

LUIS RUBALCABA BERMEJO

**LOS SERVICIOS  
EN LA ECONOMÍA EUROPEA:  
DESAFÍOS E IMPLICACIONES  
DE POLÍTICA ECONÓMICA**

FUNDACIÓN RAFAEL DEL PINO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2008

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	17
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	19

## CAPÍTULO I

### **ORIGEN HISTÓRICO Y ANTROPOLÓGICO DE LA ECONOMÍA DE SERVICIOS**

1. ORIGEN DE LOS SERVICIOS EN LA HISTORIA Y EN EL PEN- SAMIENTO ECONÓMICO .....	33
A) Los servicios como dimensión de toda acción económica .....	34
B) Los servicios como sector de actividad en la historia del pen- samiento económico.....	36
2. CONCEPTO, DEFINICIÓN Y HETEROGENEIDAD DE LOS SERVICIOS .....	41
3. CLASIFICACIONES Y ESTADÍSTICAS DE SERVICIOS .....	45
4. SOCIEDAD DE SERVICIOS: ¿SOCIEDAD POST-INDUSTRIAL O SOCIEDAD SERVINDUSTRIAL? .....	49
5. ANTROPOLOGÍA ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS .....	55
A) La naturaleza dual de los servicios .....	55
a) Tensión entre la repetición y la personalización.....	55
b) Tensión entre lo bipolar y lo multipolar.....	56
c) Tensión entre simplicidad y complejidad .....	58
d) Tensión entre el seguro y el riesgo .....	59

	<u>Pág.</u>
B) La lógica de la participación y la asimetría en la dualidad .....	60
a) Una naturaleza asimétrica .....	63
6. EL VALOR DE LA LIBERTAD Y LA LIBRE INTERACCIÓN EN LOS SERVICIOS.....	64
7. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES .....	67
REFERENCIAS .....	69

## CAPÍTULO II

### CRECIMIENTO Y EMPLEO EN LOS SERVICIOS

1. INTRODUCCIÓN .....	73
2. IMPORTANCIA Y CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS .....	74
A) Heterogeneidad dentro de Europa.....	79
3. RAZONES EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS .....	81
A) La productividad .....	82
B) La renta.....	86
C) Cambios en los sistemas productivos y servicios a empresas. Los servicios como demanda intermedia: flexibilidad produc- tiva, especialización y externalización.....	88
D) Las nuevas tecnologías y la innovación.....	95
E) Capital humano y cualificaciones .....	97
F) La globalización y el comercio de servicios .....	100
G) El Estado, las regulaciones y los cambios institucionales.....	102
H) Resumen de factores explicativos .....	104
4. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LOS SERVICIOS DE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA.....	106
5. CONVERGENCIA O DIVERGENCIA EN EUROPA.....	109
6. CONCLUSIONES .....	112
REFERENCIAS .....	114

## CAPÍTULO III

### LA PRODUCTIVIDAD EN LOS SERVICIOS EUROPEOS

1. RELACIONES ENTRE PRODUCTIVIDAD Y SERVICIOS.....	117
A) Las teorías de BAUMOL y su enfermedad de costes.....	118
B) La revisión del modelo de BAUMOL .....	119
C) La paradoja de la productividad y las TIC en servicios .....	120

	<u>Pág.</u>
2. CONCEPTO Y MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EN SERVICIOS .....	123
3. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS A LA PRODUCTIVIDAD. ¿FRENAN LOS SERVICIOS EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?.....	126
4. CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN PRODUCTIVIDAD DE SERVICIOS ENTRE EUROPA Y ESTADOS UNIDOS .....	134
5. CONCLUSIONES, DESAFÍOS E IMPLICACIONES .....	138
REFERENCIAS .....	140

CAPÍTULO IV

**INNOVACIÓN EN SERVICIOS**

1. INTRODUCCIÓN .....	147
2. INNOVACIÓN, CRECIMIENTO Y SERVICIOS .....	147
3. CONCEPTO Y RASGOS DE LA INNOVACIÓN EN SERVICIOS.	152
4. LAS FUENTES ESTADÍSTICAS Y SUS LIMITACIONES .....	155
5. PERFIL INTERNACIONAL DE LA I+D EN SERVICIOS .....	158
6. INNOVACIÓN EN SERVICIOS: PERFILES INNOVADORES EN EUROPA .....	161
A) Funcionamiento general de la innovación en servicios .....	161
B) Empresas innovadoras y actividad innovadora.....	164
C) Cambios estratégicos y organizacionales.....	167
D) <i>Inputs</i> y <i>outputs</i> de la innovación .....	168
E) Obstáculos .....	171
F) Efectos .....	172
G) Programas públicos .....	174
H) Comentarios destacados del análisis de la CISIII .....	175
7. PERFILES EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS .....	176
8. INNOVACIÓN EN SERVICIOS, TIC Y LA <i>E-ECONOMY</i> .....	179
9. CONCLUSIONES E IDENTIFICACIÓN DE RETOS .....	182
REFERENCIAS .....	184

CAPÍTULO V

**GLOBALIZACIÓN, COMERCIO Y *OFFSHORING* DE SERVICIOS**

1. INTRODUCCIÓN: LOS SERVICIOS EN LA ECONOMÍA GLOBAL.....	189
---	-----

	<u>Pág.</u>
2. RELACIONES ENTRE SERVICIOS, COMPETITIVIDAD Y GLOBALIZACIÓN.....	191
A) La contribución de los servicios a la globalización .....	192
B) La influencia de la globalización en los servicios .....	197
3. DIMENSIONES PRINCIPALES DE LA GLOBALIZACIÓN EN SERVICIOS .....	197
A) Comercio internacional.....	199
B) Inversión directa.....	201
4. LA COMPETITIVIDAD COMERCIAL DE LOS SERVICIOS EUROPEOS .....	208
A) Los servicios europeos en el mundo .....	208
a) Resultados globales (datos OMC) .....	208
b) Evaluación comparativa entre la Unión Europea, Estados Unidos, Japón (datos Eurostat).....	210
B) Lugar ocupado por los países emergentes .....	215
5. LA MIGRACIÓN DE LOS SERVICIOS: EL ROL EMERGENTE DEL <i>OFFSHORING</i> .....	218
6. DISCUSIÓN SOBRE GLOBALIZACIÓN, <i>OFFSHORING</i> E IMPLICACIONES POLÍTICAS .....	224
A) Las ventajas .....	224
B) Los desiguales impactos y sus límites .....	228
C) Las negociaciones del GATS.....	230
7. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.....	233
REFERENCIAS .....	235

