
comercio internacional

Oportunidades de una economía pequeña y remota en el mundo global: Uruguay como exportador de servicios

Marcel Vaillant

División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, noviembre de 2008



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento fue preparado por Marcel Vaillant, Consultor de la División de Comercio Internacional e Integración, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8770 ISSN versión electrónica 1680-8789

ISBN: 978-92-1-323254-5

LC/L.2978-P

N° de venta: S.08.II.G.87

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Uruguay país exportador de servicios	9
A. Relevancia global de las exportaciones de servicios.....	9
B. Sectores convencionales: turismo y transporte	15
C. Nuevos fenómenos y nuevos sectores exportadores	17
II. Comercio de tareas en Uruguay	21
A. Offshoring de servicios	21
B. Factores de localización de Uruguay.....	24
III. Nuevas reglas para el comercio de servicios	27
A. Marco internacional de la liberalización en servicios	27
B. Los Acuerdos recíprocos de Uruguay	32
C. Liberalización unilateral.....	33
IV. Conclusiones	37
Bibliografía	39
Serie Comercio internacional: números publicados	41
Índice de cuadros	
Cuadro 1 ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE URUGUAY EN EL AÑO 2005.....	11
Cuadro 2 COMERCIO DE SERVICIOS EN LOS PAÍSES DE LA ALADI EN EL AÑO 2006.....	14
Cuadro 3 TASAS DE COBERTURA (X/M) DE SERVICIOS PARA EL AÑO 2006 EN LOS PAÍSES DE LA ALADI.....	14
Cuadro 4 ESTRUCTURA DEL COMERCIO POR TIPO DE SERVICIO EN EL PERÍODO 2001-2006.....	15
Cuadro 5 EXPORTACIONES DE SERVICIOS FINANCIEROS EN EL PERÍODO 1999-2004.....	18

Cuadro 6	VENTAS TOTALES POR SEGMENTO DEL MERCADO DE SOFTWARE	19
Cuadro 7	PRODUCTOS EXPORTADOS DENTRO DEL SECTOR DEL SOFTWARE, AÑO 2003	20
Cuadro 8	FRAGMENTACIÓN DE LA PRODUCCIÓN: TIPOLOGÍA	22
Cuadro 9	RAZONES, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA REGULACIÓN EN ALGUNOS SECTORES SELECCIONADOS	28
Cuadro 10	DISCRIMINACIÓN Y REGLAS	28
Cuadro 11	EJEMPLOS DE RESTRICCIONES DISCRIMINACIÓN PROVEEDOR EXTRANJERO Y TIPO DE IMPACTO	29
Cuadro 12	ÁMBITOS DE LA LIBERALIZACIÓN EN SERVICIOS PARA URUGUAY	33

Índice de gráficos

Gráfico 1	EVOLUCIÓN TASA DE COBERTURA (X/M) EN SERVICIOS PERÍODO 1970-2007	10
Gráfico 2	EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES DE SERVICIOS	12
Gráfico 3	EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS EN EL PERÍODO 2000-2006	13
Gráfico 4	EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TURISTAS Y LAS EXPORTACIONES EN EL PERÍODO 1996-2007	16

Índice de diagramas

Diagrama 1	ANTIGUO & NUEVO PARADIGMA	22
------------	---------------------------------	----

Resumen

La onda actual de la globalización está caracterizada por el crecimiento del comercio de servicios y dentro de ellos los tradicionalmente nombrados otros servicios comerciales. A diferencia de otras manifestaciones de la globalización, en este caso, Uruguay viene participando de esta nueva evolución. El nuevo patrón de especialización se apoya en tres pilares complementarios que caracterizan a la inserción internacional en servicios comerciales de exportación: turismo; transporte; y otros servicios comerciales. El tercer pilar es menos convencional y está formado por un variado conjunto de nuevas actividades exportadoras. De ellas se estudiaron los siguientes sectores: financiero; software - tecnologías de la información; audiovisual. Con cifras para el año 2006, dentro de los países de la ALADI Uruguay se destaca como el único país en donde se verifica un superávit en la balanza comercial en cada uno de los tres pilares antes mencionados.

La literatura denomina la especialización en estos sectores como comercio de tareas. La nueva onda implica la fragmentación del proceso productivo dentro de los servicios. Lo que se ha dado en llamar la construcción de la oficina global. Esta nueva realidad del comercio internacional está vinculada con la trayectoria del cambio tecnológico asociado tanto a la disminución de los costos de transporte como a la reducción de los costos de coordinar la realización de tareas distintas en diferentes lugares. Ambos fenómenos son en parte resultados del acelerado progreso técnico en las tecnologías de la información y asociado con la reducción de los costos de las telecomunicaciones internacionales. Según lo que establecen los nuevos modelos de comercio la nueva especialización está caracterizada

por: su no predicción; cambios repentinos; son individuos específicos no a nivel de firmas, sectores o grupos de calificación afectados.

Los factores de localización y el tipo de estructura empresarial varía en cada uno de los tres sectores estudiados (financieros, software y audiovisual) sin embargo es posible identificar algunos elementos en común. La disponibilidad de recursos humanos calificados es considerada como un factor esencial, junto con cierto desarrollo de infraestructura especializada (conectividad facilitada). La estabilidad de los marcos jurídicos también es un factor central. Respecto de las políticas públicas de apoyo, promoción, o apertura de mercados, se observa que en Uruguay los acuerdos internacionales no han cumplido un rol relevante pero en cambio sí las condiciones de liberalización que de forma sectorial en cada uno de los casos se logró desarrollar. Estas características de la evolución son diferenciales respecto a otros sectores en donde el difícil acceso a los mercados internacionales protegidos se convierte en un obstáculo al crecimiento de los mismos. En los nuevos sectores de servicios exportables el incentivo a la internacionalización viene promovido desde los mercados de destino. Lo que resulta fundamental es crear las condiciones locales de liberalización en el país que es potencialmente atractivo para la localización de la nueva tarea a ser comercializada.

Introducción

La economía internacional, desde la segunda posguerra hasta el presente, se caracteriza por el dinamismo que ha tenido el crecimiento del comercio que ha sido mayor a la actividad económica total. Los distintos períodos se pueden identificar en función de cual es el sector de actividad que actúa como motor del dinamismo de los intercambios globales. Por ejemplo, las dos últimas décadas del siglo pasado muestran el dinamismo del comercio en manufacturas de grados crecientes de complejidad técnica, en un contexto en donde los procesos productivos se fragmentan a escala global, y los costos de comerciar tanto los físicos de transporte como los asociados a las políticas comerciales discriminatorias se reducen favoreciendo el crecimiento en la intensidad de los intercambios.

En lo que va de este siglo el dinamismo se ha centrado en el comercio de servicios comerciales. La onda actual de la globalización asociada a la intensificación en la circulación de la actividad económica y de los factores productivos, se asoció a que sectores tradicionalmente no transables internacionalmente comienzan a ser comercializados entre las economías.

Se destaca en particular una categoría residual denominada otros servicios comerciales distintos de los viajes (servicios turísticos) y servicios de transporte. Estos dos últimos constituyen sectores tradicionales asociadas al consumo de no residentes fuera de su país o al comercio de servicios asociados al transporte internacional de mercancías. Si bien los países desarrollados son los protagonistas en este proceso de ampliación de la actividad comercializable, el fenómeno no se restringe a ellos.

En la región existen algunas economías en donde se registra una tendencia a participar de este moderno proceso de transformación estructural en los patrones de especialización global. El caso de Uruguay es de interés en virtud que es posible identificar elementos estructurales que señalan una ventaja en todos los sectores de servicios comercializables (turismo, transporte y otros servicios comerciales). El desempeño del comercio internacional en la presente década así permite ilustrarlo. Con cifras para el año 2006, dentro de los países de la ALADI Uruguay se destaca como el único país en donde se verifica un superávit en la balanza comercial en cada uno de los pilares de los servicios comerciales: turismo; transporte; y otros servicios.

Este trabajo está organizado en esta introducción y cuatro secciones más. En la primera sección se describe la relevancia de las exportaciones de servicios para la economía del Uruguay, se analizan los sectores convencionales (turismo y transporte) así como los nuevos sectores exportadores dentro de los otros servicios comerciales. En la segunda sección, se revisa la literatura reciente y se resumen los fundamentos teóricos de lo que se ha dado en llamar el comercio de tareas. Así mismo, se revisan los principales aspectos de la localización de estas actividades en Uruguay. La tercera sección aborda los aspectos regulatorios, en primer lugar se establece el marco general en donde se desarrolla la liberalización en el sector servicios, luego se caracteriza el contexto específico de los acuerdos recíprocos de Uruguay y por último los esfuerzos unilaterales por atraer estas actividades. La cuarta sección presenta las conclusiones.

I. Uruguay país exportador de servicios

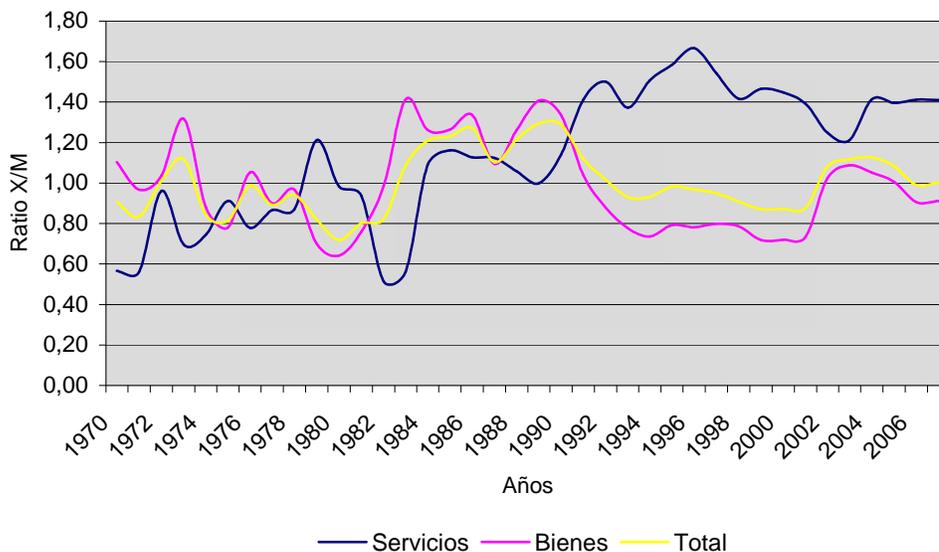
A. Relevancia global de las exportaciones de servicios¹

Desde hace más de una década y media, Uruguay viene consolidando una especialización comercial hacia la exportación de servicios. Los datos macroeconómicos destacan con nitidez esta realidad. En el año 2007, en base a información de balanza de pagos, se verifica que la tasa de cobertura en servicios fue de 1,41 lo que implicó un superávit de 513 millones de dólares². En bienes el ratio de cobertura se ubicó en 0,91 y se asoció a un déficit de 491 millones de dólares.

¹ Marcel Vaillant, Departamento de Economía, Universidad de la República. Esta nota forma parte de un estudio mayor sobre este tópico.

² Se define tasa de cobertura como la razón de las exportaciones a las importaciones (X/M).

Gráfico 1
EVOLUCIÓN TASA DE COBERTURA (X/M) EN SERVICIOS,
PERÍODO 1970-2007



Fuente: elaboración propia en base a BCU.

La intensa recuperación económica en el período reciente 2003-2007 estuvo acompañada de una sustancial mejora en los precios internacionales de la canasta de bienes exportados: El valor exportado de los bienes —5.063 millones de dólares en el año 2007— registró una tasa de crecimiento promedio acumulativa anual excepcional (22%). Aún en este contexto, las exportaciones de servicios —1.762 millones en el año 2007— crecieron aun más (23%). Este fenómeno es resultado de la combinación de procesos diferentes. Algunos son de larga data y presentan un patrón de evolución predecible (servicios turísticos y servicios de transporte), otros son más recientes y están asociados al nuevo contexto en el comercio internacional de servicios (servicios financieros, producción de software, producción de audiovisual y servicios a las empresas entre otros). Mientras los primeros (turismo y en parte los servicios de transporte) están registrados en las estadísticas externas de balanza de pagos, los nuevos fenómenos se encuentran aún defectuosamente contabilizados. Sin embargo, se verifica que se han iniciados procesos de registro de nueva información así como mejora en los marcos institucionales que seguramente a futuro mejorarán las estadísticas de comercio exterior en servicios.

