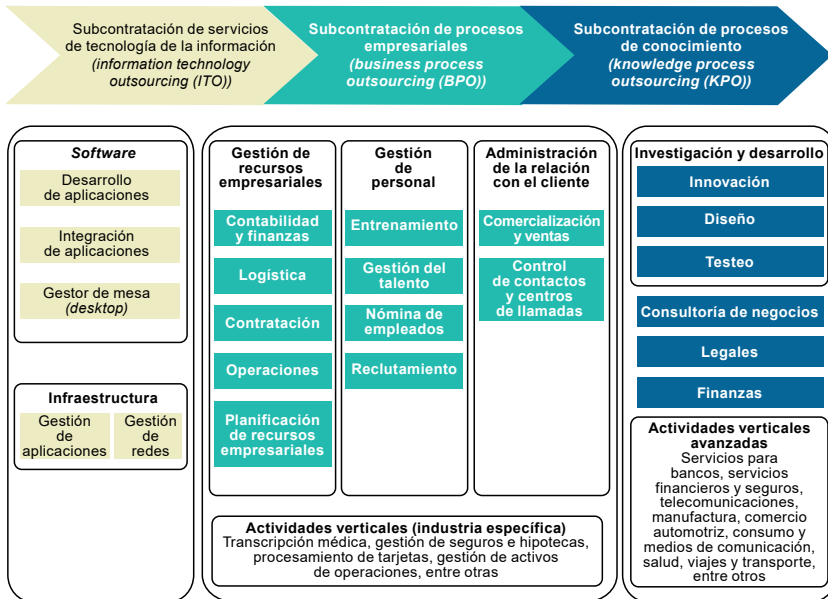
Sexta edición del <i>Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional</i>	
Servicios tradicionales	Manufactura sobre insumos físicos de terceros
	Mantenimiento y reparación
	Transporte
	Viajes
	Construcción
	Personales, culturales y recreativos
	Bienes y servicios de gobierno
Servicios modernos	Telecomunicación, informática e información
	Financieros
	Seguros y pensiones
	Cargos por el uso de propiedad intelectual
	Otros servicios empresariales

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de P. Loungani y otros, "World trade in services: evidence from a new dataset", *IMF Working Papers*, N° 17/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo de 2017.

Varios países de Asia, Europa oriental, América Latina y, en menor medida, África, empezaron a exportar activamente servicios modernos durante la década de 2000. Este sector ha representado una fuente importante de generación de empleo, sobre todo para jóvenes y mujeres (Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi, 2011). Además, los países proveedores de servicios modernos se han sofisticado y han agregado valor a sus exportaciones. Lo que comenzó como simples actividades de centros de llamadas (*call centers*) y tareas básicas relacionadas con las tecnologías de la información se ha transformado en sofisticados servicios, como la investigación y el desarrollo o el análisis de datos. En la cadena de valor de los servicios globales se distingue entre tres grandes segmentos o etapas de externalización: i) subcontratación de servicios vinculados a la tecnología de la información (*information technology outsourcing* (ITO)); ii) subcontratación de procesos empresariales (*business process outsourcing* (BPO)), y iii) subcontratación de procesos de conocimiento (*knowledge process outsourcing* (KPO)) (véase el diagrama 1). Además, existen servicios orientados a sectores concretos de la economía, como los servicios que se prestan a la industria financiera, la manufacturera o la farmacéutica, entre otras (véase el diagrama 1). Esta clasificación de los servicios modernos ha sido ampliamente utilizada por los círculos académicos y los gobiernos, como base para la formulación de políticas públicas que generen un escalamiento (*upgrading*) de las actividades exportadas¹.

¹ El escalamiento económico es el movimiento de una empresa, sector o economía, dentro de las cadenas globales de valor, hacia segmentos o actividades de mayor valor agregado, con el objetivo de mejorar los beneficios, las remuneraciones, la rentabilidad, la intensidad tecnológica y las habilidades y capacidades laborales.

Diagrama 1
La cadena de valor de los servicios globales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de G. Gereffi y K. Fernandez-Stark, *Global Value Chain Analysis: A Primer*, Durham, Center for Globalization, Governance and Competitiveness (CGGC), Universidad Duke, 2016.

El primer segmento se refiere a la subcontratación de servicios de tecnología de la información (*information technology outsourcing (ITO)*). Incluye una amplia gama de servicios: gestión de infraestructura de tecnologías de la información, desarrollo de *software*, consultoría en tecnología de la información (TI) y *software* especializado para actividades de investigación y desarrollo. Este segmento de la cadena global de servicios fue el primero en desarrollarse y, en la actualidad, es el de mayor tamaño. Contiene actividades de valor agregado bajo, medio y alto, cada una con los correspondientes requisitos respecto del nivel educativo de sus trabajadores.

El segundo segmento se refiere a la subcontratación de procesos empresariales (*business process outsourcing (BPO)*) y tiene que ver con los servicios asociados a actividades de negocios o funciones administrativas. Se concentra en las áreas de gestión de recursos de la empresa, gestión de recursos humanos y gestión de las relaciones con los consumidores. Se caracteriza por incluir actividades de valor agregado bajo y medio. Respecto de las primeras, las empresas requieren una alta escalabilidad y emplean a jóvenes que posean títulos técnicos básicos o sean estudiantes universitarios. Las empresas que proveen servicios BPO de mediano valor agregado son

menos intensivas en empleo. En este caso se reduce la importancia de la escalabilidad y se emplea sobre todo a jóvenes titulados en grados técnicos más avanzados o universitarios.

El tercer segmento es el relacionado con la subcontratación de procesos de conocimiento (*knowledge process outsourcing (KPO)*). Incorpora solamente actividades de alto valor agregado, que incluyen servicios como los de consultoría legal, inteligencia de mercado y consultoría de negocios. Los trabajadores en este segmento son altamente cualificados y su nivel de escalabilidad es significativamente inferior en comparación con los otros dos segmentos.

A. La exportación de los servicios modernos de América Latina y el Caribe

En el mundo, los servicios modernos han demostrado ser el sector externo más dinámico de la última década, así como uno de los más resilientes ante las crisis financieras internacionales. Entre 2005 y 2017, las exportaciones de estos servicios crecieron a una tasa mayor que las de servicios tradicionales (véase el gráfico 1A). Además, durante la crisis financiera global de 2009, la contracción de las exportaciones del primer grupo fue menor que la del segundo (Gereffi y Fernandez-Stark, 2010a). Como resultado, los servicios modernos aumentaron su participación en las exportaciones de servicios totales de un 44% a un 50% entre 2005 y 2017 (véase el gráfico 1B).

Gráfico 1
Exportaciones mundiales de servicios tradicionales y modernos, 2005 a 2017

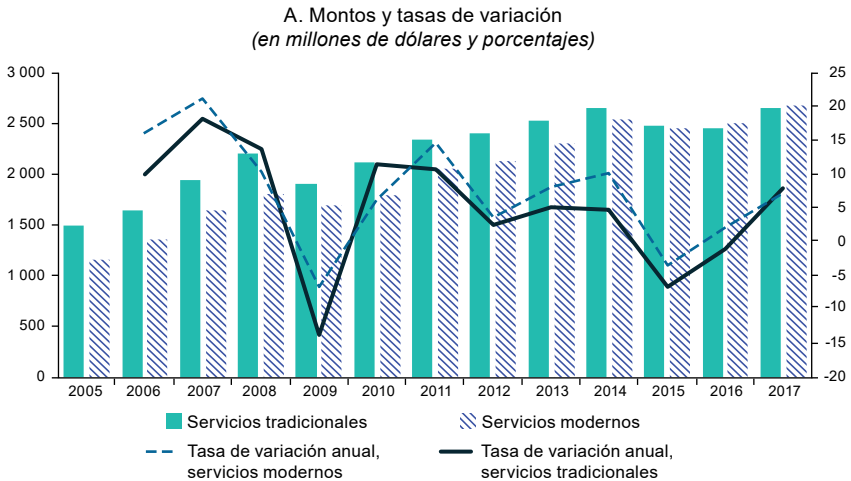
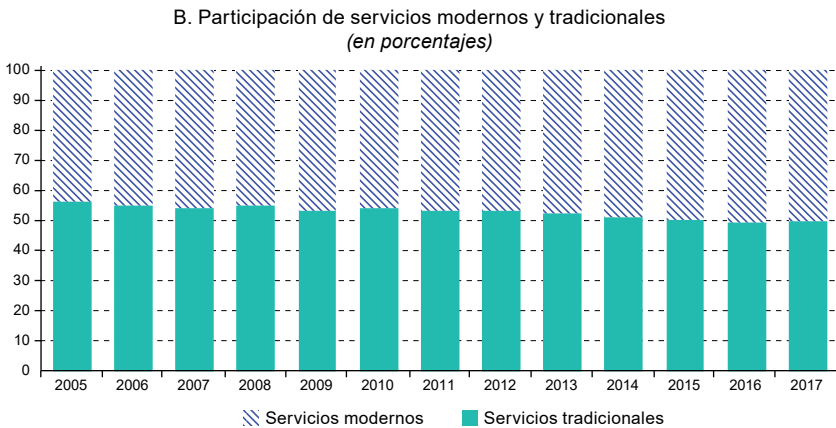


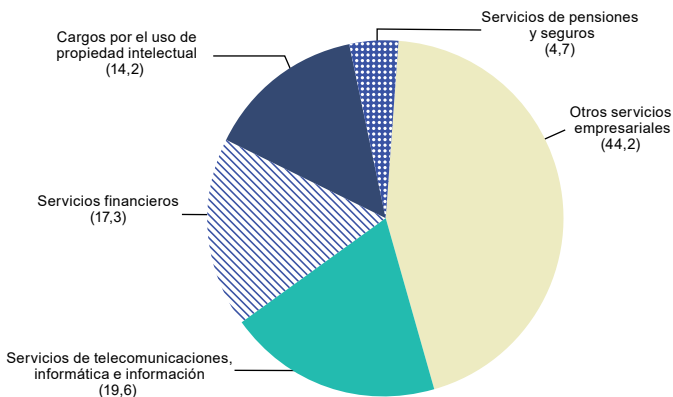
Gráfico 1 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En 2017, los denominados otros servicios empresariales se destacaron entre los servicios modernos, pues representaron el 44% de las exportaciones mundiales. En segundo lugar, se ubicaron los servicios de telecomunicaciones, informática e información, con casi un 20% (véase el gráfico 2). Ambas categorías comparten su dependencia en un ecosistema digital bien establecido, que facilita el intercambio de información y la comunicación. Los otros servicios empresariales son una mezcla de actividades basadas tanto en tareas que requieren trabajadores altamente cualificados (por ejemplo, los servicios legales, de ingeniería y de investigación y desarrollo) como en otras que son poco intensivas en capital humano especializado.

Gráfico 2
Principales categorías de las exportaciones de servicios modernos en el mundo, 2017
(En porcentajes del total)



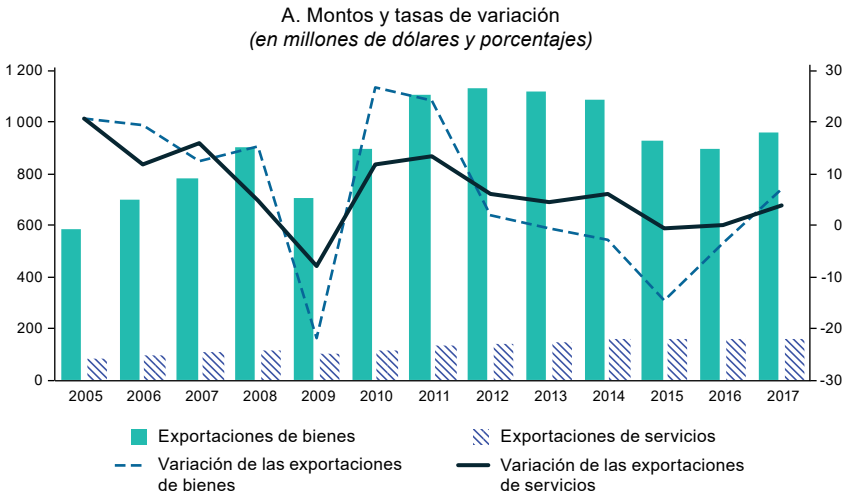
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

América Latina y el Caribe se perfiló como exportador de servicios modernos a principios de la década de 2000. Su principal mercado fue el estadounidense, aprovechando las ventajas de proximidad geográfica y los bajos costos laborales. Si bien la región ha expandido estos servicios desde entonces, continúa con una participación marginal en las exportaciones mundiales de servicios modernos (1,8% en 2017), en particular cuando se compara con el peso de la región en el comercio mundial de bienes (5,4%).

Entre 2005 y 2017, el valor de las exportaciones de servicios desde la región creció a una tasa promedio anual del 5,6% y representó, en 2017, el 3,0% de las exportaciones mundiales de servicios. Por su parte, el valor de las exportaciones de bienes de la región mostró un menor dinamismo, con una tasa de crecimiento anualizada del 4,2%, pero representó una mayor proporción de las exportaciones mundiales de bienes (5,4%). En 2017, el monto exportado de servicios de la región fue de 162.225 millones de dólares, mientras que el valor de las exportaciones de bienes fue de 959.968 millones (véase el gráfico 3A). La participación de los servicios en el total exportado en la región fue del 15% en 2017, cifra inferior a la cuota a nivel mundial (23%)².

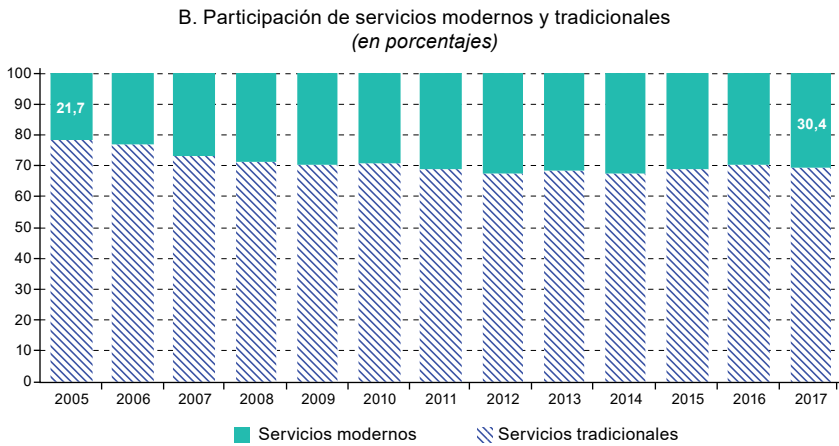
Los servicios tradicionales son la principal categoría de las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe. En 2017, el rubro de viajes y transporte representó casi el 70% del comercio exterior de la región en materia de servicios (véase el gráfico 3B). Los servicios modernos son menos relevantes que a nivel mundial. Además, los otros servicios empresariales son la principal categoría de exportaciones de servicios modernos en la región, pues representaron el 63% en 2017 (véase el gráfico 4).

Gráfico 3
América Latina y el Caribe: exportaciones de bienes y servicios, 2005-2017



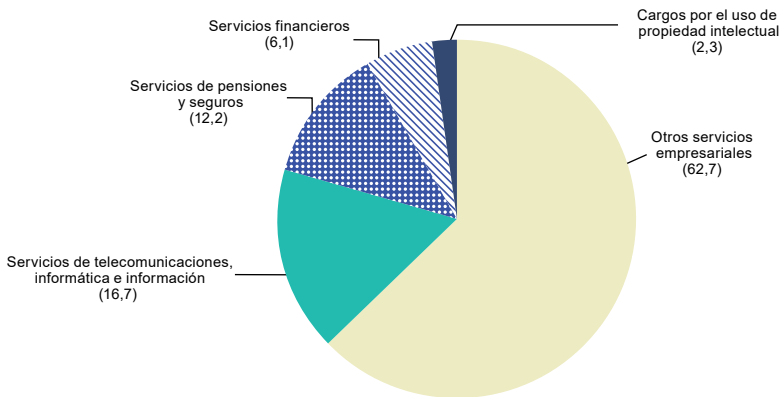
² Los datos de los últimos dos párrafos corresponden a información de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Gráfico 3 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

**Gráfico 4
América Latina y el Caribe: principales categorías de las exportaciones
de servicios modernos, 2017
(En porcentajes del total)**



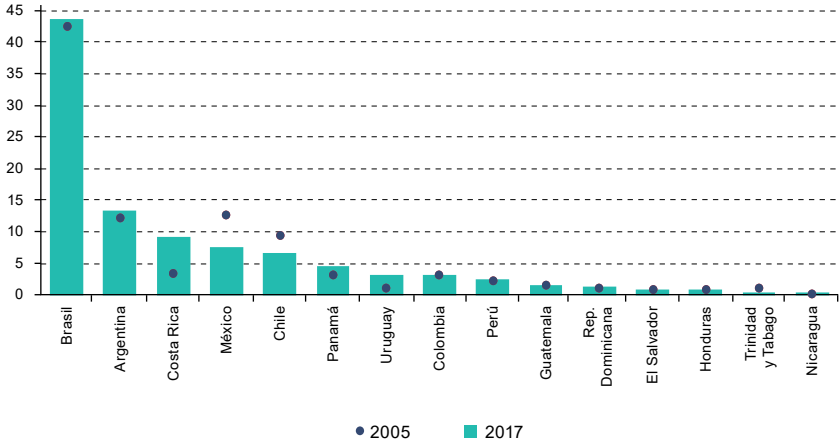
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Sin embargo, la distribución no es homogénea a lo largo de América Latina. Los países de América del Sur exportan tres cuartas partes de los servicios modernos latinoamericanos y caribeños. Asimismo, dentro de cada subregión, unos pocos países lideran las exportaciones de esos servicios.

Dentro de la región, los diez principales países exportadores de servicios modernos en 2017 fueron (en orden decreciente): Brasil, Argentina, Costa Rica, México, Chile, Panamá, Uruguay, Colombia, Perú y Guatemala

(véase el gráfico 5)³. La presencia de países pequeños en esta clasificación muestra que el desempeño no solo depende del tamaño de la economía. De hecho, en varios trabajos de empresas consultoras y analistas académicos se destaca que la competitividad en el comercio mundial de servicios modernos depende de manera crucial de 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 (Gereffi y Fernandez-Stark, 2010a; Sethi y Gott, 2017; CEPAL, 2017; Tholons, 2018).

Gráfico 5
América Latina y el Caribe: principales países exportadores de servicios modernos, 2005 y 2017
(En porcentajes del total exportado por la región)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

B. Políticas públicas y gobernanza en la promoción de los servicios modernos

Algunos países vieron en los servicios modernos una oportunidad para entrar en la economía del conocimiento. A tal fin, crearon una serie de incentivos, ya fuese para que empresas multinacionales exportaran servicios desde su territorio o para privilegiar a empresas nacionales en sus sistemas

³ Es llamativo que México ocupe apenas el cuarto lugar entre los principales exportadores de la región. Es posible que exista una subdeclaración importante del valor exportado por este país, sobre todo en el caso de los otros servicios empresariales, como sugieren los datos espejo de los Estados Unidos correspondientes a 2016 y 2017.

de promoción. A su vez, varios de ellos adoptaron políticas encaminadas a fomentar el desarrollo del capital humano. Todo esto contribuyó a impulsar una nueva fase respecto de las políticas industriales. La finalidad del presente libro es analizar dichas políticas, así como ciertas iniciativas, con especial énfasis en su gobernanza.

La gobernanza se refiere a los procesos formales e informales de interacción, coordinación y trabajo colaborativo entre los actores públicos y privados, establecidos con el propósito de tomar decisiones, implementar políticas y evaluar sus resultados. Las tres características clave de la gobernanza, son: i) importancia similar entre aspectos tangibles e intangibles; ii) equilibrio entre ventajas y desventajas, y iii) adaptación al contexto local, pero aplicando buenos principios generales (Devlin, 2016).

El tema de la gobernanza ha sido muy poco analizado en la región, sobre todo en el contexto de los servicios modernos. El hecho de que varios países latinoamericanos no hayan logrado incrementar significativamente sus exportaciones de servicios modernos a pesar de haber implementado políticas activas podría tener su origen en la insuficiente calidad de la gobernanza de esas políticas. Esta depende principalmente de las modalidades de colaboración público-privada para sincronizar y priorizar los esfuerzos en distintas áreas. Sobre la base de la experiencia de más de 20 países, tanto dentro como fuera de América Latina y el Caribe, Devlin y Mogueillansky (2011) definieron nueve principios que se deberían tener en cuenta en estas estrategias público-privadas (véase el cuadro 2).

Estos principios pueden resumirse o reagruparse en tres pilares: i) adoptar una visión estratégica nacional proactiva a mediano y largo plazo para la transformación económica y el fortalecimiento de la inserción internacional; ii) crear alianzas público-privadas y buscar el consenso para la construcción del futuro, y iii) generar y lograr capacidades para la ejecución.

Con una lógica similar, Llisteri, Pietrobelli y Larsson (2011) analizan los sistemas de innovación, atendiendo a la relación y generación de políticas de actores privados y públicos y los círculos académicos con miras a lograr un escalamiento económico en determinadas industrias. Por su parte, Rodrik (2007) confirma que la coordinación institucional es crítica para definir políticas industriales y que cada país debería diseñar sus propias políticas, de acuerdo con su idiosincrasia y sus oportunidades y desventajas. Es decir, no existen recetas genéricas (Aboal y otros, 2015). A la vez, Fernández-Arias y otros (2016) destacan la gran importancia de la coordinación público-privada para diseñar e implementar políticas orientadas a la transformación económica en América Latina.

Cuadro 2
Buenos principios de gobernanza

Buen principio	Características
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 industria o el ministerio de comercio e industria) y los organismos ejecutores.
2. Promover el pensamiento estratégico a mediano y largo plazo sobre la política	Se enfatiza la importancia de permitir que los ministerios y los organismos ejecutores implementen una política industrial. Como los propios gobiernos, las unidades burocráticas pueden quedar atrapadas en una mentalidad de corto plazo que desalienta el pensamiento estratégico y la acción cuidadosa.
3. Cada área o actividad prioritaria en una estrategia debe tener al menos un organismo de implementación dedicado	Si bien se reconoce el problema de la coordinación, se requieren unidades especializadas para administrar y supervisar un programa eficaz de política industrial. Cada función principal requerida en la política industrial debería estar a cargo de un organismo responsable.
4. Cuanto más estructurada y específica es una estrategia, mayor es la necesidad de coordinación entre ministerios y organismos, 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 lograr estableciendo un mandato claro y una jerarquía de funciones para cada organismo involucrado.
5. Para que las estrategias a mediano y largo plazo sean eficaces, el personal del sector público debe ser altamente profesional, orientado a la carrera profesional y no politizado	Las burocracias competentes y meritocráticas se consideran ampliamente un factor propicio para la política industrial. Con este fin se requiere una contratación competitiva, un salario y condiciones de trabajo superiores a la media, una formación (técnica) continua, la promoción por méritos y el aislamiento del proceso político.
6. La aplicación efectiva de incentivos debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan individualmente, sino también por su coordinación para lograr un efecto sistémico	Los sectores y actividades a menudo están interconectados. La coordinación de los incentivos entre los organismos es, por lo tanto, importante para garantizar la coherencia de las políticas industriales y maximizar su impacto a largo plazo.
7. La eficacia 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. Es fundamental contar con fondos suficientes para los programas y saber cómo formular e implementar políticas para crear credibilidad y, de este modo, incorporar al sector privado.
8. La eficacia de las estrategias depende de una evaluación objetiva de su implementación y su impacto en los objetivos establecidos	Este principio enfatiza la importancia de evaluar las políticas industriales para evitar que los escasos recursos no contribuyan a los objetivos establecidos.
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 en materia de transparencia y 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. Por ello es primordial la necesidad de realizar evaluaciones independientes y establecer objetivos <i>a priori</i> claros, además de mantener un alto nivel de transparencia y contar con una burocracia pública adecuadamente recompensada.

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "Política industrial: un marco teórico y práctico para analizar y aplicar la política industrial", *Material didáctico del Instituto Virtual sobre la Transformación Estructural y la Política Industrial* (UNCTAD/GDS/2016/1), Ginebra, 2016, sobre la base de R. Devlin y G. Mogueilansky, *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial, 2011.

Los capítulos de este libro permiten concluir que las políticas relacionadas con el desarrollo del capital humano han sido el pilar para el escalamiento en las cadenas globales de valor de los servicios modernos. En ciertos países de la región, como Costa Rica y el Uruguay, este ha sido el tema central de sus programas e iniciativas. Sin embargo, en los países donde no ha habido una buena coordinación entre los actores, estos programas casi siempre han fallado, lo que pone de relieve la crucial importancia de una buena gobernanza para lograr estos objetivos.

Es indispensable la creación de una estrategia a largo plazo que incluya directrices claras sobre los objetivos a lograr. Esta estrategia debe diseñarse en consenso con los actores de la industria, pero el Estado no debe limitarse a ser un facilitador. La estrategia debe contar con continuidad en el tiempo y asegurar su resiliencia y persistencia ante los cambios de administración, a fin de que estas políticas puedan seguir funcionando. Una de las recetas para dar continuidad a las estrategias y políticas públicas es involucrar al sector privado y académico, a través de la creación de alianzas público-privadas empoderadas en la formulación e implementación de cada estrategia. De este modo, si cambia uno de los actores dentro de la alianza, los demás continúan y evitan que la estrategia se vea interrumpida.

Esta incorporación del sector privado no solo contribuye a la continuidad, sino que cristaliza una nueva realidad respecto a la interacción dentro del propio sector privado. La compleja dinámica de cambios en los poderes ejecutivos, la competencia intensa y los rápidos avances tecnológicos en estos sectores globales requieren una estrategia que centre la atención local en la colaboración y no en la competencia. A su vez, esto implica una participación activa de múltiples actores. El análisis de los países que han ingresado exitosamente en las cadenas globales de valor muestra que numerosos actores institucionales (incluidos gobiernos, empresas, asociaciones industriales, ONG y organizaciones internacionales) deben estar comprometidos a abordar los retos (Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi, 2011).

En paralelo, la pluralidad de actores involucrados hace imperativa una mayor coordinación. Los estudios del Global Value Chains Center de la Universidad Duke muestran que el escalamiento industrial depende, en gran medida, de la coordinación y colaboración entre los actores de la cadena. Ello es necesario para asegurar que los intereses estén alineados. La colaboración también permite establecer una agenda estratégica para el crecimiento a corto, mediano y largo plazo. Otros frutos son la reducción de las brechas de habilidades y la adaptación de la regulación a las necesidades del desarrollo. Los consejos públicos y privados eficaces han demostrado ser un medio valioso para lograr la mejora de la industria a lo largo del tiempo. Además, brindan continuidad de políticas a las empresas ante los cambios de los gobiernos (Devlin y Moguillansky, 2011).

La coordinación en las cadenas globales de valor puede tomar múltiples formas, dependiendo del contexto local. Este incluye la estabilidad política y macroeconómica, las leyes laborales y el sistema educativo. Sin embargo, existen ciertas condiciones comunes en la coordinación entre diferentes países. En primer lugar, es necesaria la representación colectiva de cada industria, por ejemplo, mediante las cámaras, asociaciones o gremios. Cuando un sector está dominado por empresas multinacionales establecidas en las zonas francas, es posible que no se les incentive a asociarse. Por lo tanto, para impulsar el crecimiento de las industrias, se deben crear canales de comunicación y coordinación entre los encargados de la formulación de políticas y los gremios.

En segundo lugar, las iniciativas público-privadas que reúnen a empresas, organismos de promoción de inversiones y exportaciones, organismos reguladores e instituciones educativas, entre otras entidades, son esenciales para identificar restricciones y priorizar las soluciones que permitan impulsar la competitividad en las cadenas globales de valor. Las autoridades encargadas de las políticas públicas son quienes pueden garantizar su implementación efectiva.

En tercer lugar, la ampliación de este diálogo para abordar las preocupaciones de la sociedad civil mejora la sostenibilidad de las estrategias de desarrollo. Las tensiones laborales o los retos ambientales podrían afectar el funcionamiento de las cadenas globales de valor, que requieren la entrega continua y puntual de los productos y servicios (Gereffi y Fernandez-Stark, 2016). Al facilitar un canal abierto a la sociedad civil, esta se empodera en la promoción de los servicios y acompaña la estrategia gubernamental.

C. El análisis de las políticas públicas y su gobernanza para fomentar los servicios modernos

El propósito principal de este libro consiste en analizar en qué medida las políticas de fomento de la exportación de servicios modernos se basan en los buenos principios de gobernanza. En segundo término, se propone observar cómo estos principios se vinculan con el menor o mayor éxito en la actividad exportadora. El trabajo ha sido realizado por expertos nacionales en el ámbito de los servicios modernos, que han plasmado el desarrollo y la evolución de las políticas públicas en sus países, así como la incorporación de los principios de la buena gobernanza y su posible impacto en el fomento de las exportaciones. Además de países seleccionados de América Latina y el Caribe, se incluyó el caso de la India como un ejemplo extrarregional de gran éxito exportador.

Con cada capítulo se busca, en primer lugar, evaluar el dinamismo de las exportaciones de servicios modernos en el país de que se trate, comparándolo con los resultados en los ámbitos del transporte y los viajes. Luego se describe el contexto general de las políticas de fomento productivo y exportador para este tipo de servicios y se realiza un mapeo de las principales instituciones a cargo del fomento de los servicios modernos, junto con sus principales instrumentos de apoyo. Sobre esa base, los autores evalúan en qué medida estas instituciones y sus instrumentos cumplen los principios de buena gobernanza. Con ese fin se resaltan los elementos más destacados de la gobernanza y los mayores retos. En la medida de lo posible, se establecen vínculos entre dichos aspectos y el desempeño exportador de los servicios modernos. Por último, los capítulos concluyen con recomendaciones respecto a posibles mejoras en la gobernanza de las políticas públicas para el fomento de las exportaciones de servicios modernos.

Cada uno de los capítulos contiene valiosa información acerca de las políticas públicas implementadas en el sector de los servicios modernos y su gobernanza. Los estudios reseñados permiten realizar un análisis comparativo de cómo estas políticas han contribuido a alcanzar el éxito en materia de exportación. Se incluyen casos de resultados muy favorables en el fomento, casos de grandes exportadores que han tenido débiles políticas públicas y de países que no han logrado acoplarse a las cadenas globales de valor, en parte por no contar con una buena gobernanza de sus políticas atinentes al sector.

En esta comparación, cabe destacar dos países que se han insertado exitosamente en la industria internacional de los servicios modernos: Costa Rica y el Uruguay. El primero es un caso emblemático en la región, ya que ha sido uno de los países predilectos por las empresas internacionales para establecer y desarrollar sus servicios empresariales. Sus exportaciones en este rubro han crecido a una tasa anualizada del 18% durante la última década. Costa Rica priorizó la industria de servicios modernos y diseñó políticas y estrategias específicas para su desarrollo. Esto se vio reflejado en la formulación de planes nacionales cuatrianuales, centrados principalmente en dos áreas: la atracción de empresas internacionales y el desarrollo del capital humano. Debido a ello, las exportaciones de servicios modernos, que en 2005 representaban apenas el 6% del total exportado por el país, alcanzaron el 23% en 2017.

Estas políticas han tenido un gran éxito en Costa Rica, no solo debido a su diseño, sino también a la coordinación entre los actores principales de la industria y a su continuidad en el tiempo. Hay tres agentes fundamentales que han trabajado mano a mano para impulsar el sector: i) el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX); ii) la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), y iii) el organismo responsable de atraer la inversión extranjera

directa (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)). Estos tres organismos han establecido metas claras de exportación de servicios y también han creado grupos de trabajo público-privados para resolver los principales retos del sector. A su vez, han establecido un potente vínculo con el sector privado, con el que trabajan constantemente con miras a potenciar la industria.

El Uruguay es el otro país de la región que ha tenido éxito en la exportación de servicios modernos. También ha definido políticas claras de desarrollo y ha involucrado a actores altamente comprometidos. Su sector de servicios modernos pasó de representar un 2% de las exportaciones en 1990 a un 12% en 2017. En un período en que las exportaciones uruguayas de bienes se sextuplicaron, las de servicios modernos se multiplicaron por más de 50, de modo que este sector pasó a ser una relevante industria para el país. Los múltiples incentivos existentes para la atracción de inversiones extranjeras también son aplicables a las inversiones nacionales, lo que ha permitido mantener una sana coexistencia entre empresas de origen internacional y local. Otras políticas que han producido muy buenos resultados son las relacionadas con el desarrollo del capital humano, como los programas *Finishing Schools*, *Smart Talent* y *Fast-Track*. Cabe destacar el Programa de Servicios Globales de Exportación (PSG), una iniciativa del Gobierno financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutada por Uruguay XXI, que tiene como objetivo aumentar la inversión extranjera directa, las exportaciones y el empleo en los servicios globales. Este programa ha permitido crear una institucionalidad especializada y contar con planes estratégicos de internacionalización. Además, contribuyó a que las estrategias de promoción de Uruguay XXI se alinearan con el sector privado y con las altas autoridades públicas.

Un elemento destacable de Costa Rica y el Uruguay es la continuidad en las políticas públicas. Desde los inicios, cuando estos países se embarcaron y delinearón sus estrategias específicas encaminadas a fomentar el desarrollo de los servicios modernos, estas contaron con el apoyo de los diferentes Gobiernos. Es decir, los cambios de administración no han afectado a los programas que incentivan la industria. Es más, cada Gobierno ha considerado que los servicios modernos son un sector clave para el desarrollo económico y social del país. Otro elemento distintivo de ambos países es la búsqueda de excelencia de las principales instituciones encargadas de las políticas relacionadas con este sector. Se ha establecido un régimen administrativo especial dentro del sector público que les permite atraer personal altamente cualificado, con remuneraciones similares a las del sector privado.

Continuando con el análisis de los países, el Brasil y México llaman la atención debido a los importantes montos exportados de servicios modernos. Sin embargo, a nivel per cápita, estos valores resultan mucho menores que

en Costa Rica o el Uruguay. Ello, por un lado, refleja débiles políticas de fomento de la exportación y, por otro, un sector orientado principalmente al mercado local.

En el caso del Brasil, si bien se trata del mayor exportador regional de servicios modernos, no cuenta con una estrategia nacional de promoción de sus exportaciones. Durante las últimas dos décadas, se han creado programas muy esporádicos que se han desmantelado al cabo de poco tiempo. Recientemente se conformó una plataforma estadística de comercio internacional de servicios en línea (Sistema Integrado de Comercio Exterior de Servicios, Intangibles y Otras Operaciones que Produzcan Variaciones en el Patrimonio (SISCOSERV)) con el fin de realizar un análisis fino por tipos de servicios, países de origen y destino y modo de prestación. Respecto a la orientación del sector, cuando se fundó la asociación privada de empresas de tecnología de la información (Asociación Brasileña de Empresas de Tecnologías de Información y Comunicaciones (Brasscom)), uno de sus propósitos era fomentar las exportaciones. Sin embargo, hoy en día la agrupación se centra en la promoción del comercio electrónico dentro del país.

En consonancia, la mayoría de las iniciativas gubernamentales se han centrado en el mercado interno. Son de destacar los programas de apoyo a los desarrolladores de *software*. Debido a la ausencia de programas nacionales, es difícil hablar de institucionalidad y sana gobernanza en la promoción de los servicios modernos. Aun así, se destacan ciertas experiencias positivas en el desarrollo de alianzas público-privadas. Estos son los casos de Brasil Mais TI (que brinda capacitación gratuita a distancia para la formación de programadores), Startup Brasil (que apoya a las empresas emergentes de base tecnológica), Brasil IT+ (que promociona la marca de las empresas de *software* y tecnología de la información) y el Proyecto de Capacitación en Habilidades Socioemocionales. Si bien estas iniciativas no son suficientes para la creación de una institucionalidad que evite la captura política de las iniciativas, sí involucra al sector privado y contribuye a la formulación de buenas prácticas en la gobernanza de un sector que aún se encuentra débilmente considerado en la internacionalización del Brasil.

México, de acuerdo con los datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), fue el cuarto exportador de servicios modernos en la región en 2017 y presenta similitudes con el caso del Brasil. La mayoría de los programas de promoción de tecnología de la información se orientan al desarrollo del sector para apuntalar a otras industrias de la economía mexicana. Una de las iniciativas emblemáticas es el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT). Con sus 15 años de existencia, este programa es un ejemplo de continuidad en la política pública del sector. Participa en él un gran número de actores, con inclusión del Gobierno, las cámaras empresariales y las empresas, así como varias instituciones educativas.

El programa presenta una sana gobernanza, que se ha ido adaptando a diferentes coyunturas y a nuevos objetivos. Otro rasgo distintivo de PROSOFT es su evaluación periódica por instituciones independientes. Sin embargo, existen otras iniciativas en México que no han tenido el mismo éxito, muchas veces debido a la falta de coordinación entre los actores.

En el Brasil y México, ante la ausencia de políticas públicas nacionales, el sector interno ha servido de apalancamiento para las exportaciones de servicios modernos. Es así como las empresas que prestan servicios a otras empresas locales han desarrollado conocimiento, lo que les ha servido para su internacionalización. No obstante, es posible considerar que, con políticas públicas más focalizadas y una correcta coordinación, la oferta exportable de estos países podría ser mayor.

La Argentina y Chile ofrecen lecciones importantes respecto de la relevancia que reviste la continuidad de las políticas sectoriales al cambiar un gobierno. En estos países, muchos programas fueron creados por una administración, para ser desmantelados en la siguiente, sin mayor razón que el cambio de partido gobernante. Esta falta de continuidad ha constituido un gran problema para lograr un apoyo sostenible al sector de los servicios modernos.

A pesar de la falta de continuidad en sus políticas, la Argentina es el segundo exportador de servicios modernos en la región, sobre todo de los servicios de tecnología de la información, jurídicos y contables. Hasta la asunción de Mauricio Macri como Presidente, el país no contaba con un organismo específico dedicado al sector de servicios modernos. Cuando se estableció la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos, esta no llegó a durar tres años. Por ese motivo, la mayoría de las iniciativas no se enmarcaban en una estrategia nacional, sino en programas orientados a desarrollar una industria específica. Se estableció un Plan Estratégico de Software y Servicios Informáticos 2004-2014, pero no fue renovado a su término.

Las iniciativas más exitosas son las que han apuntado al desarrollo del capital humano. Las que han logrado mayor impacto son las que presentan una buena gobernanza, con coordinación entre todos los actores. El programa más relevante es el Plan 111 Mil, que reemplazó el Programa Empleartec y lo adaptó a las nuevas necesidades. Estas actividades de capacitación requirieron una cooperación no solo horizontal (entre los distintos ministerios), sino también vertical (con los gobiernos provinciales) y con el sector privado y los círculos académicos, demostrando así la potencialidad del impacto de una buena gobernanza. No obstante, se produjeron problemas de continuidad y de captura de la agenda por parte del ministro de turno. El análisis de este caso deja al menos dos enseñanzas. La primera es que, si los programas no se consideran prioritarios desde el punto de vista de las más altas autoridades, están más expuestos a recortes presupuestarios. La segunda es que resulta difícil plantear políticas que requieran cooperación con otras áreas del

gobierno, tanto central como subnacional, sin que exista un mecanismo claro de coordinación y liderazgo.

Chile fue el quinto país de la región en la exportación de servicios globales en 2017. Esta economía se embarcó hace más de diez años en una intensa promoción del sector. Se llevaron a cabo medidas emblemáticas, como la conformación del Consejo Estratégico Público-Privado de Servicios Globales, presidido por el vicepresidente ejecutivo de Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y constituido por representantes de empresas, asociaciones gremiales, instituciones de educación superior y entidades del sector público. Durante una década, el sector experimentó un auge y se logró un gran nivel de coordinación entre los diferentes actores. No obstante, con la llegada de la nueva administración en 2010, se decide no priorizar sectores de la economía, se reformulan las políticas y se desmantela el Consejo Estratégico.

Desde la primera estrategia puesta en marcha en 2007, se ha creado y desmantelado una serie de programas debido a la falta de consenso. Ello se debe a la ausencia del principio de contar con organismos para cada área estratégica. La política predominante en Chile es no hacer discriminación entre los sectores de la economía. Es decir, los incentivos y los órganos de promoción no pueden favorecer, por ejemplo, a los servicios modernos más que a otros sectores. Como resultado, uno de los mayores retos de Chile es la falta de continuidad en las políticas de apoyo al sector de los servicios modernos. En 2016, el nuevo Gobierno reconstituyó el Consejo, que pasó a llamarse Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios y amplió su integración. Esta vez, la institución fue preservada tras el cambio de Gobierno. Esta continuidad se logró en parte gracias a un préstamo del BID mediante el que se promueven algunas políticas claves para el sector, orientadas a mejorar el acceso al crédito y el capital humano. Quedará por ver si con esta alianza público-privada se logra evitar que los incentivos sean eliminados por las cambiantes políticas gubernamentales.

En los casos de Colombia y el Perú, no se ha diseñado una política concreta respecto de la exportación de servicios modernos, ni tampoco se toma a esta industria como un sector priorizado de la economía. De acuerdo con los datos de la OMC, estos países se ubican en la última y penúltima posición entre los estudiados en este libro. No obstante, se han implementado buenas prácticas de gobernanza que podrían revertir dicha situación.

Los servicios modernos del Perú son apoyados principalmente por el organismo de promoción de las exportaciones, es decir, la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERU). Sin embargo, no se observan mayores alianzas con el sector privado, ni con organismos educacionales. Las dos principales iniciativas son la organización del evento Perú Service Summit, reunión anual de oferentes de servicios

peruanos con posibles compradores extranjeros, y el Programa de Mercados Externos (PROMEX), que combina instrumentos de inteligencia de mercados y de promoción comercial, con el propósito de incentivar a las empresas para que se internacionalicen. Se espera que la nueva Ley núm. 29.646 produzca un salto de calidad en el sector, al establecerse el Comité Multisectorial para el Desarrollo del Comercio Exterior de Servicios. No obstante, dicho comité aún no se ha puesto en marcha.

La situación en Colombia es muy similar, pero se han realizado cambios con miras a lograr una gestión más orientada a las alianzas público-privadas y con mayor gobernanza. Si bien no se ha formulado una política de Estado para promover los servicios modernos y se considera que estos aún no representan un aporte significativo, en 2010 se lanzó el primer Plan Vive Digital (que luego fue prorrogado) y, en 2014, la Estrategia Colombia Exporta Servicios. La institución a cargo de coordinar los esfuerzos en la promoción de exportaciones es el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI), que incorpora al sector privado en la formulación de las políticas. Sin embargo, su posterior ejecución se encuentra atomizada entre distintos organismos que no siempre se coordinan en el ámbito de los servicios. Aún así, la relativa estabilidad en los mandos medios y en los funcionarios de los ministerios y direcciones regionales ha permitido mantener cierta continuidad en las políticas, lo que contribuye a su mejor gobernanza.

Por último, la India es el líder entre los países en desarrollo en la exportación de servicios modernos. En este caso, se observa que el Gobierno instauró los pilares básicos para su desarrollo, entre los que cabe mencionar los parques industriales. El sector privado, encabezado por la Asociación Nacional de Compañías de Servicios y Computación (NASSCOM), ha sido otra pieza clave para fortalecer y desarrollar la industria desde sus inicios. Las empresas individuales también han tenido un rol fundamental en este escalamiento, sobre todo mediante la capacitación de sus trabajadores. No obstante, en la última década el sector público ha tenido un papel más protagónico en el desarrollo de esta industria, con varias políticas coordinadas, primero, por la Comisión Nacional de Planificación y, desde 2014, por la Institución Nacional para Transformar la India (NITI Aayog). Además, varios organismos se coordinan a través de comités estructurados y redes informales creadas por los propios funcionarios profesionales. El país tiene importantes políticas consolidadas, con un gran liderazgo de ministerios claves en áreas como la agenda digital, la atracción de inversionistas extranjeros, el capital humano (sobre todo en las áreas de tecnología de la información), las negociaciones de acuerdos comerciales y de doble tributación, la propiedad intelectual, las empresas emergentes (*start-up*) y las telecomunicaciones. Varias políticas reciben una retroalimentación activa desde los gremios del sector privado, mediante estudios, recomendaciones y reuniones de coordinación.

En resumen, los programas que cuentan con una participación activa y coordinada de los actores del sector tienen un mayor impacto en el desarrollo de la industria. Esto resulta aún más relevante en iniciativas relacionadas con la atracción de la inversión extranjera, o aquellas orientadas a la formación de capital humano. En el sector de los servicios, las habilidades de los trabajadores conforman una base fundamental para el escalamiento en las cadenas de valor. En este libro se pone de relieve el importante atraso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en el diseño e implementación de sus políticas, sobre todo con respecto a su institucionalidad y gobernanza. Se puede concluir que, aunque los servicios modernos son el sector de mayor crecimiento en el comercio mundial, la región se arriesga a quedar relegada en esta tendencia por falta de un sistema de promoción adecuado, que esté respaldado por una buena gobernanza.

Bibliografía

- Aboal, D. y otros (2015), *La innovación y la nueva economía de servicios en América Latina y el Caribe: retos e implicaciones de política*, Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).
- Baldwin, R. (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Boston, Harvard University Press.
- Bamber, P. y K. Fernandez-Stark (2019), "GVCs and development: policy formulation for economic and social upgrading", *Handbook on Global Value Chains*, S. Ponte, G. Gereffi y G. Raj-Reichert (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago, noviembre.
- 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*, N° IDB-TN-615, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Devlin, R. y G. Moguillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial.
- (2009), "Alianzas público-privadas para una visión estratégica del desarrollo", *Documentos de Proyectos* (LC/W.283), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Fernández-Arias, E. y otros (2016), *Two to Tango: Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fernandez-Stark, K., P. Bamber y G. Gereffi (2011), "The offshore services global value chain: economic upgrading and workforce development", *Skills for Upgrading: Workforce Development and Global Value Chains in Developing Countries*, G. Gereffi, K. Fernandez-Stark y P. Psilos, Durham, Center on Globalization, Governance y Competitiveness, Duke University.
- Gereffi, G. y K. Fernandez-Stark (2016), *Global Value Chain Analysis: A Primer*, Durham, Center for Globalization, Governance and Competitiveness (CGGC), Universidad Duke.

- _____(2010a), *The Offshore Services Global Value Chain*, Durham, Center for Globalization, Governance and Competitiveness, Universidad Duke.
- _____(2010b), "The offshore services value chain: developing countries and the crisis", *Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective*, O. Cattaneo, G. Gereffi y C. Staritz (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Llisterri, J., C. Pietrobelli y M. Larsson (eds.) (2011), *Los sistemas regionales de innovación en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Loungani, P. y otros (2017), "World trade in services: evidence from a new dataset", *IMF Working Papers*, N° 17/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Rodrik, D. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Sethi, A. y J. Gott (2017), *A.T. Kearney Global Services Location Index: The Widening Impact of Automation*, Chicago, A.T. Kearney.
- Tholons (2018), *Tholons Services Globalization Index 2018: Digital at Scale*, Nueva York, Tholons.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2016), "Política industrial: un marco teórico y práctico para analizar y aplicar la política industrial", *Material didáctico del Instituto Virtual sobre la Transformación Estructural y la Política Industrial* (UNCTAD/GDS/2016/1), Ginebra.

Capítulo I

Argentina: la continuidad de las políticas frente a los cambios de gobierno¹

Andrés López²

Introducción

Los servicios modernos han ganado peso en la economía mundial y el caso de la Argentina no es una excepción (López, 2018). La Argentina es el segundo exportador de servicios modernos en América Latina, por un valor de casi 6.000 millones de dólares en 2016, y se ubica solo detrás del Brasil (aunque cabe aclarar que México no ha informado datos completos en este rubro). Según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2016 la Argentina figuraba en el puesto 37 en el *ranking* de principales exportadores de servicios de telecomunicaciones, información y computación, y en el puesto 36 en servicios empresariales.

Varias de las principales empresas mundiales que lideran los mercados internacionales de servicios modernos (como IBM, Accenture, Hewlett Packard, Tata y Capgemini) exportan desde la Argentina^{3,4}. También operan empresas

¹ Se agradece la valiosa colaboración de Matías de Luca Andrés (Universidad de Buenos Aires (UBA)).

² Doctor en Ciencias Económicas (UBA). Director del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

³ Antes del auge de las exportaciones de servicios modernos, muchas de las empresas multinacionales que lo protagonizaron ya estaban instaladas en la Argentina, en general realizando otro tipo de actividades (por ejemplo, en el caso de IBM, fabricación y provisión de equipos de *hardware*). Esto contribuyó a que el despegue exportador fuera rápido, ya que esas empresas conocían bien las capacidades disponibles en el país.

⁴ Debido a la creciente relevancia de los negocios de estas empresas se constituyó, en 2014, la asociación Argencon, que concentra a los principales exportadores de servicios básicos basados en conocimiento (SBC) del país. Hoy cuenta con más de 30 socios, que son por lo general grandes empresas locales y extranjeras.

especializadas, como J. P. Morgan o Crisil-Irevna, que prestan servicios de subcontratación de procesos de conocimiento (*knowledge process outsourcing*) en el área financiera. Por su parte, McAfee tiene en Córdoba una filial dedicada al desarrollo de *software* relacionado con la seguridad informática (previamente era una filial de Intel). Asimismo, varias multinacionales han establecido centros de servicios compartidos, que consolidan y estandarizan ciertas funciones internas (contabilidad, recursos humanos, compras, informática y finanzas, entre otras), para luego prestar los servicios respectivos a otras filiales de la empresa localizadas en terceros países (por ejemplo, Chevron, Arcos Dorados (McDonald's), Exxon, Telefónica, Cargill, Philip Morris). También hay un gran número de laboratorios extranjeros y de las llamadas organizaciones de investigación por contrato (*contract research organizations* (CRO)) que realizan ensayos clínicos en la Argentina⁵. En tanto, varias grandes agencias de publicidad internacional tienen filiales o empresas vinculadas localmente, con el fin de exportar creatividad desde el país (por ejemplo, Wunderman y R/GA). En el campo de la ingeniería también operan grandes empresas extranjeras, como CH2M, Fluor, MWH o Pentech.

En paralelo, varias empresas argentinas han establecido una presencia regional o mundial a partir de actividades de desarrollo, implementación e integración de aplicaciones de *software* y prestación de distintos tipos de servicios informáticos, incluso con oficinas propias en el exterior (ASSA, Globant, Prominente, entre otras). INVAP, Techint y Tecna son algunas de las firmas locales que exportan ingeniería en áreas tecnológicamente complejas, como los sectores nuclear o de energía. También hay casos de empresas locales exitosas y altamente internacionalizadas que fueron pioneras en el área del comercio electrónico en América Latina (Mercado Libre, OLX y Despegar).

En este escenario, el objetivo principal del presente capítulo es analizar el marco de políticas públicas que afecta a los sectores de servicios modernos en la Argentina. Ello es relevante en un contexto donde no solo ha aumentado el peso económico de estos sectores, sino donde, en consonancia con las tendencias mundiales, también son objeto de creciente interés por parte de los encargados de la formulación de políticas en el país. De hecho, no es inusual escuchar, tanto de parte de los responsables de la adopción de decisiones como de expertos y académicos, que los servicios modernos podrían ser uno de los pilares del proceso de transformación productiva y exportadora en la Argentina.

En este capítulo no se analizará el impacto de las políticas en el sector de servicios modernos (pues ello requeriría un estudio cuantitativo riguroso), sino que se examinará en qué medida cumplen los buenos criterios de gobernanza de las estrategias de desarrollo productivo expuestos en Devlin (2016).

⁵ Las CRO se especializan en la provisión de servicios vinculados al proceso de I+D en la industria farmacéutica, incluida la ejecución de ensayos clínicos en seres humanos.

En función de los objetivos perseguidos, el trabajo se organiza como se describe a continuación. En la sección A se presenta información que permite conocer la evolución y situación de las exportaciones de servicios modernos en la Argentina. En la sección B se describen las políticas que tienen un impacto sobre estos sectores, centrándose en las adoptadas por el Gobierno nacional (se excluyen las de ámbito provincial y municipal) y se mapean las instituciones involucradas en su diseño e implementación. En la sección C se analizan los mecanismos de gobierno y el funcionamiento de dos iniciativas de promoción específicas. En la sección D se presentan las conclusiones, a la luz de las buenas prácticas propuestas por Devlin (2016), y se recogen algunas enseñanzas de política. Mientras que la sección A se basa fundamentalmente en el uso de la información estadística de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la República Argentina, las secciones B y C se apoyan en la revisión de la documentación e información disponibles públicamente, así como en entrevistas con funcionarios públicos y privados y expertos sectoriales.

A. Las exportaciones de servicios modernos en la Argentina

Una primera manera de entender la importancia relativa de las exportaciones de servicios modernos es mediante la comparación con las correspondientes a los principales grupos de bienes. Este ejercicio revela que las ventas de dichos servicios se ubicaron en tercer lugar en 2016, solo detrás de los complejos oleaginoso y cerealero, que son rubros tradicionales de exportación de la Argentina (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1
Argentina: complejos exportadores, 2016
(En millones de dólares y porcentajes del total)

Complejo	Valor	Participación
Oleaginoso	20 320	28,8
Cerealero	7 612	10,8
Servicios modernos	5 980	8,5
Automotor	5 530	7,8
De origen bovino	2 596	3,7
Petrolero-petroquímico	2 579	3,7
Frutihortícola	2 269	3,2
Oro	2 042	2,9
Pesquero	1 701	2,4
Uva-vino	993	1,4
Farmacéutico	907	1,3
Total	70 528	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Las exportaciones de los distintos subgrupos de servicios modernos también se comparan favorablemente con las de bienes relevantes en la canasta exportadora argentina. Por ejemplo, las ventas al extranjero de servicios empresariales, profesionales y técnicos fueron apenas menores que las de productos químicos y mayores que las de pescados o carnes. Por su parte, las de informática e información fueron superiores a las de metales y sus manufacturas o maquinarias (véase el cuadro I.2). Estos datos muestran claramente que el sector de servicios modernos hace una contribución significativa a la generación de divisas para la economía argentina, pues llegó a casi 6.000 millones de dólares en 2016, frente a un total de poco más de 70.000 millones de dólares en exportaciones de bienes y servicios.

Cuadro I.2
Argentina: exportaciones por rubro, 2016
(En millones de dólares y porcentajes del total)

Rubro	Valor	Participación
Residuos y desperdicios de las industrias alimenticias	10 787	15,3
Cereales	6 976	9,9
Material de transporte terrestre	5 009	7,1
Grasas y aceites	4 968	7,0
Productos químicos y conexos	4 514	6,4
Servicios empresariales, profesionales y técnicos	4 257	6,0
Semillas y frutos oleaginosos	3 840	5,4
Piedras, metales preciosos y sus manufacturas, monedas	2 238	3,2
Pescados y mariscos, sin elaborar	1 761	2,5
Carnes y sus preparados	1 549	2,2
Carburantes	1 446	2,1
Servicios de informática e información	1 353	1,9
Metales comunes y sus manufacturas	1 276	1,8
Máquinas y aparatos, material eléctrico	1 275	1,8
Preparados de hortalizas, legumbres y frutas	1 167	1,7
Materias plásticas y sus manufacturas	974	1,4
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	927	1,3
Productos lácteos	821	1,2
Productos de molinería y sus preparaciones	755	1,1
Total	70 528	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Obsérvese además que las necesidades de importación de los sectores de servicios modernos suelen ser bajas. Para ilustrar este argumento se considera que, por ejemplo, según los datos de la base *Trade in Value Added* (TiVA) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), el valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de *software* y servicios informáticos argentinos es del 10,5%, en comparación con un 14% respecto del total de exportaciones del país, un 18,5% para la industria y un 32% para el sector automotor (datos de 2011). Otro dato interesante es que, en 2016, la balanza comercial de los servicios modernos estuvo en equilibrio, lo que contrasta con los marcados déficits registrados en servicios tradicionales, como los de viajes y transportes (véase el cuadro I.3).

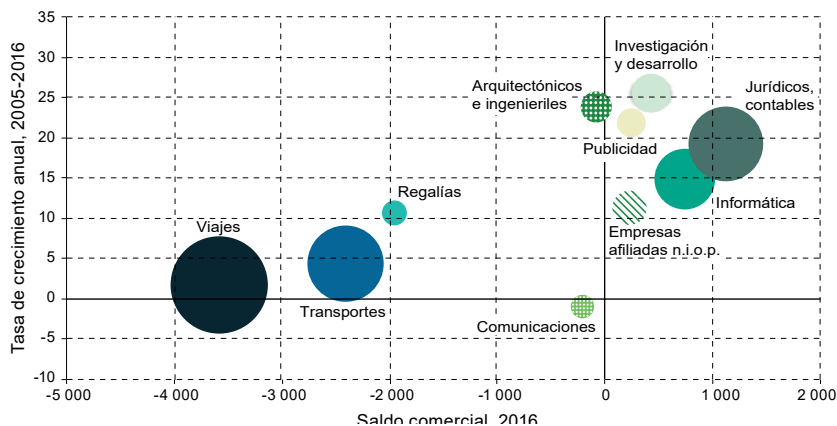
Cuadro I.3
Argentina: exportaciones, importaciones y saldo comercial, 2016
(En millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Bienes	57 733	53 243	4 490
Servicios	12 795	19 805	-7 010
Transportes	2 296	4 713	-2 417
Viajes	3 835	7 433	-3 598
Servicios modernos	5 980	5 984	-4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

En el gráfico I.1 se presenta otra forma de comparar el comportamiento de diversos sectores de servicios en el plano del comercio exterior. Las tasas de crecimiento de las exportaciones de los sectores de servicios modernos fueron sistemáticamente superiores a las observadas en transporte y viajes. Además, los saldos comerciales del primer grupo son en general positivos (salvo en regalías), mientras que en el segundo son muy negativos.

Gráfico I.1
Argentina: crecimiento y saldo comercial de las exportaciones, 2005-2016
(En porcentajes y millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Nota: n.i.o.p. – no incluidas en otra parte; el tamaño de los círculos refleja el valor de las exportaciones en 2016.

Las exportaciones de servicios modernos crecieron un 15% anual entre 2000 y 2016, en comparación con un 6% respecto del total de servicios. Las cifras de crecimiento son aún más llamativas en casos como publicidad, arquitectura, e ingeniería e I+D (véanse el cuadro I.4 y el gráfico I.2), con tasas de crecimiento anualizadas superiores al 20%. Esta dinámica dio lugar a un pronunciado ascenso de dichos sectores en el total de exportaciones de servicios, tal como se observa en el gráfico I.3.

Cuadro I.4
Argentina: exportaciones de servicios modernos, 2000-2016
 (En millones de dólares y tasa de crecimiento anualizada)

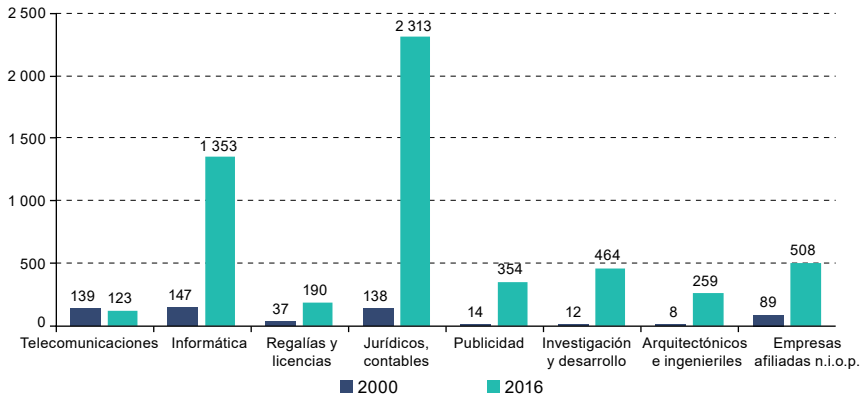
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Tasa de crecimiento anual 2000-2016 (en porcentajes)
Servicios totales	4 935,5	6 634,4	13 549,8	15 442,2	15 185,5	14 733,1	13 877,2	14 046,0	12 794,8	6,1
Servicios de telecomunicaciones	138,9	170,0	240,3	241,7	196,6	237,7	204,3	180,7	123,1	-0,8
Servicios de seguros	12,4	0,0	26,8	41,8	35,6	36,5	39,9	34,7	30,4	5,8
Servicios financieros	6,2	3,7	7,0	9,5	8,5	8,3	9,9	11,3	11,9	4,2
Servicios de informática y de información	147,1	237,9	1 324,4	1 748,7	1 715,1	1 689,1	1 360,3	1 494,3	1 367,5	15,0
Servicios de informática	147,0	235,2	1 320,8	1 744,5	1 710,5	1 682,5	1 342,4	1 476,5	1 353,4	14,9
Servicios de información	0,1	2,7	3,6	4,2	4,6	6,6	17,8	17,8	14,1	36,3
Regalías y derechos de licencia	36,8	51,1	147,2	177,5	178,9	226,0	208,0	171,1	189,6	10,8
Servicios empresariales, profesionales y técnicos	286,4	1 456,5	3 870,8	4 765,2	4 937,4	4 893,3	4 245,8	4 530,2	4 257,2	18,4
jurídicos, contables, de asesoramiento	138,5	491,2	1 994,5	2 405,4	2 778,0	2 638,5	2 257,2	2 408,3	2 312,9	19,2
de publicidad, investigación de mercado	14,5	174,1	518,0	603,6	493,0	494,4	421,5	449,8	353,6	22,1
de investigación y desarrollo	12,0	127,2	359,0	446,2	442,5	484,3	510,5	544,7	463,8	25,7
arquitectónicos e ingenieriles	8,4	67,2	350,9	446,2	372,8	329,4	299,9	320,0	259,4	23,9
agrícolas, mineros y de transformación ^a	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	n/c
Otros servicios	23,9	333,1	195,4	302,4	312,7	323,2	269,1	287,1	-	18,0
entre empresas afiliadas no incluidas en otras partidas (n.i.o.p.)	89,1	263,7	453,0	561,4	538,4	623,5	487,7	520,3	508,0	11,5
Total, servicios modernos	627,7	1 919,1	5 616,5	6 984,5	7 072,1	7 090,8	6 068,2	6 422,3	5 979,7	15,1
Total, servicios modernos (índice 2000=100)	100,0	305,7	894,8	1 112,7	1 126,6	1 129,6	966,7	1 023,1	952,6	15,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Nota: n.i.o.p. – no incluidas en otra parte.

^a La tasa se calculó para el período 2000-2015.

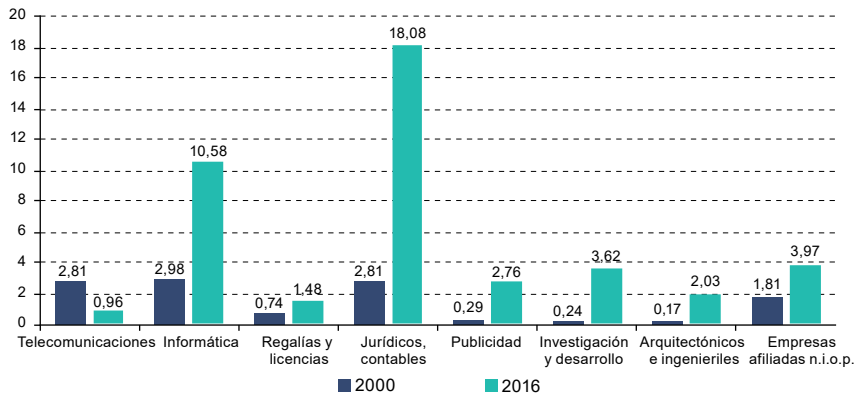
Gráfico I.2
Argentina: evolución de las exportaciones de servicios modernos, 2000 y 2016
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Nota: n.i.o.p. – no incluidas en otra parte.

Gráfico I.3
Argentina: participación de los servicios modernos en las exportaciones de servicios, 2000 y 2016
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Nota: n.i.o.p. – no incluidas en otra parte.

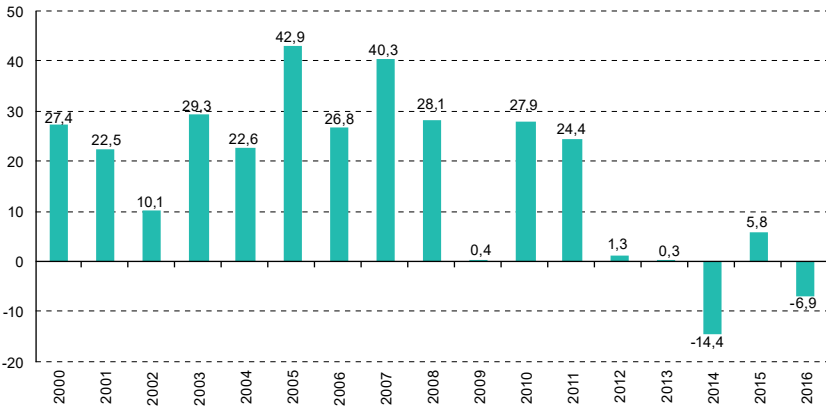
En 2016, casi el 40% de las exportaciones de servicios modernos correspondió a servicios jurídicos, contables y de asesoramiento. Otro 23% provino de la informática, mientras que cada uno de los restantes rubros tuvieron participaciones inferiores al 10%.

Si bien no hay datos oficiales sobre el destino de las exportaciones, en trabajos anteriores (López y Ramos, 2013) se ha encontrado que los envíos de servicios modernos de la región se dirigen fundamentalmente hacia

los Estados Unidos y América Latina. Sin embargo, también hay empresas que prestan este tipo de servicios a diversos países europeos, e incluso en algunos casos a países de África, Asia y Oceanía. En el caso específico del sector de *software*, el Observatorio Permanente de la Industria del *Software* y Servicios Informáticos (OPSSI), sobre la base de una encuesta a socios de la Cámara de Empresas de *Software* y Servicios Informáticos (CESSI), informa que un 50% de las exportaciones en 2014-2015 se destinaron a los Estados Unidos, un 38% a América Latina (sobre todo al Uruguay, México, Chile y el Brasil) y un 7% a Europa (OPSSI, 2016).

Con la excepción de 2009 (año que resultó afectado por la crisis sistémica desatada en 2008), las exportaciones de servicios modernos registraron tasas muy altas de crecimiento interanual desde comienzos del milenio hasta 2011. No obstante, el dinamismo de estos sectores comenzó a perder potencia a partir de 2012, cuando incluso se registraron dos años de caídas pronunciadas en las exportaciones (véase el gráfico I.4).

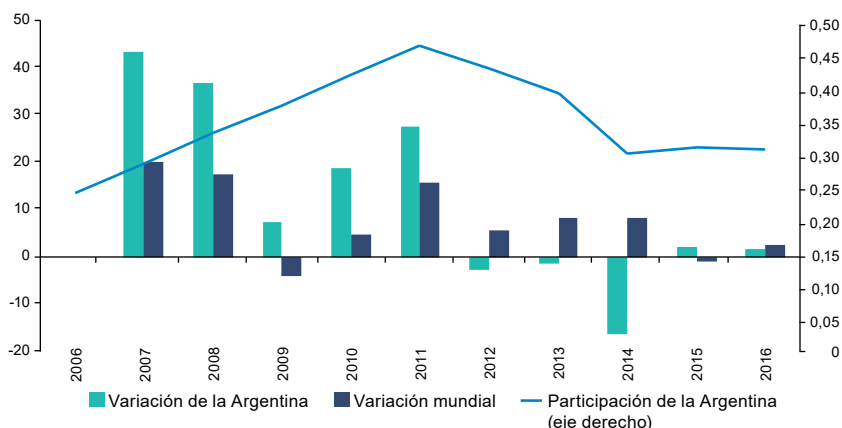
Gráfico I.4
Argentina: variación anual de los ingresos por exportaciones de servicios modernos, 2000-2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

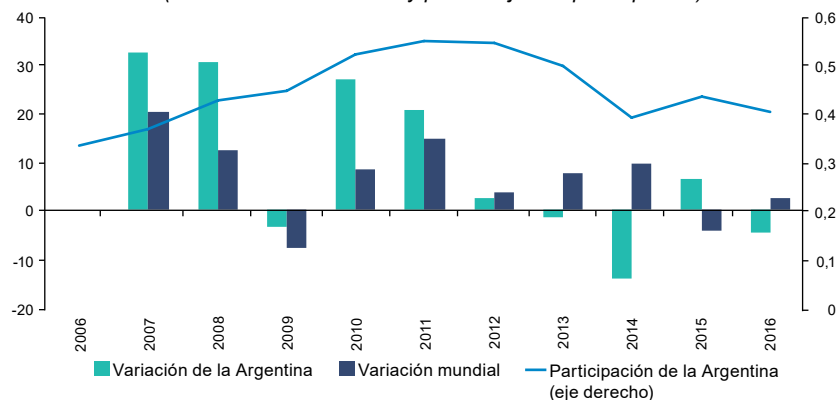
En un contexto de crecimiento de las exportaciones mundiales de servicios modernos, se produjo una previsible caída en la participación de la Argentina luego del techo alcanzado en 2011 (véanse los gráficos I.5 y I.6). En comparación con el respectivo techo, hacia 2016 la participación argentina había caído del 0,46% al 0,31% en el caso de los servicios de telecomunicaciones y computación, y del 0,55% al 0,4% en los servicios empresariales.

Gráfico I.5
Argentina y el mundo: exportaciones de servicios de telecomunicaciones, computación e información, 2006-2016
(En tasas de crecimiento y porcentajes de participación)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Gráfico I.6
Argentina y el mundo: variación de las exportaciones de servicios empresariales, 2006-2016
(En tasas de crecimiento y porcentajes de participación)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El factor principal que explica estas tendencias negativas fue el aumento de los salarios locales medidos en dólares. Si bien se partía de niveles muy bajos hacia 2003, debido a la devaluación del peso ocurrida en 2002, los aumentos observados de 2008 en adelante reflejaron tendencias hacia la apreciación cambiaria, lo cual tuvo un impacto negativo en la competitividad del sector⁶. No obstante, el hecho de que las exportaciones

⁶ Datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y del Banco Central de la República Argentina.

argentinas hayan registrado caídas absolutas moderadas es prueba de su resiliencia y de un aumento de la calidad media de los servicios prestados, con mucha menor presencia de centros de llamadas y un mayor peso de servicios más “estratégicos” (y por tanto más estables en cuanto a la localización desde donde se prestan) para los clientes externos.

B. Las políticas aplicables a los sectores de servicios modernos

En el cuadro I.5 se presenta un resumen de las medidas de promoción que se analizarán en la presente sección, así como sus objetivos y actores principales. Existen dos tipos fundamentales de instrumentos de promoción que tienen impacto sobre los sectores de servicios modernos. Los primeros son de alcance general, pero pueden ser aprovechados también por las empresas que prestan servicios modernos, mientras que los segundos apuntan de forma específica a esos sectores. En esta sección se describe brevemente la situación existente en cada una de estas áreas, con la información disponible a mediados de 2018.

Cuadro I.5
Resumen de las medidas y acciones presentadas en esta sección

Actores	Objetivo	Programa
Gobierno nacional y gobiernos provinciales	El <i>software</i> se considera actividad industrial a los fines impositivos y promocionales	Ley núm. 25.856
Gobierno nacional	Beneficios fiscales y creación del Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software	Ley núm. 25.922
Ministerio de Producción y Trabajo	Programas de financiamiento para inversión, internacionalización y capital de trabajo	Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME) y créditos preferenciales del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)
Ministerio de Producción y Trabajo	Aportes no reembolsables para proyectos de exportación, certificación de normas de calidad y consultoría en I+D	PRESOFT
MTEySS, CESSI y empresas de <i>software</i>	Capacitación gratuita en tecnologías informáticas	Empleartec
Ministerio de Producción y Trabajo y Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Formación de programadores de <i>software</i>	Programa 111 Mil
CESSI y Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Becas para la formación y trabajo en carreras tecnológicas en la Argentina	InverTI en Vos
Fundación Sadosky	Competencia para alumnos de escuelas secundarias con el objetivo de promover las TIC entre los jóvenes	Desafío Dale Aceptar
Ministerio de Industria, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y CESSI	Creación de espacios en las universidades para que los alumnos puedan trabajar y estudiar en el mismo lugar	La Empresa Informática va a la Universidad

Fuente: Elaboración propia.

1. Instrumentos de promoción general

En sentido general, en la Argentina no existen medidas centradas estrictamente en la promoción de las exportaciones de servicios, aunque es posible aprovechar la mayoría de las orientadas a los bienes. Tal es el caso de los regímenes de zonas francas, las exenciones y reintegros tributarios relacionados con el impuesto al valor agregado (IVA) o las líneas de crédito para exportaciones que ofrece la banca pública⁷. Las exportaciones de servicios están exentas del IVA. A su vez, los exportadores recuperan el crédito fiscal facturado por las compras realizadas para exportar servicios. En cuanto al impuesto a las ganancias, las empresas dedicadas a la exportación de servicios deben tributarlo también en el país del comprador. Cuando existe acuerdo de doble tributación con el país de destino (actualmente más de 20), estas erogaciones se pueden utilizar como pago a cuenta en la Argentina, lo que reduce la carga tributaria total asociada a dichas operaciones.

En 2016, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (organismo descentralizado del Ministerio de Producción y Trabajo) absorbió las tareas de apoyo a los exportadores, que anteriormente ofrecía la Fundación Exportar. La Agencia provee información sobre eventos comerciales internacionales y sobre el posicionamiento internacional del país en diversos sectores y subsectores considerados estratégicos. A su vez, apoya la presencia de exportadores en ferias internacionales y organiza misiones comerciales y rondas de negocios. Además, presta servicios para las distintas etapas del proceso de exportación a través de grupos de especialistas sectoriales. En el plano de la inversión extranjera directa (IED), la Agencia busca promover el país como destino atractivo y prestar asistencia a las empresas durante las distintas etapas del proceso de inversión, fidelizar inversiones y acompañar nuevos proyectos de empresas ya instaladas, además de promover mejoras en el ambiente de negocios. Las ramas de industrias creativas, bienes culturales y servicios modernos están entre las prioridades de la Agencia.

La principal fuente de apoyo financiero oficial para las exportaciones (más allá de las líneas provistas por los bancos públicos nacionales y provinciales) es el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Se trata de una entidad descentralizada del Ministerio de Producción y Trabajo, cuyo único accionista es el Estado, y que opera como banco de segundo piso, lo que le permite otorgar préstamos no solo directamente a las empresas, sino también por conducto de la banca comercial. Entre las líneas ofrecidas se encuentran Impulsa COMEX (créditos para exportar con una tasa diferente para pymes y grandes empresas), Comercio Exterior (créditos para pre- y

⁷ Según la Ley de Zonas Francas (Ley núm. 24.331), los usuarios de las zonas francas no pueden acogerse a los beneficios de los regímenes de promoción industrial por lo que, en el caso del sector de *software* y servicios informáticos, que cuenta con un marco de promoción propio, estas zonas no son aplicables.

posfinanciación de exportaciones), Potenciar (créditos subsidiados para la internacionalización de firmas líderes locales, no solo mediante las exportaciones, sino también mediante operaciones de IED) y Exportaciones de Largo Plazo (financiamiento de exportaciones de bienes y servicios y plantas industriales). El BICE cuenta además con un equipo de especialistas para prestar asistencia a las firmas en sus operaciones de exportación.

Respecto a las cuestiones regulatorias asociadas a los movimientos de factores, en tanto relacionados con las exportaciones de servicios, en la Argentina no hay restricciones ni cupos para el empleo de extranjeros, siempre que estos cuenten con permiso de residencia válido. A su vez, las firmas que contraten científicos, profesionales o técnicos extranjeros pueden solicitar la exención del pago de la mayor parte de las cargas sociales sobre estos empleados, mientras sean contratados por un período inferior a cuatro años. Además, la Argentina tiene acuerdos de seguridad social con los otros países del MERCOSUR, Chile, Colombia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, el Perú y Portugal. En virtud de esos acuerdos, los trabajadores provenientes de esos países quedan eximidos de contribuir a la seguridad social argentina si en sus países se hallan protegidos por sistemas similares.

En Arza, Fressoli y López (2017), Lavarello y Sarabia (2015) y López y Svarzman (2016) se presentan sendos relevamientos de las políticas de desarrollo productivo e innovación vigentes en la Argentina a nivel nacional⁸. La mayor parte de esas políticas se concentran en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), el Ministerio de Producción y Trabajo (antes Ministerio de Industria) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. A su vez, algunas de ellas tienen una dimensión sectorial, mientras que otras apuntan a grupos específicos de empresas, por lo general las pymes o las firmas jóvenes. En cualquier caso, es escasa la información sobre los sectores a los que pertenecen los beneficiarios de estos programas, lo cual dificulta saber en qué medida son aprovechados para la exportación de servicios modernos.

De acuerdo con Arza, Fressoli y López (2017), estas iniciativas incluyen programas orientados al desarrollo empresarial (asistencia técnica y extensionismo), la creación de vínculos (desarrollo de proveedores, agrupaciones, cadenas de valor, parques industriales), el fomento de la innovación (subsidios y créditos fiscales para I+D, apoyo a la adopción de tecnologías, cooperación entre la industria y las universidades), el emprendedurismo (capacitación, capital semilla, inversores ángeles, incubadoras, capital de riesgo) y la facilitación del acceso a financiamiento de mediano y largo plazo. La mayor parte de estas políticas van por el canal de recursos financieros, en tanto la asistencia técnica (sobre todo para las pymes) es el segundo mecanismo más empleado.

⁸ Hay numerosos instrumentos que impulsan el desarrollo productivo y tecnológico a nivel provincial y municipal, cuyo relevamiento exhaustivo es una tarea aún pendiente.

Mientras que en los años noventa predominaba un enfoque horizontal, en la década siguiente ganaron peso las iniciativas verticales. Estas incluyen no solo regímenes sectoriales (como el vigente en la industria del *software*), sino también instrumentos destinados a financiar actividades innovativas en áreas prioritarias (por ejemplo, TIC, biotecnología y nanotecnología).

Tanto Arza, Fressoli y López (2017) como López y Svarzman (2016) coinciden en señalar que hay muy pocas evaluaciones de impacto de este conjunto de políticas. El grueso de las evaluaciones disponibles se centra en los programas del MINCYT, y en general encuentran resultados positivos sobre las actividades de innovación, pero casi nunca se hallan evidencias de efectos sobre los resultados innovativos o la productividad (el argumento estándar es que esos efectos tardan más en materializarse). Mientras tanto, los escasos trabajos que examinan políticas de apoyo a agrupaciones y pymes encuentran resultados positivos en empleo, salarios, ventas y exportaciones (Castillo, Figal-Garone y Maffioli, 2015; Castillo y otros, 2010).

En un análisis más cualitativo, siguiendo a López y Svarzman (2016), es posible mencionar los siguientes elementos: i) la cobertura o alcance de las políticas (en cuanto a la población objetivo efectivamente beneficiada) es bastante menor que en países desarrollados y, en ciertos casos, que en algunas naciones vecinas; ii) dicha cobertura es altamente heterogénea en términos territoriales, con desventaja para las regiones más rezagadas; iii) el grado de coordinación de las diferentes iniciativas es limitado, no solo entre distintas entidades, sino también dentro de un mismo ministerio, y iv) varios instrumentos ven limitado su impacto debido a la inexistencia de herramientas complementarias en sus respectivos ámbitos de acción concreta (por ejemplo, políticas de innovación que promueven desarrollos tecnológicos que luego no encuentran apoyo para las etapas de escalamiento productivo e inserción en el mercado). Además, hay deficiencias o carencias importantes en áreas como formación de conocimientos avanzados, políticas “del lado de la demanda” (incluidas las compras públicas innovativas) e instrumentos de apoyo a la expansión de empresas jóvenes con alto potencial (aceleradoras, capital semilla y capital de riesgo, por ejemplo).