## CAPÍTULO VI

### LA REGULACIÓN EN SERVICIOS Y SU REFORMA

1. INTRODUCCIÓN .....	239
2. MARCO ANALÍTICO DE LA REGULACIÓN EN SERVICIOS ...	241
3. REFORMAS ESTRUCTURALES Y REFORMAS REGULATORIAS: FUERZAS FACILITADORAS.....	247
4. EFECTOS DE LA REGULACIÓN Y DE LA LIBERALIZACIÓN.	252
5. SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN EN LOS MERCADOS DE SERVICIOS .....	254
A) Evolución reciente de la regulación en mercados de servicios.	254

	Pág.
B) Los servicios de red .....	257
C) Los servicios profesionales.....	262
D) Las empresas públicas y las privatizaciones.....	263
6. RELACIONES ENTRE REGULACIONES Y EFICIENCIA .....	265
7. POLÍTICAS GENERALES PARA REFORMAR Y MEJORAR LA REGULACIÓN .....	272
A) Principios guía de la reforma y la liberalización .....	272
B) Las políticas europeas de simplificación de la regulación.....	274
8. CONCLUSIONES .....	276
REFERENCIAS .....	278

## CAPÍTULO VII

### LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA

1. INTRODUCCIÓN .....	281
2. RACIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA ...	282
3. LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA EN LA UE.....	285
A) Acuerdos restrictivos entre empresas. Control de los cárteles...	286
B) Abuso de posiciones dominantes. Control de los monopolios...	288
C) Modernización de la política comunitaria de competencia .....	288
D) Concentraciones entre empresas .....	290
E) Ayudas de Estado .....	293
F) Liberalización .....	294
4. LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS ....	295
5. ESTUDIOS DE CASOS DE SERVICIOS BAJO LA POLÍTICA EUROPEA DE COMPETENCIA .....	302
A) Telecomunicaciones .....	303
B) Distribución comercial.....	307
C) Audiovisuales .....	310
D) Transporte aéreo.....	314
E) Transporte interno (ferrocarril, carretera y vías navegables).....	316
F) Transporte marítimo.....	318
G) Servicios financieros .....	320
H) Servicios profesionales .....	323
I) Servicios postales .....	326
6. REFLEXIONES FINALES .....	329
REFERENCIAS .....	331

## CAPÍTULO VIII

**EL MERCADO INTERIOR DE LOS SERVICIOS EN EUROPA**

1. INTRODUCCIÓN .....	333
2. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SERVICIOS .....	335
3. LA INTEGRACIÓN DEL MERCADO DE LOS SERVICIOS EN EUROPA .....	340
A) Tendencias en las estadísticas sobre comercio e inversión extranjera directa .....	342
B) Tendencias en los precios, costes laborales y productividad.....	347
4. EL MARCO LEGAL DEL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS .....	352
A) Desde el <i>Tratado</i> hasta la <i>Estrategia para un mercado interior de servicios</i> .....	352
B) Directivas específicas de sector y medidas complementarias: algunos ejemplos .....	356
5. LAS BARRERAS AL MERCADO INTERIOR DE SERVICIOS ...	360
A) Las barreras .....	360
B) El coste de las barreras .....	364
6. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR.	365
7. CONCLUSIONES .....	372
REFERENCIAS .....	373

## CAPÍTULO IX

**POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS SOBRE SERVICIOS**

1. INTRODUCCIÓN .....	375
2. EL MARCO DE LAS POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS: OBJETIVOS Y SINERGIAS .....	377
3. LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN E I+D .....	383
A) Justificación .....	383
B) Actuaciones de la Comisión .....	385
C) La innovación en los servicios públicos .....	387
4. LAS POLÍTICAS REGIONALES .....	390
A) Concentración frente a descentralización .....	391

	<u>Pág.</u>
B) Servicios relacionados con la empresa frente a servicios de apoyo empresarial .....	392
C) Políticas y servicios regionales en la Unión Europea .....	395
5. POLÍTICAS DE CALIDAD Y NORMALIZACIÓN (ESTANDARIZACIÓN).....	399
A) Justificación general.....	400
B) Las acciones de la Comisión y los estándares en servicios.....	403
C) Otras actuaciones en favor de la calidad .....	405
6. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y CUALIFICACIONES .....	406
A) Justificación .....	406
B) Acciones políticas .....	408
7. POLÍTICAS PARA FAVORECER EL ESPÍRITU EMPRESARIAL.	410
8. POLÍTICAS DE MEJORA DE LAS ESTADÍSTICAS Y EL CONOCIMIENTO .....	412
9. POLÍTICAS SECTORIALES: ALGUNOS EJEMPLOS .....	414
10. COMENTARIOS FINALES .....	417
REFERENCIAS .....	419

## CAPÍTULO X

### CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

1. LECCIONES DE LA NUEVA ECONOMÍA DE SERVICIOS .....	421
A) Conclusiones generales del libro.....	421
B) Principales contribuciones a la investigación .....	422
2. COMENTARIOS FINALES SOBRE IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA.....	427
A) Opciones de política económica.....	427
B) Principios para las políticas relativas a los servicios .....	429
C) Operando la nueva economía de los servicios en la vieja Europa.	430



## PRESENTACIÓN

# LOS SERVICIOS EN LA ECONOMÍA EUROPEA: DESAFÍOS E IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Tradicionalmente, la economía agrícola ha estado presente en las aulas universitarias pese a la poca relevancia de la agricultura sobre el PIB. La economía industrial se ha incorporado a los estudios de economía pero su presencia es todavía reducida a pesar de ser el núcleo de la economía aplicada y un magnífico ejemplo de la capacidad explicativa de la ciencia económica. Sin embargo, sorprendentemente, el sector servicios, el más relevante de los grandes sectores, es el gran ausente de los estudios universitarios. Ciertamente, como casi siempre, se cuenta con alguna excepción como la que representa el Grupo de la Universidad de Alcalá dirigido por el profesor CUADRADO ROURA y al que pertenece el autor de esta obra, el catedrático Luis RUBALCABA.