Cuadro 1
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE URUGUAY EN EL AÑO 2005
A) BIENES Y SERVICIOS

Categoría	Valor exportado (millones de U\$S)	Estructura (%)
Bienes	4 155	67,5
• BdeP	3 610	58,6
▪ Zona No Franca	3 402	55,3
▪ ZF ^a	208	3,4
• ZF (No BdeP) ^b	545	8,9
Servicios	2 001	32,5
• BdeP	1 484	24,1
• ZF (No BdeP)	517	8,4
Total	6 156	100,0
• BdeP	5 094	82,7
• No BdeP	1 062	17,3

B) POR SUB SECTOR DE SERVICIOS

Categoría	Exportaciones	Estructura (%)
Turismo ^c	743	37,1
• BdeP ^c	743	37,1
• ZF (No BdeP)	0	0,0
Transporte	652	32,6
• BdeP	441	22,1
• ZF (No BdeP)	211	10,5
Financieros	261	13,0
• BdeP	70	3,5
• ZF (No BdeP)	191	9,5
Informática	103	5,1
• BdeP	79	3,9
• ZF (No BdeP)	24	1,2
Otros	242	12,1
• BdeP	151	7,5
• ZF (No BdeP)	91	4,5
Total de Servicios	2 001	100,0
• BdeP	1 484	74,2
• ZF (No BdeP)	517	25,8

Fuente: elaboración propia en base a BCU y MEF.

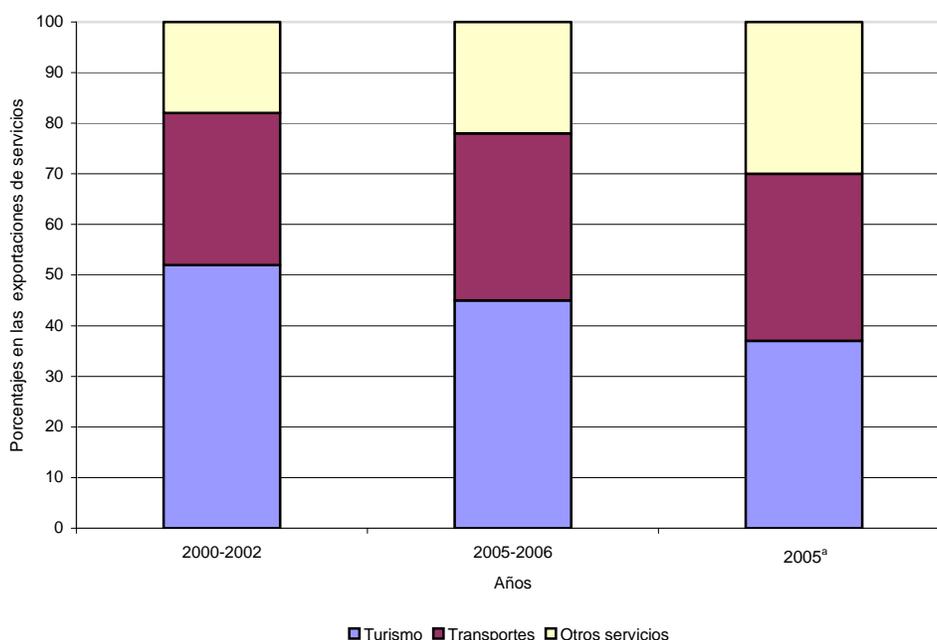
^a Comunicación personal (funcionario BCU).

^b Exportaciones de zona franca (ZF) no registradas en la balanza de pagos (no BdeP).

^c Incluye 148,3 millones de dólares de proveeduría de medios de transporte (aviones, barcos, camiones, etc.) que en la balanza de pagos se suman a las exportaciones de bienes.

De acuerdo a estimaciones realizadas las exportaciones totales —bienes y servicios— de Uruguay en el año 2005 fueron de 6.156 millones de dólares³ (ver cuadro 1). El 55% se explica por exportaciones de bienes realizados desde el territorio aduanero del Uruguay (zona no franca), alrededor de un 12% son exportaciones de bienes desde zona franca y algo menos de un tercio son exportaciones de servicios⁴. Los sectores más convencionales (turismo y transporte) explican más de dos tercios de las exportaciones de servicios y el resto fueron realizadas por un conjunto de nuevos sectores exportadores que entran dentro de la categoría de otros servicios comerciales. En el gráfico 2 se presenta la evolución de la estructura de exportación de servicios en la presente década. En un contexto en donde todas las exportaciones crecen las de servicios de transporte y otros servicios comerciales lo hacen a un ritmo mayor. En el caso de corregir los datos de balanza de pagos por las exportaciones desde zonas francas se observa que la relevancia de estos dos grandes sub sectores es aún mayor (ver cuadro 1 y gráfico 2).

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES DE SERVICIOS
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a BCU y MEF.

^a Datos de BdeP corregidos por exportación de Zona Franca no consideradas en la primera.

En el gráfico 3 se presenta la evolución de las exportaciones de los servicios comerciales desagregada por grandes sectores empleando la información disponible de la balanza de pagos.

Si se adopta una perspectiva comparada en relación al resto de los países de la región (ver CEPAL, 2008) se observa que en la mayoría de los países la tasa de cobertura

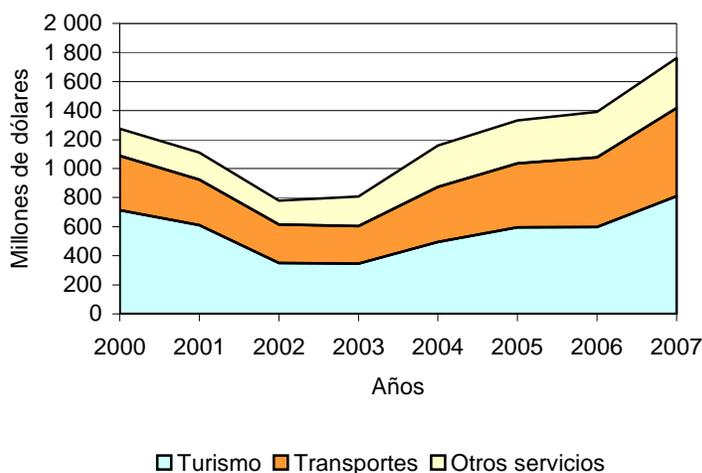
³ Sólo el 85% está registrado en la balanza de pagos, de acuerdo a estimaciones realizadas usando información de una encuesta de actividades en zonas francas, criticada por otras fuentes del sector privado. De este modo, se lograron contabilizar un conjunto de exportaciones que no estaban registradas en las estadísticas del Banco Central del Uruguay.

⁴ En el caso de las exportaciones de bienes desde zonas francas se buscó contabilizar aquellos procesos industriales que implican transformaciones que permitirían conferir origen. De hecho, algunas de ellas lo tienen dado que se benefician de acuerdos comerciales preferenciales que admiten este mecanismo (como es el caso del ACP entre México y Uruguay). Las transformaciones industriales menores se contabilizaron como parte de las actividades de servicios logísticos.

(exportaciones/importaciones) es menor a uno (ver cuadro 2 y 3). Esto implica que los países son importadores netos en los grandes sub sectores de los servicios comerciales: transporte; viajes; otros servicios comerciales. Los cuatro países de la región que tienen tasas de cobertura mayores a uno y que por lo tanto presentan una especialización hacia la exportación son tres: Cuba; Paraguay; Uruguay. El informe de la CEPAL (2008) destaca el desempeño comparado del Uruguay dentro de las exportaciones de servicios entre los países de la ALADI.⁵

Cuba tiene una notoria especialización en el sector turismo y en otros servicios en donde se destacan los servicios de salud. Paraguay es exportador neto en otros servicios comerciales lo que se explica por las regalías recibidas por las empresas hidroeléctricas que tiene este país con sus vecinos (Argentina y Paraguay). Por su parte Uruguay registra una especialización exportadora moderada en transporte y otros servicios, y más intensa en servicios turísticos. Sin embargo, si se considera la estructura de exportaciones de los países de la región se destaca la relevancia relativa del sector de transporte (ver cuadro 4).

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS EN EL PERÍODO 2000-2006
(Millones de dólares)



Fuente: elaborado en base a información del BCU.

⁵ Según CEPAL, 2008: "Las exportaciones de servicios de Uruguay en 2006 tuvieron un valor de 1.285 millones de dólares, lo que representa un 22,6% del total exportado por el país, la proporción más alta entre todos los miembros de la ALADI. Uruguay se destaca, además, por haber registrado la mayor tasa de crecimiento de la región en el período 1990-2000 (10,6% anual), superada únicamente por Cuba. Sin embargo, a fines de los años noventa y hasta 2002 se produjo una considerable caída de las exportaciones de servicios, que si bien luego se han recuperado, todavía no han vuelto a su máximo nivel histórico, anotado en 1997. En cuanto a la estructura de la categoría otros servicios, cabe subrayar el aceleramiento de las actividades de servicios de computación e informática, que ya representan un 16% del total."

Cuadro 2
COMERCIO DE SERVICIOS EN LOS PAÍSES DE LA ALADI EN EL AÑO 2006
(Millones de dólares)

Países	Exportaciones				Importaciones				Saldo Comercial			
	Total	Transporte	Viajes	Otros	Total	Transporte	Viajes	Otros s	Total	Transporte	Viajes	Otros
Mercosur	28 830	5 391	8 332	15 107	38 527	9 246	9 208	20 073	-9 697	-3 855	-876	-4 966
Argentina	7 360	1 443	3 312	2605	8 417	2 332	3 131	2 954	-1 057	-889	181	-349
Brasil	19 438	3 421	4 315	11 702	28 847	6 289	5 769	16 789	-9 409	-2 868	-1 454	-5 087
Uruguay ^a	1 392	452	633	308	903	401	244	259	489	51	389	49
Paraguay	747	102	87	558	340	181	79	81	407	-79	9	477
CA	7 318	1 895	3 630	1 793	11 749	5 123	2 738	3 889	-4 431	-3 227	892	-2 096
Bolivia	489	137	205	146	531	233	181	117	-42	-96	25	29
Colombia	3 373	897	1 552	924	5 482	2 253	1 327	1 902	-2 109	-1 356	225	-978
Ecuador	1 006	334	497	174	2 353	1 184	466	704	-1 347	-850	31	-530
Perú	2 451	525	1 380	544	3 383	1 461	761	1 164	-932	-937	619	-620
Resto	32 928	7 136	19 775	6 017	34 675	16 131	10 185	8 232	-1 747	-8 994	9 590	-2 215
Chile	7 504	4 480	1 343	1 681	7 656	4 111	1 057	2 488	-152	369	287	-807
Rep. Bol. de Venezuela	1 459	422	702	336	5 200	2 340	1 279	1 581	-3 741	-1 918	-577	-1 245
México	16 265	1 773	11 955	2 537	20 779	9 205	7 605	3 969	-4 514	-7 432	4 350	-1 431
Cuba	7 700	462	5 775	1 463	1040	474	244	194	6 660	-12	5 531	1 269
ALADI	6 9076	14 230	31 844	23 002	84 951	30 497	22 087	32 196	-15 875	-16 268	9 757	-9 194

Fuente: elaborado en base a CEPAL (2008).

^a Banco Central de Uruguay (BCU).