Los trabajos mencionados se basan en el cuadro de políticas vigente hasta fines de 2015 y, por tanto, no tienen en cuenta los cambios introducidos por la nueva administración desde diciembre de dicho año. Entre las diversas novedades introducidas desde ese entonces, cabe mencionar dos iniciativas que pueden tener un impacto relevante sobre los sectores de servicios modernos (además de otras de cobertura más general, como la Ley PyME, que permite a esas empresas acceder a diversos beneficios tributarios y crediticios): i) la sanción de una Ley de Emprendedores (Ley núm. 27.349), y ii) la creación de una Red Nacional de Emprendedores (INCUBAR). Además, en el período más reciente comenzaron a revisarse algunas herramientas de política que

se utilizaron extensamente en las dos últimas décadas, como los subsidios para innovación y desarrollo productivo. Varios de estos subsidios fueron eliminados y, en algunos casos, reemplazados por líneas de crédito de devolución contingente.

2. Instrumentos dirigidos a los sectores de servicios modernos

La industria de *software* y servicios informáticos es la que más se ha beneficiado de políticas específicas de promoción. En 2003, se conformó el Foro Nacional de Competitividad de la Industria de *Software* y Servicios Informáticos, con la participación de representantes del Estado, las provincias, los municipios, el sector privado y el académico. De estas actividades surgiría el Plan Estratégico de *Software* y Servicios Informáticos 2004-2014, en el que se identificaron problemas y oportunidades de la industria y se definieron acciones concretas a implementar. Sin embargo, el plan no tuvo un seguimiento efectivo de sus metas y acciones, y no se han elaborado otros más nuevos desde aquel momento⁹.

En 2004, se sancionaron dos leyes nacionales de promoción para el sector, la Ley núm. 25.856 y la Ley núm. 25.922. La primera establece que la producción de *software* será considerada como una actividad industrial a los efectos de la percepción de beneficios impositivos, crediticios y de cualquier otro tipo¹⁰. La segunda otorga importantes beneficios fiscales¹¹. Estos se aplican a las empresas que cumplan ciertas condiciones. En virtud de la Ley también se crea el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del *Software* (FONSOFT), destinado a financiar proyectos de I+D, mejoras de calidad, capacitación de recursos humanos y creación de nuevos emprendimientos informáticos¹². Los beneficios de la Ley núm. 25.922 fueron prorrogados por la Ley núm. 26.692 (reglamentada en 2014) hasta el 31 de diciembre de 2019¹³.

⁹ La CESSI siguió elaborando planes estratégicos, pero como ejercicios sectoriales manejados desde el ámbito privado.

¹⁰ Ello permite que las provincias asimilen el sector de *software* al régimen impositivo del sector industrial, generalmente más beneficioso en lo que se refiere a alícuotas y exenciones.

¹¹ Entre ellos figuran: i) el establecimiento de un régimen de estabilidad fiscal por 10 años; ii) la desgravación del 60% de los resultados imponibles para la determinación del impuesto a las ganancias; iii) la posibilidad de obtener créditos fiscales a cuenta del pago del IVA y otros impuestos nacionales por un monto igual al 70% de las contribuciones patronales pagadas efectivamente, y iv) la eliminación de restricciones para el giro de divisas en la importación de *hardware* y otros componentes de uso informático necesarios para las actividades de producción de *software*.

¹² Se requiere el cumplimiento de dos de las siguientes tres condiciones: i) la acreditación de gastos en actividades de I+D de *software*; ii) la acreditación de una norma de calidad reconocida aplicable a los productos o procesos de *software*, o el desarrollo de actividades tendientes a su obtención, y iii) la realización de exportaciones de *software*.

¹³ Con la prórroga se introdujeron algunas modificaciones, incluido un bono de crédito fiscal hasta por el 70% de lo que se abone en concepto de contribuciones patronales, que puede utilizarse para cancelar otros impuestos nacionales. También se estableció que los beneficiarios de la Ley no son sujetos pasibles de retenciones ni percepciones en materia del IVA.

Mientras que en el marco de la anterior ley se habían llegado a inscribir más de 300 empresas, a noviembre de 2017 había 384 empresas beneficiarias y alrededor de 50 solicitudes en etapa de análisis (los cambios introducidos en la ley hicieron necesario establecer un mecanismo de reempadronamiento).

Las evaluaciones sobre la Ley de *Software* son escasas y de alcance limitado, debido a la falta de datos suficientes. Castro y Jorrat (2013) concluyen que las pymes receptoras de beneficios fiscales a través de dicha Ley fueron más propensas a realizar inversiones en innovación que las no beneficiarias. Entretanto, los programas de subsidios y créditos preferenciales destinados a promover la innovación y el desarrollo productivo manejados por el MINCYT (incluido el FONSOFT) y el ex Ministerio de Industria tuvieron un efecto similar, pero menos robusto. Solo los beneficios fiscales en el marco de la Ley de *Software* parecen tener un impacto significativo en el incremento de la productividad de las firmas beneficiarias. Los autores atribuyen el menor impacto de los programas de financiamiento, entre otros posibles factores, al monto relativamente bajo de los fondos otorgados. Una limitación de este trabajo es que, al no controlar el sesgo de selección (las empresas que cumplen las condiciones requeridas pueden ser sistemáticamente diferentes de las otras), no se puede asegurar que las diferencias entre los resultados de beneficiarios y no beneficiarios se deban a los efectos de la Ley y no a heterogeneidades previas en su desempeño y capacidades.

Barletta, Pereira y Yoguel (2016) analizan el impacto de participar en la Ley de *Software*, concretamente en los casos del FONSOFT y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)¹⁴. Los autores aprecian un impacto positivo de los programas de apoyo sobre la conducta innovadora de las firmas beneficiarias, en dimensiones tales como la ratio entre el gasto en I+D y las ventas, el porcentaje de trabajadores dedicados exclusivamente a tareas de I+D y la introducción en el mercado de un nuevo producto o servicio. Estos efectos fueron mayores en el caso del FONSOFT que en los otros dos instrumentos (a diferencia de los hallazgos de Castro y Jorrat (2014) antes citados). Los efectos de participar en más de un programa son nulos, lo cual hace pensar en la necesidad de definir criterios que limiten la posibilidad de que las empresas accedan a instrumentos que persigan propósitos similares. Los programas tuvieron un efecto positivo sobre las exportaciones y el empleo, pero no sobre la productividad laboral. Este trabajo también tiene limitaciones de información que acotan la validez de sus conclusiones, incluida su naturaleza transversal y el hecho de que no se conoce el año preciso en que las firmas accedieron a los beneficios.

¹⁴ Fondo manejado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, cuya principal misión es otorgar créditos preferenciales y subsidios para actividades de innovación.

En algunos distritos subnacionales existen exenciones a los impuestos locales (el impuesto a los ingresos brutos¹⁵) en el caso de las exportaciones de servicios, similares a las que existen sobre las exportaciones de bienes (en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos, por ejemplo). Por otro lado, en varios distritos se han establecido incentivos para la atracción de inversiones en sectores de servicios (con énfasis en *software*, servicios informáticos y servicios empresariales), que incluyen subsidios, exenciones tributarias y créditos preferenciales¹⁶.

El sector de *software* y servicios informáticos también fue beneficiario de políticas de formación de recursos humanos. Desde hace varios años se ha observado un notable desequilibrio entre el aumento de la demanda de profesionales informáticos y el escaso dinamismo de la oferta respectiva, al menos en cuanto a personal formado en carreras universitarias afines. Así, mientras que la ocupación en el sector de *software* y servicios informáticos aumentó casi cuatro veces entre 2003 y 2014, en 2013 había menos inscritos, estudiantes y graduados que en 2003. En estos casos, la escasez de recursos humanos obliga a las empresas a contratar a estudiantes, muchos de los cuales luego abandonan sus carreras, lo que crea un círculo vicioso de déficit de personal con alta formación y exceso de demanda de profesionales en el mercado. Si bien diversos estudios sugieren que el hecho de disponer de credenciales educativas formales no es un requisito excluyente para trabajar en el sector informático, este no parece ser el caso cuando se trata de realizar tareas de elevado nivel de complejidad tecnológica.

En cuanto a la calidad de los recursos humanos, además del débil desempeño de los estudiantes argentinos en las pruebas PISA, hay otras evidencias a considerar. Por ejemplo, según algunos análisis, la capacidad de los alumnos del nivel secundario para manejar computadoras con fines creativos y tareas de programación es baja (Gajst y Frugoni, 2016). Además, esa población tendría carencias en materia de competencias blandas (liderazgo y trabajo en equipo, por ejemplo).

En este escenario, a fines de 2005 la CESSI y el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología pusieron en marcha el programa InverTI en Vos. Su objetivo era difundir, entre los estudiantes de los últimos años de secundaria, las nuevas posibilidades de formación y trabajo en carreras tecnológicas, apoyándose sobre todo en el programa Becas TIC del mencionado ministerio. A fines de 2006 se dio inicio a una campaña público-privada denominada Generación TI, cuyo objetivo era incentivar a los jóvenes a que

¹⁵ Impuesto provincial que grava con porcentajes diferentes la facturación de empresas y profesionales, según la actividad.

¹⁶ Véase en López y Ramos (2012) un relevamiento de esos regímenes a comienzos de la presente década y, en Gajst y Frugoni (2016), una revisión actualizada para el sector de *software*.

eligieran carreras vinculadas a la informática. Por último, el plan Empleartec¹⁷ (sucesor de otro similar llamado Becas Control +F/+A) fue una iniciativa de capacitación en tecnologías informáticas organizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación, en conjunto con la CESSI y varias grandes empresas del sector (Bisang y otros, 2016). El plan Empleartec ofrecía cursos de capacitación gratuitos en diversas áreas dentro de las tecnologías informáticas, en la mayor parte de las provincias del país. Desde su lanzamiento en 2008 hasta fines de 2016 (cuando fue discontinuado), recibieron capacitación más de 35.000 personas¹⁸.

Entre otros programas con impacto sobre los recursos humanos para el sector informático cabe mencionar el Desafío Dale Aceptar, lanzado por la Fundación Sadosky en 2012. Consiste en una competencia dirigida a alumnos de escuelas secundarias con el objetivo de promover las TIC entre los jóvenes. También es de destacar la iniciativa La Empresa Informática va a la Universidad, creada en 2013 con el fin de crear espacios en las universidades para que los alumnos puedan trabajar y estudiar en el mismo lugar, lo que contribuiría a reducir la deserción (véase Gajst y Frugoni, 2016). Mientras que el Desafío Dale Aceptar sigue estando vigente y realiza sucesivas ediciones anuales, el otro programa fue discontinuado.

En diciembre de 2015, la creación de la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos, dependiente de la Secretaría de Industria y Servicios del Ministerio de Producción y Trabajo, produjo un escalamiento significativo en las políticas orientadas al sector de servicios modernos. El cargo fue asumido por una persona que había sido presidente de la CESSI y Gerente General de Argencon, lo que reflejaba la prioridad que el nuevo Gobierno confería a los servicios modernos como pilar de su estrategia de transformación productiva y exportadora.

Desde dicha Subsecretaría se pusieron en marcha iniciativas en tres ámbitos (recursos humanos, financiamiento y desarrollo regional). Al mismo tiempo, se avanzó en el análisis y la eventual reformulación de la normativa vigente en materia de incentivos (fundamentalmente la Ley de *Software*). Además, las autoridades a cargo de la Subsecretaría propusieron al Gobierno la adopción de un plan integral para los sectores de servicios modernos. En paralelo, y evidenciando cierta falta de coordinación, otras secretarías del propio Ministerio de Producción y Trabajo encargaron estudios a diversas consultoras internacionales a fin de obtener diagnósticos

¹⁷ Parte de la iniciativa Formación Continua del MTEySS, con el apoyo del Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Según fuentes oficiales, fue uno de los 40 programas sectoriales más exitosos emprendidos en el marco de esa iniciativa (Bisang y otros, 2016).

¹⁸ Véase [en línea] https://www.clarin.com/economia/campus/programadores-express-paliar-falta-perfiles_0_HJI_f_gjg.html.

y proponer iniciativas de política para estos sectores¹⁹. En este marco circuló la idea de crear un “consejo de notables” integrado por representantes del sector privado en diferentes industrias de alta tecnología, pero nunca se llegó a establecer en la práctica²⁰.

Estas iniciativas más ambiciosas entraron en un *impasse* en un contexto de fuerte restricción fiscal tras el acuerdo alcanzado por el Gobierno argentino con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio de 2018. De hecho, en febrero del mismo año, antes de concertarse dicho acuerdo y como parte de una notable reducción de las entidades con el fin de recortar el gasto del sector público nacional, la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos pasó a ser la Dirección Nacional de Servicios Basados en el Conocimiento, dentro de la Secretaría de Emprendedores y PyMEs del Ministerio de Producción y Trabajo.

Respecto a los avances en las políticas impulsadas por la mencionada Subsecretaría hasta su disolución, una de las áreas en que se centraba la atención era la de recursos humanos. En ese marco, en 2016 se lanzó el Programa de Estímulo a la Formación de Analistas del Conocimiento (Programa 111 Mil). Dicha iniciativa abarcaba tanto la enseñanza de competencias técnicas como de habilidades blandas que permitieran mejorar el acceso al mercado laboral y las condiciones de empleabilidad de los beneficiados. Sus objetivos específicos eran:

- Favorecer las capacidades técnicas del sector de servicios modernos mediante la formación de 100.000 analistas del conocimiento (programadores informáticos, productores audiovisuales, auxiliares en ingeniería o auxiliares en empresas de servicios) en cuatro años.
- Promover la formación de 10.000 ingenieros relacionados con la economía del conocimiento.
- Estimular el surgimiento de 1.000 emprendedores orientados a la creación de empresas de base tecnológica.

El primer objetivo es el único en que se han logrado avances prácticos. El programa se estructura mediante cursos presenciales de 500 horas de duración. Estos cursos están dirigidos a quienes hayan completado el nivel de educación secundaria, o a los mayores de 16 años que estén en el último año de secundaria. Si bien se preveían cursos para distintos perfiles laborales, en la práctica solo se abrieron los orientados a formar programadores. Esto no es de sorprender, dado que ya existía un consenso previo sobre la necesidad de

¹⁹ Véase [en línea] <https://www.lanacion.com.ar/2111489-industria-40-presenta-el-gobierno-un-plan-para-modernizar-la-economia> y <https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2018/03/19/el-plan-del-gobierno-para-poner-en-el-centro-de-la-escena-productiva-a-la-economia-4-0/>.

²⁰ Véase [en línea] <https://www.infobae.com/economia/2018/03/24/consejo-de-notables-quienes-son-los-20-empresarios-elegidos-por-mauricio-macri-para-la-economia-del-futuro/>.

formar recursos para este sector, así como iniciativas concretas de capacitación que se habían puesto en marcha en el país (con la participación activa de las asociaciones empresariales), lo que no ocurría en relación con el resto de los servicios modernos.

Hasta fines de 2017, se habían inscrito alrededor de 60.000 aspirantes. A la mitad de ellos se les asignaron cursos, pero solo 18.000 comenzaron efectivamente sus estudios. Se abrieron 700 sedes (tanto en escuelas técnicas de nivel secundario como en universidades) y se identificaron otras 400 posibles, con cobertura en todas las provincias. En cifras aproximadas, la mitad de los alumnos eran personas con educación secundaria, insertas en el mercado laboral, pero insatisfechas con sus ingresos o puestos de trabajo. El resto eran fundamentalmente estudiantes de informática que buscaban una salida laboral rápida y profesionales o técnicos que deseaban reorientar su carrera laboral. Solo se emitieron 600 certificados de finalización de cursos en 2017²¹. No obstante, hay que considerar que a esa fecha apenas una fracción de los 18.000 ingresantes había completado sus estudios, ya que muchos cursos comenzaron a mediados o finales de 2017. En entrevistas realizadas en el marco de este análisis se mencionó que, en promedio, un 30% de los alumnos completan el programa y que en torno a un 20% del total rinde el examen final. Entre los factores que explican la deserción cabe mencionar la falta de preparación previa, la disparidad entre las expectativas de los ingresantes y los contenidos de los cursos, y las dificultades para combinar las clases con la vida laboral.

En el plano financiero, la segunda área clave de la ex Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos, se logró que en el marco del programa FONAPYME se incluyese un instrumento especial para el sector de *software*, destinado a inversión y capital de trabajo, con un cupo determinado, garantías flexibles y tasas subsidiadas. Para los proyectos de inversión hay hasta siete años de plazo y uno de gracia, mientras que para gastos corrientes el plazo es de hasta tres años. Además, a fines de 2017 se lanzaron nuevas líneas de créditos, en articulación con el BICE, orientadas a empresas de *software* y servicios informáticos, con bonificación de tasa de interés para pymes, aplicables a adelanto de inversiones, adquisición de empresas locales o extranjeras, prefinanciación y financiación de exportaciones y garantías de oferta en el exterior²².

²¹ Véase [en línea] <https://www.infotechnology.com/online/Que-fue-del-plan-del-gobierno-para-crear-111-mil-empleos-20180323-0007.html>.

²² También se puso en marcha el programa Presoft, dirigido a empresas de más de dos años de antigüedad que tengan hasta 25 empleados en relación de dependencia y no se hayan acogido a la Ley de *Software*. El programa otorgaba aportes no reembolsables (ANR), que podían representar hasta el 60% del costo total de proyectos de desarrollo de mercados externos, certificación de normas de calidad o consultoría en I+D. La intención era que, una vez terminados esos proyectos, las empresas estuvieran en condiciones de acogerse a la Ley de *Software*. El programa cesó, ya que el Gobierno decidió terminar con todas las líneas de ANR vigentes.

Por último, otras iniciativas de la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos incluían:

- Un programa de fortalecimiento de las capacidades regionales, que buscaba elaborar planes estratégicos para agrupaciones y polos tecnológicos vinculados a sectores de servicios modernos y detectar los principales obstáculos para su desarrollo (por ejemplo, infraestructura y capacidades empresarias). Al presente se conocen 31 agrupaciones con alrededor de 1.500 empresas y 38.000 empleados. Sin embargo, aún no se han elaborado los planes previstos.
- Encuentros sectoriales para elaborar planes de acción en áreas tales como *marketing* y publicidad, arquitectura e ingeniería, videojuegos, centros de llamadas, turismo médico, traducciones y comercio electrónico. Estos encuentros han permitido definir algunos obstáculos que se interponen al desarrollo exportador en dichos segmentos.
- Relevamiento de obstáculos regulatorios a las exportaciones de servicios modernos en mercados específicos y participación en negociaciones internacionales vinculadas al sector (incluida la capacitación del sector privado en esta materia). Un logro en este sentido fue la firma de un acuerdo de doble tributación con el Brasil, un reclamo de larga data de los prestadores locales de servicios modernos.
- Creación de un Observatorio de la Economía del Conocimiento, cuyo objetivo principal es monitorear las tendencias de los sectores de servicios modernos a nivel mundial, regional y nacional. Este observatorio genera informes periódicos de difusión pública y provee información para los responsables de la adopción de decisiones en el Gobierno.

C. El esquema de gobernanza de las políticas para los servicios modernos

Esta sección se concentrará en dos de las iniciativas relevadas en el apartado anterior, orientadas a formar recursos humanos para el sector: los programas Empleartec y 111 Mil. El primero llegó a nuclear a más de 80 actores, con inclusión de empresas locales y extranjeras, polos y agrupaciones de informática, universidades y otras organizaciones educativas. En cuanto a la división del trabajo dentro del programa, la CESSI realizaba las siguientes tareas: i) elaboración y presentación del programa al MTEySS; ii) coordinación del diseño e implementación de los cursos juntamente con las empresas, instituciones y universidades participantes; iii) administración

de los fondos recibidos del MTEySS, y iv) control del desempeño y los resultados del programa. Las funciones de las empresas patrocinadoras eran: i) identificar las áreas donde existiesen brechas entre la oferta y la demanda; ii) definir las instituciones que impartirían los cursos de capacitación, y iii) asegurar la calidad técnica y pedagógica de los cursos. Los llamados efectores (organizaciones educativas y agrupaciones) impartían los cursos y proporcionaban infraestructura y logística. El programa pagaba los honorarios de los docentes y los aranceles por el uso de las instalaciones de los efectores. Estos recibían, además, *hardware* de última generación para instalar o mejorar sus laboratorios de computación.

La CESSI operaba como coordinadora del programa en nombre del sector privado y como interfaz con el MTEySS. El rol del MTEySS, además de financiar el programa, consistía principalmente en verificar si su diseño y objetivos estaban alineados con sus propios objetivos de política, supervisar su correcta implementación y ayudar a difundir oportunidades de empleo entre las personas capacitadas. Otros rasgos relevantes de la estructura de gobierno y la dinámica de funcionamiento de Empleartec incluyen:

- La existencia de vínculos previos entre todos los participantes, lo cual facilitó su creación e implementación, junto con el consenso existente respecto de la necesidad de aumentar la masa de recursos humanos cualificados. En particular, todos los agentes involucrados habían participado en iniciativas similares, precursoras directas del programa Empleartec. Ello permitió conocer mejor la demanda y oferta del mercado de capacitación en este sector.
- La CESSI es una asociación empresarial relativamente joven y sus miembros son, en su mayoría, profesionales universitarios que trabajan en un sector en que el cambio técnico es rápido y la necesidad de estar en contacto con las tendencias comerciales mundiales es apremiante. Esto podría ayudar a explicar por qué la CESSI ha sido tan activa en el lanzamiento de iniciativas destinadas a abordar los diferentes desafíos que enfrenta el sector.
- El principal incentivo de participación para el sector privado es que la falta de recursos humanos constituye un problema para empresas de todos los tamaños y orígenes y de cualquier segmento de la industria. Además, el costo del programa era bajo, ya que las empresas apenas proveían el material educativo y asignaban parcialmente tiempo de sus empleados al diseño y la implementación. En el caso de las universidades y las agrupaciones, la participación permitía no solo obtener recursos monetarios y equipamiento de última generación, sino que también ayudaba a su consolidación institucional.

- La división del trabajo establecida en el programa era apropiada, en la medida en que el sector privado conoce mejor las habilidades requeridas y las entidades que pueden impartir cursos de alta calidad. Gracias a la participación privada, el Estado tiene acceso a información que de otro modo sería muy costoso reunir. Por otro lado, el MTEySS tiene acceso a fondos que no están disponibles para el sector privado, puede establecer mecanismos de supervisión adecuados y tiene una amplia red de organismos que pueden ayudar a diseminar el programa y fomentar la incorporación de personas capacitadas al mercado laboral formal. Por último, las universidades y otros efectores tienen contactos con los posibles destinatarios de los cursos y con los profesores.
- El programa incluía cursos que capacitaban a las personas en tecnologías que eran propiedad de algunas de las empresas patrocinadoras. Sin embargo, el hecho de que muchos de los principales actores del mercado formaban parte de Empleartec y de que este estuviera abierto a la participación de todas las empresas privadas contribuía a reducir el riesgo de que un pequeño grupo de actores lo aprovechara para reforzar el uso de sus tecnologías a expensas de otros competidores. Incluso ciertas tecnologías de código abierto (como Linux) eran parte del programa. A su vez, aunque se podría pensar que las grandes empresas se beneficiaban al máximo de la iniciativa, ya que les corresponde la mayor parte de la demanda de mano de obra, el alivio del cuello de botella en la oferta laboral favorece a todo tipo de empresas, pues ayuda a reducir las presiones salariales y la rotación del personal.

El análisis del programa (Bisang y otros, 2016) revela que hubo un proceso de aprendizaje durante su implementación, ya que *a priori* no se conocía la composición, los antecedentes ni los intereses de los potenciales estudiantes, por lo que las empresas y los efectores tuvieron que ir ajustando la naturaleza y el contenido de los cursos. Según algunos entrevistados, este proceso ayudó a mejorar la implementación de los cursos y a definir más claramente su población objetivo.

El programa funcionó durante varios años y fue renovado en más de una ocasión, hasta que se lo discontinuó, en gran medida debido a la creación del Programa 111 Mil, más ambicioso. Esta resiliencia se vio favorecida por la legitimidad y las capacidades de los actores privados involucrados, por el consenso respecto de la centralidad del problema de la formación de recursos humanos y por la creación de una sección especializada dentro del MTEySS (Bisang y otros, 2016).

El Programa 111 Mil es mucho más reciente, por lo cual su análisis es necesariamente preliminar. Los contenidos curriculares y los cursos se

basan en un trabajo previo realizado entre el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) (dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología), la CESSI y Argencon, que incluyó el análisis de experiencias similares llevadas adelante a escala más pequeña en la Argentina, así como en otros países. Este trabajo previo desembocó en la elaboración de un documento que definía las competencias que se esperaban de un programador. Dicho documento fue avalado por el sector privado, como forma de facilitar la inserción laboral de los graduados.

Los cursos se imparten de forma gratuita (el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología paga a los instructores y a las entidades educativas, pero el sector privado y el académico proveen el material de enseñanza). Al final, los alumnos se someten a un examen elaborado y evaluado por un comité integrado por académicos, representantes del sector privado y de la Fundación Sadosky. Los docentes provienen del ámbito educativo (secundario o universitario) o del sector privado. Por su parte, entre otras funciones, el Ministerio de Producción y Trabajo instrumenta acciones específicas con miras a determinar las necesidades de formación de analistas del conocimiento, en consonancia con las demandas y requisitos del sector productivo. Además, mantiene un equipo de articuladores laborales, cuya función es facilitar el acceso de los graduados a empleos en el sector privado. El consejo consultivo del programa está integrado por un representante de la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos, un representante de la Subsecretaría de Política y de Gestión de la PyME, y un representante del INET. El MTEySS y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social también colaboran en la difusión e implementación del programa (por ejemplo, mediante cursos de nivelación) y en la identificación de efectores y beneficiarios.

Una parte del análisis realizado para el plan Empleartec también se aplica a esta iniciativa, incluida la existencia de vínculos previos entre los actores y el consenso sobre la relevancia del problema abordado. Sin embargo, el Programa 111 Mil es más ambicioso e involucra a más organizaciones y niveles de gobierno, lo que a su vez provocó algunos problemas en su ejecución. Además, el rol del Estado es más relevante y la participación privada se limita a la validación, difusión y acompañamiento, a diferencia de Empleartec, donde el sector privado jugaba un rol clave en el diseño y la implementación.

Los recursos para financiar el Programa 111 Mil provienen de partidas preexistentes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, que son giradas a las provincias y al sistema universitario. Ello puede provocar dificultades, ya que la aplicación de los fondos al 111 Mil puede entrar en conflicto con otros objetivos previos incluidos en esas partidas. Téngase en cuenta además que el propulsor del programa es el Ministerio de Producción y Trabajo, mientras que el interés del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología depende en gran medida de los objetivos que puedan tener sus

autoridades y de hasta qué punto internalizan las necesidades de formación que provienen del sector productivo. Por lo tanto, no es de sorprender que tras la partida del Director Ejecutivo del INET, que había participado en la concepción del programa, haya decaído el entusiasmo (y la disponibilidad para aportar fondos) por parte de la cartera de Educación.

Un segundo conflicto de coordinación surge de la organización federal argentina, donde las provincias gozan de autonomía en cuanto a su sistema educativo. Por ese motivo, el programa tuvo un resultado dispar, tanto en lo que respecta a su difusión como a la apertura de cursos. Ello no solo se debió al mayor o menor interés que despertó en cada caso, sino también a diferencias normativas en cuanto a los mecanismos de recepción y disposición de fondos en cada jurisdicción. Lo mismo ocurrió con el nivel de los docentes a cargo (en algunas provincias las autoridades rechazaron la ayuda del Gobierno para seleccionar a los profesores, lo que en general terminó por afectar la calidad de la enseñanza, teniendo en cuenta la falta de docentes capacitados, en particular en las provincias más rezagadas del país). Por último, en algunas jurisdicciones se observaron importantes demoras en los pagos a profesores, por lo que muchos docentes desistieron de seguir siendo parte del programa.

En este aspecto es que se observa la colisión entre las buenas intenciones del diseño del programa y la compleja realidad resultante de implementar una iniciativa en que participa una gran diversidad de actores, cada uno con autonomía administrativa y mandatos específicos. Desde el Ministerio de Producción y Trabajo se buscó federalizar y expandir la capilaridad del programa, involucrando a las provincias y a sus escuelas técnicas. Además, se pretendió que, al ser el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología el que aportara los fondos, se fortaleciera la resiliencia del programa ante posibles cambios de autoridades y prioridades en el Ministerio de Producción y Trabajo. Sin embargo, en la práctica, estas intenciones se enfrentaron a barreras derivadas de la dificultad de coordinar agendas entre organismos que tienen normas, objetivos, culturas e intereses diversos, en ausencia de un mandato superior claro que blindara el programa y lo legitimara como prioridad de política al más alto nivel.

Por otra parte, aun cuando la estructura curricular fue consensuada con el sector privado, algunos observadores cuestionaron la pertinencia de la formación ofrecida²³. Finalmente, la disolución de la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos y la renuncia del impulsor del programa tampoco favorecieron la consolidación de una iniciativa incipiente. De hecho, se alejaron casi todos los principales funcionarios de la exsubsecretaría e incluso se han desarmado equipos de trabajo (por ejemplo, los articuladores laborales).

²³ Véase [en línea] <https://www.infotechnology.com/online/Que-fue-del-plan-del-gobierno-para-crear-111-mil-empleos-20180323-0007.html>.

D. Conclusiones

En la década de 2000, la Argentina aprovechó las oportunidades disponibles en los mercados globales de servicios modernos. Si bien en la siguiente década el dinamismo exportador se estancó, la Argentina continúa ostentando una posición relevante en estos mercados, en particular si se la compara con otros países de la región.

Al parecer no se ha realizado ninguna evaluación seria respecto de la influencia de las políticas públicas sobre este proceso. En todo caso, es posible afirmar que, si la hubo, se limitó al sector de *software*, que aporta poco más del 20% del total de las exportaciones de servicios modernos. Incluso en este caso, tampoco está claro el impacto de las leyes promocionales, ya que las grandes multinacionales exportadoras de *software*, como IBM, Tata o Hewlett Packard, no son beneficiarias de la Ley núm. 26.692. Esto no limita el interés por analizar la gobernanza de las políticas relacionadas con estos sectores, pero pone de relieve la necesidad de implementar mecanismos permanentes de evaluación de dichas políticas, como una herramienta central para decidir sobre su continuidad, objetivos y características.

Dicho esto, hasta la asunción de Mauricio Macri como Presidente no se había creado un organismo dedicado específicamente al sector de los servicios modernos. En este sentido, la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos representó un paso adelante para generar una estrategia coherente de apoyo a estas actividades, que son de interés prioritario del Gobierno dentro de su proyecto de transformación productiva. El nuevo organismo fue constituido con personal profesional, con un líder que tenía amplios contactos y conocimiento del sector privado y que impulsó una agenda estratégica a mediano y largo plazo, aunque esta nunca fue adoptada de manera oficial.

Lamentablemente, la continuidad de las políticas públicas no es un punto fuerte en la historia argentina y, a poco más de dos años de su creación, el organismo fue reemplazado por una entidad de menor nivel. Más aún, en septiembre de 2018, en el marco de un importante ajuste de las cuentas públicas, el Gobierno decidió poner retenciones a las exportaciones de todos los servicios, lo que de algún modo iba en contra del carácter prioritario que se le asignaba al sector²⁴. Si bien la degradación institucional no necesariamente se traduce en el abandono de los instrumentos, las iniciativas introducidas por la gestión inicial perdieron prioridad, en parte por los recortes generales de recursos que han debido realizarse en diversas áreas del Estado ante la necesidad de reducir el déficit fiscal. Sin embargo, también parece haber influido el hecho de que, aun dentro del propio ministerio que albergaba

²⁴ Las retenciones se fijaron en valores similares al aplicable a productos agropecuarios y mayores que el de bienes industriales.

la disuelta subsecretaría, no existía total unanimidad de criterio sobre la conveniencia de las políticas que esta impulsaba.

Dado que el programa más emblemático de la subsecretaría, el Programa 111 Mil, requería cooperación no solo horizontal (con otros ministerios), sino también vertical (con las provinciales), la inexistencia de un mecanismo u organismo coordinador de nivel superior terminó dificultando seriamente su implementación. Además, si bien el programa, y en general el accionar de la subsecretaría, se desarrollaron en el marco de expresos canales de cooperación y confianza con el sector privado, esas alianzas no fueron suficientes para dar mayor resiliencia a las políticas. En este punto es importante agregar que distintos indicios sugieren que desde el sector gubernamental no existe completo acuerdo respecto de quienes son los interlocutores válidos en el sector privado.

El análisis de este caso deja al menos dos enseñanzas. La primera es que, si los programas no se consideran prioritarios desde el punto de vista de las más altas autoridades, están más expuestos a recortes presupuestarios (aun cuando el sector beneficiario sí se consideraba prioritario, como sucedió en este caso). La segunda es que resulta difícil plantear políticas que requieran cooperación con otras áreas del gobierno, tanto central como subnacional, cada una con sus objetivos, rutinas e intereses específicos, si no existen claros mecanismos de coordinación y liderazgo.

Antes de cerrar el capítulo, cabe hacer un comentario sobre la centralidad casi excluyente que ha tenido el sector de *software* y servicios informáticos en la agenda de políticas relacionadas con los sectores modernos. Entre las posibles explicaciones de tal fenómeno se destacan: i) que fue el primero en mostrar un dinamismo exportador relevante en el nuevo milenio, en gran medida debido a la acumulación de capacidades en las dos décadas previas al *boom* exportador; ii) que hay una asociación empresarial representativa de la industria (CESSI) que es reconocida como líder por las empresas y ha sido capaz de entablar relaciones estrechas con el sector público en distintas etapas y niveles; iii) que el *software* es reconocido como una tecnología transversal que tiene un amplio potencial de transformación productiva y tecnológica y capacidad de contribuir a la difusión de los conocimientos, y iv) que en el debate público y político la industria de *software* es más fácilmente reconocible como un sector merecedor de un tratamiento promocional que otros sectores de servicios modernos, cuyas actividades son tal vez más difíciles de explicar a un público no especializado. Todo esto también contribuye a explicar la intensa actividad de cabildeo que han desplegado los representantes de esta industria en defensa de la prórroga de los beneficios de la mencionada Ley de *Software* (cuya vigencia se extendía hasta 2019).

En cuanto a los desafíos de cara al futuro, es posible mencionar los siguientes: i) ampliar la agenda a otros sectores de servicios modernos,

evitando posibles situaciones de captura de esa agenda por el sector de *software*²⁵; ii) consolidar mecanismos de liderazgo y coordinación de las políticas relacionadas con el sector a nivel nacional y crear espacios estables de articulación con las provincias y con el sector privado; iii) incorporar, entre los objetivos de política para los sectores modernos, la promoción de vinculaciones con el tejido productivo local, yendo más allá del fomento de las exportaciones y buscando potenciar la competitividad sistémica de la economía local, y iv) fortalecer la institucionalidad de los clústeres y polos territoriales, como forma de estimular mayores vínculos entre los proveedores de servicios modernos y las actividades productivas insignia de cada región.

Bibliografía

- Arza, V., M. Fressoli y E. López (2017), "Ciencia abierta en Argentina: un mapeo de experiencias actuales", *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. 28, N° 55, Concepción del Uruguay, Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Barletta, F., M. Pereira y G. Yoguel (2016), "Impacto de la política de apoyo a la industria de *software* y servicios informáticos", *Documento de Trabajo*, N° 4, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).
- Bisang, R. y otros (2016), "Sugar cane, software and fashion: public-private collaboration in Argentina", *Two to Tango: Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*, E. Fernández-Arias y otros, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Castillo, V., L. Figal-Garone y A. Maffioli (2015), *Informe de evaluación de impacto del PACC en Argentina*, Buenos Aires, Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Castillo, V. y otros (2010), "Can SME policies improve firm performance? Evidence from an impact evaluation in Argentina", *OVE Working Paper*, N° 0710, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castro, L. y D. Jorrat (2013), "Evaluación de impacto de programas públicos de financiamiento sobre la innovación y la productividad. El caso de los Servicios de Software e Informáticos de la Argentina", *Documento de Trabajo*, N° 115, Buenos Aires, CIPPEC.
- Dávila, C. (2018), "Tendencias del mercado TI y de la transformación digital. Impacto en los servicios de TI y BPO, a nivel mundial" [en línea] <http://www.peruserservicesummit.com/Content/Presentaciones/Carlo-Davila-IDC-PSS2018.pdf>.
- Devlin, R. (2016), *Hacia una buena gobernanza de los consejos de alianzas público-privadas de apoyo a las políticas industriales en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Edery, D. (2018), "Internalización de la oferta peruana de servicios. Plan Operativo Institucional 2018", [en línea] <http://www.siicex.gob.pe/siicex/resources/sectoresproductivos/Plan%20de%20Exportaci%C3%B3n%20de%20Servicios%202018.pdf>.

²⁵ De hecho, en lugar de prorrogar la Ley de *Software*, en 2019 se dictó una Ley de Economía del Conocimiento (núm 27.506) que reformula parcialmente el esquema de beneficios impositivos de la ley anterior y los extiende a un conjunto de sectores intensivos en conocimiento, incluidos casi todos los servicios modernos.

- Gajst, N. y M. L. Frugoni (2016), "Software y Servicios Informáticos", *Informes de Cadenas de Valor*, N° 12, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.
- ISSP Research Group (2016), "International Social Survey Programme: Citizenship II - ISSP 2014", Colonia [en línea] modules/issp-modules-by-topic/citizenship/2014.
- Lavarello, P. y M. Sarabia (2015), "La política industrial en la Argentina durante la década de 2000", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 45 (LC/L.4142), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- López, A. (2018), "Los servicios basados en conocimiento: ¿una oportunidad para la transformación productiva en Argentina?", *Documento de Trabajo*, N° 31, Buenos Aires, Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP), Universidad de Buenos Aires.
- López, A. y G. Svarzman (2016), *Políticas y herramientas para fomentar la innovación empresarial en argentina: diagnóstico y sugerencias de políticas*, informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- López, A. y D. Ramos (2013), "Los servicios basados en el conocimiento: una nueva oportunidad exportadora para la Argentina", *Documento de Trabajo*, N° 53, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- _____(2012), "Nuevos sectores exportadores de servicios: trayectoria reciente e inserción internacional", *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*, R. Mercado, B. Kosacoff y F. Porta, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- OPSSI (Observatorio Permanente de la Industria del Software y Servicios Informáticos de la República) (2016), *Reporte anual sobre el sector de Software y Servicios Informáticos de la República Argentina*, Buenos Aires.
- Suznábar, C. y J. Benavente (2018), "Políticas 4.0 para la cuarta revolución industrial, Puntos sobre la innovación", *Puntos sobre la i*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://blogs.iadb.org/puntossobrelai/2018/12/03/politicas-de-transformacion-digital>.

Capítulo II

Brasil: iniciativas gubernamentales centradas en el mercado interno

*Vivian Couto*¹
*Joanna Peluffo*²

Introducción

El Brasil es el mayor exportador de servicios modernos de América Latina, condición que no sorprende al ser la economía más grande de la región y la octava a nivel mundial. Sin embargo, en comparación con sus pares en desarrollo del grupo BRIC (Brasil, Federación de Rusia, India y China), presenta muy bajos niveles de inserción internacional. El Brasil ocupa apenas la posición 34 en el *ranking* de los principales exportadores de servicios de telecomunicaciones, informática e información y el lugar 19 en otros servicios empresariales (OMC, s/f).

Entre 2007 y 2017, las exportaciones de servicios modernos del Brasil registraron una variación positiva, con tasas de crecimiento superiores a las de China y la India (OMC, s/f). Además, en los inicios de aquel período, los servicios modernos superaron por primera vez a las exportaciones tradicionales y, hacia 2017, representaron dos terceras partes del total exportado de servicios (OMC, s/f). No obstante, los servicios modernos mantienen una

¹ Vivian Couto tiene un Máster en Economía Internacional de la Universidad de Utrecht, Utrecht (Países Bajos). Ex Asistente de Investigación del Centro de Cadenas Globales de Valor de la Universidad Duke (Estados Unidos).

² Joanna Peluffo está cursando un MBA de la Universidad ORT (Uruguay).

importante orientación al mercado interno. En 2015, solo un 3% de las empresas brasileñas de servicios de TI vendían sus soluciones al mercado internacional (EUBrasil, 2015).

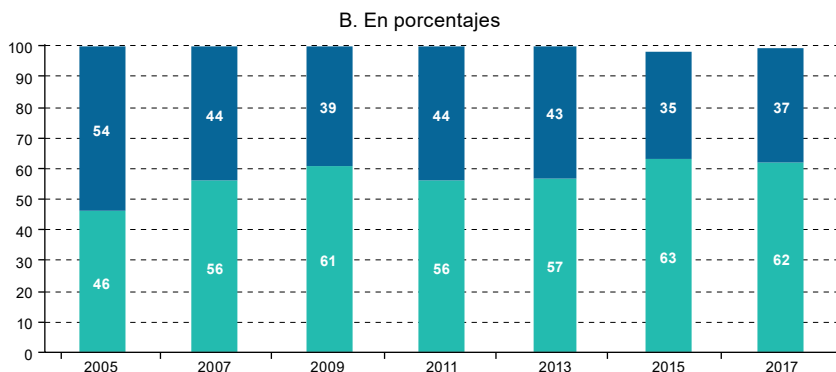
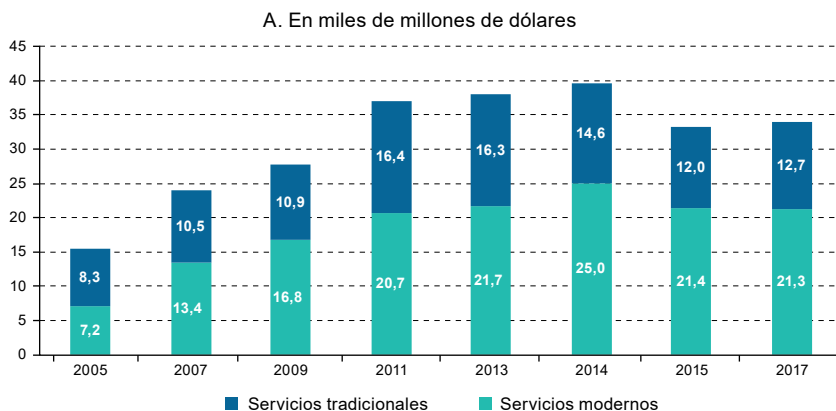
El bajo nivel de desempeño del Brasil en el mercado internacional responde, primordialmente, a su reducida productividad laboral y estrictas barreras regulatorias. En estos aspectos, ni las políticas industriales de la década de 2010, ni las estrategias de ciencia y tecnología han logrado producir avances. Estos desafíos guardan un estrecho vínculo con la escasa sensibilización sobre el potencial del sector entre los encargados de la formulación de políticas. En oposición a una concientización integral a nivel del Gobierno federal, la gobernanza del sector de servicios modernos ha consistido en esfuerzos aislados por parte de algunos ministerios u organismos gubernamentales.

El capítulo se organiza del modo que se describe a continuación. En la sección A se presenta la evolución de las exportaciones de servicios modernos del Brasil. En la sección B se analiza la gobernanza del sector y se describen las iniciativas transversales y sectoriales adoptadas por el Gobierno federal durante los últimos diez años. En la sección C se evalúa la calidad de la gobernanza, según los principios de Devlin y Moguillansky (2011). En la sección D se exponen las conclusiones, a la luz de las buenas prácticas y los desafíos de cara al futuro, y se recogen algunas enseñanzas de política. Por su parte, la sección A se basa fundamentalmente en el uso de información estadística disponible en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entretanto, las secciones B y C se apoyan en la revisión de la documentación e información disponibles públicamente, así como en entrevistas a funcionarios públicos y privados y expertos sectoriales.

A. Desempeño de las exportaciones de servicios modernos

En 2017, el Brasil exportó 34.500 millones de dólares en servicios (OMC, s/f). El 62% correspondió a servicios modernos y el 37%, a servicios tradicionales. Los primeros superaron a los segundos por primera vez en la historia en 2007. A partir de este año, y hasta 2017, las exportaciones de servicios modernos habrían de crecer a una tasa promedio anual del 6%, pasando de 7.200 millones a 21.300 millones de dólares (véase el gráfico II.1). Durante este período, la media anual de crecimiento en los servicios tradicionales alcanzó un 3% (OMC, s/f).

Gráfico II.1
Brasil: exportaciones de servicios por categoría, 2005-2017



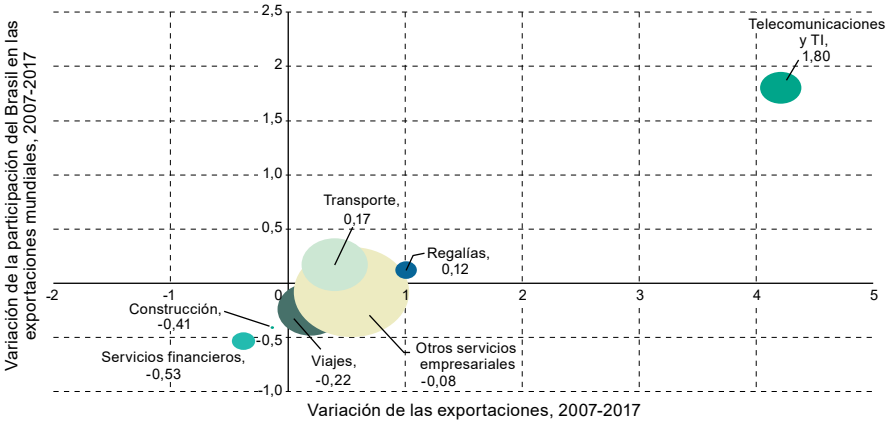
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), "Statistics Database", Washington, D.C., s/f [base de datos en línea] <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDStatProgramHome.aspx?Language=E>.

En el gráfico II.2 se hace una descripción desagregada de la evolución de las exportaciones de servicios modernos en comparación con los servicios tradicionales. Entre 2007 y 2017, la variación más importante la protagonizaron los servicios de telecomunicaciones, informática e información (en adelante, servicios de TI), cuyas exportaciones se cuadruplicaron con creces entre 2007 y 2017 (OMC, s/f). Sin embargo, la categoría más relevante en lo que se refiere a las exportaciones en 2017 fue la de otros servicios empresariales, que experimentó un crecimiento sustancialmente más bajo, con valores apenas superiores a la de los servicios de transporte.

Si bien los servicios modernos representan casi dos tercios de las exportaciones de servicios, las variaciones de la participación en el mercado mundial resultan similares a las de los servicios tradicionales. La excepción es

el sector de TI que, impulsado por los cambios tecnológicos y la fuerte demanda de clientes de los Estados Unidos, experimentó un crecimiento anual promedio del 18% en su participación en las exportaciones mundiales (véase el gráfico II.2).

Gráfico II.2
Brasil: exportaciones de servicios y variaciones en la participación a nivel mundial, por categoría, 2007-2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), "Statistics Database", Washington, D.C., s/f [base de datos en línea] <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDStatProgramHome.aspx?Language=E>.

Nota: El tamaño de cada círculo representa el valor absoluto de las exportaciones del Brasil en el sector correspondiente en 2017. El porcentaje de la etiqueta en cada círculo representa la variación de la participación en el mercado internacional en el período 2007-2017.

A pesar de sus dimensiones continentales, el Brasil tiene una participación muy reducida en el mercado internacional de servicios modernos en comparación con la mayoría de sus pares: la octava economía del mundo representa un 0,45% de las exportaciones mundiales de servicios de computación (30 veces menos que la India) y un 1,44% del total mundial de otros servicios empresariales (4 veces menos que la India) (OMC, s/f). A diferencia de sus pares del grupo BRIC, donde los servicios modernos han asumido un rol prevalentemente exportador, en el Brasil continúan teniendo un rol más bien interno (Fleury y Fleury, 2011). En 2015, solo el 3% de las empresas brasileñas de *software* participaban activamente en el mercado internacional (EUBrasil, 2015).

La magra inserción internacional del país está vinculada a grandes desafíos de competitividad, relacionados con bajos niveles de productividad laboral y altas barreras regulatorias (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016; Sturgeon, 2016)³. En el caso específico de los servicios de centros de llamadas (*call-center*), que se orientan tanto a la exportación como al mercado interno, se suma como factor adverso la escasez de capital humano angloparlante.

³ El Brasil presenta muy baja productividad en el sector de servicios y la inserción internacional estaría entre las variables más vinculadas a ella. El escaso nivel de integración internacional y la baja productividad componen dos caras de una misma moneda.

Las barreras normativas y los elevados costos operativos afectan no solo al comercio de servicios, sino también a la atracción de inversión extranjera directa. A diferencia de economías pares como China, la India y México, el Brasil no ha logrado captar inversiones orientadas a las exportaciones. En este sentido, cabe destacar que la presencia de proveedores líderes de servicios externalizados, como Tata Consulting Services e Infosys, responde únicamente al atractivo del mercado brasileño y no al modelo de deslocalización internacional (*offshoring*) que persiguen estas compañías. Al igual que las grandes multinacionales de alta tecnología, como Dell, Samsung o Intel, las proveedoras indias arriba mencionadas llegaron al Brasil durante la década de 2010 para captar una porción del mercado local. De hecho, si del Global Services Location Index (GSLI) de A.T. Kearney se excluye el indicador que mide el tamaño del mercado (véase el cuadro II.1), el Brasil cae de la posición 5 a la 24. En ese caso, se mantiene por encima de Sudáfrica (26), China (28) y la Argentina (29), pero queda por debajo de Ghana (12), el Pakistán (22) y Jamaica (23) (A.T. Kearney, 2017).

Cuadro II.1
Global Services Location Index, 2017^a

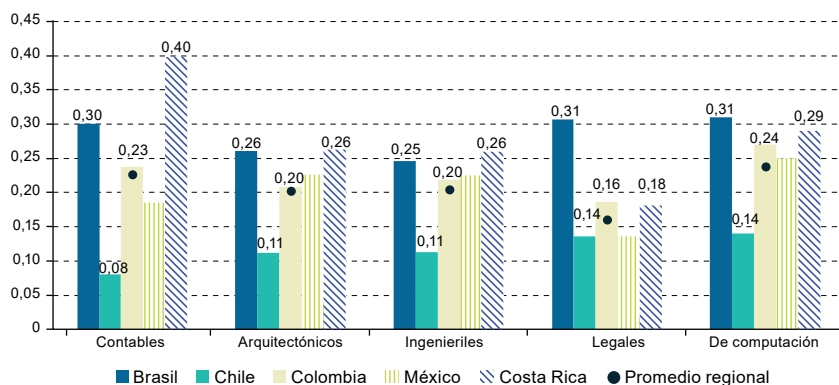
País	Atractivo financiero (a)	Disponibilidad y calidad del talento (b)	Ambiente de negocios (c)	(a)+(b)+(c)	Ranking GSLI	(a)+(c)	Ranking si se excluye (b)
India	3,3	2,63	1,14	7,07	1	4,44	6
China	2,37	2,69	1,26	6,32	2	3,63	28
Malasia	2,92	1,47	1,72	6,11	3	4,64	1
Indonesia	3,25	1,53	1,2	5,98	4	4,45	5
Brasil	2,65	2,02	1,27	5,94	5	3,92	24
Viet Nam	3,31	1,39	1,22	5,92	6	4,53	3
Filipinas	3,13	1,57	1,17	5,87	7	4,3	10
Tailandia	3,06	1,38	1,43	5,87	8	4,49	4
Chile	2,54	1,33	1,88	5,75	9	4,42	7
Colombia	2,85	1,45	1,43	5,73	10	4,28	11
Sri Lanka	3,42	1,07	1,22	5,71	11	4,64	2
México	2,72	1,61	1,35	5,68	13	4,07	21
Egipto	3,37	1,26	0,99	5,62	14	4,36	9
Perú	2,97	1,19	1,25	5,41	20	4,22	13
Bangladesh	3,34	1,23	0,8	5,37	21	4,14	17
Marruecos	2,9	1,1	1,29	5,29	27	4,19	16
Pakistán	3,35	1,3	0,63	5,28	30	3,98	22
Ghana	3,11	0,94	1,13	5,18	33	4,24	12
Mauritania	2,56	0,97	1,64	5,17	34	4,2	15
Túnez	3,17	0,79	1,2	5,16	35	4,37	8
Argentina	2,37	1,53	1,25	5,15	36	3,62	29
Turquía	2,32	1,45	1,32	5,09	38	3,64	27
Kenia	3,03	0,97	1,09	5,09	39	4,12	18
Trinidad y Tabago	2,5	0,98	1,59	5,07	40	4,09	20
Panamá	2,55	0,8	1,67	5,02	41	4,22	14
Jamaica	2,65	1,03	1,33	5,01	43	3,98	23
Sudáfrica	2,42	1,15	1,36	4,93	45	3,78	26
Uruguay	2,27	0,97	1,65	4,89	46	3,92	25
Senegal	3,05	0,73	1,05	4,83	48	4,1	19

Fuente: A.T. Kearney, "The widening impact of automation", 2017 [en línea] <https://www.kearney.com/digital-transformation/article?/a/the-widening-impact-of-automation-article>.

Nota: Se excluyen los países considerados de altos ingresos según el Banco Mundial.

Respecto de las barreras regulatorias que influyen en la baja participación del Brasil en el mercado internacional de servicios modernos, según el Services Trade Restrictiveness Index (STRI), el país es el más restrictivo de América Latina en el comercio de servicios modernos, incluidos los servicios contables, arquitectónicos, ingenieriles, legales y de computación (véase el gráfico II.3)⁴. En años recientes (2014 a 2017), el Brasil experimentó en todas las categorías mencionadas un ligero empeoramiento del indicador STRI, que pasó de 0,26 a 0,28 en promedio (OCDE, s/f).

Gráfico II.3
Brasil y países seleccionados: sectores seleccionados de servicios modernos en el Services Trade Restrictiveness Index (STRI)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Services Trade Restrictiveness Database", París, s/fb [base de datos en línea] <http://www.compareyourcountry.org/service-trade-restrictions?cr=occd&lg=en&page=0&charts=1+c1489763242568+c1489763243858+c1489763957370&template=1> (s/fb).

Las restricciones más destacadas en el Brasil incluyen las transversales a toda la economía de servicios, y las específicas a ciertos sectores de los servicios modernos. En el primer grupo, se resaltan las diez siguientes:

- i) Se requieren 11 procesos administrativos y 80 días para registrar una nueva empresa, 50 días más que el promedio de América Latina;
- ii) Para establecer una filial extranjera se requiere la promulgación de un decreto ejecutivo por parte del Gobierno federal;
- iii) Ante un nuevo puesto laboral en una proveedora de servicios, se debe dar preferencia a los ciudadanos brasileños, pudiéndose contratar a empleados extranjeros solo si estos demuestran superioridad en las habilidades relevantes;

⁴ Los valores del STRI se colocan entre 0 y 1, siendo 1 el más restrictivo. Estos se calculan considerando la base de datos del STRI acerca de las reglamentaciones de los 34 miembros de la OCDE, más el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India, Indonesia y Sudáfrica. El índice presenta el primer conjunto de indicadores relacionados con los servicios de computación, tomando en cuenta las regulaciones vigentes en 2013. Los puntajes de esta categoría van desde 0,08 hasta 0,34, con una muestra promedio de 0,18.

- iv) Se exige que al menos dos tercios de los trabajadores de las empresas nacionales sean ciudadanos brasileños;
- v) Los extranjeros no pueden adquirir bienes inmuebles de propiedad del Gobierno federal sin el permiso previo del Presidente;
- vi) No están permitidos los pagos de regalías por el uso de patentes y marcas comerciales entre sucursales o subsidiarias ubicadas en el Brasil y sus casas matrices en el extranjero (o cuando la mayor parte del capital de la compañía en el Brasil pertenece al receptor extranjero);
- vii) Se requiere un registro en el Banco Central para las remesas al extranjero, la repatriación de capital y el control de la reinversión de las ganancias;
- viii) Los movimientos de personas dentro de una misma empresa requieren la obtención de una visa temporal por parte de la persona trasladada y el período de permanencia debe durar lo que su contrato de trabajo, con un límite de dos años;
- ix) Los permisos de trabajo para extranjeros que viajen al Brasil con fines de asistencia técnica o servicios de transferencia de tecnología son válidos por un año, pudiendo ser prorrogados 24 meses más, siempre y cuando la firma extranjera firme un acuerdo con un residente brasileño, y
- x) En el proceso de compras públicas, el tratamiento diferencial entre firmas brasileñas y extranjeras no está permitido; sin embargo, la ley prevé la posibilidad de establecer márgenes de preferencia por decreto (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016; OCDE, s/f).

Estas restricciones limitan o encarecen el ingreso de firmas y personas no residentes, lo que produce barreras a la atracción de multinacionales. Estas operaciones suelen generar puestos laborales altamente calificados y derrames de tecnología mediante el movimiento del capital humano (Couto, 2018).

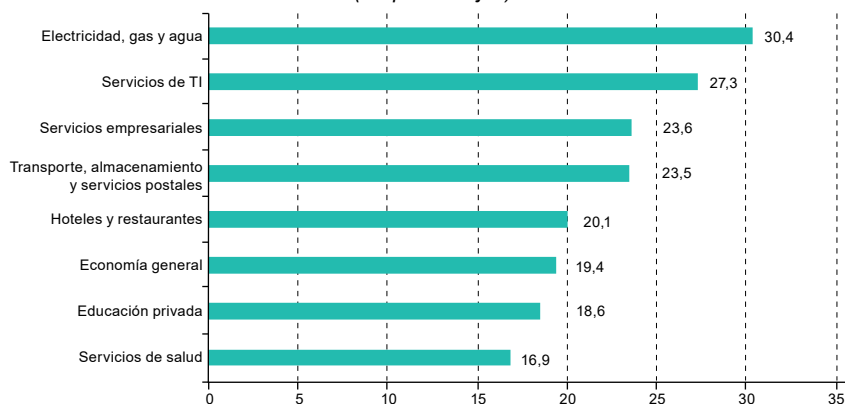
Las normativas específicas son básicamente las que limitan el movimiento de personas a través de la obligatoriedad de asociación en organismos locales (Reis y otros, 2018). Estas pueden variar según el sector de servicios modernos de que se trate:

- **Servicios legales y contables:** solo los abogados con licencia brasileña pueden tener acciones en bufetes de abogados. Los abogados y contadores extranjeros pueden registrarse después de aprobar un examen, o bien pueden practicar la ley de su país de origen y el derecho internacional, como consultores de derecho extranjero (OCDE, s/f).
- **Servicios de ingeniería y arquitectura:** la Ley núm. 5.194 de 1996 impone a los ingenieros y arquitectos extranjeros la obligación de registrarse en el Consejo Federal de Ingeniería y Agronomía (CONFEA), a través del Consejo Regional de

Ingeniería, Arquitectura y Agronomía (CREA) local. Este registro puede tomar hasta tres años y está sujeto a la discreción del CREA correspondiente (Reis y otros, 2018). Además, los ingenieros y arquitectos extranjeros que quieran prestar servicios en el Brasil deberán obtener una visa de trabajo temporal o permanente y homologar su diploma universitario. Asimismo, el personal de gestión de las empresas de estos sectores deberá estar compuesto por residentes (OCDE, s/f). El CONFEA se reserva el derecho a decidir las tareas que pueden realizar los ingenieros registrados. Ello es contrario a las buenas prácticas que indican que estas deben establecerse en listas formales y ser elaboradas por cuerpos independientes (Reis y otros, 2018). Por último, el Brasil no es parte en ninguno de los acuerdos internacionales de reconocimiento mutuo de programas de ingeniería⁵.

Otro grupo de restricciones al comercio de servicios está compuesto por los regímenes impositivos diferenciales. En general, los servicios están más gravados que otros sectores de la economía (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016). A su vez, la carga fiscal media sobre los servicios modernos es superior a la de los servicios tradicionales (véase el gráfico II.4). Igualmente, la Ley núm. 10.168 de 2000 (que prevé la contribución e intervención en el dominio económico (CIDE-Remesas)) impone un 10% de impuesto al comercio de una amplia gama de servicios modernos, incluidas las regalías, los servicios técnicos y otras compensaciones por transferencias de tecnología y asistencia técnica (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016; OCDE, s/f).

Gráfico II.4
Brasil: carga fiscal por sector de servicios, 2013
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Arbache, D. Rouzet y F. Spinelli, "The role of services for economic performance in Brazil", *Trade Policy Papers*, N° 193, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2016, pág. 15 [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/5j1pl4nx0ptc-en>.

⁵ Estos son: Washington Accord for Engineers; Sydney Accord for Engineering Technologists; Dublin Accord for Engineering Technicians.

Los obstáculos regulatorios e impositivos guardan un estrecho vínculo con la falta de sensibilización del Gobierno en relación con el potencial del sector. En general, las autoridades gubernamentales desconocen los beneficios económicos, sociales y ambientales de los servicios modernos con respecto a los de la industria manufacturera o de los servicios tradicionales. Si bien esto es frecuente en países en desarrollo, el Brasil se encuentra (al menos en este sentido) más rezagado que otros países de la región. Estos, aunque históricamente han sido agrícolas o industriales, han desarrollado políticas y estrategias específicamente orientadas a la promoción de la exportación de servicios modernos⁶.

B. La gobernanza de políticas para la exportación de servicios modernos

Al cabo de más de una década de expansión de los servicios modernos (2007 a 2017), el Gobierno del Brasil aún no ha diseñado una política pública integral y específica que esté orientada al desarrollo del sector (Marconini, 2012; EUBrasil, 2015; Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016; Cesar de Oliveira, 2017). La revisión de las políticas industriales implementadas entre 2000 y 2018 pone de manifiesto la falta de sensibilización sobre los servicios modernos. El sector manufacturero se ubica en el epicentro de las intervenciones. El sector terciario se menciona en forma conjunta (bienes y servicios), de modo muy genérico y sin referencia explícita a los sectores modernos⁷.

Las políticas industriales carecen de estrategias específicamente orientadas a la exportación de servicios modernos. En la misma línea, tampoco se han formulado instrumentos para la facilitación del comercio o tratamientos especiales para reducir las barreras normativas, impositivas o administrativas. Por último, ninguna de las políticas industriales de las últimas décadas ha creado una estructura de gobernanza eficaz para la exportación de servicios modernos.

Como suele suceder en países en desarrollo, la excepción es el sector de tecnologías de la información, que obtuvo la denominación de “estratégico” en las políticas industriales de la segunda mitad de la década de 2000. El primer instrumento de apoyo, en el marco de las políticas industriales, lo constituye la Ley del Bien (aún vigente), que permite financiar, a través de fondos no reembolsables y créditos fiscales, la inversión en I+D, la investigación científica y tecnológica y la contratación de doctores en materias afines (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016; Santarcangelo, Schteingart y Porta, 2018).

⁶ Por ejemplo, el Programa de Servicios Globales de Uruguay XXI (Uruguay) y otros citados en este capítulo.

⁷ Se hace referencia a la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior 2004-2008 (PITCE), la Política de Desarrollo Productivo 2008-2010 (PDP), el Plan Brasil Mayor 2010-2015 y el Plan Brasil Más Productivo (de 2016 a la actualidad).

La gobernanza de las exportaciones de servicios modernos comenzó a germinar tímidamente a mediados de la década de 2010, con la formulación del Programa TI Mayor y el Plan Nacional de Exportaciones (PNE). Estos fueron diseñados, respectivamente, por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones (MCTIC) y el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios. El Programa TI Mayor (en adelante, PTIM) es un amplio esquema dedicado a potenciar la competitividad del Brasil en el sector de TI. Su foco principal es la atracción de centros internacionales de I+D. Si bien la mayoría de los instrumentos creados por el PTIM continúan promoviendo con éxito el sector de TI brasileño (por ejemplo, Startup Brasil y Brasil IT+), no se alcanzaron los objetivos de innovación vinculados a la atracción de inversión extranjera directa sofisticada. En este sentido, las operaciones establecidas en el marco del programa alcanzan niveles mínimos de complejidad y sirven, sobre todo, al mercado interno. Por su parte, la creación de trabajo e inversión total sería sustancialmente pequeña si se tienen en cuenta las proporciones del mercado brasileño, con apenas 300 personas empleadas y 400 millones de dólares de inversión total (OCDE, 2015).

En 2015, el Gobierno federal anunció el PNE 2015-2018, con el objetivo específico de promover las oportunidades de comercio exterior y ampliar la incorporación de valor e intensidad tecnológica a las exportaciones (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016; Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2018). Los servicios modernos se incluyeron en cuatro de sus cinco líneas estratégicas, sin introducirse cambios en el eje impositivo. No se previeron iniciativas encaminadas a aliviar la carga fiscal de las importaciones de servicios ni esquemas de reembolsos impositivos para los exportadores de servicios (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016). El tratamiento específico concedido a los servicios modernos se resume a continuación (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016; MDIC, 2015):

- **Acceso a los mercados:**
 - Ampliar y profundizar el Acuerdo de Complementación Económica núm. 53 entre el Brasil y México, e incorporar disciplinas en materia de servicios, comercio electrónico, propiedad intelectual y otras referentes al comercio de bienes.
 - Continuar las negociaciones sobre la ampliación temática de los compromisos comerciales del Brasil con países de América Latina, destacándose las materias concernientes al comercio de servicios y las compras gubernamentales.
 - Iniciar negociaciones de comercio e inversión con nuevos destinos, incluido un acuerdo de convergencia regulatoria y facilitación de comercio con los Estados Unidos, el primer importador de servicios de TI brasileños.

- **Promoción comercial:**
 - Desarrollar una metodología de inteligencia comercial para el sector de servicios, mediante estudios de mercado para 32 destinos priorizados.
 - Simplificar el registro de operaciones de comercio exterior de servicios en el ámbito del Sistema Integrado de Comercio Exterior de Servicios, Intangibles y Otras Operaciones que Produzcan Variaciones en el Patrimonio (SISCOSERV⁸).
- **Facilitación del comercio:**
 - Incluir el sector de servicios en el programa Vitrina del Exportador⁹.
 - Implementar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.
 - Agilizar los procedimientos administrativos relacionados con la importación de servicios a través de la plataforma SISCOSERV.
 - Desarrollar un sistema unificado para la recolección de impuestos.
 - Avanzar en la implementación de operadores económicos autorizados.
- **Financiamiento y garantía de las exportaciones:**
 - Incluir más sectores de servicios (además de los relacionados con la tecnología de la información) en las guías de elegibilidad y alcance de los instrumentos de crédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Hacia finales de 2016, los objetivos del PNE aún carecían de implementación concreta. Solo se emprendieron acciones aisladas y poco eficaces (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016). Si bien el PNE debía funcionar hasta 2018, su implementación se frenó a partir de la destitución de la presidente Dilma Rousseff en 2016. A pesar de que el Gobierno no ha decretado su cierre oficial, los organismos involucrados señalan que el PNE ya no conserva su estatus de política nacional y estratégica (SCS, 2018).

En suma, en oposición a una concientización integral a nivel del Gobierno federal, la gobernanza del sector de servicios modernos ha estado

⁸ El SISCOSERV es un sistema informático desarrollado para el perfeccionamiento de la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas relacionadas con la exportación de servicios modernos, así como para la orientación de estrategias empresariales. El sistema cumple con las directrices del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aprobado por el Decreto Legislativo núm. 30, de 15 de diciembre de 1994, y promulgado por el Decreto núm. 1.355, de 30 de diciembre de 1994.

⁹ La Vitrina del Exportador es una herramienta de comunicación en un formato simple de búsqueda de empresas. Está disponible en inglés, español y portugués. Las compañías se pueden buscar por nombre, posición de la actividad en la balanza de pagos o descripción del servicio que prestan, el sector de actividad, la región de destino o la franja de valor del servicio.

definida por esfuerzos aislados por parte de algunos ministerios u organismos gubernamentales. Estos organismos, y sus iniciativas, se presentan en las siguientes subsecciones.

1. Mapeo de actores involucrados en la gobernanza de los servicios modernos

Los actores públicos y privados más relevantes en la gobernanza de la industria de servicios modernos para la exportación se presentan en los cuadros II.2 y II.3, respectivamente.

Cuadro II.2
Brasil: actores públicos involucrados en la gobernanza para la exportación de servicios modernos

Nombre	Estructura organizacional	Descripción general	Rol tangible en el comercio de servicios
Secretaría de Comercio y Servicios (SCS)	Inserto en el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC)	Primera estructura gubernamental orientada al sector terciario	<ul style="list-style-type: none"> – El fomento de las exportaciones de servicios modernos es relativamente reducido. – Atiende segmentos muy amplios de la economía y significativamente distintos a los servicios modernos, particularmente en términos de valor agregado e intensidad de capital humano altamente calificado.
Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones	Inserto en el Gobierno federal	Encargado de elaborar políticas nacionales de investigación científica, tecnológica, innovación y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Nuclea los esfuerzos para el incremento de la exportación de servicios de TI y la mejora de su competitividad.
APEX-Brasil	Inserta en el Gobierno federal. Gobernada por un consejo de cinco ministerios, la Oficina de la Secretaría Ejecutiva del Programa de Alianzas de Inversiones, la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), el BNDES y otros organismos gubernamentales y privados.	Creada en 2003 para promover los productos y servicios brasileños en el exterior y atraer inversiones extranjeras para sectores estratégicos de la economía	<ul style="list-style-type: none"> – Existen dos especialistas sectoriales para la articulación de la promoción internacional del Brasil como exportador de videojuegos y servicios de TI. Estos especialistas trabajan en conjunto con representantes del sector privado. – No se conocen hojas de ruta o lineamientos programáticos de promoción internacional o atracción de inversiones específicos para estos servicios (videojuegos y servicios de TI) u otros servicios modernos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Brasileña de Promoción de las Exportaciones e Inversiones (APEX-Brasil), "Incentivos Federais", Brasilia, s/f [en línea] <http://www.apexbrasil.com.br/incentivos-federais>; Presidencia de la República, "Plan Alto. Lei N°10.668", 2003 [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.668.htm; SCS (2018).

Nota: En octubre de 2018, el Gobierno Federal del Brasil anunció la fusión de este Ministerio y el Ministerio de Hacienda (América Economía, 2018).

Cuadro II.3
Brasil: actores privados involucrados en la gobernanza para la exportación de servicios modernos

Nombre	Descripción general	Rol en el comercio de servicios
Asociación Brasileña de Empresas de Tecnologías de Información y Comunicaciones (BRASSCOM)	Entidad privada compuesta para articular la comunicación entre el sector de las TIC y los organismos públicos. Representa a 68 empresas y 24 instituciones.	- A diferencia de una década atrás, las temáticas y logros de la agenda actual no presentan un claro enfoque en las exportaciones o en la atracción de inversiones. Los ejemplos de iniciativas desarrolladas en su ámbito de trabajo tienen un sesgo hacia el mercado interno. Se destacan las reformas para la desburocratización del gobierno digital, la reforma laboral, la ley de tercerización y la defensa pública con miras a la adhesión del Brasil a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
Asociación de Comercio Exterior de Brasil (AEB)	Fundada en 1970, es una entidad privada sin fines de lucro que congrega a las empresas exportadoras de bienes y servicios.	- La AEB celebra un encuentro de comercio exterior de servicios en forma anual (ENASERV). En general, trabaja en alianzas con el MDIC y otras confederaciones de servicios privadas.
Asociación para la Promoción de la Excelencia del Software Brasileño (Softex)	Creada en 1992 como un programa público para la promoción de actividades relacionadas con la tecnología de la información, Softex es hoy una organización social-civil de interés público que lleva a cabo acciones encaminadas a mejorar la competitividad de la industria brasileña de servicios de TI.	- Gestiona el sistema que deriva recursos financieros al sector de servicios de TI. En este sentido, es una de las instituciones que apoyan la exportación de servicios modernos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Asociación Brasileña de Empresas de Tecnologías de Información y Comunicaciones (BRASSCOM), "Agenda Comum", São Paulo, s/f [en línea] <http://dev-brasscom.primaestudio.com.br/atualizacao/agenda-comum>; Asociación para la Promoción de la Excelencia del Software Brasileño (Softex), "Conselho de Administração", Brasília, s/f [en línea] <https://www.softex.br/a-softex/conselho-de-administracao>.

En la esfera pública, se destaca el rol de la Secretaría de Comercio y Servicios (SCS), un organismo joven y relativamente pequeño, compuesto por 27 técnicos y profesionales y 11 administrativos de soporte (SCS, 2018). En sentido general, la SCS es responsable de identificar, formular y articular políticas públicas y estrategias de estímulo para las exportaciones de servicios, incluidos no solo los modernos, sino también los tradicionales.

La SCS persigue metas similares a las trazadas por la PNE en 2012, establecidas en el Plan Plurianual 2016-2019. Hacia junio de 2017, la SCS había completado la inclusión de 1.500 empresas del sector de servicios en la base de datos elaborada para la promoción de las exportaciones (Vitrina del Exportador). No obstante, al 20 de enero de 2019, solo el 3% de las firmas de servicios incorporadas a cuatro de las categorías de servicios modernos (tecnología de la información, ingeniería, arquitectura y otros empresariales) pertenecía a la categoría de interés. Concretamente, la herramienta de búsqueda permitió encontrar 23 empresas de otros servicios empresariales, 11 de tecnología de la información, 11 de ingeniería y 3 de arquitectura. De

este total, solo dos compañías registran exportaciones a los Estados Unidos (Brazilian Exporters, 2019). Aún no se han alcanzado otras metas, como el desarrollo de una metodología de inteligencia comercial para el sector de servicios y el perfeccionamiento de la herramienta SISCOSERV para la simplificación de la inclusión de datos (MDIC, sfa).

La SCS es el principal interlocutor del Gobierno con el sector privado. Con el fin de promover la coordinación entre los numerosos agentes privados involucrados en la producción de servicios, la SCS propuso en 2017 la formación de un grupo técnico sobre servicios (aunque no necesariamente modernos), dentro de la órbita de la Secretaría Ejecutiva de la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX)¹⁰. Este grupo es responsable de la coordinación interministerial y público-privada del sector de servicios, a fin de fomentar la discusión de cuatro ejes temáticos: i) tributación en el comercio de servicios; ii) financiamiento y garantías para las exportaciones de servicios; iii) regulación, y iv) facilitación de negocios. En este marco, y con el objetivo de recoger la visión de los exportadores, la SCS se reúne de una a dos veces al año con representantes del sector privado en los denominados foros de competitividad del sector de servicios (FCSS), donde se dan cita representantes de diversos ministerios y casi 30 asociaciones empresariales. Su objetivo es definir las prioridades respecto de la elaboración de una agenda de competitividad de servicios (SCS, 2018). Integran los FCSS más de 27 instituciones privadas de comercio y servicios. Las estrictamente involucradas en el comercio de servicios modernos son solamente ocho: APEX-Brasil, Asociación Brasileña de Consultores de Ingeniería, Brasil Audiovisual Independiente, Asociación Brasileña de Empresas de Tecnologías de Información y Comunicaciones (BRASSCOM), Confederación Nacional de Servicios, Consejo de Arquitectura y Urbanismo del Brasil, Sindicato de Arquitectura e Ingeniería y Asociación para la Promoción de la Excelencia del Software Brasileño (Softex). Los FCSS se complementan con consultas públicas y comunicaciones digitales *ad hoc* con empresas y ministerios (SCS, 2019). Al mes de febrero de 2019, la SCS aguardaba la decisión de una consulta pública sobre la elaboración de una agenda gubernamental que incluyera alianzas público-privadas.

Sin perjuicio de los esfuerzos relacionados con la formulación de la agenda de competitividad, el accionar de la SCS sobre las exportaciones de servicios modernos es relativamente reducido. Se identifican tres motivos

¹⁰ La CAMEX es un órgano integrante del Consejo de Gobierno de la Presidencia de la República. Es responsable de la formulación, implementación y coordinación de políticas y actividades relativas al comercio exterior de bienes y servicios. Está integrada por el Jefe de Estado de la Casa Civil de la Presidencia de la República (presidente del consejo), el Ministro de Industria, Comercio Exterior y Servicios, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Transportes, Puertos y Aviación Civil, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el Ministro de Planificación, Desarrollo y Gestión, y el jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República (MDIC, s/fa).

subyacentes de esta situación. En primer lugar, la SCS atiende segmentos de la economía brasileña muy amplios y significativamente distintos a los servicios modernos, sobre todo por lo que se refiere al valor agregado y la intensidad de capital humano altamente cualificado (por ejemplo, los segmentos de comercio electrónico, franquicias, centros de compras y supermercados). En segundo lugar, la SCS atiende con intensidad las demandas de un sector privado que se centra en el mercado interno (por ejemplo, sobre temas de simplificación tributaria y el marco regulatorio). Por último, el trabajo de la SCS respecto a los servicios modernos presenta dificultades especiales en un escenario político que carece de una adecuada sensibilización respecto de los beneficios del sector, sobre todo desde el punto de vista del crecimiento económico y sus aportes sociales.

Por su parte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones (MCTIC) es el principal agente gubernamental en la gobernanza del sector de servicios de TI. Sin embargo, en las últimas décadas el MCTIC ha centrado sus esfuerzos en producir la infraestructura necesaria para desarrollar la agenda digital y de comercio electrónico, dentro de la esfera del mercado interno.

Por último, si bien la agencia APEX-Brasil, a través de especialistas sectoriales, trabaja para algunos servicios modernos, todavía no se ha establecido un equipo de profesionales especialmente dedicado a los desafíos de competitividad internacional en el sector de los servicios modernos.

En relación con los organismos privados, los más relevantes en la gobernanza del sector de servicios modernos para la exportación son la Asociación Brasileña de Empresas de Tecnologías de Información y Comunicaciones (BRASSCOM), la Asociación de Comercio Exterior de Brasil (AEB) y Softex.

En el marco de la gobernanza de los servicios modernos, Softex es el principal representante del sector de tecnología de la información. Es una organización social-civil de interés público que lleva a cabo acciones encaminadas a mejorar la competitividad de la industria brasileña de servicios de tecnología de la información, así como la disponibilidad de recursos humanos calificados. En lo que se refiere a su estructura formal, posee un Consejo de Administración, que es el órgano colegiado de asesoramiento superior, compuesto por representantes de diferentes entidades del poder público, asociaciones civiles y regionales (Softex, s/f). La organización gestiona el Sistema Softex, que beneficia a más de 6.000 empresas en todo el territorio nacional a través de una red formada por 23 agentes regionales distribuidos por 13 estados brasileños y el Distrito Federal.

Otro de los referentes en este sentido ha sido BRASSCOM que, si bien mantuvo una participación muy activa durante la década de 2000, en los últimos años se ha centrado más en cuestiones domésticas asociadas con la

economía digital. En este sentido, BRASSCOM ha tenido distintos niveles de participación en la gobernanza de la industria de servicios modernos. En 2004, se constituyó como el único organismo que promovía al Brasil como plataforma favorable para la deslocalización de operaciones de servicios modernos, llenando el vacío existente hasta ese momento. Entre 2007 y 2009, con apoyo de A.T. Kearney, llevó a cabo una intensa campaña de promoción internacional, con el objetivo de ubicar al Brasil en las primeras tres posiciones del *ranking* GSLI (Hannah y Knight, 2011). Desde entonces, su papel en la gobernanza del sector ha menguado.

Actualmente, BRASSCOM es responsable de la promoción de la economía digital en el mercado nacional, por lo que sus iniciativas no están centradas en las exportaciones ni en la atracción de inversiones. Las estrategias desarrolladas en el ámbito de su agenda tienen un sesgo hacia el mercado interno. Entre ellas cabe destacar las reformas encaminadas a la desburocratización del gobierno digital, la reforma laboral, la ley de tercerización y la defensa pública con miras a la adhesión del Brasil a la OCDE (BRASSCOM, s/f).