La **Fundación Rafael del Pino** era consciente de la laguna que suponía el insuficiente conocimiento acerca del sector servicios en la economía europea. Por ello, en el marco de la colaboración entre el sector privado y la universidad, que en ocasiones no es aceptado con satisfacción por quienes desde la ignorancia ven en lo privado el origen de muchos males, se propuso al profesor RUBALCABA la preparación de un texto que cubriera esta laguna. El texto debería dirigirse a los universitarios pero, sobre todo, a los profesionales.

El resultado, como ocurre con frecuencia, es una mezcla de texto académico y aplicado, analítico y normativo. Pero, en cualquier caso, es enciclopédico. El autor se ha esmerado en cubrir todo el amplio espectro de

temas relacionados con la «nueva economía de servicios»: desde la historia hasta la regulación, pasando por el análisis de la estructura del sector, la política de competencia, la conducta de los agentes económicos, o la descripción de casos concretos, entre otras cuestiones. Nada relevante ha quedado fuera del texto. Este hecho confiere al libro el carácter de manual de uso imprescindible para todo aquel que quiera iniciar o profundizar el análisis del sector servicios.

El profesor RUBALCABA se muestra partidario de fomentar la competencia en el sector servicios como medio para alcanzar mejores resultados económicos, sosteniendo que «el intervencionismo, el proteccionismo, el corporativismo, el conservadurismo, coartan la libre iniciativa y el espíritu de cambio y de adaptación a las nuevas realidades». Pero su afirmación liberal es matizada pues, de acuerdo con la tendencia dominante en el campo de la docencia de política económica, desconfía del «liberalismo miope» y sostiene que «los Estados no deben pasarse a la inacción [...] sino a la promoción de todo aquello que favorece el funcionamiento económico, interviniendo donde no llegó el sector privado y existen fallos de mercado o de sistema a corregir».

Se trata, lógicamente, de temas de enjundia que exigen un mayor y más profundo tratamiento para comprender el sentido de frases como «se reclama aquí el principio de subsidiariedad para que el Estado promueva, no sustituya, la iniciativa social, allá donde sea posible». La falta de concisión refleja dudas acerca de la línea de demarcación entre lo público y lo privado, lo que es relevante, pues uno de los aspectos más debatidos entre los analistas de la economía es, justamente, el lugar en el que se encuentra dicha línea de demarcación.

Al margen de estas cuestiones, ciertamente discutibles dada su importancia, el profesor RUBALCABA ha producido un magnífico libro, concienzudamente trabajado, bien escrito, global y perfectamente competitivo. Costará tiempo y esfuerzo producir una obra mejor.

Amadeo PETITBÒ

Director de la Fundación Rafael del Pino

# INTRODUCCIÓN

## 1. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

Los servicios forman una dimensión presente en la vida económica y social de nuestros días. Cuando un visitante llega a una ciudad europea, en gran medida está realizando una experiencia de inmersión en la sociedad y economía de servicios. Puede comenzar visitando los monumentos históricos que dan vida al turismo, para luego disfrutar de la gastronomía y restauración local. Obligada visita son también las tiendas, la distribución comercial, que proporcionan toda clase de productos y servicios. Junto al tráfico privado, la ciudad se vertebra con el transporte público que permite los desplazamientos y divisar la vida de ciudad, también la que hay dentro de esos edificios de oficinas donde se desarrollan trabajos de servicios. También son servicios las escuelas, universidades o centros de formación y, por supuesto, los centros y espacios de ocio y cultura, donde se puede terminar un día de visita a la ciudad. Todos estos ejemplos aluden a actividades de servicios, imponentes, omnipresentes en la vida diaria de una ciudad, donde cada vez son menores los ecos de las sociedades agrarias o industriales de centurias atrás. Ello a pesar de que sin los bienes —sin los alimentos, sin los edificios, sin las maquinas— no sería posible el desarrollo de la sociedad de servicios.

En nuestros días, los servicios conforman el 70 por 100 de las economías desarrolladas, tanto en empleo como en valor añadido, y cualquier empresa industrial necesita servicios para definir, diseñar, producir y distribuir cualquier producto. Los servicios cada vez son más decisivos para la competitividad de las empresas, tanto si son servicios producidos dentro de la empresa como si son contratados externamente.

No es casualidad que los servicios avanzados en innovación, información y conocimiento están más desarrollados en los países con mayor competitividad y prosperidad económica. Por el lado del consumo, los países occidentales más poderosos económicamente son países de servicios, incluso aunque aun hoy se les siga llamando, paradójicamente, países industrializados.

Pese a los avances de los últimos años, los servicios siguen siendo poco estudiados por los investigadores, infravalorados por los políticos y deficientemente aprovechados por muchos empresarios. Aún sigue vigente, en cierta mentalidad común, aquella vieja crítica de pensadores del XVIII, que consideraba los servicios como improductivos. Aun hoy, en medio de la sociedad del conocimiento, la información y los intangibles, hay muchos que siguen considerando los servicios como actividades secundarias al crecimiento económico. Todavía hay quienes relegan a los servicios al papel de cenicienta de la economía: poco productivos, poco innovadores, poco avanzados tecnológicamente, refugio de desempleo industrial o especialización para los que no pueden competir en lo que es realmente importante, la economía de bienes. Una tradición heredada de una concepción materialista, en sentido literal del término, que choca con estrépito frente a la realidad actual.