Cuadro 3
TASAS DE COBERTURA (X/M) DE SERVICIOS PARA EL
AÑO 2006 EN LOS PAÍSES DE LA ALADI
(Ratio)

Países	Total	Transporte	Viajes	Otros servicios
MERCOSUR	0,7	0,6	0,9	0,8
Argentina	0,9	0,6	1,1	0,9
Brasil	0,7	0,5	0,7	0,7
Paraguay	2,2	0,6	1,1	6,9
Uruguay	1,5	1,1	2,6	1,2
CAN	0,6	0,4	1,3	0,5
Bolivia	0,9	0,6	1,1	1,2
Colombia	0,6	0,4	1,2	0,5
Ecuador	0,4	0,3	1,1	0,2
Perú	0,7	0,4	1,8	0,5
RESTO	0,9	0,4	1,9	0,7
Chile	1,0	1,1	1,3	0,7
Rep. Bol. de Venezuela	0,3	0,2	0,5	0,2
México	0,8	0,2	1,6	0,6
Cuba	7,4	1,0	23,6	7,5
ALADI	0,8	0,5	1,4	0,7

Fuente: elaboración propia en base al cuadro 2.

El conjunto de la información analizada permite ilustrar el hecho de que las exportaciones de servicios registran una significación relativa alta y que el país tiene, dentro de todos los sectores de servicios, aspectos que lo destacan del punto de vista comparado. En la siguiente sección se describirá la evolución de cada uno de los grandes sectores de servicios comerciales exportados por Uruguay (turismo, transporte y otros servicios comerciales).

Cuadro 4
ESTRUCTURA DEL COMERCIO POR TIPO DE SERVICIO EN EL PERÍODO 2001-2006
(Porcentajes)

	Exportaciones		Importaciones	
	Uruguay	ALADI	Uruguay	ALADI
Transportes	32	21	44	36
Viajes	45	46	27	26
Otros servicios	22	33	29	38

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A1.

B. Sectores convencionales: turismo y transporte

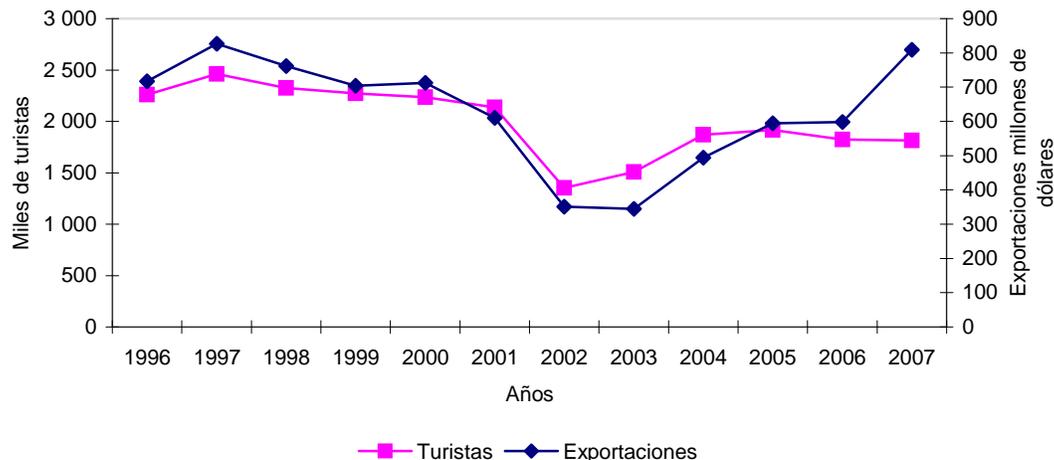
Tradicionalmente Uruguay fue un destino turístico privilegiado en la región. La cercanía con un mercado importante como la Argentina y la combinación de recursos naturales abundantes y condiciones sociales favorables, permitió fundar una corriente turística sólida orientada al turismo residencial de sol y playa en la región este del Uruguay. Desde la década de los noventa se vienen registrando intensos cambios en el sector. La permanente y creciente inversión redundó en una intensa diversificación de la oferta, cruceros, congresos entre otros) y en el crecimiento —por períodos— exponencial en la capacidad instalada del sector hotelero⁶. En el año 2007, Uruguay realizó exportaciones de servicios turísticos que alcanzaron a explicar algo menos de la mitad (46%) de las ventas totales al exterior de servicios de acuerdo a las estadísticas de balanza de pagos⁷. Como se observa en el gráfico 4 esta participación en las exportaciones es menor cuando se corrigen las estadísticas de balanza de pagos por el conjunto de los servicios comerciales exportados (menos de un 40%).

En el gráfico 4 se presenta la evolución que registró el gasto total (exportaciones del sector) que se viene recuperando de forma constante desde el año 2003 hasta el año 2007 en donde alcanza un nivel de alrededor de 800 millones de dólares. Esta evolución se da en un contexto en que el número de turistas que entra al país (más 1,8 millones en el año 2007) viene disminuyendo lentamente (desde más 2,2 millones a mediados de los noventa). Es decir que el gasto medio por turistas (días de estadía multiplicado por el gasto por día) crece más que esta reducción lo que permite explicar el incremento global.

⁶ A fines de la ochenta, Uruguay prácticamente no tenía cadenas internacionales hoteleras instaladas en el país. Al día de hoy alrededor de cinco de las principales cadenas internacionales se han instalado en el Uruguay con una oferta diversificada (turismo termal, histórico y de sol y playa).

⁷ Para el año 2006 y 2007 no hay información disponible respecto a las exportaciones de servicios desde Zonas Francas. Próximamente se realizará el procesamiento de los datos del año 2006.

Gráfico 4
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TURISTAS Y LAS EXPORTACIONES EN EL PERÍODO 1996-2007



Fuente: elaborado en base a información del BCU.

El cambio antes mencionado se produce en un contexto de recomposición de la estructura del origen del turismo. Mientras que a mediados de la década de los noventa más de dos tercios de los turistas provienen de Argentina, en el año 2007 sólo alcanzan a ser la mitad. Si además se suman los uruguayos residentes en el exterior se observa que, a mediados de los noventa, la participación de argentinos y uruguayos no residentes alcanzó el 82% mientras que en el año 2007 este ratio se ubicó en 64%. Además de los motivos convencionales asociados a la evolución de los tipos de cambio bilaterales y el nivel de la demanda argentina (aproximada por la evolución del gasto doméstico) es necesario mencionar otros factores. En particular, es de destacar el hecho de que Uruguay y Argentina mantienen un contencioso internacional motivado por la instalación de una planta de celulosa en el margen oriental del Río Uruguay. El conflicto redundó en protestas que han interrumpido el tránsito terrestre en los puentes internacionales entre ambos países desde hace ya más de tres años. Las interrupciones han sido permanentes en uno de ellos y transitorias en los otros dos. Se estima que el conflicto implicó una reducción de los turistas argentinos en particular los de menor poder adquisitivo (Liberoff, 2008). Los nuevos orígenes del turismo, tanto de otros países de la región como de fuera de ella, se asociaron al incremento en el gasto por turista⁸.

Un producto que también registra una evolución dinámica es la proveeduría de medios de transporte (aviones y barcos) dentro de la cual se ubican las compras de los cruceros que vienen eligiendo crecientemente a Montevideo y Punta del Este como lugar dentro de los circuitos de América del Sur. Las exportaciones de este rubro se registran dentro de las exportaciones de bienes⁹. Es una actividad que se encuentra vinculada tanto a las exportaciones turísticas (consumos de no residentes dentro del territorio) como a las actividades de venta de servicios de apoyo a los medios de transporte.

Para Uruguay, en virtud del lugar privilegiado que ocupa el país como nodo natural de las comunicaciones terrestres, fluviales y marítimas de la cuenca del Plata, los servicios de transporte tienen una relevancia de primer orden. El transporte internacional, la actividad portuaria y la logística han tenido un desarrollo relevante desde hace más de una década y media. Ser un nodo

⁸ Ver Mantero, Perelmuter y Sueiro (2004) que estiman un modelo de determinantes de las exportaciones de servicios turísticos desagregado por el origen de los turistas.

⁹ Bienes adquiridos en puerto por medios de transporte. En el año 2007 se acercó a alcanzar los 200 millones de dólares.

geográfico implica que el Uruguay en términos del tamaño del propio mercado es pequeño pero sin embargo se encuentra cerca de los macro espacios que forman el territorio del MERCOSUR. Para el trienio inicial de esta década (2001-2003) los productos con origen geográfico en Uruguay representaban el 6% del total del comercio intraregional de productos con origen geográfico en el MERCOSUR. En cambio, si se considera la participación en el comercio procedente de algún país de la región y destinado a la región entonces la participación asciende a un 17,5%¹⁰. Las cifras de comercio revelan la especialización de este país en la circulación de mercaderías cumpliendo la función de tránsito.

En el año 2004, de los bienes procedentes del Uruguay y destinados al MERCOSUR, un tercio tenía un origen geográfico en el propio país, un tercio es de origen geográfico en otro país del MERCOSUR y el tercer tercio es de extrazona. La especialización en la circulación es relevante dado que se brinda un servicio a la región que condiciona la eficiencia en la compra al resto del mundo pero también la venta. Por lo tanto, tiene efectos sistémicos en la competitividad global de la producción de los bienes comercializables internacionalmente.

En este sector también se evidencia una evolución en su modalidad de inserción desde cumplir un rol únicamente en la de tránsito, para avanzar en otros segmentos de logística e incorporar unidades de producción de mini-manufactura (incorporaciones pequeñas de valor agregado), hasta la construcción de verdaderos centros de distribución regional que articulen los pedidos desde los clientes regionales hasta los proveedores —de la región o de fuera de ella. Estas últimas modalidades dentro de las exportaciones de servicios de transporte están muy vinculadas a las mismas variables que explican los nuevos fenómenos y el surgimiento de los nuevos sectores exportadores de servicios.

Los servicios portuarios que se prestan son múltiples (uso del puerto, uso de muelle, servicios de agua-saneamiento y electricidad, aprovisionamiento, servicios de remolque, etc). Además se encuentran los servicios de logística asociados a las mercaderías que son: carga-descarga; estiba y desestiba; transporte; trasbordo; reembarque; tránsito; removido; depósito-almacenamiento, disposición y abastecimiento de buques. Dentro de los mencionados se destacan los de depósito y tránsito para luego redireccionar hacia otros mercados de la región. Participan de este mercado empresas multinacionales de presencia destacada en puertos del hemisferio norte¹¹.

C. Nuevos fenómenos y nuevos sectores exportadores

Las exportaciones de otros servicios comerciales están formadas por un variado conjunto de actividades. En primer lugar, se encuentra la exportación de servicios financieros, se trata de una actividad con amplios antecedentes en Uruguay. Sin embargo, debe destacarse que la modalidad de inserción se modificó en los últimos años. La misma se ajustó a distintos tipos de productos —todos dentro de la categoría de actividades de banca *offshore*— que van desde la intermediación financiera, el asesoramiento a las tareas de “*back office*” de empresas financieras multinacionales.

Tradicionalmente el sector bancario en Uruguay estuvo orientado a la captación de depósitos de no residentes en el sistema doméstico. Según el trabajo de Vaillant, Barrán y Balseiro (2008) la participación de la banca extranjera se ve reducida cuando se considera su participación en el total de activos o en el total de obligaciones por intermediación financiera del sector no financiero. En ambos casos la participación de los bancos públicos a octubre del 2007 supera levemente el 50%. La

¹⁰ Esta diferencia entre las estadísticas de comercio procedentes de un mercado en relación a las que origen geográfico en ese mercado se conoce en la literatura sobre Estadísticas de Comercio Exterior como efecto Róterdam.

¹¹ De entre ella se destaca el caso de la empresa belga Katoen Natie que se asocia con un grupo de empresas nacionales para adquirir el 80% del paquete accionario de la Terminal de Contenedores Cuenca del Plata que se encuentra en la Bahía de Montevideo. El 20% restante está en manos del sector público a través de la Administración Nacional de Puertos.

participación de los bancos públicos disminuye al 41% y al 17% cuando se consideran los créditos al sector no financiero y las obligaciones por intermediación financiera del sector no financiero con no residentes, respectivamente.