2. Principales iniciativas orientadas al fomento de las exportaciones de servicios modernos

En esta sección se analizan algunas de las iniciativas públicas y público-privadas más importantes relacionadas con la exportación de servicios modernos, implementadas en el período 2012-2018. Se reconocen dos categorías de iniciativas: i) las transversales, diseñadas con el objetivo de habilitar mejoras en las condiciones de negocios y competitividad de las compañías de servicios modernos, y ii) las sectoriales, altamente concentradas en el sector de *software* y servicios de TI, aunque con tímidos avances para el sector de ingeniería y arquitectura. A continuación se describen las iniciativas y su situación a finales de 2018.

a) Iniciativas transversales

Sobre la base del tamaño del mercado brasileño y la amplitud que tienen las políticas transversales de servicios, se hará especial énfasis en las intervenciones cuya formulación e implementación tengan por efecto el mejoramiento de la competitividad del país en servicios modernos o las exportaciones de este tipo de servicios.

La iniciativa de mayor magnitud con miras a fomentar las exportaciones brasileñas de servicios modernos es el Sistema Integrado de Comercio Exterior de Servicios, Intangibles y Otras Operaciones que Produzcan Variaciones en el Patrimonio (SISCOSEV). Se trata de un sistema informatizado para el registro obligatorio de las operaciones de comercio internacional de servicios

en el Brasil¹¹. El sistema fue creado en 2005 y actualmente es administrado y monitoreado por la SCS del MDIC y la Secretaría de Ingresos Federales (RFB)¹².

La creación del SISCOSEV persigue ambiciosos objetivos de alcance universal, entre los que cabe mencionar: i) mejorar las acciones de estímulo, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con los servicios e intangibles; ii) monitorear los diversos mecanismos de fomento del comercio exterior de servicios; iii) fortalecer la participación del país en los flujos internacionales de comercio de servicios, y iv) orientar las estrategias empresariales y negociaciones internacionales de comercio exterior de servicios, mediante la disposición de instrumentos de inteligencia comercial (MDIC, s/fb).

Sin perjuicio de la universalidad de su alcance, el SISCOSEV es una iniciativa modelo en el registro de las estadísticas de los servicios modernos a nivel regional e internacional. En 2017, la herramienta fue destacada como referencia internacional por las Naciones Unidas (MDIC, s/fb). Los factores que le brindan esta singularidad incluyen el grado de innovación, al crear un sistema sin antecedentes, y el alcance de la información que se recoge, incluido, por ejemplo, el modo de exportación de los servicios (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016).

La implementación del SISCOSEV ha estado acompañada por la elaboración de la Nomenclatura Brasileña de Servicios (NBS), un clasificador de servicios exclusivamente formulado para el seguimiento de las exportaciones e importaciones. La NBS se aprobó por ley en diciembre de 2011. Desde entonces el Gobierno pudo establecerla como clasificador nacional para la identificación de servicios e intangibles. Su objetivo es definir un mecanismo que permita elaborar, fiscalizar y avalar las políticas públicas de forma íntegra, con el fin de aumentar la competitividad sectorial y armonizar los apoyos al desarrollo empresarial, la fiscalización, las compras públicas y el comercio exterior. La NBS consta de nueve dígitos y su formulación tiene como base la Clasificación Central de Productos de las Naciones Unidas (CBC 2.0), nomenclatura utilizada en todos los tratados firmados y negociados por el Brasil.

Si bien en la última auditoría disponible (2013) no parece demostrarse la aplicación de la plataforma, fuentes expertas indican que el SISCOSEV continúa perfeccionando su capacidad de producir datos útiles y más específicos que los recogidos por los organismos internacionales (SCS, 2018). Actualmente están disponibles los siguientes datos: i) estadísticas de

¹¹ Registra información de ventas y adquisiciones de servicios realizadas entre empresas domiciliadas en el Brasil y en el exterior. El registro está basado en los cuatro modos de suministro dispuestos en el marco del AGCS y se estructuró en conformidad con los conceptos previstos en el AGCS de la OMC y la legislación tributaria.

¹² El Banco Central del Brasil (BACEN) y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) colaboraron en el proceso de desarrollo del sistema, en especial con la elaboración del NBS.

exportaciones e importaciones correspondientes a los años 2014, 2015 y 2016; ii) clasificación de datos por modo de suministro; iii) clasificación por tipo de servicio, y iv) descarga en distintos formatos, para diversos propósitos (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016). En tan solo una década, el SISCOSEV ha facilitado información precisa y comparable a actores públicos y privados (Arbache, Rouzet y Spinelli, 2016). La puesta en práctica del SISCOSEV le permitió al Gobierno federal identificar los principales actores del sector de servicios e intangibles y, con ello, contribuir a los encuentros público-privados para garantizar que las estrategias, políticas y respuestas fueran acordes a las necesidades del entramado empresarial (SCS, 2018).

Conforme a lo expresado por el MDIC, la información provista por el SISCOSEV facilita la elaboración de informes estadísticos y estudios de mercado. Además, brinda apoyo a las negociaciones de servicios, compras públicas y acuerdos de comercio electrónico. Por último, es un insumo para la sección de servicios del portal web Vitrina del Exportador (SCS, 2018).

Las entidades del sector privado tienen un rol crítico en el diseño de políticas públicas a través del SISCOSEV.

Su contribución no se limita al registro de sus transacciones internacionales, sino que además deben indicar los mecanismos tributarios y financieros que utilizan para sus operaciones, lo que permite a los organismos gubernamentales evaluar y monitorear su uso, así como revisar nuevas alternativas (SCS, 2018).

Por medio del seguimiento de los informes de los usuarios y de los datos registrados, la SCS y RFB buscan perfeccionar constantemente el sistema y la legislación vigente, con el fin de simplificar el registro de las operaciones y asegurar que sea un instrumento claro y objetivo para el sector privado. En ese contexto, publican ediciones revisadas del manual operativo, atienden demandas específicas de entidades del sector y ponen el tema en la agenda pública al presentar sus resultados en conferencias y eventos especializados a nivel local, regional e internacional.

Respecto a la ciberseguridad, en abril de 2018 el Banco Central del Brasil estableció, a través de la Resolución núm. 4.658, una política específica. Se flexibilizaron las reglas aplicables al almacenamiento de datos en la nube, de forma que favorecía a los sectores intensivos en tecnología, como los servicios modernos. La nueva resolución permite a los bancos contratar proveedores de servicios en la nube que alojen sus servidores tanto en el Brasil como en el extranjero, con autorización previa del Banco Central. Antes de esta resolución, las organizaciones financieras del Brasil no tenían derecho a utilizar los centros de datos ubicados fuera del territorio nacional. La resolución aún mantiene la responsabilidad de los bancos de preservar los datos de sus clientes, quienes tienen el derecho de decidir qué información relevante debe ser tercerizada.

b) Iniciativas sectoriales

Entre las políticas y mecanismos específicos de promoción de los servicios modernos, la industria del *software* y los servicios de TI es la que ha recibido más atención. Este enunciado da sentido a los datos presentados en la primera sección del capítulo, que muestran una variación agregada de las exportaciones de *software* y servicios de TI del 421% entre 2007 y 2017, significativamente por encima de las variaciones del resto de las categorías de servicios modernos y tradicionales (OMC, s/f). Las iniciativas para la promoción de las exportaciones de servicios de TI se pueden dividir en cuatro:

- **Capital humano:** la iniciativa de mayor alcance en este ámbito es Brasil Mais TI, impulsada en el marco del Sistema Softex. El proyecto brinda capacitación gratuita a distancia para la formación de programadores en sistemas. Es financiado por el MCTIC y coordinado por Softex desde enero de 2014. La iniciativa tiene por objeto despertar la vocación y fomentar el ingreso de nuevos profesionales en el área de tecnología (Brasil Mais TI, s/f). Para finales de 2018, se encontraban registrados más de 300.000 estudiantes y 2.000 profesores, y se habían impartido más de 1.500 horas de clases (Brasil Mais TI, s/f). Aunque la formulación del programa de Brasil Mais TI contó con la participación de algunas empresas de servicios modernos, este persigue objetivos de desarrollo social y no de inserción internacional.

Más recientemente, una alianza público-privada entre el MDIC y BRASSCOM finalizó con la firma del Proyecto de Capacitación en Habilidades Socioemocionales de los alumnos del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC), del área de tecnología de la información. La capacitación, concluida en abril de 2017, tuvo como objetivo facilitar a los estudiantes contenidos, información e instrumentos para gestionar sus emociones en diversas situaciones de la cotidianidad. A partir de la definición de las competencias, se desarrolló un curso de 50 horas presenciales y 12 horas remotas, con énfasis en compromiso, colaboración y participación. Se realizaron evaluaciones iniciales y finales, con el objetivo de medir el desempeño de los alumnos en el inicio y en el fin del proyecto. La capacitación incluyó visitas a las empresas, conferencias y orientación profesional de los socios corporativos (BRASSCOM, 2017). Similar a Brasil Mais TI, se centraba en el desarrollo tecnológico interno, sin definirse una visión exportadora en su formulación. No obstante, el diseño del programa destaca aspectos de alianza público-privada. En este sentido, las habilidades se determinaron mediante una investigación realizada en conjunto con las empresas del sector de *software* y servicios de TI, incluidas

grandes compañías internacionales (por ejemplo, Microsoft y Atos) y nacionales con altos niveles de internacionalización (como Algar Tech, Dataprev, Serpro y TOTVS).

- **Innovación:** el programa estrella de este componente es Startup Brasil, una iniciativa del Programa TI Mayor elaborado por el MCTIC y gestionado por Softex en asociación con más de 50 organismos públicos y aceleradoras privadas. Tiene como objetivo apoyar a las mejores empresas emergentes de base tecnológica para que puedan prosperar, así como contribuir a crear un ambiente cada vez más favorable a la investigación, desarrollo e innovación en el sector (Startup Brasil, s/f). Con cinco ediciones completas y más de 3.000 inscripciones, el programa apalancó aproximadamente 27 millones de dólares en inversiones privadas y generó más de 1.200 empleos directos (MCTIC, 2018). Históricamente, los emprendedores brasileños son reticentes a la expansión global, no solo porque el mercado local resulta muy atractivo, sino porque el capital de riesgo de la internacionalización resulta muy alto. Sin embargo, los últimos dos años han evidenciado la expansión global de algunas empresas emergentes (*start-up*) de desarrollo de aplicaciones móviles, en especial en los Estados Unidos (Lemos, 2018).
- **Trato impositivo:** en 2005, la Ley núm. 11.196 instituyó el Régimen Especial de Tributación para la Plataforma de Exportación de Servicios de Tecnología de la Información (REPES), elaborado especial y exclusivamente para las empresas de desarrollo de *software* y servicios de TI. El régimen determina que la adquisición de productos y servicios de TI está exenta del pago de impuestos de contribución social (PIS y COFINS; RFB, 2015; APEX-Brasil, s/f). También hace posible la importación de productos exentos del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), siempre y cuando no exista un producto de fabricación brasileña semejante. Las empresas elegibles para el REPES son aquellas cuyas exportaciones superan el 80% de sus ingresos anuales. En 2017, la Comisión Brasileña de Ciencia, Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI) aprobó un proyecto de modificación de esta ley para incluir las operaciones de centros de datos en el régimen. De aprobarse, las empresas que exportan *software* y proporcionan servicios de infraestructura informática quedarían exentas de impuestos federales sobre las importaciones de bienes y servicios (Deloitte, 2018).
- **Promoción internacional:** en este ámbito, la iniciativa sectorial más relevante es Brasil IT+, la marca de las empresas de *software* y servicios de TI creada en 2004, que fue reformulada en 2009 para cumplir con los objetivos de la Política de Desarrollo Productivo. La gestión de Brasil IT+ es liderada por Softex juntamente con

APEX-Brasil, lo que constituye un ejemplo de alianza público-privada. En sus orígenes, la marca acompañaba a las delegaciones de empresas brasileñas a las convenciones del Grupo Gartner, uno de los agentes más importantes de investigación y consultoría en el mercado mundial de servicios modernos (Brasil IT+, s/f). Actualmente, Brasil IT+ es la principal herramienta para posicionar al país en el mercado internacional. Se utiliza como marca sectorial en misiones comerciales, congresos y ferias en el exterior, así como frente a periodistas y consultores internacionales especializados en el mercado global de subcontratación de servicios de TI. La iniciativa ha contribuido a aumentar la visibilidad y credibilidad del Brasil como exportador de *software* y servicios de TI a los Estados Unidos (Brasil IT+, s/f).

En la órbita de los servicios de ingeniería, se han puesto en marcha iniciativas encaminadas a reducir las restricciones de movilidad y avanzar en el reconocimiento mutuo de los títulos universitarios. En este contexto, el Ministerio de Economía ha solicitado al CONFEA que avance en los acuerdos de reciprocidad. Por ejemplo, en 2015 se firmó con Portugal un acuerdo que permite a los ingenieros portugueses proveer servicios en el Brasil sin tener que estar registrados en los CREA locales, siempre y cuando abonen una cuota específica (CONFEA, 2018). El CONFEA sigue manteniendo conversaciones con sus contrapartes de la Argentina, Australia, el Canadá, España y el Uruguay.

Por último, si bien las exportaciones de servicios de ingeniería han contado con instrumentos de financiamiento público a cargo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), en 17 años, poco más de una decena de constructoras han recibido dicho apoyo (BNDES, 2016). Los instrumentos ofrecen reembolsos a la comercialización en el extranjero, denominados *pós-embarque*. Entre 1998 y 2015, más de dos terceras partes del financiamiento fueron captadas por grandes empresas constructoras, como Odebrecht y Andrade Gutierrez (BNDES, 2016). En dicho período, el 76% de las operaciones financiadas por el BNDES correspondieron a proyectos de la constructora Odebrecht, que representó un 70% del valor reembolsado a la exportación de servicios de ingeniería (BNDES, 2019). El total reembolsado entre 1998 y 2015, entre todas las compañías, representó un 25% del total del valor invertido por las firmas (BNDES, 2019). En 2016, ante las observaciones de actividades ilícitas por parte de algunos de los clientes del banco (entre ellos, Odebrecht), el BNDES suspendió los reembolsos a las exportaciones de servicios (BNDES, 2016). En este contexto de vulnerabilidad institucional, parecería arriesgado confirmar que los instrumentos del BNDES hayan desempeñado un rol estratégico en la exportación de servicios modernos.

C. Evaluación de la calidad de la gobernanza en el sector exportador de servicios modernos

En esta sección, se realizará un análisis de la gobernanza en el sector de servicios modernos para la exportación. El período de análisis es entre 2000 y 2017. Se excluyen los resultados de las modificaciones institucionales propuestas por el Gobierno federal en 2018 (por ejemplo, la fusión del MDIC con el Ministerio de Hacienda). Las preguntas de investigación se categorizan en tres ejes, sistematizados sobre la base de los principios de buena gobernanza de Devlin y Moguillansky (2011) y UNCTAD (2016):

- i) **Política de fomento productivo y exportador.** ¿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?
- ii) **Coordinación e implementación.** ¿Cómo se coordinan las instituciones involucradas en la industria? ¿Tienen equipos de profesionales dedicados exclusivamente al fomento de las exportaciones de servicios?
- iii) **Evaluación y monitoreo.** ¿Se monitorean y evalúan los instrumentos de fomento?

Las respuestas a estas interrogantes se resumen a continuación:

- El Brasil no ha desarrollado una política general de fomento productivo y exportador que contemple específicamente los servicios modernos. Tampoco se ha concretado un plan estratégico nacional con el fin de promover la competitividad y las exportaciones de las compañías del sector. La exportación de servicios modernos ha recibido una atención política muy reducida en comparación con el resto de los servicios y el sector del comercio. Esto se suma al enorme peso del mercado local, que debilita las iniciativas de inserción internacional. Hasta 2017, los organismos regulatorios responsables de las condiciones habilitantes del comercio de servicios (por ejemplo, telecomunicaciones, infraestructura y servicios financieros) tampoco habían desarrollado una visión exportadora.
- La gobernanza de algunos servicios modernos comienza a perfilarse a mediados de 2010 con la formulación del Plan Nacional de Exportaciones (PNE) del MDIC y el Programa TI Mayor del MCTIC. Sin embargo, algunas de las medidas que han dado lugar a apoyos tangibles fueron diseñadas de forma separada o previa a estos esfuerzos. Terminada la administración de Dilma Rousseff, el PNE había perdido el

estatus de política pública de comercio exterior que habría de mantener hasta 2018. Esta degradación dejó sin efecto los sistemas de monitoreo y evaluación definidos en 2012, lo que socavó la posibilidad de analizar su efectividad en forma integral. De todos modos, la SCS basa su accionar diario en las metas del PNE, destacándose el trabajo sobre la plataforma estadística SISCOSEV. Por su parte, y a pesar de los cambios institucionales y estratégicos suscitados en los últimos dos años, la mayoría de los instrumentos creados por el Programa TI Mayor continúan promoviendo satisfactoriamente el sector de tecnología de la información brasileño (por ejemplo, Startup Brasil y Brasil IT+). Sin embargo, la atracción de centros de I+D no produjo los resultados esperados desde el punto de vista de la innovación. En este contexto, se observa que las operaciones establecidas en el marco del programa alcanzan mínimos niveles de sofisticación y están centradas en el mercado nacional.

- Los cambios institucionales y la terminación del PNE promovieron la creación de grupos de discusión sobre las prioridades del sector en materia de gobernanza. Desde esta perspectiva, la SCS articula y coordina instancias de debate público-público (en el marco de la CAMEX), así como encuentros público-privados con los exportadores de servicios. En ellos se pretende definir los aspectos clave para mejorar la competitividad internacional del sector. El alcance de estos debates, y los intereses de los actores involucrados, incumben a muy diversos sectores de comercio y servicios. Además, los esfuerzos continúan concentrados en acelerar el desempeño a nivel interno. En suma, si bien estas iniciativas marcan un hito histórico en cuanto a la coordinación público-privada, carecen del nivel de especialización indispensable desde el punto de vista de la definición de lineamientos adecuados para el sector.
- La responsabilidad real del sector de servicios modernos en cuanto a la exportación recae en el MDIC, con participación del MCTIC en el caso de los servicios de tecnología de la información. Si bien los actores se consideran adecuados para liderar el diálogo de los entes privados con el sector público, así como las acciones de internacionalización, ambos organismos carecen de equipos de profesionales dedicados específicamente y exclusivamente a la exportación de servicios modernos.
- La coordinación máxima de la agenda se asigna a la Secretaría Ejecutiva de la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), organismo de la Presidencia de la República conformado por un consejo de

ministros. De forma similar a los hallazgos relativos a la SCS, el escenario de intervención de la CAMEX es sustancialmente más amplio de lo adecuado para lograr una sólida sensibilización de los responsables de la adopción de decisiones.

- Antes de 2016, el monitoreo y evaluación del PNE era responsabilidad permanente del Consejo de Ministros de la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), apoyado por el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) y el Consejo Consultivo del Sector Privado (CONEX). Hasta comienzos de 2019, se desconocía si se realizarán evaluaciones del PNE, pues su cancelación no se ha manifestado de manera expresa y oficial. Las herramientas de evaluación actuales se elaboraron junto al trabajo de planeamiento estratégico ministerial del MDIC, formulado en 2016 y activo hasta 2019. La evaluación de los instrumentos sectoriales mencionados en el apartado 2 b) de la sección B depende de los organismos a cargo de su gestión (por ejemplo, Softex y BRASSCOM).

D. Conclusiones

La revisión de las instituciones, políticas e instrumentos de fomento exportador del sector de servicios modernos sugiere que la gobernanza carece de un nivel deseable de especialización sectorial, a excepción de los servicios de tecnología de la información. Todavía son escasas e ineficientes las iniciativas gubernamentales en lo que se refiere a la promoción de las exportaciones de servicios modernos.

Los mayores retos institucionales radican en la inestabilidad política, la marcada orientación doméstica de las políticas industriales y la inexistencia de un ámbito eficiente y sostenido en el tiempo donde se viabilicen el análisis y la discusión de estrategias de mediano y largo plazo para promover la inserción del Brasil en el mercado internacional. Estos aspectos entorpecen grandemente el buen diseño de instrumentos de apoyo, así como su coordinación y evaluación.

Sin perjuicio de las deficiencias en la gobernanza, y en el entendimiento de que es responsabilidad del Gobierno federal contemplar las soluciones más adecuadas y crear instancias de coordinación más eficientes, el Brasil enfrenta numerosos desafíos para aumentar su participación en el mercado global de servicios modernos. Entre otros factores poco propicios, cabe mencionar la carga fiscal y la falta de parques tecnológicos que admitan incentivos impositivos para la atracción de inversiones. Además, existen carencias en lo que se refiere a capital humano cualificado en competencias de ciencia, tecnología, matemática e ingeniería, así como en el idioma inglés.

Bibliografía

- ABDI (Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial) (2011), *Plano Brasil Maior*, Brasilia.
- América Economía (2018), “Bolsonaro creará ‘superministerio’ uniendo Hacienda, Planificación e Industria, y lo dirigirá Paulo Guedes”, 30 de octubre [en línea] <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/bolsonaro-creara-superministerio-uniendo-hacienda-planificacion-e>.
- APEX-Brasil (Agencia Brasileña de Promoción de las Exportaciones e Inversiones) (s/f), “Incentivos Federais”, Brasilia [en línea] <http://www.apexbrasil.com.br/incentivos-federais>.
- A.T. Kearney (2017), “The widening impact of automation” [en línea] <https://www.kearney.com/digital-transformation/article?/a/the-widening-impact-of-automation-article>.
- Arbache, J., D. Rouzet y F. Spinelli (2016), “The role of services for economic performance in Brazil”, *Trade Policy Papers*, N° 193, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/5j1pl4nx0ptc-en>.
- BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) (2019), “Estadísticas operacionais consolidadas do sistema BNDES”, Río de Janeiro [en línea] https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/!ut/p/z1/pVJNc5swEP0ruXCUtQ5gQ284cewE3HSScWxyzYqHjDgYUk2SX99FZrOpEntTqY6SU8rvY9dmtl1TQU78C0zXApW2_MmHT0mYTyde7eQwP3EehyfO0nsxC8G5eu-gl4siKg6dv3szsYQuTHV9HDZewGAPSBpjTNhWINRte.
- _____(2018), “Historia”, Río de Janeiro [en línea] https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES.
- _____(2016), *Annual Report 2016*, Río de Janeiro [en línea] https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2016_en/assets/bndes_ra2016_web_00_complete.pdf.
- Brasil IT+ (s/f), “Historic” [en línea] <http://www.brasilitplus.com/brasilit/Ingles/detHistorico.php#>.
- Brasil Mais TI (s/f), “Brasil Mais TI” [en línea] <http://www.brasilmaisti.com.br/index.php/pt-br>.
- BRASSCOM (Asociación Brasileña de Empresas de Tecnologías de Información y Comunicaciones) (s/f), “Agenda Comum”, São Paulo [en línea] <http://dev-brasscom.primaestudio.com.br/atuacao/agenda-comum>.
- _____(2017), “Projeto do MDIC em Parceria com a Brasscom qualifica 115 jovens em habilidades socioemocionais”, 29 de mayo [en línea] <http://dev-brasscom.primaestudio.com.br/projeto-do-mdic-em-parceria-com-a-brasscom-qualifica-115-jovens-em-habilidades-socioemocionais>.
- Brazilian Exporters (2019), “Vitrina del Exportador” [en línea] <http://www.vitrinedoexportador.gov.br/servicos/ve/en/consulta/index#inicio>.
- Cesar de Oliveira, S. E. (2017), “Brazil in the twenty-first century international trade: challenges and opportunities”, *International Trade. On the Brink of Change*, A. Maček (ed.), Londres, Intechopen.
- CONFEA (Consejo Federal de Ingeniería y Agronomía) (2018), “Mobilidade Profissional: Brasil + Portugal”, Brasilia [en línea] <http://www.confearg.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=1841>.

- Couto, V. (2018), "Does foreign direct investment lower income inequality? New evidence and disussion on the role of service offshoring (captive center)", ponencia presentada en la Séptima Conferencia REDLAS, Buenos Aires, 13-14 de septiembre [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/13-does_foreign_direct_investment_lower_income_inequality_a_closer_look_to_countries_receiving_captive_centers_from_mne_service_offshoring.pdf.
- Deloitte (2018), *Insights about Digital Transformation and ICT Opportunities for Brazil*, São Paulo [en línea] <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/technology-media-telecommunications/ICT-insights-report-eng.pdf>.
- Devlin, R. y G. Moguillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- EUBrasil (The EUBrasil Association) (2015), "World's seventh market for technology, Brazil has marginal participation in ICT trade", 22 de septiembre [en línea] <http://www.eubrasil.eu/en/2015/09/22/worlds-seventh-market-for-technology-brazil-has-marginal-participation-in-ict-trade>.
- Fleury, A. y M. Fleury (2011), *Brazilian Multinationals. Competences for Internationalization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fleury, A. y otros (2015), *Gestão estratégica das multinacionais brasileiras*, São Paulo, Universidad de São Paulo (USP)/Fundación Getulio Vargas (FGV).
- Gott, J. y A. Sethi (2017), "2017 A. T. Kearney Global Services Location Index™. The widening impact of automation" [en línea] <https://www.atkearney.com/digital-transformation/article?/a/the-widening-impact-of-automation-article>.
- Hanna, N. y P. Knight (eds.) (2011), *Seeking Transformation Through Information Technology. Strategies for Brazil, China, Canada and Sri Lanka*, Berlín, Springer.
- Kshetri, N. (2012), "The evolution of the offshore outsourcing industry: Brazil versus other BRIC economies", *Suma de Negocios*, vol. 3, N° 3, Bogotá, Fundación Universitaria Konrad Lorenz.
- Lemos, M. (2018), "Brazil's tech startups begin to expand globally", *TechCrunch*, 8 de mayo [en línea] <https://techcrunch.com/2018/05/08/brazils-tech-startups-begin-to-expand-globally>.
- Marconini, M. (2012), "Underlying lessons: service exports from Brazil", *Exporting Services: A Developing Country Perspective*, A. Mattoo, A. Goswami y S. Sáez (eds.), Washington D.C., Banco Mundial.
- MCTIC (Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones) (2018), "Start-Up Brasil divulga 50 projetos selecionados para turma 5 do programa", Brasília, 22 de febrero [en línea] http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/2018/02/StartUp_Brasil_divulga_50_projetos_selecionados_para_turma_5_do_programa.html.
- MDIC (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior) (s/ fa), "A importância do setor terciário para a economia", Brasília [en línea] <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-servicos/a-secretaria-de-comercio-e-servicos-scs/406-programas-e-aco-es-scs>.
- _____(s/ fb), "Notas metodológicas. Divulgação de Estatísticas Siscoserv", Brasília [en línea] <http://www.mdic.gov.br/comercio-servicos/a-secretaria-de-comercio-e-servicos-scs-5/104-assuntos/comercio-e-servicos/422-certificado-form-92>.
- _____(2015), "Plano Nacional de Exportações 2015-2018", Brasília, Gobierno Federal.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (s/ fa), "OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Brazil", París [base de datos en línea] http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_BRA.pdf.

- ____(s/f), "Services Trade Restrictiveness Database", París [base de datos en línea] <http://www.compareyourcountry.org/service-trade-restrictions?cr=oced&lg=en&page=0&charts=1+c1489763242568+c1489763243858+c1489763957370&template=1>.
- ____(2015), *Perspectivas de la OCDE sobre la economía digital 2015*, París.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (s/f), "Statistics Database", Washington, D.C. [base de datos en línea] <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDStatProgramHome.aspx?Language=E>.
- Presidencia de la República (2003), "Plan Alto. Lei N°10.668" [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.668.htm.
- Reis, J. y otros (2018), "Trade Liberalization and Integration of Domestic Output Markets in Brazil", *Policy Research Working Paper*, N° 8600, Banco Mundial [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/848981538569408470/pdf/WPS8600.pdf>.
- RFB (Secretaría de Ingresos Federales) (2015), "Repes (Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação)", Ministerio de Economía [en línea] <http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/legislacao/legislacao-por-assunto/repes>.
- Santancárgelo, J., D. Schteingart y F. Porta (2018), "Industrial policy in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: a comparative approach" [en línea] *Revue Interventions Économiques*, <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/3852>, vol. 59, Montreal, Universidad de Quebec en Montreal.
- SCS (Secretaría de Comercio y Servicios) (2019), trabajo de campo.
- ____(2018), comunicación personal, 11 de diciembre.
- Secretaría Federal de Control Interno (2013), "Unidade Auditada: Secretaria de Comercio e Serviços", Brasilia, Presidencia de la República [en línea] <https://auditoria.cgu.gov.br/download/7032.pdf>.
- Softex (Asociación para la Promoción de la Excelencia del Software Brasileño) (s/f), "Conselho de Administração", Brasilia [en línea] <https://www.softex.br/a-softex/conselho-de-administracao>.
- Startup Brasil (s/f), "Startup Brasil" [en línea] <<https://www.startupbrasil.org.br/>.
- Sturgeon, T. (2016), "Brazil in Global Value Chains", *MIT Industrial Performance Center Working Paper*, N° 16-001.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2016), "Module 2: Industrial Policy: a theoretical and practical framework to analyse and apply industrial policy", *Virtual Institute Teaching Material on Structural Transformation and Industrial Policy*, Ginebra.
- Uriona, M., H. Morero y C. Borrastero (2013), "'Catching up' en servicios intensivos en conocimiento: el caso de la producción de software y servicios informáticos de Argentina y Brasil", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 8, N° 24, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (REDES).

Capítulo III

Chile: tensión entre políticas sectoriales y horizontales¹

Dorotea López²

Felipe Muñoz³

Introducción

Chile, a pesar de su marcado proceso de inserción internacional, continúa teniendo una canasta exportadora anclada en los recursos naturales, principalmente el cobre. Esta dependencia, así como la falta de valor agregado en sus exportaciones, se consideran parte de las limitantes que entorpecen el desarrollo nacional. Con el objetivo de diversificar la matriz productiva, agregar valor a las exportaciones y, en consecuencia, alcanzar estadios más altos en el desarrollo, desde hace más de dos décadas se ha definido la exportación de servicios como uno de los sectores que el país podría potenciar.

En el marco de este discurso, se ha hecho especial énfasis en la promoción de los servicios modernos, cuya comercialización se ha visto potenciada por los avances en las tecnologías de la información, la fragmentación de la producción y la apertura comercial (Francois y Hoekman, 2010; Hoekman, 2017; Hoekman y Mattoo, 2008; López y Muñoz, 2016). No obstante, si bien se busca promover el sector, el modelo de apertura económica impulsado por los exalumnos de la escuela de Chicago (los llamados *Chicago boys*) se basa

¹ Esta investigación fue apoyada por un subsidio del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT).

² Dorotea López es Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile; Magíster en Economía de la Universidad de Cambridge; Directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Titular de la Cátedra OMC. Correo electrónico: dolopez@uchile.cl.

³ Felipe Muñoz es Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Subdirector del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Correo electrónico: fmunozn@uchile.cl.

principalmente en la neutralidad del Estado. Ello ha creado un importante déficit en la gobernanza de las políticas de promoción de exportación específicas de un determinado sector.

En Chile, a pesar de ser un país que cuenta con una institucionalidad no muy compleja y bastante transparente, los esfuerzos han sido dispersos y no se han logrado modificar estructuralmente las canastas productiva y exportadora. Además de existir una política de neutralidad, la falta de estadísticas para medir los servicios y la importante presencia de los bienes en el trabajo de promoción han sido temas presentes en el diseño de las políticas públicas.

Desde la creación del Departamento de Servicios en ProChile en 2004, se comienzan a realizar los mayores esfuerzos dirigidos a promover la exportación de servicios modernos. La iniciativa más destacable ha sido el Clúster de Servicios Globales (CSG), que surge a partir de un estudio encargado durante el primer Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) al Boston Consulting Group (BCG). Sin embargo, el programa fue discontinuado en la primera administración del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014).

Entre las iniciativas de carácter público-privado, el programa de Marcas Sectoriales, si bien no está dirigido únicamente a servicios, ha representado un esfuerzo continuado por posicionar en el exterior a diferentes subsectores de ese ámbito. Actualmente, el Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios se ha transformado en el principal referente en este sentido.

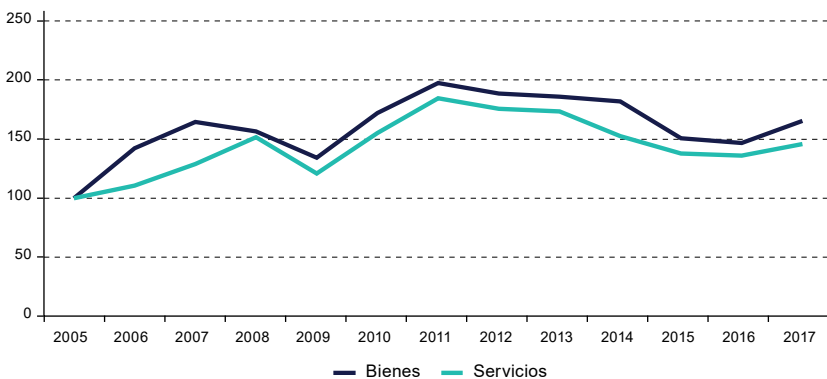
El capítulo tiene la siguiente estructura. En primer lugar, partiendo de la información estadística disponible, se revisa la evolución de las exportaciones de servicios en Chile. En segundo lugar, se describen las principales instituciones públicas y privadas ligadas al desarrollo del sector, así como las políticas implementadas a lo largo del período. Luego, se procede al análisis de la gobernanza de las políticas público-privadas hacia el sector exportador de servicios modernos. En la última sección se presentan las conclusiones y las recomendaciones de política derivadas del estudio.

A. Evolución de las exportaciones chilenas de servicios modernos entre 2005 y 2017

Chile ha orientado su estrategia de desarrollo económico hacia la inserción internacional. Durante los últimos 40 años, el país ha implementado una estrategia de apertura comercial que se refleja en una profunda liberalización unilateral, la firma de acuerdos comerciales preferenciales y una activa participación en las negociaciones comerciales multilaterales (López y Muñoz, 2016).

Hacia 2008, finaliza el ciclo expansivo liderado por el auge de los productos básicos y la demanda china. Sumado a la crisis financiera de 2008-2009, ello entrañó una notable caída de las exportaciones de esos productos. A partir de ese momento, y en línea con el comercio mundial, las exportaciones han mostrado un crecimiento lento, con nuevas caídas ligadas principalmente a la volatilidad de los precios de los productos básicos, en particular del cobre (véase el gráfico III.1). Las exportaciones de servicios muestran una dinámica similar a las de bienes, lo que se explica por la preponderancia del transporte en la canasta de servicios exportados por Chile y su vinculación directa con la exportación de mercancías. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que “existen problemas profundos para medir de una manera confiable el comercio de servicios, y todo apunta a que las estimaciones disponibles subvalúan el verdadero valor de dicho comercio” (López, 2015, pág. 106).

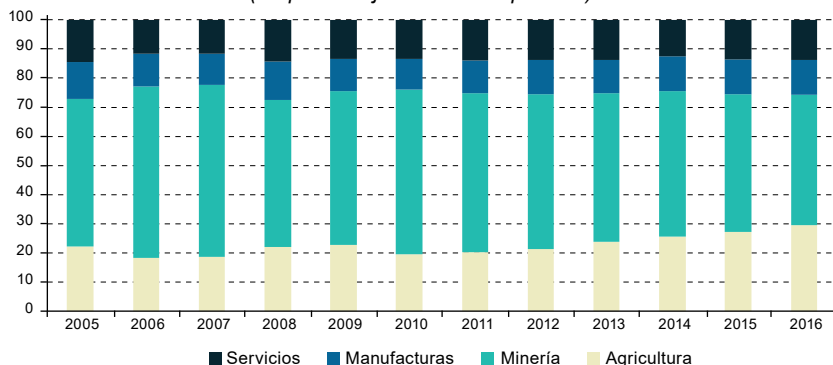
Gráfico III.1
Chile: exportaciones de bienes y servicios, 2005-2017
(2005=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A pesar del proceso de inserción internacional de Chile y de su extensa red de acuerdos comerciales preferenciales, su matriz exportadora sigue muy anclada en los recursos naturales, en particular el cobre y sus derivados. Los servicios, si bien se reconocen como una alternativa, se mantienen como un componente secundario. En el período analizado, las exportaciones de servicios promedian un 13% del total, mientras que la minería alcanza un 52% (véase el gráfico III.2). El fin del auge de los productos básicos se refleja en la caída relativa de las exportaciones mineras, que han quedado reemplazadas, sobre todo, por productos agroindustriales.

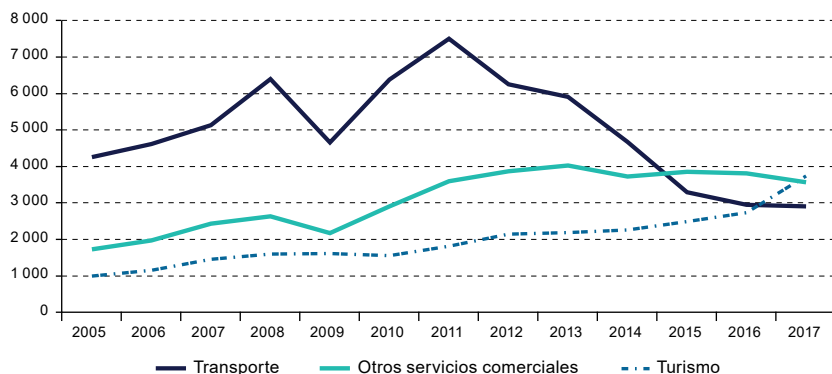
Gráfico III.2
Chile: composición de la canasta exportadora, 2005-2016
(En porcentajes del total exportado)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

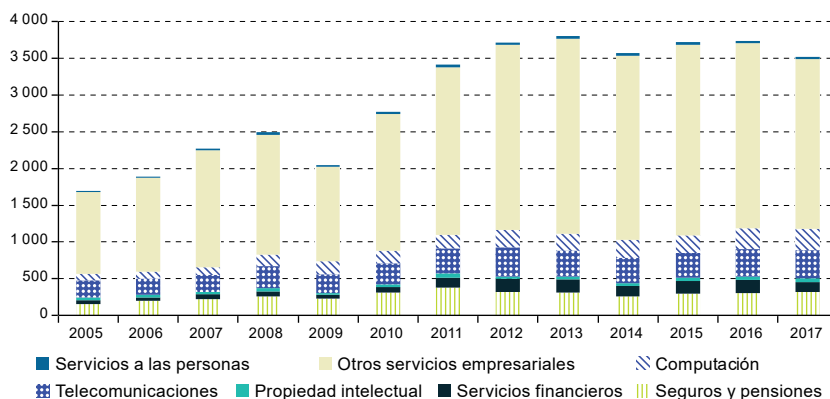
Si bien la participación de los servicios en las exportaciones se ha mantenido constante en torno al 13% en la última década, su composición ha cambiado de forma importante. El transporte ha dejado de ser el principal rubro en la exportación de servicios, lo que se explica por su constante caída desde 2011 (debido a la contracción de los servicios de transporte marítimo) y porque tanto el turismo como los otros servicios han crecido (el valor del primero casi se ha cuadruplicado y los montos de exportación del segundo se han duplicado) (véase el gráfico III.3). Los otros servicios incluyen los denominados servicios modernos. Si bien su desagregación está disponible (véase el gráfico III.4), no es significativa a efectos de un análisis más a fondo, debido a que se explica en su mayor parte mediante una nueva categoría residual.

Gráfico III.3
Chile: evolución de las exportaciones de servicios, 2005-2017
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Gráfico III.4
Chile: desagregación de la categoría de otros servicios, 2005-2017
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por una parte, se reconoce la limitación de las actuales estadísticas del comercio de servicios, pues los números no representan su valor real. Sin embargo, es evidente que la matriz exportadora chilena sigue estando anclada en los recursos naturales y que los servicios, en especial los modernos, no son aún un elemento distintivo en ese sentido.

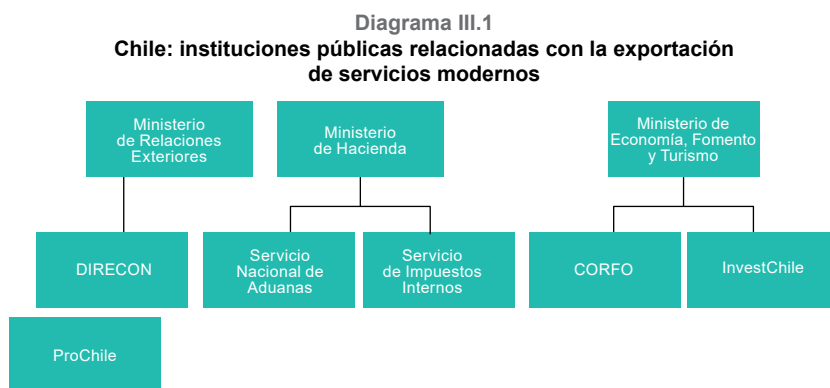
Si bien la exportación de servicios modernos prácticamente se ha duplicado en los últimos años, sus bajos valores absolutos con relación al total exportador no permiten hablar de un cambio significativo en la matriz exportadora del país. Se necesita un impulso mayor para que los servicios modernos representen un aporte sustancial a la diversificación comercial y el desarrollo nacional. Por ese motivo, distintas instituciones públicas y privadas han puesto en marcha iniciativas encaminadas a fortalecer el sector, con la implementación de nuevas políticas que contribuyan a su desarrollo, como se analiza en la sección siguiente.

B. El fomento exportador de los servicios modernos y sus instituciones

En Chile, el debate sobre la intervención del Gobierno se ha enmarcado principalmente en pequeñas desviaciones a partir de la neutralidad. Es decir, se discute si la intervención en el ámbito económico debe ser mínima o nula, lo que explica la falta de políticas profundas (López, 2015). Salvo casos excepcionales en materia de bienes, desde la época de la dictadura el Estado chileno ha invertido poco en políticas de fomento productivo o exportador. De esta manera, únicamente los sectores que poseen ventajas comparativas

naturales han logrado posicionarse en los mercados internacionales, con lo que se ha configurado una canasta exportadora concentrada en los recursos naturales.

No ha existido un proyecto a nivel de país de suficiente envergadura en que se haya definido, más allá del discurso, un cambio real de la matriz con la consecuente formulación de políticas a tal fin. La diversidad de las instituciones que han estado a cargo del fomento exportador de servicios (véase el diagrama III.1), con distintos rangos, prioridades y presupuestos, pone de relieve la necesidad de mayor coherencia, liderazgo y concentración de esfuerzos; en otras palabras, de buena gobernanza.



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan las instituciones que están relacionadas con la exportación de servicios y son responsables de las principales políticas públicas destinadas a la promoción de este sector. La lista no es exhaustiva, ya que los servicios modernos se ven afectados de forma transversal por muchas instituciones⁴. No obstante, estos son los principales organismos que participan en su promoción.

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

Dado el principio de neutralidad de la política económica implementado en Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha transformado en uno de los más importantes en el desarrollo de sectores económicos en el país,

⁴ Por ejemplo, existen instituciones vinculadas con la capacitación del capital humano, como el Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE) o el Servicio de Cooperación Técnica de Chile (SERCOTEC), así como entidades relacionadas con el turismo y las industrias culturales, o el Banco Central. No obstante, su papel en el fomento exportador es indirecto y tienen mayor relación con la creación de capacidad a nivel doméstico.

a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) y la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile).

La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) fue creada en 1979 con el objetivo de coordinar las acciones estatales en materia de relaciones económicas internacionales. Debido a la preponderancia que ha tenido la apertura comercial (en particular a partir de los Gobiernos democráticos), la DIRECON ha ganado peso en el diseño e implementación de estrategias económicas nacionales. A partir de las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y los primeros tratados de libre comercio, los servicios han estado presentes en las mesas de negociación del país. A ese fin, la DIRECON cuenta con un departamento especializado: Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo (SERINTA).

La entidad ProChile se creó en 1974 con el objetivo de promocionar y fomentar el comercio exterior del país, en especial las exportaciones no tradicionales. En un inicio dependía del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, pero en 1979 pasó a formar parte de la DIRECON, en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El objetivo de esta fusión fue reunir en una sola dependencia estatal todas las instancias vinculadas al comercio internacional, con el propósito de facilitar la coordinación entre la política de apertura comercial del país y el fomento y la promoción de las exportaciones (Ayala, 2006). La preocupación de ProChile por la promoción de servicios es bastante tardía. Aunque se trata de un organismo fundado en los años setenta, los primeros antecedentes respecto a los servicios son de finales de los años noventa, cuando se incluyó en sus planes de trabajo tradicionales la categoría de servicios de ingeniería, universitarios e industrias creativas (cine). En 2004 se incorporó la oferta exportable de servicios como un sector prioritario y, en 2006, se creó el Departamento de Servicios con una línea presupuestaria propia y la capacidad de generar nuevos negocios y acciones específicas para este sector (Marinao, 2009).

2. Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda ha tenido una participación creciente en el desarrollo de una política de promoción de la exportación de servicios. Desde su rol de definición presupuestaria, el Ministerio puede priorizar políticas y programas públicos destinados a este sector. Esa capacidad se intensifica a partir de la formación del Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios (resolución núm. 871, de julio de 2016). En el plano institucional, del Ministerio de Hacienda dependen organismos técnicos cuyas funciones pueden facilitar el proceso exportador, principalmente desde el ámbito impositivo, como el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y el Servicio de Impuestos Internos (SII).

El SNA ha comenzado a incorporar los servicios como una actividad clasificable, lo que permite al sector acceder a los beneficios tributarios relacionados con la exportación. La clasificación de un servicio como exportación (una de las atribuciones del SNA) es un paso fundamental para mejorar su competitividad, debido a la posibilidad de reintegro del impuesto al valor agregado (IVA) pagado a nivel interno. Así, los nuevos procedimientos y la preclasificación de servicios exportables contenidos en el Listado de Servicios Calificados como Exportación (Resolución Exenta, núm. 2511/2007) representan un avance que ha permitido mejorar la situación de los servicios de exportación chilenos. Sin embargo, su participación es de carácter operativo y existe una importante necesidad de capacitación con respecto a la comprensión de los servicios.

El SII no solo es relevante por su función como autoridad impositiva, recaudadora de los tributos internos. También establece la definición de empresa exportadora (uno de los principales obstáculos para la internacionalización) y administra los acuerdos de doble tributación, mencionados como uno de los principales promotores de la exportación de servicios (López, 2015).

3. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

Este ministerio debería ser el principal encargado de la implementación de políticas de desarrollo económico en el país. Sin embargo, debido a la definición subsidiaria de la política económica nacional, no cuenta con el peso necesario para proceder a una modificación de la matriz productiva y exportadora chilena. En el plano institucional, de este ministerio dependen algunos de los organismos más relevantes en estas materias: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera (InvestChile). Ambos tienen un alto grado de autonomía en la toma de decisiones y la definición de políticas.

La CORFO fue fundada en 1939 como el organismo público encargado de impulsar la actividad productiva, con gran énfasis en la creación de capacidad industrial. En la actualidad, la CORFO tiene un papel subsidiario y de apoyo al desarrollo empresarial, principalmente a través de instrumentos financieros y de soporte a la gestión. Los servicios no han sido una piedra angular de su trabajo, sobre todo a partir de la implantación del modelo neoliberal durante la dictadura, momento en que la CORFO asumió nuevas funciones. Esta situación cambió brevemente durante el primer Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), cuando la corporación tuvo una acción más proactiva a través de la administración del programa Clúster de Servicios Globales. Los programas actuales, si bien no discriminan *a priori* los servicios, tampoco incorporan sus especificidades. Es decir, en muchos casos los servicios no se encuentran excluidos *de jure*, pero sí lo están *de*

facto al no cumplir los requisitos mínimos. La CORFO desempeña un papel importante pero, al ser parte del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, se ha cuestionado su coordinación con otros organismos.

A su vez, InvestChile reemplazó, a partir de la promulgación de la nueva Ley de Inversiones en 2015, el denominado Comité de Inversión Extranjera, que dependía del Ministerio de Hacienda. Este tenía las funciones de representación del Estado en sus acuerdos con inversionistas extranjeros, y de apoyo al posicionamiento de Chile como plaza atractiva para la inversión extranjera y los negocios en el marco del DL 600 (CIE, s/f). Si bien InvestChile es un organismo destinado a la promoción del país como receptor de inversión, la naturaleza de los servicios, así como de algunas políticas públicas relacionadas, lo convierten en un actor relevante para el establecimiento de empresas de servicios en Chile y su potencial expansión a terceros mercados. Actualmente define los servicios globales como una de las áreas prioritarias. Sin embargo, su objetivo es la atracción de inversiones y no necesariamente la exportación.

Pese a los esfuerzos de las instituciones mencionadas, los resultados que se han obtenido con su existencia no han sido suficientes. Además, persiste la descoordinación de las políticas que se implementan para el desarrollo de la promoción comercial, en especial respecto de los servicios. Aquí cabe preguntar si la entidad llamada a modificar la matriz exportadora del país es el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

4. El sector privado y los servicios

En materia de promoción de las exportaciones de servicios modernos, el sector privado chileno ha estado muy ligado a los gremios empresariales⁵. Se reconoce que la asociatividad privada es uno de los elementos fundamentales para el éxito en la exportación de servicios, sobre todo en el caso de los países pequeños (López y Muñoz, 2016). Desde la Cámara de Comercio de Santiago se ha intentado aglutinar a las empresas y gremios relacionados, mediante el establecimiento de la Coalición de Exportadores de Servicios (CES) como interlocutora con el sector público para el desarrollo de políticas.

La CES representa la continuación del Comité de Exportadores de Servicios, que se formó en 1996 con el fin de participar de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con el Canadá (la primera vez que se incluyeron los servicios en un acuerdo preferencial firmado por Chile) y crear un frente común para el proceso de internacionalización de los servicios del país.

⁵ Teniendo en cuenta el tema principal del estudio y la definición de servicios modernos, se han excluido del análisis los servicios de transporte y comercio al por menor, donde las empresas chilenas han tenido un alto grado de internacionalización.

La CES nace por la necesidad de contar, a nivel nacional, con un organismo aglutinador representativo que vele por los intereses del sector de servicios en forma global, como ocurre con otras ramas de la industria. La existencia de una contraparte privada organizada otorga un significativo apoyo al fomento y promoción del sector y contribuye a la solución de los problemas internos que dificultan la exportación de servicios. Además, aporta una mayor capacidad y poder de negociación y representación ante los diferentes interlocutores nacionales e internacionales (CES, 2015).

La inclusión de los servicios en la agenda comercial obligaba a los actores del sector privado a aglutinarse para poder tener una voz representativa frente a las modificaciones que se estaban produciendo y traer sus preocupaciones a la mesa de negociación. Al mismo tiempo, los servicios comenzaban a perfilarse como una alternativa real para el desarrollo, con grandes oportunidades de negocio para el sector privado (Lever, 2005).

Desde el punto de vista sectorial, otros gremios se han involucrado en la promoción de las exportaciones de servicios, sobre todo a partir de la implementación de programas específicos, como las marcas sectoriales (arquitectura, educación, cine, entre otras) o el programa Clúster de Servicios Globales, que se analizan a continuación.

5. Políticas implementadas para la exportación de servicios

La política económica chilena se ha caracterizado por su carácter neutral. Se deja en manos de los actores privados la iniciativa productiva, mientras que el Estado se limita a garantizar el accionar de los mercados. A pesar de ello, es posible identificar algunas medidas públicas que, ya sea por su diseño o como resultado de su implementación, han tenido impacto en el desarrollo del sector exportador de servicios.

a) Apertura comercial

Dado el contexto de la neutralidad de la política económica implementada en Chile, la apertura comercial fue el instrumento utilizado para aprovechar mejor las ventajas comparativas, estimular nuevas exportaciones y someter a todos los sectores a la competencia externa. La apertura comercial sirvió para controlar los monopolios internos, estimular la absorción de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los productos, abrir nuevos mercados y modernizar los sectores no transables (Hachette, 2001, pág. 295).

Durante el Gobierno militar, la apertura comercial se inició con una profunda liberalización unilateral del comercio de bienes, mediante la reducción de aranceles y barreras paraarancelarias. Sin embargo, los

servicios no fueron parte de esta primera etapa de apertura, pues no eran de especial interés en el comercio internacional. Es en la Ronda Uruguay que Chile inicia, multilateralmente, su proceso de apertura en el ámbito de los servicios. En el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), Chile asumió compromisos en 5 de los 12 sectores generales: servicios prestados a las empresas, servicios de comunicaciones, servicios financieros, servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes, y servicios de transporte. Asimismo, Chile incluyó en su lista limitaciones horizontales relativas a la presencia comercial y al movimiento de personas físicas. La apertura del país en esta negociación fue cauta, pues era la primera vez que Chile negociaba servicios, por lo que se ofrecieron niveles más bajos que en su real apertura a los proveedores extranjeros. Posteriormente, se suscribieron los Protocolos Cuarto y Quinto anexos al AGSC, que entraron en vigor para Chile en 1998, y se modificó la lista de compromisos específicos en materia de telecomunicaciones y servicios financieros (OMC, 2009).

La gran característica de la política comercial chilena de las últimas décadas ha sido su proceso de apertura comercial preferencial a través de acuerdos. El primer objetivo de este proceso había sido la firma de un tratado con los Estados Unidos, siendo esta la principal prioridad del Ministerio de Hacienda bajo la conducción de Alejandro Foxley (1990-1994). La imposibilidad de conseguir entrar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) retrasó la firma con los Estados Unidos. Por esa razón, los primeros acuerdos negociados y firmados fueron con países de la región, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y en forma de Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Estos tenían como principal característica el hecho de que estaban limitados a la concesión de preferencias en el comercio de bienes.

Durante la administración de Eduardo Frei (1994-2000), se intensificaron los contactos para negociar acuerdos con países industrializados y se iniciaron conversaciones con Europa y el Canadá, al tiempo que se hicieron los primeros acercamientos con naciones asiáticas. Junto con el cambio de socios comerciales, se empezaron a incluir nuevos temas en la agenda de negociación, en respuesta a lo establecido en 1995 con la entrada en vigor de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (en especial sus acuerdos sobre bienes, servicios y propiedad intelectual). Además, se buscó incorporar nuevos temas de interés, como las inversiones y las compras públicas. Durante la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) la política de apertura preferencial alcanzó su cúspide, con la firma de acuerdos con las principales economías del mundo: Unión Europea, Estados Unidos, República de Corea, Japón y China, entre otros (véase el mapa III.1).

Mapa III.1
Chile: acuerdos comerciales preferenciales suscritos hasta 2018



Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), “Acuerdos comerciales”, Santiago [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

De los 24 acuerdos comerciales vigentes, 16 contienen disposiciones relativas al comercio de servicios. Chile ha negociado con modalidad de lista positiva los capítulos de servicios contenidos en los acuerdos con la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y el MERCOSUR. El resto de los acuerdos que incluyen servicios (por ejemplo, con los Estados Unidos, el Canadá y México) se negociaron siguiendo el modelo de lista negativa (véase el diagrama III.2).

Diagrama III.2
Chile: acuerdos con compromisos en materia de servicios
(Según su fecha de entrada en vigor)



Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), “Acuerdos comerciales”, Santiago [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales>.

La política de apertura comercial fue complementada con acuerdos de promoción y protección de inversiones (APPI), que se negociaban de manera independiente. Sin embargo, con el desarrollo de acuerdos comerciales más complejos, se ha comenzado a incorporar en sus disposiciones la normativa relativa a inversión.

La negociación de acuerdos de doble tributación también ha sido de particular importancia para el comercio de servicios. A la fecha, Chile ha firmado 31 acuerdos de doble tributación⁶. Los más importantes para las empresas chilenas exportadoras de servicios son aquellos suscritos en la región, pues les permiten expandir sus operaciones y ganar competitividad frente a firmas locales. Un caso especial es la Ley Plataforma de Inversiones (núm. 19.840), cuya modificación aprobada en 2002 permite a inversionistas extranjeros establecerse en Chile para administrar inversiones o realizar servicios en terceros países. En virtud de esta ley, los inversionistas extranjeros pueden evitar en Chile los impuestos a la renta que originen dichas inversiones o servicios, aprovechando las ventajas que ofrece el país para canalizar y administrar recursos financieros hacia terceros países (CES, 2015). Sin embargo, la ley despertó escaso interés en las empresas, por considerarla restrictiva y poco clara en su aplicación, en particular respecto de la exportación de servicios y su tratamiento por parte del Servicio Nacional de Aduanas (Piña, 2005).

b) Marcas Sectoriales

En 2008, la CORFO crea este programa con el objetivo de apoyar a los sectores productivos a través del posicionamiento internacional de marcas que fuesen representativas de dichos sectores y contribuyesen a promocionar la imagen de Chile en el exterior. Hasta entonces, había prevalecido el criterio de neutralidad sectorial de las políticas de desarrollo, por lo que el programa es una de las primeras políticas públicas en que se reconoce la necesidad de priorizar y centrar los esfuerzos de desarrollo productivo, inversión e innovación.

A partir de 2011, dada la estrecha relación entre la gestión del programa de Marcas Sectoriales, el posicionamiento de la imagen de Chile y la promoción de exportaciones, se consideró pertinente que este programa dependiera de la Dirección de Promoción de Exportaciones, de forma que se abriera a todos los sectores productivos (Prieto, Sáez y Goswami, 2011). Con ese fin, ProChile creó la Subdirección de Marcas Sectoriales, responsable de diseñar, implementar, coordinar y realizar el seguimiento de las estrategias, líneas de acción y programas de apoyo para la gestión de marcas sectoriales y empresariales que contribuyan al posicionamiento de la oferta exportable y a la imagen de

⁶ Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, China, Croacia, Dinamarca, Ecuador, España, Federación de Rusia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Malasia, México, Noruega, Nueva Zelandia, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Sudáfrica, Suecia y Tailandia.

Chile en el exterior. A tal fin, ProChile define las oportunidades e intereses de una estrategia a nivel de país (Diario Oficial de la República de Chile, 2011).

Uno de los requisitos del programa es mantener el carácter asociativo, con miras a obtener una serie de beneficios para subsanar las fallas de mercado, a las que en general se suelen enfrentar las pymes. Ayuda a lograr economías de escala en *branding*, para compartir costos en estudios de mercado, definición de atributos, publicidad y difusión. A ello se suman tácticas y estrategias comunes de posicionamiento, mejoras en la recordación e identificación del sector, así como en la capacidad de negociación, entre otros múltiples beneficios. Además, esta estrategia público-privada favorece la asociatividad, tanto dentro del sector productivo como con los organismos públicos. Todo ello contribuye a elevar los estándares de las empresas participantes y permite crear lazos de confianza entre las empresas del sector (ProChile, s/f).

Para apoyar la construcción de una marca sectorial, desde el nivel gubernamental se exige que esta contribuya al posicionamiento de la imagen de Chile y que cuente con una estrategia internacional de mediano y largo plazo. A nivel de proyecto, se exige una alta representatividad sectorial, la capacidad de generar estrategias y la justificación del alto crecimiento del sector en el mercado objetivo. Además, es requisito que los integrantes del sector trabajen con un equipo experimentado y cuenten con un líder validado por ellos (ProChile, s/f). Actualmente hay ocho marcas sectoriales dedicadas a los servicios (véase el diagrama III.3).

Diagrama III.3
Chile: marcas sectoriales en servicios

							
Arquitectura	Ingeniería	Biotecnología	Tecnologías digitales	Educación	Cine	Locaciones	Artes visuales

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de ProChile.

Las marcas cuentan con poco presupuesto y hasta ahora no hay evidencia de un impacto muy relevante. Además, en el análisis individual es posible encontrar problemas. Por ejemplo, la marca *LearnChile* no incluye dos de las universidades más importantes del país: la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

c) Clúster de Servicios Globales

La política de clústeres, resultado del estudio del Boston Consulting Group (BCG) en 2007, surge en el país como una respuesta a la necesidad de mejorar su inserción y anticiparse a los cambios en la economía global. A razón de ello, la estrategia del Gobierno consistió en priorizar la diversificación de

las exportaciones, apostando selectivamente al desarrollo de una industria de exportación no tradicional basada en recursos humanos de alta calificación, como es la de los servicios globales.

En el estudio del BCG se consideraba a Chile como una localización destacada para la operación de centros globales de servicios, sobre todo por las ventajas que le proporciona su ubicación geográfica ante el principal mercado consumidor, los Estados Unidos. La proximidad y similitud de los husos horarios es un factor que favorece su competitividad con los principales proveedores de servicios, entre ellos la India e Irlanda. Poco antes del anuncio de esta estrategia, se había puesto en marcha una ambiciosa agenda digital⁷. De este modo se buscaba poner a Chile a la vanguardia de las tecnologías de la información y propiciar la creación de clústeres relacionados con estas materias.

El Clúster de Servicios Globales no solo era visto como un sector de alto dinamismo para la economía chilena, sino que se esperaba un efecto derrame que incrementase la competitividad del país en general. Según dicha lógica, la profundización del sector constituye una condición indispensable para la atracción de inversión extranjera, la transferencia de nuevas tecnologías y aplicaciones, la introducción de nuevos modelos de negocio y el aumento de la competitividad en mercados globales (Castillo, 2008).

El desafío que se planteó con la creación del Clúster de Servicios Globales fue la consolidación de Chile como una localización atractiva y competitiva en la industria de la deslocalización de servicios (*offshoring*). A ese respecto, el país debía ser capaz de aprovechar las nuevas tendencias de la globalización económica basada en la aplicación de las tecnologías de la información, la internacionalización de los mercados de trabajo y el surgimiento de nuevos modelos de negocio. El aumento progresivo de las exportaciones de servicios desde Chile hacia el mundo, así como la mejora de las capacidades profesionales y de la infraestructura para la instalación de centros de servicios, eran solo algunos de los objetivos que se planteaban el sector público, el sector privado y el mundo académico para impulsar el desarrollo del país.

A fin de lograr una mejor comprensión del Clúster de Servicios Globales y su posterior análisis, es preciso señalar los hitos que marcaron su funcionamiento, desde su creación hasta la extinción de la política de competitividad selectiva.

En 2006, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) definió la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, con miras a duplicar el producto interno bruto (PIB) per cápita para el año 2020. En el marco de esta estrategia, y tomando en consideración el diagnóstico realizado por el BCG en 2007 y las recomendaciones surgidas de sus estudios de competitividad en clústeres de la economía chilena, se

⁷ Para obtener más información, véase [en línea] <http://www.agendadigital.gob.cl>.

definen cinco clústeres compuestos por los sectores de mayor posibilidad de crecimiento a mediano y largo plazo: i) alimentario; ii) minero; iii) turismo de intereses especiales; iv) acuícola, y v) de servicios globales (*offshoring*) (Boston Consulting Group, 2007).

Los clústeres se comenzaron a implementar a fines de 2007, mediante la conformación de consejos estratégicos, la elección de secretarios ejecutivos y la elaboración de agendas específicas. Con el propósito de coordinar a todas las agencias públicas y establecer una autoridad responsable de llevar adelante la nueva estrategia de innovación para la competitividad, el Gobierno creó el Comité de Ministros para la Innovación, que otorgó a la CORFO el mandato de implementar el Programa de Clústeres, mediante la prestación de apoyo metodológico, financiero y operativo a las secretarías ejecutivas de los consejos estratégicos público-privados de los clústeres.

La conformación del Consejo Estratégico Público-Privado de Servicios Globales se produjo en noviembre de 2007. No obstante, la colaboración mixta en torno al desarrollo de esta industria se remonta al lanzamiento del programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología de la CORFO en 2000 y a las misiones público-privadas a Silicon Valley, la India y Nueva York, impulsadas por el Foro Innovación durante 2006 y 2007. El Consejo estuvo presidido por el vicepresidente ejecutivo de la CORFO y constituido por representantes de empresas, asociaciones gremiales e instituciones de educación superior y del sector público.

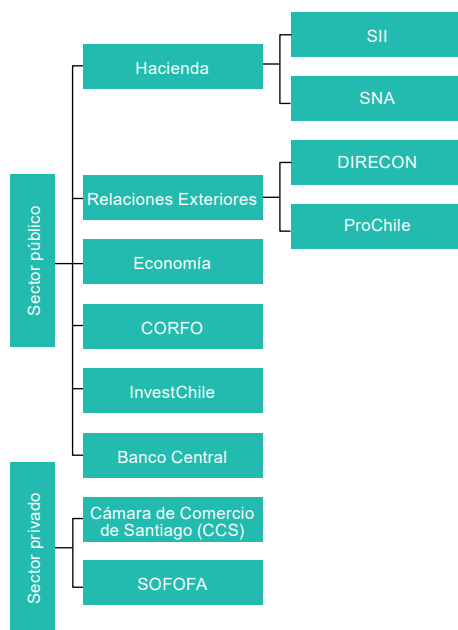
Entre 2008 y 2009, los años de mayor actividad del clúster, se invirtieron más de 14 millones de dólares para el desarrollo de las iniciativas identificadas. Si se toma 2006 como base, al 2010 se puede observar un crecimiento anual promedio superior al 40% en las exportaciones de servicios globales y la generación de más de 20.000 nuevos empleos. Durante el período 2008-2009 se apoyaron 25 nuevos proyectos en el país, que produjeron alrededor de 9.000 nuevos empleos. En 2010, año de cese de las actividades del clúster, se documentaron más de 60 centros de servicios globales de clase mundial, 37 de los cuales recibieron apoyo en forma de incentivos para la atracción de alta tecnología de InvestChile (CORFO, 2010).

Durante 2011 y bajo la administración del Presidente Sebastián Piñera, la CORFO define la no selectividad como un criterio de gestión y reformula el programa de clústeres con el fin de apoyar las iniciativas del sector privado de manera neutral. Se reconoce que los mercados son dinámicos y que, en consecuencia, las políticas públicas deben ir adaptándose a las circunstancias (CORFO, 2012). Si bien se siguen apoyando los sectores priorizados que fueron seleccionados en la Estrategia Nacional de innovación de 2007, la diferencia está en que estos ya no operan de forma centralizada desde la CORFO, sino que se han trasladado a los respectivos ministerios sectoriales, o bien se han integrado a otras mesas de trabajo público-privadas que funcionan con un propósito similar.

Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios

Durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), el Ministerio de Hacienda creó esta iniciativa público-privada (formada en julio de 2015 e institucionalizada un año más tarde por decreto supremo). Los miembros del comité son representantes del sector público y privado (véase el diagrama III.4). Ello es fundamental para la continuidad del trabajo en esta materia, ya que en Chile los cambios de Gobierno han supuesto la desestimación de esfuerzos y la creación de nuevas estrategias en materia de servicios. Por ese motivo resulta importante al menos tratar de generar una institucionalidad con respaldo legal. Desde el sector privado, la entidad que lidera el comité es la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

Diagrama III.4
Chile: integrantes del Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios



Fuente: Elaboración propia.

En julio de 2018 la SOFOFA celebró su 18ª sesión. El comité definió diversas líneas de trabajo (véase el cuadro III.1) y se planteó la misión de desarrollar estrategias que permitan exportar servicios y considerar los beneficios que cada una de estas podrían tener. Entre los objetivos se destaca la parte tributaria, que en diversas ocasiones se ha considerado fundamental para incrementar el comercio de servicios. También cabe destacar la falta de información en el sector y su importancia para el diseño de políticas públicas.

Cuadro III.1
Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios:
ejes de trabajo, 2017

Ejes de trabajo	Medidas, iniciativas o acciones	Estado de avance
1. Fortalecimiento institucional y organizacional	1.1 Incorporación al comité de nuevos miembros públicos y privados: Asociación de Oficinas de Arquitectos (AOA), Asociación de Empresas Consultoras de Ingeniería de Chile (AIC), Chiletec, Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI), SENCE, Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (MINCAP), Fundación Imagen de Chile.	Implementado
	1.2 Creación del grupo de trabajo sobre indicadores.	Implementado
2. Facilitación aduanera y tributaria	2.1 Incorporación al régimen de admisión temporal de equipos y automóviles para uso en producciones publicitarias y audiovisuales.	Implementado
	2.2 Incorporación de nuevas mercancías para uso en producciones audiovisuales en el listado de bienes de capital.	Implementado
	2.3 Actualización del <i>Manual de exportación de servicios</i> .	Implementado
	2.4 Elaboración del <i>Manual de exportación de servicios</i> y el <i>Manual de exportación de servicios creativos</i> .	Implementado
	2.5 Simplificación del trámite de exportación de servicios, integración con la ventanilla única del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX).	En proceso
	2.6 Levantamiento de reservas al acuerdo de Estambul sobre el cuaderno ATA para el ingreso de vehículos destinados al uso en producciones audiovisuales.	En proceso
3. Ampliación de beneficios tributarios	3.1 Igualación del trato tributario (IVA) en la exportación de servicios al de exportación de bienes.	Implementado
	3.2 Mecanismos de doble tributación para países con convenio y sin convenio.	Implementado
	3.3 Eliminación de la extraterritorialidad del impuesto adicional a la exportación de servicios.	Implementado
	3.4 Eliminación del incremento del impuesto adicional al <i>software</i> y a los servicios de ingeniería.	Implementado
4. Mejora de la información disponible sobre el sector	4.1 Estadísticas de Comercio Internacional de Servicios.	Implementado
	4.2 Realización de estudios del sector: medición del sector, brechas de financiamiento y barreras tributarias.	Implementado
	4.3 Homologación de nomenclaturas SII, Aduana, Balanza de Pagos.	Implementado
5. Fortalecimiento de competencias y capacidades del capital humano	5.1 Capacitación de 1.000 programadores (CORFO-SENCE).	Implementado
	5.2 Certificación SFIA de 3.000 personas (CORFO).	Implementado
	5.3 Capacitación de 6.000 profesores en lenguaje computacional.	Implementado
	5.4 Visa Tech para facilitar la movilidad de profesionales y técnicos extranjeros para trabajar a Chile.	Implementado
	5.5 Becas de magister en el extranjero con énfasis en la transformación digital (CONICYT).	Implementado
	5.6 Convenio de trabajo con el sector privado en materia de capital humano para la industria 4.0.	Implementado
	5.7 Capacitación en exportación de servicios a nivel nacional (ProChile, CCS, MINCAP).	Implementado
	5.8 Concurso Becas de Inglés (CORFO).	En proceso

Cuadro III.1 (conclusión)

Ejes de trabajo	Medidas, iniciativas o acciones	Estado de avance
6. Financiamiento, creación de instrumentos de apoyo y productos bancarios	6.1 Modificaciones de las Garantías CORFO Comercio Exterior (COBEX).	Implementado
	6.2 Boletas de Garantía Endosables (Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (ABIF)-BBVA).	En proceso
	6.3 Seguro de Fiel Cumplimiento, complementado con Seguro de Crédito (CORFO).	En proceso
	6.4 Seguro dólar (Banco Estado).	Implementado
7. Inserción y promoción internacional	7.1 Campaña internacional "Pregunta por Chile, un Mundo de Servicios".	Implementado
	7.2 Promoción de la agenda de trabajo con los países de la Alianza del Pacífico.	En proceso
	7.3 Apoyo al desarrollo y posicionamiento de marcas sectoriales.	Implementado
	7.4 Coordinación de agendas con otros países de la región.	En proceso
	7.5 Agenda de posicionamiento y promoción en los Estados Unidos.	En proceso
8. Acciones de difusión y visibilidad	8.1 Encuentros con empresas exportadoras de servicios.	Implementado
	8.2 Seminario internacional y semana de la exportación de servicios.	Implementado
	8.3 Cambio de plataforma del portal www.chileservicios.com .	En proceso
	8.4 Evento Cultura y creatividad: de Chile hacia el Mundo.	Implementado

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Comité Técnico Público-Privado en Exportación de Servicios.

C. Gobernanza de políticas público-privadas hacia el sector exportador de servicios modernos

En la sección anterior se enumeraron las principales instituciones y políticas dirigidas a la promoción de la exportación de servicios en Chile, en particular de los servicios modernos. A continuación, se presentan los resultados de las entrevistas (resumidas en el anexo III.A1) realizadas con informantes clave, con el fin de evaluar el impacto y la gobernanza de las políticas implementadas en el país. En general, se destacan los desafíos o los errores más que los éxitos. Ello se debe principalmente a que, si bien hay aspectos positivos, aún no se ha logrado un efecto significativo en la matriz exportadora. El trabajo realizado en el país está recogido por el actual comité que lidera el Ministerio de Hacienda. Es importante señalar los aspectos mejorables o que requieren atención para evitar la reincidencia, así como posibilitar el logro de los objetivos trazados.

De acuerdo con los entrevistados, el éxito limitado de la mayoría de los programas se debe a que la exportación de servicios no se definió como una prioridad del país, más allá del discurso. Ello explica la falta de una estrategia que se haya planificado con una visión de largo plazo. En el mismo sentido, además de no haberse definido un proyecto para el desarrollo del país, se señalan problemas de gobernanza, sobre todo en el diseño de políticas de más largo plazo y en un liderazgo coordinado. Algunos perciben esta situación como una limitación que podría ser superada por el comité que actualmente coordina el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, es demasiado pronto para poder evaluar este resultado. Otros entrevistados señalan que

la promoción de los servicios modernos es hoy una política de Estado, en un marco de planificación estratégica, y que se trata de un compromiso que asumió el Presidente Sebastián Piñera en su segundo mandato.

Sin embargo, otros entrevistados opinan que el Ministerio de Hacienda no debería liderar el proceso de exportación de servicios, pues ello no forma parte de su mandato y es una función que corresponde a otros ministerios. Destacan que, pese a la supremacía del Ministerio de Hacienda, pueden surgir problemas de coordinación y de autoridad o jurisdicción que no permitan que el proyecto tenga éxito. También se cuestiona que la SOFOFA lleve el liderazgo desde el sector privado, ya que el desarrollo de los servicios modernos no es su prioridad.

Existe un alto nivel de consenso en las entrevistas respecto a que los problemas estadísticos y de evaluación en todos los programas complican el diseño de las políticas públicas. Se trata de una situación que, por lo demás, sucede a nivel mundial y que Chile ha mejorado en algunos ámbitos. A continuación, se presenta el análisis de los principales programas implementados, así como de las instituciones y las medidas tributarias e impositivas.

Otro aspecto analizado se refiere a la coordinación y el liderazgo, es decir, a la responsabilidad de los ministerios en las políticas y a que cada actividad cuente con una entidad de implementación claramente definida, y que se lleve a cabo de forma estructurada y específica. En este sentido, los entrevistados señalan que la institucionalidad ha estado dispersa y que no hay un liderazgo único, debido a que no se trata de un proyecto de alcance nacional. Añaden que lo mismo ocurre a nivel privado. Sin embargo, esto contrasta con el sector de exportación de bienes. En este caso, si bien existen varios gremios por producto, es fácil identificar los liderazgos.

El proceso de negociación para la apertura comercial del país ha estado claramente liderado y coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, en la implementación de los mismos acuerdos, cuando se deberían notar los impactos en la exportación, no ha sido evidente el liderazgo de la institución.

Las Marcas Sectoriales surgieron inicialmente en la CORFO. Al incluir el objetivo de promoción, fueron trasladadas a ProChile. Debido a ese cambio, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo se desligó del proyecto. Cabe señalar además la falta de participación de otros ministerios en cada marca, lo que sería esencial para el buen funcionamiento de estas. Por ejemplo, sería óptimo contar con una mayor presencia de Ministerio de Educación en la marca *LearnChile*.

El Clúster de Servicios Globales estuvo a cargo de la CORFO, que pese a ser parte del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, le dejaba poco espacio. Esto dio lugar a la falta de coordinación con otras instituciones en el objetivo de promoción al exterior, a pesar de que ese no fue el problema más grave en su implementación.

En el caso de las medidas tributarias e impositivas, también se aprecia que la supremacía del Ministerio de Hacienda ha dificultado que organismos muy relevantes (como el SII o el SNA), que no están directamente vinculados al ámbito técnico de los servicios o de su exportación, comprendan los requisitos y limitaciones del sector.

La percepción general de los entrevistados es que uno de los problemas fundamentales ha sido la falta de pensamiento estratégico de mediano y largo plazo. En Chile, los ciclos electorales definen las políticas públicas, lo que dificulta la continuidad de proyectos de largo plazo que son fundamentales para lograr modificaciones en el sector exportador. Los entrevistados coinciden en que no existe una institución responsable que pueda velar por los resultados a largo plazo. Del mismo modo, tampoco es posible encontrar ningún tipo de continuidad en las políticas dirigidas al sector productivo, como existe en otros países que han logrado modificar sus matrices.

Si bien ha sido en muchos aspectos una política positiva en cuanto a la apertura comercial, el verdadero efecto está en el uso que se da a las ventajas obtenidas mediante los acuerdos que se han negociado. El proceso de aprovechamiento ha sido escaso. Además, se debe considerar que en materia de servicios solo se ha conseguido un congelamiento regulatorio y se debe avanzar en una verdadera liberalización.

Según uno de los entrevistados, el diseño de las Marcas Sectoriales ha sido más bien reactivo en lugar de representar una respuesta que analice sectorialmente la situación a largo plazo y las posibilidades reales de lograr impactos.

El problema principal del programa Clúster de Servicios Globales fue que no se estructuró para enfrentar un cambio de Gobierno. Si bien ha existido cierta estabilidad en materia de política económica, se había visto un cambio y el clúster suponía una participación más activa del Estado. Esta situación fue revertida en el período del Presidente Piñera, con lo que el trabajo que se había realizado hasta entonces quedó como un costo perdido.

Respecto a las medidas tributarias e impositivas, estas requieren por su naturaleza modificaciones legales que no se han producido. En los casos en que se ha implementado alguna política específica, se introdujeron cambios legales que, por definición, son a más largo plazo, de forma tal que este criterio no se señala como un problema.

En materia de capital humano, que tiene que ver con el profesionalismo y el nivel de politización de los actores involucrados, hay un amplio consenso de que no se cuenta con una carrera profesional de servidores públicos. Además, a pesar de que algunos funcionarios ingresan por alta dirección, aún es necesario profesionalizar el servicio. La institucionalidad depende de cada Gobierno, que decide dónde se concentran las políticas, por lo que no solo se trata de cambios de personas, sino también de instituciones.

En lo que respecta al proceso de apertura comercial, los equipos de negociación están muy bien preparados. No obstante, faltan mecanismos

que faciliten la transición a los encargados de la implementación y el aprovechamiento. Es similar el caso del Clúster de Servicios Globales. Si bien había un buen conocimiento de lo que significaba el programa, todo el grupo vinculado a este proyecto se cambió al comenzar el nuevo período presidencial. En las Marcas Sectoriales el problema fue más profundo. Los cambios de los equipos dejaban pocos técnicos y, en materia de vínculos con el sector privado, es muy relevante que no se percibiera este problema. En contraposición con las demás políticas, en el caso de las medidas tributarias e impositivas no existe un grave problema respecto a los cambios de equipos, pero sí lo hay en relación con la falta de capacitación en materia de servicios.

En cuanto a la eficacia de los programas y la relevancia que tiene su formulación, es necesario dejar la promoción de exportaciones y la formulación de políticas en manos de una institución que al menos tenga la fuerza para darles seguimiento y estructurarlas profesionalmente, de modo que no sean víctimas de los ciclos electorales. Por ejemplo, aunque la apertura comercial ha estado bien formulada, debe haber una segunda etapa que ayude a las empresas a definir los obstáculos y trabajar para superarlos. Según la percepción de algunos entrevistados, sería mejor que hubiera menos marcas sectoriales, pero que fueran más fuertes, ya que el diseño no parece responder a la oferta, sino a la demanda temporal de ciertos grupos. Los clústeres se desarrollaron a partir de un estudio y análisis más profundo que cualquier otro proceso, ya que se contaba con las recomendaciones de la consultoría del BCG, que fue un buen insumo. No obstante, el proceso de involucrar al sector privado estuvo incompleto. Nuevamente, en materia de medidas tributarias e impositivas, hay mucho desconocimiento sobre cómo se formulan y a qué responden los servicios. Por su parte, el sector privado tiene poco manejo de la temática, lo que afecta particularmente a las pymes.