Estudiar los servicios no es estudiar un sector aislado de la economía, sino estudiar actividades horizontales que afectan a todos los sectores económicos. Un caso emblemático de integración entre bienes y servicios lo constituye el sector de la construcción, a veces clasificada separadamente, otras como industria, o incluso como servicios. El fin de la construcción es el de proveer un bien tangible que ofrezca un servicio a los usuarios de las viviendas, las carreteras, los edificios de oficinas, etcétera, de modo que el cuidado de los servicios ligados al uso, concesión, disfrute y mantenimiento de esos bienes adquiere una importancia mayor. También están los servicios que sirven a la producción: los ingenieros, arquitectos, delineantes, topógrafos, los expertos en transporte y logística, etcétera, inciden decisivamente sobre la calidad y competitividad del producto final. A ellos se suman los servicios de control de calidad, de seguridad y control de riesgos, de venta y, por supuesto, los servicios inmobiliarios y de alquileres. Desgraciadamente, aún se conoce poco de la magnitud, situación y desafíos de los servicios que se prestan directamente ligados a la producción de bienes. También podrían ponerse ejemplos de bienes necesarios para la producción de servicios, igualmente importantes en muchos casos, como los programas informáticos que necesitan un hardware donde almacenar y hacer útil el software. La integración entre bienes y servicios es una realidad que obliga a repensar el papel de lo intangible en lo tangible, y de la

sociedad del conocimiento en la producción física. Pero no sólo al hablar de servicios a empresas. También muchos servicios finales al consumidor son cada vez más intensivos en conocimiento y adquieren mayor importancia en sociedades avanzadas donde la cultura o la educación se valoran casi como «bienes» de primera necesidad.

En líneas generales, se puede decir que todavía hay muchos aspectos que se conocen poco y mal de los servicios, y sobre los que este libro pretende incidir, aspectos como la presunta baja productividad o baja capacidad innovadora del sector. Las tradicionales medidas que se utilizan en la industria tradicional para calcular la productividad o la innovación fracasan cuando se aplican sin más al sector servicios. Las dificultades para definir el producto en el mundo de los servicios o las formas en que se desarrolla la innovación hacen que se requieran nuevas aproximaciones y enfoques alternativos para avanzar en el conocimiento del dinamismo del sector y de su contribución al crecimiento económico. En ello también influye la rica interacción entre servicios y globalización, también marginada por el limitado peso de los servicios en el comercio internacional.

En este contexto no debe extrañar que los economistas hayan sido de los últimos en sumarse a estudiar y reconocer el carácter productivo de los servicios, algo a lo que con más apertura se han sumado investigadores de otras disciplinas como la geografía económica, la sociología, el marketing o la gestión. Los economistas han tenido más dificultad para desembarazarse de la tradición heredada por varios de los economistas clásicos más insignes que, o bien consideraban los servicios como no productivos, caso de Adam Smith, al decir que los servicios no generaban valor tras de sí o bien de las teorías que se desarrollaban en el marco de la economía de bienes y sus supuestos no estaban pensados para la economía de servicios —como sucedía en los modelos neoclásicos—. Además, la dificultad objetiva de aplicar a los servicios supuestos simplificadores de la realidad —como la homogeneidad de productos o de precios—, necesarios para hacer modelos, sumada a la falta de estadísticas comparables y con series de tiempo, han creado, y aún crean hoy, obstáculos objetivos para el trabajo de los economistas. No por casualidad, la mayor irrupción de economistas en los servicios se ha producido en el estudio de sectores específicos fuertemente intervenidos o en fase de liberalización (transporte, finanzas, comunicaciones), en aplicación de teorías de la regulación susceptibles de contrastarse empíricamente en sectores con un grado notable de información económica y estadística. La cantidad ingente de regulaciones económicas en servicios, en particular en las industrias de red, ha atraído el interés de los investigadores, en un contexto de una política económica favorable a la liberalización y apertura de mercados en muchos países. No

obstante, en muchos servicios a empresas y a consumidores permanecen importantes lagunas en la investigación, incluso pese a encontrarse estos sectores frecuentemente muy regulados.

Ciertamente, desde el punto de la política económica, las regulaciones en servicios son muy abundantes, y muchas de ellas ya no están justificadas en nuestros días. Todavía hay políticos y reguladores que se amparan en viejas ideas trasnochadas para defender posiciones proteccionistas tanto en los servicios como en la industria manufacturera. Pero, de hecho, los procesos de liberalización promovidos en los últimos años han avanzado procurando, en general, grandes beneficios a la sociedad; aunque no siempre se han hecho del mejor modo posible, con la necesaria re-regulación o con la atención puesta en los intereses de los principales afectados. La apertura a la competencia en el sector servicios aún se encuentra en pleno desarrollo y el debate permanece abierto en muchos frentes. La reducción del proteccionismo en los mercados europeos e internacionales se encuentra en marcha en el marco de la reciente propuesta de Directiva para el mercado interior de servicios, en el caso europeo, y del GATS, para el marco internacional. No son pocas las dificultades que todos estos procesos están encontrando en su camino. También se está trabajando para extender políticas como la innovación o los estándares-normas al ámbito de los servicios, de modo que, siempre según los intereses de los sectores afectados, no queden excluidos de las ventajas que tales políticas han procurado en el mercado de bienes.