Históricamente el sistema bancario uruguayo privado prestó servicios financieros a no residentes, particularmente en la provisión de alternativas de inversión. A diciembre del año 2001 los depósitos de no residentes alcanzaban al 41% del total de depósitos del sector no financiero en los bancos en Uruguay. La crisis económica y financiera del año 2002 redujo la participación de los depósitos de los no residentes sin embargo, los mismos constituyen a octubre de 2007 el 16% del total de los depósitos del sector no financiero. La disminución de los depósitos no implicó una disminución de la importancia de los no residentes en las actividades de los bancos y las instituciones financieras sino un cambio en la naturaleza de las operaciones con no residentes.

Respecto de las exportaciones de servicios financieros aproximadamente un tercio estaría contabilizado en la balanza de pagos (ver cuadro 1). La diferencia se explica fundamentalmente por la actividad *offshore* desde zona franca. Los centros financieros de exportación abarcan cinco tipos diferentes de actividades: banca (intermediación financiera); servicios bancarios; actividades de gestión y asesoramiento en materia de inversiones y valores; actividades fiduciarias; seguros.

Cuadro 5
EXPORTACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS EN EL PERÍODO 1999-2004
(Millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Intermediación bancaria ^a	102,2	144,4	132,2	30,8	33,8	43,7
Servicios Bancarios	61,2	64,6	73,7	44,4	65,8	53,6
Inversiones y valores	23,4	25,9	51,4	62,7	71,0	78,2
Servicios Fiduciarios	77,0	77,1	74,7	44,2	50,4	54,7
Total	263,8	312,0	33,0	182,1	221,0	230,2

Fuente: elaborado en base a datos del BCU (2007).

^a La estimación está corregida por datos de "outliers".

Para el caso de Uruguay según un trabajo realizado para el BCU en el año 2007 (ver BCU, 2007) las exportaciones de servicios financieros abarcan cuatro tipos de productos: intermediación financiero; servicios bancarios; inversión y valores; servicios fiduciarios. En el cuadro 5 se presenta la evolución e importancia que han tenido cada uno de ellos en el período 1999-2004. Según estimaciones del autor de esta consultoría elaborada para el BCU, en el año 2006 las exportaciones de servicios financieros alcanzaron alrededor de 300 millones de dólares. En este mismo año el total de los depósitos en los bancos privados en Uruguay alcanzó la cifra de 4.945 millones de US\$. El 88% de estos depósitos estaba en moneda extranjera. De estos depósitos sólo el 29% era de no residentes. La banca pública, si bien es sólo el 10% del total de las instituciones bancarias (16), cubre algo más del 50% de los depósitos.

El actor principal en el sector son bancos extranjeros de estructura multinacional que trasladan segmentos de su actividad al Uruguay con el objetivo de operar de forma más cercana a los ahorristas de la región, y además aprovechar las ventajas del Uruguay en términos de localización¹².

Existen otros desarrollos exportadores nuevos con el surgimiento de una amplia gama de productos de exportación asociados al proceso de terciarización en servicios de las empresas a escala internacional (ver cuadro 8 en la siguiente sección). Las actividades económicas que se han identificado realizan un uso intensivo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Estimaciones realizadas para el año

¹² Del punto de vista regulatorio la misma se expresa en la actividad de Banca *Offshore* de acuerdo a la Ley de Intermediación Financiera y las posibilidades adicional de prestar servicios financieros para no residentes de acuerdo a la Ley de Zonas Francas, lo que permite realizar actividades *offshore* desde ZF.

2005 —que están sub registradas en las estadísticas de balanza de pagos— indican que Uruguay está exportando alrededor de 350 millones de dólares en estos nuevos sectores bajo sistemas de regulación fiscal especiales y que además esto les permitió acceder a servicios de telecomunicaciones muy competitivos a escala comparada¹³.

Un caso destacado lo constituye el sector asociado a la producción y/o adaptación de software. Las empresas pioneras tienen una larga tradición industrial en Uruguay¹⁴ y también en términos comparados internacionales si se considera la historia del desarrollo del sector. Se identifican tres segmentos en este mercado: desarrollo de software; consultoría y servicios de informática; internet y transmisión de datos. Además, vinculadas a estos tres segmentos productivos se encuentran las empresas de comercialización de software y hardware asociados al sector. Según la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 2007a) en los primeros tres segmentos hay unas 300 empresas, y un número algo superior a nivel de la comercialización. Las empresas muy orientadas a las exportaciones son menos de 20 con coeficientes de orientación exportadora altos, hay alrededor de 20 empresas más que han participado de la actividad exportadora pero con menor intensidad. En el año 2005 tan solo 10 empresas concentraron el 80% de las exportaciones del sector.

Cuadro 6
VENTAS TOTALES POR SEGMENTO DEL MERCADO DE SOFTWARE
(Millones de dólares)

Segmentos/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Desarrolladoras	84,5	88,2	81,3	76,1	79,4	88,6
Consultoría y servicios	99,1	108,8	98,9	85,3	98,8	113
Internet	38,5	34,5	53,1	46,2	47,3	63
	222,1	231,5	233,3	207,6	225,5	264,6

Fuente: CUTI.

Los primeros registros de exportación de productos de software en Uruguay son del año 1989. Según estimaciones del sector privado en el año 2006 se exportaron unos 120 millones de dólares en tanto que las ventas totales fueron de alrededor de unos 300 millones de dólares¹⁵. Por lo tanto, la propensión media a exportar del sector es de alrededor de un 40% (exportaciones sobre ventas). En este mismo año se contabilizaron alrededor de 10000 trabajadores en este sector lo que ilustra la calidad del empleo que se crea. Según un estudio de OPP (2007) Uruguay es un país exportador de productos de software y eso lo destaca en la comparación con otros países de desarrollo tardío en materia de tecnologías de la información donde lo que predomina es la especialización en servicios, como por ejemplo es el caso de la India por ejemplo.

En el cuadro 7 se presenta una aproximación a la canasta de productos exportados en el sector por tipo de firma de acuerdo a si pertenece al segmento de desarrollo de nuevo software o aquellas que realizan servicios de consultoría. Los productos que exportan indican con claridad la especialización de cada tipo de empresa.

A pesar del dinamismo que ha registrado la industria la propia característica del sector exige un estado de transformación permanente y en la actualidad se registran algunas amenazas que si se anticipan pueden constituirse en oportunidades. El Plan de Refuerzo de la Competitividad (ver Grupo Gestor del

¹³ Zonas Francas y regímenes sectoriales especiales (software y audiovisual).

¹⁴ La empresa Quanam líder en la exportación de servicios a las empresas intensivos en tecnologías de la información se fundó en el año 1976. En la actualidad está integrada a una cadena de valor internacional como adaptador de programas tipo Oracle. Está formada por más de 300 profesionales. Las otras empresas líderes en la innovación en el mercado surgieron en el segundo lustro de los ochenta. La primera exportadora fue Artech (1988) con un programa de desarrollo propio (Genexus). Otras empresas se desarrollaron en base a clientes domésticos relevantes (sistema financiero multinacional) y a partir de ahí desarrollaron una estrategia exportadora (Top Systems, 1987).

¹⁵ Cifras de Programa de Apoyo a los Conglomerados Productivos (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) en base a datos de la Cámara Uruguaya de las Tecnologías de la Información (CUTI).

Conglomerado, 2008) lo expone con claridad: “El negocio de network operation center (NOC) se está volviendo un negocio muy importante en lo específico (como lo señaló IDC) y más importante en lo estratégico. Uno de los desafíos que enfrentan las grandes empresas compradoras de tecnología, es integrar la producción del departamento interno de IT, la incorporación de software empaquetado y dispositivos provenientes de fuentes externas a la empresa y el offshoring. Esta coordinación está poniendo en jaque la capacidad de gestión de los departamentos de IT. Por tanto, algunas cuestiones claves, como la gestión de la seguridad, los correos electrónicos, los servidores web, las comunicaciones internas, en definitiva, lo que se llama el centro de operación de redes (NOC), se transforma en clave porque es el que determina “quién entra y quién no entra” en una empresa. Como los NOC están saliendo de las empresas, en formato *offshoring*, nos encontramos que un competidor (típicamente una empresa de IT) que está haciendo el offshoring del NOC, está decidiendo si nuestro software es o no adecuado para la empresa. Esta situación de debilidad estratégica se verá que crecerá en el futuro, si la industria uruguaya no toma participación en el offshoring de la infraestructura de las grandes empresas.”

Cuadro 7
PRODUCTOS EXPORTADOS DENTRO DEL SECTOR DEL SOFTWARE, AÑO 2003
(En porcentajes)

TIPO DE PRODUCTO EXPORTADO/TIPO DE EMPRESA	DESARROLLADORAS DE SOFTWARE	CONSULTORÍA Y SERVICIOS
Productos de Software	12,2	2,2
Licencias de Software	39,1	2,8
<i>Outsourcing</i>	2,7	53,6
Consultorías	38,1	35,6
Servicios (técnicos, de datos, etc.)	7,9	5,8
TOTAL	100	100

Fuente: CUTI.

El conglomerado de actividades audiovisuales como sector exportador tiene una historia más reciente en Uruguay. Abarca un diversificado conjunto de actividades económicas interrelacionadas: producción de audiovisuales publicitarios; producción de cine y video; programas de televisión; productoras de animación; productoras de multimedia y juegos. Además de estos productos básicos existen un conjunto de servicios conexos de apoyo: preproducción (casting); rodaje (escenógrafos, empresas de venta y alquiler de equipos de filmación); servicios de postproducción (edición, sonorización, etc). Por último se encuentra el sector de distribución y exhibición que ha sido relevante para promover la internacionalización de muchas empresas locales que se han inserto en redes globales de publicidad. El sector basó su masa crítica en la evolución de un conjunto de agencias de publicidad doméstica que se transformaron en empresas productoras de publicidad vendiendo servicios a otras agencias predominantemente de fuera del Uruguay. Si este último sector es uno donde se encuentra un nodo del conglomerado, el segmento más dinámico en esta década han sido la producción de cine y video. Según la OPP (2007b) la facturación total de este conglomerado productivo asciende a unos 260 millones de dólares en el año 2006 y genera un empleo directo de alrededor de 4.000 puestos de trabajo. El dinamismo global se asoció a la creciente internacionalización del sector y su capacidad de exportar a otros mercados con actividades y producciones realizadas en el país o fuera de él. No existen informaciones de exportación precisas, pero de acuerdo a cifras indirectas se estima que la orientación exportadora es de alrededor de un 40% promedio para todo el conglomerado lo que situaría las exportaciones en alrededor de 100 millones de dólares.

II. Comercio de tareas en Uruguay

A. *Offshoring* de servicios¹⁶

En la literatura están identificados los nuevos fenómenos de especialización comercial en servicios bajo la denominación de “comercio de tareas”¹⁷. Este fenómeno está asociado a la onda de fragmentación de la producción de manufacturas de las dos últimas décadas del siglo pasado. La nueva onda implica la fragmentación del proceso productivo pero en esta década el fenómeno se manifiesta dentro de los servicios. Lo que se ha dado en llamar la construcción de la oficina global. Esta nueva realidad del comercio internacional está vinculada con la trayectoria del cambio tecnológico asociado tanto a la disminución de los costos de transporte como a la reducción de los costos de coordinar la realización de tareas distintas en diferentes lugares. Ambos fenómenos son en parte resultados del acelerado progreso técnico en las tecnologías de la información asociado a la reducción de los costos de las telecomunicaciones internacionales.

La magnitud del fenómeno a escala global puede ilustrarse con algunas cifras de la evolución del comercio internacional. En las dos décadas que van desde mediados de los ochenta a mediados de la actual, el comercio de bienes se multiplicó por un factor de algo más que seis en tanto el comercio mundial de servicios lo hizo por un factor de siete. El comercio de otros servicios comerciales —dentro de los cuales se registra el comercio de tareas— se multiplicó por un factor de diez.

¹⁶ Lalanne, Olarreaga, Vaillant (2008) realizan una revisión de la literatura sobre *offshoring* que se resume en esta sección.

¹⁷ Ver Baldwin, 2006 y Grossman et al (2007).