La eficacia de las estrategias depende de una evaluación objetiva de su implementación y su impacto en las metas establecidas. Hay un amplio consenso en el sentido de que faltan instrumentos de seguimiento y que, en todos los programas implementados por Chile, ha faltado la etapa de evaluación. En algunos casos, esto se debe a que los montos eran tan bajos que no se requería formalmente la evaluación y, al no ser un requisito ni ser económicamente rentable realizarla, no se proseguía con ella. Lo mismo ocurrió en los casos en que no se había recopilado información suficiente.

Por último, se aborda el tema de las alianzas público-privadas y la minimización del riesgo de captura por parte del Gobierno. A fin de lograr esos objetivos se recurrió a instituciones estructuradas de tal forma que representasen una diversidad de intereses, con reglas bien establecidas respecto de la transparencia y la evaluación, y con el respaldo de una burocracia profesional.

Entre los entrevistados existe la percepción de que el sector privado está muy acostumbrado a la lógica de recibir y no de compartir riesgos.

En servicios hay poca asociatividad entre los entes privados, por lo que les resulta difícil desarrollar alianzas y carecen de institucionalidades sólidas para implementar estrategias.

D. Conclusiones y recomendaciones

En Chile hay un amplio consenso respecto a que el principio de neutralidad ha redundado en un escaso apoyo estatal al sector de los servicios modernos. El Estado ha mantenido en general la estrategia de no brindar apoyo a sectores específicos. Sin embargo, ha habido intentos de modificar la matriz exportadora. Si bien esto ha sido menos claro en algunos casos, se han beneficiado sectores de bienes como el cobre. También, mediante alianzas público-privadas en sectores como el del salmón o el vino, los servicios han estado presentes en menor medida.

El principio de no participación del Estado lo ha trascendido y afecta a los sectores que no pertenecen al ámbito público. El Estado se limita a ser el facilitador del buen desempeño del mercado, lo cual se refleja en el sector privado, que no se ha asociado para desarrollar estrategias que le permitan solicitar el apoyo para exportar.

En referencia específica a los servicios, hay un enorme desconocimiento de lo que involucra el sector, así como en cuanto a su transabilidad. Además, escasean los datos estadísticos confiables y abarcadores. Esto reduce las posibilidades de diseñar políticas públicas. Los programas de promoción de la exportación de servicios modernos no se han enmarcado en un proyecto complejo, sino que han respondido a ideas e ideologías específicas.

Persisten desafíos en materia de coordinación. Se debe reducir la dispersión y duplicación de esfuerzos, con una institucionalidad que pueda liderar este tipo de políticas y coordinar de manera efectiva su implementación y evaluación. Por ejemplo, se debería estrechar el vínculo entre ProChile y la CORFO, si no fusionarlos al menos en las actividades internacionales. Por otro lado, los entrevistados cuestionan el papel que desempeña el Ministerio de Hacienda, pero a su vez reconocen que en este momento puede ser el único ministerio que aporte el liderazgo y la continuidad necesarios. Es esencial que exista un organismo técnico encargado de los aspectos relativos a la facilitación de la exportación de servicios. En ese sentido, se percibe que el Comité Técnico podría empezar a tener esta función.

Una segunda conclusión general es que las políticas deben tener diseños que garanticen la estabilidad y continuidad a mediano y largo plazo, y no en ciclos electorales. A su vez, esto debería estar estrechamente ligado con el desarrollo de una carrera profesional en el sector público a un nivel más alto que el existente actualmente. En la misma línea, algunos entrevistados han hecho énfasis en que este tipo de políticas de fomento no deberían depender de los azares electorales y se debería evitar su politización.

En cuanto al sistema regulatorio y tributario, los exportadores de servicios continúan operando con importantes grados de incertidumbre e inequidad. Es indispensable buscar soluciones a esta situación y aumentar el aprovechamiento de los acuerdos comerciales.

En tercer lugar, las alianzas público-privadas son una opción que Chile ha tratado de implementar y una línea sobre la que se debe seguir trabajando. Para ello es necesario tener en cuenta las consideraciones que surgen del estudio de Devlin y Mogueillansky (2011). Debido al presupuesto y tamaño del Estado, estas representan una alternativa para insertar al país y modificar su estructura exportadora.

Al respecto, se menciona que siempre se ha dado prioridad a las pequeñas y medianas empresas, en particular por la cantidad de empleos que generan. Sin embargo, la política pública ha sostenido una relación tormentosa con las pymes. Por un lado, no hay suficientes fondos que puedan convertir un número significativo de pymes en empresas exportadoras, a través de las iniciativas tradicionales. Por otro, tampoco es posible que las pymes aprovechen las políticas horizontales. En general, los apoyos de carácter horizontal son más utilizados por las grandes empresas.

Debe incrementarse la asociatividad e intensificarse los esfuerzos que coordinen estrategias de inserción conjuntas, aunque posteriormente la competencia se desarrolle de forma individual en los mercados externos. Entre otras recomendaciones menos vinculadas a la gobernanza, pero que ofrecen lecciones interesantes, se destaca la importancia de acercar los servicios al sector financiero nacional. En ese ámbito no se tiene en cuenta la naturaleza intangible de los servicios, lo que reduce el apoyo al financiamiento de las pymes exportadoras de servicios.

Chile tiene ante sí el desafío de exportar servicios modernos. Ha asumido este reto desde hace ya algunos años, con enseñanzas que permiten vislumbrar un escenario posible. Es necesario realizar estudios de carácter más sectorial y específico para poder abordar estos temas con la relevancia que realmente tienen.

Bibliografía

- Ayala, L. (2006), "Diagnóstico Institucional Dirección de Promoción de las Exportaciones 'ProChile'", tesis para optar al grado de magister, Santiago, Universidad de Chile.
- Boston Consulting Group (2007), *Estudios de competitividad en clústers de la economía chilena*, Santiago.
- Castillo, M. (2008), "La industria global de servicios: oportunidades para Chile", *Globalización económica: oportunidades y desafíos para Chile*, J. Leiva y M. Castillo (eds.), Santiago, Fundación Chile 21 / Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
- CIE (Comité de Inversiones Extranjeras) (s/f), "Quiénes somos", Santiago [en línea] <http://www.ciechile.gob.cl/es/sobre-el-cie/quienes-somos> [fecha de consulta: 21 de enero de 2015].

- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (2012), *Informe para la Comisión Especial Mixta de Presupuestos*, Santiago.
- (2010), “Nueve sectores construirán marcas asociativas para posicionar a Chile en el extranjero”, Santiago.
- Devlin, R. y G. Moguillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Diario Oficial de la República de Chile (2011), “Crea Consejo Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales para Marcas Sectoriales”.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (s/f), “Acuerdos comerciales”, Santiago [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales>.
- Francois, J. y B. Hoekman (2010), “Services trade and policy”, *Journal of Economic Literature*, vol. 48, N° 3, Nashville, American Economic Association.
- Hachette, D. (2001), “La reforma comercial”, *La transformación económica de Chile*, F. Larraín y R. Vergara (eds.), Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Hoekman, B. (2017), “Trade in services: opening markets to create opportunities”, *WIDER Working Paper*, N° 31, Helsinki, World Institute for Development Economic Research.
- Hoekman, B. y A. Mattoo (2008), “Services trade and growth”, *World Bank Policy Research Working Papers*, N° 4461, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lever, G. (2005), “Inserción internacional del sector servicios chileno”, Santiago.
- López, D. (2015), “Las estrategias de desarrollo económico del sector público en Chile: El caso de la exportación de servicios a partir de 1990”, tesis para optar al grado de doctor, Santiago, Universidad de Chile.
- López, D. y F. Muñoz (2016), “El comercio de servicios y el desarrollo: una discusión en curso”, *Sociedad y Economía*, N° 30, Cali, Universidad del Valle.
- (2015), “Cuarenta años de apertura comercial chilena”, *Cuadernos Americanos: Nueva Época*, vol. 4, N° 154, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2012), *Key success factors in trade in services*, Singapur, Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC).
- Marinao, O. (2009), “ProChile y el sector servicios. Antecedentes a considerar”, Santiago [en línea] <https://docplayer.es/84300983-Prochile-y-el-sector-servicios-antecedentes-a-considerar.html>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2018), *International Trade Statistics*, Ginebra.
- (2009), *Examen de las políticas comerciales de Chile*, Ginebra.
- Piña, J. (2005), “La deslocalización de funciones no esenciales en las empresas: oportunidades para exportar servicios. El caso de Chile”, *serie Comercio Internacional*, N° 52 (LC/L.2390-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prieto, F., S. Sáez y A. G. Goswami (2011), “The elusive road to service export diversification: the case of Chile”, *Exporting Services: A Developing Country Perspective*, F. Prieto, S. Sáez y A. G. Goswami (eds.), Banco Mundial.
- ProChile (s/f), “Marcas sectoriales” [en línea] <http://www.prochile.gob.cl/herramientas/herramientas-pro-chile/marcas-sectoriales/>.
- SII (Servicio de Impuestos Internos) (s/f), “Convenios tributarios internacionales” [en línea] <http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/convenios.htm>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2016), “Module 2: Industrial Policy: a theoretical and practical framework to analyse and apply industrial policy”, *Virtual Institute Teaching Material on Structural Transformation and Industrial Policy*, Ginebra.

Anexo III.A1

Matriz de análisis de los principios de gobernanza

Principios de buena gobernanza	Clúster de Servicios Globales	Marcas Sectoriales	Institucionalidad	Apertura comercial y suscripción de acuerdos	Tributarias e impositivas
Coordinación y liderazgo	Dentro del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la CORFO estaba a cargo de este programa. Consejo Estratégico Público-Privado de Servicios Globales. Débil coordinación entre ministerios. Alta influencia y definición por parte del Ministerio de Hacienda.	Nace en la CORFO y se traslada a ProChile. Poca participación activa de otros ministerios.	El liderazgo es disperso. Iniciativas provenientes de la CORFO o ProChile, sin coordinación. El Ministerio de Hacienda, en los últimos años, ha intentado tomar un liderazgo.	Su implementación no ha contado con el liderazgo necesario, a diferencia de su negociación.	La legislación nacional solo permite al Servicio Nacional de Aduanas calificar una exportación de servicios como tal, a efectos de la exención al Impuesto al Valor Agregado, contenida en el artículo 12, letra E, núm. 16 del DL 825, de 1974 (Ley del IVA).
Temporalidad	Los cambios de ideología en los Gobiernos han hecho que se aplique una mirada de corto plazo. El proceso no llegó a su etapa de maduración.	Las marcas se han diseñado de acuerdo a decisiones poco analizadas y bajo presupuesto, por lo que sobreviven difícilmente a largo plazo.	Falta una institucionalidad que garantice estrategias de largo plazo.	Falta de aprovechamiento. Solo se generó un congelamiento regulatorio.	Existe una correcta mirada a largo plazo, pues se ha establecido por ley. Sin embargo, es necesario aplicar estrategias de aprovechamiento.
Capital humano	Los equipos no tenían el conocimiento necesario para la implementación de este programa.	Los equipos fueron cambiando a la par de los Gobiernos, lo que dio lugar a la falta de continuidad.	En 2012 se crea el Consejo Asesor de la DIRECON.	Falta preparación en los equipos de implementación, no así en los de negociación.	Los equipos no están capacitados en materia de servicios, por lo que desconocen el sector.
Creación	Se desarrolló sobre la base de un estudio del BCG. Se dificulta la participación del sector privado.	Las marcas se han diseñado de acuerdo a decisiones poco analizadas y bajo presupuesto, por lo que sobreviven difícilmente a largo plazo.	No existe una sola institución de fomento de la exportación que pueda definir la estrategia.	Los acuerdos surgen de forma más reactiva que con un plan de desarrollo.	Responde a una demanda de la sociedad civil. No se diseñó de forma integral.
Evaluación	Los fondos del programa fueron solo redirigidos.	Hay poca evaluación.	Hay poca evaluación institucional y está muy vinculada a las personalidades que la coordina.	Existen evaluaciones sobre bienes y pocas sobre servicios.	No ha sido muy positiva, por falta de información.
Alianza público-privada	El sector privado está acostumbrado a recibir, pero no a compartir los riesgos.	No ha habido proyectos, por lo que no ha sido evaluada positivamente.	No se ha desarrollado una institucionalidad empoderada.	Se debe fortalecer el trabajo de los consejos de la sociedad civil.	No aplicable. Sin embargo, en el diseño, es necesario involucrar más al sector privado.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo IV

Colombia: la atomizada ejecución de políticas entre distintas entidades públicas

Carmen Astrid Romero¹

Introducción

En la primera mitad de los años noventa, los sectores público y privado colombianos comenzaron a dialogar con miras a la formulación de una política de competitividad. El resultado fue la creación, en 2006, de la alianza público-privada denominada Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (SNC). En 2012, este se transformó en el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI), encargado de mejorar la competencia de las exportaciones de bienes y servicios, mediante el diseño de la política en materia de promoción exportadora. Sin embargo, el SNCCTeI no está a cargo de ejecutar la política de promoción, pues esta responsabilidad recae en otras instituciones nacionales y regionales.

Si bien existen ciertos apoyos al sector, los servicios modernos siguen representando una parte pequeña de las exportaciones de servicios colombianos. De hecho, el país no ha logrado diversificar su base exportadora desde hace más de un siglo. A su vez, ello se refleja en un bajo nivel de competitividad, como indica el puesto 60 de Colombia entre los 140 países evaluados en el Índice Global de Competitividad (Foro Económico Mundial, 2018). Estos resultados apuntan a la necesidad de revisar la gobernanza de los instrumentos de política de promoción exportadora.

En el presente capítulo se evalúa el accionar del SNCCTeI, siguiendo los principios de buena gobernanza elaborados por Devlin y Moguillansky (2011). En la segunda sección se describe el comportamiento de las exportaciones de

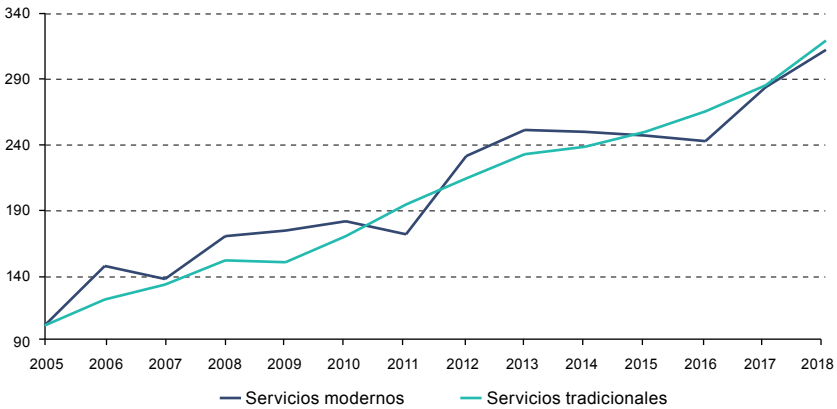
¹ Economista, PhD. Investigadora, Universidad Sergio Arboleda, Colombia.

servicios del país. En la tercera se ofrece un breve marco contextual sobre la política de fomento exportador. En la cuarta se describe la institucionalidad que participa en la promoción de los servicios modernos. El capítulo finaliza con conclusiones y recomendaciones de política.

A. El sector de servicios en Colombia

En 2018, el sector de servicios contribuyó un 65,80% al producto interno bruto (PIB) y abarcó un 62,7% del empleo, pero representó solo el 17,6% de las exportaciones totales². De este total, el 14,4% corresponde a servicios tradicionales y el 3,2% a servicios modernos. Además, el aporte del sector de servicios modernos no solo es modesto, sino que su crecimiento entre 2005 y 2018 fue menor en comparación con la tendencia de los servicios tradicionales (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
Colombia: exportaciones de servicios modernos y tradicionales, 2005-2018
(En números del índice 2005=100)



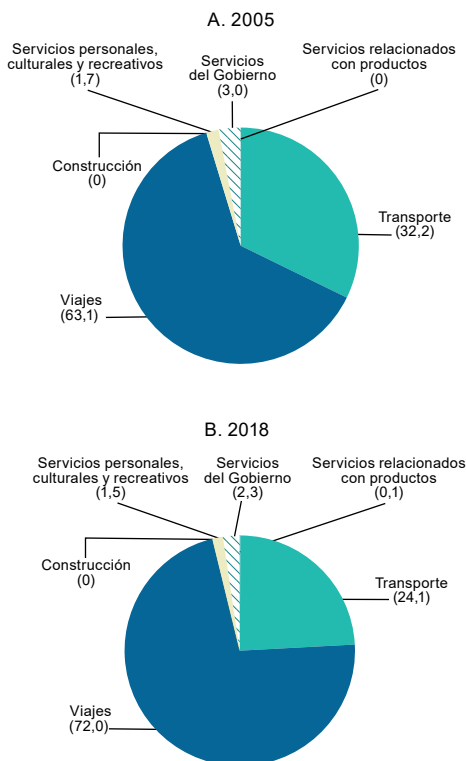
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los servicios modernos dentro del total de los servicios exportados en Colombia representaron una proporción menor de las exportaciones de este tipo de servicios en la región (un 18,4% frente a un 30,4%) en 2017. Al contrario, el turismo dentro del total de servicios registró una participación

² No obstante, esta segunda contribución podría estar subestimada. La principal fuente primaria de estadísticas es la Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios, estimación realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con cifras que difieren de las estadísticas de la Balanza de Pagos. Como el Banco de la República también considera otras fuentes de información para la balanza de pagos, sus datos son diferentes a los del DANE. De ahí que un grupo interinstitucional siga trabajando para reducir las brechas de información entre las instituciones y facilitar la cooperación y la coordinación entre ellas.

mayor en Colombia en comparación con la regional (un 58,9% frente a un 50,0%). Esto se explica porque este sector fue muy dinámico dentro del total de servicios tradicionales exportados, al pasar del 63,1% en 2005 al 72,0% en 2018 (véase el gráfico IV.2).

Gráfico IV.2
Colombia: composición de las exportaciones de servicios tradicionales, 2005 y 2018
(En porcentajes del total del sector)



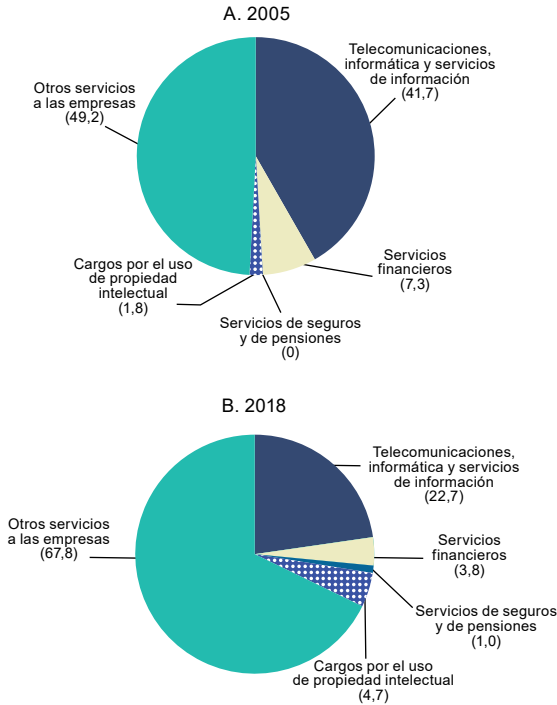
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La dinámica del turismo se explica por la decisión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) de considerarlo un sector prioritario (MINCIT, 2014). A través de la estrategia Colombia Exporta Servicios (2014-2018) y con ProColombia, el MINCIT diseñó las campañas promocionales “Colombia es realismo mágico”, en 2013, y “Colombia, tierra de la sabrosura”, en 2017. Además, este tipo de servicios se benefició de las nuevas condiciones en la seguridad del país, derivadas del proceso de paz, así como de ciertos avances en materia de infraestructura y un incremento en la frecuencia de los vuelos internacionales. Estos factores han mejorado la confianza internacional y reducido el índice de riesgo país (MINCIT, 2018; Ramírez, 2018).

El Gobierno, a través de ProColombia, busca especializar el subsector para que no se quede solamente en el turismo de sol y playa. Se apuesta también por el aviturismo, el ecoturismo, el turismo de deporte y aventura, los cruceros, el turismo gastronómico, los viajes de negocios y el turismo de salud. En este último segmento, se puede aprovechar la telemedicina para crear puentes entre el turismo y los servicios modernos³.

Por otro lado, los servicios modernos se concentran en la categoría de otros servicios empresariales, igual que ocurre en el resto de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017). Esta categoría también es la que más espacio ha ganado en el conjunto de los servicios modernos entre 2005 y 2018, mientras que los servicios de telecomunicaciones, informática e información han cedido participación. Los cargos por el uso de propiedad intelectual han comenzado a visibilizarse en Colombia, gracias al aumento de los ingresos del país por concepto de licencias para reproducir o distribuir productos audiovisuales y conexos, asociados a la industria de contenidos digitales (véase el gráfico IV.3).

Gráfico IV.3
Colombia: composición de las exportaciones de servicios modernos, 2005 y 2018
(En porcentajes del total del sector)

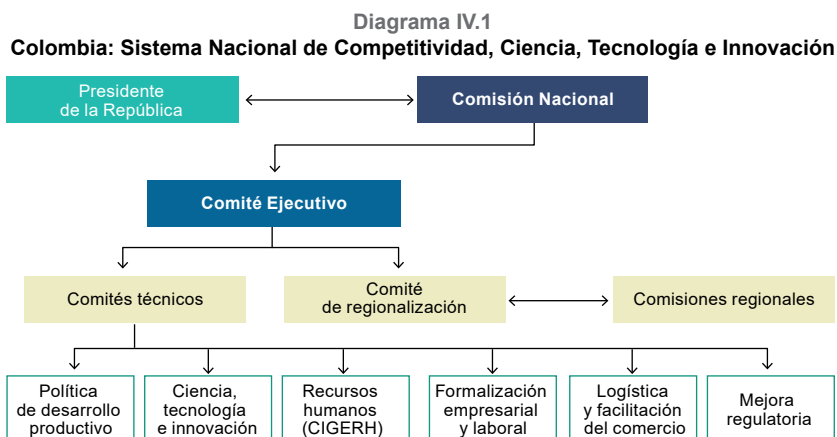


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

³ Información recogida durante las entrevistas a funcionarios de ProColombia y del Programa de Transformación Productiva (PTP), que luego pasó a llamarse Colombia Productiva.

1. Contexto de la política de fomento de la competitividad

El Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI) tiene como principal función coordinar las entidades del Estado responsables de las políticas de competitividad, productividad, ciencia, tecnología e innovación con los organismos que aglutinan a los principales gremios privados y cámaras de comercio regionales y locales (véase el diagrama IV.1).



Fuente: Elaboración propia.

El SNCCTeI está dirigido por una Comisión Nacional, liderada por el Presidente de la República y compuesta por 36 miembros: los ministros del gabinete, el consejero presidencial del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), directores de departamentos administrativos y representantes del sector privado y los círculos académicos. Este órgano se reúne una vez al año y está a cargo de la política de productividad, competitividad, ciencia y tecnología e innovación a largo plazo (SNCI, 2019).

En 2014, la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad se incorporó al organismo. El actual Gobierno la denominó Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada (mediante el Decreto núm. 179 de 2019) y le asignó la responsabilidad de coordinar y articular las actividades del SNCCTeI. Esto modificó la estructura de la política de competitividad e innovación. Además, en 2017 se decidió integrar en el SNCCTeI al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En abril de 2017, las funciones de la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad fueron ampliadas a otros temas igualmente importantes para el Gobierno, pero también se mantuvieron sus funciones originales.

El Comité Ejecutivo del SNCCTeI se reúne una vez al mes y es el encargado de diseñar los instrumentos para ejecutar y hacer seguimiento

de la política propuesta y definida por la Comisión Nacional. Este órgano está integrado por el consejero presidencial del Sistema de Competitividad e Innovación (como representante del presidente), el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y, como representantes del sector privado, el presidente ejecutivo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y el presidente del Consejo Privado de Competitividad (CPC). El Comité Ejecutivo es quien define las funciones que desempeñarán, dentro de la política de competitividad, los ministerios encargados de ejecutar la política industrial diseñada por el Gobierno. El Gobierno de Duque ha decidido incluir en el Comité el Ministro de Trabajo y el de Educación Nacional. También se incorporan como invitados permanentes el cargo de vicepresidente de la República, el consejero presidencial para la Gestión del Cumplimiento y el consejero presidencial para la Transformación Digital.

El DNP es miembro activo tanto de la Comisión Nacional como del Comité Ejecutivo del SNCCTeI. De igual manera, participa en todos los comités técnicos y en el Comité de Regionalización. Por su parte, la Dirección de Innovación y Desarrollo del DNP es la secretaria técnica de los comités técnicos de desarrollo productivo, y de ciencia, tecnología e innovación. Esto se debe a que el DNP es quien elabora la propuesta técnica de la política, con el apoyo de los ministerios implicados, para que luego dicho proyecto sea presentado al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) a fin de someterlo a un proceso de estudio y decisión.

Entre los actores privados de la Comisión se encuentra el CPC, una entidad sin fines de lucro creada en 2006 y conformada por 27 empresas. El CPC cuenta con un centro de pensamiento que realiza investigaciones sobre políticas públicas. No se trata de investigaciones con fines académicos, sino para ser difundidas (en reportes, estudios o informes) entre los asociados y el público en general. Uno de sus objetivos es contribuir a que los empresarios mejoren su competitividad o a que se adopten políticas públicas con ese fin. El CPC trabaja en el seguimiento de las políticas en materia de educación, salud, mercado laboral, energía y pensiones, pero también propone mejoras en la eficiencia del Estado (por ejemplo, el desempeño logístico que afecta al comercio exterior de bienes) (CPC, 2017).

En el marco del SNCCTeI, la Alta Consejería de la Presidencia es el organismo encargado de mantener informado al Presidente y el Vicepresidente sobre el contenido y el cumplimiento de la agenda del Comité Ejecutivo. La Dirección de Competitividad e Innovación es responsable de asesorar a este organismo en materia de política para la competitividad, la ciencia y la tecnología y de contribuir a la articulación entre el Comité Ejecutivo y los comités técnicos. Esta dirección está conformada por solo cinco técnicos, que deben atender todas las funciones asignadas por la Alta Consejería.

Según Moguillansky (2012), el SNCCTeI es una alianza público-privada que goza de buena articulación con el Estado y representatividad de los actores. Los autores señalan que la labor conjunta del sector público, coordinado por el DNP, y del sector privado, organizado por el CPC, ha permitido lograr consensos en la agenda de competitividad.

En 2019, el Gobierno del Presidente Iván Duque decidió crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (en virtud de la Ley núm. 1951). Este organismo debe iniciar sus trabajos en 2020, buscando articular a las organizaciones públicas y privadas regionales, nacionales e internacionales, con el propósito de desarrollar una sociedad del conocimiento. La Ley se refiere al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) y el de competitividad, pero no aclara el diseño de la nueva institucionalidad.

Aún no se han puesto en marcha los cambios establecidos con la creación del nuevo ministerio, por lo que el Comité Ejecutivo continúa funcionando de igual manera y recibiendo el apoyo de las mesas de trabajo agrupadas en el Comité de Regionalización, las comisiones regionales y los comités técnicos. Cada uno de estos comités está conformado por entidades públicas y privadas que, de acuerdo con su función, se encargan del desarrollo de los temas que se tratan en cada comité.

El Comité de Regionalización recibe apoyo de las comisiones regionales existentes en todos los departamentos del país. La política de competitividad e innovación se ejecuta cuando las decisiones tomadas por el Comité Ejecutivo, siguiendo los lineamientos de la Comisión Nacional, son aprobadas en un documento del CONPES (Soto, 2016; Gómez y Mitchell, 2014). Moguillansky (2012) señala la necesidad de reforzar las comisiones regionales y su enlace con el Estado, dada la influencia de intereses locales que pueden discrepar de la propuesta nacional. Ello puede afectar la ejecución de la política de competitividad nacional, algo en lo que también insistieron los funcionarios entrevistados del DNP.

2. La institucionalidad y gobernanza para promover la exportación de servicios modernos

a) La falta de una estrategia respecto de los servicios modernos

Colombia no tiene una estrategia nacional para promover la producción y exportación de servicios de manera integral, aunque existen esfuerzos sectoriales. Tampoco se prioriza una política destinada a los servicios modernos. No obstante, la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP) señala que la falta de la diversificación de la base exportadora es la causa de la baja competitividad del país. Por ese motivo, se propone que los servicios coadyuven a este proceso de dos maneras. En primer lugar, incorporándose en las cadenas de valor de bienes exportados y, en segundo lugar, a través

de subsectores estratégicos y priorizados (CONPES, 2016a). En este sentido, entre 2017 y 2018, el Gobierno de Juan Manuel Santos se propuso identificar los servicios que contribuyen a la exportación de productos agroindustriales.

En las regiones, la priorización de servicios con potencial exportador es más difícil. En una entrevista realizada a funcionarios del DNP, se concluyó que su entidad no cuenta todavía con una metodología para determinar los servicios potencialmente exportadores por regiones. No obstante, el DNP y el Programa de Transformación Productiva (PTP) (desde 2019, Colombia Productiva) están trabajando para encontrar la mejor metodología con ese fin. En consecuencia, no se ha comenzado a ejecutar lo planteado en la PDP en el caso de los servicios como alternativa exportadora con subsectores priorizados. Tampoco hay indicadores de medición de resultados.

Si bien es cierto que la PDP solo lleva dos años de ejecución, sus alcances para el caso del sector de servicios tienen demoras. Sin embargo, con el fin de corregir las fallas de articulación, se establecieron un Plan de Acción y Seguimiento (PAS) y una evaluación de la política, que fue realizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/ONU/ONUDI, 2019). Según explicó uno de los entrevistados, a fines de 2018 se buscó implementar correcciones en su funcionamiento, pero aún no está claro si el nuevo plan de desarrollo dará continuidad a la PDP o qué cambios se van a efectuar, ya que esto afectaría directamente a la política de competitividad.

Por su parte, el Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano está trabajando en la conformación del Marco Nacional de Cualificaciones, una estrategia a nivel de país para mejorar la calidad del capital humano y satisfacer las necesidades de las empresas (Ministerio de Educación Nacional, 2017). Esta estrategia se basa en el buen principio de Devlin y Moguillansky (2009), en relación con la participación pública y privada para cualificar al capital humano. En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MINTIC), el MINCIT, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el CPC aunaron esfuerzos para contribuir a la formulación de la nueva estrategia de educación universitaria y tecnológica.

El CPC, como miembro del Comité Ejecutivo del SNCCTeI, se encarga de apoyar la labor del Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano. En el *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018* (CPC, 2017), esta entidad encuentra que en Colombia el 42% de las empresas reportan dificultad para llenar vacantes. Esta situación se debería, entre otras cosas, a la ausencia de competencias y a la falta de experiencia de los aspirantes. Como muestra piloto para determinar las mejoras en los empleados, se ha trabajado en los sectores de salud, cultura y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

b) Las instituciones involucradas en la promoción de las exportaciones de servicios modernos

A continuación, se presentan las instituciones vinculadas con el fomento exportador de los servicios modernos y se evalúa el cumplimiento de los principios de buena gobernanza (Devlin y Moguillansky, 2009). La promoción de exportaciones de tecnologías de la información (TI) y de contenidos digitales tendrá un espacio importante, al ser una muestra del esfuerzo del Gobierno para impulsar la internacionalización de las empresas del sector.

A fin de identificar las medidas que se estaban implementando, se diseñó un cuestionario basado en la experiencia de la evaluación de la gobernanza en el caso de México (Devlin y Cabezas, 2009) y se utilizaron otras preguntas elaboradas por la CEPAL para este libro. El cuestionario se aplicó mediante entrevistas semiestructuradas a 15 actores públicos y privados, durante los meses de junio a agosto de 2017. Luego se mantuvieron conversaciones con algunos de esos actores en abril y mayo de 2018. Sobre la base de dicho trabajo se definieron los instrumentos de política existentes y la manera en que se están aplicando. Las entidades y empresas entrevistadas fueron:

- Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad
 - Dirección de Competitividad e Innovación
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y entidades vinculadas
 - Dirección de Inversión Extranjera y Servicios
 - Gerencia de la Estrategia Colombia Exporta Servicios
 - Negociaciones comerciales en servicios para promover el comercio internacional del sector
 - ProColombia
 - Grupo Bancoldex
 - Programa de Transformación Productiva, Dirección de *Software* y Dirección de BPO
- Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones
 - Dirección de Desarrollo de Industria TI
 - Campaña Colombia Bring IT On
- Departamento Nacional de Planeación
 - Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial
 - Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política Pública
- Consejo Privado de Competitividad
- Cámara de Comercio de Bogotá, Vicepresidencia de Relaciones Internacionales y Cooperación

i) *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)*

El MINCIT está organizado en tres viceministerios: de comercio exterior, desarrollo empresarial y turismo. A su vez, dentro del primero se encuentra la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios que, entre otras funciones, se encarga de diseñar (en el marco de la PDP) la política pública centrada en negociaciones internacionales y exportación de servicios, fomentar la entrada de inversión extranjera y atender los temas de propiedad intelectual. Según la viceministra, esta dirección dedica cerca del 80% de su tiempo a los temas de inversión extranjera y otorga escasa prioridad al sector de servicios.

Las entidades ejecutoras de la política del MINCIT son ProColombia (responsable de la promoción exportadora), el Grupo Bancoldex (que ofrece recursos financieros para productores de bienes o prestadores de servicios para exportar, así como para los importadores de bienes colombianos) y el PTP (encargado de promover la competitividad y la productividad de la industria dentro y fuera del país).

De acuerdo con un funcionario de la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios, a corto plazo se producirán tres cambios que benefician la promoción de servicios. En primer lugar, la reforma del Plan Vallejo de Servicios (creado hace algunos años para el apoyo exportador, pero en el que solo 11 empresas participan en la actualidad) facilitará el acceso y ampliará los sectores, mediante el uso de la Clasificación Ampliada de la Balanza de Pagos de Servicios (CABS)⁴. El plan actual maneja una lista cerrada de los bienes de capital factibles de ser importados, por lo que se buscará crear una lista más flexible, que pueda ser modificada mediante una resolución y no un decreto, de forma que permita su actualización permanente. La nueva versión del plan también incluirá temas sancionatorios y regulatorios con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el sector privado. Sin embargo, esta actualización ha tenido demoras en su implementación.

En segundo lugar, una de las metas de las negociaciones entre los países miembros de la Alianza del Pacífico consiste en eliminar los obstáculos a la exportación de servicios, ya que es un sector donde la Alianza busca fortalecerse y donde los países miembros ya cuentan con tratados bilaterales. De esta forma se ha liberalizado la exportación por el modo uno y se ha regulado el modo cuatro. Se avanza en facilitar la movilidad de profesionales prestadores de servicios, mediante tarjetas de movilidad y la reducción de los obstáculos para homologar títulos profesionales y realizar los trámites de visado. Por otra parte, las negociaciones de la Alianza han elaborado una

⁴ Este plan permite a las empresas exportadoras de servicios solicitar la importación de bienes de capital con suspensión total o parcial de los derechos de aduana, así como el diferimiento del pago del impuesto sobre el valor agregado (IVA), siempre que la contraprestación sea la exportación de servicios por un monto equivalente al 1,5 del valor FOB de los bienes importados. Para obtener más información, véase [en línea] https://www.inviertaencolombia.com.co/Adjuntos/106_Manual%20Plan%20Vallejo%20de%20Servicios%202009.pdf.

agenda digital que se mueve en cuatro ejes: gobierno digital, ecosistema digital, conectividad y economía digital. Se busca levantar la regulación del comercio electrónico, facilitar y armonizar los sistemas de pagos electrónicos y eliminar las trabas a la conectividad y su infraestructura.

El tercer cambio viene de la mano de las negociaciones en curso de la Alianza del Pacífico con los países asociados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur). Según la información suministrada por el funcionario responsable de la política relativa al sector de servicios en el MINCIT y por el negociador de Colombia en la Alianza del Pacífico, la negociación produciría un efecto importante debido a que la mano de obra profesional colombiana tiene reducida su movilidad en dichos países. También se podría favorecer la exportación por el modo uno.

Por otra parte, la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios formuló una estrategia para favorecer la internacionalización de las empresas locales. En ese sentido, el Ministerio lanzó la estrategia Colombia Exporta Servicios, con el fin de alcanzar ventas por 9.000 millones de dólares en 2018 (un 30% más que en 2014). De esa cifra, 6.000 millones de dólares correspondían a turismo. La justificación para elaborar esta estrategia fue el evidente sesgo de la política pública hacia el fomento de las exportaciones de bienes. A su vez, los instrumentos diseñados para bienes no eran del todo adecuados para cubrir las necesidades del sector de servicios. Este fue el primer programa específico relacionado con los servicios y no hace distinción entre servicios modernos y tradicionales.

La estrategia de Colombia Exporta Servicios tiene cuatro pilares: i) fortalecimiento empresarial; ii) inversión en capital humano; iii) promoción comercial, y iv) mejora en el clima de negocios. En el marco del objetivo de mejorar la promoción comercial, la estrategia propugnaba la creación de un comité técnico de servicios dentro del SNCCTeI, cuya principal tarea sería identificar los elementos que afectan a la competitividad del sector y proponer alternativas de solución. Este comité debía articularse con las comisiones regionales de competitividad de los departamentos en donde se haya priorizado algún subsector de servicios. Además, debía facilitar el diálogo entre los círculos académicos, los gremios, las coaliciones y los empresarios, con el objetivo de encontrar soluciones a los problemas de competitividad del sector.

A los efectos de este estudio, se evaluaron los resultados de la estrategia en dos sentidos. En primer lugar, se alcanzó la meta de exportar 9.000 millones de dólares en 2018, como señala la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP (2018). En segundo lugar, se analizó si la estrategia cumplía algunos de los buenos principios de gobernanza. La propuesta de crear un comité técnico de servicios no fue acogida por el Comité Ejecutivo del SNCCTeI y solo se ha podido incluir un proyecto sobre el sector de servicios en la agenda de la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso

Humano. Este resultado pone de relieve varias cosas. Sin duda, el liderazgo del MINCIT para defender y abrir espacios al sector de servicios dentro de los comités técnicos es todavía muy limitado. Cabe recordar que, desde que se diseñó la estrategia en 2014 hasta la finalización del período presidencial de Santos en 2018, el MINCIT tuvo cinco ministros, lo que contribuyó a que se introdujeran cambios en las prioridades de algunos de los programas en marcha. Por último, según los funcionarios del MINCIT entrevistados, la idea inicial era llevar la política de servicios al nivel de un documento CONPES, para que pudiera haber una ley de servicios. Sin embargo, la poca atención prestada a esta propuesta demuestra que, dentro del proceso de formulación de la política industrial, el sector de servicios aún no es una prioridad.

Esta propuesta fallida también pone de relieve que, cuando se trabajó dentro del MINCIT con miras a elaborar una política propia para promover los servicios, no se logró una correcta articulación con las prioridades del Comité Ejecutivo. Por otro lado, el sector empresarial representado en el CPC tampoco apoyó al MINCIT en su intento de crear una política de promoción y producción para el sector de servicios modernos (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1
Colombia: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y entidades vinculadas

Actores	Estrategias	Principales políticas	Principales programas
MINCIT	Colombia exporta servicios 2014-2018	Fortalecimiento empresarial para la exportación de servicios	Preparación de la exportación de servicios por valor de 1,5 millones de dólares, mediante la certificación y cumplimiento de normas internacionales.
iNNpulsa Colombia			Desarrollo de cadenas productivas (1,3 millones de dólares).
MINCIT-MINTIC			Fortalecimiento del comercio electrónico y mejora del uso de Internet (6,8 millones de dólares).
ProColombia			Promoción de la inversión extranjera directa (IED) en servicios para la atracción de inversionistas, fondos de capitales privados y capitales de riesgo.
Bancoldex			Líneas de crédito para empresas con vocación exportadora como "Mipymes Competitivas para Escalamiento Productivo", "Bancoldex Desarrollo Sostenible", "Expansión Internacional" y "Bancoldex Eficiencia Energética y Energía Renovable".
Bancoldex			La "línea compradora" permite a Bancoldex, a través de bancos del exterior, dar crédito para comprar productos y servicios colombianos al importador.
iNNpulsa Colombia			Aceleración de empresas para la generación de capacidades para exportar (900.000 dólares).
iNNpulsa Colombia			Apalancar un mayor nivel de inversión privada en las compañías con alto potencial de crecimiento (1,03 millones de dólares).

Cuadro IV.1 (conclusión)

Actores	Estrategias	Principales políticas	Principales programas
iNNpulsa Colombia			Inversión para el emprendimiento corporativo a través de la inversión abierta y cesión de activos (508.000 dólares).
Bancoldex			Programa 3E (Empresas de Excelencia Exportadora) dirigido a 50 firmas exportadoras de productos no minero-energéticos con miras a evaluar e innovar el modelo de negocio exportador.
PTP-MINCIT			Proyecto para impulsar a los proveedores de servicios de salud que atienden a pacientes internacionales para que obtengan certificaciones avaladas por entidades como ISQua, Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), Joint Commission International (JCI), eSourcing Capability Model (ESCM) y Capability Maturity Model Integration (CMMI).
MINCIT, PTP, Bancoldex y Confecámaras			Formación empresarial sobre la Ley de Garantías (Ley núm. 1676 de 2013).
MINCIT, PTP y SENA	Colombia exporta servicios 2014-2018	Capital humano para la inserción en el comercio mundial y de servicios	Programa de bilingüismo para servicios tercerizados (2.000 personas en 2018).
MINCIT y ProColombia	Colombia exporta servicios 2014-2018	Promoción comercial para la exportación de servicios	Creación de la página web "Colombia Exporta Servicios". ProColombia-MINCIT la alimentan y actualizan.
MINCIT y ProColombia			Promoción de Colombia como destino turístico internacional con la campaña "Colombia es realismo mágico" (2013) y "Colombia, tierra de la sabrosura" (2017).
MINTIC y ProColombia			Promoción de Colombia como proveedor de servicios de tecnología de la información, a través de la campaña Colombia Bring IT On.
MINCIT-DANE	Colombia exporta servicios 2014-2018	Mejoramiento del clima de negocios para la exportación de servicios	El MINCIT apoya al DANE para incluir las cifras de comercio exterior departamentales desde el tercer trimestre de 2015.

Fuente: Elaboración propia.

Falta coordinación, liderazgo sectorial, información sobre el potencial de los servicios modernos y, por tanto, eficacia, en la estrategia Colombia Exporta Servicios. Además, el 70% de los recursos se concentran en un servicio tradicional: el turismo. Si bien se creó el cargo de gerente del programa para exportar servicios, al no contar con un apoyo decidido desde el MINCIT, este se ha limitado a organizar espacios de diálogo entre los actores que ejecutan la política en el ministerio y a trabajar con miras a mejorar las estadísticas de servicios.

Por último, buena parte de los programas de iNNpulsa Colombia destinados a emprendedores registraron baja ejecución. A su vez, las líneas de crédito de Bancoldex son más utilizadas por el sector de bienes. Aun así, el

PTP ha podido trabajar con empresas de servicios de los sectores de *software* y BPO para mejorar su competitividad. Sin embargo, aún falta estudiar otro tipo de servicios.

ii) *Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MINTIC)*

El MINTIC estableció una hoja de ruta de mediano plazo con múltiples propósitos, incluido el plan Vive Digital, fases I (2010 a 2014) y II (2014 a 2018). Los objetivos de estos planes eran: generar empleo, llevar las tecnologías de la información a la mayoría en las regiones, fomentar el gobierno en línea y fortalecer las industrias de tecnología de la información y de contenidos digitales (a fin de crear oportunidades para abrir mercados internacionales). Para la implementación de estos planes, el MINTIC creó el Viceministerio de Economía Digital, con el cometido de formular políticas y programas para el desarrollo de la industria de tecnologías de la información, con inclusión de contenidos digitales, en el marco de la economía creativa. La incorporación del área de contenidos digitales en el viceministerio se logró en el segundo semestre de 2017, con la idea de juntar toda la industria de tecnología de la información y, por tanto, articular su política.

Para lograr los objetivos del plan Vive Digital, se mejoró la conectividad en el país mediante una expansión del cableado submarino. Con ello se logró que el 57% de los colombianos tuvieran acceso a Internet. De este modo, a nivel latinoamericano, Colombia quedó solo detrás de México en infraestructura digital y servicios en la nube, con una importante industria de tecnología de la información diversificada por regiones y bajos costos (Everest Group, 2017). Todo esto posicionó al país como un buen destino con una ubicación geográfica favorable y contribuyó a la internacionalización de las empresas de tecnología de la información y de contenidos digitales.

Por otro lado, debido a que el mayor uso de plataformas digitales y nuevos medios de pago han acarreado problemas de ciberseguridad, el Gobierno estableció una política para fortalecer las capacidades de las múltiples partes interesadas, a través de la identificación, gestión, tratamiento y reducción de los riesgos en materia de seguridad digital. Las entidades ejecutoras de esta política son el MINTIC, el Ministerio de Defensa Nacional, la Dirección Nacional de Inteligencia y el DNP. La política dispone de un presupuesto de cerca de 26 millones de dólares y se esperan resultados en 2020 (CONPES, 2016b).

La gobernanza de la política pública dirigida a los servicios modernos (en este caso industrias de tecnología de la información y contenidos digitales) puede ser entendida en su conjunto y, en particular, para este tipo de servicios. En la siguiente sección, se presentan los principales aspectos de la evaluación conjunta y luego se aborda la experiencia de un programa dirigido a promover específicamente la internacionalización de las empresas del sector.

iii) *Evaluación del plan Vive Digital, fases I y II*

La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP hace el seguimiento de los proyectos llevados a cabo con recursos públicos a través del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC). En dicha línea, realizó una evaluación del plan Vive Digital en sus dos fases (DNP, 2019). Entre 2010 y 2017, los programas de ampliación de las telecomunicaciones sociales y de computadores para educación recibieron el 58% de las inversiones del FONTIC (cerca de 1,13 millones de dólares). También existen otros 35 programas que no han tenido continuidad durante el período 2010-2017 o que son de reciente creación. En 2015, por ejemplo, se crearon siete programas y se dejó de invertir en otros diez. En el cuadro IV.2 se presenta un breve resumen de los principales programas del plan Vive Digital.

Cuadro IV.2
Colombia: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Actores	Estrategias	Principales políticas	Principales programas
MINTIC	Fortalecimiento de la Industria de Tecnologías de la Información (FITI), 2012-2018	Plan Vive Digital I (2010-2014). Ejes: infraestructura, servicios, usuarios y aplicaciones.	Kioscos Vive Digital en zonas rurales: acceso a un lugar con dispositivos y wifi. Puntos Vive Digital: acceso a wifi en puntos como un parque. Los dos planes Vive Digital participan con el 58% de los recursos públicos del ministerio.
MINTIC			Hogares Digitales: subsidio a tarifas de Internet para sectores de bajos ingresos en zonas urbanas (49 millones de dólares).
MINTIC			Apps.co: apoyo para promover negocios de empresas de <i>software</i> y contenidos digitales.
MINTIC			Apoyo a los servicios implementados sobre las redes de telecomunicaciones.
MINTIC	Fortalecimiento de la Industria de Tecnologías de la Información (FITI), 2012-2018	Plan Vive Digital II (2014-2018). Ejes: talento y calidad en tecnología de la información, soluciones innovadoras, especialización normativa, asociatividad, promoción del emprendimiento digital, fortalecimiento sectorial e internacionalización.	En 2014 había un déficit de 93.450 profesionales de tecnología de la información. Se traza la meta de formar a 35.500 profesionales (38% del total).
MINTIC			Capacitación de 30.000 personas en Vive Digital Laboratorios.
MINTIC, Fullbright, Organización Internacional del Trabajo (OIT) e Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)			Créditos dondables para maestrías.

Cuadro IV.2 (conclusión)

Actores	Estrategias	Principales políticas	Principales programas
MINTIC			Capacitación y acompañamiento para certificaciones ISO, CMMI en su versión de desarrollo y servicios.
MINTIC			Implementar un modelo de calidad en 120 empresas hasta 2014 y en 360 empresas en 2018.
MINTIC y Colciencias			Selección de proyectos por sectores económicos.
MINTIC			Formular y gestionar la implementación de normas que permitan incentivar la industria de tecnología de la información.
MINTIC, Colciencias y Créame (incubadora de empresas)			Incuba TI: crear nuevas empresas en sociedad entre empresarios jóvenes y empresarios exitosos.
MINTIC			Multiplicar por dos los resultados de Apps.co hasta 2014.
MINTIC			Incluir 311 empresas en el modelo de mentalidad y cultura empresarial.
MINTIC y ProColombia			Promoción de Colombia como proveedor de servicios de tecnología de la información, a través de la campaña Colombia Bring IT On.
MINTIC			Aumentar el número de empresas de tecnología de la información de 2.500 a 4.600.
MINTIC			Multiplicar las ventas por dos.

Fuente: Elaboración propia.

Para el DNP, esta situación afecta el desarrollo de las políticas de largo plazo del MINTIC. La incorporación de nuevas metas desvía recursos y esfuerzos que deberían estar encaminados a reducir las brechas de acceso y servicio universal de Internet. Por ejemplo, en 2016 el porcentaje de población que no usaba Internet era del 35% en zonas urbanas, del 60% en centros poblados (entendidos como las áreas rurales de un municipio, conformada por 20 o más viviendas contiguas) y del 70% en zonas rurales dispersas. Pese a los esfuerzos del MINTIC, no se ha logrado mejorar en cuanto a la penetración de la cobertura digital.

Por otra parte, no hay indicadores de finalización de propósito. Es decir, no se evalúa si los programas creados se terminan y si lo hacen en el tiempo estipulado. Tampoco hay indicadores de identificación de riesgos, que son importantes para la evaluación de resultados. Esta debilidad en la planeación de los programas del plan Vive Digital afecta la formulación de las estrategias de seguimiento y los posibles ajustes necesarios para optimizar el uso de los recursos públicos. También se debe mejorar la articulación entre el MINTIC

y las entidades del orden nacional y territorial, tanto durante la planeación como durante la implementación de dichos planes (véase el cuadro IV.2). Otro de los aspectos que afectaron la eficiencia del plan Vive Digital fue la falta de evaluaciones de mediano plazo, resultados e impacto. Ello impidió que se realizasen ajustes para optimizar las inversiones.

iv) *Internacionalización de las empresas de tecnología de la información como oportunidad para abrir mercados*

Una de las estrategias orientadas a desarrollar la industria de tecnología de la información y promover su internacionalización consistió en fortalecer la oferta exportadora. Para ello, el MINTIC puso en marcha una alianza estratégica con ProColombia mediante el convenio denominado Colombia Bring IT On, que se implementó en 2012 y se consolidó con la segunda fase del plan Vive Digital. El Gobierno del Presidente Duque decidió no continuar con este convenio.

El objetivo del plan era exportar a los mercados considerados naturales (por ejemplo, Chile, Ecuador, España, Estados Unidos, México y Perú) aunque, según la información proporcionada por el MINTIC, también se ha comerciado con más de 90 países a través de exportaciones recurrentes. El convenio supuso una inversión cercana a los 10 millones de dólares, con una meta de exportación de 611 millones de dólares y un alcance en 2.900 empresas. Cabe señalar que, al igual que en el caso de Colombia Exporta Servicios, se trata de un convenio interinstitucional exclusivo para promover la internacionalización de la industria de tecnología de la información y de contenido digital, que terminó en 2018. Su evaluación de resultados se encuentra aún pendiente.

El objetivo general del convenio consistía en fortalecer y consolidar la capacidad comercial y la promoción internacional de las empresas de tecnología de la información y de contenidos digitales. Ello se lograría mediante esfuerzos técnicos, de capital humano, administrativos y financieros, con el propósito de incrementar las ventas del sector, acorde con el plan Vive Digital. En dicha línea, sus objetivos estratégicos eran:

- Aumentar el número de empresas exportadoras. Con ese fin se pusieron en marcha programas de formación en las diferentes regiones del país, consistentes en un acompañamiento de expertos en temas tributarios, financieros, legales y de mercadeo, que permitiesen a las empresas implementar modelos de negocio para competir en mercados globales. Además, a las empresas maduras se les ofrecían procesos de adecuación en aspectos como contratos, propiedad intelectual, estrategia comercial y mercadeo.
- Acceso a capital inteligente para las empresas. Se esperaba presentar las firmas que necesitasen apalancamiento financiero ante potenciales inversionistas.

- Posicionamiento de la industria de tecnología de la información y de contenidos digitales en mercados internacionales, a través de sitios web, redes sociales, boletines de noticias y promoción comercial, entre otros.
- Aumento de las ventas internacionales recurrentes mediante la participación en ferias y eventos especializados, así como en ruedas de negocios y talleres con expertos internacionales en procesos de adecuación.

Entre 2014 y 2017, la inversión en el programa fue cercana a los 6,5 millones de dólares, de los cuales el MINTIC aportó el 74% y ProColombia el 26% (MINTIC, 2018). De los recursos del MINTIC, el 43% se dirigió a industrias de tecnología de la información y el 31% a contenidos digitales. Los aportes de ProColombia se concentraron en pagar la administración del convenio y cubrir los costos de viajes y alojamiento de los empresarios que participaron en ruedas de negocios.

De acuerdo con el Viceministerio de Economía Digital, durante 2017 participaron 800 empresas en Colombia Bring IT On. De ellas, 639 eran de la industria de tecnología de la información y 161 de contenidos digitales. Con un monto exportado de 237 millones de dólares, se superó la meta de los 185 millones de dólares. No obstante, los empresarios entrevistados opinaron que ProColombia no tiene un sistema de seguimiento de estas ventas, por lo que es posible que no todas estas exportaciones se mantengan a lo largo del tiempo, que era uno de los objetivos.

Se superaron también las metas correspondientes al período completo de 2014 a 2018. La meta de empresas participantes era de 2.900 y se han contabilizado 3.048 antes del cierre de 2018 (MINTIC, 2018). Sin embargo, como en 2018 hubo un cambio de gobierno, la ejecución del convenio durante el segundo semestre pudo haber sido inferior a otros períodos. La meta de exportación era de 611 millones de dólares y se registraron ventas por 617 millones de dólares (MINTIC, 2018). Aunque los resultados son satisfactorios, habrá que evaluar en unos años si las empresas participantes lograron consolidar su internacionalización.

v) *La estrategia en tecnología de la información a mediano plazo*

La estrategia de fortalecer y ampliar la oferta de la industria de tecnología de la información y de contenidos digitales se apoya en algunas buenas prácticas en materia de gobernanza. En primer lugar, durante el primer Gobierno de Santos (2010-2014), el plan de desarrollo estableció la necesidad de enfrentar la transformación digital con beneficios tanto en el empleo como en el sector educativo y el comercio exterior. Así, el plan sectorial fue una prioridad para el Gobierno y fortaleció el poder del MINTIC para ejecutar programas. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su revisión de la ejecución del gasto del MINTIC entre

2010 y 2017, encontró que, en promedio, el 20% de la ejecución anual de los recursos del FONTIC habían sido redirigidos al Presupuesto General de la Nación (DNP, 2019). Ello explica en parte las quejas de los empresarios entrevistados sobre las reducciones de presupuesto del convenio o la imposibilidad de surtir sus propuestas.

En segundo lugar, esta estrategia de política se tradujo en el plan Vive Digital, estructurado e implementado por el MINTIC, que a su vez fue el único organismo involucrado en su ejecución. La estabilidad en el responsable del diseño y puesta en marcha del plan sectorial tuvo dos beneficios. Por un lado, favoreció el compromiso y la responsabilidad del Gobierno con el sector de tecnología de la información. Por otro, contribuyó a la confianza y la coordinación en la puesta en marcha de la política con los otros actores del ecosistema digital.

El tercer elemento fue la relativa estabilidad de los mandos medios y de los funcionarios en el viceministerio y las direcciones regionales. La mayoría de estos permanecieron en sus puestos de trabajo durante el período 2010-2018. También se contó con los recursos para financiar el cumplimiento de la estrategia.

Un cuarto elemento consistió en incentivar y generar un diálogo constante con gremios, agrupaciones y empresas de diferente tamaño, en regiones heterogéneas. El propósito era articular las distintas iniciativas y no trabajar de manera aislada. Esta iniciativa se concretó mediante el apoyo a agrupaciones de tecnología de la información en las regiones, algunas becas para estudiantes de profesiones relacionadas con la tecnología de la información dentro y fuera del país, y el apoyo a la internacionalización mediante la campaña Colombia Bring IT On.

El quinto elemento para promocionar y posicionar la industria de tecnología de la información y de contenidos digitales en mercado internacionales consistió en aprovechar la experiencia de ProColombia. Se creó un plan de trabajo junto con este organismo, orientado a fortalecer las capacidades comerciales y de mercadeo y la participación en ferias y eventos especializados, a fin de alistar mejor la oferta exportadora. Los empresarios valoraron la sinergia entre ambas instituciones, que permitió que el convenio fuese exitoso, la rotación de personal baja y los procesos continuos, lo que contribuyó a generar confianza.

Aparte de ProColombia, el MINTIC estableció también alianzas estratégicas con otras entidades (véase el cuadro IV.2) según los objetivos del plan Vive Digital. Por ejemplo, se alió con el PTP para conectar la oferta y la demanda sectoriales a nivel regional. Del mismo modo, se resalta el vínculo que mantiene el MINTIC con el Ministerio de Educación Nacional y Colciencias respecto a temas de formación profesional en tecnología de la información e innovación.

No obstante ciertos buenos resultados, algunos empresarios entrevistados sugirieron que el MINTIC y ProColombia podrían mejorar el seguimiento de la concreción de negocios durante las ruedas de negocios y apoyar más su participación en otros eventos internacionales. Es decir, no hay una buena evaluación sobre la eficacia de los negocios. Además, falta depurar más la calidad de los compradores que se invitan a las ruedas. Algunos empresarios opinaron que la marca colombiana en materia de tecnología de la información no se aprovecha ni se publicita lo suficiente y no genera una clara diferenciación. También reclamaban una mayor aplicabilidad práctica en los entrenamientos, así como el fortalecimiento empresarial en temas comerciales (sobre todo en las condiciones tributarias y legales de los países de destino). De acuerdo con los entrevistados, la página web del convenio está desactualizada y hay muy poca dinámica en las redes sociales.

Por último, el convenio tuvo algunas restricciones presupuestarias y solo parte de lo programado se ejecutó. Por ello, los empresarios reclamaban mayor flexibilidad para poder incorporar los eventos nuevos (dentro y fuera del país) que van surgiendo fuera de la programación. Una línea presupuestaria destinada a esas eventualidades podría ayudar a aprovechar mejor los cambiantes escenarios comerciales internacionales.

3. Ventajas y retos para mejorar la gobernanza en la promoción de las exportaciones de servicios modernos

Existe un creciente consenso sobre los beneficios de crear alianzas público-privadas para la formulación y ejecución de la política industrial (Devlin y Moguillansky, 2010; Devlin, 2016, y Moguillansky, 2012). Además, Rodrik (2011) argumenta que, para que las políticas industriales sean coronadas por el éxito, es fundamental la existencia de un liderazgo político del más alto nivel y un organismo coordinador que logre diseñar, implementar y vigilar dichas políticas.

En Colombia, la alianza público-privada del SNCCTeI tiene ya varios años y se cataloga como una experiencia madura en América Latina (Moguillansky, 2012). Como aspecto positivo, el sistema se encuentra legitimado y nadie se opone a su papel como gestor y articulador de las políticas públicas en materia de competitividad, ciencia y tecnología. Si bien es cierto que el actual Gobierno de Duque busca priorizar la ciencia, la tecnología y la economía naranja, no lo hace desconociendo esta estructura. Por ejemplo, el CPC ha señalado que las apuestas del Gobierno en estos temas deben estar necesariamente alineadas con la PDP (CPC, 2019).

El liderazgo del más alto nivel del que habla Rodrik (2011) no es tan evidente en el caso colombiano. Si bien la Comisión Nacional del SNCCTeI es liderada por el Presidente, solo sesiona una vez al año. A fin de dar

solución a ello, el Gobierno de Duque ha decidido que el vicepresidente tenga una presencia más activa dentro del órgano. No obstante, eso implica el reto de fijar con claridad cuáles son las funciones del vicepresidente dentro del Comité Ejecutivo. Otro reto es reorganizar las tareas de la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad, en busca de una mayor coordinación dentro del SNCCTel.

Por otra parte, durante la segunda presidencia de Santos (2014-2018), se procuró dar prioridad a las regiones en materia de competitividad, con lo que el Plan Nacional de Desarrollo se centró en las necesidades regionales. Los objetivos del Comité Ejecutivo reflejaron esa directriz en el diseño y seguimiento de políticas, al tiempo que se buscó una participación más activa de los comités regionales en la determinación de sus requerimientos.

Debido a que la internacionalización de la mayoría de las empresas de servicios modernos sigue siendo baja, el apoyo sectorial actual a los potenciales beneficiarios tiene una cobertura reducida. A pesar de los esfuerzos realizados, aún persisten demoras en la transmisión de la información del nivel central al regional, situación que ya habían señalado Moguillansky (2012). Ciertos debates políticos departamentales restan precisión a sus solicitudes y pueden privilegiar los sectores de los que se recibe respaldo político. Todo lo anterior reduce la representatividad local y resta consenso a los comités regionales. En definitiva, los intereses políticos, sobre todo en períodos electorales o ante la expectativa en el escenario del posconflicto, afectan a la gobernanza del SNCCTel en las regiones.

Los actores públicos entrevistados confirmaron un alto compromiso con la PDP, pero aún no está claro cómo esta promueve la exportación de los servicios modernos. Ello se debe a que los actores no están definidos y los funcionarios entrevistados no estaban familiarizados con el concepto. Además, debido a que la PDP fue una política insignia del Gobierno de Santos, resta ver cómo se articulará con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Duque. Según el borrador de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, no hay un compromiso explícito de algunas propuestas gubernamentales con la PDP.

Los cambios en el contexto histórico y social también han desempeñado un rol clave. Si bien las acciones del Comité Ejecutivo deberían tener metas fijas de largo plazo, trazadas cada cuatro años en el Plan Nacional de Desarrollo, los altibajos coyunturales pueden causar desvíos en el camino. Por ello resulta imperativa la elaboración y puesta en marcha de indicadores de seguimiento y control de política pública, a fin de contar con una mejor evaluación de la ejecución de la PDP. En este contexto, es aconsejable poner en práctica algunas de las sugerencias de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en la evaluación de la PDP (OCDE/ONU/ONUDI, 2019).

La experiencia de la participación del CPC en la toma de decisiones y puesta en práctica de la política de competitividad ha sido beneficiosa. En primer lugar, el sector empresarial ha buscado familiarizarse con las ventajas y limitaciones de las apuestas públicas en política industrial, a fin de establecer su propio accionar. El CPC también expresa su compromiso con la ejecución de la política de competitividad, en el marco de los intereses empresariales. Un ejemplo es su gran aporte a la configuración del marco nacional de competencias, al sugerir el apoyo técnico a las entidades de formación tecnológica. Se busca que dichos establecimientos estructuren una malla curricular que tenga en cuenta las competencias que los empresarios esperan encontrar en sus nuevos empleados.

El Gobierno de Duque ha revertido la decisión, tomada en 2017, de fusionar el Sistema Nacional de Competitividad con el de Ciencia, Tecnología e Innovación. La política de ciencia y tecnología ha contado con bajos presupuestos desde hace tiempo y Colciencias ha tenido problemas de eficiencia para diseñar, gestionar y ejecutar dicha política (Zambrano y Otero, 2006). La expectativa se centra en las funciones del nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

B. Retos de política

La PDP fue diseñada en 2016 para ser ejecutada a lo largo de un período de diez años. No obstante, el Gobierno de Duque todavía no ha mostrado un compromiso de continuidad en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y ello afecta directamente la gobernanza de la política de competitividad (DNP, 2018a). Si bien los programas de Colombia Exporta Servicios y Colombia Bring IT On fueron los primeros dirigidos a la promoción del sector de servicios, terminaron en 2018 y no se sabe si tendrán una segunda fase en la estrategia del nuevo plan de desarrollo.

De acuerdo con Ocampo (2015), sin una política activa de promoción, las exportaciones tenderán a concentrarse en unas pocas firmas y en productos cuya demanda es menos dinámica y más vulnerable a las fluctuaciones en los mercados mundiales. Por tanto, la conformación e implementación de una política pública destinada a la promoción de los servicios, con énfasis en los servicios modernos, resulta clave si se persigue la diversificación exportadora del país.

Por otra parte, el MINCIT sigue siendo el vocero en los temas de capacitación y determinación de competencias para el capital humano asociado a empresas de servicios, labor llevada a cabo por la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano. Sin embargo, la heterogeneidad de los servicios requiere un trabajo mancomunado con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional, si lo que se pretende es lograr beneficios reales para los profesionales que se desempeñan en este tipo de empresas.

Durante los dos Gobiernos de Santos, la mejora de la competitividad de los servicios modernos se impulsó mediante una política dirigida a las industrias de tecnología de la información y de contenidos digitales, a través de la estrategia Colombia Bring IT On. Los empresarios encuentran que esta iniciativa (o una nueva que la reemplace) debería mejorar en gestión, mercadeo y evaluación de resultados. Además, se necesitarían más recursos para conseguir un mayor impacto en la industria.

Por último, se encontró que existen asimetrías en la comunicación entre el MINTIC y el PTP, que afectan el trabajo conjunto para la promoción de exportaciones de la industria de tecnología de la información y de contenidos digitales. Por un lado, se producen a veces solapamientos entre las tareas del PTP y del MINTIC. Por otro, ciertos entrevistados señalaban la existencia de obstáculos creados por motivos personales o egoístas dentro de las instituciones, lo cual dificultaba lograr un consenso.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe: recuperación en un contexto de incertidumbre* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2016a) "Política Nacional de Desarrollo Productivo", *Documento CONPES*, N° 3866, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- _____(2016b), "Política Nacional de Seguridad Digital", *Documento CONPES*, N° 3854, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- CPC (Consejo Privado de Competitividad) (2019), "Comentarios al borrador de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022", inédito.
- _____(2017), *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*, Bogotá [en línea] <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2017-2018>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2018a), "Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios (MTCES). IV Trimestre 2017", *Boletín Técnico*, Bogotá, 28 de marzo [en línea] https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/comercio_exterior_servicios/boletin_MTCES_IV_17.pdf.
- _____(2018b), "Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios (MTCES). III trimestre 2018", *Boletín Técnico*, Bogotá, 20 de diciembre [en línea] https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/comercio_exterior_servicios/boletin_MTCES_III_18.pdf.
- _____(2017), "Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios (MTCES). III Trimestre 2017", *Boletín Técnico*, Bogotá, 20 de diciembre [en línea] https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/comercio_exterior_servicios/boletin_MTCES_III_17.pdf.
- _____(2015), "Comercio Exterior-Exportaciones e Importaciones de Servicios. II semestre de 2014 (preliminar)", *Boletín Técnico*, Bogotá, 17 de abril [en línea] https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/comercio_exterior_servicios/bol_II_14.pdf.

- _____(2013), “Comercio Exterior de Servicios. Exportaciones (2008-2012) Preliminares”, Boletín de Prensa, Bogotá, 29 de agosto [en línea] https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/comercio_exterior_servicios/bol_08_122.pdf.
- 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*, N° IDB-TN-615, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Devlin, R. y M. Cabezas (2009), “Informe y evaluación de las respuestas al cuestionario completo”, inédito.
- Devlin, R. y G. Mogueillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial.
- _____(2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 108 (LC/G.2426-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2009), “Alianzas Público-Privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.283), Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Devlin, R. y C. Pietrobelli (2016), “Modern Industrial Policy and Public-Private Councils at the Subnational Level: Empirical Evidence from Mexico”, N° IDB-TN-1122, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2019), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, Bogotá [en línea] <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>.
- _____(2018a), *Evaluación de los programas del plan Vive Digital para la gente financiados con recursos del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (FONTIC), Bogotá [en línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/EstudioFONTIC.pdf>.
- _____(2018b), “Seguimiento Estrategia Colombia Exporta Servicios”, Bogotá [en línea] <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#VerGraficas/26>.
- _____(2015), *Evaluación de impacto del plan Vive Digital*, Bogotá [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Plan_Vive_Digital.pdf.
- Everest Group (2017), “Informe de evaluación de la conectividad de Colombia”, inédito.
- Foro Económico Mundial (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, Ginebra [en línea] <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.
- Gómez, H. J. y D. Mitchell (2014), “Innovación y emprendimiento en Colombia: balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018”, *Cuadernos de Desarrollo*, N° 50, Bogotá, Fedesarrollo.
- MINCIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) (2017a), *Boletín de Turismo*, marzo [en línea] <http://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=61fef893-323d-404c-b81a-5f812b1e85f0>.
- _____(2017b), *Boletín de Turismo*, julio [en línea] <http://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=61fef893-323d-404c-b81a-5f812b1e85f0>.
- _____(2017c), *Boletín de Turismo*, diciembre [en línea] <http://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=72036e2f-505a-4175-b8c7-db16cf18b0a7>.
- _____(2014), *Colombia Exporta Servicios. Estrategia para la internacionalización del sector servicios*, Bogotá [en línea] http://www.colombiaexportaservicios.co/sites/default/files/colombia_exportador_de_servicios.pdf.

- Ministerio de Educación Nacional (2017), *Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia: un camino para la inclusión, la equidad y el reconocimiento*, Bogotá [en línea] https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-362828_recurso.pdf.
- MINTIC (Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones) (2018), "Informe sobre los resultados de Colombia Bring It On", inédito, Bogotá.
- MINCIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) (2018), *Boletín Mensual de Turismo*, Oficina de Estudios Económicos, Bogotá, agosto.
- Moguillansky, G. (2012), "Comisiones y Consejos Nacionales de Competitividad: aunando los intereses público y privado en Colombia y República Dominicana", *Nota Técnica*, N° IDB-TN-374, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (IDB).
- Ocampo, J. A. (ed.) (2015), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- OCDE/ONU/ONUDI (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/ Naciones Unidas/Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2019), "Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity", París, OECD Publishing [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264312289-en.pdf?expires=1553623540&id=id&accname=ocid195767&checksum=8C149C51F0099F71CCDE57ADCEDC05EF>.
- Presidencia de la República (2019), "Ley N° 1951", Bogotá [en línea] <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201951%20DEL%2024%20DE%20ENERO%20DE%202019.pdf>.
- Ramírez, J. (2018), "Balance del sector turismo en Colombia 2010-2018", *Revista Estudios Económicos*, vol III, N° 1, septiembre.
- Rodrik, D. (2011), *Una economía muchas recetas: la globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- (2000), "Institutions for high-quality growth. what they are and how to acquire them", *NBER Working Paper*, N° 7540, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- SNCI (Sistema Nacional de Competitividad e Innovación) (2019), "Quiénes somos" [en línea] <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/snci/el-sistema/quienes-somos>.
- Soto, C. (2016), "Diez años del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación" [en línea] http://www.colombiacompetitiva.gov.co/prensa/ComisionNacionalCompetitividad/Diez-An_os-Sistema-Nacional-Competitividad-Ciencia-Tecnologia-Innovacion.pdf.
- Zambrano, A. y W. Otero (2006), "Evaluación de Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación", Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

Capítulo V

Costa Rica: el éxito basado en la coordinación a largo plazo

Arlina Gómez¹
Sandro Zolezzi²
Francisco Monge³

Introducción

Costa Rica es un caso de éxito en la exportación de servicios modernos. En el curso de los últimos años, las ventas al exterior de servicios del sector de la tecnología de la información (TI) y los servicios informatizados han aumentado de manera acelerada a tal punto que, en conjunto, han sobrepasado las exportaciones de los sectores de la agricultura primaria y el turismo, sector este último que históricamente ostentaba el primer lugar en importancia entre las exportaciones totales de servicios.

El desarrollo del sector exportador de servicios modernos en Costa Rica forma parte de un importante proceso de transformación estructural de la economía del país. Este proceso fue el fruto de la aplicación sostenida, durante los últimos tres decenios, de políticas de apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa (IED). Estas se han combinado con un modesto sistema de incentivos fiscales y con fortalezas en cuanto a la ubicación geográfica, la disponibilidad de capital humano calificado, la

¹ Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX).

² Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

³ Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX).

calidad del clima de negocios y una gobernanza efectiva y funcional aplicada al modo de formular e implementar las políticas públicas. Ello ha posibilitado un notable crecimiento, diversificación y sofisticación de la oferta exportable del país, así como la creación de oportunidades laborales bien remuneradas y el incremento sustancial de la resiliencia de la economía ante los ciclos económicos internacionales.

En el presente capítulo se analiza la gobernanza de la formulación y aplicación de políticas públicas en materia de comercio exterior y atracción de IED en Costa Rica, con miras a comprender la manera en que ello contribuye a desarrollar capacidades exportadoras de servicios modernos en el país.

En la metodología que se utilizará se combina la estadística descriptiva con la revisión documental, así como el criterio experto de los autores que se nutre de la trayectoria de estos en áreas directamente relacionadas con las actividades destinadas a atraer la inversión y a favorecer la exportación de servicios modernos.

El capítulo se ha estructurado en cinco secciones. La primera contiene la presente introducción. En la segunda se analiza cómo han evolucionado la atracción de inversión extranjera directa y las exportaciones de servicios modernos. En la tercera se presentan las principales políticas que se han aplicado en Costa Rica y han contribuido a promover la exportación de servicios modernos. En la cuarta sección se analizan las características de la gobernanza de dichas políticas y, finalmente, en la última sección se recogen las principales conclusiones y hallazgos del análisis realizado, así como las lecciones de política que se obtienen del caso de Costa Rica.

A. Evolución de la atracción de IED y de las exportaciones de servicios modernos en Costa Rica

1. Reseña histórica del establecimiento de empresas de servicios modernos

Costa Rica ha progresado mucho como destino de IED desde que, en la década de 1960, algunas empresas pioneras del sector industrial (como Bridgestone, Havells Sylvania y General Cable Corporation) establecieron operaciones en el país. Con el final del modelo de sustitución de importaciones en la década de 1980, en el país se adoptó un modelo de desarrollo más orientado hacia el exterior en que la IED ha desempeñado una función esencial (OCDE, 2013).

Los esfuerzos se dirigieron a la atracción de inversiones que promovieran la eficiencia y no de las que se orientan a la búsqueda de mercados. Estas últimas están motivadas principalmente por la posibilidad de producir cerca de los consumidores de un mercado objetivo, en tanto que las orientadas a la búsqueda de eficiencia tienen por objeto satisfacer el deseo de las empresas de reducir costos mediante la externalización de los procesos comerciales y de producción (Dunning, 1993). Por definición, este tipo de inversiones se caracteriza por un alto nivel de exportaciones de bienes terminados o intermedios y, cada vez más, de servicios.

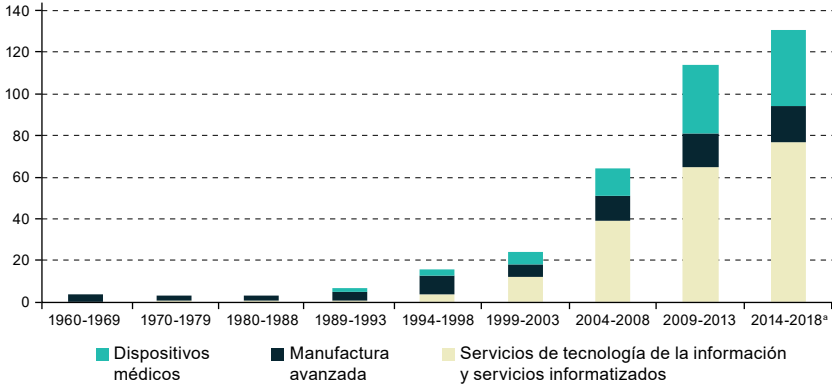
Al principio, la mayor parte de la IED que llegó a Costa Rica recayó en las industrias textiles y de prendas de vestir, así como en actividades agroindustriales. Sin embargo, la llegada de Intel en 1997 marcó un nuevo comienzo, ya que su decisión de establecer una planta destinada al ensamblado y la prueba de microchips allanó el camino para otras empresas multinacionales de alta tecnología.

El establecimiento de esta empresa puede considerarse como el punto de inflexión de la inserción del país en los mecanismos mundiales de producción compartida, así como el comienzo del desarrollo de un sector orientado a exportar y producir manufacturas de alta tecnología y servicios de valor agregado (Monge-González y Zolezzi, 2012). En Costa Rica se aprovechó la llegada de Intel para atraer multinacionales emblemáticas de otros sectores, como los servicios del sector de la TI y los servicios informatizados. El objetivo fue mejorar la participación del país en los mecanismos mundiales de producción compartida, también conocidos como cadenas mundiales de valor.

A partir de mediados de los años noventa, las entradas de IED en el país se hicieron más dinámicas. Después de 1997, aumentó el número de empresas que operaban en sectores intensivos en conocimiento (véase el gráfico V.1), entre los que se encuentran los siguientes:

- Servicios de TI y servicios informatizados: centros de contacto; servicios compartidos; oficinas de operaciones; *software*; diseño, arquitectura e ingeniería; entretenimiento y medios, y sedes regionales.
- Manufactura avanzada: microprocesadores para servidores y computadoras de escritorio; componentes electrónicos; partes de automóviles y componentes para telecomunicaciones, entre otros.
- Dispositivos médicos: equipos de infusión intravenosa; dispositivos endoscópicos; implantes mamarios; válvulas cardíacas de tejido; servicios de esterilización; dispositivos de ritmo cardíaco; dispositivos de neuromodulación; equipos para artroscopia quirúrgica; lazos metálicos; fórceps de biopsia y dispositivos para anestesia e infusión ambulatoria, entre otros.

Gráfico V.1
Costa Rica: empresas instaladas en el país dedicadas a actividades intensivas en conocimiento, 1960-2018
(En número de empresas)

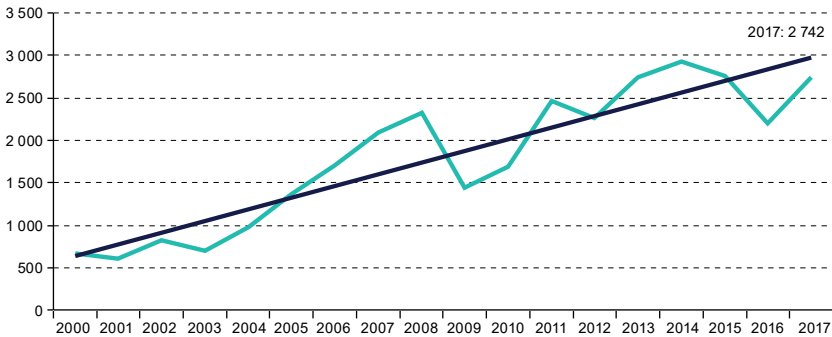


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

* Los datos de 2018 son estimaciones.

En 2017 ingresaron a Costa Rica 2.742 millones de dólares en IED (véase el gráfico V.2). La mayor parte de esta inversión provino de empresas reputadas en las ciencias de la vida y en la investigación biomédica, la fabricación intensiva en conocimiento y los servicios de procesamiento de conocimientos.

Gráfico V.2
Costa Rica: inversión extranjera total, 2000-2017
(En millones de dólares)



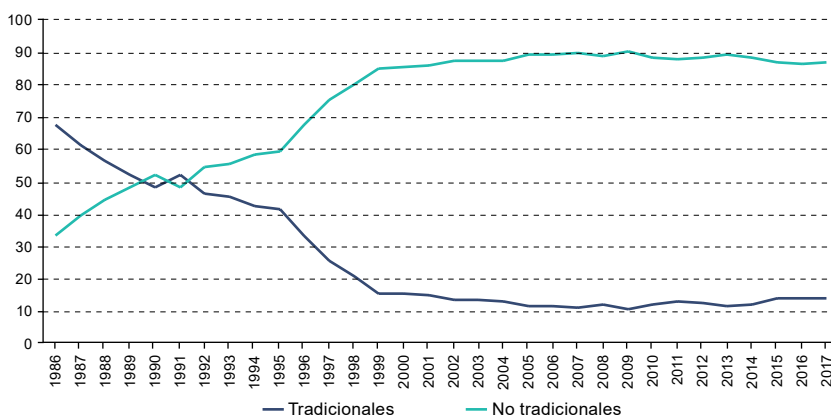
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Desde 2007, las entradas de IED han crecido un 3% al año en promedio, por lo que actualmente los flujos de este tipo de inversión financian el 100% del déficit de la cuenta corriente (por efecto del superávit comercial de servicios). En 2017, la IED representó el 4,8% del producto interno bruto

(PIB) y alcanzó los 554 dólares per cápita; ello ubicó a Costa Rica entre los primeros países de América Latina en ambos índices.