Dentro de Europa, el interés político por los servicios puede inscribirse en el marco de los objetivos de Lisboa del año 2000, para convertir el viejo continente en la potencia más competitiva del mundo en 2010. Aunque los objetivos se volvieron más modestos y clarificados en 2005 a raíz de la constatación del poco avance en el camino marcado por Lisboa —Informe Kok—, la Comisión Europea ha insistido en relanzar la Estrategia de Lisboa con programas nacionales con los que Comisión y Estados miembros proponen medidas estructurales para avanzar en empleo y crecimiento. Por primera vez, en muchas de las medidas e iniciativas a partir de 2004, los servicios aparecen como objetivo prioritario de las estrategias políticas de la Comisión, en particular el mercado interior de servicios, pero también en otras actuaciones, aunque de menor consideración. Una prueba de la importancia de los aspectos sectoriales, de servicios en particular, en la aplicación de políticas europeas, es un reciente informe de la Comisión<sup>1</sup> en el que se

---

<sup>1</sup> GELLAUFF, G. y LEJOUR, A. (2006), «The new Lisbon strategy. An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon targets», *Industrial Policy and Economic Reforms Papers*, núm. 1, Enterprise and Industry Directorate-General, European Commission.

enuncian los cinco grandes objetivos de Lisboa. Uno de ellos es el mercado interior de servicios, y en los otros cuatro se realizan análisis de impacto sectorial que incluyen a los servicios.

Sin pretensión de ser exhaustivo, podrían resumirse los motivos que hacen necesario el estudio de los servicios, y justifican, en cierto modo, la producción de este libro, del modo siguiente:

- Los servicios suponen ya alrededor del 70 por 100 de las economías desarrolladas y se encuentran integrados cada vez más en el conjunto del sistema productivo: crecen las interrelaciones entre industria y servicios. Pese a la tradicional marginación de los servicios en una gran parte del análisis económico, hablar de economía hoy es hablar de economía de servicios en gran medida. Pero el crecimiento de los servicios no va en contra del crecimiento de los bienes.

- A diferencia de lo que sucedía hace unos años, los servicios hoy no son actividades fragmentadas y segmentadas al margen de las corrientes de integración de mercados y globalización. Hasta el punto de que desde el año 2000 el fenómeno del *offshoring* de servicios está planteando nuevos retos competitivos a los países desarrollados.

- La generación de empleos y valor añadido y renta cada vez tiene más que ver con el buen funcionamiento (*performance*) de los servicios. Ello sólo es posible con servicios que ganen en productividad, en innovación y en capacidad competitiva. Aunque tradicionalmente se ha asociado a los servicios escasa capacidad para influir en estas tres variables, sin embargo, una aproximación correcta a los servicios permite entrever nuevas posibilidades y desafíos coherentes con las potencialidades que muchas veces han estado ocultas a los ojos de los indicadores y análisis tradicionales.

- En la actualidad hay muchos mercados europeos de servicios que se están abriendo a la competencia después de haber estado al margen de ella, muchos especialmente protegidos por monopolios públicos y regulaciones de corte proteccionista. Este cambio de escenario hace necesario replantearse el papel de la intervención pública en estos mercados y la necesidad de esfuerzos más decididos hacia la competencia y la apertura e integración entre los países vecinos.

- Los objetivos de crecimiento y empleo en Europa, marcados por la Estrategia de Lisboa, requieren de los servicios para su realización. Sin embargo, se constata una serie de déficits y desafíos para la economía de servicios, que es necesario identificar y documentar para justificar adecuadamente aquellas políticas más coherentes con los problemas reales del sector. Una comprensión adecuada de los servicios puede servir para juzgar con perspectiva las políticas actuales y lanzar recomendaciones hacia futuros desarrollos.

- La Comisión Europea está iniciando nuevas actuaciones encaminadas a las políticas de servicios, lo cual queda confirmado con el reciente cambio de nombre de la Dirección General de Mercado Interior, que ha pasado a llamarse Dirección General de Mercado Interior y Servicios (noviembre de 2004). Los trabajos en curso basados en la Directiva Marco para el Mercado Interno de Servicios, las políticas complementarias pertinentes para los servicios empresariales y los trabajos sobre servicios de interés general constituyen los mejores ejemplos actuales de cómo los servicios han pasado a ocupar los primeros puestos en los programas europeos. El hecho de que los servicios ocupen una posición más destacada en el ámbito de la Unión Europea abre nuevas perspectivas.

- La ampliación de Unión Europea hacia el Este, y el horizonte de una mayor liberalización del comercio de servicios de la mano del GATS, marcan un terreno de juego para los servicios europeos que va más allá de las fronteras de los viejos Estados miembros. La incorporación de los nuevos miembros del Este al espacio común europeo, la futura ampliación a Bulgaria y Rumania, y los previsibles avances en el comercio internacional multilateral, bilateral o plurilateral, marcan nuevos desafíos para sectores tradicionalmente acostumbrados a vivir al margen del escenario internacional.

## 2. OBJETIVOS, HIPÓTESIS DE TRABAJO Y MÉTODO

Por todo lo expuesto, este libro ha querido combinar realidades, desafíos y políticas económicas en un mismo volumen. Se trata primeramente de contribuir al conocimiento de la economía de los servicios europeos a través de sus dimensiones fundamentales y de la evidencia empírica disponible. De ello se deducen necesidades existentes para mejorar la capacidad económica del mismo en empleo, productividad, innovación y competitividad. A partir de la identificación de los desafíos se trata de entender las políticas actuales que se hacen desde Europa y su capacidad de respuesta ante las necesidades del sector.

Por tanto, podemos establecer como objetivos de este libro los siguientes:

- Facilitar una completa visión y revisión del peso y el papel de los servicios en la economía europea. Se tratarán todos los servicios, aunque se dedicará especial atención a los servicios empresariales y a los servicios intensivos en conocimiento. Además, se hará uso de las últimas estadísticas sobre servicios como apoyo empírico fundamental en varios apartados.

- Revisar los trabajos recientes sobre servicios proporcionados en la literatura especializada con el objeto de analizar los últimos resultados



desde distintas perspectivas: economía, geografía económica y políticas públicas.