Cuadro 8
FRAGMENTACIÓN DE LA PRODUCCIÓN: TIPOLOGÍA

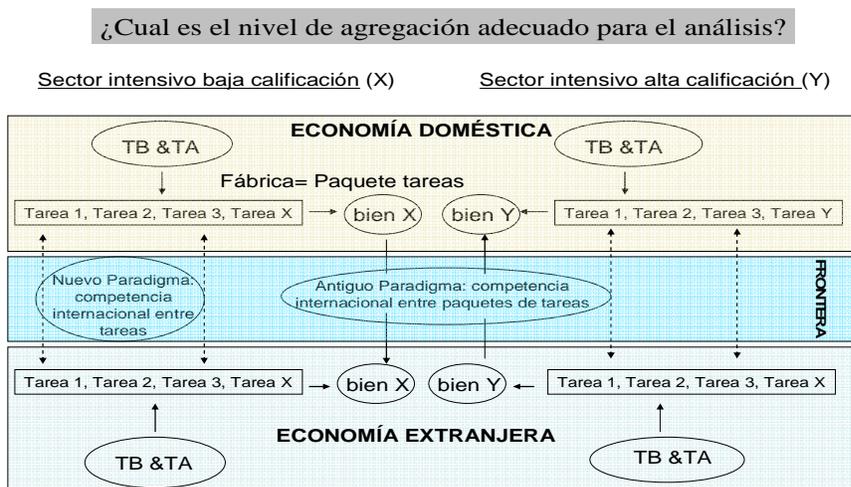
Bien o servicio intermedio es producido por una empresa	Afiliada	No afiliada (<i>outsourcing</i>)
En el país doméstico	Producción doméstica interna a la empresa	<i>Outsourcing</i> doméstico
En el Extranjero (<i>Offshoring</i>)	Inversión Directa en el Extranjero	<i>Outsourcing</i> en el extranjero

Fuente: Helpman (2006).

La revolución tecnológica y la intensa reducción de los costos de comunicación, así como las facilidades en la estandarización de los procesos han hecho posible la fragmentación de la producción y el *outsourcing* de ciertos tipos de actividades fuera del control de la empresa (ver cuadro 8). Cuando esta deslocalización de la producción ocurre hacia otros países, se emplea el término de “*offshoring*”. El *offshoring* puede tomar la forma de inversión directa al extranjero cuando la empresa (multinacional) invierte en otro país, o de *outsourcing* en el extranjero cuando se contrata otra empresa en el extranjero para realizar una parte del proceso de producción (o una “tarea” en la terminología empleada en esta literatura).

En el diagrama 1 se presenta las características del antiguo y el nuevo paradigma de la especialización (Baldwin, 2006a). La desagregación del proceso productivo es la clave. Utilizando un modelo clásico de continuo de bienes Baldwin (2006a) describe los nuevos fenómenos de la especialización como cambios repentinos en la especialización, en virtud de que sectores de actividad que eran identificados como no comercializables internacionalmente irrumpen como sectores factibles de ser comercializados a escala internacional. Este fenómeno está vinculado con la reducción en los costos de transporte y con el refinamiento en la definición del conjunto de tareas necesarias para desarrollar una cierta actividad, lo que posibilita nuevas oportunidades de especialización, si las mismas son factibles de ser fragmentadas y coordinadas para componer la actividad original de una forma más eficiente.

Diagrama 1
ANTIGUO & NUEVO PARADIGMA



Fuente: Baldwin 2006.

En la polémica pública o en la literatura académica una de las cuestiones importantes es el impacto que tiene el *offshoring* sobre el empleo y los salarios. La discusión ha estado sesgada a analizar los efectos en los países que son aquellos que relocalizan las actividades hacia el extranjero. Grossman y Rossi-Hansberg (2007) descomponen el impacto del *offshoring* sobre los salarios en las economías desarrolladas en tres partes:

- i. impacto de oferta de trabajo lo que captura la idea de una vez que la caída de los costos de comunicación o transporte hace posible el *offshoring*, esto es equivalente a un aumento de la oferta de trabajo dentro de la economía doméstica. Esto tiene tendencia a disminuir los salarios en el país que decide de deslocalizar parte de su producción y es el efecto del que mas se ha hablado en los debates públicos en los países de la OCDE.
- ii. efecto de precios relativos- captura la idea de que la posibilidad de deslocalizar permite un nivel de producción mayor del bien final, y que este nivel de producción mayor llevará a una disminución del precio del bien final si el país que deslocaliza es lo suficientemente grande como para afectar los precios mundiales. Este efecto también llevaría a una disminución de los salarios, o de la demanda de trabajo, pero es más probable de ser observado grandes países.
- iii. efecto sobre la productividad- La posibilidad de *offshoring* aumenta la productividad de los trabajadores domésticos. Por ejemplo, un programador que trabaja para una empresa de software, va a ver su productividad aumentar si puede “*offshore*” una parte del programa a programadores en India. Esto le permite ser más productivo, lo que tiende a aumentar su salario.

Grossman y Rossi-Hansberg (2006) muestran que este último efecto puede fácilmente dominar los otros dos, y el *offshoring* aumenta entonces la demanda de trabajo en el país que decide deslocalizar una parte de su producción. En realidad muestran que en una pequeña economía dentro de un mundo 2x2 de Heckscher-Ohlin el efecto positivo de productividad sobre los salarios siempre domina¹⁸.

El “*offshoring*” puede ser alternativamente interpretado como progreso tecnológico que aumenta la oferta de factores de producción. Las empresas que en principio van a beneficiarse de manera importante del *offshoring* van a ser entonces empresas que usan este factor de producción de manera intensiva. Los beneficios más importantes que estas empresas pueden realizar les permiten expandirse rápidamente en relación a empresas que usan otros factores de producción de manera más intensiva. Esto implica que estas empresas van a aumentar su demanda de trabajo y parte de este aumento va a caer sobre los trabajadores domésticos (como en el caso del ejemplo del programador). Al igual que como el efecto del progreso tecnológico, el efecto neto del *offshoring* puede ser un aumento de la demanda de trabajo y del salario real.

Si bien la distinción entre comercio de bienes y comercio de tareas parece puramente semántica, esta tiene implicaciones importantes sobre el impacto que el *offshoring* tiene sobre los salarios. El comercio de tareas implica no solamente analizar lo que pasa dentro de ciertas industrias sino también dentro de las empresas y poder prever el impacto de una reducción adicional de los costos de comunicación sobre los diferentes tipos de trabajadores se vuelve mucho más difícil. En los modelos tradicionales cuando se reducen los costos al comercio es fácil identificar los ganadores y los perdedores. Los sectores que van a ver ganancias serán los mas competitivos (los sectores exportadores) y los perdedores los menos competitivos. El tipo de

¹⁸ En una pequeña economía abierta por el teorema de Rybczynski el primer efecto no tiene impacto sobre los salarios. Lo que observaremos es simplemente más producción del bien intensivo en el factor de producción en la cual la tarea que fue deslocalizada es intensiva y menos producción del otro bien. Si la economía es pequeña, entonces el segundo efecto también desaparece y lo único que queda es el efecto de productividad: el *offshoring* aumenta entonces los salarios en el país que deslocaliza su producción.

trabajador que va a beneficiarse es el que es usado de manera más intensiva en el sector exportador. En un mundo con comercio de “tareas” el impacto de una reducción de los costos de comunicación o transporte es mucho más difícil de predecir. No hay porqué pensar que los sectores que van a beneficiarse son necesariamente los sectores más competitivos ex-ante. Es también difícil predecir los ganadores y perdedores en términos de trabajadores, no solamente por los efectos discutidos más arriba, pero también porque los costos de coordinación asociados con las diferentes tareas pueden tener implicaciones para otros tipos de trabajadores que pueden ser deslocalizados simplemente por temas de coordinación de la actividad. Los economistas no entienden muy bien la importancia de la interconexión entre las diferentes “tareas” lo que vuelve la predicción muy difícil (Baldwin, 2006b).

B. Factores de localización de Uruguay

Una de las preguntas importantes en esta literatura y que tiene implicaciones de política (o institucionales más bien) para los países que “reciben” las tareas sujetas a *offshoring* es porqué ciertas empresas deciden deslocalizar las tareas usando inversión directa extranjera y otras empresas lo hacen contratando a terceras empresas en el extranjero de acuerdo a la estrategia de “*arms-length trade*” (ver cuadro 8). Para responder a esta pregunta la literatura introduce teoría de contratos dentro de modelos de comercio. El problema con la inversión directa extranjera es que la integración vertical de la producción sufre de deseconomías de no-especialización debido a costos de coordinación y monitoreo en la producción que aumenta con el tamaño de la empresa y el número de actividades que ésta tiene.

El problema que se presenta al contratar una tercera empresa es que esto implica costos de búsqueda de la empresa que va a ser la proveedora (importa tanto la calidad como el momento de entrega). De no ser así, el proceso de producción puede volverse muy costoso, o el impacto sobre la reputación y el prestigio de la empresa difíciles de recuperar. Esto implica que en grandes mercados va a ser más probable observar que las empresas contraten una tercera empresa, en vez de optar por la estrategia de inversión directa extranjera. Esto se explica debido a que la probabilidad es más alta de encontrar una empresa que satisface los criterios necesarios a la producción de la empresa que quiere deslocalizar parte de su producción. Un tamaño más grande de la economía hacia la cual se quiere deslocalizar también implica que será más fácil encontrar una alternativa si el contrato con la empresa inicial por alguna razón no resulta satisfactorio. En países del tamaño de Uruguay esto implica que la inversión directa al extranjero es mucho más probable que el contrato de empresas nacionales.

Otro factor importante para considerar al evaluar la posibilidad de contratar empresas en vez de inversión directa es el costo asociado con el problema de “*hold-up*” (robo) en presencia de contratos incompletos entre las empresas. En presencia de contratos incompletos que son difíciles de hacer respetar en sistemas judiciales imprevisibles, el contratar una empresa puede ser demasiado costoso. Para ver esto, considere la relación entre el productor y su proveedor. Una vez que el productor encontró un proveedor este último tendrá probablemente que hacer una inversión para poder satisfacer las necesidades específicas del productor (si el productor puede encontrar exactamente lo que necesita en el mercado entonces el contrato no es necesario). Pero si el proveedor realiza esta inversión, queda sujeto al “*hold-up*” de la parte del productor que puede decidir pagarle un precio más bajo por su producción que es específica al productor y entonces sin ningún valor para otros productores. El proveedor sabiendo esto no invierte lo suficiente en la producción del bien o servicio. Esta inversión sub-óptima hace que el costo de producción sea más alto de lo que podría haber sido. La consecuencia de esto es que cuanto más alta es la probabilidad de “*hold-up*”, menos probable es que observemos al productor contratar una tercera empresa y más probable es la inversión directa y la integración vertical de la empresa.

Antras y Helpman (2007) muestran que instituciones más fuertes en países en desarrollo que facilitan el respeto de contratos aumentan en general el offshoring que reciben, pero también disminuyen la parte de inversión directa extranjera en el offshoring total. Esto es porque la calidad de las instituciones va a determinar el tipo de offshoring que el productor en el Norte decide realizar. En países con buenas instituciones habrá menos problemas de “hold-up” porque es fácil de hacer respetar los contratos y entonces será más probable observar outsourcing de empresas en el Norte hacia esos países. En países con instituciones más débiles se observará una parte más importante de inversión directa extranjera¹⁹.

No existen muchas economías en desarrollo que participen de esta nueva modalidad de la globalización. A nivel comparado el caso paradigmático en la economía internacional es el de la India. En este sentido, los cambios que se identificaron en la inserción internacional del Uruguay cobran una relevancia mayor dado que son contemporáneos a un nuevo fenómeno que se encuentra desarrollando en el momento actual en la economía internacional. Es infrecuente encontrar en la historia económica del Uruguay como en la mayoría de los países de la región una etapa en donde haya pasado algo similar.

Como ya se señaló los nuevos servicios de comercialización internacional abarcan una amplia gama, que van desde la producción de nuevo software a la prestación de servicios profesionales de consultoría aplicados al uso en la gestión de negocios, en el marketing y posicionamiento de marcas comerciales, como en las soluciones de ingeniería, hasta la creación de centro de llamadas para la atención directa de los consumidores o escritorios de apoyo informático de uso intracorporativo.