Mientras que en los años ochenta las exportaciones de Costa Rica se basaban sobre todo en cuatro productos destinados a unos pocos países, actualmente se envían 4.390 productos diferentes a 151 destinos⁴. La participación relativa de las exportaciones de productos tradicionales (café, banano, carne y azúcar) ha disminuido considerablemente y ha pasado del 67% en 1986 al 13,5% en 2017 (véase el gráfico V.3).

Gráfico V.3
Costa Rica: exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales, 1986-2017
(En porcentajes del total exportado)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

Nota: Las exportaciones tradicionales son el café, el banano, la carne y el azúcar.

La historia del sector de los servicios basados en las tecnologías de la información en Costa Rica comenzó en 1995 cuando Equifax, una de las principales agencias de informes de crédito de los Estados Unidos, instaló un centro de contacto en la provincia de Heredia. Este funcionó como oficina de servicios auxiliares que ofrecía servicios de ingreso de datos en inglés a la mayoría de los vendedores minoristas más grandes del Canadá y los Estados Unidos.

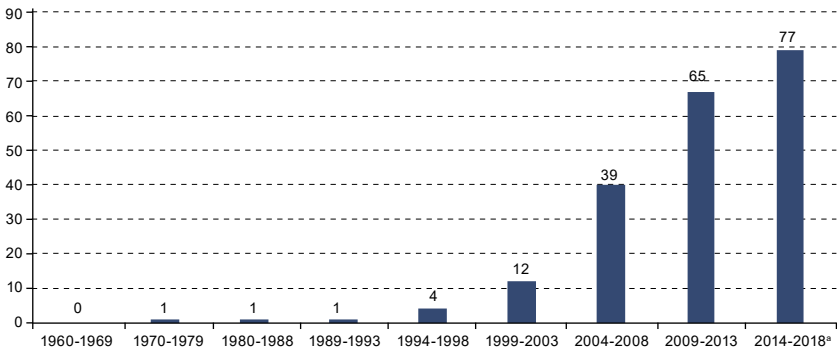
En 2004, Procter & Gamble firmó acuerdos mundiales para externalizar los servicios de recursos humanos, los servicios de apoyo informático y la administración de las instalaciones, y los transfirió a IBM, HP y Jones

⁴ La cantidad de productos se refiere al número de fracciones arancelarias a nivel de inciso nacional con un valor anual exportado superior a 200 dólares. La clasificación a escala nacional se basa en la sexta enmienda del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). La cantidad de destinos, por su parte, se refiere al número de países o territorios aduaneros hacia donde se exportó un monto superior a 1.000 dólares.

Lang LaSalle, respectivamente. Esto contribuyó a que también HP e IBM establecieran operaciones en Costa Rica.

La liberalización del sector de las telecomunicaciones en 2009, fruto del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, contribuyó a que las entradas de IED a la industria de la TI y los servicios informatizados aumentaran en gran medida (véase el gráfico V.4). Desde entonces, Costa Rica ha liberalizado progresivamente el sector de las telecomunicaciones, incluidos los servicios de redes privadas, los de Internet y los móviles inalámbricos, que actualmente están abiertos a la competencia. Después de 2009 (véase el gráfico V.4), hubo un crecimiento significativo en la llegada de empresas extranjeras en el sector de la TI y los servicios informatizados. La mayor parte de la inversión y la reinversión extranjera la han realizado empresas estadounidenses dedicadas al subsector de los servicios compartidos, entre ellas Procter & Gamble, HP, IBM, National Instruments, Thomson Reuters y Walmart (Koehler-Geib y otros, 2014).

Gráfico V.4
Costa Rica: empresas que operan en el sector de servicios de tecnología de la información y los servicios informatizados, 1960-2018
(En número de empresas)



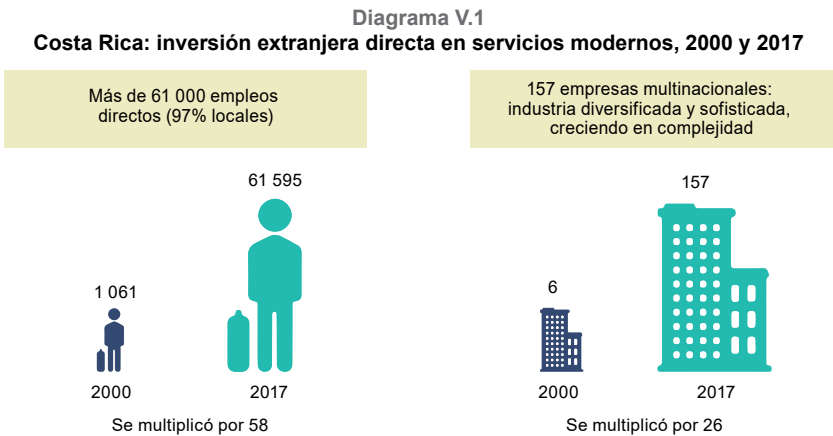
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

^a Los datos de 2018 son estimaciones.

Entre 2005 y 2008, Procter & Gamble expandió sus operaciones en Costa Rica. Primero se convirtió en el Centro de Servicios Financieros para las Américas. Posteriormente, la empresa amplió su operación al abrir un Centro de Transformación de Negocios para las Américas y ejecutar en Costa Rica sus principales proyectos de transformación de negocios a escala mundial. En la actualidad, esta organización tiene la tarea de reinventar las mejores prácticas comerciales mediante el alineamiento de procesos, personas y tecnologías en todo el mundo, con el fin de reducir los costos de operación y proporcionarle un valor tangible a la empresa.

En 2011, Intel centralizó su Centro de Desarrollo de Ingeniería destinado al desarrollo y las pruebas de las fases pre- y postsilicio, así como al diseño de *software*. En 2014, la empresa anunció la creación de su Centro de Investigación y Desarrollo, que se convirtió en la mayor operación cautiva de investigación y desarrollo (I+D) de Costa Rica, responsable de las actividades de las fases antemencionadas y del diseño de *software*.

Después de 2015, empresas como Moody’s Analytics, McKinsey & Company y Ernst & Young abrieron filiales en Costa Rica para atender sus operaciones de consultoría mundial. De hecho, la oficina que McKinsey & Company tiene en el país es la más grande fuera de los Estados Unidos, con más de 1.000 colaboradores. Todas estas empresas, junto con expansiones exitosas y actividades sofisticadas realizadas por otras, han creado un grupo de aproximadamente 157 empresas que emplean directamente a más de 61.000 costarricenses.



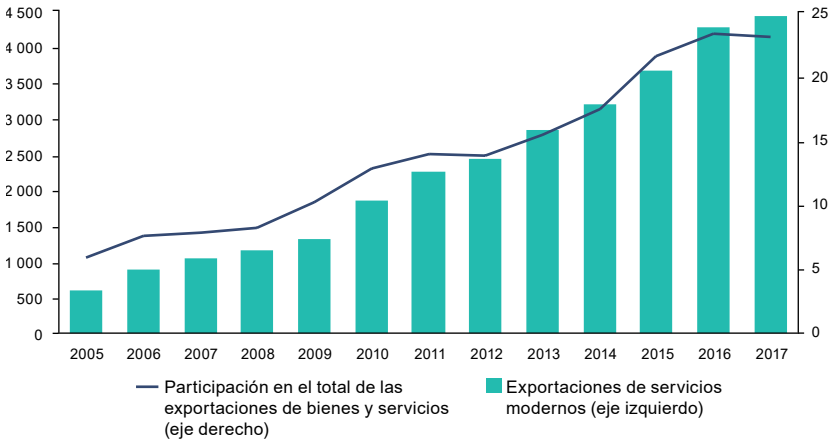
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

2. Evolución de las exportaciones de servicios modernos

En Costa Rica, las exportaciones de servicios modernos han crecido de manera notoria en la última década, incluso en el período de la crisis internacional de 2008 y 2009. De acuerdo con las cifras de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el crecimiento anual promedio de las ventas de este sector al extranjero fue del 18% durante el período de 2005 a 2017. Esta cifra es sobresaliente, en especial si se tiene en cuenta que las exportaciones totales del sector servicios crecieron el 9% anual en promedio y, más aún, que las exportaciones de bienes crecieron el 3% anual en el mismo período.

El peso de este sector en el total de las exportaciones del país también ha crecido de manera considerable. Mientras que en 2005 los servicios modernos representaban únicamente el 6% de las exportaciones, en 2017 representaban el 23% (véase el gráfico V.5). Si se utilizan cifras de fuente nacional, se puede extender el período de comparación hasta 2000. De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica (BCCR), ese año el peso del sector de los servicios modernos en el total de las exportaciones era de solo el 3%.

Gráfico V.5
Costa Rica: exportaciones de servicios modernos y participación de estas en el total exportado, 2005-2017
(En millones de dólares y en porcentajes)

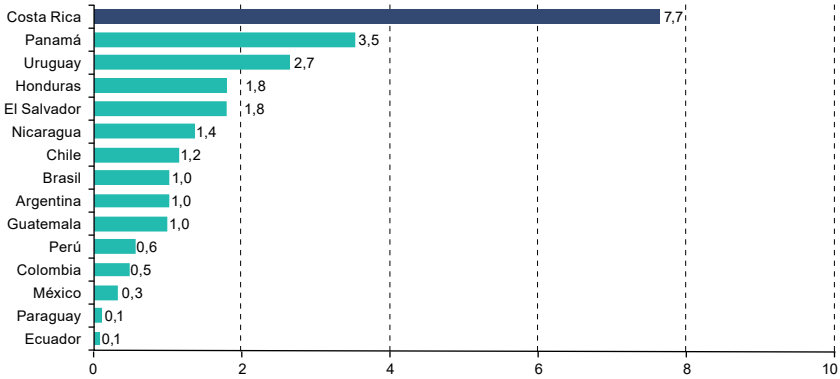


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En lo que respecta a la participación de las exportaciones de servicios modernos en el PIB, estas pasaron de representar el 3,0% en 2005 a representar el 7,7% en 2017, porcentaje que es el más alto de América Latina (véase el gráfico V.6). A Costa Rica lo siguen de lejos Panamá y el Uruguay, donde la participación de esas exportaciones en el PIB es del 3,5%, y del 2,7%, respectivamente.

Las exportaciones de servicios modernos han tenido una importante evolución comparada con la de otros subsectores de los servicios. En el caso de Costa Rica, la categoría viajes (que incluye turismo, viajes con fines educativos o de salud y viajes de negocios) era la que tradicionalmente tenía una mayor participación en las exportaciones de servicios. Sin embargo, en los últimos años esa categoría ha cedido terreno en favor de los servicios modernos. En 2005 representaba un 59% de las exportaciones de servicios, mientras que hacia 2017 ese porcentaje había disminuido al 43%. En contraste, la participación de los servicios modernos creció del 19% al 49% durante el mismo período.

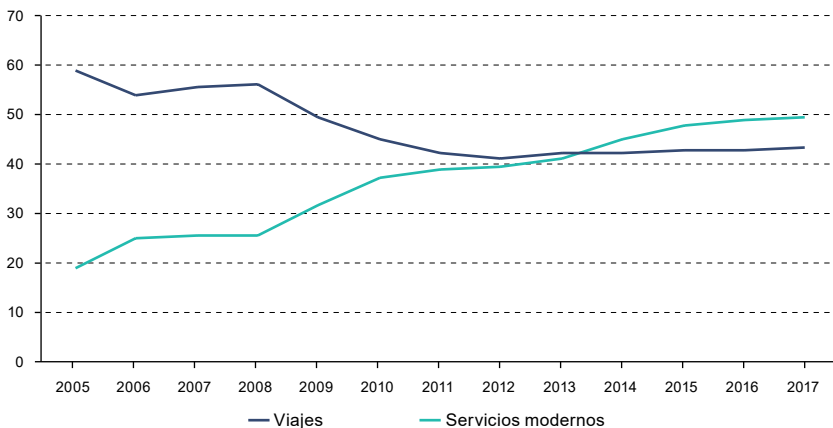
Gráfico V.6
América Latina (15 países): exportaciones de servicios modernos con relación al PIB, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Si se utilizan cifras de fuente nacional, se observa que, en 2000, la cuenta de viajes representaba un 63% del total de las exportaciones de servicios, mientras que los servicios modernos tenían un peso de apenas el 9%. Desde 2014, la participación de los servicios modernos supera la de los viajes en el total de las exportaciones de servicios (véase el gráfico V.7).

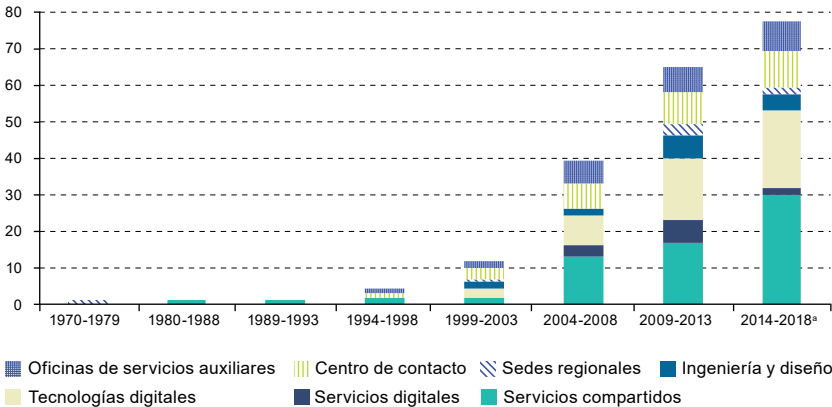
Gráfico V.7
Costa Rica: participación de los viajes y los servicios modernos en el total de los servicios exportados, 2005-2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El sector de los servicios de la TI y los servicios informatizados en Costa Rica es diverso y su sofisticación ha avanzado rápidamente. En comparación con las tareas que realizaban cuando se establecieron originalmente, muchas empresas del sector han evolucionado hacia labores más complejas. Si bien las ganancias financieras obtenidas del ahorro de costos que se deriva del “arbitraje laboral” siguen siendo un factor importante en el establecimiento de estas empresas en el país, el “arbitraje del conocimiento” también se ha convertido en un objetivo relevante. El acceso a mano de obra de alta calidad permite que las empresas establezcan operaciones orientadas a mejorar sus modelos de negocio o sus procesos centrales (véase el gráfico V.8).

Gráfico V.8
Costa Rica: empresas según el tipo de servicio de tecnología de la información y servicio informatizado prestado, 1970-2018
(En número de empresas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

^a Los datos de 2018 son estimaciones.

3. Exportaciones de servicios modernos desde zonas francas

En 2017 se llevó a cabo una encuesta para determinar qué actividades intervenían en la exportación de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y de servicios que dependen de las redes de esa tecnología, y para estimar el monto de esas exportaciones (véase el cuadro V.1). Esa encuesta era parte de un plan piloto impulsado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR), y apoyado por el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). Los resultados de la encuesta muestran que las

exportaciones de esos servicios son básicamente del modo 1: del territorio de un país al territorio de cualquier otro país mediante las redes de TIC. Existen cerca de 950 empresas exportadoras de servicios modernos que usan plataformas TIC en Costa Rica, aunque no todas tienen el mismo comportamiento exportador. Los resultados más relevantes son los que indican que el 24% de estas empresas operan en el Régimen de Zonas Francas y aportan el 72% del monto en dólares correspondiente a dichas exportaciones. La mayoría (más del 95%) son empresas extranjeras que tienen una subsidiaria en Costa Rica, esto es, son empresas de IED.

Cuadro V.1
Costa Rica: exportaciones mediante redes de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), por tipo de servicio, 2017

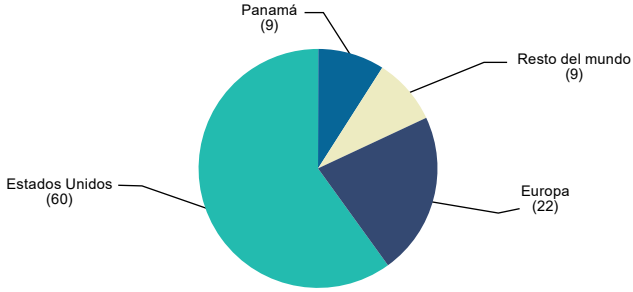
Tipo de servicio	Exportación de servicios (en millones de dólares)	Servicios enviados vía redes TIC (en millones de dólares)	Participación de los servicios enviados vía redes TIC en el total de los servicios exportados (en porcentajes)
Telecomunicaciones	30	30	100
Computación (incluido el <i>software</i>)	817	802	98
Venta y mercadotecnia (excluidos el comercio y el arrendamiento)	102	102	100
Información	56	56	100
Seguros y finanzas	49	44	91
Administración y oficinas de servicios auxiliares	2 038	1 983	97
Licencia	0	-	-
Ingeniería y tecnología, relacionados con la investigación y el desarrollo	310	284	92
Educación y entretenimiento	9	9	99
Total	3 410	3 310	97

Fuente: R. Torres Mora (coord.), *Costa Rica: exportaciones de servicios mediante redes de tecnología, información y comunicación (TIC)*, San José, Banco Central de Costa Rica (BCCR), 2018 [en línea] https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/proyctocambioannyobase/DocProyectoCambioAnnoBase/documentoscnadocpresentaciones/BCCR_CR_Exportaciones_Servicios_Redes_TIC.pdf.

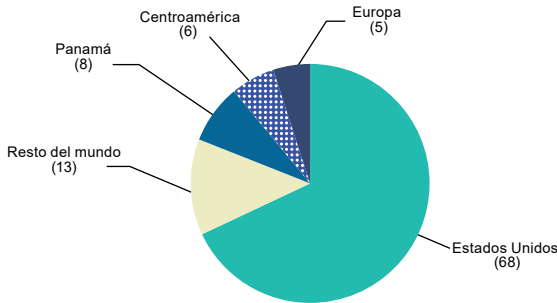
Es importante señalar que en el cuadro V.1 ya aparecen las primeras exportaciones relacionadas con actividades de investigación y desarrollo. Otro de los resultados destacables es el origen de la inversión y el destino de los servicios que se exportan mediante la plataforma TIC del país. Los Estados Unidos siguen siendo el origen y el destino más relevante en lo que respecta a estas empresas exportadoras de servicios modernos (véase el gráfico V.9).

Gráfico V.9
Costa Rica: exportaciones de servicios mediante redes de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), 2017
(En porcentajes)

A. Origen del capital de las empresas que exportan servicios mediante redes TIC



B. Destino de las exportaciones como proporción del total exportado mediante redes TIC



Fuente: R. Torres Mora (coord.), *Costa Rica: exportaciones de servicios mediante redes de tecnología, información y comunicación (TIC)*, San José, Banco Central de Costa Rica (BCCR), 2018 [en línea] https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/proyectocambioannyobase/DocProyectoCambioAnnyoBase/documentoscnadocpresentaciones/BCCR_CR_Exportaciones_Servicios_Red_TIC.pdf.

B. Principales políticas destinadas a fomentar las exportaciones de servicios modernos

1. Capital humano

La política de formación de capital humano ha sido un factor determinante en la evolución y el escalamiento (*upgrading*) de las exportaciones de servicios modernos de Costa Rica. Esta política ciertamente no es nueva, ya que se remonta al momento en que la educación se declaró gratuita y obligatoria hacia la segunda mitad del siglo XIX. En el art. 78 de la Constitución Política de Costa Rica se va un paso más allá al establecer que el gasto público en educación estatal, incluida la educación superior, no podrá ser inferior al

ocho por ciento (8%) del PIB anual. Asimismo, en el artículo se establece que el Estado “facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios”. Entre las décadas de 1950 y 1970, el país invirtió en la creación de capacidades institucionales básicas, especialmente en educación y capacitación. Por ejemplo, en 1965 se fundó el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) con el propósito de formar mano de obra industrial.

Si bien estas políticas de larga data sentaron las bases para lograr que la mano de obra fuera de calidad, mantener alineadas la oferta y la demanda de trabajo en el contexto actual, sobre todo en un sector como el de los servicios modernos, se convierte en una tarea cada vez más desafiante. Ello se debe a que la transformación productiva está cada vez más orientada al conocimiento y la economía mundial se encuentra inmersa en la cuarta revolución industrial. Por esta razón, recientemente se han realizado esfuerzos para lograr un ajuste mayor entre la oferta y la demanda, tanto en lo que respecta a las carreras técnicas y universitarias, como en lo que se refiere al desarrollo de las aptitudes interpersonales.

Entre esos esfuerzos se encuentran los que ha realizado la CINDE a fin de actualizar el contenido de los cursos técnicos y universitarios que ofrece el país. Ellos son elementos indispensables para el arraigo y la sofisticación de los procesos que llevan a cabo las empresas de servicios modernos. A tales efectos, la Dirección de Clima de Inversión de la CINDE se relaciona directamente con un equipo de trabajo conformado por representantes del área de recursos humanos de empresas multinacionales de servicios que operan en el país, así como con representantes de la oferta educativa local. Los primeros resultados visibles son la oferta de nuevos planes de estudios y nuevas carreras, y la actualización curricular de las existentes. Esta relación es posible gracias a que el sector académico es abierto, receptivo y colaborativo.

Otra labor reciente es la implementación del incentivo de “asistencia para el entrenamiento”, coordinado por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Dicho incentivo está destinado a empleados y aspirantes a empleados de las empresas establecidas en las zonas francas y se creó por medio del art. 21 del Régimen de Zonas Francas (Ley núm. 7.210). Para ponerlo en práctica, en 2015 se emitió el Reglamento para potenciar el desarrollo del recurso humano de las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas (Decreto Ejecutivo núm. 39.081 MP-MTSS-COMEX), mediante el cual se creó un comité de coordinación interinstitucional conformado por representantes del gobierno, el sector privado y la academia. Este órgano se encarga de formular las políticas y los lineamientos sobre el diseño de programas de capacitación, entrenamiento y formación de personal, así como de establecer las pautas que se aplican a la ejecución de cada programa específico.

Entre las acciones particulares que se implementaron en el contexto de la asistencia para el entrenamiento y la formación de personal, el primer trimestre de 2016 se aprobó un plan piloto y se constituyó un fideicomiso destinado a ejecutar los recursos. El plan ha funcionado por más de un año y ha permitido capacitar a más de 500 trabajadores en áreas diversas como la ciberseguridad, el *software* y el microprocesamiento, entre otras. Gracias a esos resultados, se está valorando su continuidad y diversificación.

2. Incentivos fiscales

Los principales incentivos fiscales en materia de atracción de IED, incluida la que se destina al sector de los servicios, se encuentran en el Régimen de Zonas Francas (ley núm. 7.210) y sus reformas. En el artículo 17 inciso c se establece que los beneficios de la ley se aplicarán a lo siguiente: “Industrias y empresas de servicios que los exporten a personas físicas y jurídicas, domiciliadas en el exterior o que los provean a empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas; siempre y cuando, en este último caso, los servicios estén directamente vinculados con el proceso de producción de las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas”. Los principales beneficios de que gozan las empresas de servicios que operan en el marco del Régimen son los que se mencionan a continuación:

- internamiento de materias primas, productos elaborados o semielaborados, y maquinaria y equipos, incluidos vehículos de trabajo, sin sujeción a impuestos;
- exención por un período de diez años del pago del impuesto sobre el capital y el impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles;
- exención del impuesto a las ventas y el consumo sobre las compras de bienes y servicios;
- exención de los impuestos sobre los combustibles y los aceites;
- exención de los tributos a las utilidades, con porcentajes diferenciados dependiendo de si la empresa está ubicada dentro o fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM);
- exención de todo tributo y patente municipal por un período de diez años, y
- exención de todo tributo sobre las remesas al extranjero.

La PROCOMER, con la colaboración del COMEX y de la CINDE, elabora un estudio anual a fin de hacer un balance entre los costos y los beneficios del Régimen de Zonas Francas⁵. En este estudio se muestra el impacto económico que ha tenido el Régimen en un período de cinco años y se lo

⁵ Véase [en línea] https://procomer.com/downloads/zonas-francas/balance_zf_2011_2015.pdf.

compara con una estimación de las exoneraciones de impuestos otorgadas a su amparo. Los resultados de estos estudios indican, todos los años, que el balance entre los costos y los beneficios es muy positivo.

3. Inversión extranjera directa (IED)

Desde hace más de treinta años, la atracción de IED es una prioridad en las políticas de Costa Rica. Por ese motivo se ha diseñado una estrategia en cuya ejecución la CINDE ha sido el principal aliado.

Tanto los actores gubernamentales como los que forman parte de la CINDE tienen clara conciencia de que, debido a las características del país, no es posible competir en todos los sectores de atracción de IED. No se compete en el sector de la explotación de recursos naturales (debido a la dotación de recursos y las políticas ambientales), ni en el de desarrollo de grandes obras de infraestructura ni en los sectores de uso intensivo de mano de obra. Debido al tamaño del país, tampoco se compete directamente en el segmento destinado a atraer inversión dirigida a grandes mercados internos, si bien es cierto que se ofrece una plataforma de comercio exterior que brinda acceso potencial a socios que representan cerca de un tercio de la población del mundo y más de dos tercios del PIB mundial. El tipo de inversión que Costa Rica ha atraído con más éxito es la que busca eficiencia y acceso a los mercados mundiales. En este caso, el determinante económico más importante es la disponibilidad y la calidad del recurso humano local. Por esta razón, las políticas gubernamentales y los esfuerzos de la CINDE se han focalizado en atraer IED hacia áreas en que el país puede competir, como los servicios del sector de la TI y los servicios informatizados, las ciencias de la vida, la manufactura avanzada y la manufactura liviana.

La principal política de atracción de IED fue el establecimiento del Régimen de Zonas Francas, que se ha constituido en un eje fundamental de la estrategia destinada a exportar y atraer inversión a Costa Rica. En 2017, las inversiones atraídas en virtud de este régimen representaron un 48% del total percibido en el país ese año. Otras políticas que se pusieron en práctica fueron la negociación de tratados bilaterales de inversión (TBI), la inclusión de capítulos sobre inversión en los tratados de libre comercio y el establecimiento de metas específicas sobre inversión en el plan nacional de desarrollo de los diferentes gobiernos, focalizadas en determinados sectores.

Costa Rica es parte en más de veinte TBI, de los cuales 15 se encuentran vigentes. Estos tratados contienen disposiciones que tienen por objeto promover y proteger la inversión, el trato no discriminatorio y la solución de disputas, entre otros. El primer TBI se negoció con Alemania en 1994 y está vigente desde 1997. Posteriormente entraron en vigor acuerdos con Francia, España y el Canadá en 1999, con Chile en 2000, con la República Checa, la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, el Paraguay y

los Países Bajos en 2001, con la República de Corea y Suiza en 2002, con la Provincia China de Taiwán en 2004, con Qatar en 2013 y con China en 2016. Además, se han negociado TBI con el Reino Unido, El Salvador, Finlandia, el Ecuador, Bélgica y Luxemburgo, el Estado Plurinacional de Bolivia y los Emiratos Árabes Unidos, y se negoció el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; sin embargo, estos no han entrado en vigor.

Por su parte, algunos tratados de libre comercio contienen capítulos relativos a la inversión, como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos y los acuerdos celebrados con México (tanto el original como su modernización), Chile, la República Dominicana, el Canadá, la Comunidad del Caribe (CARICOM), Panamá, China, el Perú, Singapur, la Unión Europea, Colombia, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la República de Corea.

Asimismo, desde 2002 el gobierno empezó a incluir en sus planes nacionales de desarrollo políticas destinadas a atraer inversión extranjera directa. En el cuadro V.2 se resumen las metas establecidas desde ese año, así como su cumplimiento.

Cuadro V.2
Costa Rica: metas establecidas en los planes nacionales de desarrollo respecto de la inversión extranjera directa (IED) y resultados obtenidos, 2002-2018

Período de gobierno	Meta establecida	Resultado
2002-2006	Atraer IED por un monto que se acercara al 2,4% del PIB.	La IED representó el 6% del PIB.
2006-2010	Atraer IED por un monto promedio anual de 1 800 millones de dólares. Lograr que se aprobara el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.	El promedio fue de 1 848 millones de dólares. Se aprobó el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.
2010-2014	Atraer 9 000 millones de dólares en IED. Atraer 60 nuevos proyectos de inversión.	Se atrajeron 10 387 millones de dólares en IED. Se atrajeron 93 nuevos proyectos de inversión.
2015-2018	Atraer 8 200 millones de dólares en IED durante los cuatro años. Atraer 100 proyectos de inversión.	En septiembre de 2018 se acumulaban 9 293 millones de dólares en IED. En julio de 2018 se habían atraído 132 nuevos proyectos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los planes nacionales de desarrollo publicados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

En un estudio reciente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2018a) se trató de cuantificar en qué medida la IED que ha ingresado al país se derrama a través de las relaciones de negocios e incrementa el nivel de productividad de las empresas locales. Se concluyó que, en promedio, la productividad de las empresas nacionales de servicios

que le venden a multinacionales que operan en Costa Rica es 6,4% mayor que la de las empresas nacionales de servicios similares que no tienen relaciones de negocios con las multinacionales. En el estudio económico más reciente de la OCDE sobre Costa Rica (OCDE, 2018b) se señaló que la apertura comercial y la atracción de IED son responsables del exitoso modelo de crecimiento del país. En el informe se indica que, si bien existen retos, la atracción de IED se ha visto favorecida por el hecho de que las barreras regulatorias son más bajas que las del promedio de los países de la OCDE.

4. Tratados de libre comercio y promoción de exportaciones

En Costa Rica se ha aplicado una estrategia sostenida de apertura comercial por medio de la integración al sistema multilateral del comercio y de la negociación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales. La plataforma de comercio exterior del país se compone de los acuerdos multilaterales de la OMC, los instrumentos de la integración centroamericana y 14 acuerdos comerciales adicionales vigentes, que brindan condiciones de acceso preferencial, previsibilidad y seguridad al intercambio comercial con mercados que, en conjunto, representan un tercio de la población mundial y dos tercios del PIB del mundo.

En lo que se refiere a las exportaciones de servicios modernos, se pueden destacar ciertos hitos relevantes en el proceso de apertura comercial de Costa Rica y de su inserción en los mercados mundiales. El primero fue la entrada en vigor de los acuerdos multilaterales de la Ronda Uruguay, como consecuencia de la integración del país a la OMC en 1995. Entre esos tratados se destaca el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), mediante el cual se estableció el primer cuerpo normativo, jurídicamente vinculante, que sentó las bases para que se iniciara el proceso de reducción de las barreras que obstaculizaban el comercio de los servicios a nivel multilateral. Además, el AGCS garantiza que el comercio de servicios tenga lugar sobre la base de condiciones no discriminatorias (trato nacional y nación más favorecida).

Un segundo elemento destacable tiene que ver con la suscripción y entrada en vigor en 2002 del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá. Este fue el primer tratado que se negoció con un país desarrollado que tenía un potencial importante para constituirse en un destino de las exportaciones costarricenses de servicios modernos.

No obstante, el acuerdo regional que marcó un punto de inflexión en la historia de las negociaciones comerciales de Costa Rica fue el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, que se encuentra vigente en el país desde 2009. En materia de comercio

de servicios modernos, el acuerdo marcó varios hitos inéditos, tanto por los compromisos asumidos para elevar de forma sustancial los estándares de protección de la propiedad intelectual como por las disposiciones en virtud de las cuales se abrieron a la competencia dos actividades de servicios que hasta entonces habían sido ejercidas exclusivamente por monopolios estatales: las telecomunicaciones y los seguros. Asimismo, en el Tratado se incluyó, por primera vez, un capítulo sobre comercio electrónico en el que se reconoce la naturaleza del producto digital como punto de enlace con el mundo de los bienes y servicios tecnológicos, punto que como tal requiere disposiciones claras para evitar que se apliquen criterios arbitrarios correspondientes a los bienes o los servicios que luego se traduzcan en barreras al comercio de los productos digitales.

El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos es el primer y hasta ahora único acuerdo comercial de Costa Rica cuya aplicación es multilateral, en el sentido de que, salvo por contadas excepciones, sus disposiciones se aplican entre cualesquiera dos países parte del acuerdo. Esto último es relevante en materia de servicios modernos, en tanto permite que el Tratado sirva como marco jurídico que rige el intercambio comercial de servicios entre los países de Centroamérica, con lo que se fortalecen y complementan los instrumentos vigentes en el sistema de integración regional centroamericano. Todo lo anterior sin demérito de la importancia de los Estados Unidos como comprador de exportaciones costarricenses de servicios modernos y como origen de inversión productiva en ese sector que ha llevado a que se establezcan operaciones en el país.

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE), en vigor desde 2013, fue el primer acuerdo entre dos regiones que se suscribió en Costa Rica. Este acuerdo marcó otro hito en la incidencia de las negociaciones comerciales sobre las exportaciones de servicios modernos del país, en razón del peso que la Unión Europea tiene, no solamente como comprador de este tipo de servicios, sino como origen de empresas del ramo que establecen operaciones en el país para exportar a terceros países aprovechando las ventajas que ofrece la plataforma de comercio exterior de este. Esto último también confirma la valía colectiva de los demás acuerdos comerciales que se han suscrito, en particular los que se encuentran vigentes con socios como China, México, Chile, la Asociación Europea de Libre Comercio, Colombia, el Perú, y Singapur.

5. Protección de la propiedad intelectual

La base de la protección de los derechos de propiedad intelectual reside en la Constitución Política de Costa Rica, en cuyo artículo 47 se dispone que todo autor, inventor, productor o comerciante gozará temporalmente de la propiedad exclusiva de su obra, invención, marca o nombre comercial, con

arreglo a la ley. Del mismo modo, en el artículo 89 se dispone que entre los fines culturales del país se encuentra el de apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

En el plano internacional, Costa Rica es miembro de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y ha ratificado instrumentos como el Tratado de Cooperación en materia de Patentes, el Convenio de Berna y el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor (WCT), entre otros. Además, dado que el país es miembro de la OMC, se suscribió el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). A nivel bilateral y regional, los acuerdos comerciales que se han suscrito en el país contienen disposiciones que refuerzan y enriquecen las del ámbito multilateral y han fortalecido el marco nacional de la propiedad intelectual.

Las normas sobre protección de derechos de autor, patentes, diseños industriales e información no divulgada, por citar algunos casos, son coherentes con los instrumentos internacionales precitados, y el marco institucional se ha fortalecido con la finalidad de que los procesos de registro sean ágiles y expeditos, y que los procedimientos de observancia garanticen el pleno goce de los derechos. En la legislación nacional se reconocen y protegen los derechos de propiedad intelectual sobre diseños industriales, *software*, invenciones implementadas en ordenador que no sean *software* y creaciones susceptibles de ser patentadas, a la vez que se tutelan los secretos comerciales e industriales. Esto convierte la legislación en elemento clave para el desarrollo de los servicios modernos.

C. Gobernanza de las políticas público-privadas dirigidas al sector exportador de servicios modernos

1. Estrategia con metas claras sobre las exportaciones de servicios modernos

La estrategia que se ha aplicado en el país se basa en establecer metas específicas sobre la exportación de servicios en el plan nacional de desarrollo de cada administración de gobierno. Ello se conjuga con otros factores, entre ellos la atracción de inversión extranjera directa focalizada en servicios de alto valor agregado, la negociación de acuerdos comerciales y acuerdos bilaterales de inversión, el aprovechamiento del capital humano, y los beneficios del Régimen de Zonas Francas, en particular en las empresas de servicios.

Debido a esta estrategia y al potencial de crecimiento de las exportaciones de servicios modernos, a partir del período presidencial

2006-2010 se comenzaron a incluir metas de exportaciones de bienes y servicios en los planes nacionales de desarrollo (véase el cuadro V.3). En este sentido, en el país se cumple con el primer pilar que resume los principios de buena gobernanza de tener una visión estratégica nacional proactiva a mediano plazo en lo que respecta a la inserción internacional, Devlin y Moguillansky (2011).

Cuadro V.3
Costa Rica: metas de exportación de servicios establecidas en los planes nacionales de desarrollo y resultados obtenidos, 2006-2018
(En millones de dólares)

Período de gobierno	Metas de exportación de servicios	Monto de las exportaciones de servicios
2006-2010 ^a	6 500	4 320
2010-2014	5 000	6 381
2015-2018 ^b		
2015	7 000	6 915
2016	7 650	8 537
2017	9 650	8 704
2018	10 100	9 092

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los planes nacionales de desarrollo y cifras del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

^a Esta meta se definió a inicios de 2006, por lo que en ella no se incluyó la previsión de la crisis mundial de 2008 y 2009.

^b Debido a que en 2016 el Banco Central de Costa Rica adoptó la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional del Fondo Monetario Internacional (FMI), en lo que respecta a 2017 y 2018 la composición de la meta se ajustó a los efectos de incrementar la meta de servicios.

2. Principales actores públicos y privados a cargo de definir y ejecutar políticas específicas del sector de los servicios modernos

Las instituciones y organizaciones relacionadas con las políticas del sector de los servicios modernos son muchas y de diversa índole. Entre ellas hay instituciones del gobierno central, entidades autónomas, entes públicos no estatales, cámaras y asociaciones privadas, así como la academia. Sin embargo, las tres entidades relacionadas directamente con la definición o ejecución de políticas dirigidas al sector de los servicios modernos son el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). Esta forma de organización responde al primero de los principios de buena gobernanza definidos por Devlin y Moguillansky (2011), que supone dejar el liderazgo técnico de las políticas en manos de los ministerios y las agencias ejecutoras claves.

El COMEX es el órgano del Poder Ejecutivo responsable de formular la política comercial y la política destinada a atraer inversión extranjera directa.

Las dependencias del COMEX que están más vinculadas con las exportaciones de servicios modernos son la Dirección General de Comercio Exterior y la Dirección de Inversión. La primera se encarga de negociar los acuerdos comerciales y de inversión, de dar seguimiento a su implementación y de velar por que las partes cumplan con sus obligaciones. Por su parte, la Dirección de Inversión tiene a su cargo la ejecución y el seguimiento de las políticas y directrices en materia de inversión; entre otros aspectos, impulsa el mejoramiento del clima de inversión y atiende temas relacionados con las zonas francas.

La PROCOMER es la agencia de promoción de exportaciones de Costa Rica y el brazo ejecutor de las políticas definidas por el COMEX. Dentro de sus principales funciones se encuentran diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, brindar apoyo técnico y financiero al COMEX, y centralizar y agilizar los trámites de importación y exportación. Además, la ley le otorga facultades para administrar el Régimen de Zonas Francas.

La CINDE es una organización privada, apolítica y sin fines de lucro que es responsable de atraer IED. En la práctica es el otro brazo ejecutor del COMEX, con el cual colabora, en su rol de agencia de promoción de inversiones, a los efectos de implementar las políticas de inversión definidas por este. Otras instituciones públicas involucradas de manera directa o indirecta con el sector de los servicios modernos son el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR).

La distribución institucional de las responsabilidades en Costa Rica parece acercarse al buen principio de contar con unidades especializadas para administrar y supervisar la estrategia de inserción internacional. Hay una agencia responsable de manejar cada una de las funciones principales dirigidas a los servicios modernos que se exige en la política. Además, las instituciones tienen un mandato claro y cada agencia involucrada tiene una jerarquía de funciones.

Por su parte, las principales entidades privadas relacionadas con este sector son la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), la Cámara de Servicios Corporativos de Alta Tecnología (CamSCAT), la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), la Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica (AZOFRAS) y el Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC).

Cuadro V.4
Costa Rica: principales estrategias, políticas y programas aplicados a los servicios modernos por las entidades relacionadas con el sector

Actor	Estrategia	Principales políticas	Principales programas
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	Establece metas de exportaciones de servicios y atracción de inversión extranjera directa (IED).	<ul style="list-style-type: none"> - Negociación y administración de tratados de libre comercio y tratados bilaterales de inversión. - Definición de sectores de atracción de IED. - Mejoramiento del clima de inversión. 	
Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)	Contribuye a definir metas de exportaciones de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de exportaciones en nueve subsectores de servicios: educación, sector audiovisual, salud global, biotecnología, tecnologías digitales, franquicias, tecnologías verdes, ingeniería y diseño - Administración de los regímenes especiales. 	
Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)	Contribuye a definir metas de atracción de IED.	<ul style="list-style-type: none"> - Programas para lograr un mayor ajuste entre la oferta y la demanda laboral del país, lo que supone ofrecer entrenamiento técnico y local, así como formular programas con las universidades. - Grupos de trabajo para resolver problemas específicos relativos al clima de inversión. 	Realiza la encuesta destinada a averiguar de qué modo se suministran las exportaciones de servicios.
Banco Central de Costa Rica (BCCR)			Realiza el Mapeo Sectorial de Tecnologías Digitales.
Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), con la colaboración de la PROCOMER y la CINDE			Plan piloto para capacitar a trabajadores de zonas francas. Se han capacitado más de 500 trabajadores en las áreas de la ciberseguridad, el software y el microprocesamiento.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), Banco Central de Costa Rica (BCCR), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

3. Mecanismos de coordinación

Las instancias de coordinación entre los distintos actores relevantes son una de las fortalezas asociadas a la gobernanza de la formulación de políticas públicas relacionadas con las exportaciones de servicios modernos en Costa Rica. En primer término, hay instancias de este tipo entre las entidades públicas que ostentan competencias legales en temas directamente relacionados con el desempeño del sector exportador de servicios modernos. Si bien dicho sector carece de rectoría formal, el COMEX es el rector de política pública desde el punto de vista de la actividad exportadora, y la PROCOMER es el ente ejecutor de las políticas en lo atinente a la promoción de exportaciones. Según el tipo de servicio moderno de que se trate, podrían existir otros actores con competencias legales atinentes, como el MICITT, el INA o el MEP.

El COMEX, como entidad del gobierno central, responde directamente al presidente de la República. La PROCOMER, por su parte, es un ente público no estatal que tiene autonomía operativa y financiera y está gobernado por una junta directiva integrada por una mezcla de representantes del gobierno y del sector privado (estos últimos son mayoría). La junta está presidida por el ministro de Comercio Exterior. Si bien este es el único vínculo legal entre ambas entidades, la capacidad de coordinación y articulación con la que trabajan excede la proporcionalidad de lo que faculta dicho vínculo. El COMEX y la PROCOMER han mostrado, desde su creación, una gran claridad sobre los roles que cada uno está llamado a desempeñar, así como una vocación por coordinar sus acciones (a todo nivel) a partir del norte que marca el modelo de desarrollo basado en la apertura comercial y la atracción de IED.

También existen instancias de coordinación entre ambas entidades y otras dependencias públicas con competencias legales en temas que atañen a los servicios modernos. Por ejemplo, en el caso de los demás ministerios, el diálogo ocurre en el interior del consejo de gobierno, donde el COMEX es el vaso comunicante primario. Con las instituciones públicas que no pertenecen al gobierno central, la coordinación se da por parte de ambas entidades mediante diversos canales, entre los que se encuentra la participación en iniciativas, proyectos o programas conjuntos.

Un segundo nivel de coordinación se presenta entre los gremios o asociaciones privadas de las industrias de servicios modernos. Dicha coordinación tiene lugar a través de una serie de arreglos institucionales. Un actor importante en lo que se refiere a servicios de informática e información es la CAMTIC, que agrupa a la mayoría de las empresas productoras de tecnologías digitales, incluidos el *software*, la animación y las aplicaciones. En el segmento de los servicios del sector de la TI y los servicios informatizados, el actor que suele reunir a la mayoría de las empresas es la AZOFRAS. Los espacios de coordinación y diálogo entre estos gremios son, de modo no

taxativo, la UCCAEP y el CPC. Este último es un órgano privado que reúne empresas y asociaciones de ese sector que están interesadas en impulsar una agenda de reformas para fortalecer la competitividad del país y su clima de negocios.

Un tercer nivel de coordinación se refiere a los espacios de interacción y articulación entre entidades públicas y privadas relacionadas con los servicios modernos y su exportación. En primer término se encuentra la coordinación que tiene lugar dentro del sector del comercio exterior, integrado por el COMEX, la PROCOMER y la CINDE. Si bien no existe ninguna ley ni norma en virtud de la cual la coordinación y la articulación entre las tres instituciones del sector sea una obligación jurídica vinculante, ello no ha impedido que mantengan una línea de coordinación profunda y profesional que les ha permitido ganarse la reputación de ser el sector más cohesionado y mejor articulado de la administración pública. Ello ha convertido a las tres instituciones en un referente para el funcionamiento de las demás áreas de gobierno, como lo han señalado diferentes analistas⁶.

De esta forma, el COMEX, la PROCOMER y la CINDE funcionan como miembros de un grupo corporativo en que las competencias y la línea de autoridad están muy claras. Como resultado de ello, el COMEX se ha ubicado constantemente entre las entidades de gobierno mejor calificadas en el Índice de Gestión Institucional (IGI) de la Contraloría General de la República: en los últimos dos años ha obtenido una nota perfecta. Por su parte, la PROCOMER ha obtenido, por cuatro años consecutivos, la distinción del Centro de Comercio Internacional como la mejor agencia de promoción de exportaciones del mundo, y la CINDE obtuvo en el último año el reconocimiento de esa misma entidad como la mejor agencia de atracción de inversiones a nivel mundial.

Entre las instancias más destacadas de coordinación se encuentran las reuniones de las autoridades de las tres entidades, que tienen lugar una vez por semana, y los espacios de reunión entre los directores de las áreas operativas homólogas o relacionadas, espacios que se crean con la frecuencia que sea necesaria, en ocasiones más de una vez por semana. Además, en la construcción del plan nacional de desarrollo de cada administración se incorporan objetivos y metas específicos del sector de comercio exterior que las tres entidades formulan en forma conjunta y de los que deriva una programación del trabajo con miras a su cumplimiento. El responsable del cumplimiento de las metas que se establecen en el plan nacional de desarrollo es el COMEX.

Respecto a la coordinación público-privada, una instancia es la que ofrece la junta directiva de la PROCOMER, cuerpo colegiado que se reúne de forma ordinaria una vez al mes y de forma extraordinaria cuando es necesario para tratar temas atinentes a la exportación de servicios modernos. Otra instancia de coordinación público-privada es el Consejo Consultivo de Comercio Exterior (CCCE), órgano creado por ley que se reúne seis

⁶ Véase [en línea] <https://www.crhoy.com/opinion/la-divina-trilogia>.

veces al año y está presidido por el ministro de Comercio Exterior. En él participan representantes de otros ministerios (Agricultura y Ganadería, Relaciones Exteriores, y Economía, Industria y Comercio), de las distintas cámaras y asociaciones empresariales (incluidas las pymes y los pequeños agricultores), de los consumidores, de la CINDE y de la PROCOMER. En lo que se refiere a la representación del sector de servicios modernos, participan regularmente la UCCAEP y la CAMTIC. Si bien el CCCE es de naturaleza consultiva y no tiene la potestad de emitir decisiones que sean vinculantes para la administración, se ha convertido en una poderosa herramienta de diálogo y coordinación que permite hacer un abordaje inclusivo e integral de los temas más relevantes para el sector.

Finalmente, el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación (CPCI) es una iniciativa liderada directamente por el presidente de la República que reúne, por lo general una vez al mes, a ministros de gobierno de las áreas directamente relacionadas y a representantes de más alto nivel de las organizaciones empresariales privadas. El CPCI es también de naturaleza consultiva y sus decisiones no son vinculantes para la administración, pero ello no le impide fungir como un importante canal de diálogo y coordinación en asuntos estratégicos y estructurales que inciden directamente sobre la competitividad y la capacidad de innovación.

Todos estos mecanismos de coordinación responden al principio 6 de la buena gobernanza, que apunta a la necesidad de que las agencias coordinen los incentivos y las programas para asegurar la coherencia entre las políticas y maximizar su impacto sistémico en el largo plazo.

4. Mecanismos de creación de grupos de trabajo entre empresas exportadoras e instituciones gubernamentales

La Dirección de Clima de Inversión de la CINDE tiene como función primordial atender los factores o desafíos que afectan el clima de inversión de Costa Rica, pero que atañen solo a las empresas multinacionales que la CINDE atrae al país. La especialización se da por área de conocimiento, en virtud de una estrategia de profundización de los conocimientos especializados que se aprovechan a la hora de tratar casos de distintos sectores y de maximizar las relaciones estratégicas y de trabajo con las instituciones u organizaciones públicas y privadas.

A nivel nacional, las iniciativas que la Dirección de Clima de Inversión promueve son la educación técnica y universitaria para adaptarse a la nueva demanda laboral de las empresas multinacionales, el multilingüismo, la simplificación de trámites y la innovación. Además de estas iniciativas, la Dirección ha implementado grupos de trabajo integrados por empresas exportadoras e instituciones gubernamentales con el propósito de resolver en forma conjunta problemas propios del clima de inversión. Entre esos grupos se encuentran el de gerentes de recursos humanos, el de gerentes

generales, y los grupos técnicos de investigación y desarrollo, adquisición de talento, tecnologías de la información, automatización robótica de procesos y calidad para empresas de dispositivos médicos.

Cada grupo de trabajo maneja su propia agenda y las empresas multinacionales que participan son las que proponen los temas que se han de atender y dan seguimiento a las reuniones periódicas. Por ejemplo, el grupo de gerentes de recursos humanos se reúne cada dos meses para compartir buenas prácticas que se aplican a la resolución de temas relacionados con las políticas de teletrabajo (trabajo desde la casa), la diversidad, el derecho laboral, los beneficios y la compensación, y las estrategias de atracción de talento. A muchas de esas reuniones se invita al MTSS para acercar posiciones y lograr compromisos medibles de la autoridad.

El grupo de tecnologías de la información (TI) busca desarrollar las capacidades de TI en Costa Rica, especialmente en nuevos tópicos y tendencias. Además, este grupo coordina el sector para que trabaje como una industria unida que permita posicionar a Costa Rica como el lugar ideal para llevar a cabo proyectos de nuevas tecnologías. Entre los proyectos en curso que este grupo ha coordinado se destacan dos:

- el de diseño de una nueva malla curricular en que se ha definido y priorizado el conjunto de habilidades nuevas que los costarricenses deben tener hoy y en el futuro, y
- el proyecto piloto en que se utiliza el marco SFIA (Skills Framework for the Information Age) a los efectos de identificar el conjunto de habilidades de los empleados de las empresas, y entender qué clase de habilidades requieren estas y cuáles son las áreas de oportunidades para ellas y el país.

El grupo de adquisición de talento es otro ejemplo de coordinación entre las empresas multinacionales y la economía local. Este grupo comenzó a trabajar en 2017 debido al interés común de varias empresas sobre temas relacionados con el reclutamiento y el desarrollo de nuevas herramientas y habilidades del personal. Sus tópicos prioritarios son el mercado laboral, la adquisición de talento, las habilidades de reclutamiento, el manejo de marca de las empresas y la diversidad de empleados.

Este modelo de grupos de trabajo en que la Dirección de Clima de Inversión de la CINDE actúa como facilitador entre los distintos actores permite llegar a acuerdos con más rapidez y plasmar efectivamente un plan de acción para que todas las empresas colaboren en vez de competir por un talento capacitado cada vez más escaso.

Estos grupos de trabajo son ejemplos del principio 7 de la buena gobernanza en que se recomienda involucrar al sector privado en la formulación e implementación de las políticas públicas para mejorar la credibilidad y efectividad de estas.

5. Institucionalidad y funcionamiento de las principales instituciones

Tanto el COMEX como la PROCOMER se crearon en 1996 mediante la ley núm. 7.638 de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. La CINDE, por su parte, es una iniciativa privada que surge con el objetivo de atraer inversiones y que fue declarada de utilidad pública para los fines del Estado (Decreto Ejecutivo núm. 15.282J). En los siguientes apartados se examina la configuración institucional de cada una de estas entidades, así como su funcionamiento.

a) Ministerio de Comercio Exterior

En la ley núm. 7.638 mencionada anteriormente se otorga al COMEX la legitimidad relativa a las políticas relacionadas con exportaciones de servicios. En el artículo 2 de dicha ley se establece que entre las atribuciones del ministerio se encuentran las siguientes: definir y dirigir la política comercial externa y de inversión; dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales; dictar las políticas referentes a exportaciones e inversiones, y dirigir y coordinar planes, estrategias y programas oficiales vinculados con exportaciones e inversiones, entre otras. Para ello, al igual que cualquier institución perteneciente al gobierno central, el COMEX cuenta con un presupuesto asignado a través de la ley de presupuesto de cada año. Además, dispone de recursos provenientes del Convenio de Cooperación entre COMEX, PROCOMER y CINDE para el Diseño, Ejecución y Seguimiento de Programas de Atracción de Inversión Extranjera, con la condición de que dichos recursos se empleen con fines acordes a ciertas funciones.

El ministerio no posee una estructura rígida, como ocurre con la mayor parte de las instituciones del Poder Ejecutivo de Costa Rica. En la Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior (ley núm. 8.056) se añadió un artículo que permite que el COMEX tenga la organización interna que se requiera, según lo que defina por reglamento el Poder Ejecutivo. Debido a ello, su organización no tiene la típica forma piramidal, sino que en su parte sustantiva está conformada por dos direcciones, la Dirección General de Comercio Exterior y la Dirección de Inversión, ambas bajo el mandato directo del ministro y el viceministro. Esta estructura, que tiene una corta cadena de mando, permite realizar una gestión más eficiente e integrada, con una dinámica de trabajo que podría considerarse más típica del sector privado.

Respecto al personal, el ministerio cuenta con un régimen de contratación especial, ya que en el art. 3 de la ley núm. 8.056 se establece que “los negociadores comerciales internacionales serán funcionarios de confianza, o bien, profesionales contratados al efecto, con base en convenios de cooperación suscritos por el Ministerio de Comercio Exterior con otras entidades públicas, y nombrados por acuerdo del Poder Ejecutivo”.

Actualmente el COMEX tiene menos de 150 empleados (incluidos los que trabajan en las misiones y oficinas en el exterior), de los cuales alrededor de 100 se encargan de labores sustantivas. Es un equipo de trabajo joven, multidisciplinario y muy capacitado, que recibe salarios competitivos. Está integrado por profesionales del derecho, la economía, el comercio internacional, la ingeniería y las relaciones internacionales, que tienen entre 25 y 50 años y cuentan con títulos de maestría o superiores obtenidos con frecuencia en el exterior. Además, muchos funcionarios hacen carrera en el ministerio y, gracias al nivel técnico y a la especialización del personal, los cambios de gobierno no afectan de manera importante la conformación de este.

El funcionamiento del COMEX y la PROCOMER, que se detalla más adelante, cumple con el principio 5 de la buena gobernanza en que se recomienda crear una burocracia competente mediante la contratación competitiva, un salario y condiciones de trabajo superiores a la media, promoción por mérito y un cierto aislamiento del proceso político.

Finalmente, el ministerio está sujeto a una serie de controles en lo que respecta a su gestión, cumplimiento de metas y ejecución presupuestaria. Al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) se le presentan informes periódicos de avance en cuanto a las metas incluidas en el plan nacional de desarrollo, así como un informe anual. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda requiere informes semestrales y anuales sobre la ejecución del presupuesto y la Contraloría General de la República realiza un balance anual de la gestión institucional que se mide por medio del Índice de Gestión Institucional (IGI). El IGI supone evaluar aspectos como la gestión del presupuesto, la contratación, la planificación, la gestión financiera contable, el control interno, los recursos humanos, el servicio al usuario y la tecnología de la información. Estos mecanismos cumplen con el principio 8 de la buena gobernanza, que se refiere a la evaluación objetiva de la implementación y el impacto sobre los objetivos establecidos en las políticas.

b) Promotora de Comercio Exterior

De acuerdo con el art. 8 de la ley núm. 7.638, este ente público no estatal tiene por mandato ocuparse de los temas relacionados con la inversión y las exportaciones de servicios. En dicho artículo se establecen, entre otras funciones, la de “diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones”. Para cumplir con sus obligaciones, la PROCOMER cuenta con varias fuentes de recursos. Las más importantes son las siguientes: un aporte inicial del Estado; contribuciones de los sectores exportadores e importadores (un monto en dólares por cada declaración aduanera de exportación e importación y el pago de un derecho por el uso del Régimen de Zonas Francas por parte de las empresas), y el producto de créditos, donaciones o legados.

Estos recursos, si bien están sujetos a controles, pueden utilizarse de manera más flexible que si formarían parte del presupuesto nacional. Dicha flexibilidad se la otorga la ley antemencionada, en que se excluye a la

PROCOMER de la aplicación de varias regulaciones, como la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, entre otras. Aunque la PROCOMER sí está sujeta al control de la Contraloría General de la República, está excluida del cumplimiento del art. 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (ley núm. 7428), que se refiere a la aprobación de presupuestos.

La PROCOMER tampoco está sujeta al Estatuto de Servicio Civil (ley núm. 1.581), lo que le otorga mucha flexibilidad y control en cuanto a la contratación de personal, si bien realiza concursos para llenar las vacantes. La PROCOMER cuenta con 204 empleados que tienen características similares a los del COMEX, ya que se trata de un equipo joven (edad promedio de 38 años) y multidisciplinario (administración de empresas, comercio internacional, administración de aduanas, relaciones internacionales, derecho e ingeniería de sistemas, entre otras), que recibe salarios competitivos. Con estas condiciones, la PROCOMER también cumple con el principio 5 de la buena gobernanza.

Como parte del sector de comercio exterior, la PROCOMER establece metas que se incluyen en el plan nacional de desarrollo, algunas de las cuales se definen en conjunto con el COMEX y la CINDE. El cumplimiento de estas metas también se evalúa en los informes periódicos que el COMEX, como rector del sector, envía al MIDEPLAN. Además, la PROCOMER se encuentra sujeta a los controles de la Contraloría General de la República y está incluida en la evaluación del IGI.

c) Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo

Por su naturaleza privada, la CINDE no tiene un mandato legal para ejercer sus funciones como agencia de promoción de inversiones. Sin embargo, debido a que cuenta con un presupuesto que se compone principalmente de una transferencia corriente del gobierno central con cargo al presupuesto nacional (correspondiente al COMEX) del año respectivo, así como de fondos provenientes de la PROCOMER, en el Convenio de Cooperación entre COMEX, PROCOMER y CINDE se le asignaron ciertas obligaciones. Debido a que ejecuta estos fondos públicos, su presupuesto de ingresos y egresos debe ser aprobado por la Contraloría General de la República. Asimismo, el COMEX y la PROCOMER aprueban los planes de trabajo y el presupuesto de los fondos transferidos, y esta última contrata una auditoría para que elabore el dictamen final sobre los informes financieros de los fondos aportados.

La CINDE es una organización pequeña que emplea a 47 personas, de los cuales un porcentaje importante tiene grado académico de maestría o superior y un excelente manejo del inglés. También son relativamente jóvenes y reciben salarios competitivos. El equipo de trabajo es multidisciplinario y está conformado por profesionales de las relaciones públicas y las relaciones internacionales, economistas, comunicadores, administradores de empresas, abogados e ingenieros. La contratación de empleados de la CINDE no se rige

por ninguna norma pública, por lo que funciona como el sector privado y se trata de contrataciones más directas.

En resumen, las tres principales instancias cumplen con la mayoría de los principios de buena gobernanza definidos por Devlin y Moguillansky (2011). El COMEX se constituye como el ministerio rector clave en materia de exportaciones de servicios modernos y ha establecido una estrategia de política de comercio exterior por más de 20 años. Este ministerio cuenta con dos agencias especializadas en la ejecución de sus políticas: la PROCOMER, en materia de exportaciones, y la CINDE, en cuanto a la atracción de IED. Las tres instancias mantienen una coordinación estrecha, con una jerarquía de funciones bien establecida. Tanto el COMEX como la PROCOMER califican como una burocracia competente, tal como la definen estos autores, lo cual también se aplica a la CINDE, si bien en términos formales esta no es un ente público. El sector privado participa en la definición y ejecución de las políticas a través de diferentes mecanismos de coordinación. Aunado a lo anterior, la implementación y el impacto sobre los objetivos establecidos en las políticas se evalúan de forma objetiva.

D. Conclusiones y lecciones de política

En los últimos 30 años, la economía de Costa Rica ha sido objeto de una transformación estructural muy significativa en virtud de la cual se logró expandir, diversificar y hacer más sofisticada la oferta exportable del país. Una parte importante de esa transformación es el crecimiento de las exportaciones de servicios modernos, uno de los sectores más dinámicos de la economía del país, que exporta conocimiento y talento local al mundo.

Durante más de tres decenios, Costa Rica ha aplicado de manera constante políticas destinadas a promover la apertura comercial y a atraer IED. Estos elementos se han constituido en pilares del proceso de transformación estructural de la economía, pues se han combinado favorablemente con factores resultantes de otras políticas, como el clima de negocios y la disponibilidad de recursos humanos calificados.

La aplicación constante de las políticas ha sido una fortaleza de Costa Rica, como también lo ha sido la rectoría del COMEX y la debida coordinación que tiene con sus dos brazos ejecutores: la CINDE, en su rol de agencia de promoción de inversiones, y la PROCOMER, que se dedica a promover las exportaciones. La gobernanza de esta tríada es parte fundamental de la coordinación y la incidencia positiva que ella ha tenido en el desempeño del país como exportador de servicios modernos. La buena articulación y la sana gobernanza se fundamentan en un marco legal claramente definido, en un régimen laboral que incentiva la excelencia y en el tipo de perfil profesional de los funcionarios que trabajan en el sector. Uno de los resultados más importantes de esta alianza público-privada ha sido la

creación de más de 61.000 empleos directos y formales en el sector de los servicios modernos.

Además, la gobernanza de la formulación de políticas públicas destinadas a los servicios modernos ha favorecido de manera notoria el desempeño de las exportaciones costarricenses. De hecho, en las exportaciones de los servicios modernos se registró un crecimiento anual promedio del 18% entre 2005 y 2017, cifra sobresaliente si se tiene en cuenta que las exportaciones totales del sector de los servicios y las exportaciones de bienes crecieron un 9% anual y un 3% anual en promedio, respectivamente.

Si bien el comercio exterior tiene una articulación diseñada para impulsar las exportaciones de servicios modernos, estas carecen, a diferencia de los sectores agrícola, industrial y de turismo, de una entidad gubernamental enfocada en definir e implementar la política pública productiva relativa a la actividad. Se trata por cierto de una actividad que está intrínseca y sustancialmente vinculada con la exportación, pero, como cualquier otra actividad productiva, tiene especificidades y particularidades que una entidad especializada en la materia podría comprender y atender aún mejor. Es necesario que haya una discusión más amplia y profunda sobre este tema, a fin de determinar si constituye un posible espacio para mejorar la gobernanza del sector de los servicios modernos en el futuro.

Bibliografía

- COMEX (Ministerio de Comercio Exterior) (2004), *Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos: documento explicativo*, San José.
- COMEX/BID (Ministerio de Comercio Exterior/Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), *Inserción de Costa Rica en la economía mundial: los primeros 20 años en el Sistema Multilateral de Comercio*, San José.
- Costa Rica (2015), "Decreto Ejecutivo núm. 39081 MP-MTSS-COMEX. Reglamento para potenciar el desarrollo del recurso humano de las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas", San José, *La Gaceta*, N° 144, 27 de julio.
- ____ (2013), "Decreto Ejecutivo núm. 37554-JP. Reglamento a la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, MJP", San José, *La Gaceta*, N° 45, 5 de marzo.
- ____ (2011), "Ley núm. 8968. Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales", San José, *La Gaceta*, N° 170, 5 de septiembre.
- ____ (2008), "Decreto Ejecutivo núm. 34927-J-COMEX-S-MAG. Reglamento a la Ley de Información no divulgada", San José, *La Gaceta*, N° 238, 9 de diciembre.
- ____ (2000a), "Ley núm. 7975. Ley de Información no divulgada", San José, *La Gaceta*, N° 12, 18 de enero.
- ____ (2000b), "Ley núm. 8056. Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior", San José, Asamblea Legislativa.
- ____ (1996), "Ley núm. 7638. Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica", San José, Asamblea Legislativa.
- ____ (1994), "Ley núm. 7428. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República", San José, Asamblea Legislativa.

- ____(1990a), “Ley núm. 7169. Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico”, San José, Asamblea Legislativa.
- ____(1990b), “Ley núm. 7210. Ley del Régimen de Zonas Francas”, San José, *La Gaceta*, N° 238, 14 de diciembre.
- ____(1984), “Decreto Ejecutivo núm. 15282-J. Declara de Utilidad Pública Asociación Costarricense de Iniciativas de Desarrollo CINDE”, San José, *La Gaceta*, N° 54, 15 de marzo.
- ____(1982), “Ley núm. 6821. Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria”, San José, Asamblea Legislativa.
- ____(1978), “Ley núm. 6227. Ley General de la Administración Pública”, San José, Asamblea Legislativa.
- ____(1974), “Ley núm. 5525. Ley de Planificación Nacional”, San José, Asamblea Legislativa.
- ____(1953), “Ley núm. 1581. Estatuto de Servicio Civil”, San José, Asamblea Legislativa.
- ____(1949), “Constitución Política de la República de Costa Rica”, San José, Asamblea Legislativa.
- Devlin, R. y G. Moguillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial.
- Dunning, J. H. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Reading, Addison-Wesley.
- Koehler-Geib, F. y otros (2014), “Costa Rica - Five Years after CAFTA-DR Assessing Early Results for the Costa Rican Economy”, *World Bank Working Paper*, N° 84607, Washington, D.C., Banco Mundial.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (2014), *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”* [en línea] http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_costa_rica_0717.pdf.
- ____(2010), *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. “María Teresa Obregón Zamora”* [en línea] <http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/1591/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zamora%5B1%5D.501.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- ____(2007), *Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010* [en línea] http://www.nacion.com/ln_ee/2007/enero/25/pnd2006-2010.pdf.
- ____(2002), *Plan Nacional de Desarrollo “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez”: 2002-2006* [en línea] <https://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd-antteriores/767-plan-nacional-de-desarrollo-2002-2006>.
- Monge-González, R. y S. Zolezzi (2012), “Insertion of Costa Rica in global value chains: a case study”, *IDB Working Paper*, N° IDB-WP-373, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018a), *Economic Survey of Costa Rica: Research Findings on Productivity*, París, OECD Publishing.
- ____(2018b), *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018*, París, OECD Publishing.
- ____(2015), *Market Openness Review of Costa Rica*, París, OECD Publishing.
- ____(2013), *OECD Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013*, París, OECD Publishing.
- Torres Mora, R. (coord.) (2018), *Costa Rica: exportaciones de servicios mediante redes de tecnología, información y comunicación (TIC)*, San José, Banco Central de Costa Rica (BCCR) [en línea] https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/proyectocambioannybase/DocProyectoCambioAnnyoBase/documentoscnadocpresentaciones/BCCR_CR_Exportaciones_Servicios_Redes_TIC.pdf.

Capítulo VI

México: alcances y limitaciones de una política concentrada en servicios TIC

Alfredo Hualde Alfaro¹

Celina López Mateo²

Introducción

En los años ochenta, el ajuste diseñado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a consecuencia de la crisis de la deuda produjo en México cambios sustanciales de política basados en opciones estratégicas radicalmente diferentes en lo que respecta al modelo de competitividad del país y a su inserción en la economía mundial. Durante las tres décadas anteriores, en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones se imponían restricciones a la inversión extranjera directa (IED) y a las importaciones mediante tarifas y aranceles que se aplicaban a una gran cantidad de productos. Como ocurrió en otros países latinoamericanos, el Estado mexicano se erigió en rector y dio impulso a determinados sectores económicos mediante exenciones fiscales e incentivos; asimismo, se nacionalizaron algunos sectores económicos (como los ferrocarriles y la siderurgia) y algunas empresas específicas. Sin embargo, en pocos años, la mayor parte de los supuestos e instrumentos de política cambiaron (Stezano y Padilla, 2013), al tiempo que también lo hacía el rol de los distintos actores. Las empresas privadas, según la nueva política económica, debían ser la base de la productividad, en tanto que el Estado debía limitarse a crear las condiciones de competitividad.

En virtud de las nuevas políticas se eliminaron los subsidios al crédito y a la producción, las exenciones fiscales, la protección arancelaria y los requisitos de desempeño (en porcentajes de exportación y de contenido local). Un elemento central del nuevo modelo fue la promoción de la industria

¹ Alfredo Hualde Alfaro es Profesor-Investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

² Celina López Mateo es Profesora-Investigadora de la Universidad de Guanajuato, México.

maquiladora y otros regímenes fiscales de fomento a la exportación, como el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y el programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) (Stezano y Padilla, 2013, pág. 7).

En menos de una década, la política industrial quedó reducida a su mínima expresión. La nueva ortodoxia postulaba que la acción del Estado interfería con el funcionamiento de la competencia y la libertad de mercado. Sin embargo, esta postura se fue suavizando durante los años noventa, década en la que en diferentes países se comenzaron a diseñar instrumentos de política industrial basada en la colaboración entre los actores públicos y privados (Devlin y Mogueillansky, 2012).

Esta política industrial se ha centrado en el desarrollo de sectores estratégicos. En el caso de México, desde principios del siglo XXI se han diseñado diferentes instrumentos de política para fomentar el desarrollo de los sectores asociados con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de otros sectores como el aeroespacial. A ello se suma un proceso de liberalización del sector de los servicios, con el objetivo de acceder a mercados más competitivos (Rubalcaba, 2015a, 2015b).

Pese a que actualmente existe una política definida a nivel federal, los diversos instrumentos destinados a fomentar las exportaciones de servicios obedecen a iniciativas ligadas a distintas dependencias del gobierno cuya coordinación no parece clara. Aun así, durante el período 2005-2017 las exportaciones de servicios mexicanos exhibieron un crecimiento promedio anual del 4,6%, al tiempo que los envíos de servicios modernos se expandieron a una tasa similar (4,5%). En la estructura de las exportaciones de este grupo destacan los servicios de seguros y pensiones, los financieros y los vinculados a las TIC (OMC, 2018).

El objetivo de este capítulo es describir y analizar la gobernanza de las estrategias de promoción de exportaciones de servicios modernos en México, con énfasis especial en el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) que, desde principios de este siglo, se ha venido implementando en diversas etapas. El trabajo se basa en la revisión de documentos oficiales y trabajos académicos, en el análisis de bases de datos oficiales para describir el dinamismo del sector y en informes de evaluación de instituciones académicas y consultoras. También se entrevistó a actores que han desempeñado un papel clave en distintas regiones de México y en la gestión de los programas.

La problemática que se plantea es especialmente relevante en lo que respecta a las políticas que podría diseñar el gobierno que tomó posesión en diciembre de 2018. Este presenta, *a priori*, un carácter más participativo en la economía y, probablemente, más inclinado a diseñar políticas industriales activas en las que se retomen ciertos principios de una política industrial convencional, en línea con lo descrito sobre los períodos anteriores a la ortodoxia neoliberal. Como tema específico habrá que poner especial atención

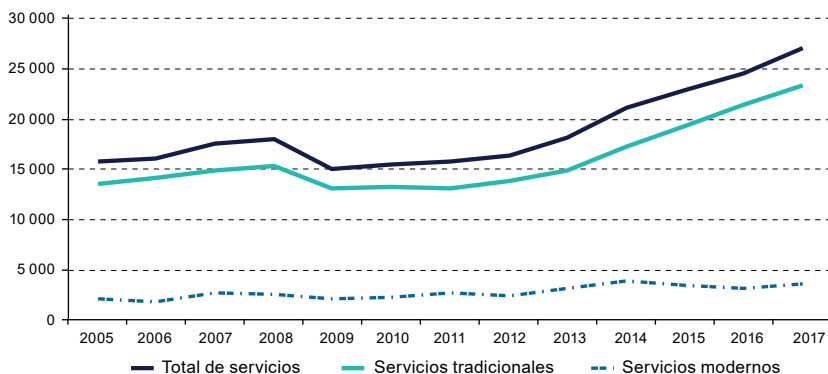
en el papel de las regiones, puesto que se advierten señales de una política gubernamental centralista o centralizadora. Por otro lado, es importante mencionar que recientemente se anunció la cancelación de ProMéxico y del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM). En lo que se refiere al PROSOFT, el 31 de diciembre de 2019 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación para 2020, lo cual indica que se pretende dar continuidad al programa (*Diario Oficial de la Federación*, 2019).

La estructura del resto del capítulo es la siguiente: en la segunda sección se presenta un panorama de la dinámica de las exportaciones de servicios en México; en la tercera sección se exponen brevemente las principales políticas orientadas a promover las exportaciones de servicios en el período 2013-2018, incluida la perspectiva de los actores involucrados en el diseño y la coordinación de esas políticas; la cuarta sección está dedicada al PROSOFT, iniciativa transexenal que se inició en 2002, y, por último, en la quinta sección se presentan las conclusiones y recomendaciones de política³.

A. Las exportaciones de servicios en México

Entre 2005 y 2017, las exportaciones mexicanas de servicios crecieron el 4,6% anual en promedio, lo que significa que en el último año del período se hicieron envíos por 27.071 millones de dólares (véase el gráfico VI.1). Por su parte, las exportaciones de servicios modernos se expandieron en promedio a una tasa del 4,5% anual, y se destacó de manera particular el valor exportado en 2014 y 2017. Si bien ambas tasas de crecimiento son similares, la participación de los servicios modernos en el total ha oscilado entre el 11,5% y el 18,3% (véase el gráfico VI.2).

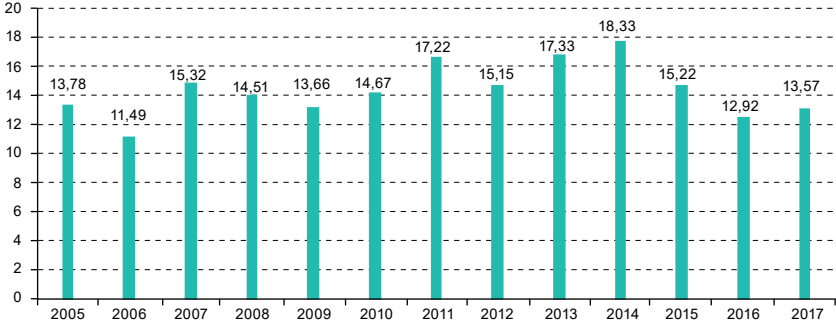
Gráfico VI.1
México: exportaciones de servicios, 2005-2017
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

³ Algunos de los argumentos del texto están redactados en presente, aunque ya son parte de un pasado reciente porque el sexenio 2012-2018 ha finalizado. Sin embargo, preferimos mantener la redacción inicial.

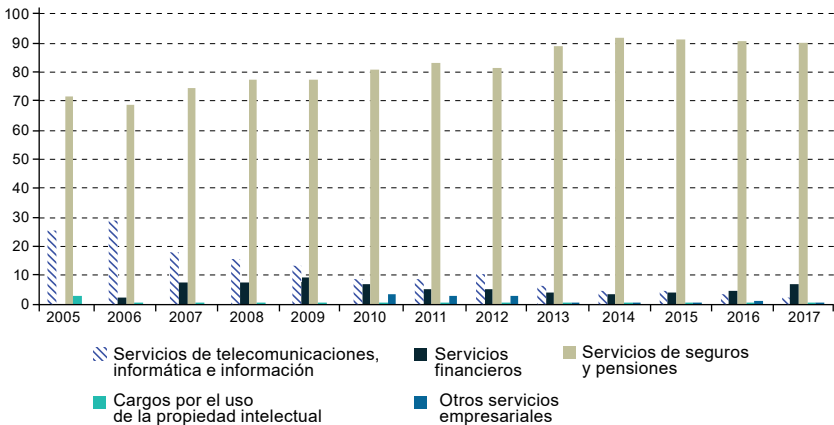
Gráfico VI.2
México: participación de las exportaciones de servicios modernos en el total de los servicios exportados, 2005-2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En cuanto a la estructura de las exportaciones de servicios modernos, los seguros y las pensiones son el principal sector: su contribución es notable y su ventaja sobre los demás, que es mucha, ha ido creciendo. A este sector le seguía el de las telecomunicaciones, la informática y la información, pero la participación de este último se redujo en los últimos años del período considerado, mientras que la del sector de los servicios financieros aumentó (véase el gráfico VI.3). Además, los servicios relacionados con las TIC parecen estar muy concentrados en unas pocas empresas.

Gráfico VI.3
México: estructura de las exportaciones de servicios modernos, 2005-2017
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En este contexto, es conveniente analizar las políticas orientadas a promover las exportaciones de servicios en el país, ya que desde la década de 1990 se ha dado un proceso de liberalización del sector de los servicios en aras de acceder a mercados más competitivos (Rubalcaba, 2015a, 2015b).

En algunos estudios se identifican diversos obstáculos para el sector de las TIC en México y se intenta explicar por qué el desarrollo de este ha sido lento en comparación con el de otros países. Brown y Domínguez (2015) destacan el limitado papel de la banca y los agentes financieros, lo que ocasiona escasez de crédito y ausencia de capital de riesgo. Por su parte, Schatan y Enríquez (2015) señalan la responsabilidad del contexto institucional, en particular las prácticas monopólicas en el sector de las telecomunicaciones.

Efectivamente, en el contexto mexicano hay sectores e industrias clave, como las telecomunicaciones, el transporte, la construcción, la energía y la banca comercial, donde el nivel de concentración es alto y eso da como resultado mercados con características de oligopolio. Ello se manifiesta en altos costos y estrategias de colusión para disminuir la competencia (OCDE, 2015; Ordóñez y Navarrete, 2016).

Otro factor importante radica en la coordinación de los programas e instituciones, específicamente en el papel de los gobiernos subnacionales (Brown y Domínguez, 2015)⁴. Estos han impulsado la promoción de los servicios a escala regional para desarrollar los territorios (Rubalcaba, 2015a, 2015b). En un estudio realizado por la OCDE (2015), se recomendaba mejorar la coordinación entre las secretarías de Estado y las agencias responsables de elaborar e implementar las políticas, así como aumentar la descentralización de dichas políticas. Con ello se otorgaría más autonomía a los gobiernos regionales para que diseñaran y aplicaran estrategias propias y diferenciadas.

Para el desarrollo de las exportación de los servicios se requiere una promoción más proactiva por parte del Estado a partir de la política pública (Devlin y Mogueillansky, 2012), en donde la coordinación interinstitucional se da por medio de una participación activa del sector académico, el público, el privado y el social (Schatan, 2017). En este sentido, son importantes las alianzas público-privadas como un mecanismo para diseñar e implementar políticas estratégicas. Estas alianzas pueden analizarse a partir de dos enfoques: la gobernanza y el impacto (Devlin, 2016; Devlin y Mogueillansky, 2009).

⁴ En el contexto de México, el término subnacional hace referencia a los gobiernos de las entidades federativas, es decir, los gobiernos de los estados.

B. Políticas destinadas a promover la exportación de servicios

1. Políticas, objetivos y actores

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es el documento de referencia para todas las políticas públicas implementadas por el Gobierno de la República. Es el producto de una coordinación y colaboración transversal entre las dependencias e instituciones que componen el Estado mexicano. En particular, la promoción de exportaciones de servicios modernos se visualiza a partir de la Estrategia Digital Nacional, “México Digital”, cuyo objetivo principal es lograr que la adopción y el uso de las TIC maximicen el impacto económico, social y político de estas en beneficio de la calidad de vida de las personas. Es un plan de acción para fomentar la adopción y el desarrollo de las TIC e insertar al país en lo que se ha denominado la sociedad de la información y el conocimiento (Gobierno de la República, 2013).