- Comparar diferentes situaciones y patrones entre los países de la Unión Europea y Estados Unidos, tanto desde el punto de vista económico, como normativo y político. Asimismo, se hará especial hincapié en la posición competitiva de las economías de la Unión Europea.

- Proporcionar nuevos elementos críticos para la revisión y superación de algunas ideas tradicionales sobre los servicios, como su escasa capacidad de crecimiento en cuestión de productividad e innovación, el aislamiento/retraso de los servicios europeos en comparación con los estadounidenses, los límites de los servicios para su funcionamiento en los mercados internacionales o la necesidad de una mayor regulación y proteccionismo en el ámbito de los servicios para asegurar la calidad y la satisfacción de los consumidores.

- Presentar las principales políticas que afectan a los servicios, desde políticas de defensa de la competencia hasta políticas de mercado interno, pasando por políticas regulatorias y de liberalización, políticas regionales y de innovación.

- Presentar las recientes políticas de la Unión Europea en materia de servicios y examinar sus consecuencias y retos a afrontar.

Como hipótesis generales de la investigación se pueden destacar los siguientes intentos de respuesta a una serie de preguntas, que en cada capítulo tendrán sus derivaciones particulares hacia el tema en cuestión:

- ¿Es posible identificar un rasgo común a los heterogéneos sectores y actividades de servicios que permita extraer implicaciones útiles para entender sus necesidades y desafíos? Pese a la gran heterogeneidad de los servicios que componen el sector, es posible deducir aspectos comunes que definan una particular «ontología» de la economía del servicio —marcada por dimensiones interactivas y de libre actuación y coproducción entre las partes— que va a condicionar la necesidad de aproximarse al sector de acuerdo a su peculiar naturaleza.

- ¿Sectores de servicios o actividades de servicios? Los rasgos propios de los servicios no pueden asociarse directamente a todos los sectores de servicios. Existen servicios donde la presencia de la economía de bienes es muy importante y que manifiestan grandes similitudes con los bienes en sus comportamientos. Al mismo tiempo, las industrias de bienes pueden asimilar comportamiento de servicios, debido a que sus rasgos propios configuran una dimensión horizontal en el conjunto del sistema productivo. En este sentido no se pretende reivindicar la especificidad de los sectores de servicios sino de aquellas actividades de servicios que pueden desarrollarse dentro de cualquier industria o estar presentes en cualquier actividad económica.

- ¿Hacia dónde se dirige el cambio estructural? Cabe esperar de los servicios una mayor presencia en todas las dimensiones del quehacer económico. El proceso de terciarización no parece que tenga que alcanzar un techo, al menos en los países europeos y desde la perspectiva de una integración microeconómica entre bienes y servicios. Sí cabe esperar una ralentización de su crecimiento relativo, al menos en algunos países, respecto a las industrias de bienes.

- ¿Se camina hacia un modelo único de servicios en Europa? Cabe esperar una gran heterogeneidad del comportamiento de los servicios por países y por sectores. No obstante sería esperable un común mayor dinamismo de los servicios intensivos en conocimiento, que podrían ser un factor de convergencia hacia un modelo de servicios en Europa menos heterogéneo.

- ¿Se pueden trasladar los criterios de valoración industriales al mundo de los servicios? La economía de la productividad, la innovación y la competitividad en servicios requiere revisar los conceptos tradicionales aplicados a los bienes y establecer categorías, indicadores y aproximaciones menos lineales y más multidimensionales.

- ¿Cuál es el estado de los servicios en Europa? Europa ha acusado la falta de una cultura orientada a los servicios y que confiara en sus potencialidades. Por ello cabe identificar una serie de déficits y debilidades, muchas de las cuales tienen que ver con actuaciones políticas poco decididas o demasiado marcadas por prácticas proteccionistas y conservadoras. En otros casos la globalización establece un desafío de primer orden para los servicios.

- ¿Qué políticas se han hecho en Europa sobre servicios y cuál puede ser su evaluación? ¿Responden a las necesidades del sector y a los rasgos ontológicos que lo desarrollan? ¿Qué se está haciendo desde la Unión Europea? Las políticas europeas hacia los servicios son muy variadas y dispersas. A veces han respondido a afanes proteccionistas mientras que otras han procurado una mayor competencia y apertura de mercados. En todo caso, son necesarias apuestas más decididas, tanto en el plano regulatorio como en el plano no regulatorio o de políticas complementarias. Las medidas regulatorio-liberalizadoras deben complementarse con otras medidas no regulatorias, para lo cual existe necesidad de mayor concordancia y coherencia entre unas y otros y entre las políticas nacionales y las comunitarias.

Para abordar los objetivos señalados y estas hipótesis de trabajo, el libro persigue metodológicamente corroborar o refutar las ideas recibidas por trabajos anteriores o por nuevas aproximaciones en marcha, a través de un método muy anclado a la evidencia empírica, para los primeros capítulos, y a la documentación de la práctica política de la Comi-

sión Europea, para los segundos. En todo caso, el libro pretende realizar una combinación ordenada de enfoques analíticos, empíricos y de política económica.