Dentro de este nuevo sector coexisten empresas nacionales y extranjeras. Las firmas nacionales se caracterizan por estar constituidas por un corazón empresarial de profesionales de alto nivel académico, con formación de posgrado en instituciones universitarias de primer nivel internacional. Estos recursos humanos parten de un alto grado de internacionalización en su actividad laboral lo que es una extensión natural de su etapa formativa en el extranjero. Esta acumulación les permitió participar en grandes proyectos a nivel internacional, habiendo logrado subcontratar algún fragmento en donde se tuvo condiciones más competitivas de ser realizado. En las etapas de iniciación estos segmentos de la actividad en que se incursionó solieron ser más intensivos en uso de trabajo calificado o de media calificación. Estos recursos humanos se lograron contratar en condiciones de remuneración relativa muy ventajosa para el contratista del resto del mundo. Este contratista mayor —que esta en el extranjero— suele participar en el mismo sector de actividad. Parte de la evolución empresarial consiste en lograr alcanzar una proporción mayor del negocio acercándose al cliente final que demanda el servicio. Esta evolución sigue lógicas distintas entre los diferentes sub-sectores pero tienen algunos rasgos comunes.

Las empresas nacionales más maduras están formadas básicamente por profesionales, con un corazón de algunas decenas de socios, que funcionan con sub contratos con algunas centenas más de empleados. Esta estructura les permite un funcionamiento muy flexible que se adapta a las condiciones dinámicas que se enfrenan en el mercado internacional. Algunas de ellas han comenzado un proceso de internacionalización de sus empresas, contando con representantes o sedes en varios países de la región. En muchos casos la lógica del negocio implica que es necesario a pesar de que están las condiciones técnicas para proveer al mercado desde una localización remota es en algún sentido necesaria la presencia cerca de la demanda.

Las empresas extranjeras se han instalado siguiendo procesos que han tenido la característica de ser más repentinos y menos predecibles. En un período de menos de cinco años se han

¹⁹ Levchenko (2007) ofrece evidencia que la calidad de las instituciones es un determinante importante del patrón de especialización de los países. Países con instituciones de mayor calidad exportan bienes que requieren un proceso de producción más complejo.

desarrollados muchos emprendimientos de esta naturaleza. Se trata de firmas de estructura multinacional que han elegido al Uruguay como localización para su sede corporativa en la región y desde aquí atienden la canasta de negocios regionales. En general suelen tener como clientes a otras empresas multinacionales. Dadas las características de las actividades productivas en las que están especializadas (distintos tipos de centros de llamadas con diversos niveles de especialización) son los emprendimientos que generan más empleo. Además han desarrollado programas de capacitación bastante masivos que utilizan como mecanismo de selección de recursos humanos. La totalidad de estas inversiones está en zonas francas. Existen empresas que tienen centros de llamadas internacionales y atienden a clientes minoristas en materia de servicios turísticos. Otras son centros de llamadas de uso intra-corporativo como por ejemplo escritorio de ayuda para el funcionamiento del sistema informático de la firma. Hay empresas de primera línea mundial que se han especializado en la provisión de servicios terciarizados a las empresas multinacionales que se han localizado en Uruguay como una de las sedes corporativas para América Latina.

Un elemento esencial para el desarrollo de estos sectores fue la disponibilidad de recursos humanos calificados, otro son las condiciones de contar con una conectividad segura y competitiva con el resto del mundo. Las condiciones de regulación particulares con que contaron estas actividades permitieron que los servicios de telecomunicaciones requeridos estuvieran tempranamente disponibles antes que el ritmo del proceso de liberalización general en el sector lo fuera gestando para el conjunto de la población en Uruguay. Además, los marcos regulatorios especiales permitieron condiciones de exoneración fiscal que también contribuyeron para precipitar decisiones de localización de negocios en Uruguay. La confiabilidad, transparencia y permanencia del marco regulatorio suele ser mencionada en las diferentes experiencias analizadas²⁰. Para resumir los aspectos que influyen en la decisión de localización de las empresas multinacionales que operan en estos mercados globales es útil recurrir a la propia descripción que realizan las mismas empresas. Uno de los casos emblemáticos para Uruguay es el de una empresa india de servicios a las empresas, la misma se refiere en estos términos a su decisión de localización en Uruguay:

“In 2002, TCS chose Uruguay as the country to set up its offshore global development center for customers in Spain and Spanish speaking Latin America. Uruguay represents a strong platform for TCS Latin America not only in the development area, but also in the financial, legal and training areas. Apart from security and good weather conditions in Uruguay, the advantages it offers as an outsourcing centre include a well-educated human resource and a time zone opposite to that of India, enabling a 24x7 service for customers²¹.”

²⁰ Con motivo del Primer Premio Nacional al Exportador de Servicios, otorgado por la Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay en el año 2007, el autor de este informe tuvo la oportunidad de visitar y entrevistar a varios de los empresarios de este sector de exportación de otros servicios comerciales.

²¹ TCS-Tata Consultancy Services (ver <http://www.tcs.com>).

III. Nuevas reglas para el comercio de servicios

A. Marco internacional de la liberalización en servicios

1. Racional de la regulación en servicios y la no discriminación

Los sectores de servicios suelen ser muy regulados. Esto se debe a la existencia de distintas fallas de mercado. En el cuadro 9 se mencionan las razones, los objetivos y los instrumentos de la regulación en sectores de servicios seleccionados. Esta regulación si no está ajustada a los objetivos que persigue puede generar distintos tipos de restricciones, algunas de ellas no deseadas.

Cuadro 9
RAZONES, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA REGULACIÓN
EN ALGUNOS SECTORES SELECCIONADOS

	RAZÓN PARA REGULAR	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
Servicios financieros	Asimetría de información	Estabilidad del sistema	Regulación financiera del Banco Central
Servicios profesionales	Asimetría de Información	Calidad de los servicios	Requerimientos de calificaciones, monitoreo
Transporte	Economía de alcance y seguridad	Mantener condiciones de competencia	Intervenir para prevenir acciones anticompetitivas
Telecomunicaciones	Economías de escala acceso a un servicio público	Mantener condiciones de competencia	Intervenir para prevenir acciones anticompetitivas
Telecomunicaciones	Externalidades de redes	Evitar la existencia de un número ineficiente de pequeñas redes	Condiciones de interconexión
Agua, energía eléctrica y telecomunicaciones	Aspectos distributivos	Acceso universal a los servicios públicos	Estandarizaciones técnicas que faciliten las interconexiones
			Licencias con servicios universales obligatorios, transferencias directa a usuarios

Fuente: ver Fink y Jansen (2007).

Uno de los objetivos generales de la liberalización en servicios es eliminar las fuentes de discriminación entre proveedores de orígenes nacionales diferentes. Se trata de que las regulaciones alcancen el objetivo deseado pero sin implicar restricciones de acceso innecesarios ni apartamientos de la regla de trato nacional.

En el cuadro 10 se presentan los tipos de discriminación y el uso de las reglas para eliminarlas. Además se identifica el lugar en donde la discriminación tiene lugar (frontera o a nivel interno). Otra fuente de discriminación frecuentemente observada se verifica en relación a las empresas del estado cuando las mismas son las prestadoras principales de en los servicios públicos.

Cuadro 10
DISCRIMINACIÓN Y REGLAS

Proveedor de referencia	Lugar/Tipo	Discriminación con Proveedor del	Regla elimina Discriminación
Doméstico	Frontera	Extranjero	Libre comercio
	Dentro		Trato Nacional
Extranjero	Frontera	Extranjero	Nación más Favorecida
	Dentro		Nación más Favorecida

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro 11 se presentó una tipología de las políticas que pueden afectar el comercio de servicios clasificándolas por si discriminan o no al proveedor extranjero. Además de las regulaciones que pueden implicar algún tipo de discriminación (ver cuadro 10) están aquellas que establecen restricciones a la entrada o al desarrollo de las actividades en un cierto mercado. Respecto al marco normativo doméstico es necesario trabajar a dos niveles. Por un lado, identificar el marco legal y reglamentario en cada mercado para luego establecer cual es la dinámica de cambio de acuerdo a los objetivos de liberalización empleando la combinación de estrategias que se considere más adecuada (acuerdos recíprocos - multilaterales o preferenciales y el siempre posible camino unilateral).

Cuadro 11

EJEMPLOS DE RESTRICCIONES DISCRIMINACIÓN PROVEEDOR EXTRANJERO Y TIPO DE IMPACTO

Discriminación/Impacto	Entrada o establecimiento	Desarrollo de las actividades
No discriminación	Límites de dos proveedores de servicios de telefonía móvil	Toda la banca minorista debe tener personal a la orden para monitorear y prestar servicios ATMs. ^a
Discriminación	Requisitos de nacionalidad para administradores "seniors" de la empresas filiales; límite máximo de acciones para los inversores	Seguros de incendio y de auto sujetos a requisitos de capital adicionales; la provisión transfronteriza de servicios de seguros sujeta a una regulación de precios.

Fuente: Hoekman (2006).

^a ATM: Automated teller machina.

A nivel multilateral se construyó una estructura de liberalización en el sector servicios que tiene una cobertura de reglas e instrumentos muy amplia. Desde un comienzo, (Ronda Uruguay del GATT) se alentó el ambicioso objetivo de disciplinar, las reglas que abarcan al trato nacional (TN) como el acceso al mercado (AM), en la provisión de los servicios en todos los modos posibles en que se puedan prestar²². Respecto al trato nacional (discriminación contra los proveedores del extranjero) se aplica tanto a nivel de la frontera como a nivel interno de cada país (impuestos y reglamentaciones domésticas)²³. Además, se incorporan disciplinas respecto de barreras que se aplican de forma no discriminatoria tanto a proveedores nacionales como a los extranjeros. Tres ámbitos de aplicación por tres modalidades definen un espacio de nueve distintas posibilidades para establecer disciplinas²⁴. La negociación en servicios —desde sus orígenes en el ámbito multilateral— abarcó las nueve alternativas (tipo de barreras y modo)²⁵. En conclusión, se trata de un esquema de negociación internacional complejo.

Si esta misma sistematización de las disciplinas se aplicara al caso de los bienes, se observa que en el contexto del GATT, solo se abarcó cuatro de las nueve opciones y se ha profundizado en disciplinas concretas respecto de dos de ellas: modalidad de provisión de los bienes a través de la frontera en las disciplinas de no discriminación contra los proveedores extranjeros en la frontera y a nivel interno. La liberalización en bienes —en el contexto multilateral— ha sido más profunda que en servicios pero ha tenido una menor cobertura en el espacio de combinaciones de barreras que discriminan a los extranjeros. En cambio, la liberalización en servicios se ha llevado adelante sobre todos los asuntos posibles pero hasta ahora no alcanzó una profundidad relevante en las disciplinas recíprocas. En el caso de servicios el objetivo inicial fue tener un marco general que permitiera abarcar todo los aspectos relacionados a la apertura. Sin embargo, el proceso de liberalización en servicios —a nivel multilateral— enfrentó y enfrenta serias dificultades para avanzar. Algunas de las limitantes que se observan son:

- i. la modalidad de negociación por listas positivas permitió que todos los países —desarrollados y en desarrollo— realizaran compromisos de muy bajo nivel de

²² Cruzando la frontera, presencia comercial a través de la inversión y movimiento de personas.

²³ Convencionalmente en el GATT (bienes) la regla de Trato Nacional es mencionada para los impuestos y las regulaciones domésticos, y es utilizado tan frecuentemente en relación a las medidas que se aplican en la frontera (Snape, 2000).

²⁴ En la estructura del GATS finalmente se distinguen cuatro modalidades para la provisión de servicio (Sampson y Snape, 1985). La movilidad de las personas puede ser de los trabajadores que proveen el servicio (modo 4) o de los consumidores (modo 2). Respecto de las reglas se consideran las de trato nacional y las restricciones de acceso al mercado que se listan de forma explícita. Por este motivo en la estructura final se hacen 8 compromisos básicos (4 modos por dos reglas). Además, pueden existir compromisos regulatorios adicionales. Por último se encuentran las listas de excepciones al principio NMF.