En la estrategia hay cinco objetivos centrales, entre los que destaca el que se relaciona con la economía digital, que tiene cuatro objetivos secundarios: i) desarrollar el mercado de bienes y servicios digitales; ii) potenciar el desarrollo del comercio electrónico; iii) crear nuevos mecanismos de contratación que fomenten la innovación y el emprendimiento a través de la democratización del gasto público, y iv) promover la inclusión financiera mediante sistemas de banca móvil. Como plan de acción para lograr estos objetivos se propone articular políticas públicas orientadas a incentivar la oferta y la demanda de bienes y servicios digitales, así como la adopción de las TIC en los procesos económicos. Entre los proyectos destacados asociados al primer objetivo estratégico secundario se encuentran el PROSOFT, Retos Públicos y Reto México.

Entre las acciones específicas destinadas a cumplir con esta agenda, en 2013 se promulgó el Decreto de Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones, la Radiodifusión y la Competencia Económica y se presentó el Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018. Sin embargo, se identifican algunas limitaciones en el citado decreto, principalmente en lo relativo a la independencia de los organismos públicos vinculados a la regulación del sector (Schatan y Enríquez, 2015).

Un punto central es el mecanismo de coordinación y vinculación entre los actores relacionados con las políticas destinadas a promover las exportaciones de servicios modernos, cuya figura central es la Secretaría de Economía (véase el cuadro VI.1). Esta es responsable de conducir la política industrial, comercial y de servicios del país, y sus ejes rectores se encuentran contenidos en el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN). Asimismo, la Secretaría impulsa los proyectos estratégicos de manera conjunta con actores del sector público, el privado y el académico.

Cuadro VI.1

México: síntesis de la política de exportación de servicios modernos, 2013-2018

Actor	Estrategias	Políticas	Programas
Secretaría de Economía	Estrategia Digital Nacional "México Digital"	Política de fomento industrial, comercial y de servicios: Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN)	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) Programas de la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC)
ProMéxico	Estrategia para la promoción de servicios intensivos en conocimiento	Política destinada a promover el comercio y atraer inversión extranjera directa (IED)	Programa RedExporta
Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)		Política de fomento de la productividad en sectores estratégicos	Programa de Emprendedores y Financiamiento (convocatoria Apoyo a Emprendimientos de Alto Impacto)
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y sector académico	Impulso a la innovación y al desarrollo científico y tecnológico	Política pública de ciencia, tecnología e innovación	Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECITI)

Fuente: Elaboración propia.

Otro actor importante es ProMéxico, cuyo papel consiste en coordinar la alineación y la articulación de los objetivos, las prioridades, las estrategias y las líneas de acción establecidas por la Subsecretaría de Industria y Comercio (que forma parte de la Secretaría de Economía) en términos de política industrial, con énfasis en la participación del país en la economía internacional. ProMéxico presenta, cada semestre, un informe de autoevaluación.

Otro de los actores es el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), que es un organismo descentralizado de la Secretaría de Economía y se encarga de impulsar proyectos estratégicos vinculados a las mipymes y las cadenas productivas. No menos importantes son las alianzas de la Secretaría de Economía con la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC).

Por su parte, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), otro de los actores relacionados con los servicios modernos, se centra en desarrollar capacidades de innovación orientadas a proyectos de sectores estratégicos del PRODEINN, con énfasis en el fortalecimiento del capital humano. En esta línea, el sector académico participa a través del desarrollo de proyectos. Asimismo, las cámaras y asociaciones se vinculan como organismos promotores de proyectos de sectores estratégicos.

2. El Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018

Esta iniciativa está a cargo de la Secretaría de Economía e incluye las líneas de acción de los programas transversales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Con ella se busca potenciar los beneficios de la apertura

comercial, a través de una nueva política de fomento industrial e innovación que impulse los servicios basados en el conocimiento y la innovación.

En el contexto de este programa, las TIC se ubican como un sector emergente. En particular, se pretende replantear las políticas públicas orientadas a la regulación, la promoción y el uso de las TIC mediante una política industrial que tiene como ejes centrales el desarrollo de los proveedores, los clústeres regionales, la innovación y el capital humano. Asimismo, se busca diseñar y ejecutar un plan de acción para incrementar y consolidar las exportaciones de TIC del país, además de implementar mecanismos formales para asegurar la articulación y alineación de las políticas y las acciones.

A partir de la convocatoria realizada en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se obtuvieron diversas propuestas de grupos empresariales, trabajadores, el sector académico y servidores públicos de las administraciones de los niveles subnacionales. En este sentido, como base para implementar este programa se pretende lograr una cooperación público-privada fundada en consensos a partir de espacios institucionales como el Comité Nacional de Productividad y el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento de México.

El PRODEINN se compone de cinco objetivos sectoriales, cada uno de los cuales contiene estrategias y líneas de acción específicas. De manera particular, los objetivos 1 y 2 se vinculan con el sector de las TIC a través de líneas de acción determinadas. El objetivo 5, si bien no está centrado en el sector de las TIC, se enfoca en la promoción del sector exportador (véase el cuadro VI.2).

ProMéxico, fideicomiso del gobierno mexicano creado en 2007 que depende de la Secretaría de Economía, ha desempeñado un rol destacado en la labor de promover el comercio y atraer inversión extranjera. Entre las industrias estratégicas que apoya se encuentra la orientada a las TIC. En el período 2017-2018 cuenta con siete ejes de acción y uno de ellos es el de implementar una estrategia destinada a promover la exportación de servicios intensivos en conocimiento. Un programa importante es RedExporta, basado en una asociación formal de empresas del mismo sector que constituye una red de exportación.

En esta línea de sectores estratégicos y promoción exportadora, otro organismo relevante es el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), que se creó en 2014 y se encuentra vinculado con el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) a través de la Convocatoria de Apoyo a Emprendimientos de Alto Impacto del Programa de Emprendedores y Financiamiento⁵. El FNE tiene por objeto fomentar la productividad y la innovación en las mipymes ubicadas en sectores estratégicos distribuidos por entidad federativa. Los gobiernos subnacionales

⁵ El Fondo Nacional Emprendedor (FNE) surge de la fusión del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) y el Fondo Nacional Emprendedor, que tenía por objeto incorporar las TIC en las mipymes.

y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico definieron de manera conjunta los sectores estratégicos, entre los que se encuentra el de las TIC. Uno de los objetivos del FNE es que las mipymes contribuyan más al crecimiento económico, mediante su integración en cadenas de valor a partir del aumento del valor agregado nacional de las exportaciones y de una mayor participación en cadenas productivas nacionales. El INADEM también está diseñando programas piloto en coordinación con los gobiernos subnacionales, uno de los cuales está específicamente destinado al sector de las TIC. Además, cabe destacar la oferta de fondos de capital semilla.

Cuadro VI.2
México: caracterización general del Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN), 2013-2018

Objetivos sectoriales	Estrategias
Objetivo sectorial 1: desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la innovación en los sectores por medio del mecanismo de participación del sector académico, el sector privado y el gobierno (triple hélice). - Línea de acción: Desarrollar un ecosistema de economía digital mediante la asimilación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en los procesos productivos. - Alinear los programas e instrumentos de la Secretaría y de otras dependencias con los requerimientos de los sectores.
Objetivo sectorial 2: instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechar los servicios intensivos en conocimiento como fuente de productividad y diversificación de exportaciones. - Contribuir al desarrollo del sector comercio. - Dinamizar la modernización de los servicios. - Facilitar el desarrollo del ecosistema de economía digital. - Línea de acción: Impulsar la integración de sistemas y funciones dentro de las empresas y entre ellas mediante el uso inteligente de las TIC. - Incrementar las competencias y habilidades de talento en el sector comercio y servicios. - Promover la innovación en el sector servicios mediante el mecanismo de participación del sector académico, el sector privado y el gobierno (triple hélice). - Alinear los programas e instrumentos de la Secretaría y de otras dependencias con los requerimientos del sector servicios.
Objetivo sectorial 5: incrementar los flujos internacionales de comercio e inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Acceder a nuevos mercados de exportación y a aquellos en los que se dispone de preferencias comerciales. - Salvaguardar los intereses comerciales y de inversión de México en los mercados mundiales. - Fortalecer vínculos comerciales y de inversión con regiones que muestren un crecimiento dinámico e incentivar la internacionalización de las empresas mexicanas. - Intensificar la actividad exportadora a través de estrategias de fomento y promoción.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Gobernación, "Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018", Ciudad de México, 2013 [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326479&fecha=16/12/2013.

3. El Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECiTI) 2013-2018

El PECiTI es responsabilidad del CONACYT y tiene como antecedentes la Ley de Ciencia y Tecnología (2002), el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012 y el Programa de Estímulos a la Innovación. Se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, específicamente

con el siguiente objetivo: “Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible”. Hay una coordinación entre las prioridades de las actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y las del PECiTI que se encuentra estrechamente vinculada a la formación de capital humano.

La alianza público-privada que se logra mediante la articulación del sector público, el privado y el académico es crucial para definir proyectos, y uno de los ámbitos prioritarios es el de las TIC. El programa se centra en oportunidades nacionales denominadas iniciativas estratégicas, que a su vez se derivan en programas tractor que se armonizan con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

4. Los programas de la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC)

Se destacan dos programas orientados a posicionar las empresas en el entorno internacional: el TechBA y el Techpyme. El primero es una iniciativa conjunta de la FUMEC y la Secretaría de Economía, que se inició en 2004. Tiene como objetivo impulsar el desempeño de las empresas mediante mecanismos de exportación. Entre los sectores estratégicos que cubre destaca el que está orientado a las tecnologías de la información. Asimismo, establece mecanismos de colaboración con gobiernos y centros subnacionales de ciencia y tecnología para llevar adelante programas específicos de desarrollo sectorial y regional (FUMEC, 2017).

El Techpyme, por su parte, tiene por objeto posicionar las empresas en una cadena de valor mundial. Creado en 2011, está destinado a fortalecer las empresas de tecnología y a promover la aceleración nacional de estas. Asimismo, en 2014 formó parte de un proyecto orientado a crear 32 Agendas Estatales de Innovación con las que se buscaba desarrollar el potencial innovador a través de mecanismos subnacionales y regionales. Dicho proyecto se llevó adelante en coordinación con el CONACYT. En particular, el establecimiento de modelos de gobernanza por entidad federativa con base en las tendencias tecnológicas mundiales es un referente a los efectos de este libro (FUMEC, 2017).

5. Perspectivas de los actores

Algunos casos exitosos de servicios modernos a nivel subnacional, como el de Jalisco, han sido promovidos por asociaciones público-privadas (Schatan y Enríquez, 2015). De allí que sea conveniente conocer la perspectiva de estos actores, algunos de los cuales fueron entrevistados⁶.

⁶ Los entrevistados fueron los siguientes: Alfredo Juárez Robles, Operador de PROSOFT Guanajuato, en 2016; Sergio Ríos Martínez, Coordinador Regional Centro Occidente de ProMéxico; Jorge Solalinde Mora, Presidente CANIETI Guanajuato. También se consultó la entrevista realizada por Helí Díaz (2018) a Sergio Riva Palacio en enero de 2018.

En cuanto a la coordinación de las políticas, los entrevistados refieren que a nivel federal hay una política definida, pero que el reto se encuentra en la coordinación con los gobiernos subnacionales. En particular, es necesario coordinar el tratamiento que debe recibir el comercio de servicios intangibles frente al que ha recibido el de productos. Se requieren políticas diferenciadas y esto depende de la visión que haya en cada una de las entidades federativas de acuerdo con criterios como los sectores estratégicos. También es necesario que haya una regionalización inteligente.

Los entrevistados coinciden en la necesidad de desarrollar capacidades dentro de las empresas, así como respecto a la importancia del capital humano en el ámbito del sector de los servicios, en particular de las TIC. Aquí es necesario colaborar con el sector académico, pero se percibe que hay una desvinculación con este.

En cuanto al sector privado, se requiere una masa crítica de empresas que estén conscientes de que existen desarrollos transversales que son inherentes a todas las industrias. También es necesario que haya acuerdos entre cámaras empresariales y que se creen clústeres para insertarse en las tendencias de la economía naranja y la industria 4.0.

C. El Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) en México: alcances y limitaciones

Este programa fue implementado por el Partido de Acción Nacional (PAN) en 2002 y se insertó en un contexto internacional en el que varios países con economías pequeñas, como Israel o Irlanda, así como países en desarrollo, como la India, habían cobrado protagonismo en el escenario mundial del *software*. Se trató de un instrumento novedoso cuyo objetivo era aumentar las exportaciones mexicanas de *software* y tecnologías de la información. A los efectos de lograr ese propósito, el programa tenía las siguientes características destacables: objetivos diversificados; planteamientos a corto y largo plazo; colaboración entre actores públicos y privados, principalmente entre empresas y cámaras empresariales, organismos públicos federales y subnacionales (regionales) e instancias académicas, como universidades y centros de investigación; un mecanismo de actuación descentralizado, y un dispositivo de evaluación anual que en la práctica se encargó a distintas instituciones académicas, a saber, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), entre otras.

A continuación se destacan las principales características del PROSOFT y su evolución en los últimos quince años. El análisis se basa en la revisión de documentos oficiales de la Secretaría de Economía, algunos informes

de evaluación redactados por las instituciones académicas y consultoras, y entrevistas a ciertos participantes del programa en distintas regiones de México. Asimismo, se retoman trabajos anteriores de los autores y se utiliza bibliografía adicional. Se describen tres etapas del programa, en las que se destacan los temas que atañen al fomento de las exportaciones de tecnologías de la información y se analizan las formas de gobernanza.

1. La primera etapa del PROSOFT (2002-2009)⁷

El Gobierno federal mexicano creó el PROSOFT, que se ejecuta a través de la Secretaría de Economía, con base en siete estrategias a partir de las cuales la iniciativa fue creciendo de manera exponencial durante los primeros años. Tanto a nivel federal como subnacional, se brindó apoyo a empresas privadas, organismos públicos e instituciones educativas con el objeto de fomentar la creación de nuevas empresas, fortalecer las ya establecidas, capacitar a los trabajadores, obtener certificaciones de calidad y fomentar el comercio exterior.

El Programa respondió a la convocatoria de que hubiera un amplio diálogo entre una gran cantidad de actores. Este es un rasgo destacable, en especial respecto a la meta de lograr acuerdos amplios entre el sector público y el privado, y de coordinar los esfuerzos del gobierno central y los actores regionales. Los actores principales fueron los siguientes:

- El gobierno: la Secretaría de Economía, el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y los gobiernos subnacionales, sobre todo el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL).
- Las empresas. Participaron empresas de diferentes tamaños y formas de propiedad, muchas representadas por las asociaciones empresariales. Destacan algunas empresas nacionales grandes y algunas subsidiarias de empresas multinacionales.
- Las asociaciones e institutos: la Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información (AMITI), la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI), la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), la Asociación Nacional de Distribuidores de Tecnología Informática y Comunicaciones (ANADIC), la Asociación Mexicana Empresarial de Software Libre (AMESOL) y el Instituto Mexicano de Teleservicios (IMT).
- El sector académico: la Asociación Nacional de Instituciones de Educación en Informática (ANIEI), algunas universidades públicas y privadas, como la UNAM y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), y algunos centros de investigación, como el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) (Dutrénit y otros, 2018).

⁷ Esta parte se toma de Hualde, Jaén y Mochi (2010).

El objetivo del programa era promover el desarrollo económico nacional a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomentaran la creación, el desarrollo, la consolidación, la viabilidad, la productividad, la competitividad y la sostenibilidad de las empresas del sector de las tecnologías de la información (SE, s/f). Las metas de corto plazo se delimitaron a través de 15 indicadores de desempeño, entre los que destacan los siguientes: creación de empleo, desarrollo económico regional, innovación tecnológica, integración de cadenas productivas, desarrollo de infraestructura física y construcción de parques de alta tecnología.

El PROSOFT era un programa sectorial inscrito en una estrategia más general de impulso a sectores de alta tecnología, como el de la electrónica, con la cual estuvo fuertemente vinculado en la primera etapa. El Gobierno federal mexicano, tras la crisis de mediados de los noventa, empezó a modificar su política industrial en favor de los sectores de alta tecnología y a dar prioridad al fomento de la competitividad empresarial y al impulso de los clústeres. Mediante este programa se ha buscado involucrar a los diversos actores que participan en la cadena productiva, centrándose en el sector empresarial. El sector público ha jugado un papel clave como agente que impulsó la organización de los empresarios con el objetivo de formar redes de productores y consumidores relacionados con la creación de productos y servicios de *software*.

Con el programa se pretendía ir más allá de las políticas sectoriales tradicionales, que incluían la atracción de empresas y los apoyos fiscales y de infraestructura, a fin de promover el fortalecimiento del sector mediante la formación de clústeres, la creación de más vínculos interinstitucionales y el reforzamiento de los nexos con otras actividades productivas, como la industria electrónica en las regiones donde esta operaba. La idea subyacente al impulso del PROSOFT era que el *software* era una tecnología transversal que se podía aplicar en la mayor parte de los sectores económicos y, por tanto, su expansión tendría un efecto multiplicador en el conjunto de la economía.

También cabe destacar que las reglas de operación del PROSOFT exigen que los gobiernos subnacionales y los organismos empresariales sean los promotores de los apoyos que solicitan las empresas. Es decir, para ser beneficiarias de los apoyos del PROSOFT, las empresas deben ser parte de una cámara empresarial, asociación de empresas de tecnologías de la información (TI) o empresa integradora. Los apoyos que soliciten deben articularse con una estrategia general del grupo de empresas y, por supuesto, ser compatibles con los objetivos del PROSOFT. Esto refuerza los vínculos entre las empresas, y entre estas y el gobierno⁸.

⁸ En el artículo 35 de las reglas de operación se estipula que son los gobiernos subnacionales los que deciden qué proyectos el Consejo Directivo ha de apoyar. Las entidades federativas deberán contar con su acreditación como organismos promotores, de acuerdo con el artículo 26. Además, los gobiernos subnacionales deberán contar con una estrategia de desarrollo de las industrias de la TI que sea acorde a los lineamientos del PROSOFT.

Durante los primeros tres años, el PROSOFT fue evaluado positivamente por organismos externos a la Secretaría de Economía. En la primera evaluación de 2004 se detectaron seis entidades federativas con alto potencial para el desarrollo de *software* (Nuevo León, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Morelos y Sinaloa) y cuatro con bajo potencial (Yucatán, Aguascalientes, Hidalgo y Campeche). Hacia ese año solo se habían apoyado 62 proyectos, pero en la mayoría de las entidades del país ya se había manifestado interés en sumarse al PROSOFT. La percepción positiva del programa por parte de los empresarios del sector llevó a que estos demandaran la permanencia y ampliación de este. En 2004, la mayoría de los recursos solicitados se destinaron a la capacitación, lo que mejoró la calidad de los empleos creados. Los recursos canalizados vía el PROSOFT fortalecieron la comunicación de las empresas de distintos tamaños. Sin embargo, ya en 2004 se detectó que se tardaba demasiado en entregar los recursos autorizados, lo que afectaba la ejecución de los planes empresariales.

En 2005 hubo avances significativos en el programa. Ese año se apoyaron 181 empresas (166% más que el año anterior) y el presupuesto que se manejó (18 millones de dólares) fue un 40% superior al de 2004. El número de entidades federativas apoyadas aumentó a 20 y, como resultado de este crecimiento, la inversión total —que abarcaba la realizada por el PROSOFT, los gobiernos subnacionales, la iniciativa privada y el sector académico— aumentó el 202% y pasó de 22 millones de dólares en 2004 a 69 millones de dólares en 2005 (véase el cuadro VI.3).

Cuadro VI.3
México: inversión en el desarrollo de la industria del *software* a nivel nacional, por actor, 2004-2006
(En miles de dólares y en porcentajes)

Año	PROSOFT		Gobiernos subnacionales		Iniciativa privada		Sector académico		Total	
	Valor	Participación en el total	Valor	Participación en el total	Valor	Participación en el total	Valor	Participación en el total	Valor	Participación en el total
2004	12 373,8	56,0	3 869,8	17,5	5 351,4	24,2	506,3	2,3	22 101,2	100
2005	17 659,9	25,5	10 092,7	14,6	39 713,6	57,4	1 685,5	2,4	69 151,7	100
2006	38 238,3	29,6	21 310,1	16,5	66 761,2	51,7	3 001,9	2,3	129 219,7	100
Total	68 272,0	31,0	35 272,5	16,0	111 826,1	50,6	5 193,7	2,4	220 472,6	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Secretaría de Economía (SE), *Anuario del PROSOFT 2007*, Ciudad de México, 2007.

En el informe de evaluación de la Universidad Autónoma Metropolitana se destaca el aumento del número de proyectos aprobados en 2005 y se detalla de qué tipo fueron. Entre ellos se resaltan los de innovación y desarrollo tecnológico (170 proyectos, 29,1% del total), los de formación y desarrollo de capital humano (133 proyectos, 22,7% del total), y los de promoción y comercialización (95 proyectos, 16,2% del total). Sin embargo, que el número de proyectos sea mayor en una categoría no significa que el monto total otorgado por el PROSOFT también lo sea. Según el monto total, los sectores que más financiamiento

recibieron fueron el de los proyectos productivos, el de innovación y desarrollo tecnológico, y el de formación y desarrollo de capital humano. Estas tres categorías representaron en conjunto más del 70% del financiamiento total erogado en el programa.

En 2005, Jalisco y Nuevo León fueron los estados donde se concentró el mayor número de apoyos, pero con grandes diferencias. Aunque el aporte total del PROSOFT fue de unos 3,5 millones de dólares en Jalisco y algo más de 2,5 millones en Nuevo León, el monto total financiado por todos los actores en Jalisco duplicó el de Nuevo León: 18,7 millones frente a 9,2 millones, aproximadamente. A esos estados los siguen Sonora, Veracruz y Baja California, en ese orden, entidades donde el financiamiento superó los 3 millones de dólares.

En general, los empresarios y las cámaras expresaban una buena opinión del programa, pero formulaban críticas respecto de los tiempos de entrega y la falta de coordinación entre los organismos centrales y subnacionales, además de mencionar que algunas empresas desconocían los procedimientos o no los sabían utilizar.

En 2006, el número de entidades subnacionales que participaron como organismos promotores creció a 26, con lo que la cobertura abarcó el 81% del país. Hasta agosto de ese año, el PROSOFT ya había erogado 38,2 millones de dólares, de los cuales el 29,2% se había destinado a apoyar proyectos productivos y el 19,7% a apoyar la innovación y el desarrollo tecnológico.

Por cada dólar que la Secretaría de Economía desembolsó a través del PROSOFT en 2006, el sector privado aportó 1,74 dólares y los gobiernos subnacionales 0,56 dólares. El crecimiento del monto total de la inversión dio como resultado que el número de empleos mejorados creciera un 98% de 2004 a 2006, al tiempo que el número de empleos potenciales aumentó un 368%. En el mismo período, el número de entidades federativas que participaban como organismos promotores fue en aumento. Lo mismo ocurrió con los clústeres, que pasaron de ser 11 en 2004 a ser 19 en 2006. El número de empresas integradoras se incrementó en la misma proporción que los clústeres.

En 2006, en el anuario del PROSOFT se informó que los 19 gobiernos subnacionales que ya habían desarrollado clústeres de empresas de TI habían creado 17.131 empleos en 556 empresas (Hualde, Jaén y Mochi, 2010). La industria había empezado a crecer en 2003, cuando el crecimiento había sido del 3%; en 2005 y 2006 el crecimiento fue del 10,7% y el 11,4%, respectivamente.

Una de las características del PROSOFT era que diversos agentes participaban en su impulso y desarrollo, ya que no solo intervenían el gobierno federal y los subnacionales, sino también los empresarios de la industria del *software*. El monto total de la inversión por parte de la Secretaría de Economía (PROSOFT), los gobiernos subnacionales, la

iniciativa privada y las instituciones de educación (el sector académico) prácticamente quintuplicó la inversión total realizada en el sector entre 2004 y 2006. La Secretaría de Economía, a través del PROSOFT, fue la que aportó el grueso de las inversiones. Sin embargo, esta proporción disminuyó en los años siguientes debido a que aumentó la participación de la iniciativa privada en el total invertido: dicha participación pasó del 24,2% en 2004 al 51,7% en 2006. Es decir, las proporciones prácticamente se invirtieron en tan solo tres años.

2. La segunda etapa: el PROSOFT 2.0 (2008-2013)⁹

El PROSOFT 2.0 surge de la revisión del programa que se hizo en 2008 y de los diez lineamientos formulados para incrementar la competitividad en el período 2008-2012. El objetivo del PROSOFT 2.0 es “crear las condiciones necesarias para que México cuente con un servicio de Tecnologías de Información más competitivo internacionalmente y asegurar su crecimiento en el largo plazo, así como promover el uso de las mismas en los procesos productivos” (SE, 2008). Además, se definen siete nuevas estrategias: capital humano, exportaciones e inversiones, productividad e innovación, calidad y madurez, fondeo, difusión y uso de la TI, y certeza jurídica.

Entre 2007 y 2012, el 50% de los proyectos aprobados respondieron a la estrategia de difusión de la TI, el 21,6% a la de calidad y madurez (certificaciones, normas y modelos) y el 17,1% a la de capital humano. Los proyectos correspondientes a la estrategia de exportación representaron solo el 3,6% del total. En este período fue importante la aprobación de un préstamo del Banco Mundial por 80 millones de dólares, destinado a desarrollar el sector en el período 2008-2013 (Dutrénit y otros, 2018).

El informe sobre el período contiene una gran cantidad de información de la que se destacarán tan solo algunos resultados. A pesar de que la metodología estaba integrada por distintos instrumentos, lo cierto es que la muestra de empresas solo abarcó 73 de las empresas apoyadas en 2007 y 2008, y 34 de las no apoyadas (CANIETI/ITAM/CEC, 2013)¹⁰. En líneas generales, las primeras tenían un mayor tamaño promedio que las segundas en materia de empleo (319 empleados frente a 24), parecida antigüedad, mayor volumen de ventas y mayor porcentaje de certificaciones.

a) Certificaciones

En el sector del *software*, las certificaciones son un indicador de procesos que vuelven a las empresas más confiables para entablar relaciones comerciales o de proveeduría, al tiempo que representan a veces una garantía para acceder

⁹ Esta sección surge de la revisión de CANIETI, ITAM y CEC (s/f).

¹⁰ En el informe se señala que, en la medida en que el PROSOFT apoye un mayor número de empresas, será más difícil tener un grupo de control relevante.

a los mercados internacionales como exportadores. A nivel internacional, la certificación más común es el Modelo Integrado de Madurez de Capacidad (*Capability Maturity Model Integration*, CMMI), que consta de distintas etapas y supone un gasto importante, en especial para las microempresas y las pequeñas empresas. En México, la UNAM diseñó una certificación denominada Modelo de Procesos para el Desarrollo de Software (MoProsoft), que permitía disminuir los costos mencionados. Según la evaluación de las empresas que el PROSOFT apoyó y no apoyó, el 34% de las que habían recibido apoyo contaban con la certificación CMMI, mientras que, entre las que no lo habían recibido y habían sido entrevistadas en la muestra, la cifra alcanzaba únicamente al 8,8%. De las primeras, el 36,7% había obtenido la certificación entre 2007 y 2009, es decir, en los mismos años en que habían solicitado apoyo al programa; la mitad lo obtuvo inmediatamente después de haberlo solicitado (CANIETI/ITAM/CEC, s/f). Por el contrario, casi no hay diferencia entre el porcentaje de empresas apoyadas y el de no apoyadas que habían obtenido la certificación MoProsoft.

Cabe destacar que este aumento en el número de certificaciones tuvo un gran impacto a partir de 2008, año en que se crea la organización Mexico First y esta comienza a impulsar programas de capacitación y certificación de profesionales nacionales. De acuerdo con las cifras proporcionadas por Mexico First, el 50% de estas certificaciones se encuentra distribuida en el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Sinaloa.

b) Exportaciones

Aunque el indicador anterior puede haber influido en la capacidad exportadora de las empresas en el futuro, la evaluación del segundo período del PROSOFT indica que tanto las empresas apoyadas como las no apoyadas mantuvieron un nivel similar de exportación: el 28,8% de las primeras y el 26,5% de las segundas declaró haber exportado (CANIETI/ITAM/CEC, s/f).

En un estudio de la consultora independiente Select (2012) también se calculó el estado de las exportaciones de la industria mexicana del *software*. En una muestra de 277 empresas, tan solo 68 tenían actividades de exportación. Las exportaciones de estas empresas ascendían a casi 500 millones de dólares en 2011, el 25% de la facturación total de la muestra. En el estudio se agregaba que el 91% de las exportaciones totales de la muestra correspondía a solo siete corporativos (agrupaciones de empresas). El 9% restante se distribuía entre las grandes empresas (3%) y las pymes (6%).

Estos datos denotan que, si bien existe una inclusión de las pequeñas empresas en el mercado internacional, su participación sigue siendo bastante conservadora. Esta inclusión de las pymes se debe a que algunas empresas nacen siendo exportadoras por las necesidades y el giro del negocio o para satisfacer una demanda en el extranjero que no necesariamente existe en el país (Select, 2012, pág. 57).

En lo que respecta a los subsectores, el segmento con mayor porcentaje de exportaciones promedio por empresa era el de desarrollo de *software* y servicios (30,3%), seguido de los medios creativos (13,6%) y los servicios remotos de negocio (3,4%).

Según el tipo de negocio, las empresas de desarrollo de *software* y servicios de TI eran las que tenían la mayor actividad exportadora y una gran proporción de colaboradores con conocimientos de inglés (21%). Los centros de contacto, en general, carecen de empleados con dominio avanzado y, en contraste, las organizaciones dedicadas a los medios creativos, pese a contar con exportaciones reducidas, tienen un grupo de colaboradores con alto dominio del idioma inglés (Select, 2012).

En la evaluación se calcula que el apoyo del PROSOFT incidió en las ventas e hizo que la probabilidad de obtener una certificación internacional aumentara cerca del 40%, pero que no tuvo efectos en el número de clientes ni en la probabilidad de exportar.

c) Evaluación de los procesos

En la evaluación de los procesos se sintetizan las formas de coordinación y colaboración entre los diferentes actores que participan en el PROSOFT. En ella se refleja hasta qué punto un planteamiento novedoso de incorporación de actores y descentralización territorial es o no efectivo (CANIETI/ITAM/CEC, s/f) y, por tanto, se documenta el tipo de gobernanza que se fue construyendo en el programa. Por razones de espacio, a continuación se resaltarán únicamente los problemas detectados:

- Poco involucramiento de las delegaciones subnacionales de la Secretaría de Economía en la difusión del programa y la prospección de organismos promotores.
- Problemas de capacidad para cumplir con la carga administrativa por parte de los organismos promotores empresariales.
- Selección sesgada de los proyectos que se presentan a los organismos promotores. Los criterios que se aplican para autorizar las solicitudes son los intereses de estos.
- Poca difusión del programa.
- Entrega de los fondos con retraso, lo que causa problemas para ejecutarlos.
- Baja participación de las delegaciones subnacionales en el seguimiento de los proyectos apoyados.

Otros problemas se habían solucionado mediante una mejor definición y descripción de los procesos operativos. Sin embargo, la abundancia relativa de fondos creó ciertos vicios, pues se constituyó una suerte de mercado cautivo que aprendió a vivir de los recursos públicos. Algunas empresas aprendieron formas de obtener proyectos en varias convocatorias, sin que estos necesariamente se materializaran en metas acordadas con los objetivos del PROSOFT.

3. La etapa reciente: el PROSOFT 3.0

En junio de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó a la Cámara de Diputados la estructura programática que se habría de emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, donde se establecían ciertas modificaciones y se señalaba que el PROSOFT se fusionaría con el Fondo para Impulsar la Innovación, a efectos de crear el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software y la Innovación (S151), que funcionaría conforme a una nueva estructura de reglas de operación (SE, 2015).

En la etapa reciente del PROSOFT se hace mucho más énfasis en el tema del talento y la innovación, y se destaca la necesidad de detectar, entre los estudiantes del sistema escolar básico, vocaciones tempranas en tecnologías de la información. Asimismo, se busca intensificar en los programas educativos el currículo de matemáticas, pensamiento lógico y científico, y otras áreas del conocimiento asociadas a las tecnologías de la información. Sin embargo, algunos de los retos mencionados por la Secretaría de Economía dan una idea de las limitaciones del sector del *software* y de las tecnologías de la información en México. Se puntualizan, entre otros, los siguientes:

- más de la mitad de las empresas tienen dificultades para encontrar personal calificado;
- tan solo el 25% de las empresas de TI innovan (el 12% de todas las empresas de México);
- solo el 25% de las empresas exportan, y lo exportado representa entre el 7% y el 27% de las ventas totales;
- el gasto en servicios de TI y *software* de México es 41% inferior al de las economías desarrolladas, y
- solo el 1% de los servicios de TI del gobierno se brindan por intermedio de proveedores locales.

Un cambio importante del programa es que se propone de manera explícita una interacción con algunos sectores económicos prioritarios enlistados en el Programa Nacional de Desarrollo Innovador (PRODEINN). Se menciona la necesidad de que las tecnologías de la información se expandan y se utilicen en industrias maduras (metalmecánica, textil-vestido, cuero y calzado, madera y muebles, siderurgia, y alimentos y bebidas), en industrias dinámicas (el sector automotriz y de autopartes, el aeroespacial, el eléctrico, el electrónico y el químico) y en industrias emergentes (biotecnología, farmacéutica, tecnologías de la información, industrias creativas y equipos médicos). De este modo, el *software* deja de ser el único sector susceptible de apoyo y queda diluido en una idea de transversalidad poco clara, en el fomento de las TIC de una manera más general, en la prioridad otorgada a las pymes y en su relación con el fomento a la innovación. Finalmente, en los cambios de esta última fase influye también una modificación en la gestión del PROSOFT, que pasa de la Subsecretaría de Industria y Comercio a la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Industria.

D. Conclusiones

Uno de los supuestos importantes con relación al desarrollo de los servicios modernos es que la penetración de las tecnologías de la información en otros sectores produce aumentos en la productividad general del país. Esta relación, que se observa en los países desarrollados, resulta menos clara en los países en desarrollo, donde la competitividad precede al uso de las TIC, pero lo contrario no suele suceder. En estos últimos es necesario que el uso de las TIC esté acompañado por cambios organizacionales en las empresas y en otros ámbitos de la economía (Select, 2012).

El PROSOFT y el resto de los distintos programas mencionados pueden haber inducido algunos de estos cambios. Dichas iniciativas reflejan la idea de colaboración entre los actores públicos y los privados, de manera semejante a como se ha venido proponiendo en otros países latinoamericanos. En varias de ellas se señala como prioridad el fomento de las exportaciones de servicios y, sobre todo, de los modernos. Los resultados presentan claroscuros en varias dimensiones, tanto en lo que se refiere al impacto como a la gobernanza que realmente se construyó.

En lo que respecta a México, el PROSOFT, que tiene quince años de existencia, es un raro ejemplo de continuidad de la política pública en un sector específico. Las inversiones que hicieron distintos agentes durante este período son la prueba más fehaciente de la afirmación anterior. Entre los aspectos positivos de dicho programa se encuentran los siguientes:

- La incorporación de cámaras empresariales, empresas y, en menor medida, universidades, al desarrollo del sector. Es decir, el concurso de un gran número de actores que llegaron a acuerdos sobre el diseño y la gestión del programa, sobre todo en las primeras fases.
- La participación de esos actores en la mayor parte de las unidades subnacionales, es decir, la descentralización de la iniciativa.
- La continuidad del grupo responsable del PROSOFT durante diez años, lo que otorgó coherencia al programa.
- La adaptación del programa a nuevos objetivos y coyunturas diferentes, lo que permitió a distintos actores lograr un aprendizaje importante, tanto en lo individual como en el trabajo coordinado.

Gracias a estos aspectos positivos, se logró que entre las empresas apoyadas por el PROSOFT aumentara el número de certificadas, que se pusieran en marcha programas educativos encaminados a impulsar programas de tecnologías de la información, y que se materializaran los apoyos a la mejora de los procesos organizativos y tecnológicos en las empresas de *software*.

Sin embargo, como se menciona en las propias evaluaciones, el programa ha presentado limitaciones que matizan el significado positivo que ha tenido en líneas generales. Entre estos aspectos se destacan los siguientes:

- Si bien en el programa se incorporaron muchas unidades subnacionales, ello no impidió que los proyectos y las empresas siguieran concentrándose de forma abrumadora en el Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León.
- En 2006, solo diez organismos promotores concentraban el 71% de los proyectos y el 80% de los recursos del programa. Como muestra la trayectoria histórica de este, la disparidad en la infraestructura de las entidades en lo que respecta a la industria de la TI se refleja en la capacidad de captación de fondos. Asimismo, la estrategia de distribución de recursos del programa podría incrementar aún más esta disparidad a nivel subnacional (UNAM, 2007, citado en Stezano y Padilla, 2013).
- En la evaluación del ITAM respecto a la participación de los organismos regionales y a la coordinación entre estos y los federales se presentan varios problemas: desconocimiento del programa; utilización incorrecta de las reglas de operación, y falta de puntualidad en las convocatorias y en la entrega del financiamiento, entre otros. En suma, los problemas de gobernanza del sistema son más visibles cuando se examina el mecanismo descentralizado del programa.
- Uno de los entrevistados subraya el insuficiente papel del gobierno como demandante de tecnología de las empresas mexicanas.

Con respecto al tono y la argumentación de las evaluaciones del programa, hay un fuerte contraste entre las que realizaron las instituciones académicas y la del último informe del CONEVAL, en el que se cuestionan las evaluaciones de impacto y el objetivo mismo del PROSOFT.

Algunos aspectos reseñados tienen que ver con los resultados, pero se derivan en buena medida de las limitaciones de la gobernanza. Esta, a lo largo del tiempo, fue perdiendo coordinación, efectividad e incluso sentido. Por un lado, con el paso del tiempo la Secretaría de Economía se vio condicionada por la Secretaría de Hacienda, que impuso restricciones y llevó a que el presupuesto de 2018 fuese igual al de 2004. Por otro lado, a la falta de coordinación ya señalada y a la aparición de una apropiación sistemática y un uso indebido de los fondos denominado “rentismo” se suma una extensión excesiva de las ayudas a gobiernos subnacionales que carecían de la masa crítica mínima para desarrollar el sector. En contraste, el PROSOFT contribuyó a la expansión del sector en regiones donde ya existía una institucionalidad fuerte. Da la impresión de que el sector no creció lo suficiente en los estados intermedios que tenían potencialidad para el desarrollo, pero también necesidades de apoyo. En la última etapa, el sector del *software* quedó diluido entre las prioridades asignadas a las propias TIC y a los demás sectores mencionados.

Desde una perspectiva más amplia, es necesario subrayar que las políticas de exportación de servicios modernos más recientes se han formulado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en particular de la Estrategia Digital Nacional. Un giro importante ha sido la prioridad que se le ha dado al fomento de las exportaciones en detrimento del mercado interno, partiendo de la base de que, tradicionalmente, se ha dado más prioridad a promover la adopción de tecnologías por parte de las empresas que a aumentar la posibilidad de que se exporten intangibles, en particular servicios modernos. En este sentido son fundamentales los organismos como ProMéxico. También cabe destacar el papel asignado a la economía basada en el conocimiento a partir del rol del CONACYT. Sin embargo, cabe preguntarse cuál es la complementariedad entre los programas y si no existe hasta cierto punto un solapamiento de objetivos y funciones.

La experiencia del PROSOFT, con sus luces y sombras, permite formular una serie de recomendaciones sobre cómo crear proyectos estratégicos de política industrial que abarquen la colaboración público-privada y promuevan una sólida gobernanza. Sin embargo, estas recomendaciones quedarían en un plano puramente normativo si la legitimidad de los diferentes actores no se reconociera de manera colectiva. Las recomendaciones son las siguientes:

- Para que funcione de forma adecuada, la política industrial requiere continuidad en dos aspectos: i) el económico, basado en un flujo presupuestal acorde con los objetivos del programa, y ii) el de cómo gestionar la asignación del programa a las instancias burocráticas, con capacidad de decisión y de creación de consensos.
- El fortalecimiento de las instituciones intermedias debe ser un objetivo en cuya consecución participen actores públicos y privados. En un país tan desigual como México, equilibrar la capacidad de decisión a nivel central y la posibilidad de que los actores regionales actúen con autonomía resulta un desafío complejo. Para afrontarlo, el papel de las instancias intermedias, como la CANIETI y otras que participaron en el PROSOFT, es de gran importancia.
- La experiencia del PROSOFT permite entender de manera clara que los sistemas de evaluación pueden contribuir a flexibilizar la política industrial de manera que, sin perder las directrices fundamentales que los animan, contribuyan al aprendizaje colectivo. Para ello es necesario que la evaluación se constituya en un mecanismo de rectificación de los procedimientos ineficientes y de reforzamiento de aquellos cuya fiabilidad y eficiencia haya quedado demostrada.

Finalmente, cabe mencionar que, en los últimos años, la prioridad que el PROSOFT tenía en las primeras fases se ha perdido, tanto en términos económicos como organizativos. El mecanismo de acciones basado en una coordinación y colaboración compleja entre distintos actores permitió lograr avances

importantes en cuanto al crecimiento de las exportaciones, el fortalecimiento de distintos clústeres regionales y la formación de capital humano. El programa fue reformándose en función de evaluaciones sucesivas y adaptaciones a nuevos objetivos. Sin embargo, tanto los datos como las entrevistas indican que algunos de sus objetivos se desvirtuaron, la coordinación con los actores locales y regionales no siempre se llevó a cabo de manera adecuada, y en otros objetivos no se logró avanzar de acuerdo con lo previsto.

Bibliografía

- Brown, F. y L. Domínguez (2015), "Cadenas de valor globales en servicios: el caso de la industria de TI en México", *Economía: Teoría y Práctica*, vol. 43, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- CANIETI/ITAM/CEC (Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Centro de Estudios de Competitividad) (s/f), "Evaluación de impacto del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)" [en línea] https://prosoft.economia.gob.mx/Imagenes/ImagenesMaster/Estudios%20Prosoft/GREF_15.pdf.
- De la Garza, O. y J. Arteaga (2011), "Análisis de la competencia en la industria cementera en México", *EconoQuantum*, vol. 8, N° 1, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- 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*, N° IDB-TN-615, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Devlin, R. y G. Mognillansky (2012), "What's new in the new industrial policy in Latin America?", *Policy Research Working Paper*, N° 6191, Washington, D.C., Banco Mundial.
- ____ (2009), "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Diario Oficial de la Federación* (2019), "Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación para el ejercicio fiscal 2020", Ciudad de México, 31 de diciembre.
- Díaz, Helí (2018), "Capacidades tecnológicas en los sistemas regionales de innovación: la industria del software en los estados de Baja California y Nuevo León", tesis de doctorado, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Dutrénit, G. y otros (2018), "Políticas de desarrollo productivo en el México reciente: la visión de los actores", *Políticas de desarrollo productivo en México*, J. C. Moreno-Brid y G. Dutrénit (coords.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- FUMEC (Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia) (2017), *Reporte Anual de Actividades 2016*, Ciudad de México.
- Gobierno de la República (2013), *Estrategia Digital Nacional*, Ciudad de México.
- Hualde, A., B. Jaén y P. Mochi (2010), "La ISW en México: un panorama de su evolución reciente", *Pymes y sistemas regionales de innovación: un análisis de la industria del software en Baja California y Jalisco*, A. Hualde (coord.), Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma Metropolitana/Textual.

- IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad) (2014), *Los emprendedores de TIC en México: recomendaciones de política pública para su nacimiento, crecimiento y consolidación*, Ciudad de México.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *Perspectivas de la OCDE sobre la economía digital 2015*, París, OECD Publishing.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2018), *Informe sobre el comercio mundial 2018*, Ginebra.
- Ordóñez, S. y D. Navarrete (2016), “Industria de servicios de telecomunicaciones y reforma regulatoria en México”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 184, N° 47, Amsterdam, Elsevier.
- ProMéxico (2017), “Tecnologías de la información y la comunicación. diagnóstico sectorial”, Ciudad de México, inédito.
- Rubalcaba, L. (2015a), “El crecimiento de los servicios”, *La innovación y la nueva economía de servicios en América Latina y el Caribe. Retos e implicaciones de política*, D. Aboal, G. Crespi y L. Rubalcaba (eds.), Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas.
- _____(2015b), “La innovación en los servicios”, *La innovación y la nueva economía de servicios en América Latina y el Caribe. Retos e implicaciones de política*, D. Aboal, G. Crespi y L. Rubalcaba (eds.), Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas.
- Schatan, C. (2017), “Perspectivas de las tecnologías de la información en México”, *Comercio Exterior Bancomext*, N° 9, Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).
- Schatan, C. y L. Enríquez (2015), “México: políticas industriales y producción de bienes y servicios de tecnologías de la información y la comunicación”, *Revista CEPAL*, N° 117 (LC/G.2652-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SE (Secretaría de Economía) (2015), *Diagnóstico 2015. S151 Programa para el Desarrollo de la Industria del Software y la Innovación*, Ciudad de México.
- _____(2008), “PROSOFT 2.0, Programa de Desarrollo del Sector de Servicios de Tecnologías de Información” [en línea] <https://prosoft.economia.gob.mx/doc/prosoft20.pdf>.
- _____(s/f), “Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)”, Chiapas [en línea] http://www.economiachiapas.gob.mx/docs/mecanismo_validado.pdf.
- Select (2012), *Análisis de la industria de TI para evaluar los logros de los componentes del Banco Mundial y de las estrategias del PROSOFT* [en línea] <https://docplayer.es/1713813-Analisis-de-la-industria-de-ti-para-evaluar-los-logros-de-los-componentes-del-banco-mundial-y-de-las-estrategias-del-prosoft.html>.
- Stezano, F. y R. Padilla (2013), “Gobernanza y coordinación entre el ámbito federal y estatal en las instituciones y programas de innovación y competitividad en México”, *Nota Técnica*, N° IDB-TN-512, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2006), *Evaluación externa del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software*, Ciudad de México, Facultad de Economía.

Capítulo VII

Perú: el enfoque exclusivo en la promoción de exportadores locales¹

Manuel Ángel Quindimil²

Introducción

En el Perú no se ha ensayado la aplicación de políticas industriales modernas. En ese sentido, para las empresas que prestan servicios modernos ha habido una escasa promoción de sus exportaciones y una débil institucionalidad para el logro de ese objetivo.

Si bien el país presenta oportunidades para el crecimiento del sector de servicios modernos, es necesario implementar una serie de políticas públicas para que las empresas del sector puedan prestar sus servicios a los diferentes mercados internacionales. Dicha reforma no será posible si no se adecúa la asociación del Estado con el sector privado.

En la segunda sección del presente capítulo se aborda el desempeño de las exportaciones de servicios modernos del Perú entre 2005 y 2016. En la tercera parte se analizan las políticas de promoción de exportaciones de servicios adoptadas desde el principio de la década de 2000 hasta el

¹ Para la realización de este capítulo se llevaron a cabo entrevistas a: David Ederly Muñoz, de PROMPERU; Pedro Alfredo Astudillo Paredes, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) del Perú; Carla Segura, de la Asociación Peruana de BPO & ITO; Enrique Quiñones, de la Asociación Peruana de Productores de Software; Carlos Gonzáles, de la Asociación de Exportadores del Perú, y Beatriz Boza, de la Cámara de Comercio de Lima.

² Manuel Ángel Quindimil es Doctor en Derecho Público Internacional por la Universidad de La Coruña y experto en comercio internacional.

momento actual. La gobernanza de políticas público-privadas hacia el sector exportador de servicios modernos es objeto de estudio en la sección cuarta. Por último, en las conclusiones se presentan algunas alternativas para mejorar la gobernanza público-privada, a fin de impulsar la exportación de servicios modernos en el Perú.

A. El desempeño de las exportaciones de servicios modernos

Al igual de lo que ocurre en la mayoría de las estadísticas relativas al comercio de servicios, en el Perú las cifras oficiales sobre la materia presentan carencias similares. Además de las carencias que en este sentido suelen observarse (Durán Lima y Álvarez, 2011), en el caso peruano las empresas muestran una marcada desconfianza a la hora de brindar información al Estado, motivo por el cual los empresarios omiten responder a las encuestas organizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Asimismo, tampoco el sector privado genera sus propios informes, como por ejemplo métricas de las asociaciones gremiales empresariales que agrupan a las empresas proveedoras de servicios. Por estas razones, es muy difícil cuantificar el comercio de servicios, ya sea en el mercado interno o en el externo; como consecuencia de ello, resulta problemático determinar el potencial de los diferentes mercados internacionales para la provisión de este tipo de servicios.

No obstante, sí es posible acceder a estadísticas oficiales sobre el sector, pero se las debe abordar teniendo debidamente en cuenta los sesgos antes mencionados. Por ejemplo, en el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) 2025 se indica que, según la información proporcionada por el INEI, en el Perú existen cerca de 610.858 empresas de servicios (MINCETUR, 2015). Por su parte, el Departamento de Exportación de Servicios de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERU) ha señalado que existen 220.000 empresas que prestan servicios empresariales, de las cuales 2.000 exportan. Este mismo organismo destaca la importancia del sector de servicios, estimando que representa el 45% del producto interno bruto (PIB), al tiempo que emplea a un 31% de la población económicamente activa (PEA) (Edery, 2018b).

Por otra parte, hay que señalar que en el Perú no existe una clara definición de servicios modernos. PROMPERU entiende que las llamadas “soluciones empresariales” incluyen a la tecnología digital (*software*, aplicativos y animación), el relacionamiento con el cliente (centros de contacto, cobranzas y marketing digital), los servicios de ingeniería (servicios integrados de ingeniería, servicios relacionados a la exploración y explotación de recursos

humanos, servicios de distribución y franquicias) y el diseño (arquitectura y gráfica) (Edery, 2018a). En este sentido, PROMPERU considera servicios empresariales, entre otros, a los centros de contacto, franquicias, ingeniería y *software* (Edery, 2018b).

La laxitud de la clasificación de servicios modernos en el Perú impide trazar una estrategia de promoción moderna en un entorno de economía digital. La transformación digital exige que no solamente se articule una gobernanza público-privada en materia de política comercial, sino que se diseñen instrumentos de política de fomento de las competencias necesarias para la economía digital (UNCTAD, 2017).

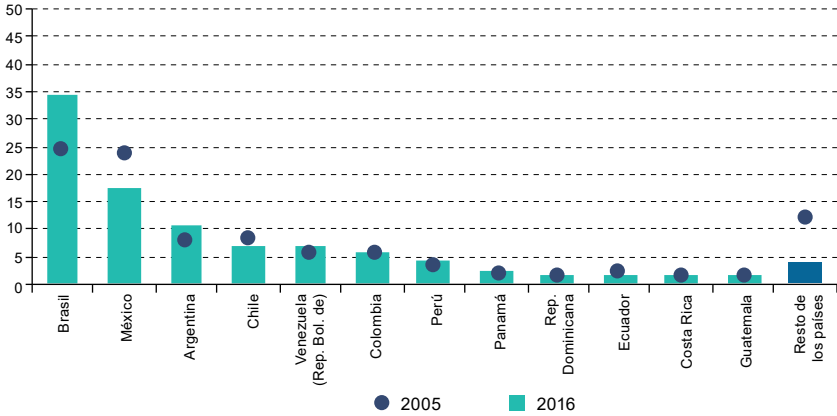
Si bien en el Perú se ha registrado un aumento permanente en las exportaciones de servicios desde los principios del presente siglo, todavía se está intentando consolidar el sector en la economía del país. Aun así, las exportaciones totales de servicios del Perú pasaron de 1.716 millones de dólares en 2003 a 7.394 millones de dólares en 2017 (Edery, 2018b).

De acuerdo con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), con la aplicación del PENX 2025 se pretende triplicar las exportaciones de servicios, que ascenderían a 13.000 millones de dólares en 2021 y a 18.000 millones de dólares en 2025. De dicha cifra, el plan estima que el 20% ha de corresponder a los servicios empresariales. La confianza del Gobierno de que se alcanzará ese crecimiento de las exportaciones se basa principalmente en los siguientes factores: i) el aumento de las exportaciones empresariales al servicio orientado al cliente; ii) la flexibilidad en la prestación; y iii) el equipo humano que brinda los servicios a las empresas. PROMPERU pretende posicionar la oferta de servicios en América Latina en función de la visión de “ser reconocidos en el mercado internacional como proveedores de soluciones empresariales especializadas, competitivas e innovadoras con costos diferenciados, de alto valor agregado y orientado a las necesidades del cliente” (Edery, 2018a, pág. 21).

Según las estadísticas suministradas por PROMPERU, el Perú registró exportaciones de servicios empresariales por 482 millones de dólares en 2013, 541 millones en 2014, 540 millones en 2015, 545 millones en 2016 y 897 millones en 2017. En el sector de servicios empresariales, PROMPERU destaca, sin especificar los años en que se produjeron, las exportaciones de servicios como centros de contacto (263 millones de dólares), ingeniería (86 millones de dólares), franquicias (84 millones de dólares) y *software* (50 millones de dólares) (Edery, 2018b).

Pese a los esfuerzos dirigidos a promocionar las exportaciones de servicios, a nivel regional el país no ocupa un lugar destacado como exportador de servicios, situándose en noveno puesto y sin superar siquiera el 5% del total de las exportaciones regionales (véase el gráfico VII.1).

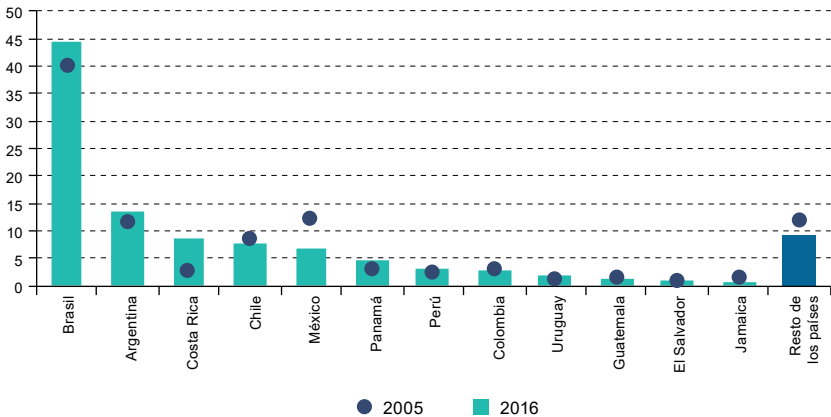
Gráfico VII.1
América Latina y el Caribe: principales exportadores de servicios, 2005 y 2016
(En porcentajes del total regional)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2017: recuperación en un contexto de incertidumbre* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago, 2017.

Este modesto desempeño del Perú también se refleja en materia de exportaciones de servicios modernos, que representan solamente cerca del 3% del total de las exportaciones de dichos servicios en la región. Las estadísticas muestran que las exportaciones de servicios modernos del Perú se encuentran por debajo de las correspondientes al Brasil, la Argentina, Costa Rica, México, Chile, Panamá y Colombia (véase el gráfico VII.2).

Gráfico VII.2
América Latina y el Caribe: principales exportadores de servicios modernos, 2005-2016
(En porcentajes del total regional)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2017: recuperación en un contexto de incertidumbre* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago, 2017.

En el *ranking* A.T. Kearney Global Services Location Index correspondiente a 2017, el Perú se ubica en el puesto 20. Si bien esta publicación considera al Perú como uno de los países que más posiciones ha escalado (en 2016 se encontraba en el puesto 27), existen países de la región que lo aventajan considerablemente: el Brasil (puesto 5), Chile (puesto 9), Colombia (puesto 10) y México (puesto 13). A su vez, en el *ranking* del Tholons Services Globalization Index de 2017, el Perú ocupa la posición 36, detrás del Brasil (4), México (5), Chile (7), la Argentina (13), Costa Rica (14) y Colombia (17) (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1
América Latina y el Caribe (países seleccionados): posición en los rankings
A.T. Kearney Global Services Location Index y Tholons
Services Globalization Index, 2009 y 2017

	A.T. Kearney		Tholons
	2017	2009	2017
Brasil	5	12	4
Chile	9	8	7
Colombia	10	-	17
México	13	11	5
Perú	20	-	36
Costa Rica	31	23	14
Argentina	36	27	13
Trinidad y Tabago	40	-	
Panamá	41	43	44
Jamaica	43	24	45
Uruguay	46	36	23
Guatemala	-	-	40
Bahamas	-	-	45

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2017: recuperación en un contexto de incertidumbre* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago, 2017.

1. El fomento exportador de los servicios modernos

a) La política general de fomento de las exportaciones de servicios

El MINCETUR define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y de turismo. En este ministerio recae la responsabilidad en materia de la promoción de las exportaciones y de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas, así como con los demás organismos del Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, está encargado de la regulación del comercio exterior. En su carácter de ente rector de PROMPERU y a través del PENX 2025, al MINCETUR corresponde la función de promover la exportación de servicios.

El organismo del Estado encargado de coordinar la política de fomento para promover la exportación de los servicios modernos es PROMPERU, entidad adscrita al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).

De esa tarea se ocupa específicamente el Departamento de Exportación de Servicios. Por otro lado, en el Perú no hay ni ha habido una entidad público-privada encargada del fomento de la exportación de servicios en general, ni específicamente de servicios modernos.

b) Las principales políticas para el fomento exportador de los servicios modernos

El Plan Operativo Exportador del Sector Servicios de 2005 fue redactado en cumplimiento del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) 2003-2013. Mediante dicho instrumento se procuró fortalecer e impulsar la institucionalidad del sector. Para ello, y en el marco de objetivos concretos, se buscó fomentar la formación de asociaciones empresariales y profesionales y reforzar la colaboración entre el sector público y privado para la promoción y el desarrollo del sector servicios. Durante el período 2008-2010 se priorizaron, entre los servicios globales empresariales, a los de *software*, centros de contacto y franquicias. Para el período 2012-2014, el Estado destacó a los servicios de tecnología e industrias creativas (soluciones para móviles (*software*), externalización de servicios, animación 3D y videojuegos), los servicios profesionales (ingeniería, consultoría de negocios y arquitectura) y los servicios culturales (editorial y audiovisuales).

La Ley núm. 29.646 de Fomento al Comercio Exterior de Servicios, promulgada en 2011, es un antecedente que no se puede soslayar en el presente análisis. Si bien esta norma apunta fundamentalmente al reintegro tributario a los exportadores de servicios, también hace referencia a la necesidad de fortalecer la institucionalidad en materia de la promoción del comercio e inversión en servicios de exportación. Asimismo, creó el Comité Multisectorial para el Desarrollo del Comercio Exterior de Servicios, cuya tarea consiste en la elaboración de planes estratégicos para la expansión del comercio exterior de servicios, la promoción de exportaciones de servicios y la captación de inversiones del sector servicios. Este comité está conformado por representantes del sector público (MINCETUR, PROMPERU, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Educación, Ministerio de la Producción, Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) e INEI), y de los gremios empresariales.

Sin embargo, estos incentivos fueron de corta duración, ya que el MEF, a través de los decretos legislativos núm. 1119 y 1125 de 2012³, dio marcha atrás en el esquema promocional a la exportación de servicios. Este radical viraje es una señal de la dificultad para obtener algún tipo de beneficio industrial sectorial frente a la política económica tradicional que lleva adelante el MEF. Aun así, los vaivenes continuaron y en 2017 se dictó la Ley núm. 30.641, Que Fomenta la Exportación de Servicios y el Turismo: esta norma restituyó los beneficios a los exportadores de servicios.

³ Véase mayor información en Chávez (2012).

En 2015 se presentó el PENX 2025, que establece, dentro del pilar de la oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible, la línea de acción del desarrollo de negocios de exportación de servicios. A su vez, esta línea fue dividida en dos áreas: i) promoción y marco normativo para el desarrollo de la exportación; y ii) herramientas de soporte para la exportación de servicios. Asimismo, como herramientas de soporte para la exportación de servicios, se incluye lo siguiente: i) investigación e innovación para la formulación de una oferta de servicios competitiva y descentralizada, con énfasis en el uso de nuevas tecnologías; ii) desarrollo y consolidación del tejido empresarial de servicios, clúster e integración a cadenas globales de valor; iii) certificación de calidad y buenas prácticas de gestión para empresas de exportación de servicios, particularmente intensivas en el uso de capital humano, conocimientos y tecnología; y iv) elaboración de estadísticas nacionales de servicios según estándares internacionales y puesta en práctica de un sistema de información para el monitoreo de negocios de exportación de servicios (MINCETUR, 2015). El Departamento de Exportación de Servicios de PROMPERU presenta periódicamente un plan operativo para el año en curso.

En la actualidad PROMPERU utiliza, entre los principales instrumentos de promoción comercial de servicios, las siguientes herramientas (Edery, 2018a):

- Foro Internacional de Exportación de Servicios (Perú Service Summit): consiste en la reunión entre oferentes de servicios peruanos y posibles compradores extranjeros. PROMPERU indica que se trata de la mejor oferta de contenidos y soluciones empresariales del sector de servicios, siendo la principal plataforma de negocios para el comercio en la región latinoamericana. Para la reunión de 2018, PROMPERU indicó que en el evento los emprendedores peruanos tuvieron la oportunidad de contactarse con más de 100 empresarios de más de 15 países. En ese año se priorizaron las exportaciones de los siguientes servicios: animación digital, arquitectura, externalización de servicios-cobranza, consultoría en ingeniería, editorial, industria gráfica, marketing digital, servicios a la minería y *software*. Este evento fue la octava edición del encuentro. En las siete ediciones previas se habían concretado negocios por un monto de 400 millones de dólares, con la presencia de 1.200 empresarios nacionales e internacionales.
- Programa de Mercados Externos (PROMEX): es una herramienta para la expansión del mercado que combina instrumentos de inteligencia de mercados y de promoción comercial, con el propósito de contribuir a acelerar el proceso de internacionalización de las empresas. El programa consta de tres etapas, cada una de las cuales busca acercar al empresario al mercado, contribuyendo así a definir una estrategia de ingreso que permita determinar la conveniencia o no de establecerse en el mercado específico. El PROMEX tiene un componente a través del cual ha logrado establecer con las empresas de *software* dos centros de negocios, uno en el Brasil y

otro en Panamá, logrando así una presencia física con plataformas comerciales para las pymes peruanas.

- Oficinas corporativas en el exterior: constituidas a través de iniciativas público-privadas con el objetivo principal de lograr la internacionalización de un grupo de empresas de servicios en régimen de consorcio.
- Programa de Apoyo a la Internacionalización (PAI): es un instrumento operativo de cofinanciamiento de actividades orientadas a fortalecer, promover e incentivar el proceso de internacionalización de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) peruanas. Tiene por finalidad fortalecer, promover e incentivar la internacionalización de las mipymes peruanas, contribuyendo a mejorar su competitividad, minimizando sus riesgos y optimizando sus capacidades de gestión en proyectos de comercio exterior.
- Ferias y misiones comerciales: PROMPERU organiza la participación de empresarios del sector en ferias internacionales y misiones comerciales de exportación de servicios.
- Programa Regional de Identificación de Oferta Exportable (PRIPE): busca identificar a 100 empresas de servicios en las ciudades de Huancayo y Cuzco con alto potencial para acceder al mercado internacional.

Un aspecto destacable del Departamento de Exportación de Servicios es que está extendiendo sus actividades promocionales a las diversas regiones del país, a fin de apoyar a las empresas potencialmente exportadoras de servicios que se encuentran fuera de la capital de la República. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por PROMPERU, el presupuesto anual para la promoción de exportaciones de servicios es de solamente 1 millón de dólares, de los cuales la organización del Foro Internacional de Exportación de Servicios insume el 60%.

Con respecto a la promoción de los servicios modernos, según las distintas categorías definidas por el Estado peruano, fueron incorporándose progresivamente a la agenda de PROMPERU centros de contacto (2006), *software*, consultoría de negocios e ingeniería (2007), así como marketing digital y arquitectura (2013). A pesar de que las autoridades consideran que la internacionalización del sector de servicios modernos presenta gran potencial, a la fecha no existe una definición precisa que permita delimitar específicamente las diferentes políticas públicas a adoptar.

Un primer análisis cuantitativo de las políticas de fomento a la exportación de servicios entre 2003 y 2016 muestra que a pesar de aumentar de 2.000 millones a 7.000 millones de dólares, el avance relativo es escaso en comparación con los principales exportadores de servicios. A medida que pasaba el tiempo se han ido incorporando los servicios modernos a través de empresas exportadoras que utilizaron los diferentes mecanismos de promoción establecidos por PROMPERU. Debido a las restricciones presupuestarias, el Departamento de Exportación de

Servicios tuvo que focalizar sus esfuerzos en empresas que contaran con una oferta competitiva y no promocionar a empresas o emprendimientos sin operaciones consolidadas en el mercado peruano.

En el caso de los servicios empresariales, PROMPERU resalta el servicio orientado al cliente, la flexibilidad y el equipo humano como factores de éxito. También se indica que la promoción de la exportación de servicios ha permitido dar a conocer una oferta con alto valor agregado e intensiva en capital humano (Edery, 2018a).

Sin dejar de reconocer la importante labor de promoción realizada por PROMPERU, cabe señalar los desafíos que deben afrontarse sin demoras si es que se busca impulsar la exportación de servicios con alto contenido de conocimientos. Esta situación se ve agravada por el nuevo escenario que configura la transformación digital en el modelo de negocios de las empresas de servicios modernos. En la actualidad, algunas de las tecnologías clave para la economía digital en evolución son la robótica avanzada, la inteligencia artificial, la Internet de las cosas, la computación en la nube, el análisis de macrodatos y la impresión tridimensional (3D). En el caso del Perú, esos avances tecnológicos son muy incipientes, a raíz de lo cual la brecha de competitividad para los exportadores de servicios modernos se sigue ampliando (UNCTAD, 2017).

En el Perú se registra un notable atraso en la implementación de una agenda digital nacional. Esta circunstancia incide directamente y da lugar a una falta de desarrollo y madurez en las empresas vinculadas a las actividades de externalización de servicios, tecnologías de la información y procesos de conocimiento. En este sentido, Dávila (2018) precisa que el 78% de las empresas peruanas (en comparación con el 72% en la región latinoamericana) se encuentran en las primeras fases de la transformación digital⁴.

En 2011 se aprobó el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú: la Agenda Digital 2.0. Cuatro años después se creó la Comisión Multisectorial para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú (CODESI) y en 2017 se cambió la

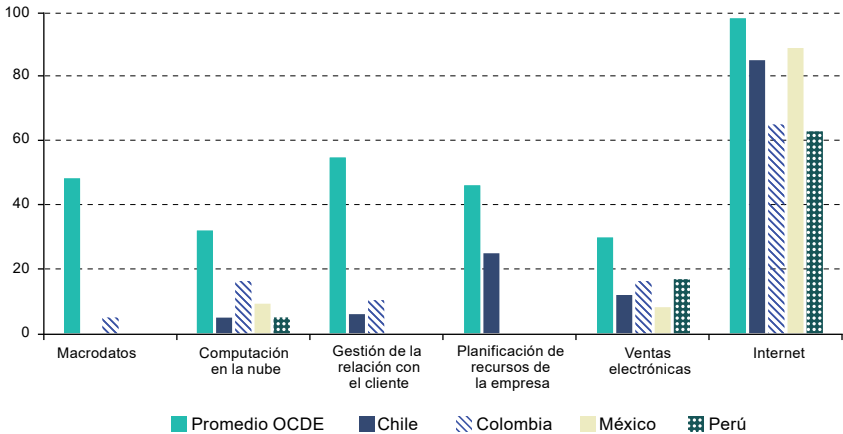
⁴ En el VIII Foro Internacional de Exportación de Servicios, Carlo Dávila presentó el modelo de madurez de transformación digital de International Data Corporation (IDC). Este modelo permite conocer la competencia digital de las empresas ubicándolas en una de las siguientes cinco fases: *Digital resister*: el liderazgo se centra en la responsabilidad actual, con poca o ninguna innovación, salvo cuando ello se hace necesario por acontecimientos externos. La precaución es lo prioritario. *Digital explorer*: la protección de la operación del negocio actual es la base del liderazgo, pero son campeones en seleccionar iniciativas innovadoras altamente visibles y que muestran los retos de la integración. *Digital player*: liderazgo que permite la innovación a escala en la empresa. Mientras la integración de los servicios comerciales es estable, se incorporan nuevas capacidades, técnicas y cultura a la estructura de la organización de tecnologías de la información. *Digital transformer*: el liderazgo de tecnologías de la información, con la ayuda de un equipo multifuncional, impulsa iniciativas para dar forma a futuros modelos de negocio y crear mejoras en productos y servicios digitales. *Digital disrupter*: en este punto, los líderes poseen las capacidades y aptitudes de gestión necesarias para dirigir iniciativas digitales y realizar innovación disruptiva en su industria, proporcionando mayor agilidad y valor competitivo para el negocio (Dávila, 2018, pág. 9).

adscripción de la CODESI desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). La composición de la CODESI incluye a representantes del sector público peruano, pero en las reuniones de dicha entidad en 2017 se ha propuesto su modificación para incorporar a representantes del sector académico, la sociedad civil, los gremios empresariales y los gobiernos regionales y locales.

Desde el punto de vista empresarial, una reciente iniciativa del Ministerio de la Producción podría convertirse en una muy buena palanca para que las empresas puedan adquirir las capacidades necesarias para exportar servicios modernos. El programa Startup Perú tiene por objetivo promover el surgimiento y consolidación de nuevas empresas peruanas que ofrezcan productos y servicios innovadores, con alto contenido tecnológico, de proyección a mercados internacionales y que conlleven la generación de empleos de calidad.

Suaznábar y Benavente (2018) afirman que las empresas latinoamericanas presentan importantes brechas de adopción en muchas nuevas tecnologías con respecto a países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo cual afecta negativamente la innovación y la productividad al tratarse de tecnologías con efectos transversales en toda la economía. Ni las empresas peruanas ni el propio Estado han podido implementar ni facilitar la adopción de manera integral de estas nuevas tecnologías.

Gráfico VII.3
Países seleccionados: uso de tecnologías según empresas, 2018
(En porcentajes de utilización de tecnología)



Fuente: C. Suaznábar y J. Benavente, “Políticas 4.0 para la cuarta revolución industrial”, Puntos sobre la I, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 3 de diciembre de 2018.

El retraso en la adopción de estas nuevas tecnologías por parte de las empresas peruanas queda de manifiesto en el Índice de Preparación para la Red. En él, de 139 países estudiados, el Perú ocupa puestos bajos en todos los

rubros. Por ejemplo, tiene un déficit en materia de infraestructura digital, lo que se refleja en que el país ocupa el puesto 72 en el índice. Otro tema que debe abordarse inmediatamente es la falta de preparación para desempeñar las nuevas tareas que lleva aparejada la digitalización del país, toda vez que no existe aún una formación adecuada en esta área. En el Índice de Preparación para la Red el Perú ocupa el puesto 129 de los 139 evaluados (véase el cuadro VII.2).

Cuadro VII.2
Perú: evaluación de la adopción de nuevas tecnologías, 2016
(Posición en el ranking)

Materia	Puesto
Disponibilidad de las últimas tecnologías	84
Absorción tecnológica por parte de las empresas	77
Capacidad para innovar	105
Impacto de las tecnologías de la información y comunicaciones en nuevos productos o servicios	67
Impacto de las tecnologías de la información y comunicaciones en nuevos modelos de negocios	83
Empleo en actividades intensivas en alto grado de conocimiento	86

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Foro Económico Mundial, Índice de Preparación para la Red [en línea] <https://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>.

Las empresas peruanas tienen claras carencias para exportar servicios modernos, lo que debe abordarse en el futuro próximo a través del ajuste a las políticas públicas (no solo la política comercial), con el propósito de que estas empresas puedan ser competitivas en los mercados internacionales (Suaznábar y Benavente, 2018).

Cuadro VII.3
Perú: políticas públicas para promover la transformación digital

Área	Acciones
Infraestructura digital	<ul style="list-style-type: none"> - Cerrar, en primer lugar, las brechas de conectividad en zonas rurales - Mejorar la infraestructura y la regulación de datos - Acceso adecuado a la banda ancha, al almacenamiento en la nube, al procesamiento de datos masivos, y a la ciberseguridad, entre otras cosas
Talento digital	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con capital humano con destrezas digitales para investigación y desarrollo (I+D), innovación y trabajo técnico
Transformación digital de sectores estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> - Transformación digital de cadenas de valor o de sectores tradicionales como energía, salud o construcción
Adopción digital en pymes	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas específicas enfocadas en facilitar la difusión y prueba de nuevas tecnologías - Fortalecimiento de las capacidades gerenciales y tecnológicas que permitan desplegar estrategias de transformación digital e impulsar nuevos modelos de negocios
Mecanismos de prueba	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas específicas enfocadas en facilitar la difusión y prueba de las nuevas tecnologías
Compras públicas como impulsoras de los procesos de digitalización	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado debe impulsar los procesos de digitalización a través de la regulación o las compras públicas

Fuente: C. Suaznábar y J. Benavente, "Políticas 4.0 para la cuarta revolución industrial", Puntos sobre la I, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 3 de diciembre de 2018; Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN).

2. Gobernanza de políticas público-privadas en el sector exportador de servicios modernos

En el Perú, en lo referente a la exportación de servicios hay que recurrir al PENX 2025, en el que se fijan los pilares y objetivos, así como las líneas de acción. En el corto plazo, en materia de servicios, el Departamento de Exportación de Servicios de PROMPERU presenta cada año el Plan Operativo Institucional. El PENX 2025 indica que los programas presupuestales se basarán en la metodología de presupuestos por resultados que aplica el Ministerio de Economía y Finanzas con carácter anual; sin embargo, dicha metodología requiere la definición de indicadores y resultados y, en el caso de programas multisectoriales, la participación de diversas entidades.

Si bien a fines de diciembre de 2018 el MINCETUR realizó un balance del desempeño del PENX 2025, el análisis ha sido general, sin entrar en detalles acerca del comercio de servicios. Ello impide un estudio profundo de las políticas de fomento para el aumento de las exportaciones de servicios.

El MINCETUR pretende alcanzar la meta de 13.000 millones de dólares en exportación de servicios para 2021 y de 18.000 millones de dólares para 2025. Sin embargo, no se analiza en qué forma concreta los planes se proponen cumplir esa meta. Tampoco se señala una correlación cuantitativa entre el PENX 2025 y el Plan Operativo Institucional de PROMPERU; en definitiva, no se describe cómo se logrará el salto de casi un 100% en el valor de las exportaciones.

a) Principales instituciones y actores públicos y privados a cargo de la definición y ejecución de políticas específicas en torno al sector de servicios modernos

En el marco del PENX 2003-2013 se destaca la necesidad de fortalecer e impulsar la institucionalidad del sector, mientras que en el Programa de Promoción de Exportación de Servicios se resalta la importancia de generar un grado de institucionalidad con el sector privado. Por ese motivo, algunas cámaras y asociaciones se fueron incorporando a la agenda de PROMPERU, a saber, la Asociación Peruana de Productores de Software (APESOF) (2000), la Cámara de Comercio de Lima (2004), la Asociación de Exportadores (ADEX) (2004), la Asociación Peruana de Centros de Contacto (APECCO) (2007), la Cámara Peruana del Libro (2010), la Sociedad Nacional de Industrias (2011), la Asociación de Exportadores (ADEX) (2011), la Asociación Nacional de Empresas de Cobranza del Perú (ANECOP) (2014), la Asociación de Estudios de Arquitectura (AEA) (2014) y la Asociación Peruana de Diseño (2016). Sin embargo, de acuerdo con PROMPERU, no se está incluyendo a la Asociación Peruana de BPO & ITO (APEBIT) ni a la Cámara Peruana de Franquicias (CPF), pero sí a las siguientes entidades públicas: MINCETUR, Ministerio

de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Producción, oficinas comerciales en el exterior y oficinas diplomáticas en el exterior (Edery, 2018a).

La necesidad de consolidar la institucionalidad para el fomento de las exportaciones llevó a que, en el marco de la Comisión Multisectorial Mixta Permanente del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) —creada por el decreto supremo núm. 002-2003 del MINCETUR—, la Ley núm. 29.646 de Fomento al Comercio Exterior de Servicios instaurara el Comité Multisectorial para el Desarrollo del Comercio Exterior de Servicios. Este comité tiene por finalidad elaborar y monitorear los siguientes planes: i) Plan Estratégico de Desarrollo de Comercio Exterior de Servicios; ii) Plan de Promoción de Exportación de Servicios; y iii) Plan de Atracción de Inversiones del Sector Servicios. La resolución ministerial núm. 209-2013 del MINCETUR estableció su composición, dividiendo a sus participantes entre el sector público y el privado. Por el sector público se incluyen: MINCETUR, PROMPERU, MEF, Ministerio de Educación, Ministerio de la Producción, Ministerio de Relaciones Exteriores, ProInversión e INEI. Los gremios empresariales nominados fueron la Asociación de Exportadores (ADEX), la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (ComexPerú), la Sociedad Nacional de Industrias (SIN) y la Cámara de Comercio de Lima. Los miembros del sector privado fueron nominados por resolución ministerial y no se designaron representantes del sector académico. El Comité Multisectorial está adscrito al MINCETUR, que lo preside, y un representante de PROMPERU actúa como secretaría técnica. Sin embargo, en la práctica el comité no se reúne y no existen grupos de trabajo.

b) Liderazgo y mecanismos de coordinación entre PROMPERU y los exportadores de servicios

El Departamento de Exportación de Servicios ha sido el principal responsable de que las exportaciones crecieran de 1.716 millones de dólares en 2003 a 7.394 millones de dólares en 2017 (Edery, 2018b). Sin embargo, la relación entre los sectores público-privado y dentro del sector público no ha sido la ideal.

En primer lugar, la sociedad peruana muestra una enorme desconfianza frente a las autoridades e instituciones. Con relación a las segundas, la desconfianza ubica al Perú en el primer lugar entre 35 países (*ranking* de International Social Survey Programme (ISSP) 2014). Por su parte, también en las esferas gubernamentales es común el reclamo de que el sector privado realice una labor de seguimiento, evaluación, difusión y coordinación de acciones, a fin de complementar la labor del Estado. Más aún, muchas de las entidades gremiales no participan activamente en las negociaciones del Estado o tienen un escaso nivel de representación de sus asociados.

El gran número de entidades gremiales relacionadas con la exportación de servicios no ha favorecido la colaboración a la hora de recopilar

información técnica ni de estadísticas que permitieran al Estado conocer los modelos de negocio generados en el sector privado. Esta carencia fue generalmente subsanada por el Departamento de Exportación de Servicios de PROMPERU, que acompañó la labor de los exportadores de servicios que se ponían en contacto con dicha institución. No obstante, la renuencia del sector privado a solicitar incentivos al Estado, sumado al escaso presupuesto con que cuenta PROMPERU, hizo que el área encargada de promover las exportaciones de servicios (esto también se aplica a los servicios modernos) se concentrara en empresas que exhibían un grado de madurez cercano al de la internacionalización.

La interacción entre diferentes entidades estatales y la integración de planes y políticas públicas tampoco han sido satisfactorias en el Perú. Desde el punto de vista de las políticas públicas, el propio PENX 2025, encargado de la promoción de las exportaciones, señala que es necesaria una labor de articulación con una gran cantidad de programas, como los Lineamientos de Política Agraria (Ministerio de Agricultura y Riego), el Programa País de la OCDE con Perú (Ministerio de Economía y Finanzas), la Agenda de Competitividad (Consejo de la Competitividad y Formalización), Crear para Crecer (Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), el Programa Nacional de Diversidad Productiva (Ministerio de la Producción), el Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte (Ministerio de Transportes y Comunicaciones) y el Plan Bicentenario: —el Perú hacia el 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros y Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Esta enumeración incluye algunos planes inactivos y omite otros que se van formulando en el tiempo, por ejemplo, el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad (Innovate Perú), dependiente del Ministerio de la Producción, a través del cual se cofinancian proyectos de innovación y emprendimiento para incrementar la productividad empresarial.