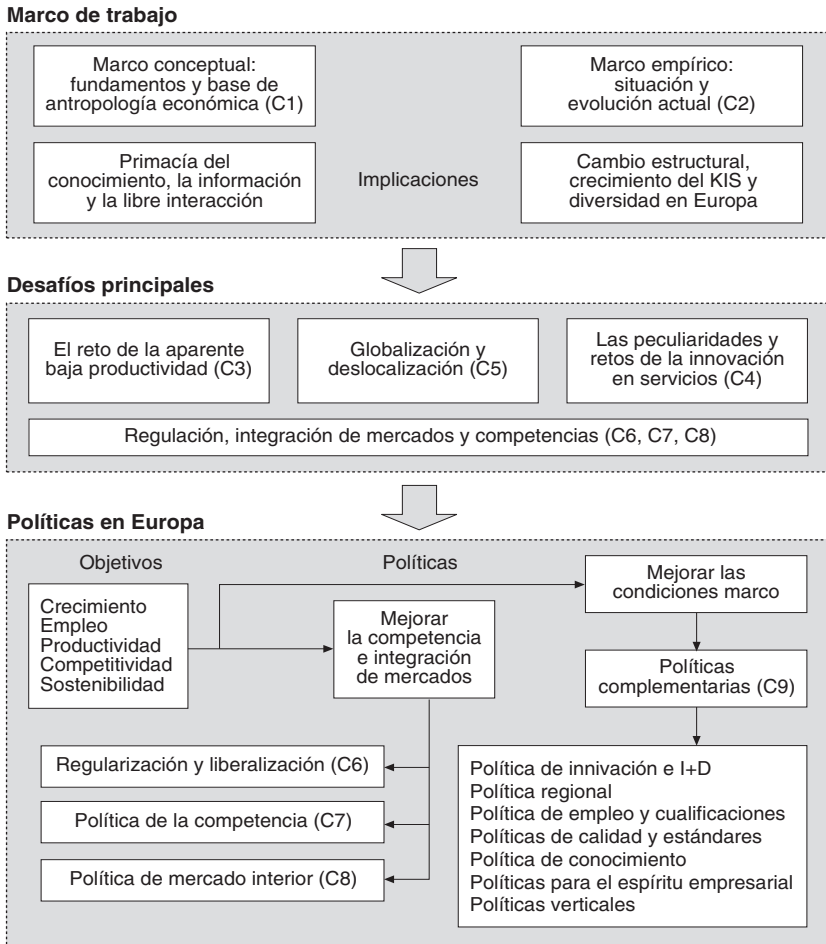
Siguiendo una aproximación principalmente económica, como disciplina científica, y europea, como espacio geográfico de referencia, se quiere ofrecer al lector un compendio comprehensivo de la realidad de la economía y la política de los servicios, ofreciendo resúmenes sobre el estado de la cuestión a la vez que nuevas evidencias y perspectivas. Para ello se sigue un enfoque comparado entre ideas, países, momentos del tiempo, indicadores o iniciativas políticas para poder desgranar las diferentes aportaciones.

### 3. ESTRUCTURA Y ORDEN INTERNO

El libro se articula a través de tres secciones claramente diferenciadas. La primera establece en un único capítulo el marco conceptual teórico que define los servicios y propone una «ontología» que desarrolla los aspectos propios de su naturaleza. La segunda sección comienza con un capítulo que establece el marco empírico en el que se encuentran las hipótesis de cambio estructural y de crecimiento del sector servicios en las economías avanzadas y se discute sobre la existencia o no de convergencia entre ellas. Tras el marco teórico y conceptual se presenta una terna de capítulos dirigidos a refutar las proposiciones clásicas sobre la baja productividad de los servicios (capítulo III), la baja capacidad innovadora (capítulo IV) y la baja capacidad competitiva (capítulo V), rescatando en cada caso aquellos aspectos clásicos positivos que resisten el ejercicio de refutación. De los cuatro capítulos empíricos se deduce una serie de desafíos propios del contexto europeo que engarza con los desafíos que plantea la tercera sección destinada a las políticas europeas. En esta sección se plantea un primer capítulo (capítulo VI) sobre regulaciones en servicios e impactos de las regulaciones en el marco de la OCDE. Posteriormente se analizan las dos políticas comunitarias básicas destinadas a favorecer la competencia y la integración de mercados en Europa: la política de defensa de la competencia (capítulo VII) y la política de mercado interior de servicios (capítulo VIII). En estos tres capítulos se exponen en sus primeras secciones los desafíos concretos a los que responden estas políticas y que vienen marcados por los objetivos económicos de la Unión Europea y el ordenamiento jurídico correspondiente. Por último, la sección política del libro se cierra con un sucinto recorrido por las diferentes políticas complementarias de la Comisión que afectan a los servicios. Finalmente, el libro se cierra con un epílogo, a modo de conclusión, en el que se repasan las principales aportaciones e implicaciones de política económica.

La Figura 1 expone gráficamente la lógica que subyace al ordenamiento y estructura del libro. En este caso, los capítulos I y II, que corresponden a secciones diferentes (el primero a la teórica-conceptual, el segundo a la empírica), se unen para formar ambos el marco de trabajo del que se deriva el análisis de las principales dimensiones de los servicios en Europa y sus desafíos, lo que constituye el corazón del libro desde el propio capítulo II hasta el IX. A partir del capítulo VI comienza la exposición de las políticas de servicios, tanto las regulatorias como las nos regulatorias, que se justifican en los objetivos de la Unión de crecimiento y empleo, con sus derivaciones sobre la productividad y la competitividad.

FIGURA 1  
RACIONALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN



#### 4. LÍMITES Y PRIORIDADES EN LA INVESTIGACIÓN

El lector entenderá que tanto los objetivos del libro como las hipótesis de trabajo y el enfoque metodológico empleado resultan ciertamente ambiciosos, lo que impele a considerar los límites del trabajo y a destacar con modestia el alcance del ejercicio que se propone realizar.

En primer lugar, pese a ser un libro voluminoso, su extensión no es tanta como para permitir un tratamiento sistemático de todos los problemas y cuestiones detrás de la economía de los servicios. Cada uno de los capítulos representa a líneas enteras de investigación, por lo que el presente libro no propone más que realizar una aportación limitada en cada una de ellas —en unas más limitadas que en otras— a partir de las prioridades elegidas subjetivamente por el autor y de un necesario repaso de la situación actual sobre cada una. Aunque se ha buscado un orden y armonía en los diferentes capítulos, algunos tratan las cuestiones con más desarrollo que otros y en algunos el lector encontrará elementos más novedosos que en otros.