²⁵ Ver Snape, 2000 (tabla 19.1 en la página 360).

- ambición. En general se consolidó en el marco multilateral del GATS compromisos mucho menos ambiciosos que el estatus quo vigente en cada actividad y en cada país;
- ii. la complejidad del proceso hizo que la identificación de las reglas, modos y actividades se hiciera de manera muy imperfecta en particular en muchos países en desarrollo, no contribuyendo entonces al objetivo de la transparencia sobre las restricciones vigentes a la provisión internacional de los servicios;
 - iii. la clasificación de actividades de servicios es incompleta y antigua. Se requiere de un sistema general más robusto y que alcance un nivel de desagregación mayor.

2. La liberalización de servicios en los ACP

A nivel de acuerdos preferenciales de comercio (ACP) la orientación fue similar —a lo señalado en el contexto multilateral— en cuanto a proponer un esquema de liberalización de amplia cobertura (eliminación de todo tipo de barreras y en todos los modos de provisión). Sin embargo, registra algunas diferencias que es relevante consignar²⁶:

- i. los ACP han tenido un perfil más sectorial por lo tanto se fue más específico y profundo en algunos sectores (servicios financieros y telecomunicaciones).
- ii. en algunos casos se empleó un procedimiento de liberalización por listas negativas, permitiendo que los países se exceptuaran de aplicar las reglas generales en ciertas actividades pero debiendo justificar —como criterio general— la normativa doméstica específica que justifica esa excepción.

Estas diferencias deberían haber construido un nivel de disciplinas mayor en el ámbito de los ACP en relación a los compromisos en el GATS. No existen suficientes estudios comparativos que permitan aportar evidencia empírica más consistente. Se trata de una tarea compleja del punto de vista técnico en donde recién se están realizando los primeros esfuerzos de investigación empírica²⁷. Sin embargo, la conjetura es que en materia de servicios se ha liberalizado más a nivel de los ACP que en el ámbito del GATS. Además, se trata de una liberalización preferencial amigable con el marco multilateral en la medida que es muchos casos se trata de actividades en donde no es factible aplicar una liberalización discriminatoria, como si es posible en bienes. Al mismo tiempo no hay reglas de origen tan estrictas en servicios lo cual también se orienta en la dirección antes señalada.

A pesar de estas características más exigentes de los ACP no han alcanzado a modificar de forma sustantiva las condiciones de provisión de servicios de las empresas extranjeras en los mercados locales. Lo que han logrado —en particular aquellos de lista negativa— es acercarse a consolidar el estatus quo. En este sentido, se contribuye a la transparencia en la aplicación de las normativas al igual que permiten garantizar las condiciones actuales de la provisión de los servicios y disminuir la incertidumbre respecto a futuras reversiones.

La liberalización en servicios para las economías en desarrollo hasta ahora no se asoció a un fuerte esfuerzo doméstico de apertura y reestructura productiva. Para consolidar una postura negociadora dentro del sector servicios hay que tener claro cuales son los objetivos generales que se persiguen por parte del país doméstico. ¿Cuáles son los objetivos unilaterales que se desean alcanzar en cuanto a reformas que afecten a los sectores de servicios? Asimismo, es importante tener un diagnóstico preciso de cual es el nivel de desvío efectivo que caracteriza al país respecto de las disciplinas internacionales del trato nacional y el acceso al mercado. Con esta acumulación,

²⁶ En la región esto está referido a los Tratado de Libre Comercio en donde Estados Unidos participa.

²⁷ Ver Roy, Marchetti, Lim, 2007.

la liberalización en servicios de carácter recíproco —multilateral o en ACP— puede ser un instrumento que:

- i. permita consolidar reformas ya hechos en algunos sectores, disminuyendo a través del acuerdo recíproco de liberalización las posibilidades de reversiones proteccionistas;
- ii. obtener de estas consolidaciones mejoras en el acceso al mercado en actividades en donde el país cuente con intereses ofensivos (incluso en el algún sub sector dentro de los servicios);
- iii. promover nuevas reformas regulatorias que por motivos unilaterales se desean llevar adelante pero que por algún tipo de obstáculo doméstico no se pueden concretar, la negociación internacional puede generar nuevos incentivos para que las reformas sean posibles de ser realizadas.

3. La perspectiva sectorial

La liberalización en servicios se caracteriza por la vastedad de sectores considerados, las numerosas disciplinas que abarca y el alto grado de especialización requerido en cada una de ellas. La cobertura de sectores a analizar debe tener en cuenta estos requerimientos. Los sectores de servicios que más atención han recibido son los aquellos denominados de infraestructura económica. En este conjunto se agrupan a los sectores de telecomunicaciones, transporte y servicios financieros. Estos tienen un conjunto de características comunes que es útil enumerar:

- i. son los sectores paradigmáticos de la globalización en donde un intenso proceso de cambio técnico alteró la capacidad de ser transados a nivel internacional lo que desencadenó cambios en los marcos normativos domésticos;
- ii. están intensivamente considerados en las negociaciones multilaterales y preferenciales, lo que se traduce en que se verifica una tendencia al crecimiento de las disciplinas internacionales que los afectan;
- iii. su desarrollo tienen un impacto horizontal en la actividad económica al formar parte de la función de costos de la amplia mayoría de sectores productivos.

Hay otros sectores de infraestructura más maduros del punto de vista del cambio tecnológico en donde también se asumen compromisos y concentran atención a nivel internacional, de entre ellos se destacan: el sector de energía; la producción de agua potable y el saneamiento urbano. Además, se verifica el incremento de la importancia del sector servicios en la generación del producto a nivel comparado.

Las economías en desarrollo se aproximan a la negociación internacional en el sector servicios con una óptica defensiva. Se asume que incorporar a los servicios a las disciplinas comerciales recíprocas podría tener un efecto de desplazamiento de la producción doméstica por la producción más eficiente de los países desarrollados. Sin embargo, hay una amplia gama de sectores en donde es posible expresar un nuevo potencial exportador en aquellos servicios que empleen de forma intensiva factores de producción en donde se tiene ventajas. El Uruguay no escapó a este patrón de comportamiento aunque lentamente desde el sector privado se percibe la especialización exportadora del país y se reclama una posición más ofensiva en materia de negociación comercial²⁸.

²⁸ Notablemente se destaca la acción que ha venido desarrollando la Cámara de Comercio y Servicios de Uruguay, tanto promoviendo la realización de actividades de sensibilización (Premio al exportador de Servicios) como organizando seminarios y cursos con la participación de expertos internacionales.

B. Los Acuerdos recíprocos de Uruguay

Se construyó el cuadro 12 para tener un mapa de los compromisos y/o las posiciones negociadoras en los diferentes ámbitos y de acuerdo a las distintas metodologías de negociación y de establecimiento de los compromisos. Existen tres grandes ámbitos: el multilateral en la OMC; el regional en el MERCOSUR; y el estrictamente bilateral de Uruguay. En el marco de las OMC se destaca los acuerdos surgidos del GATS (1994) y los protocolos posteriores (1997) en telecomunicaciones y en el sector financiero. A nivel regional debe diferenciarse el proceso de liberalización intraregional y los acuerdos con terceros que el MERCOSUR está negociando que incluyen al sector servicios (casos de la Unión Europea y Chile).

La liberalización intraregional en servicios se ha dado en el marco del Protocolo de Montevideo (PM) del año 1997 que entró en vigencia en el año 2005 (diciembre) y tiene previsto un período de liberalización de 10 años. Si bien los compromisos asumidos en la Sexta Ronda de Negociaciones del PM son más ambiciosos que los se comprometieron en el GATS los mismos aún no se encuentra vigentes. Por último, Uruguay también tiene iniciados procesos bilaterales con México y EEUU. Mientras en los dos primeros ámbitos (multilateral y regional) la modalidad de negociación es establecer compromisos por listas positivas (LP), en el caso del ámbito bilateral con los dos países de Norteamérica se trabaja sobre listas negativas (LN).

Para la modalidad GATS por LP se aplica el principio rector de Nación Más Favorecida (NMF) que se encuentra enunciado en el artículo II del GATS (1994). A los miembros del acuerdo deben otorgárseles condiciones no menos favorables que las que recibe cualquier otro país. Pueden existir excepciones a este principio que deben ser listadas (Anexo sobre Exenciones de Obligaciones del artículo II del GATS). Además, en el GATS existe un artículo (V) análogo al artículo XXIV del GATT que permite la excepción a la NMF cuando se trata de acuerdos de integración económica que tengan una cobertura sectorial sustancial y que realicen una liberalización esencial en relación a la profundidad de la liberalización. En el marco del PM el principio de la NMF, para los miembros del acuerdo, está establecido en el artículo III de forma universal (numeral 1)²⁹ y sólo se establecen excepciones restringidas a los países limítrofes en servicios locales³⁰.

En la historia industrial de los sectores de exportación de servicios comerciales en Uruguay se verifica una gran complementariedad entre los modos alternativos de provisión internacional de servicios. En el origen del fenómeno se encuentra la posibilidad de comercializar productos que cruzan la frontera (modo 1) —al igual que el comercio de bienes— pero para poder alcanzar este punto, mantenerlo o hacerlo evolucionar, se requiere de movilidad de los recursos humanos nacionales afuera o de extranjeros en el país (modo 4) durante el proceso de comercio del servicio. En algunos casos más desarrollados además es necesaria la presencia comercial en el país de destino (modo 3). El modo 3 puede ser empleado al inicio si la actividad primera de exportación de servicios parte de una empresa extranjera que se instala en el país para proveer de forma internacional el servicio desde Uruguay. Este hecho enfatiza la necesidad de proceder de manera coordinada en la liberalización de los distintos modos —dado que una posición muy defensiva en uno puede bloquear la liberalización en otro— por otra parte también muestra la necesidad de la

²⁹ Ver artículo III numeral 1 de MERCOSUR/CMC/DEC N° 13/97 - PROTOCOLO DE MONTEVIDEO SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS DEL MERCOSUR: "Con respecto a las medidas abarcadas por el presente Protocolo, cada Estado Parte otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los prestadores de servicios de cualquier otro Estado Parte un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los prestadores de servicios similares de cualquier otro Estado Parte o de terceros países"

³⁰ Ver artículo III numeral 2 de MERCOSUR/CMC/DEC N° 13/97 - PROTOCOLO DE MONTEVIDEO SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS DEL MERCOSUR: "Las disposiciones del presente Protocolo no se interpretarán en el sentido de impedir que un Estado Parte confiera o conceda ventajas a países limítrofes, sean o no Estados Partes, con el fin de facilitar intercambios limitados a las zonas fronterizas contiguas de servicios que se produzcan y consuman localmente".

liberalización de ambos lados, en virtud de que es necesario condiciones de apertura tanto en el país que vende como en el que compra.

Cuadro 12
ÁMBITOS DE LA LIBERALIZACIÓN EN SERVICIOS PARA URUGUAY

Ámbitos	Compromisos	Negociación	Modalidad
➤ Multilateral			
○ GATS	1994 y 1997	En desarrollo en Ronda Doha	Lista +
➤ MERCOSUR			
○ Intra- PM	2005 (PM y II Ronda vigentes)	VI Ronda concluida, en desarrollo siguiente	Lista + pero se listan todas las actividades
○ UE		En desarrollo	Lista +
○ Chile		Negociación finalizada	Lista +
➤ Bilateral Uruguay			
○ México		Capítulos redactados, intercambiando listas	Lista -
○ USA			
▪ BIT	2006		Lista -
▪ TIFA		Primera reunión de trabajo en abril 2007	Lista -

Fuente: elaboración propia en base información MEF y SM.