El Departamento de Exportación de Servicios depende de la Subdirección de Promoción Internacional de la Oferta Exportable, que a su vez está en la órbita de la Dirección de Promoción de Exportaciones. Vale decir, no se encuentra situada en el escalafón administrativo correspondiente a los ambiciosos objetivos de promover las exportaciones de servicios. Esta dirección se encuentra en una evidente desventaja política, ya que no solo debe escalar sus decisiones a sus diferentes dependencias internas, sino que tiene que articular sus estrategias con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), diferentes ministerios (MINCETUR, MEF, Ministerio de la Producción, MTC y Ministerio de Relaciones Exteriores) y entidades estatales (por ejemplo, ProInversión y el INEI).

Por otro lado, el Departamento de Exportación de Servicios está compuesto solamente por un coordinador, un especialista, un analista y una secretaria.

Esto demuestra la escasez de recursos humanos de que se dispone para el fomento del comercio de servicios. Habida cuenta de su escaso presupuesto para promocionar las exportaciones de servicios, PROMPERU se ha enfocado en objetivos selectivos, como incorporar a 100 empresas regionales, constituir 6 centros de negocios en el exterior, internacionalizar 50 nuevas empresas y colaborar con 160 empresas beneficiadas para su participación en ferias y misiones especializadas (Edery, 2018a).

En este sentido, en vista de los problemas estructurales del departamento y siguiendo los principios de Devlin y Moguillansky (2012), queda de manifiesto que existe un inadecuado escalafón administrativo dentro del Estado peruano y una escasez de personal calificado para impulsar el comercio de servicios modernos.

El escaso grado de institucionalidad del Estado peruano, que incide directamente en la desconfianza del sector privado hacia las entidades públicas, ha dificultado una comunicación fluida entre ambas esferas de actuación. Este antecedente ha de ser tomado en cuenta para entender la colaboración público-privada en el Perú.

Por último, cabe mencionar que también existen mucha superposición de competencias en la promoción de la prestación de servicios, como son los casos del MTC en materia de Agenda Digital y el Ministerio de la Producción en los temas relacionados al fomento de la innovación y las empresas emergentes.

c) Funcionamiento de las principales instituciones públicas y sus instrumentos

Durante la década de 1990, el Estado peruano se redujo en varios aspectos y creció en otros. En su conjunto, las instituciones de Gobierno fueron reformadas, directa o indirectamente, por las políticas de ajuste estructural, una de cuyas metas fue reducir el tamaño y el alcance de la intervención pública. Este modelo hacía hincapié en el funcionamiento de los mercados, a través del sector primario, con cierto énfasis en la lucha contra la pobreza y los problemas distributivos (Gestión, 2013). El enfoque del modelo hacia una política industrial se puede sintetizar en una frase que circula en el ambiente empresarial: “no hay mejor política industrial que la ausencia de política industrial”. Según esta visión, el rol del Estado debe limitarse a mejorar la infraestructura y destrabar los trámites burocráticos que ahogan la iniciativa privada.

Debido a la animadversión a la intervención del Estado en la economía peruana, este pasó a cumplir solamente el rol de custodio del funcionamiento autónomo del mercado. Esta corriente de pensamiento propugnada por los responsables de las políticas económicas ha impedido que se elaborasen políticas industriales modernas en el país.

Habida cuenta de la preeminencia de la aplicación de políticas económicas ortodoxas, el Perú solamente buscó fortalecer la competitividad internacional de las industrias existentes, de manera horizontal. Tal como señalan Devlin y Mognillansky (2012, pág. 10), al no ser el Perú un país proclive a otorgar beneficios a nivel sectorial, se concentró exclusivamente en mejorar la competitividad de la economía de manera transversal. Por ese motivo el Estado no ofreció a los exportadores de servicios un conjunto de incentivos suficientes.

Además, el bajísimo nivel de institucionalidad que se observa en el Perú, sumado a la desconfianza existente entre los sectores público y privado, han entorpecido la formación de alianzas público-privadas. No obstante, ha habido casos de un incipiente movimiento en esa dirección, como el llevado a cabo por el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNC), entidad dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La tarea que se le encomendó al CNC fue la de mejorar la capacidad del Perú para competir en el mercado internacional. Con dicho fin, cumple una función articuladora de esfuerzos, tanto de los sectores público y privado como del académico, para priorizar acciones y promover reformas que mejoren la competitividad. En 2005, esta entidad redactó el Plan Nacional de Competitividad, que contiene siete líneas estratégicas. Posteriormente se establecieron las Agendas de Competitividad 2012-2013 y 2014-2018, con ocho líneas estratégicas.

Pese a que no existía una arquitectura institucional muy desarrollada, gracias a la conformación de equipos con representantes de los sectores público y privado, así como el establecimiento de objetivos cuantificables y la rendición de cuentas por parte de la secretaría técnica, se generó una práctica de cómo puede funcionar con éxito una alianza público-privada en el Perú. En cuanto al diseño de dicha asociación, fue de amplio alcance (Devlin y Mognillansky, 2012), e incluía a la mayoría de los ministerios del gobierno central y de los gremios empresariales. El eje político sobre el cual giró esta experiencia fue el MEF, en concreto la secretaría técnica del CNC. Esta se reunía con el sector privado y, por medio de una agenda consensuada trataba de coordinarse con todos los organismos públicos. Si bien los avances eran moderados, el funcionamiento del CNC fue generando confianza entre el Estado y los empresarios.

La falta de mecanismos legales que pudieran imponer obligaciones para el cumplimiento de los objetivos en el sector público fue una de sus principales dificultades de esta experiencia. Si bien las agendas se centraron en un enfoque de cambio normativo, los objetivos fueron difíciles de cuantificar, salvo los legislativos; ello, a su vez, impidió la evaluación de los impactos y su riguroso monitoreo. Por otro lado, debido a la falta de una partida presupuestaria específica para la CNC la experiencia no tuvo todo el éxito previsto.

Respecto a los demás problemas que enfrentó esta experiencia de alianza público-privada, por un lado si bien el personal de la secretaria técnica se caracterizaba por su profesionalidad, los escasos recursos humanos y la amplitud de la agenda impidieron un avance más rápido en el cumplimiento de los objetivos de las diferentes agendas de competitividad anunciadas. Además, la falta de participación y representación de los gobiernos regionales y locales en el país generaron trabas adicionales.

Conforme a lo afirmado por Devlin y Mogueillansky (2012) en cuanto al síndrome de la refundación, la entidad fue rebautizada por el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski como Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), dejando sin efecto los trabajos y rendiciones de la Agenda de Competitividad 2014-2018.

Bajo la presidencia de Martín Vizcarra y ante el descenso en los diferentes *rankings* sobre la competitividad del país⁵, este tema volvió a situarse en el centro de la agenda política. En julio de 2018 el CNCF publicó, para que la sociedad civil formulara comentarios al respecto, un documento denominado “Principales Ejes para Impulsar la Competitividad y Productividad”, en el que se proponen como ejes la infraestructura; la formulación y acumulación del capital humano; el mercado laboral; el comercio exterior y las cadenas logísticas; la ciencia, tecnología e innovación; las instituciones; el ambiente de negocios, y el financiamiento.

En consonancia con ello, a fines de 2018 el sector privado (a través del Consejo Privado de Competitividad, promovido por el Instituto Peruano de Administración de Empresas y financiado por el Banco de Desarrollo de América Latina) presentó en sociedad el primer Informe de Competitividad 2019. Este documento tiene por objetivo realizar un diagnóstico de la situación de la competitividad del Perú y los retos que enfrenta el país, así como presentar un conjunto de propuestas para lograr un mayor nivel de competitividad. Las materias que cubre el informe son las siguientes: infraestructura; mercado laboral; sistema de justicia; ambiente de negocios; logística; capital humano y competencias, y ciencia, tecnología e innovación.

En el mismo acto de presentación del primer Informe de Competitividad 2019, el Presidente Vizcarra anunció la próxima publicación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Los lineamientos de dicha política tienen algunos

⁵ De acuerdo con el *ranking* de competitividad del Foro Económico Mundial 2017-2018, el Perú se ubica en el puesto 72, 11 posiciones por debajo de la que tenía en 2012. A nivel latinoamericano, el país mantiene la sexta posición, por detrás de Chile (33), Costa Rica (47), Panamá (50), México (51) y Colombia (66). El análisis de los indicadores que publica el Foro Económico Mundial revela que el retroceso y rezago de la competitividad de la economía peruana se deben a una infraestructura inadecuada, marcos normativos y regulatorios que en algunos casos afectan el normal funcionamiento de los mercados de factores y de bienes y servicios, y la falta de institucionalidad.

puntos en común con la propuesta del Consejo Privado de Competitividad, pero también incluyen otros asuntos, como los mecanismos de financiamiento, el comercio exterior y la sostenibilidad ambiental. Pese a que existen estos dos instrumentos, el mismo Presidente indicó que las propuestas debían consensuarse entre los sectores público y privado, a fin de contar con una única política pública en materia de competitividad.

Actualmente se desconoce cómo se integrarán institucionalmente las entidades encargadas de promover la competitividad en el país. Sin embargo, la buena experiencia del CNC, centrada en la generación de confianza y en la creación de un espacio de diálogo público-privado, debería ser imitada y potenciada por la nueva política pública de competitividad. Asimismo, las políticas públicas para promocionar las exportaciones de los servicios modernos han de estar articuladas y coordinadas con un esquema institucional marco diseñado a la mayor brevedad.

B. Conclusiones y propuestas

Desde la década de 2000, el Perú ha venido incrementando sus exportaciones de servicios, tendencia que también se registra en materia de servicios modernos. Sin embargo, la participación del país en las exportaciones regionales de este sector continúa siendo muy reducida. Según el análisis del *2017 Global Services Location Index* de la consultora A.T. Kearney, esta situación podría verse revertida.

Con la excepción de un conjunto limitado de instrumentos de promoción comercial de servicios que brinda el Departamento de Exportación de Servicios, no hay una política pública estructurada para promocionar las exportaciones de servicios modernos: solo existe la devolución del impuesto general a las ventas para los exportadores de servicios. La dificultad que plantea la coordinación de las entidades estatales para fomentar este desarrollo queda reflejada en la gran cantidad de planes y programas que no se articulan ni se ponen en práctica.

En el Perú no ha sido fácil establecer asociaciones público-privadas, debido en parte a la falta de confianza del sector privado en el Estado. Esta situación también se ha repetido en materia de exportación de servicios, ya que los empresarios no han solicitado con insistencia políticas de apoyo por parte de PROMPERU. Sin embargo, las acciones realizadas por este organismo han sido positivas. Por ejemplo, el Foro Internacional de Exportación de Servicios (Perú Service Summit) ha sido emblemático en la región, pese al reducido presupuesto con que cuenta.

Por otro lado, el Departamento de Exportación de Servicios ha tenido que alentar a las empresas a que se constituyan gremialmente y ha tratado de fomentar su desarrollo a través de diferentes programas y actividades

promocionales en el sector. La gran atomización de entidades gremiales y su escasa representatividad tampoco contribuyó a que las mismas pudieran aportar herramientas técnicas significativas al sector público. La participación del sector empresarial en la asociación público-privada en materia de servicios es de vital importancia, dado que serán las empresas las que aporten los insumos de innovación y la mutación de los diferentes modelos de negocios.

La falta de institucionalidad en materia del comercio de servicios ha sido reconocida por el propio Estado peruano en la Ley núm. 29.646 de Fomento al Comercio Exterior de Servicios, que crea el Comité Multisectorial para el Desarrollo del Comercio Exterior de Servicios. Sin embargo, este comité no se ha puesto en funciones.

Una buena práctica de gobernanza ha sido la experiencia que se desarrolló a través del CNC. Una de las alternativas a futuro sería adoptar este esquema institucional, pero evitando repetir las dificultades que se presentaron en su funcionamiento. En el Perú, la entidad que lidere la política pública de competitividad debería ser del más alto nivel, ya sea el Presidente de la República o el Presidente del Consejo de Ministros. A su vez, a diferencia de lo que ha venido sucediendo, se debe establecer un presupuesto para que las entidades competentes y sector privado puedan elaborar una agenda de competitividad, así como ponerla en práctica y monitorear su cumplimiento. Otro aspecto por mejorar sería incorporar, dentro de los actores de dicha agenda, a las autoridades regionales y locales, así como a las empresas ubicadas fuera de la capital del país.

Para la formulación de políticas públicas que fomenten la exportación de servicios modernos es también importante incorporar la transformación digital de las empresas. Hasta el momento, en el Perú solo se ha fomentado la exportación de servicios de manera tradicional, incluso sin políticas públicas para el desarrollo del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Ello se debe a que se consideraba que el desarrollo de la tecnología era un tema transversal para el desarrollo económico del país. No obstante, sin el adecuado fomento a la innovación, la tecnología y la creación de capacidades para el tipo de empresas que presten servicios de alto valor de conocimiento, poco será lo que se pueda avanzar aplicando solamente incentivos de política comercial.

Las propuestas para una gobernanza de las políticas públicas y de las alianzas público-privadas varían de acuerdo con la amplitud de los temas a ser abordados por el esquema institucional elegido. Cualquier camino por el cual se opte para alentar la exportación de servicios deberá adoptar la forma de política de Estado, que trascienda las políticas de cada administración.

En el tema específico de la promoción de exportación de servicios, se podría reactivar el Comité Multisectorial para el Desarrollo del Comercio

Exterior de Servicios, pero incorporando a las autoridades regionales y locales, así como a las empresas del interior del país y al sector académico. Esta opción tiene como ventaja la existencia jurídica de una entidad para comenzar sin demoras el diseño de una política pública de promoción de exportación de servicios, incluido el fomento de la prestación de servicios modernos. El siguiente paso debería ser la autorización en el presupuesto de una partida específica, a fin de desarrollar con mayor detalle (vale decir, con objetivos cuantificables) los objetivos y líneas de acción del PENX 2025, así como implementarlos y monitorearlos. Por último, habría que precisar a nivel reglamentario la rendición de cuentas de forma periódica y el grado de obligatoriedad para el propio Estado que tienen que tener los acuerdos abordados en dicho foro.

La dificultad que plantea esta alternativa es que si bien en el Comité Multisectorial participan todas las entidades competentes en la reforma requerida, habría un sesgo a favor de instrumentos de política comercial, que si bien son necesarios, no son suficientes. Para una verdadera reforma se requieren numerosos cambios de políticas públicas en materia de innovación, producción y educación, que el enfoque en la promoción de la exportación de servicios podría no abarcar en su totalidad. De optarse por la vía del Comité, podría intentarse constituirlo inmediatamente, para luego incorporarlo como un todo a algún grupo o subgrupo que se constituya en una agenda de competitividad más amplia.

Si se opta por el andamiaje institucional de la competitividad en relación con las exportaciones de servicios modernos, habría que asignar esta temática a algún grupo o subgrupo de trabajo que se constituya de acuerdo con los ejes establecidos en virtud de la política nacional de competitividad. La ventaja más importante de optar por la vía de la competitividad es que, de diseñarse un esquema institucional adecuado, sería más fácil articular las diferentes políticas públicas necesarias para que despeguen posteriormente las exportaciones de servicios modernos.

La desventaja radica en el tiempo de implementación que lleve la política pública de competitividad. Recién a fines de 2018 se ha visto la necesidad de impulsarla y, debido a que existen dos planes (el público y el privado), llevará un tiempo consensuar dicha política y establecer por ley los ajustes institucionales.

El Perú cuenta con potencial para exportar servicios modernos, pero si bien se ha registrado un aumento relativo de esas exportaciones, el país deberá realizar una reforma, tanto institucional como en el diseño de políticas públicas, que no deberá dilatarse en tiempo a fin de no quedar al margen del nuevo escenario del comercio internacional.

Bibliografía

- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) (2011), *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*, Lima, marzo [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf.
- Chávez, M. (2012), “Cambios tributarios en la exportación de servicios: ¿avance o retroceso?”, Lima, Universidad ESAN, 19 de noviembre [en línea] <https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2012/11/19/cambios-tributarios-exportacion-servicios/>.
- CNC (Consejo Nacional de la Competitividad) (2014), *Agenda de Competitividad 2014-2018*, Lima.
- (2012), *Agenda de Competitividad 2012-2013*, Lima, febrero [en línea] https://www.cnc.gob.pe/images/cnc/Institucional/Agenda_Competitividad_2012_2013.pdf.
- CODESI (Comisión Multisectorial para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú) (2011), *Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú: la Agenda Digital 2.0*, Lima, julio [en línea] <https://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/tic/documentos/agendadigital20.pdf>.
- Dávila, C. (2018), “Tendencias del mercado de TI y de la transformación digital: impacto en los servicios de TI y BPO, a nivel mundial”, documento presentado en el VIII Foro Internacional de Exportación de Servicios, Lima, 29 de agosto [en línea] <http://www.peruservicesummit.com/Content/Presentaciones/Carlo-Davila-IDC-PSS2018.pdf>.
- Devlin, R. y G. Mognillansky (2012), “What’s new in the new industrial policy in Latin America?”, *Policy Research Working Paper*, N° 6191, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Durán Lima, J. y M. Álvarez (2009), “Indicadores de comercio exterior y política comercial: análisis y derivados de la balanza de pagos”, *Documentos de Proyectos (LC/W.259)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Ederly, D. (2018a), “Internacionalización de la oferta peruana de servicios: Plan Operativo Institucional 2018”, documento presentado en el VIII Foro Internacional de Exportación de Servicios, Lima, 29 de agosto [en línea] <http://www.siicex.gob.pe/siicex/resources/sectoresproductivos/Plan%20de%20Exportaci%C3%B3n%20de%20Servicios%202018.pdf>.
- (2018b), “El camino hacia la exportación de una oferta diferenciada y competitiva: el aporte del programa de promoción de exportación de servicios de PROMPERU”, documento presentado en el VIII Foro Internacional de Exportación de Servicios, Lima, 29 de agosto <http://www.peruservicesummit.com/Content/Presentaciones/Presentacion-ForoPSS2018-David-Ederly-PROMPERU.pdf>.
- Foro Económico Mundial (2016), *Networked Readiness Index*, Ginebra [en línea] <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index>.
- Gestión (2013), “Centrum: ‘Gobierno no tiene claro qué significa una política industrial que dé desarrollo’” [en línea] <https://gestion.pe/economia/centrum-gobierno-claro-significa-politica-industrial-desarrollo-45736-noticia/>.
- ISSP (International Social Survey Programme) (2014), *ISSP 2014 Study Monitoring Report*, Mannheim [en línea] <https://dbk.gesis.org/dbksearch/sdesc2.asp?ll=10¬abs=&af=&nf=&search=&search2=&db=e&no=6670>.

- MINCETUR (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo) (2016), *Reglamento Operativo del Programa de Apoyo a la Internacionalización (PAI)*, Lima, abril [en línea] http://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/facilitacion_comercio_exterior/Financiamiento_CE/Reglamento_Operativo_PAI.pdf.
- _____(2015), *PENX: Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*, Lima [en línea] https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/plan_exportador/Penx_2025/PENX_FINAL_101215.pdf.
- Ministerio de la Producción (2014), *Plan Nacional de Diversificación Productiva: documento sujeto a consulta pública*, Lima, mayo [en línea] https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/mp_plan_nacional_de_diversificacion_productiva_2014.pdf.
- Suaznábar C. y J. Benavente (2018), “Políticas 4.0 para la cuarta revolución industrial”, *Puntos sobre la I*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 3 de diciembre [en línea] <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/politicas-de-transformacion-digital/>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2017), *Informe sobre la economía de la información 2017: digitalización, comercio y desarrollo*, Ginebra.

Capítulo VIII

Uruguay: el dinamismo alimentado por incentivos duraderos¹

Federico Bermúdez²

Mariana Ferreira³

Javier Peña Capobianco⁴

Introducción

En el Uruguay existe una clara conciencia sobre la relevancia del sector de servicios como herramienta para aumentar las inversiones, las exportaciones y el empleo de calidad. Como reflejo de ello, en las últimas tres décadas, el país ha logrado un cambio estructural sustantivo en la composición de su oferta exportable. En particular, se destaca el crecimiento de las exportaciones de turismo y el surgimiento de las exportaciones de servicios modernos (casi inexistentes hace 30 años). Estos subsectores, favorecidos por las

¹ Para la elaboración de este artículo, los autores contaron con valiosa información suministrada por Alejandro Ferrari, Coordinador del Programa Servicios Globales, de Uruguay XXI; Guillermo Riso, Presidente de la Cámara Uruguaya de Servicios de Arquitectura e Ingeniería (CUSAI); Martín Reina, Director de RDA Ingeniería; Matías Olmedo, representante del Grupo de Centros de Servicios Compartidos del Uruguay; Marcelo Casciotti, Director Ejecutivo de la Cámara de Asesores de Inversión del Uruguay (CAIU); Leonardo Loureiro, Presidente de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI); Jaime Miller, Gerente General de Zonamerica; Sara Goldberg, Gerente de Operaciones de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII); Federica Gómez, representante en el Uruguay del Área de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Marcel Vaillant, del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (REDLAS), y Álvaro Ons, Secretario Ejecutivo de Transforma Uruguay.

² Jefe de Proyecto, Departamento de Inteligencia Competitiva, Uruguay XXI.

³ Gerente, Departamento de Inteligencia Competitiva, Uruguay XXI.

⁴ Secretario General, Asociación Latinoamericana de Exportadores de Servicios (ALES).

transformaciones globales y las ventajas que presenta el Uruguay como un buen lugar para hacer negocios, son hoy de los más dinámicos de la economía.

En el presente capítulo se examina el desempeño exportador de los servicios modernos en el Uruguay. A tal fin, se analiza si ese desempeño se ha visto acompañado por políticas público-privadas diseñadas específicamente para su promoción y se examina cómo se conforma la gobernanza de estas políticas y cuáles son los desafíos para mejorarla.

Se emplean distintas fuentes de información y se cuantifica la importancia del sector sobre la base de las estadísticas del Banco Central del Uruguay (BCU). A los efectos de complementar esta información y contar con estimaciones más aproximadas de las exportaciones por tipo de servicios, se utilizan los datos del Censo de Zonas Francas realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), así como información proveniente de la Dirección General Impositiva (DGI). También se desarrolla la propuesta de valor del Uruguay, y se describen las políticas e incentivos y la institucionalidad que existe en el país para la prestación de servicios modernos. Por último, se exponen los resultados de las entrevistas cualitativas de informantes clave de distintas instituciones públicas y privadas, realizadas con el fin de abordar el tema de la gobernanza. Dichas entrevistas aportaron, desde diferentes perspectivas, recomendaciones para seguir desarrollando y promoviendo el sector.

En 1990, los servicios modernos representaban solo el 2% de las exportaciones totales del Uruguay, mientras que en 2017 eran el 12% del total exportado de bienes y servicios. En un período en que las exportaciones uruguayas de bienes se multiplicaron por 6, las de servicios modernos se multiplicaron por más de 50. Sobre la base de las estadísticas del BCU, se puede determinar que el Uruguay ha exportado servicios por un promedio de casi 5.000 millones de dólares en los últimos cinco años, de los cuales aproximadamente el 40% son servicios modernos. Además, se estima que estos últimos representan un valor cercano al 5% del PIB del Uruguay. El régimen de zonas francas del país se utiliza ampliamente y, en particular, existen zonas francas que se especializan únicamente en la exportación de servicios. De hecho, los datos obtenidos de fuentes complementarias al BCU muestran que el 78% de los servicios modernos exportados proviene de alguna zona franca.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se presenta la evolución del sector de servicios en las exportaciones del país, poniendo especial énfasis en los servicios modernos. En la segunda sección se describen las instituciones y herramientas involucradas en la promoción de los servicios modernos. En la tercera sección se analiza la gobernanza en la promoción de los servicios modernos en el Uruguay. El capítulo concluye con recomendaciones relativas a las acciones que se podrían llevar a cabo para mejorar la gobernanza.

A. El comercio de servicios modernos en el Uruguay en la última década

La economía uruguaya atraviesa el período más largo de crecimiento económico de su historia. El Uruguay ha crecido en forma ininterrumpida durante los últimos 15 años, sorteando la crisis financiera internacional de 2009 y soportando las presiones recesivas regionales de 2015-2016. En la última década, el crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) se ubicó en torno al 4,3% anual (por encima del promedio de América Latina, que fue del 3,4%) (FMI, 2018)⁵. En particular, en 2017, el Uruguay creció un 2,7% por el impulso del consumo interno y las exportaciones de bienes y servicios. Para los próximos años se espera que siga creciendo, con tasas superiores al 3%, y que este crecimiento se vea impulsado fundamentalmente por el consumo y por una recuperación de la inversión.

El Uruguay no solo ha crecido, sino que ha sido partícipe de las transformaciones digitales más recientes, en el marco de las tendencias del comercio de servicios que se produjeron en la región. El país ha experimentado un proceso de apertura en los últimos 30 años que le ha permitido insertarse de manera dinámica en los flujos comerciales globales, a la vez que ha realizado una profunda transformación productiva. Esta se refleja en un importante cambio en la composición de sus exportaciones (Uruguay XXI, 2017).

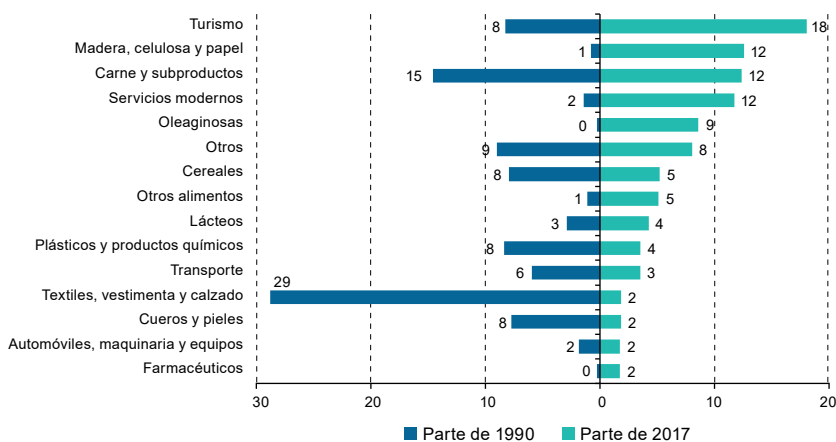
En el gráfico VIII.1 se muestra el cambio estructural de las exportaciones uruguayas en las últimas tres décadas. Se destaca el crecimiento del turismo y el surgimiento de los servicios modernos (casi inexistentes hace 30 años). Estos subsectores, favorecidos por las transformaciones globales y las ventajas que presenta el Uruguay como lugar para hacer negocios, son hoy de los más dinámicos de la economía. Asimismo, se constata el desarrollo de nuevas ramas exportadoras agroindustriales, que son mucho más intensivas en tecnología que las tradicionales (por ejemplo, la industria celulósica y los cultivos agrícolas).

Los servicios modernos (que en 1990 representaban solo el 2% de los envíos totales del Uruguay) actualmente acumulan el 12% del total exportado de bienes y servicios. En un período en que las exportaciones uruguayas de bienes se sextuplicaron, las exportaciones de servicios modernos se multiplicaron por más de 50. Estos registros se explican porque eran niveles de exportaciones casi inexistentes en los años noventa. Además, se estima que las exportaciones de servicios modernos representan un valor cercano

⁵ En el promedio de América Latina se incluyen la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

al 5% del PIB del Uruguay. Gracias a su gran crecimiento, estos servicios son en la actualidad tan importantes en la canasta exportadora uruguaya como el turismo y las exportaciones de los principales productos agropecuarios.

Gráfico VIII.1
Uruguay: estructura de la oferta exportable, 1990 y 2017
(En porcentajes del total exportado de bienes y servicios)

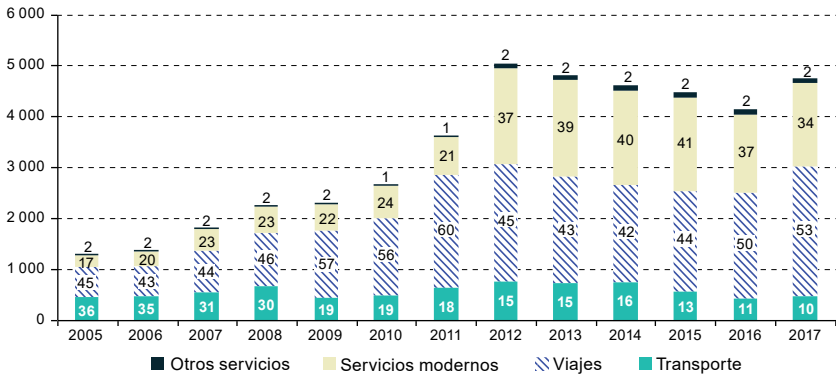


Fuente: Uruguay XXI sobre la base del Banco Central del Uruguay (BCU), Dirección Nacional de Aduanas (DNA), Dirección General Impositiva (DGI) y Área de Zonas Francas (MEF).

En el gráfico VIII.2 se presenta la desagregación de las exportaciones de servicios del Uruguay por categoría y su evolución en los últimos 13 años. Actualmente, del total de servicios exportados, más del 50% corresponde a turismo, el 34% son servicios modernos y el transporte representa apenas el 10%. No obstante, lo más interesante es examinar la importancia que han adquirido las exportaciones de servicios modernos, que se duplicaron en el período considerado.

Más allá del valor actual, cabe destacar que las exportaciones de servicios del Uruguay crecieron a una tasa anualizada del 11,4% en los últimos 13 años. Esto se explica fundamentalmente por el marcado crecimiento de las exportaciones de servicios modernos (cuya tasa anualizada fue del 18,1%). También incidieron las exportaciones de turismo (con un crecimiento promedio del 12,9%), mientras que los servicios de transporte se mantuvieron a niveles prácticamente invariables. Con más de 1.600 millones de dólares, las exportaciones de servicios modernos representaron en 2017 poco más del 3% del PIB del Uruguay.

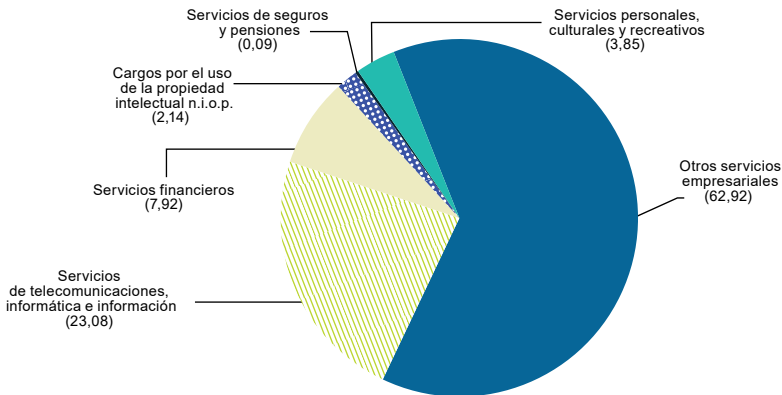
Gráfico VIII.2
Uruguay: exportaciones de servicios, 2005-2017
 (En millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Uruguay XXI sobre la base del Banco Central de Uruguay (BCU) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En el gráfico VIII.3 se muestra cómo se componen las exportaciones de servicios modernos del Uruguay. Los más importantes son los otros servicios empresariales, que representan el 60% de las exportaciones de servicios modernos. Les siguen (pero con menor participación) los servicios de telecomunicaciones, informática e información que, a su vez, han sido los más dinámicos en los últimos años.

Gráfico VIII.3
Uruguay: exportaciones de servicios modernos, 2017
 (En porcentajes del total de servicios modernos)



Fuente: Uruguay XXI sobre la base del Banco Central de Uruguay (BCU).

Nota: n.i.o.p. – no incluido en otra parte.

1. Exportaciones de servicios modernos desde las zonas francas

En el Uruguay, las zonas francas han tenido un rol clave en el desarrollo de los servicios exportables. Partiendo de lo que prevé la ley sobre dicho régimen, se puede realizar cualquier tipo de actividad (comercial, industrial o de servicios) con importantes exoneraciones tributarias. En el caso de los servicios, se incluye la prestación de todo tipo de actividades desde zonas francas, ya sea dentro de una misma zona, a usuarios o desarrolladores de otras zonas francas o a terceros países y, en algunos casos, a clientes dentro del Uruguay⁶.

Una parte significativa de los servicios modernos que exporta el Uruguay se realizan desde las zonas francas. No se posee información del monto exportado con la misma clasificación que la balanza de pagos. Sin embargo, a partir del Censo de Zonas Francas (los últimos datos disponibles son de 2016) se puede obtener una aproximación de las ventas de servicios al exterior, según empresas que operan en rubros similares (Uruguay XXI, 2017). En el cuadro VIII.1 se detallan las exportaciones realizadas por empresas en zonas francas, agrupadas por actividad según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.4, respecto de las actividades que entran en la definición de servicios modernos.

Cuadro VIII.1

Zonas francas del Uruguay: exportaciones de servicios según la CIIU, Rev.4, 2016
(En millones de dólares)

Sector de actividad	2016
Servicios de información y comunicación	217
Servicios financieros y de seguros	278
Servicios profesionales, científicos y técnicos	239
Servicios administrativos y servicios de apoyo	476
Total de servicios modernos	1 210

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo de Zonas Francas 2016.

Según los últimos datos disponibles, las exportaciones de servicios modernos desde las zonas francas totalizaron 1.210 millones de dólares. Aunque las cifras no son estrictamente comparables (dado que se utilizan fuentes distintas con metodologías diferentes), representan el 78% de las exportaciones de servicios modernos según la balanza de pagos. Ello refleja la importancia de las zonas francas para este tipo de actividades.

⁶ Para obtener más información, véase Uruguay XXI [en línea] <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/>.

2. Impacto de los servicios modernos en el empleo

Sobre la base de información del Censo de Zonas Francas y la Dirección General Impositiva, es posible contabilizar los empleos que genera la actividad de exportación de servicios modernos. Dentro de las zonas francas todos los empleos están orientados a la exportación pero, fuera de estas, las empresas brindan indistintamente servicios destinados al exterior o al mercado interno. Por lo tanto, en el caso de dichas firmas se realiza una estimación sobre la base de la proporción de las exportaciones en la facturación total (véase el cuadro VIII.2). Se estima que casi 1.700 empresas conforman el núcleo de los servicios modernos, que tienen orientación exportadora y emplean directamente a más de 18.000 personas (incluidas las zonas francas)⁷.

Cuadro VIII.2
Uruguay: empleo en la exportación de servicios modernos,
según la CIU, Rev.4, 2016^a
(En número de empresas y empleados)

Sección	Fuera de las zonas francas		Dentro de las zonas francas		Total	
	Empresas	Empleo	Empresas	Empleo	Empresas	Empleo
J Información y comunicación	572	2 887	76	1 753	648	4 640
K Actividades financieras y de seguros	68	2 349	145	1 133	213	3 482
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	440	3 582	226	1 968	666	5 550
N Actividades administrativas y servicios de apoyo	37	1 371	39	3 467	76	4 838
	1 117	10 188	486	8 321	1 603	18 509

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General Impositiva (DGI) y del Censo de Zonas Francas 2016.

^a En relación con el empleo fuera de las zonas francas, la estimación incluye todos los puestos en las empresas exportadoras, aunque también presten servicios destinados al mercado interno.

3. Innovación en los servicios modernos del Uruguay

Sobre la base de la última encuesta de innovación, realizada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), se analiza la participación de las empresas uruguayas del segmento de servicios modernos en actividades de innovación⁸. En términos generales, se constata que las empresas que realizan actividades clasificadas como servicios modernos suelen ser más innovadoras. Del total de los sectores relevados, el 27% de las empresas realizaron al menos una actividad de innovación. En el caso de los servicios modernos esta cifra se eleva a un 38% (véase el cuadro VIII.3). Entre las actividades

⁷ Para obtener más información, véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/zonas-francas>.

⁸ Véase [en línea] <http://www.anii.org.uy/institucional/documentos-de-interes/22/documentos-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion/>.

más innovadoras se encuentran las relacionadas con la investigación y el desarrollo (I+D), arquitectura e ingeniería, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el sector financiero. En cuanto a las características de las actividades de innovación en los servicios modernos, se destaca la adquisición de *hardware* y *software*, así como las actividades de inversión y desarrollo internas (véase el cuadro VIII.4).

Cuadro VIII.3

Uruguay: actividades de innovación en los servicios modernos, 2013-2015
(En porcentajes de empresas que realizan al menos una actividad de innovación)

		Empresas innovadoras
Industria y otros servicios	Industria	31
	Transporte y almacenamiento	20
	Restaurantes y hoteles	13
	Otros servicios	19
	Salud	44
Servicios modernos	Telecomunicaciones	42
	TIC	60
	Finanzas y seguros	53
	Arquitectura e ingeniería	77
	Creativas	27
	I+D	86
	Servicios de apoyo	24
	Servicios profesionales	29
	Total	27
	Total de servicios	25
Servicios modernos	38	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Encuesta de Actividades de Innovación 2013-2015.

Cuadro VIII.4

Uruguay: tipo de actividades de innovación, 2013-2015
(En porcentajes de empresas que innovan en los servicios modernos por tipo de innovación)

	Servicios modernos	Todos los sectores
Adquisición de TIC (<i>hardware</i> y <i>software</i>) para innovación	23	13
I+D interna	16	8
Capacitación para innovación	12	7
Adquisición de bienes de capital para innovación	12	14
Diseño organizacional y gestión para innovación	12	8
I+D externa	7	2
Estudios de mercado para innovación	4	2
Trasferencias de tecnología y consultorías para innovación	3	2
Ingeniería y diseño industrial para innovación	1	2
Empresas innovadoras (con al menos una actividad de innovación)	38	27

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Encuesta de Actividades de Innovación 2013-2015.

Si se analiza el perfil exportador de los distintos segmentos de los servicios modernos, se observa que los que más se orientan a la exportación son los relacionados con las TIC, los servicios de apoyo y los servicios profesionales. En la mayoría de los segmentos existe una propensión exportadora en las empresas que innovan (las excepciones son los servicios de apoyo, los servicios financieros y las telecomunicaciones).

Con respecto a la cualificación de la fuerza laboral, se observa que los sectores que emplean más trabajadores cualificados son los de I+D, TIC y arquitectura e ingeniería. Además, en general las empresas exportadoras tienen personal más cualificado. Entre las empresas del segmento de servicios modernos, aquellas que exportan tienen un 49% de profesionales en sus plantillas, frente al 33% de las que solo brindan servicios al mercado interno⁹.

B. Fomento de la exportación de servicios en el Uruguay

En el Uruguay, las exportaciones de servicios tradicionales tienen su propia institucionalidad. El turismo tiene como principal organismo rector al Ministerio de Turismo (MINTUR), responsable de definir, diseñar, promover, ejecutar, controlar y evaluar las políticas de Estado relativas a las actividades turísticas. Para ello coordina los esfuerzos y articula los intereses del sector público y privado¹⁰. En el caso del transporte, en 2010 se creó por ley el Instituto Nacional de Logística (INALOG)¹¹, que actúa como espacio de participación y coordinación público-privada para el desarrollo del sector logístico¹².

En el caso de los servicios modernos, la tendencia creciente de sus exportaciones se vincula, en parte, a las ventajas comparativas del país, que se reflejan en la propuesta de valor para el sector. Las políticas e incentivos específicamente creados para fomentar la actividad exportadora de servicios modernos en el Uruguay han jugado un papel importante. Todo ello se refleja en una institucionalidad conformada por un ecosistema orientado a promover la actividad de exportación de servicios modernos en el Uruguay. A continuación, se presentan en forma detallada estos tres aspectos y, en la siguiente sección, se analiza de qué manera se plasma en la práctica la interacción de los diferentes actores.

⁹ Encuestas de Actividades de Innovación (ANII 2013-2015).

¹⁰ Para obtener más información, véanse [en línea] <http://www.mintur.gub.uy/> y https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/Informe%20Turismo%20Marzo%20-%202017%20-%20Uruguay%20XXI_ES-4.pdf.

¹¹ Véase [en línea] <http://www.inalog.org.uy/es/home/>.

¹² Para obtener más información, véase [en línea] <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/>.

1. Propuesta de valor para la prestación de servicios modernos

El Uruguay tiene algunas características que lo diferencian de sus competidores y lo posicionan como un lugar de alta calidad y costos competitivos para prestar servicios al mundo. El reducido mercado y el tamaño de su población no constituyen una restricción cuando se trata de servicios. Además, el Uruguay tiene atributos particulares que lo hacen muy atractivo para determinados segmentos de servicios. Estas características son el eje a partir del cual se cimientan las políticas de promoción y desarrollo del sector. Las acciones de los sectores público y privado tienen por objeto mantener y mejorar estas condiciones. En este apartado se describen los principales puntos que se traducen en una propuesta de valor del Uruguay como país exportador de servicios.

Confiable: el Uruguay se presenta como el país más seguro de la región, debido a que ostenta una gran estabilidad política y social, respaldada por una democracia consolidada y un alto nivel de seguridad jurídica. Esto se refleja en la ubicación del país en las principales clasificaciones internacionales sobre clima de negocios e institucionalidad¹³. Su crecimiento económico sostenido en la última década ha estado acompañado de un conjunto de políticas que han mejorado la distribución del ingreso y reducido la pobreza a niveles históricos mínimos. De esta forma, el Uruguay se consolida en América Latina como el país más igualitario y con mejor distribución del ingreso (CEPAL, 2018a).

Acceso a los mercados: la ubicación geográfica y el dominio de idiomas (español, inglés y portugués), así como la afinidad cultural con los principales países desarrollados, posicionan al Uruguay como una plataforma de acceso a la región, que tiene una ubicación geográfica favorable respecto de mercados atractivos como los Estados Unidos y Europa.

El Uruguay se posiciona a nivel regional como polo logístico y de negocios dada la proximidad a los más importantes mercados de América del Sur. Las zonas francas, los puertos libres y el aeropuerto, así como los depósitos aduaneros, conforman una plataforma útil para el establecimiento de centros de distribución¹⁴.

¹³ El Uruguay se encuentra posicionado en el primer lugar de América Latina en los temas de baja percepción de la corrupción (Transparency International, 2018); democracia (*The Economist*, 2018); Estado de derecho (World Justice Project, 2018); prosperidad (Legatum Institute, 2018), calidad de vida (Mercer, 2018). Además, ocupa el segundo lugar en desarrollo y crecimiento inclusivo (WEF, 2018) y libertad de prensa (Reporteros Sin Fronteras, 2018).

¹⁴ Para obtener más información, véase [en línea] <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/infomacion/63233860ebdf0cc6b8f0f2bfb097f6667c44a018.pdf>.

Infraestructura tecnológica: el Uruguay tiene una posición destacada en la región por su infraestructura tecnológica. De acuerdo con el índice de desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Uruguay es el líder en América Latina en cuanto a la penetración de banda ancha fija móvil y la velocidad de conexión¹⁵. Con el impulso de la empresa estatal de telecomunicaciones (ANTEL), el Uruguay promueve la digitalización mediante la mejora continua de la infraestructura tecnológica.

Talento: el Uruguay cuenta con personal altamente competitivo gracias a la conjunción de varios factores, entre los que se destacan la alta calidad de la formación básica, técnica y universitaria, así como la flexibilidad y facilidad de los trabajadores uruguayos para adaptarse a nuevos procesos de producción o tecnologías. Por otro lado, la mano de obra uruguaya ha aumentado su dominio de otros idiomas, en particular inglés y portugués¹⁶. La población cuenta con un alto nivel educativo, siendo el Uruguay el país de América Latina que tiene una mayor tasa de alfabetización (98%) (CEPAL, 2018b). El acceso a la educación pública es gratuito desde la educación inicial hasta la universitaria. Además, el 100% de los estudiantes de secundaria a los 15 años han completado al menos tres años de inglés y dos de ciencias de la computación.

El Uruguay fue pionero a nivel mundial en la implementación del Plan Ceibal, una iniciativa pública que comenzó en 2007 y que brinda acceso gratuito a computadoras portátiles a todos los niños y docentes de escuelas y liceos públicos¹⁷. Mediante este programa, el Uruguay ha logrado reducir la brecha digital (en diez años, la diferencia de acceso entre los hogares más pobres y los más ricos pasó del 35% al 8%), aumentar la conectividad total en las instituciones educativas (alta velocidad a través de fibra óptica) e implementar diversas plataformas para el estudio de inglés, matemática, programación y robótica¹⁸.

2. Políticas e incentivos para el desarrollo de los servicios modernos

El Uruguay cuenta con un marco regulatorio favorable para promover las inversiones, con múltiples regímenes de incentivos que se adaptan a las necesidades de distintos sectores y una política activa de fomento de las inversiones, que se mantiene desde hace muchos años.

¹⁵ Véase [en línea] <https://www.itu.int/es/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx>.

¹⁶ Véase [en línea] <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/63233860ebdf0cc6b8f0f2bfb097f6667c44a018.pdf>.

¹⁷ Basada en el programa Una Laptop por Niño (OLPC) del Massachusetts Institute of Technology (MIT).

¹⁸ Para obtener más información, véase [en línea] <https://www.ceibal.edu.uy>.

En primer lugar, a los inversores no se les exige cumplir requisitos previos, obtener permisos especiales del Estado ni contar con una contraparte local para operar en el país. Tampoco existen restricciones al ingreso y la salida de capitales ni a la transferencia de utilidades, dividendos e intereses. El mercado de cambios es libre, por lo que las empresas pueden operar con total libertad en moneda local o extranjera. Asimismo, en el Uruguay existe un único sistema impositivo, basado en el principio de la fuente, por lo que no se gravan las rentas de fuente extranjera ni los activos localizados en el exterior.

En virtud de la Ley de Inversiones, el Uruguay asegura igual tratamiento a inversores nacionales y extranjeros. Ambos disponen de incentivos para la promoción de la inversión, sin ningún tipo de discriminación. Las principales ventajas para operaciones de servicios modernos son aquellas estipuladas por la Ley de Inversiones, los decretos sobre exoneraciones fiscales y los incentivos específicos para las exportaciones de servicios de TI, los centros de servicios compartidos, los centros de llamadas y las actividades de biotecnología. También el régimen de zonas francas y puertos y aeropuertos libres constituyen incentivos para el desarrollo de estas actividades en el país¹⁹.

3. Institucionalidad para los servicios modernos

En el Uruguay existen varias instituciones vinculadas a los servicios modernos. En esta sección se describen las entidades públicas, privadas y mixtas que, directa o indirectamente, contribuyen al desarrollo del sector.

Uruguay XXI es la agencia de promoción de exportaciones, inversión extranjera e imagen de país. Entre sus pilares estratégicos se destacan: contribuir a la internacionalización y la competitividad de las empresas uruguayas, captar inversión extranjera productiva, generar información estratégica para los encargados de la adopción de decisiones y posicionar al Uruguay en el contexto internacional. Es el organismo encargado de ejecutar el Programa de Servicios Globales de Exportación.

A los efectos de aumentar y diversificar las exportaciones de bienes y servicios del país, Uruguay XXI ofrece un conjunto de herramientas orientadas a las mipyme exportadoras o con potencial exportador, a fin de ayudarlas a insertarse en el mercado externo o consolidar su actividad exportadora²⁰.

¹⁹ Para conocer en forma detallada el marco regulatorio por el que se promueve la exportación de servicios modernos en el Uruguay, véase [en línea] <http://www.investinuruguay.uy/es/guias-inversor/regimenes-promocionales-para-la-inversion/>.

²⁰ Para obtener más información, véase [en línea] <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quiero-exportar/servicios/promocion/>.

También se genera información estratégica para asesorar a las mipyme exportadoras y a los inversores actuales o potenciales²¹.

Transforma Uruguay es una institución nueva, creada en virtud de la Ley núm. 19.472 de 2016, que tiene como fin promover el desarrollo económico, productivo e innovador del país. Se encarga de coordinar el trabajo de diversos actores del sector público. El objetivo principal consiste en expandir las actividades innovadoras de mayor valor agregado y contenido tecnológico nacional, mejorar la competitividad y orientar la promoción de la demanda tecnológica del sector público y la promoción de las inversiones.

Entre los actores del sector público que se encuentran en la órbita del sistema cabe mencionar la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y Uruguay XXI, entre otros. El Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad, integrado por 12 ministros, es el órgano rector del sistema y la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad (STPC) es la encargada de la coordinación.

Para alcanzar sus objetivos, se trabaja sobre la base de un Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, que es uno de los principales instrumentos de Transforma Uruguay. A través de este se impulsa una agenda para el período 2017-2021 en temas interrelacionados que tienen un impacto directo en la capacidad de transformación productiva del país y su competitividad. Esto se realiza en consulta con trabajadores, empresarios, emprendimientos de la economía social, investigadores e instituciones educativas. Sin embargo, no todo proyecto relevante para la transformación productiva y la competitividad debe ser necesariamente parte del Plan. Este se centra en proyectos que requieren la articulación o coordinación de varias instituciones y que tienen un impacto potencial sustantivo en el área respectiva. Es decir, se hace hincapié en los casos en que el enfoque de sistema vuelve factibles las actividades, facilita sustantivamente su concreción o les aporta una visión integral que potencie sus resultados.

En su primera versión, el plan está estructurado por proyectos en cuatro áreas de interés: innovación, desarrollo de capacidades (humanas y empresariales), clima de negocios e internacionalización. En la mayoría de los casos tienden a estar identificadas las instituciones del sistema, a partir de sus competencias respectivas, pero cada proyecto incorporará a actores

²¹ Para obtener más información, véase [en línea] <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/>.

de otros ámbitos (trabajadores, empresarios, entidades académicas y grupos de economía social, entre otros).

La Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) promueve el desarrollo del país por medio de programas e instrumentos que buscan mejorar la competitividad empresarial y territorial, con énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

La Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) promueve la investigación y la aplicación de nuevos conocimientos a la realidad productiva y social del país. Para ello, la ANII ofrece fondos destinados a proyectos de investigación, becas de posgrado nacionales e internacionales, y programas de incentivo a la cultura innovadora y el emprendedurismo, tanto en el sector privado como en el público. Con ese fin, la ANII desarrolló el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), un programa de incentivos económicos a investigadores nacionales. Además, creó el Portal Timbó, que ofrece a todos los uruguayos acceso gratuito a cualquier tipo de publicaciones científicas del mundo. La ANII funciona como mecanismo de articulación y coordinación entre los actores involucrados en el desarrollo del conocimiento, la investigación y la innovación.

La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de Información y del Conocimiento (AGESIC) es la institución que, desde la Presidencia, lidera el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento en el Uruguay, así como de la política digital del Estado. Además, elabora guías y procedimientos para impulsar el avance del gobierno digital en toda la administración pública. Dado que las TIC influyen de manera decisiva en la relación entre el Estado y los ciudadanos, se requieren acciones que construyan soluciones y habiliten las condiciones que las hagan posibles. Por ese motivo la AGESIC lidera el Plan de Gobierno Digital 2020, que consiste en un mapa de ruta dinámico para la transformación digital y la innovación, a fin de fortalecer la relación entre los ciudadanos y el Gobierno. La intención es que el Plan sea un instrumento acelerador de estos cambios, que impulse el uso intensivo de tecnologías como Internet, los dispositivos móviles y las plataformas compartidas, así como el aprovechamiento de los datos como parte integral de sus políticas de transformación²².

Al mismo tiempo, la AGESIC es la entidad responsable de coordinar la Agenda Uruguay Digital 2020, que integra las diferentes iniciativas prioritarias para avanzar en la transformación digital del país de forma inclusiva y sostenible, con el uso inteligente de las tecnologías.

²² Para obtener más información, véase [en línea] https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6539/1/plan_de_gobierno_digital.pdf.

El Ministerio de Economía y Finanzas es el organismo público que tiene a su cargo la administración de las zonas francas públicas, así como la supervisión y control de las zonas francas privadas. Entre sus responsabilidades se encuentran las estadísticas nacionales de zonas francas.

El Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) es el responsable del diseño y la instrumentación de las políticas públicas referidas a distintos sectores industriales, que giran en torno a la transformación y el fortalecimiento del aparato productivo nacional, con miras al desarrollo sostenible con justicia social, en el marco de la integración regional y la inserción en un mundo globalizado. Entre sus principales líneas de trabajo se destacan las acciones orientadas a apoyar a las mipyme, con énfasis en lo territorial y el emprendedurismo, así como la articulación de grupos de trabajo a través de los consejos sectoriales. Con estos espacios de trabajo, el MIEM nuclea a representantes del sector público, las empresas, los trabajadores y los círculos académicos con el fin de formular políticas sectoriales consensuadas, que incluyan la definición de metas, herramientas e indicadores, basados en objetivos y propósitos cuantificables.

La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) fue creada en 1974 bajo la forma jurídica de servicio público descentralizado y es la empresa de telecomunicaciones estatal del Uruguay. Provee a los uruguayos toda la gama de servicios de telecomunicaciones: telefonía fija, telefonía pública, voz y datos móviles, servicios de datos, servicios de valor agregado, multimedios y consultoría. ANTEL es líder en el mercado uruguayo y opera en competencia con empresas privadas en los mercados de datos y servicios móviles, aunque la competencia multimodal se da en todos los segmentos.

En materia de infraestructura, ha desarrollado junto con Google el cable submarino Monet, que permite que el país sea proveedor para la región y el mundo. Se ha instalado una vasta red de fibra óptica, que ha proporcionado conexiones de banda ancha a más del 75% de los hogares. También se destaca la inauguración del primer centro de datos del nivel III del país, que aprovecha la conectividad para dar respaldo y brindar seguridad a los activos digitales de empresas de la región²³.

La Cámara de Zonas Francas del Uruguay (CZFUY) fue constituida en 2008 con la visión de fortalecer el régimen de zonas francas, así como promocionar el desarrollo de plataformas de negocios desde esos enclaves. La comunidad empresarial que conforma la CZFUY se encuentra integrada por desarrolladores (explotadores) y usuarios (directos e indirectos) de las zonas francas uruguayas.

²³ Véase [en línea] <http://www.antel.com.uy/web/datacenter/inicio>.

La Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) representa a la industria de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Fue fundada en 1989, con el objetivo de “impulsar el desarrollo sostenible del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, dinamizando los mercados, facilitando el crecimiento y globalización de sus miembros y poniendo énfasis en el desarrollo de las personas y la responsabilidad social”²⁴.

La Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay (CTU) agrupa a 37 empresas de telefonía móvil, transmisión de datos, larga distancia internacional, centros de llamadas, integradores de contenidos, aplicaciones móviles y multimedia, y proveedores de infraestructura, equipamiento y servicios.

La Cámara de la Economía Digital del Uruguay (CEDU) nuclea a los principales actores de la economía digital nacional, tanto del sector público como del privado. Agrupa a las empresas asociadas y coordina, organiza y difunde sus actividades. También las representa ante los poderes públicos y los organismos oficiales y privados, en el ámbito nacional e internacional.

La Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS) tiene la misión de velar por el interés general del comercio y los servicios y del sector privado. Defiende los principios de libertad en el sentido más amplio, en el marco del Estado de derecho.

La Cámara de Asesores de Inversión del Uruguay (CAIU) es una asociación sin fines de lucro constituida en 2015, que busca fomentar la actividad de sus asociados y representar sus intereses ante las autoridades gubernamentales y regulatorias del Uruguay, así como ante cualquier institución financiera radicada en el país o en el exterior.

La Cámara Uruguaya de Servicios de Arquitectura e Ingeniería (CUSAI) es una asociación civil sin fines de lucro fundada en 2017. Tiene la finalidad de potenciar y desarrollar empresas de prestación de servicios de arquitectura e ingeniería, haciendo especial hincapié en la internacionalización, y contribuir al posicionamiento estratégico del Uruguay en el mercado internacional como prestador de servicios globales.

La Asociación Latinoamericana de Exportadores de Servicios (ALES) es un organismo internacional integrado por 37 instituciones públicas y privadas de 17 países. Su objetivo es promocionar a América Latina como exportadora de conocimientos y como destino de inversiones, a fin de convertir a la región en un polo de servicios globales.

²⁴ Véase [en línea] www.cutu.org.uy.

4. Programas específicos para los servicios modernos

El Programa Servicios Globales de Exportación (PSG) es una iniciativa del Gobierno, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutada por Uruguay XXI. Tiene como objetivo aumentar la inversión extranjera directa, las exportaciones y el empleo en los servicios globales. Mediante este programa, Uruguay XXI ha incorporado una metodología innovadora en dos aspectos principales: i) orientación y especialización sectorial con abordaje integral, y ii) combinación de promoción internacional con la atención a las empresas ya instaladas, de forma que ambas acciones se potencien mutuamente.

En el marco del PSG se elaboraron planes estratégicos liderados por especialistas del programa, centrados en los siguientes segmentos de negocios o subsectores:

- **Servicios corporativos:** instalación de sedes empresariales regionales, centros de servicios compartidos, centros de negocios, centros de distribución regional y servicios de asesoramiento financiero.
- **Servicios farmacéuticos y de salud:** desarrollo de un clúster centrado en la IED y de oportunidades para establecer servicios corporativos, centros de I+D y proyectos de investigación clínica.
- **Tecnologías de la información:** desarrollo exportador de la industria local y la IED (proyectos de nueva planta y adquisiciones) para la generación de productos y servicios de alto valor.
- **Servicios de arquitectura e ingeniería:** internacionalización del sector mediante la instalación de centros de estudios globales y exportaciones de firmas locales.

Con el objetivo específico de mejorar las capacidades disponibles y el acceso al talento para la exportación de servicios globales, en el marco del PSG se han desarrollado las siguientes herramientas:

- **Finishing schools:** un programa que facilita a las empresas el acceso a capacitación a la medida de sus necesidades, con subsidios de hasta el 70% de los costos directos.
- **Smart talent:** un portal laboral especializado en servicios globales de acceso gratuito, que permite posicionar y facilitar la accesibilidad al talento, así como aportar información útil para la toma de decisiones de los actores vinculados al ecosistema de oferta y demanda de capacidades para el sector.
- **Fast-track:** un procedimiento que facilita el acceso a visas y residencia temporal en el Uruguay. La residencia temporal

(por un período superior a seis meses e inferior a dos años) que se otorga a inversionistas, operarios, técnicos, gerentes y mandos medios vinculados a empresas de servicios globales se tramita en un plazo de hasta ocho días hábiles a partir de la presentación de la documentación requerida.

Desde su implementación en 2012, el PSG ha contribuido a crear una institucionalidad especializada. Ofrece planes estratégicos de internacionalización y un equipo de especialistas para los segmentos priorizados, en roles de promoción y de atención a las empresas ya instaladas. Se han producido avances en cuanto a la disponibilidad de información cualitativa sobre el sector. Además, se contribuyó a la alineación y la creación de sinergias entre la estrategia de promoción de Uruguay XXI con el sector privado, con altas autoridades públicas y representaciones diplomáticas en los mercados objetivo. Se consolidó una propuesta de valor y posicionamiento del país para potenciales inversores y clientes, se promueve la marca país sectorial y se generan plataformas y materiales de difusión accesibles para los diferentes actores (web sectorial, videos sobre el país y testimoniales, casos de éxito y material gráfico).

Finalmente, el PSG contribuyó a la articulación con encargados de la formulación de políticas y reguladores sobre temas relevantes para el crecimiento de la industria y facilitación de los negocios²⁵. Son un ejemplo de ello las nuevas reglamentaciones aplicables a los centros de servicios compartidos²⁶ y las modificaciones del régimen de zonas francas²⁷. Cabe mencionar además la mejora de la reglamentación relativa a los centros internacionales de llamadas y a la investigación clínica, la habilitación de la distribución regional de productos farmacéuticos y la facilitación de ingreso de muestras biológicas²⁸. También se ha facilitado la gestión de la residencia y los visados para ejecutivos y personal cualificado (véase el cuadro VIII.5)²⁹.

²⁵ Véase [en línea] <https://www.iadb.org/es/project/UR-11060>.

²⁶ Decreto núm. 361/17, por el que se modifica el régimen de promoción de los centros de servicios compartidos que se localicen en el país para prestar servicios globales (251/014 en la redacción dada por el Decreto núm. 336/016) (véase [en línea] <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/361-2017>).

²⁷ Ley núm. 19.566, por la que se aprueban modificaciones de la Ley de Zonas Francas, incluyendo beneficios tributarios y objetivos de promoción de innovación (véase [en línea] <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19566-2017>).

²⁸ Fundamentalmente a través de la incorporación de múltiples trámites al sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) (véase [en línea] <https://vuce.gub.uy/guia-de-tramites/>).

²⁹ Véase [en línea] <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quiero-invertir/servicios-herramientas/fast-track/>.

Cuadro VIII.5
Resumen de actores vinculados a los servicios modernos en el Uruguay

Actores	Estrategia relativa a servicios modernos	Principales políticas	Principales programas
Uruguay XXI	Agencia de promoción de exportaciones, inversión extranjera e imagen del país. Incluye los servicios globales como uno de los sectores priorizados.	Foco de promoción de exportaciones y atracción de inversiones en servicios corporativos, servicios farmacéuticos y de salud, tecnologías de la información, servicios de arquitectura e ingeniería.	En el marco del PSG se han desarrollado varias herramientas: <i>Finishing schools</i> , <i>Smart talent</i> y <i>Fast-track</i> .
Transforma Uruguay	Busca promover el desarrollo económico, productivo e innovador del país.	Coordina el trabajo de diversos actores del sector público, centrado en expandir las actividades innovadoras de mayor valor agregado y contenido tecnológico nacional, mejorar la competitividad, orientar la promoción de la demanda tecnológica del sector público y promover las inversiones.	El Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad se centra en innovación, desarrollo de capacidades (humanas y empresariales), clima de negocios e internacionalización.
Agencias gubernamentales (AGESIC, ANII, ANDE)	Cada agencia, dentro de sus actividades, influye en el desarrollo de los servicios modernos.	Bajo la coordinación de Transforma Uruguay se determina la orientación de cada agencia. Se incluyen los servicios como parte de los sectores promocionados.	Agenda Digital (AGESIC). Programas de apoyo a la innovación (ANII). Programas de apoyo a los emprendedores (ANDE).
MEF	Encargado de delinear la política económica y proponer su marco normativo.	Desarrollo de un marco normativo favorable para el sector de los servicios modernos.	Régimen de Zonas Francas, Régimen de Puerto y Aeropuerto Libre, Ley de inversiones (incentivos específicos para las exportaciones de servicios de TI, los centros de servicios compartidos, los centros de llamadas y las actividades de biotecnología).
MIEM	Responsable del diseño e instrumentación de las políticas públicas referidas a distintos sectores industriales, con la transformación y el fortalecimiento del aparato productivo nacional como temas centrales.	Entre sus principales líneas de trabajo se destacan las acciones orientadas a apoyar a las mipyme, con énfasis en lo territorial y el emprendedurismo, así como la articulación de grupos de trabajo con foco sectorial a través de los consejos sectoriales.	Consejos sectoriales de TIC, industria farmacéutica y biotecnología y Mesa de Videojuegos. A través de estos espacios de trabajo, el MIEM nuclea a representantes del sector público, las empresas, los trabajadores y los círculos académicos con el fin de definir políticas sectoriales consensuadas.
ANTEL	Responsable de proveer la infraestructura tecnológica, clave para el desarrollo de los servicios modernos.	Desarrollo de infraestructura que asegura el acceso a la red con conexión fiable y de alta velocidad.	Cable Submarino Monet, red de fibra óptica, primer centro de datos del nivel III del país.
Cámaras empresariales	Son los actores que nuclean al sector privado y lo conectan con el sector público.	Promueven la interacción entre las empresas y facilitan el relacionamiento con el sector público para impulsar políticas favorables al sector.	Cada cámara brinda a sus socios distintos servicios, que van cambiando con el tiempo.

Fuente: Elaboración propia.

C. Gobernanza de políticas en el Uruguay para las exportaciones de servicios modernos

A los efectos de abordar el tema de la gobernanza para promover los servicios modernos en el Uruguay, se tomaron en cuenta los temas que se enumeran a continuación. El resultado es producto de las respuestas a las entrevistas realizadas a los informantes clave mencionados en la nota inicial del capítulo.

1. Estrategia para desarrollar el sector a corto, mediano y largo plazo

En el Uruguay existe conciencia respecto de la importancia del sector y su impacto para aumentar las inversiones, las exportaciones y el empleo. Sin embargo, ello aún no se enmarca en una estrategia nacional e integrada que contenga a todos los actores institucionales y que contemple objetivos cuantificables de corto, mediano y largo plazo. De todas formas, los actores institucionales consultados sí perciben que hay una estrategia sectorial, que se materializa en la existencia del Programa de Servicios Globales en el ámbito de Uruguay XXI, así como en el diseño de diferentes políticas e incentivos para atraer la IED y promover las exportaciones de servicios modernos. De esta manera, el sector está apalancado en los pilares que aquí se describen.

En primer lugar, cabe mencionar la promoción temprana desde los años noventa del subsector de tecnologías de la información y las comunicaciones. Ello se puede considerar actualmente como una política de Estado, ya que se ha mantenido a lo largo del tiempo, con diferentes partidos políticos en el Gobierno.

En segundo lugar, se han diseñado una serie de políticas e incentivos que buscan promover y desarrollar los servicios modernos desde diferentes dimensiones. En la sección anterior se enumeran los distintos incentivos existentes, como exoneraciones fiscales, apoyo financiero, políticas de capacitación y atracción de recursos humanos, entre otros.

En tercer lugar, conviene resaltar la creación en 2012 de una unidad especializada en Uruguay XXI, dedicada a la promoción del sector. Por su parte, el Programa de Servicios Globales de Exportación es una iniciativa financiada por el BID y el Gobierno del Uruguay, a fin de promover los servicios globales de exportación. Se presta particular atención a los subsectores de las TIC, los procesos de negocios (BPO, KPO), las ciencias de la vida y la arquitectura e ingeniería.

Por último, cabe destacar que, en el marco de la nueva institucionalidad de Transforma Uruguay y debido a esta concienciación sobre la importancia del sector, se pondrá en práctica un ámbito de interacción con el sector público, el sector privado, los círculos académicos y los diferentes actores sociales. Su objetivo es definir una hoja de ruta y de coordinación interministerial, lo que es de esperar que se materialice en una estrategia nacional para el sector.

2. Mapeo de instituciones y actores públicos y privados

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el órgano rector que toma las decisiones más relevantes para el sector, siendo esta una perspectiva consensuada entre los entrevistados. En la definición de las políticas públicas también intervienen otros actores, como el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Banco Central del Uruguay (BCU), la ANTEL y la AGESIC.

Además, en el ámbito privado existen diferentes cámaras o grupos de interés que actúan como articuladores con el sector público y se nuclean sobre la base de diferentes temas de interés, con una lógica claramente sectorial. Entre las principales cámaras se destacan: CZFUY, CUTI, CUSAI, CAIU, Grupo de Centro de Servicios Compartidos y Grupo de Logística de Farma.

Las agencias público-privadas también tienen un rol importante en la promoción del sector. La ANII está vinculada a los instrumentos destinados a promover la innovación y la ANDE fomenta el desarrollo de las mipyme. Uruguay XXI es la agencia que se ocupa de dar visibilidad al sector, así como de la articulación con los entes privados. El Programa de Servicios Globales de Uruguay XXI es actualmente la institucionalidad más reconocida en la promoción del rubro.

Por su parte, con Transforma Uruguay se espera lograr una mayor y mejor articulación entre las instituciones públicas y las agencias público-privadas. Esta articulación comenzará a definirse a partir de 2019 y se materializará en una hoja de ruta y proyectos específicos para el sector, lo que surgirá a partir de la coordinación entre todos los actores públicos y privados, las entidades académicas y los actores sociales. Asimismo, se creará una instancia de coordinación interministerial que facilitará la comunicación entre los referentes institucionales y evitará posibles cuellos de botella y solapamientos.

3. Instancias para pensar con visión de mediano o largo plazo

En general no existen ámbitos en los que, de manera sistemática y programada, se discutan estrategias relativas a la promoción del sector entre todos los actores (públicos, privados, público-privados y académicos). Como se verá en las recomendaciones, es necesario crear este ámbito, lo que se haría a través de Transforma Uruguay.

De todas formas, en el ámbito de Uruguay XXI, se realizan reuniones anuales o bianuales en las que se presenta y comparte el plan de trabajo para el siguiente año. También se celebran reuniones *ad hoc* para analizar temas puntuales y con actores seleccionados. En ellas se examina, por ejemplo, el

impacto de la legislación laboral o tributaria en determinados subsectores dentro de los servicios modernos.

En particular en el ámbito de las TIC, existen diferentes instancias en las que se analiza a mediano y largo plazo la importancia del sector, por ejemplo, en relación con el empleo y en el marco de la agenda digital.

4. Agencia especializada

Uruguay XXI es la agencia especializada que promueve el sector de servicios modernos, mediante el Programa de Servicios Globales de Exportación. Además, las áreas de promoción de exportaciones e inversiones de la agencia tienen herramientas concretas para promover los subsectores específicos y la captación de IED.

5. Equipos de profesionales

Uruguay XXI es una agencia público-privada que se financia con fondos públicos, pero se rige por el derecho privado³⁰. Esto implica, entre otros aspectos, que la selección del personal se hace a través de mecanismos competitivos, a partir de la descripción de cargos que tiene la agencia. Las escalas salariales se adecuan a las descripciones de los cargos y se ajustan sobre la base de escalas similares del sector privado³¹. Existe consenso entre los entrevistados sobre el nivel de profesionalismo, atención y proactividad del personal.

6. Coordinación de los incentivos entre herramientas y agencias

Existe consenso respecto a que la coordinación entre los actores públicos, público-privados y privados es un desafío que debe ser atendido. Todos los entrevistados consideran que no hay coordinación entre las distintas agencias y herramientas existentes. Esto se explica porque no se ha definido una institución con capacidad de decisión que tenga una visión global del tema. Sin duda, ello constituye uno de los principales desafíos para fortalecer la gobernanza de los servicios modernos en el Uruguay. La puesta en práctica de la hoja de ruta en el ámbito de Transforma Uruguay es una de las formas de superar esa dificultad.

7. Eficacia de las políticas

A nivel general, se entiende que la puesta en práctica de los instrumentos y programas ha sido un elemento clave y necesario para poder avanzar en el desarrollo del sector. Ello se puede verificar a través de la evolución de las exportaciones y el número de empresas internacionales establecidas en

³⁰ Véase [en línea] <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quienes-somos/transparencia/>.

³¹ Véase [en línea] <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quienes-somos/llamados-licitaciones/>.

el país. De todas formas, no se ha medido la eficacia de las políticas, lo que responde a varios factores. Cabe mencionar entre ellos el escaso tiempo de ejecución de algunas políticas, la falta de información y de indicadores objetivos, o simplemente la falta de evidencia generalizada de casos de éxito.

8. Evaluación de los instrumentos de fomento

El Programa de Servicios Globales de Exportación, al ser financiado por el BID, tiene una evaluación intermedia, una evaluación final y, posteriormente, una evaluación de impacto. Además, en temas de talento se hacen encuestas de satisfacción. Próximamente se va a realizar una encuesta entre las empresas multinacionales para sondear su dominio de las herramientas del programa. En el resto de las herramientas, parecería que la falta de una evaluación continua es un desafío. Algunos actores mencionan esta situación como un elemento que puede afectar el uso eficiente del dinero público y los resultados de los instrumentos, ya que se estarían asignando recursos sin una optimización efectiva.

9. ¿Cuáles son los elementos más destacados y los mayores retos de la gobernanza?

Un factor común, destacado entre todos los entrevistados, es la importancia que tienen el sector y los instrumentos que existen en el país para promover su desarrollo. En términos generales, entre los elementos positivos que se destacan está la conciencia sobre la importancia del sector. Ello se verifica en la existencia de una agencia especializada y de programas de apoyo para iniciarse en la exportación de servicios, la existencia de un marco regulatorio específico y ventajas impositivas, la infraestructura tecnológica y física adecuada para su desarrollo y, en particular, el hecho de que estas herramientas se han mantenido a pesar de los cambios en el Gobierno. Por último, la inclusión del sector dentro de los prioritarios de Transforma Uruguay derivará en la definición de una hoja de ruta consensuada entre todos los actores, así como en una mayor coordinación interministerial sobre esta cuestión.

Entre los temas específicos que se han definido como desafíos del rubro cabe destacar la falta de coordinación y coherencia entre instrumentos e instituciones, la inexistencia de una estrategia nacional e integrada, la ausencia de un ámbito para proponer y definir de manera conjunta temas tales como la incorporación de otras actividades entre las acciones prioritarias, la adecuación de los temas fiscales y laborales, la creación de instrumentos para fomentar la I+D y los emprendimientos en sectores de punta, el desarrollo de instrumentos de financiamiento, la negociación de acuerdos de libre comercio y doble tributación, la evaluación de las empresas que utilizan instrumentos de apoyo para medir la eficacia de las políticas, la necesidad de crear una mayor conciencia exportadora a nivel local desde la universidad y la creación de una ventanilla única de inversiones.

10. Acciones que se podrían recomendar para mejorar la gobernanza de los servicios modernos

Todos los actores consultados coincidieron sobre la necesidad de generar un ámbito público-privado en que se puedan analizar, discutir y proponer temas de la estrategia, así como coordinar, evaluar y analizar la eficiencia de los instrumentos para el sector. No obstante, existen matices por definir sobre cuál sería el actor que debería liderar este tema. Por un lado, ciertos entrevistados sugieren que podría ser el MEF. Otros, en cambio, consideran que debería estar en la órbita de Uruguay XXI. Por último, varios consideran que Transforma Uruguay debería ser el articulador de este tipo de instancias³². Tampoco hay consenso sobre cómo se debería ejecutar esa idea y si debería o no conformarse en un ámbito formal.

En suma, la gobernanza es un desafío complejo de abordar, al tratarse de un sector muy heterogéneo en que participan varias instituciones, así como empresas de diferentes segmentos de negocios, muchas veces con intereses diferentes. De todas formas, desde Uruguay XXI se promueven instancias de gobernanza de diferentes subsegmentos. Asimismo, se articula con el sector privado (empresas, consultoras, asesores privados, entre otros), se relevan sus necesidades, se formulan sugerencias de ajustes de la normativa y se generan insumos para el Gobierno. Es de esperar que, a mediano plazo y a través de Transforma Uruguay, se logre crear un ámbito de articulación entre todos los ministerios y agencias intervinientes, con el fin de mejorar el clima de negocios para el sector de servicios modernos.

D. Conclusiones

Los servicios modernos del Uruguay representaban el 2% de las exportaciones en 1990, mientras que en 2017 constituían el 12,5% del total de bienes y servicios. El hecho de que en ese período las exportaciones de servicios modernos se multiplicaron por 50, mientras que las de bienes solo se sextuplicaron, da cuenta de la relevancia que tienen los servicios modernos para el Uruguay. Ello se refleja no solo en el valor exportado, sino también en el empleo de calidad que generan esos servicios.

Los avances que se han realizado en el sector no son hechos casuales. Se ha creado un conjunto de condiciones que han contribuido a su consecución. En primer lugar, el país tiene una propuesta de valor específica para su promoción. Dicha propuesta se basa en aspectos generales (estabilidad política, social y seguridad jurídica), en condiciones inherentes (ubicación geográfica estratégica) y en condiciones adquiridas (infraestructura tecnológica de vanguardia y recursos humanos calificados). Todo ello garantiza un entorno óptimo para exportar servicios modernos desde el Uruguay. En segundo

³² Se debe tener presente que la consulta de los actores se realizó a comienzos de 2018, antes de conocerse que la coordinación efectiva será llevada a cabo por Transforma Uruguay.

lugar, se ha generado y diseñado un conjunto de políticas e incentivos que fomentan la actividad. Entre los principales se destacan la Ley de Promoción de Inversiones y los decretos sectoriales específicos que se enmarcan en esta normativa, la Ley de Zonas Francas, las herramientas relacionadas con la capacitación de capital humano especializado y las leyes de protección de propiedad intelectual y privacidad de datos. En tercer lugar, existe un vasto conjunto de instituciones públicas, privadas y mixtas que conforman un ecosistema que promueve la prestación de servicios modernos.

Cuando se examina el tema de la gobernanza se obtienen conclusiones interesantes. La concientización sobre la importancia del sector aún no se visualiza como una estrategia explícita e integral que involucre a todos los actores del sistema o que cuente con objetivos cuantificables a corto, mediano y largo plazo. Los actores consultados sí consideran que hay una estrategia sectorial, que se refleja en el Programa de Servicios Globales de Exportación de Uruguay XXI, que es la institucionalidad reconocida para promover el sector. Actualmente, no existen ámbitos en los que se discutan estrategias para su promoción de forma sistemática y programada entre los diferentes actores (públicos, privados, mixtos y académicos). Generar este tipo de ámbito es una de las condiciones necesarias, pero no suficientes, para desarrollar el sector. Por otro lado, existe un claro consenso sobre la falta de coordinación entre los actores públicos, público-privados y privados. Esto se explica por la ausencia de una institución con capacidad de decisión que tenga una visión global del tema.

Entre los elementos más destacados de la gobernanza está la existencia de actores e instituciones respetadas y el consenso de que es uno de los ámbitos más importantes y dinámicos de la economía. Los principales retos radican en generar ese espacio de discusión de más largo plazo con miras a definir una hoja de ruta con proyectos puntuales que permita determinar hacia dónde va el sector.

En síntesis, para mejorar la gobernanza de los servicios modernos en el Uruguay se constatan varios desafíos. Por un lado, es necesario definir una estrategia integral y explícita que integre a todos los actores, que tenga objetivos cuantitativos de corto, mediano y largo plazo, y que prevea evaluaciones periódicas de los diferentes instrumentos. Ello permitiría medir el impacto y la eficacia de cada política y de la estrategia en su conjunto. Por otro lado, es preciso establecer un ámbito de discusión formal y sistemático, que involucre a los encargados de la adopción de decisiones, a la agencia promotora, al sector privado y a los círculos académicos, con el fin de proponer, analizar, discutir y evaluar la estrategia definida para el sector. Por último, pero no menos importante, habría que mejorar la coordinación y articulación entre las distintas instituciones y sus herramientas, aunque la creación de Transforma Uruguay podría ser la solución. De esta forma, se podrían lograr resultados más eficientes y enfocar los esfuerzos orientados a consolidar al Uruguay como país exportador de servicios modernos.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- _____(2018b), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2018/2-P), Santiago.
- _____(2017), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2018), *Perspectivas de la economía mundial: retos para un crecimiento sostenido*, Washington, D.C., octubre.
- García, P. y J. Peña (2012), *Uruguay en el comercio global de tareas*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- López, A. (2018), “Los servicios basados en el conocimiento: ¿una oportunidad para la transformación productiva en Argentina?”, *Documentos de Trabajo*, N° 31, Buenos Aires, Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES).
- Loungani, P. y otros (2017), “World trade in services: evidence from a new dataset”, *IMF Working Paper*, N° 17/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Mercer (2018), “Quality of living city ranking” [en línea] <https://www.latam.mercer.com/newsroom/2018-calidad-de-vida-internacional.html>.
- Reporteros Sin Fronteras-Por la libertad de información (2018), “La Libertad de Prensa en el Mundo 2018” [en línea] <https://rsf.org/es/ranking/2018>.
- STPC (Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad) (2019), *Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad* [en línea] <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/plan-nacional-2019>.
- The Economist* (2018), “Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy” [en línea] <https://www.eiu.com/n/democracy-index-2018/>.
- The Legatum Prosperity Index (2018), “The Legatum Prosperity Index 2019: a tool for transformation 2018” [en línea] <https://li.com/reports/2018-legatum-prosperity-index/>.
- Transparency International (2018), “Corruption Perceptions Index 2018”, [en línea] <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2017), *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2017: la Inversión y la Economía Digital*, Nueva York/Ginebra.
- Uruguay XXI (Promoción de Inversiones y Exportaciones) (2017), *Servicios Globales de Exportación en Uruguay* [en línea] <http://www.ccuruguayusa.com/wp-content/uploads/2017/02/InformeServiciosGlobalesUruguayXXIFebrero2017.pdf>.
- Vaillant, M. y A. Lalanne (2014), “Un caso de transformación productiva y comercial Zonas francas en el Uruguay”, *Estudios y Perspectivas*, Montevideo [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36775/1/S2014253_es.pdf.
- WEF (Foro Económico Mundial) (2018), “The Inclusive Development Index 2018” [en línea] <https://es.weforum.org/reports/the-inclusive-development-index-2018>.
- World Justice Project (2018), “WJP Rule of Law Index 2017-2018”, [en línea] <https://worldjusticeproject.org/news/2017-2018-wjp-rule-law-index>.