En segundo lugar, el libro trata los servicios de manera lo más horizontal posible, aunque con referencias a la situación de sectores particulares. No se ha optado por presentar capítulos sectoriales, sector a sector, puesto que se ha priorizado el estudio de elementos comunes o diferentes dentro del conjunto de servicios. Con esto se gana en coherencia formal, aunque se pierda interés para aquel lector interesado en conocer detalles o avances en un sector de servicios en particular. Solamente el capítulo de política de defensa de la competencia ha optado por un enfoque sector a sector como forma de ilustrar casos concretos que apuntan el tipo de actuaciones comunitarias que promueven la competencia en esos sectores. No obstante, dentro del enfoque horizontal que predomina en el libro, existe una preferencia por tratar con más detalle los servicios intensivos en conocimiento y servicios a empresas, por representar la rama más dinámica de los servicios en las últimas décadas y donde se pueden identificar mejor muchos de los desafíos competitivos más interesantes.

En tercer lugar, el libro tiene un enfoque básicamente europeo, aunque en ocasiones se hacen comparaciones con otros países, principalmente de la OCDE y, en particular, Estados Unidos.

En cuarto lugar, los análisis de políticas económicas para los servicios se circunscriben en el ámbito de las promovidas por la Comisión Europea. Hubiera resultado una osadía excesiva presentar en un libro un compendio y valoración de las políticas de servicios llevadas a cabo en cada uno de los países europeos, lo que hubiera requerido una aproxi-

mación investigadora ciertamente muy diferente y queda pendiente para futuros trabajos. Tampoco dentro de las políticas de la Comisión se ha realizado un análisis exhaustivo de todas ellas. Se han elegido las de carácter más horizontal, y deliberadamente excluido las de carácter más vertical, como la política de transportes, la de turismo o la de la sociedad de la información y las comunicaciones. Ello en coherencia por la aproximación seguida en los capítulos empíricos.

Por último, el lector segura e inevitablemente encontrará lagunas y cuestiones a las que este libro no pueda responder, quedando abundante tarea para investigaciones futuras.

## 5. AGRADECIMIENTOS

Para terminar esta introducción no quiero dejar de agradecer la participación de aquellos sin los cuales este libro no hubiera sido posible. En primer lugar agradezco a la Fundación Rafael del Pino, y en particular a su director, D. Amadeo Petitbò, y a su vicepresidenta, D.<sup>a</sup> María del Pino, su iniciativa y apoyo para realizar este trabajo. En muchos momentos intensos del trabajo he recordado agradecido el momento en que mi anterior compañero de asignatura en Alcalá, y gran experto en temas de regulaciones y competencia, el catedrático D. Amadeo Petitbò, me llamó para proponerme la realización de esta ambiciosa y atractiva investigación. Entonces me encontraba aún trabajando en Bruselas, en la Comisión Europea, ayudando a desarrollar algunas de las políticas de servicios que ahora tengo la ocasión de presentar. Por esto último, mi gratitud se extiende a mis compañeros de trabajo en Bruselas, especialmente Ole Guldberg, Ronald Mackay, Peter-Boergh Nielsen y Samuli Rikama, con los que tuve la ocasión de compartir y aprender muchas cosas en los casi dos años que pasé allí.

El encaminarme en el mundo de la economía de los servicios se lo debo al catedrático Juan Ramón Cuadrado Roura, con el que inicié mi carrera en Alcalá en 1990 y con el que desde entonces he trabajado en multitud de proyectos muy enriquecedores. En este caso, los agradecimientos se extienden a los otros compañeros de Departamento y de Servilab, especialmente los profesores Del Río, Mancha, Peinado, Mañas, Garrido, Iglesias y García Tabuena.

En los últimos años he tenido la ocasión de entablar relaciones científicas internacionales muy enriquecedoras. Especialmente a través de la red europea para la investigación en servicios, RESER, de la que ahora tengo el honor de ser su presidente, y desde la cual estamos trabajando para promover la investigación en servicios a través de varias iniciati-

vas. Agradezco desde este libro el trabajo del Consejo, pero especialmente de los colaboradores más cercanos, los profesores Bryson, Stare y Monnoyer. Sobre mis conocimientos de políticas de servicios estoy en deuda con muchos investigadores, pero quiero destacar a Henk Kox, Ian Miles, Pim den Hertog y Paul Windrum, con los que estamos trabajando conjuntamente en proyectos de sumo interés.

Por último, quiero citar a las personas que han ayudado directamente en el trabajo del libro. Primero, a los jóvenes colaboradores que han participado en algunos capítulos o ayudado en el trabajo de compilación de las estadísticas utilizadas: son los estudiantes de doctorado Stefano Visintin, Jorge Gallego y Gisela Di Meglio, el doctor Andrés Maroto, y la doctora Nuria Fernández. En segundo lugar, agradecimiento para Augustijn van Haasteren, Francisco Caballero, Mikel Landabasso y Ronald Mackay, de la Comisión Europea, por sus comentarios autorizados en los capítulos de competencia, mercado interior, política regional y políticas complementarias, respectivamente. En tercer lugar, mi gratitud con los evaluadores anónimos, por sus útiles sugerencias, así como con Matthew Pitman, de Edward Elgar, por su interés para con esta obra. Finalmente agradezco a Marta Mozo su trabajo en la traducción y revisión español-inglés e inglés-español. De todos los errores que subsistan este autor se responsabiliza enteramente.

#### ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN Y COAUTORES

Andrés Maroto, Universidad de Alcalá y Servilab, en el capítulo III.

Gisela Di Meglio, Universidad de Alcalá y Servilab, en capítulo VII y secciones 2.3-2.4.

Jorge Gallego, Universidad de Alcalá y Servilab, en las secciones 4.5-4.6.

Nuria Fernández, Universidad de Alcalá y Quasar, en el capítulo VI.

Stefano Visintin, Universidad de Alcalá y Servilab, en el capítulo VIII y la sección 5.4.