Capítulo IX

India: de la coordinación privada a la pública para impulsar exportaciones

*Prachi Agarwal*¹

Introducción

En 2005 hubo dos países que ingresaron a la lista de los diez principales exportadores mundiales de servicios: China y la India. Actualmente, el segundo es el líder entre los países en desarrollo, en particular en el sector de los servicios modernos, que es el que más ha crecido en el mundo en la última década. La mayoría de estos servicios requieren tecnologías sofisticadas, pero también son intensivos en mano de obra de calificación baja o media. Por lo anterior, la India y otros países en desarrollo, donde la mano de obra de este tipo es de bajo costo, han absorbido la mayor parte de los puestos de trabajo creados en el sector. A ello se suman las ventajas que la fuerza laboral de la India tiene desde el punto de vista lingüístico y de los conocimientos, lo que llevó al país a convertirse en un destino preferido en lo que respecta a la externalización de procesos empresariales y de conocimiento (A.T. Kearney, 2017; Sheth y Singh, 2015).

En la India se ha tenido mucho éxito en la exportación de servicios relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Se ha logrado un gran prestigio en los mercados mundiales de esta industria, en particular en la producción de *software* y servicios facilitados por las TIC (entre los que se encuentran los procesos empresariales externalizados). Por otra parte, en los últimos años el mercado de las telecomunicaciones del país

¹ Candidata a doctora en el Centro de Estudios Económicos y Planificación de la Universidad Jawaharlal Nehru de Nueva Delhi. Este capítulo se elaboró bajo la dirección de Arpita Mukherjee (Consejo de la India para la Investigación sobre Relaciones Económicas Internacionales, ICRIER) y Biswajit Dhar (Centro de Estudios Económicos y Planificación, CESP, Universidad Jawaharlal Nehru). La autora agradece a Guillaume Derrien por sus comentarios.

ha sido uno de los que más ha crecido y presenta la segunda red inalámbrica más grande del mundo, después de China. El Gobierno ha implementado diversas políticas e iniciativas (como Digital India y Startup India) para promover los servicios modernos.

En la sección A del presente capítulo se analiza el crecimiento del comercio de servicios de la India, con especial énfasis en los servicios modernos. En la sección B se explica el proceso de formulación de políticas destinadas a promover este sector y se presta especial atención a los principales actores públicos y privados encargados de definirlos e implementarlos, así como a los distintos mecanismos de implementación. En la sección C se examina en qué medida las políticas de la India cumplen con los principios de buena gobernanza definidos por Devlin y Moguillansky (2011). El capítulo concluye con la sección D, donde se brindan algunas recomendaciones generales sobre cómo mejorar la gobernanza en el sector de los servicios modernos de este país.

El análisis que se expone en el capítulo se basa en una revisión de la literatura secundaria, de los datos disponibles y de entrevistas a los responsables de formular las políticas, a economistas y a líderes de la industria. Las estadísticas se tomaron del Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de la India. Las entrevistas con los responsables políticos y académicos fueron claves para profundizar en los aspectos que atañen a la gestión de las políticas orientadas hacia los servicios.

A. El sector de los servicios modernos en la India

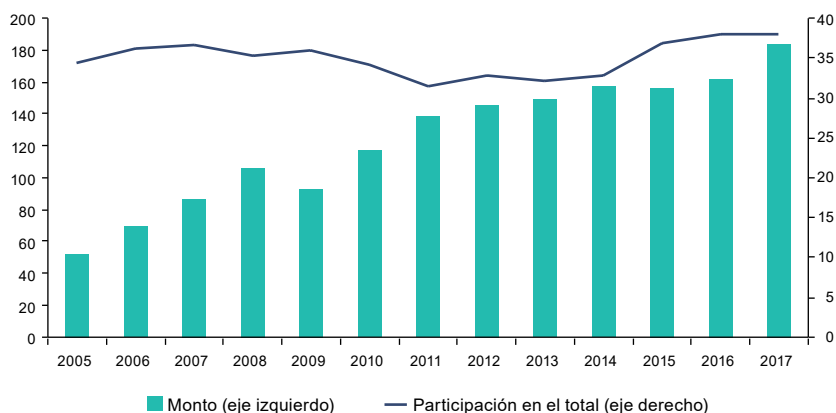
La participación de los servicios en el producto interno bruto (PIB) ha aumentado con el tiempo, mientras que la importancia de la agricultura y la manufactura ha disminuido. Desde 2000, el PIB del sector de los servicios ha crecido en torno al 15% anual en volumen. En consecuencia, la participación de dicho sector en el PIB total ha superado la de la agricultura y la manufactura combinadas y ha llegado a representar el 54% de este en 2017, según datos del Banco Mundial. Este rápido crecimiento puede atribuirse, en parte, a una serie de reformas estructurales que se llevaron a cabo como parte de las condiciones establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a principios de los años noventa. Mediante esta serie de reformas se liberalizó la economía y se desregularon una gran cantidad de sectores de servicios.

Entre 1995 y 2017, la participación de los servicios en el empleo creció del 23% al 33%, aunque continúa siendo una de las más bajas entre las economías en desarrollo, en particular comparada con la participación de este sector en América Latina. Esto podría atribuirse en parte a que la expansión de los servicios se concentró en actividades de alta productividad,

que crean poco empleo (Gordon y Gupta, 2004). En contraste, la participación de la manufactura en el empleo se ha estancado en el 25% y la mitad de la población sigue trabajando en la agricultura, parcialmente debido a que solo un tercio de los indios vive en las ciudades, a diferencia de lo que ocurre en América Latina y el Caribe, donde el 80% de la población vive en ellas.

Los servicios representan una alta proporción de las exportaciones totales de bienes y servicios del país y su participación creció del 34% en 2005 al 38% en 2017 (véase el gráfico IX.1). Sin embargo, en el sector de los servicios de la India solo se exporta alrededor del 20% del valor agregado total del sector, proporción que es la más baja entre los vecinos asiáticos. Además, esta participación disminuyó sistemáticamente durante el período 2008-2017, lo que puede atribuirse a una demanda interna de servicios más dinámica, a la creciente proporción de servicios no transables y al hecho de que la demanda internacional se volvió más débil después de la crisis financiera de 2008.

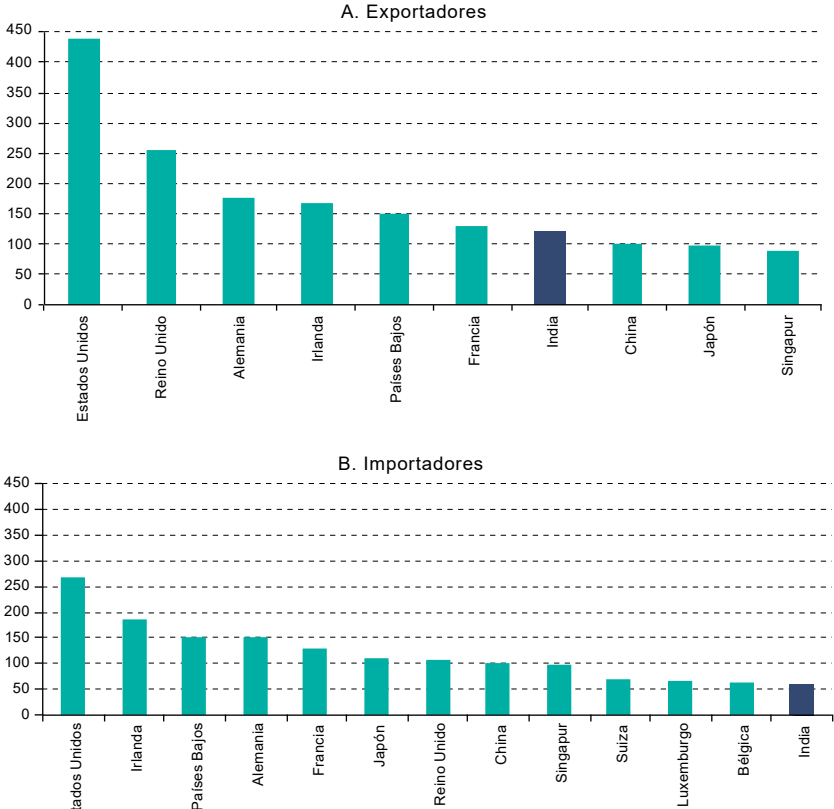
Gráfico IX.1
India: monto de las exportaciones de servicios y participación de estas en el total de las exportaciones de bienes y servicios del país, 2005-2017
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En 2017, en la India se exportaron 121.400 millones de dólares en servicios modernos (el 3,4% del total mundial), lo que posicionó al país como el séptimo mayor exportador del mundo, detrás de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Irlanda, los Países Bajos y Francia. Esto contrasta con los datos correspondientes a 2005, cuando la India no formaba parte de los diez exportadores principales. Respecto a las importaciones, la India se ubicaba en el puesto 11 en 2005, pero en 2017 cayó a la posición 13, cuando estas tuvieron un valor de 53.000 millones de dólares y representaron el 2,8% de las importaciones mundiales (véase el gráfico IX.2).

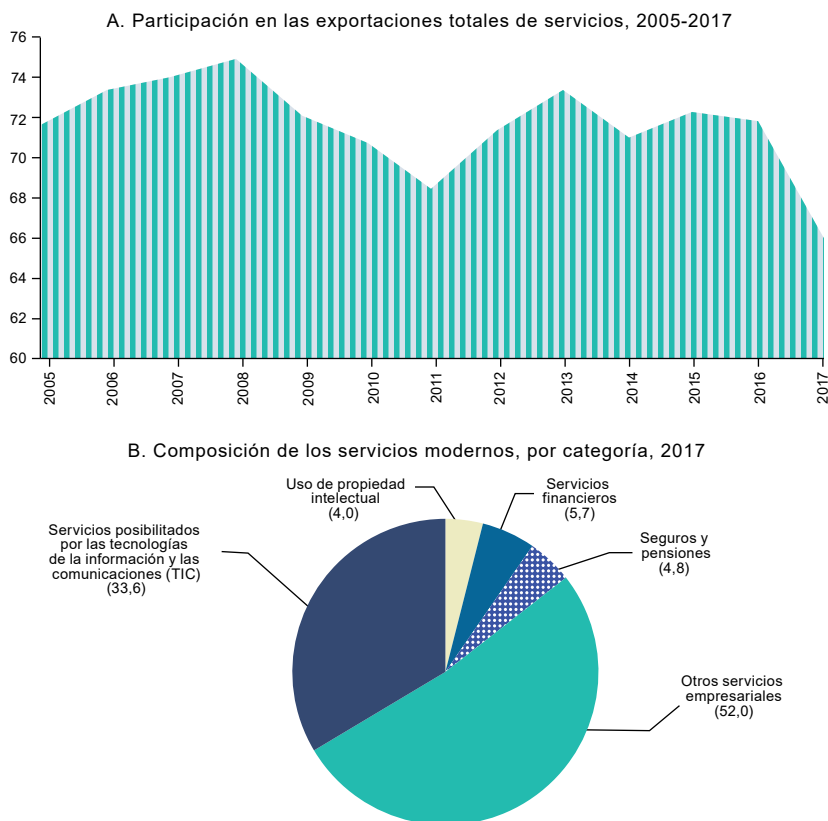
Gráfico IX.2
Principales países exportadores e importadores de servicios modernos del mundo, 2017
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Desde 2005, la participación de los servicios modernos en las exportaciones de servicios del país ha rondado el 70% (véase el gráfico IX.3). El resto de esas exportaciones corresponden a servicios tradicionales, cuyas categorías principales son los viajes (13%) y el transporte (11%). La difusión de las TIC ha hecho posible que los servicios modernos se transformaran y ahora se orienten más hacia los otros servicios empresariales y los servicios de telecomunicaciones, informática e información. En 2016, la participación del sector de las TIC y la gestión de los procesos empresariales en las exportaciones totales de servicios fue del 49%, y su contribución al PIB fue del 7,7% (NASSCOM, 2016). La India es considerada pionera en el desarrollo de *software* y un lugar favorito en lo que respecta a los servicios posibilitados por las TIC: domina las exportaciones de este sector en Asia Meridional, con una participación del 96% entre 2008 y 2016.

Gráfico IX.3
India: participación de los servicios modernos en las exportaciones totales de servicios y composición de estos, 2005-2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

El rápido crecimiento de las exportaciones de estos servicios ha sido facilitado por la alta calidad de los profesionales, cuyos salarios son muy competitivos a nivel internacional, y por el hecho de que se ofrecen soluciones empresariales individuales en vez de servicios estandarizados (NASSCOM, 2013).

Además, la educación de calidad, las habilidades blandas, la exposición a tecnologías de vanguardia y la fluidez en el inglés también han actuado como facilitadores de este proceso (Joshi y Mudigonda, 2008). La India tiene la segunda mayor población de habla inglesa del mundo (125 millones de personas) y el segundo mayor número de graduados en ingeniería, después de la China. También posee datos demográficos favorables, ya que el 30% de la fuerza laboral tiene entre 18 y 25 años, y el 44% corresponde al grupo etario de 25 a 30 años (NASSCOM, 2010).

Asimismo, la demanda interna dinámica, la intensa competencia internacional que enfrentan las empresas nacionales y el enfoque en la innovación en tecnología, que coloca a la industria por delante de la curva de aprendizaje mundial, también contribuyeron a la expansión del sector. Aparte de estos factores, el crecimiento de los servicios ha sido estimulado por la demanda externa; ciertos eventos, como la burbuja de las puntocom y la crisis financiera, fueron aprovechados por compañías indias para exportar servicios de calidad a precios rentables.

En los últimos años, el país se ha convertido en uno de los mercados de telecomunicaciones y servicios de tecnología de la información (TI) de mayor crecimiento en el mundo. La India tiene la segunda red de telecomunicaciones inalámbricas más grande del mundo, después de China. Hoy en día, la industria comprende más de 16.000 firmas que ofrecen una amplia gama de servicios. Con una presencia de más de 7.700 empresas emergentes (*startups*), la India es el tercer ecosistema de este tipo de empresas en el mundo (NASSCOM, 2017).

A medida que la tecnología continúa evolucionando e impregnando más capas de operaciones comerciales, las soluciones digitales se han convertido en un componente integral de los planes de crecimiento de la mayoría de las empresas. La India se ha transformado en un socio que ofrece soluciones digitales, y el sector de la TI y la gestión de los servicios empresariales se está adaptando y reconfigurando con la transformación digital del entorno mundial de tecnología y servicios empresariales.

Hasta ahora, la India se ha centrado principalmente en la exportación de *software* y otros servicios de TIC. Sin embargo, el país tiene el potencial para desarrollar otros servicios profesionales, incluidos los jurídicos y los de arquitectura, contabilidad y auditoría, consultoría, ingeniería, e investigación y desarrollo (Prasad y Sathish, 2010). El país tiene un gran potencial en estos rubros, sobre todo con el apoyo de políticas gubernamentales adecuadas. Estos servicios representaron el 20,2% del total de las exportaciones de servicios y el 33,7% de las importaciones de estos entre 2016 y 2017². La India ha mantenido su papel como proveedora de servicios empresariales auxiliares para firmas de consultoría internacionales que tienen su sede en los Estados Unidos y la Unión Europea. En términos de consultoría de gestión, el sector ha crecido mucho y se ha observado un importante aumento de la consultoría estratégica de alto nivel (Srinivasan, 2014). En general, la proporción de la categoría de otros servicios empresariales en las exportaciones de la India ha aumentado desde 2004.

El sector de los servicios atrae la mayor parte de las entradas de inversión extranjera directa (IED) de la India y también representa la mayor parte de las

² Véase más información en [en línea] http://mofapp.nic.in:8080/economicsurvey/pdf/152-166_Chapter_09_Economic_Survey_2017-18.pdf, pág. 157.

salidas de este tipo de inversión. La IED se ha convertido en la fuente clave de financiamiento de los proyectos del sector de los servicios y ha afectado positivamente el crecimiento del país, el empleo y las transferencias de tecnología (Joshi, 2006). El Departamento de Política y Promoción Industrial (DIPP) recopiló los datos sobre las entradas de IED y, según su informe trimestral de junio de 2017, la participación del sector de los servicios en las entradas totales fue del 55,8% en el período de abril de 2000 a junio de 2017, y del 54,3% en el período 2016-2017³. El Gobierno pretende continuar atrayendo IED mediante la formulación de la política nacional de derechos de propiedad intelectual y la implementación de un nuevo régimen impositivo que se aplica a los bienes y servicios (GST).

A lo largo de los últimos diez años, la India ha ocupado el primer puesto en el Índice de Ubicación de Servicios Globales de A.T. Kearney. Se trata del destino preferido para la deslocalización de actividades de servicios, razón por la cual varias empresas multinacionales han establecido sus operaciones de servicios en el país y han creado externalidades positivas para toda la economía (por ejemplo, disponibilidad de la última tecnología, absorción de tecnología a nivel de empresas y transferencia de tecnología). Como ya se indicó anteriormente, la India es el líder del sector y ofrece una gran cantidad de mano de obra calificada de habla inglesa y de bajo costo. Sin embargo, Porter (1990) sostiene que la existencia de mano de obra relativamente barata no explica la existencia de una ventaja competitiva durante un período de tiempo tan largo. Esta se debería también a la capacidad del país para aumentar la productividad a lo largo del tiempo a través de la actualización continua de las habilidades y la tecnología. En la India también se han reconocido las necesidades crecientes de la cuarta revolución industrial y se ha invertido en robótica, inteligencia artificial, computación en la nube, macrodatos e investigación y desarrollo, todo con el propósito de mantener la ventaja competitiva.

En el índice de globalización de los servicios de Tholons se clasifica a los países y las ciudades que han establecido un liderazgo y una considerable base de ingresos en el sector de la globalización de los servicios. La clasificación se lleva a cabo mediante la medición de talentos, habilidades, infraestructura, innovación digital, disponibilidad de mano de obra, costos relacionados y calidad de vida. En 2018, la India encabezó la lista y durante más de dos decenios ha sido un líder indiscutible en tecnología y gestión de los procesos empresariales de los clientes. El país es líder en el campo de las habilidades y las soluciones digitales destinadas a las empresas multinacionales.

³ El informe del DIPP se puede consultar en [en línea] http://dipp.nic.in/sites/default/files/FDI_FactSheet_June2017_2_0.pdf. El Banco de la Reserva de la India describe el sector de los servicios como el que está integrado por empresas financieras y no financieras, la banca, los seguros, la externalización, la investigación y el desarrollo (I+D), la mensajería, los análisis de pruebas de tecnologías, las telecomunicaciones, el comercio, el *hardware* y el *software*, el desarrollo de la construcción, la hotelería y el turismo, los servicios hospitalarios y los centros de diagnóstico, los servicios de consultoría, el transporte marítimo, la información y radiodifusión, y el transporte aéreo (incluidos los fletes).

Los dos índices muestran que la India se está convirtiendo en el socio de transformación digital de las empresas multinacionales. El país alberga más de 4.750 empresas que ofrecen un ecosistema preparado para la colaboración y las alianzas en las áreas de la tecnología de nicho (NASSCOM, 2017).

En el informe de competitividad 2018 del Foro Económico Mundial (Schwab, 2018) se muestra que la India aún debe trabajar mucho en la adopción de tecnología. A pesar de atraer grandes cantidades de IED en el sector de las TIC, el país ocupa un lugar bajo en el índice de uso de estas, en particular en lo que respecta a las suscripciones a la banda ancha fija y los celulares móviles. Solo 1,3 personas de cada 100 tienen acceso a una conexión de banda ancha, lo que significa que solo acceden a ella 18,7 millones de personas en un país cuya población es de 1.300 millones. En efecto, 13 de cada 100 personas todavía no tienen una suscripción móvil. Sin embargo, con más de 375 millones de suscriptores de Internet, la India tiene la segunda base de usuarios más grande del mundo, después de China. El país está ganando cuotas de los mercados mundiales en todas partes, ya sea en lo que respecta a la cantidad de usuarios de Internet, el número de teléfonos inteligentes, la cuota de descargas de aplicaciones o los pagos en línea. El Gobierno está dando un impulso significativo a la digitalización, impulso al que se suman las multinacionales mundiales de tecnología, que también apoyan este proceso.

El Gobierno lanzó la iniciativa Digital India en 2015, con el propósito de garantizar la penetración total de las TIC mediante el establecimiento de una infraestructura digital adecuada. Además, está preparando una fuerza laboral digital para enfrentar los retos del futuro, fuerza que está integrada por más de 150.000 empleados que tienen habilidades en el ámbito social, móvil, analítico y de la nube (SMAC). Se espera que el mercado SMAC adquiera un valor de 225.000 millones de dólares hacia 2020⁴. En total, la iniciativa Digital India creará alrededor de medio millón de empleos directos o indirectos (Make in India, 2017).

En 2015, el Gobierno lanzó la iniciativa de las 100 ciudades inteligentes⁵. De esas ciudades, 60 ya están en desarrollo y la asignación de fondos propuesta asciende a 28,6 millones de dólares anuales por ciudad. La India se encuentra en camino a convertirse en una economía digital y las perspectivas de futuro parecen prometedoras. Además, la Red Nacional de Fibra Óptica tiene por objeto llevar la banda ancha de alta velocidad a las 250.000 pequeñas ciudades y villas (*gram panchayats*) del país. Estas iniciativas, junto con el programa Make in India, han ayudado a que en el país se emprendiera el camino hacia la digitalización.

⁴ Véase [en línea] <http://www.makeinindia.com/sector/it-and-bpm>.

⁵ Véase más información en [en línea] http://hlnr.org.in/documents/Smart_Cities_Report_2018.pdf y http://www.ncpedp.org/list_of_100_smartcities.

B. Formulación de políticas: actores y procesos

El sector de las TIC y los servicios posibilitados por ellas ha tenido una expansión rápida en los últimos 25 años, mientras que los servicios financieros y profesionales solo han comenzado a expandirse recientemente. En la India, el proceso de formulación de políticas para apoyar estos sectores se resume en el siguiente extracto de una entrevista realizada a un funcionario del Gobierno en julio de 2018:

El sector de la tecnología de la información comenzó a crecer a finales de la década de 1980 a partir de un impulso externo y no había ninguna política establecida para promoverlo. Solo después de experimentar una demanda sustancial por parte de los países desarrollados, el Gobierno de la India sintió la necesidad de establecer un marco de política para regular y apoyar el sector de la tecnología de la información. Una de las razones principales fue la necesidad de facilitar la creciente demanda externa de mano de obra calificada a través de la adquisición de capital humano, y otra fue llenar el vacío generado por la fuga de cerebros. El Gobierno creyó que era una buena oportunidad para aumentar el empleo. Fue con la creciente presencia global de los grandes gigantes de la tecnología de la información que el *establishment* tecnológico pasó a integrar las agendas de la formulación de políticas. Hay un tópico democrático subyacente en la India “dejar que los profesionales administren su propia casa”. Incluso cuando el Estado podría haber intervenido, eligió mantenerse a distancia. Con el tiempo, se multiplicaron las entidades que gestionaban individualmente un aspecto del sector. Por ejemplo, el Instituto de Contadores Públicos, la Asociación de Arquitectos y el Consejo de Abogados de la India comenzaron a regular sus respectivos sectores. Recientemente, el Estado ha comenzado a mirar los servicios de una manera integrada, como resultado del aumento de la posibilidad de comercialización de estos. Los servicios representaron el 60% del PIB durante muchos años y el Estado nunca les prestó atención hasta que se transformaron en una agenda interna. Existían silos dentro de la estructura gubernamental, pero el aumento de las exportaciones de servicios (Export Connect) actuó como punto de unión para la creación de un Departamento de Comercio activo. En los últimos cinco o seis años se ha producido un aumento de la intervención del Gobierno en la gestión de estos servicios. La ola tecnológica ha llevado a una rápida evolución del sector de los servicios, con una gama de empresas emergentes, actividades de investigación y desarrollo, servicios financieros y profesionales de gran crecimiento. Esto contribuyó a que el Gobierno los reconociera como sectores importantes y los ayudara a conectarse con el mercado externo.

1. Los actores

En los últimos años, la política gubernamental activa ha actuado como factor impulsor de la industria de los servicios modernos. Con el tiempo, el Gobierno ha pasado de ser regulador a convertirse en innovador y facilitador. La India es una democracia federal, por lo que la estructura de formulación e implementación de las políticas tiene tres niveles: federal, subnacional y sectorial. La distribución del poder entre el gobierno central y el subnacional define la legislación en la India. En este sistema, las competencias relacionadas con los servicios y con otros asuntos se dividen en tres listas independientes: la Lista de Competencias de la Unión (corresponden al gobierno central), la Lista de Competencias de los Estados (corresponden el gobierno subnacional) y la Lista de Competencias Compartidas de la Unión y los Estados (corresponden a ambos niveles (véase el diagrama IX.1).

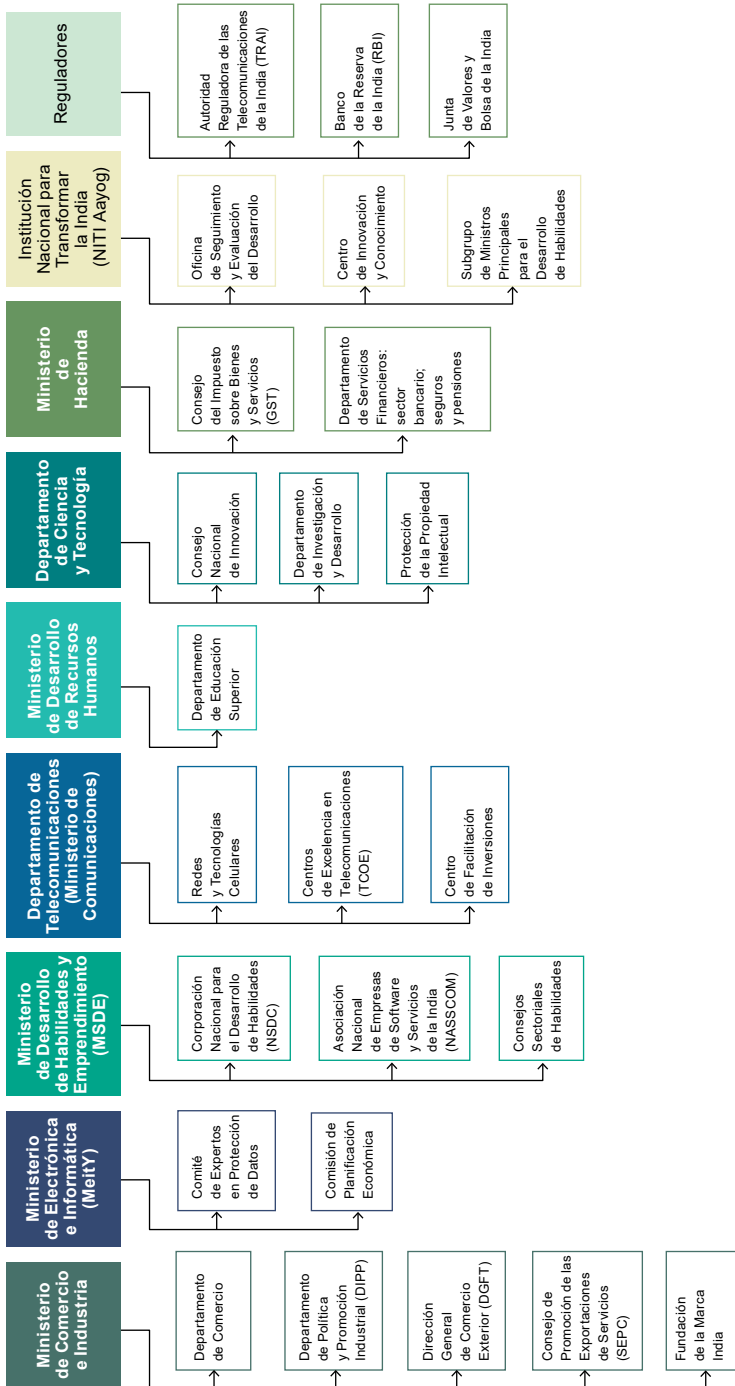
Diagrama IX.1
India: niveles de poder de decisión sobre el sector de los servicios, 2019

Central	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios bancarios - Seguros y pensiones - Protección de la propiedad intelectual - Patentes, invenciones y diseños, derechos de autor, marcas comerciales y marcas de productos - Servicios de comunicación - Negociación de convenios y tratados internacionales
Subnacional	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de salud - Gobiernos locales, incluidas las corporaciones municipales y distritales - Asuntos relacionados con la tierra - Políticas relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)
Compartido	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de educación - Planificación económica y social - Bienestar en el trabajo

Fuente: Elaboración propia.

El gobierno central diseña programas generales que abarcan varios ministerios y departamentos. En el diagrama IX.2 se presenta el entramado de ministerios que están involucrados en la formulación de políticas destinadas a los servicios modernos. Existen vínculos interministeriales, ya que los ministerios coordinan sus actividades a través de las organizaciones y comités comunes establecidos por el Gobierno. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo de Habilidades y Emprendimiento (que depende del Consejo Nacional de Desarrollo de Habilidades) y el Departamento de Educación Superior del Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos llevan a cabo las iniciativas de desarrollo de habilidades. Otro ejemplo es la protección de la propiedad intelectual, que gestionan el Departamento de Política y Promoción Industrial y el Ministerio de Comercio e Industria.

Diagrama IX.2
India: ministerios centrales, departamentos y demás instituciones públicas y privadas que participan en la formulación de las políticas, 2018



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la arquitectura regulatoria de los servicios, algunas agencias establecen normas y publican directrices para sus respectivos sectores. Ejemplo de ello son la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones de la India (TRAI), el Banco de la Reserva de la India (RBI) y la Junta de Valores y Bolsa de la India (SEBI). Asimismo, el Gobierno ha reconocido el gran aporte de las empresas privadas y les ha brindado apoyo destinado a satisfacer sus necesidades para promover el desarrollo del sector de los servicios. El auge del sector de las TIC empezó a principios de los noventa con el crecimiento de unas pocas grandes empresas especializadas en la externalización de los servicios de baja gama. En este sector se logró atraer muchas empresas extranjeras que reconocían las buenas competencias laborales y los bajos salarios que había en el país.

La participación del sector privado en los organismos responsables de formular e implementar políticas para el desarrollo ha aumentado. En esa línea, las asociaciones público-privadas han tomado un camino formal en lo que se refiere a las consultas y la aplicación de estrategias a través de diversos organismos. Por ejemplo, los organismos liderados por la industria trabajan como enlace entre el Gobierno, las empresas y los usuarios de los servicios. Dichos organismos no solo evalúan las necesidades de las empresas, sino que también brindan información estratégica a los organismos centrales de planificación para que puedan formular políticas eficaces.

Con el tiempo, los gremios también han creado programas liderados por el sector privado que contribuyen con iniciativas de planificación centralizada. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Empresas de Software y Servicios de la India (NASSCOM) trabaja en conjunto con el Gobierno para abordar la creciente brecha que hay en materia de competencias mediante la mejora continua de las habilidades; al mismo tiempo, el Ministerio de Electrónica e Informática (MeitY) consulta a la NASSCOM e incorpora su consejo en la formulación de políticas destinadas al sector de las TIC. El diseño de las políticas se nutre de los insumos que el Gobierno recibe mediante sus consultas con el aparato institucional formal (asociaciones subnacionales y federaciones centrales). Las interacciones también incluyen la resolución de controversias entre las industrias.

El papel de estas entidades representativas del sector privado es muy variado. En el sector de las TIC, la NASSCOM logró organizar las empresas y su prestigio aumentó gracias a la red de contactos internacionales y al éxito comercial de varios de sus miembros. En el sector de los servicios de salud, el Consejo de Promoción de las Exportaciones de Servicios (SEPC) se aboca principalmente a las ferias comerciales. Además de estas entidades, el Gobierno trabaja con dos asociaciones empresariales no gubernamentales, la Federación de Cámaras Indias de Comercio e Industria (FICCI) y la Confederación de Industrias de la India (CII), en temas relacionados con la promoción del sector industrial y la coordinación de las políticas⁶.

En definitiva, los ministerios se coordinan con los organismos de los sectores y las autoridades reguladoras, junto con los gobiernos subnacionales, para formular e

6 Véase más información sobre esas dos asociaciones en [en línea] <http://ficci.in/about-us.asp> y http://www.cii.in/about_us_History.aspx.

implementar las políticas. Este proceso se lleva a cabo en una red llena de interrelaciones y jurisdicciones superpuestas en que generalmente los ministerios del gobierno central diseñan los programas y las agendas de política, y se espera que cada gobierno subnacional lo implemente de acuerdo a sus necesidades y restricciones. En el cuadro IX.1 se presenta el mapa de los ministerios centrales y sus políticas clave destinadas a promover los servicios modernos. Estas últimas se analizan en la siguiente sección.

Cuadro IX.1
India: ministerios clave y políticas destinadas a promover
los servicios modernos, 2018

Actores	Estrategia relativa a los servicios modernos	Principales políticas	Principales programas
Ministerio de Electrónica e Informática	Promoción de las exportaciones de <i>software</i> , sobre todo las de las pymes y nuevas empresas (<i>start-ups</i>)	Crear parques tecnológicos de <i>software</i>	- Permiso para que el 100% del capital de los emprendimientos esté constituido por inversión extranjera directa (IED) - Exención total de impuestos
	Iniciativa Digital India	- Digitalizar la prestación de servicios - Llevar a cabo trabajos en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) - Promover la información para todos - Impulsar la gobernanza electrónica	- Centro de Excelencia y Apropriación en Internet de las Cosas - Misión Nacional de Alfabetización Digital - Misión e-Kranti - Puntos de Acceso Wifi
	Régimen de promoción para la externalización de procesos empresariales	Fomentar la inclusión digital y promover las exportaciones del sector de la externalización de los procesos empresariales	
Departamento de Telecomunicaciones	Política Nacional de Telecomunicaciones, junto con el Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos	- Conectividad para Todos - Programa de Acceso Público a Internet - Acceso Universal a la Conectividad Móvil - Promover la seguridad de los datos - Crear infraestructura destinada a los exportadores de telecomunicaciones	- Una Nación, Una Licencia - Zonas tecnológicas especiales (innovación e investigación y desarrollo)
	Consejo de Promoción de las Exportaciones de Equipos y Servicios de Telecomunicaciones, junto con el Ministerio de Comercio e Industria	- Desarrollar la exportación de telecomunicaciones - Facilitar las exportaciones	Seminarios internacionales y exposiciones en el extranjero
Ministerio de Desarrollo de Habilidades y Emprendimiento	La iniciativa Skill India incluye capacitación institucional, construcción de infraestructura y programas destinados a aumentar la empleabilidad y la productividad	Establecer centros de capacitación para mejorar las habilidades sociales: alfabetización financiera y digital	- Capacitación de 500 millones de indios hacia 2022 - Programa de Adquisición de Habilidades y Comprensión del Conocimiento para la Promoción de los Medios de Vida (SANKALP) - Iniciativa de habilidades rurales - Plan de préstamo para la capacitación

Cuadro IX.1 (conclusión)

Actores	Estrategia relativa a los servicios modernos	Principales políticas	Principales programas
	Consejo Sectorial de Habilidades para la Industria de las TIC y las Telecomunicaciones		- Capacitación y certificación de practicantes
	Marco Nacional de Calificación de Habilidades		- Organización de talleres
Departamento de Política y Promoción Industrial: Ministerio de Comercio e Industria	Política de IED consolidada	Dirigir la IED para complementar el capital nacional, la tecnología y las habilidades, a fin de acelerar el crecimiento económico	- Política nacional de derechos de propiedad intelectual - En el programa <i>Make in India</i> se reconoció que el sector de la tecnología de la información y la gestión de los servicios empresariales era estratégico para el desarrollo
	Startup India	- Promover los emprendimientos jóvenes a través del acceso a capital de riesgo y a inversores ángeles - Establecer parques de investigación y centros de incubación	- Mecanismo de Protección de la Propiedad Intelectual de las Empresas Emergentes (SIPP) - Fondo de fondos para <i>startups</i> .
Departamento de Comercio: Ministerio de Comercio e Industria	Lanzamiento de una lista de 12 sectores de servicios campeones	- Promover el desarrollo y ayudar a realizar el pleno potencial de los sectores - Crear más empleo - Expandir la producción y las exportaciones	Planes de acción enfocados y monitoreados
	Política de Zonas Económicas Especiales	Promover las exportaciones de servicios	Enclaves libres de impuestos, exoneraciones de impuestos (moratoria fiscal)
	Consejo de Promoción de las Exportaciones de Servicios (SEPC)	Actuar como enlace entre el Gobierno y los proveedores de servicios profesionales, sobre todo los profesionales de la salud	- Realizar exposiciones en el extranjero y ferias comerciales - Asegurar el cumplimiento de las normas internacionales
Dirección General de Comercio Exterior: Ministerio de Comercio e Industria	Expandir las exportaciones, recompensar los derechos de aduana	Política de Comercio Exterior 2015-2020	Mecanismo de Exportación de Servicios de la India (SEIS)
Ministerio de Vivienda y Urbanismo		Desarrollar ciudades de nivel 2 y nivel 3 como centros de innovación y desarrollo digital	Programa de ciudades inteligentes (Smart Cities Mission)
Asociación Nacional de Empresas de Software y Servicios de la India (NASSCOM)	Contribuir en la colaboración de conjunto de proveedores de cursos en línea en un mismo lugar	Certificar nuevas habilidades tecnológicas y ayudar en el establecimiento de un mercado laboral	Programa de agregadores de agregadores (Aggregators of Aggregators)
Institución Nacional para Transformar la India (NITI Aayog)	Creación de un subgrupo de ministros principales dedicado al desarrollo de habilidades	Crear un Centro de Innovación y Conocimiento	
Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones de la India (TRAI)	Creación de centros de excelencia en telecomunicaciones (TCOE)	Desarrollar nuevas tecnologías, crear derechos de propiedad intelectual y promover la innovación	

Fuente: Elaboración propia.

2. Políticas destinadas a promover las exportaciones de servicios modernos

La India tiene un ambicioso conjunto de iniciativas y programas que cubren varios pilares estratégicos del crecimiento sostenido; estos constituyen, *de facto*, un plan nacional. La visión a largo plazo que hay en el país es la de convertirse en una economía del conocimiento y la innovación. Con ese fin, se desea desarrollar las capacidades necesarias para la cuarta revolución industrial, con conocimientos avanzados y acceso a la tecnología a través de la innovación y la investigación y el desarrollo (I+D). En la India hay una iniciativa multisectorial destinada a impulsar el desarrollo global sobre la base de la educación, el emprendimiento, la innovación y la conectividad digital. Estas actividades implican agregar valor y acumular conocimiento, lo que es posible gracias al papel activo del Estado, que se centra en desarrollar unos pocos clústeres de servicios.

Las iniciativas centrales se pueden dividir por tema: desarrollo de competencias; digitalización, TIC y tecnología; emprendimientos e innovación; promoción de exportaciones, y atracción de IED, normalización internacional y acuerdos comerciales. En el presente capítulo, aunque la mayoría de los temas se traslapan por la naturaleza del proceso de toma de decisiones, se pone el énfasis en la promoción de exportaciones y se presenta una descripción de los otros cuatro.

El Gobierno de la India ha tomado dos tipos de iniciativas para promover la producción de servicios modernos e impulsar sus exportaciones. Algunas son genéricas y atañen también a más sectores (enfoque horizontal), mientras que otras son específicas de los servicios modernos (enfoque vertical). Entre estas, Skill India, Digital India, Startup India e Invest India son las políticas claves que se presentarán a continuación.

a) Desarrollo de competencias

La rápida expansión de los servicios de las TIC atrajo a muchos trabajadores del sector manufacturero, que perseguían nuevas oportunidades en la búsqueda de puestos de trabajo. La gran oferta de personal en el sector de las TIC superó la demanda y creó desempleo. Asimismo, existía una brecha entre el nivel educativo y las oportunidades de empleo. Esta diferencia solo podía resolverse mediante un programa nacional de desarrollo de habilidades que no solo ofreciera educación de calidad, sino también formación profesional, a fin de que los graduados pudieran emplearse en esta industria que se caracteriza por un rápido progreso tecnológico (Das y Sagara, 2016). La iniciativa Skill India, lanzada en 2015, es un esfuerzo por lograr que varias partes interesadas participen y contribuyan a llenar este vacío⁷.

⁷ Véase más información sobre Skill India en [en línea] <http://msde.gov.in/nationalskillmission.html>.

La Corporación Nacional para el Desarrollo de Habilidades fue creada por el Ministerio de Desarrollo de Habilidades y Emprendimiento, que se asoció con el sector privado, otros ministerios, gobiernos subnacionales, universidades y organizaciones sin fines de lucro, con el objetivo de adaptar las habilidades a las normas internacionales y coordinar iniciativas del sector privado mediante la colaboración con 21 universidades. Asimismo, se establecieron los Consejos Sectoriales de Habilidades como organismos autónomos de la industria, que tienen por objeto facilitar la expansión de la mano de obra cualificada en la India. Los consejos sectoriales crean normas laborales e instituciones de calificación, llevan a cabo estudios sobre la brecha de conocimientos técnicos y evalúan a los alumnos.

La Corporación Nacional para el Desarrollo de Habilidades creó un sitio web llamado Skills Exchange, un repositorio donde los empleados, empleadores, proveedores de formación, legisladores, agencias de certificación y organismos de financiación pueden intercambiar información sobre las necesidades de la industria en materia de habilidades. Es un sistema de información del mercado de trabajo creado a la luz de las sugerencias del *Informe de la Comisión de Planificación* en 2011. Para complementar este sistema, el consejo sectorial sobre las TIC y la NASSCOM han lanzado recientemente una iniciativa público-privada para crear un entorno destinado al desarrollo de las habilidades profesionales y para satisfacer la demanda de recursos humanos capacitados en la industria de las TIC y la gestión de los procesos empresariales. En ese entorno se establecen nuevas normas de trabajo que permiten a los sectores absorber recursos humanos cualificados. El objetivo es crear conocimiento de las carreras y proporcionar las herramientas adecuadas en forma de capacitación y talleres para contribuir a que se exploren diversas oportunidades en el sector. La NASSCOM también ha lanzado un producto llamado Agregadores de Agregadores (Aggregators of Aggregators).

Con este ecosistema destinado a capacitar trabajadores, en la India se busca mantener el liderazgo mundial en habilidades digitales. En 2017 se invirtieron 1.600 millones de dólares en la formación de la fuerza laboral del sector (NASSCOM, 2017). Gracias a los muchos institutos educativos que participan, entre ellos los Institutos de Tecnología de la India de alta calificación y las universidades de ingeniería regionales, como los Institutos Nacionales de Tecnología, los Institutos de Administración de la India y los Institutos Nacionales de Tecnología de la Información, la mano de obra técnicamente cualificada es cada vez mayor. Estos institutos han preparado profesionales de alta calidad con diferentes habilidades técnicas y dominio del inglés.

La Institución Nacional para Transformar la India (NITI Aayog), que es un centro de pensamiento del gobierno, está creando un Centro de Innovación y Conocimiento para documentar diferentes enfoques innovadores. El desarrollo de habilidades es una de las áreas clave que

deben documentarse para garantizar que los proyectos llevados a cabo por varios gobiernos subnacionales se puedan repetir y sean sostenibles. La NITI Aayog también ha creado el Subgrupo de Ministros Principales para el Desarrollo de Habilidades con la intención de entrenar, capacitar y mejorar las cualificaciones de 500 millones de trabajadores hacia 2022.

b) Digitalización, TIC y tecnología

En comparación con otros mercados emergentes, la India tiene un atraso en conectividad digital. Más de 200 millones de personas no tienen acceso a las redes móviles y solo 300 millones tienen acceso a una conexión de banda ancha⁸, por lo que el país necesita trabajar en la conectividad para aprovechar el potencial del sector de los servicios. El Departamento de Telecomunicaciones es responsable de diseñar la Política Nacional de Telecomunicaciones, en la que en 2018 se abordaron varios temas sobre la base de una estrategia que tenía por objeto desarrollar habilidades, infraestructura e innovación. En 2007 y 2008 se establecieron Centros de Excelencia de Telecomunicaciones: se trata de alianzas público-privadas que reúnen a académicos, empresarios, la industria y el Gobierno a fin de promover el desarrollo de nuevas tecnologías, crear derechos de propiedad intelectual y fomentar la innovación, con el propósito de hacer de la India un líder mundial en innovación de las telecomunicaciones.

La Política Nacional de Telecomunicaciones 2018 se creó en el marco de un programa nacional mayor llamado Digital India, que se lanzó en 2015 con el propósito de digitalizar la prestación de servicios⁹. Fue una iniciativa estrella del Gobierno para transformar el país en una sociedad digitalmente empoderada y en una economía del conocimiento. Los pilares de este plan eran la Gobernanza Electrónica, el Programa de Acceso Público a Internet, el Acceso Universal a la Conectividad Móvil, la TI para Puestos de Trabajo e Información para Todos. El programa se ejecutó mediante la creación y la expansión de la infraestructura básica de las TIC. Se han iniciado muchos proyectos con éxito, incluidos la Misión Nacional de Alfabetización Digital, la Misión e-Kranti y los Puntos de Acceso Wifi. Los expertos creen que la política actual puede mejorar la conectividad en todo el país, de modo que todo el mundo se pueda conectar a la Internet de las cosas y cada ciudad se pueda transformar en una ciudad inteligente.

c) Emprendimientos e innovación

La India es uno de los países líderes en investigación científica y uno de los cinco principales en exploración espacial. También se está convirtiendo en un importante centro de I+D en tecnologías de la información y en electrónica; asimismo, representa el 40% de la I+D mundial en servicios de ingeniería¹⁰.

⁸ Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

⁹ Véase más información en [en línea] <http://digitalindia.gov.in/content/programme-pillars>

¹⁰ Véase más información en [en línea] <https://www.ibef.org/archives/detail/b3ZlcnZpZXcmMzc4NzcmMTEz>.

En este ámbito es posible destacar la Atal Innovation Mission, una iniciativa que el Gobierno lanzó recientemente con el objetivo de promover la innovación en el país, y Startup India, programa destinado a promover el emprendimiento joven, crear empleo a gran escala y mantener la competitividad del país en el ámbito de la tecnología¹¹. En el ecosistema que se creó por medio de Startup India se conecta a los emprendedores con los inversores ángel, fondos de riesgo, centros de incubación y centros de conocimiento. Además, el Centro de Excelencia y Apropiación en Internet de las Cosas trabaja en conjunto con Startup India y ayuda a monitorear la propiedad intelectual que se crea durante el proceso a través de una plataforma destinada a agilizar la investigación.

d) Promoción de exportaciones

La política destinada a promover la exportación de servicios modernos se diseñó en dos etapas: primero se identificaron los sectores claves y luego se creó la infraestructura necesaria para aumentar sus exportaciones. En mayo de 2018, el Departamento de Comercio lanzó el programa Champion Services Sectors, cuyo objetivo es fomentar la competitividad de 12 sectores mediante la implementación de planes de acción específicos, a fin de promover el crecimiento, la creación de puestos de trabajo y las exportaciones. Cada ministerio y departamento debe implementar los planes de acción correspondientes a estos sectores. Este plan podría crear puentes que permitan acceder con facilidad a nuevos sectores y contribuir a explotar su potencial de exportación, con lo que se minimizaría el riesgo asociado con el enfoque en unos pocos sectores. Actualmente, los doce sectores considerados son los siguientes:

- Tecnología de la información y servicios posibilitados por ellas
- Construcción y servicios de ingeniería relacionados
- Turismo y hotelería
- Comunicación
- Turismo médico
- Medioambiente
- Transporte y logística
- Servicios audiovisuales
- Contabilidad
- Finanzas
- Educación
- Servicios jurídicos

¹¹ Véase más información en [en línea] <https://www.startupindia.gov.in/status.php>

La División de Servicios, que se creó recientemente en la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industria, tiene dos objetivos: diseñar una política comercial enfocada en los servicios y mejorar la disponibilidad de datos sobre el sector. En abril de 2000 se anunció una política de zonas económicas especiales, para definir enclaves destinados a operaciones comerciales libres de impuestos, derechos y aranceles. Además, las zonas ofrecen a las empresas multinacionales infraestructura y otros servicios públicos de clase mundial. A través del mismo mecanismo, varios gobiernos subnacionales (especialmente Tamil Nadu, Telangana, Maharashtra y Karnataka) han promovido servicios de TI y servicios posibilitados por esta en ciudades más pequeñas¹². En la política de comercio exterior 2015-2020 se propuso el Mecanismo de Exportación de Servicios de la India (SEIS), en virtud del cual se promueven las exportaciones de ciertos servicios, mediante una deducción de derechos¹³.

Un antecesor de esta política es el programa Parques de Tecnología de Software de la India (STPI), que se fundó en 1991 para promover el desarrollo y la exportación de *software* y sus servicios relacionados. En sus comienzos, el STPI ofrecía servicios básicos, servidores de comunicaciones de datos, instalaciones de incubación, capacitación y servicios de valor añadido. Este programa ha desempeñado un papel clave en el desarrollo de la promoción de las exportaciones de *software*, con un enfoque especial en las pymes y los emprendimientos. Se trata de un mecanismo orientado por completo a la exportación, mediante el cual se otorga una exención total de los derechos de aduana y se permite que el capital de los emprendimientos esté integrado solo por IED en todos los sectores. Más de 2.500 unidades están registradas en virtud del mecanismo del STPI, que posee una sólida experiencia mundial en la gestión de proyectos de TIC, desde la etapa de iniciación hasta la implementación. Esta organización ha sido un importante impulso al desarrollo de la industria en muchas regiones, como Karnataka, Tamil Nadu, Telangana, y Maharashtra, que son los líderes en la exportación de *software* mediante este mecanismo (Ministerio de Electrónica e Informática, 2016b). Las exportaciones totales de las unidades registradas en el STPI aumentaron el 8,8% entre 2014 y 2016.

¹² Véase [en línea] http://commerce.gov.in/writereaddata/uploadedfile/MOC_636281140249481285_annual_report_16_17_eng.pdf.

¹³ Los servicios incluidos en este mecanismo son los que corresponden a las categorías de otros servicios empresariales, comunicación, construcción y servicios relacionados, educación, medioambiente, salud, servicios sociales, viajes y transporte. La deducción de derechos se refiere a unos vales transferibles que se pueden utilizar para pagar derechos de aduana, impuestos especiales y el impuesto de servicio. Solo se aplica a los modos 1 y 2 de exportación de servicios. El mecanismo paga recompensas que representan hasta el 5% de los ingresos netos de divisas. Véase más información en [en línea] <http://www.servicesepec.org/wp-content/uploads/2017/12/Foreign-Trade-Policy-Mid-Term-Review.pdf> y <http://dgft.gov.in/exim/2000/pn/pn15/pn0315.pdf>.

El Ministerio de Electrónica e Informática (MeitY) estableció centros de promoción de los servicios de externalización de los procesos empresariales y otros tipos, a fin de facilitar la inclusión digital y el crecimiento equitativo de este sector. También tiene como objetivo proporcionar empleo a 15.000 personas en ciudades pequeñas. Estos centros trabajan junto con el programa destinado a crear ciudades inteligentes (Smart Cities Mission) para convertir municipios de segundo o tercer nivel en centros digitales e innovativos.

e) Atracción de IED, normalización internacional y acuerdos comerciales

La industria de los servicios modernos de la India ha sido precursora en el mundo respecto a la adopción de normas internacionales de certificación de calidad. Las que las empresas indias han adoptado de forma más amplia son el Modelo Integrado de Madurez de Capacidad (CMMI) y la ISO 9000 de la Organización Internacional de Normalización (Coward, 2002).

Además de las exportaciones de *software*, en la India hay otros nichos en los sectores de las telecomunicaciones, los servicios profesionales y la I+D, cuya participación se ha incrementado en la canasta exportadora del país. El Consejo de Promoción de las Exportaciones de Equipos y Servicios de Telecomunicaciones (TEPC) promueve las exportaciones de sus servicios a través de seminarios internacionales y la participación de los exportadores en exposiciones en el extranjero. También hace recomendaciones al Gobierno sobre cambios en la política de promoción de las exportaciones del sector. Del mismo modo, el Consejo de Promoción de las Exportaciones de Servicios (SEPC), dependiente del Ministerio de Comercio e Industria, actúa como enlace entre el Gobierno y la industria de los servicios profesionales, promueve el sector en el exterior a través de ferias comerciales y estimula la adopción de normas internacionales. Los miembros del SEPC pueden hacer uso de los beneficios que otorga el SEIS. Un evento anual emblemático es la Exposición Mundial sobre Servicios (GES), destinada a promover el comercio de servicios, mejorar la cooperación estratégica y fortalecer las relaciones multilaterales entre todas las partes interesadas.

Cada año, el Departamento de Política y Promoción Industrial (DIPP) anuncia la Política Consolidada de Inversión Extranjera Directa para atraer y promover la IED con el fin de complementar el capital, la tecnología y las habilidades del país¹⁴. En la India, la mayoría de los servicios están liberalizados y se permite que la propiedad de las empresas sea totalmente extranjera, con la excepción de los servicios de radiodifusión (49%), los de pensiones y seguros (49%) y los bancarios (20%)¹⁵. En la India también se aplicó una política nacional sobre derechos de propiedad intelectual y el régimen del

¹⁴ Véase el documento completo sobre la política de IED de 2017 en [en línea] http://dipp.nic.in/sites/default/files/CFPC_2017_FINAL_RELEASED_28.8.17.pdf.

¹⁵ Según lo informado por el Departamento de Política y Promoción Industrial (DIPP).

impuesto sobre bienes y servicios (GST) para aumentar el atractivo del país como destino de IED. En la iniciativa Make in India también se ha reconocido al sector de la TI y la gestión de los procesos empresariales como estratégico para atraer inversión extranjera directa.

Si bien para el gobierno central es fundamental trabajar con los gobiernos subnacionales en la implementación de políticas, también colabora con sus socios mundiales y con organizaciones internacionales. Para mejorar el acceso a los mercados extranjeros, en la India se han firmado varios acuerdos bilaterales de libre comercio, de asociación económica y de cooperación. Dada la importancia de los servicios en la competitividad mundial del país, en la mayoría de los acuerdos que se firmaron recientemente hay un capítulo aparte sobre servicios e inversión extranjera.

En cuanto a los compromisos multilaterales, la India presentó en septiembre de 2016 un documento denominado “Nota conceptual sobre una iniciativa de facilitación del comercio de servicios”, en el que se propone un acuerdo para reducir los costos de transacción asociados con la regulación innecesaria del comercio de servicios y la carga administrativa que este conlleva. El propósito del acuerdo es consolidar el acceso existente a los mercados (como complemento del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, AGCS), por lo que no se centra en conseguir nuevos accesos (OMC, 2016). En la India se considera la facilitación del comercio de servicios como una forma de poner en práctica las reformas internas, ya que reduce los costos asociados al comercio. Este resultado se alcanzaría mediante una mayor transparencia, autorizaciones expeditas, cooperación regulatoria e intercambio de conocimientos.

La India no apoya el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TiSA), cuyos potenciales beneficios considera inferiores a los que ofrece la facilitación del comercio de servicios. Esto se debe a que en ciertas cláusulas del TiSA se obligaría a los países a mantener su nivel actual de liberalización interna, así como a comprometerse de forma automática con cualquier cambio de política posterior que se haga en dicho Acuerdo y a asegurar que cualquier concesión otorgada a un socio comercial en el futuro se extienda automáticamente a todos los demás. En la India se considera que esto implicaría una pérdida de autonomía en cuanto a la formulación de políticas (Ministerio de Finanzas, 2017), por lo que se ha decidido favorecer la facilitación del comercio de servicios. Esta permitiría mantener restricciones a la IED en los servicios financieros y empresariales, a la vez de impulsar la liberalización del modo 4 que, como lo muestran los acuerdos bilaterales, es el componente más importante de la facilitación de los servicios para el país. Otra área sobre la que se ha debatido ampliamente es la del comercio electrónico: en la India no hay mucho interés en liberalizarlo por completo debido a la incipiente industria nacional. No obstante, sí se apoya la digitalización y los sistemas de pagos digitales (Mukherjee y Kapoor, 2017).

f) **Iniciativas estatales subnacionales**

Las unidades subnacionales también tienen políticas destinadas a promover el desarrollo y la exportación de servicios. La relación entre ambos niveles es tal que las políticas del gobierno central se vinculan con los gobiernos subnacionales para facilitar la implementación a nivel micro, lo que permite formar clústeres de energía, de la tierra y de la industria. Esas iniciativas abarcan la creación de infraestructura, la aprobación de leyes sobre las tierras y el trabajo, y el otorgamiento de incentivos fiscales y no fiscales. Los gobiernos subnacionales compiten entre sí por atraer inversiones e incentivar a las empresas para que establezcan sus operaciones en sus territorios. Andhra Pradesh, Nueva Delhi, Karnataka (Gobierno de Karnataka, 2013), Maharashtra (Gobierno de Maharashtra, 2015), Tamil Nadu y Telangana¹⁶ han sido muy activos en la atracción de empresas multinacionales, emprendimientos y otras empresas. Existe entonces un federalismo competitivo entre los cinco líderes del sector de las TI, que promueve un mejor desempeño y permite obtener ganancias políticas como recompensa.

Todos los gobiernos subnacionales trabajan para mejorar el clima de negocios mediante incentivos como los siguientes: subsidios a la compra de tierras, que se otorgan con la condición de que se cree empleo; energía a bajo costo; exenciones de huelgas; normas laborales revisadas para apoyar el empleo femenino; disponibilidad de infraestructura¹⁷, y programas de desarrollo de habilidades¹⁸. A fin de promover ciudades de segundo nivel, los gobiernos subnacionales ofrecen costos de vida, precios de operación y tiempos de desplazamiento inferiores, además de promover las mipymes del sector. Para ello, ofrecen incentivos en forma de recortes de impuestos, alquileres más baratos, tarifas subsidiadas de electricidad y una garantía para la compra de productos o servicios de TI. Algunos otros incentivos no fiscales son la exención de la ley de control de la contaminación, los cortes de energía estatutarios, las inspecciones relativas a las normas de trabajo y los salarios.

C. **La gobernanza de las políticas destinadas a fomentar los servicios modernos en la India**

El marco analítico presentado por Devlin y Mogueillansky (2011) debe ajustarse para que se adapte a la realidad de la formulación de políticas de la India. El país es una democracia federal, por lo que las políticas se formulan en

¹⁶ Véase [en línea] <http://wehub.telangana.gov.in/aboutus.html>. Asimismo, se puede obtener más información sobre la política de innovación de Telangana en Gobierno de Telangana (2016).

¹⁷ Por ejemplo, para atraer inversiones en servicios modernos, el gobierno de Telangana ha creado regiones de Inversión en Tecnologías de la Información (ITIR) mediante la creación de infraestructura moderna. Otros gobiernos subnacionales han invertido en zonas económicas especiales que se administran junto con organismos del sector privado.

¹⁸ El gobierno de Karnataka ha creado un programa de desarrollo de habilidades en virtud del modelo de alianzas público-privadas para que los jóvenes en paro puedan adquirir habilidades. Véase [en línea] <http://www.ictsds.karnataka.gov.in/?q=node/131>.

una red llena de interrelaciones, donde las jurisdicciones se superponen. El gobierno central diseña la política general y se espera que cada unidad subnacional la ponga en práctica, con arreglo a sus necesidades y cuellos de botella específicos. Las siguientes observaciones sobre la gobernanza en la formulación de las políticas destinadas a promover los servicios modernos se sustentan en entrevistas a informantes clave de las principales empresas de la industria, el Gobierno y el mundo académico.

Respecto a la existencia de un organismo que coordine los esfuerzos de los ministerios involucrados, en el pasado era la Comisión de Planificación la que articulaba los ministerios y actuaba como enlace entre los departamentos centrales y subnacionales¹⁹. Asimismo, era el único organismo encargado de la asignación eficaz de los recursos. Se formuló un plan nacional que constaba de diferentes etapas y se identificaron los factores que obstaculizaban el crecimiento sostenido. Esto aseguró la coherencia política y el máximo impacto a largo plazo.

La siguiente información está disponible en su sitio web oficial:

De un sistema de planificación altamente centralizado, la economía india está pasando gradualmente a una planificación indicativa en la que la Comisión de Planificación se ocupa de forjar una visión estratégica del futuro a largo plazo y decide las prioridades de la nación. Elabora objetivos sectoriales y proporciona un estímulo promocional a la economía para que crezca en la dirección deseada. La Comisión de Planificación desempeña un papel integrador en el desarrollo de un enfoque integrado para la formulación de políticas en áreas críticas del desarrollo humano y económico. Ha dado lugar a una multiplicidad de agencias. Un enfoque integrado puede conducir a mejores resultados a costos mucho más bajos (Comisión de Planificación, 2014).

Sin embargo, la Comisión se disolvió en 2014 y se creó una nueva agencia llamada NITI Aayog, que desempeña un papel diferente²⁰. Esta supervisa y evalúa la aplicación de políticas por parte de los órganos centrales y subnacionales, y garantiza la coherencia entre ellas. Además, promueve la coordinación de las políticas con los gobiernos subnacionales y emite directivas sobre la formulación de políticas y buenas prácticas de gobernanza. También promueve el modelo público-privado para mejorar la inclusión de las empresas y la coordinación de las políticas con ellas. Esa labor colectiva ayuda a potenciar el impacto de las políticas a largo plazo mediante la participación de todos los actores. Por ejemplo, la NITI Aayog creó las State Skill Development Missions (SSDM) para aplicar las directrices específicas de cada subregión a los programas nacionales de desarrollo de

¹⁹ Véase más información en [en línea] <http://planningcommission.gov.in/aboutus/history/function.php?about=funcbody.htm>.

²⁰ Véase más información en [en línea] <http://niti.gov.in/content/functions>.

habilidades. Además, introdujo una estructura de tres niveles (estado, distrito y subdistrito) a los efectos de la coordinación y la supervisión.

Dado el tamaño de la economía, coordinar todos los esfuerzos que hacen los respectivos organismos especializados es una tarea difícil. El Poder Judicial y la propia legislación evalúan la eficacia de la aplicación de las políticas. Algunos expertos creen que la India no necesita una agencia independiente, ya que no sería responsable ante el pueblo. Otros, sin embargo, están a favor de establecer una fuerte institucionalidad mediante la creación de un consejo público-privado dirigido por los actores privados, pero con la orientación constante del Gobierno.

Las políticas y los programas que define el gobierno central son implementados, a su vez, por organismos especializados que corresponden a varios niveles (ministerios, departamentos, autoridades reguladoras y gobiernos subnacionales), y hay una clara distribución de responsabilidades, según la competencia y la jurisdicción. Estos organismos se coordinan mediante comités estructurados y redes informales de funcionarios profesionales, que trabajan juntos en los distintos departamentos. Otro mecanismo de coordinación clave son las reuniones interministeriales que lidera el primer ministro: la más importante es el Comité del Gabinete de Asuntos Económicos, donde se toman las principales decisiones del país. Finalmente, el gobierno central también se coordina con sus contrapartes subnacionales, lo que mejora la credibilidad de las políticas y ayuda a que los ministerios conozcan los retos regionales y las iniciativas que se toman a escala local para atenderlos.

La mayoría de las agencias del Gobierno están dirigidas por funcionarios del Servicio de Administración de la India (IAS), funcionarios que reciben una formación muy rigurosa en la que se inculca el sentido de orgullo nacional y el prestigio de los servicios públicos; esto atrae al IAS a personas muy calificadas²¹. Esos funcionarios se asignan a todas las agencias gubernamentales y mantienen fuertes lazos informales. Cada cierto tiempo son transferidos dentro del Gobierno, lo que promueve una mayor transparencia entre las agencias. Asimismo, crean vínculos con el sector privado y eso aumenta la confianza en ellos y da credibilidad a sus actos. Por último, el hecho de que su contratación sea a largo plazo aumenta la continuidad de las políticas a pesar de las alternancias en el Gobierno. Por ejemplo, en 2014 hubo un cambio de partido político en el poder y eso no causó una discontinuidad en las políticas que se encontraban en vigor desde la década de 2000. De hecho, fue el nuevo Gobierno el que implementó las recomendaciones del XII Plan Quinquenal (2012-2017) que la Comisión de Planificación había definido en 2011.

²¹ El Servicio de Administración de la India (IAS) es el mecanismo mediante el cual el Gobierno selecciona a su personal sobre la base de los méritos. Los funcionarios seleccionados luego ocupan posiciones clave en los ministerios y agencias gubernamentales, permanecen neutrales a los cambios políticos y gozan de estabilidad hasta su jubilación.

Desde 2001, los Gobiernos han promovido las exportaciones mediante la reducción de impuestos y la creación de zonas económicas especiales y parques tecnológicos. Además, se fomenta la internacionalización de las pymes junto con la de las grandes empresas y se proporciona un entorno propicio para que los emprendimientos emergentes prosperen gracias al capital de riesgo y los préstamos subvencionados. Otro elemento clave del compromiso con la integración internacional es la negociación de acuerdos de libre comercio con los socios en el sur y sudeste de Asia. Varios programas de incentivos están integrados y funcionan juntos sobre la base de la complementariedad. La eficacia del conjunto de los estímulos ha promovido el rápido crecimiento de las exportaciones de servicios modernos y ha convertido a la India en uno de los principales exportadores del sector.

En el sector hay varias alianzas público-privadas que desempeñan diferentes roles. Con cierta frecuencia, el Gobierno lleva a cabo consultas con el sector privado y el mundo académico. Asimismo, hay organismos del sector privado, como la NASSCOM y el SEPC, que son muy activos en la elaboración de recomendaciones sobre la formulación de políticas. Los agentes públicos y privados trabajan juntos en iniciativas centrales para aumentar el alcance de los programas, al tiempo que los académicos y los centros de investigación privados ayudan en las deliberaciones sobre las políticas y conforman grupos y comités de expertos para proporcionar investigaciones de fondo. El cumplimiento de los principios de la buena gobernanza de Devlin y Moguillansky (2011) se resume en el cuadro IX.2.

Cuadro IX.2

India: cumplimiento de los principios de buena gobernanza en relación con la política destinada a promover las exportaciones de servicios modernos, 2018

	Adoptado	Adoptado parcialmente	No adoptado
Principio 1	x		
Principio 2		x	
Principio 3	x		
Principio 4	x		
Principio 5	x		
Principio 6		x	
Principio 7		x	
Principio 8		x	
Principio 9	x		

Fuente: Elaboración propia.

D. Comentarios finales

El crecimiento del sector de los servicios ha sido un proceso orgánico que se inició en la década de 1960 y se aceleró a partir de finales de los ochenta, a pesar de la ausencia de una política deliberada. La expansión del sector de los servicios modernos fue impulsada sobre todo por el

propio sector privado, compuesto por varias empresas grandes de TI. Ellas habían ganado presencia global mediante el suministro de soluciones de servicios empresariales auxiliares a los países desarrollados. Dado que en la década de 2000 ese sector representó *más del 60%* del PIB nacional, el gobierno central decidió diseñar varias políticas específicas. Asimismo, la liberalización económica de 1991 dio el necesario impulso al sector exportador de la externalización de procesos empresariales. En el transcurso de las dos décadas siguientes, la India se convirtió en el líder mundial de la deslocalización de servicios modernos.

La difusión de las TIC también contribuyó a la rápida evolución del sector de los servicios con una gama de nuevas empresas, exportaciones, I+D e innovación. El Gobierno reconoció este cambio en el contenido de los servicios y subrayó la importancia de los sectores modernos, así como el papel que desempeñan en la economía. Las políticas orientadas a este sector requieren la colaboración de varios ministerios para mejorar el entorno de modo que propicie su crecimiento. Las áreas críticas son el desarrollo de habilidades mediante la capacitación de la mano de obra existente y la adaptación a las normas internacionales, los incentivos financieros, el acceso a la I+D, el apoyo a los emprendimientos emergentes y a las empresas innovadoras, y la promoción de exportaciones.

En la India, las exportaciones de servicios se promueven mediante una red de interrelaciones en que las políticas se aplican en tres niveles: el gobierno central, los gobiernos subnacionales y el sector privado. Este sistema asegura que el poder no se concentre en las manos de un solo consejo o unos pocos individuos, lo que mejora la transparencia y la jerarquía de las políticas. Esto se complementa con responsabilidades claramente definidas y con una burocracia relativamente eficiente, que crea un entorno favorable para la aplicación de las políticas. A mediano plazo, se promueven las exportaciones de servicios modernos que suponen innovación y acumulación de conocimiento mediante una política denominada *Champion Services Sectors*, la política de IED, la creciente participación del sector privado en la formulación de las políticas, y varios incentivos fiscales y no fiscales.

A pesar de esta perspectiva relativamente positiva, aún existen varios retos en el área de la gobernanza. Por ejemplo, el mecanismo de rendición de cuentas es débil, los trámites burocráticos son complejos y el frecuente traslado de los funcionarios conduce a la demora en la entrega eficiente de los servicios. Además, a pesar de los esfuerzos para frenarla, la corrupción sigue existiendo y lleva a que se creen grupos políticos con intereses especiales. Otro obstáculo es la falta de alineación de los partidos políticos a nivel central y subnacional, lo que da lugar a eventuales descoordinaciones entre las políticas. Para aprovechar el potencial exportador de la India, las autoridades deberían abordar estos desafíos y hacer que el sistema sea más transparente y responsable.

Los responsables de formular las políticas saben que el rápido crecimiento reciente de las exportaciones de servicios modernos, que cada vez tienen más valor agregado, no es una garantía de que estas se sigan expandiendo en el futuro. Las autoridades reconocen los retos que plantea la cuarta revolución industrial, por ello se intenta mejorar la preparación del sector mediante programas como Startup India, Skill India y Digital India. Las políticas orientadas a incorporar más tecnología, conocimiento y valor agregado en el sector exportador son el camino para que los servicios modernos tengan un futuro dinámico, así como para que la India avance hacia el cierre de la brecha y camine con el éxito de los países desarrollados.

Bibliografía

- A.T. Kearney (2017), "The widening impact of automation" [en línea] <https://www.atkearney.com/digital-transformation/article?/a/the-widening-impact-of-automation-article>.
- Banco Asiático de Desarrollo (2012), *Asia's Knowledge Economies: Next Policy Agenda*, Nueva Delhi.
- Banga, R. (2006), "Critical issues in India's services-led growth", *INRM Policy Brief*, N° 2, Nueva Delhi, Banco Asiático de Desarrollo.
- Bhattacharjee, S. y D. Chakrabarti (2015), "Investigating India's competitive edge in the IT-ITeS sector", *IIMB Management Review*, vol. 27, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Bhattacharyya, H. (2005), "Federalism and regionalism in India", *Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics Working Paper*, N° 27, Heidelberg, Universidad de Heidelberg.
- Burange, L., J. Sheetal Chaddha y P. Kapoor (2010), "India's trade in services", *The Indian Economic Journal: Quarterly Journal of the Indian Economic Association*, vol. 58, N° 2, Thousand Oaks, Sage.
- Comisión de Planificación (2014), "Funciones", Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] <http://planningcommission.gov.in/aboutus/history/function.php?about=funcbody.htm>.
- Coward, C. (2002), "Obstacles to developing an offshore IT-enabled services industry in Asia: the view from the US", Washington, D.C., Universidad de Washington.
- Das, K. y H. Sagara (2016), "State and the IT industry in India: a policy critique", *GIDR Working Paper*, N° 232, Gujarat, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de Gujarat.
- Departamento de Asuntos Económicos (2007), *Strategy for India's Services Sector: Broad Contours*, Nueva Delhi, Ministerio de Finanzas [en línea] https://dea.gov.in/sites/default/files/1_2007_DEA.pdf.
- Departamento de Política y Promoción Industrial (DIPP) (2017), *Consolidated FDI Policy Circular of 2017*, Nueva Delhi, Ministerio de Comercio e Industria [en línea] https://dipp.gov.in/sites/default/files/CFPC_2017_FINAL_RELEASED_28.8.17.pdf.
- Devlin, R. y G. Moguillansky (2011), *Breeding Latin American tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), "Goods and services account", *Balance of Payments and International Position Manual*, Washington, D.C. [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf>.

- Gobierno de Karnataka (2013), *Karnataka i4 Policy: IT, ITES, Innovation Incentives Policy* [en línea] <http://itbt.karnataka.gov.in/Documents/i4-policy.pdf>.
- Gobierno de Maharashtra (2015), “Maharashtra s Information Technology/Information Technology Enabled Services (IT / ITES) Policy - 2015” [en línea] <https://www.midcindia.org/documents/20181/28829/MAHARASHTRA+IT+%26+ITES+POLICY-2015.pdf/580cc1b5-4578-4ccd-b9c7-3a5f925a2ee0>.
- Gobierno de Telangana (2016), *Innovation Policy 2016* [en línea] http://www.telangana.gov.in/PDFDocuments/Telangana_Innovation_Policy_2016.pdf.
- Gordon, J. y P. Gupta (2004), “Understanding India’s services revolution”, *IMF Working Paper*, N° 04/171, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Joshi, K. y S. Mudigonda (2008), “An analysis of India’s future attractiveness as an offshore destination for IT and IT-enabled services”, *Journal of Information Technology*, vol. 23, N° 4, Nueva York, Springer.
- Joshi, S. (2006), “Liberalization and FDI flows in service sector: the Indian experience”, *Southern Economist*, vol. 45, N° 9.
- Kapur, D., R. Ramamurti y D. Moitra (2001), “India’s emerging competitive advantage in services”, *The Academy of Management Executive*, vol. 15, N° 2, Nueva York, Academy of Management.
- Loungani, P. y otros (2017), “World trade in services: evidence from a new dataset”, *IMF Working Paper*, N° 17/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Make in India (2017), “Sector survey: IT & BPM sector” [en línea] <http://www.makeinindia.com/article/-/v/sector-survey-it-bpm>.
- Ministerio de Comercio e Industria (2018), “Review of foreign direct investment policy on various sectors”, *Press Note*, N° 1, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] https://dipp.gov.in/sites/default/files/pn1_2018.pdf.
- (2017), *Foreign Trade Policy: Mid-term Review*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] <http://www.servicesepec.org/wp-content/uploads/2017/12/Foreign-Trade-Policy-Mid-Term-Review.pdf>.
- Ministerio de Comunicaciones y Tecnología de la Información (2011b), *Report of the Working Group on Information Technology for the Twelfth Five Year Plan (2012-2017)*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] http://planningcommission.gov.in/aboutus/committee/wrkgrp12/cit/wgrep_dit.pdf.
- Ministerio de Electrónica e Informática (2016a), *Digital India Annual Report (2016-2017)*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] <https://meity.gov.in/content/annual-report>.
- (2016b), *STPI Annual Report 2015-2016*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] <https://www.stpi.in/upld/254AnnualReporte.pdf>.
- Ministerio de Finanzas (2017), “Indian union budget 2017-2018. Services Sector”, Nueva Delhi, Gobierno de la India.
- (2011), *National Public Private Partnership Policy: Draft for Consultation*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] <http://www.mcrhrdi.gov.in/87fc/policies/Draftnationalppppolicy.pdf>.
- Ministerio de Información y Radiodifusión (2011), *Report of the Working Group on Technical education for the XII Five Year Plan (2012-2017)*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] http://planningcommission.nic.in/aboutus/committee/wrkgrp12/cit/vol1_IB.pdf.
- Ministerio de Trabajo y Empleo (2011), *Report of the Working Group on Skill Development and Training for the XII Five Year Plan (2012-2017)*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] <https://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id6855.html>.

- Ministerio de Desarrollo de Habilidades y Emprendimiento (2015), *National Policy for Skill Development and Entrepreneurship 2015*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] <https://www.msde.gov.in/assets/images/Skill%20India/National%20Policy%20on%20Skill%20Development%20and%20Entrepreneurship%20Final.pdf>.
- Ministerio de Estadísticas e Implementación de Programas (2017), "National Accounts Statistics" [en línea] <http://www.mospi.gov.in/13-national-accounts-statistics#>.
- Mukherjee, A. y A. Kapoor (2017), "India and Trade Facilitation in Services (TFS) Agreement: concerns and way forward", *ICRIER Working Paper*, N° 347, Nueva Delhi, Consejo para la Investigación sobre Relaciones Económicas Internacionales.
- NASSCOM (Asociación Nacional de Empresas de Software y Servicios de la India) (2017), *The IT-BPM Sector in India 2017: Strategic Review*, Nueva Delhi [en línea] <https://www.nasscom.in/knowledge-center/publications/it-bpm-industry-india-2017-strategic-review>.
- ____ (2016), *The IT-BPM Sector in India 2016: Strategic Review*, Nueva Delhi [en línea] <https://www.nasscom.in/knowledge-center/publications/strategic-review-2016-it-bpm-sector-india>.
- ____ (2013), *The IT-BPM Sector in India 2013: Strategic Review*, Nueva Delhi [en línea] http://old.nasscom.in/download/summary_file/fid/88142.
- ____ (2011), *The IT-BPO Sector in India 2011: Strategic Review*, Nueva Delhi [en línea] http://old.nasscom.in/download/summary_file/fid/79027.
- NITI Aayog (Institución Nacional para Transformar la India) (2015), *Skill India: Report of the Sub-Group of Chief Ministers on Skill Development*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] <https://niti.gov.in/writereaddata/files/Final%20report%20of%20Sub-Group%20Report%20on%20Skill%20Development.pdf>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2016), "Communication from India: concept note for an initiative on trade facilitation in services" [en línea] https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=258649,252179,249937,249726,239902,234683,232684,232651,231413,134742&CurrentCatalogueIdIndex=8&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.
- Planning Commission (2011), *Working Group Report on Public-People-Private Partnerships for Technology Deployment*, Nueva Delhi, Gobierno de la India [en línea] http://planningcommission.gov.in/aboutus/committee/wrkgrp12/sandt/wg_ppp.pdf.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Londres, Macmillan Press.
- Prasad, H. y R. Sathish (2010), "Policy for India's services sector", *DEA Working Paper*, N° 1/2010-DAE, Nueva Delhi, Gobierno de la India.
- Schwab, K. (ed.) (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, Ginebra, Foro Económico Mundial.
- Sheth, J. y R. Singh (2015), "India: business process outsourcing", <https://www.jagsheth.com/marketing-strategy/india-business-process-outsourcing>.
- Srinivasan, R. (2014), "The management consulting industry: growth of consulting services in India: panel discussion", *IIMB Management Review*, vol. 26, N° 4, Amsterdam, Elsevier.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2017), "The role of the services economy and trade in structural transformation and inclusive development" (TD/B/C.I/MEM.4/14) [en línea] https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/c1mem4d14_en.pdf.
- ____ (2004), "Exports of services and economic growth in developing countries" [en línea] https://unctad.org/en/docs/ditctnadmisc20036_en.pdf.



En las últimas dos décadas, el comercio mundial de servicios modernos facilitados por tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha crecido rápidamente. Sin embargo, las exportaciones de los países en vías de desarrollo de estos servicios han sido muy heterogéneas. En este libro se analiza el diseño de políticas sectoriales enfocadas al fomento de los servicios modernos en ocho países de América Latina y la India. Las políticas que contaron con una participación activa del sector público, el sector privado y el sector académico tuvieron un mayor impacto en el desarrollo de la industria. Se observa un atraso importante de la mayoría de los países de la región, tanto en el diseño como en la implementación de sus políticas de promoción de las exportaciones de servicios modernos, especialmente respecto de su institucionalidad y gobernanza.