Otro aspecto relevante en materia de acuerdos recíprocos se refiere a los acuerdos de doble tributación. Los mismos son mencionados reiteradamente por el sector privado como una necesidad en particular para el desarrollo de los sectores de otros servicios comerciales de exportación. Hay poca acumulación del país en la materia y además de los acuerdos de liberalización este asunto es necesario considerarlo como un problema específico a ser atendido por una política internacional específica.

En síntesis, en los últimos años luego de la suscripción del BIT con Estados Unidos en el año 2006, se inició un proceso de negociación en servicios primero con México y más recientemente con Chile que podría tener efectos en términos de consolidar los compromisos a sostener políticas domésticas amigables con los proveedores extranjeros en estos sectores. Adicionalmente, se identificó que los acuerdos internacionales de doble tributación son un instrumento útil y que es reclamado por el sector privado.

C. Liberalización unilateral

En materia de servicios la liberalización unilateral se destaca en el primer lustro de los noventa el caso de la reforma de puertos que implicó un conjunto de medidas liberalizantes en los servicios portuarios que habilitó un proceso de crecimiento e inversión sostenida en el sector de transporte³¹.

El sector turístico ha sido reiteradamente beneficiado por la declaratoria de interés nacional en el marco de la ley de promoción de inversiones. Este instrumento le permitió a los nuevos emprendimientos (en particular a nivel de proyectos hoteleros) contar con una amplia exoneración tributaria en la nueva inversión en construcción y equipamiento hotelero.

En materia de servicios públicos la intención de los gobiernos por retirarse de ciertos sectores fue frontalmente enfrentada y derrotada por la oposición política que contó con el respaldo de la ciudadanía mediante mecanismos de democracia directa que cerraron el camino de las privatizaciones

³¹ Ley de Puertos No 16246 del 23 de abril del año 1992. La ley habilita la prestación de servicios públicos en régimen de concesión por parte de la Administración Nacional de Puertos (ANP). Entre otras acciones establece la figura de Puerto Libre que permitió una operación más ágil de la actividad del tránsito internacional. La ley también permitió que se subastara la construcción y concesión del funcionamiento de una terminal de contenedores especializada el 27 de julio del año 2001.

en Uruguay. Sin embargo, sí se han producidos cambios en las condiciones de competencia en la cual se prestan algunos servicios públicos (en particular telecomunicaciones y en menor medida generación de energía eléctrica), este cambio fue acompañado por el surgimiento de agencias reguladores de las condiciones en que se prestan los servicios y de la competencia en el mercado.

Paralelamente Uruguay en materia de los servicios comerciales para la exportación siguió una política unilateral que promueve esta especialización a través de diferentes instrumentos que siguen la onda global en estas actividades de proveer una liberalización profunda para tener capacidad de localización de actividades que buscan a escala global localizaciones convenientes en donde poder instalarse. Gobiernos de distinta orientación han confirmado la vigencia de los instrumentos. Dentro de estos se destacan cuatro conjuntos de marcos regulatorios específicos: ley de zonas francas; banca offshore; marco jurídico para el sector de software; decretos para el sector audiovisual.

4. Ley de Zonas Francas

La ley de Zonas Francas en Uruguay es del año 1987³². Se define como un área del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercada y aislada. Estas serán autorizadas por el Poder Ejecutivo con el fin de que se desarrollen actividades industriales, comerciales o de servicios, con exenciones tributarias específicas³³. En el referido marco regulatorio a título indicativo se enuncian las siguientes actividades:

- i. Comercialización, depósito, almacenamiento, acondicionamiento, selección, clasificación, fraccionamiento, armado, desarmado, manipulación o mezcla de mercancías o materias primas de procedencia extranjera o nacional.
- ii. Instalación y funcionamiento de establecimientos fabriles.
- iii. Prestación de servicios financieros, de informática, reparaciones y mantenimiento, profesionales y otros que se requieran para el mejor funcionamiento de las actividades instaladas y la venta de dichos servicios a terceros países.

Como se observa de la descripción de actividades que se realiza en la ley es posible abarcar un conjunto muy variado de especializaciones. El primero abarca la logística que es totalmente complementario con la especialización de servicios de transporte. La segunda alternativa es el modelo basado en la producción de manufacturas en zona francas entendidas como plataformas industriales. La tercera alternativa es la que abarca todas las exportaciones de los otros servicios comerciales. Una virtud notoria de este marco regulatorio fue ser lo suficientemente general y flexible como para adaptarse a la onda actual de la globalización en este sector de actividad.

5. Banca Offshore³⁴

Se reguló la actuación de las instituciones financieras externas (IFE) que pueden realizar operaciones de intermediación o mediación financiera entre la oferta y la demanda de títulos, valores, dinero o metales preciosos, radicados fuera del país y sólo podrán operar con no residentes. Los bancos al igual que las IFE, están autorizadas a recibir depósitos a la vista y en cuenta corriente, en moneda extranjera, y autorizar a que se gire contra ellos mediante el uso del cheque. Además, otro actor importante en las exportaciones de servicios financieros han sido las oficinas de representación o representantes de entidades bancarias constituidas en el exterior pueden prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica, con el fin de preparar, promover o

³² Ley 15921 de diciembre del año 1987.

³³ El sistema fiscal registra eliminaciones tributarias muy extendidas, solo es necesario realizar los aportes provisionales de los trabajadores residentes los que deben ser una cierta proporción (al menos tres cuartos) de los trabajadores totales.

³⁴ El marco regulatorio de la intermediación financieras está constituido por un conjunto de decretos y leyes: Decreto-Ley N° 15.322 de 17 de septiembre de 1982; Ley N° 16.327 de 11 de noviembre de 1992; Ley N° 17.523 de 4 de agosto de 2002.

facilitar negocios para sus representados. Dichos representantes no podrán realizar, por cuenta propia ni de sus representados, actividades de intermediación financiera, como tampoco efectuar operaciones crediticias y cambiarias, ni recibir sumas de dinero, títulos valores o metales preciosos de terceros, a cualquier título.

6. Régimen sectorial para el sector del Software

En el año 1999 se declaró de interés nacional la producción de software³⁵. Posteriormente, en el año 2000 se estableció la exoneración del pago del impuesto a la renta (IRIC) a la producción de software³⁶. Se aceleraron los procedimientos para la exoneración del pago de IVA a la exportación de software y servicios informáticos³⁷. En el año 2002, se estableció la exoneración de retenciones por concepto de Impuesto a la Renta a la importación de software³⁸. Esto es importante porque muchas de las empresas, siguiendo una estrategia de diversificación, son a su vez importadores de software para su comercialización en el mercado interno.

7. Régimen sectorial para el sector audiovisual

Dado que la identificación del sector como un exportador de servicios es más reciente, el régimen para el mismo se encuentra aún más inmaduro. En lo que se refiere a las inversiones en bienes de capital, fundamentalmente de bienes importados, se han beneficiado los proyectos específicos presentados de la declaración de interés nacional recibiendo exoneraciones fiscales amplias. En relación a lo que se considera exportaciones de servicios audiovisuales la orientación ha sido la misma que en el sector del software de forma que estén exentos del pago del IVA no solo los exportadores finales, sino también los indirectos. En relación a los impuestos a la renta el sector se encuentra reclamando un trato similar al que obtuvo el sector del software³⁹.

La política que aplicó Uruguay para fortalecer los factores de atracción de su economía en este sector si bien no siguió una estrategia explícita deliberado en los hechos se puede caracterizar por lo que Baldwin (2006a) denominó como la estrategia del “*back to the bottom*”, dada por la competencia por la localización de la inversión extranjera directa y la creación de nuevos puestos de trabajo.

³⁵ Decreto 84/99 de Marzo de 1999. La declaración de interés nacional habilita a usar beneficios fiscales asociados a la inversión en bienes de capital.

³⁶ Decreto 387/00, A fines de diciembre de 2006 dicha exoneración se extendió hasta diciembre 2009.

³⁷ Decreto 386/00. Facilita la no facturación del IVA a más actores empresariales dentro de la cadena de producción de software.

³⁸ Decreto 144/02 de Abril de 2002.

³⁹ Ver la página del Cluster Audiovisual <http://www.audiovisual.com.uy/es/index.html>.

IV. Conclusiones

Del punto de vista macroeconómico en el Uruguay, desde inicio de los setenta la balanza comercial de servicios comerciales ha sido predominantemente positiva compensando el déficit estructural en bienes. Este patrón de especialización hacia la exportación de servicios se apoya en tres pilares complementarios que caracterizan a la inserción internacional de este país.

El primer pilar son los servicios turísticos. Uruguay pertenece a la clase de países del mundo que registra una relación mayor entre visitantes turistas por año y población doméstica. La especialización exportadora en servicios turísticos es compartida con otros países de la región latinoamericana. En el año 2006 luego de Cuba, México y Perú, es el país que ocupa el cuarto lugar en cuanto a la capacidad de generación de divisas por parte de este sector. El cambio que se verifica en los últimos años se asocia a la diversificación de los orígenes de los turistas y a un aumento del gasto per capita.

El segundo pilar lo constituye la exportación de servicios de transporte. El lugar geográfico que ocupa el Uruguay en la Cuenca del Plata junto a la facilidad de acceso al océano atlántico son factores que se encuentran en la base del intenso desarrollo portuario de la última década y media. La estructura de puertos es el corazón del desarrollo de todo un nuevo sector de logística y distribución para la región. Si bien es difícil que Uruguay sea el “hub” de un nuevo sistema para el Cono Sur, tiene posibilidades ciertas de estar dentro de un nuevo sistema de circulación de las mercancías que se encuentra en desarrollo. El desempeño relativo no contradice esta hipótesis sino que la alienta. El tercer pilar de contenido muy distinto de los sectores exportadores convencionales de servicios comerciales (turismo y

transporte) está formado por un variado conjunto de nuevas actividades exportadoras. Se destaca al Uruguay como el único país de la región en donde se verifica un superávit en la balanza comercial en cada uno de los pilares de los servicios comerciales: turismo; transporte; y otros servicios.

El tercer pilar fue analizado más en profundidad tanto del punto de vista descriptivo como en relación a los nuevos marcos teóricos desarrollados para explicar este nuevo patrón de especialización. Se analizaron tres casos más significativos: servicios financieros; producción y/o adaptación de software; producción audiovisual. El interés que tiene este tercer pilar es que grupo de los otros servicios comerciales constituyen uno de los sectores más dinámicos del comercio internacional de la presente década. Poder participar de estas nuevas facetas de la especialización a escala global es una oportunidad destacada para una economía pequeña y remota.

En cada uno de estos sectores se determinó el tipo de producto y el tipo de empresa que caracterizan este nuevo sector exportador de otros servicios comerciales. En el caso de las exportaciones de servicios financieros son cuatro los productos identificados: gestión de inversión y valores; servicios fiduciarios; servicios bancarios; y en cuarto lugar la intermediación financiera propiamente dicha. El actor empresarial exclusivo son empresas financieras internacionales, dentro de ellas algunas con solo estructura regional. Para el sector de software los principales productos de exportación fueron: consultoría y adaptación; desarrolladoras de nuevas aplicaciones; desarrolladoras de servicios de Internet. Del punto de vista de la estructura empresarial se trata de un sector mixto en donde participan empresas nacionales y extranjeras. En las nacionales algunas de ellas tienen un cierto grado de internacionalización con una diversificada estructura empresarial fundamentalmente a escala regional. En tercer lugar el sector audiovisual tiene como principales productos de exportación a la producción de publicidad para agencias internacionales y más recientemente la producción de cine y video. Se trata de un sector formado fundamentalmente por empresas nacionales algunas de las cuales tienen relación con redes internacionales de producción de publicidad.

La especialización en estos sectores se encuadró en lo que la literatura especializada define como comercio de tareas. La nueva onda implica la fragmentación del proceso productivo dentro de los servicios. Lo que se ha dado en llamar la construcción de la oficina global. Esta nueva realidad del comercio internacional está vinculada con la trayectoria del cambio tecnológico asociado tanto a la disminución de los costos de transporte como a la reducción de los costos de coordinar la realización de tareas distintas en diferentes lugares. Ambos fenómenos son en parte resultados del acelerado progreso técnico en las tecnologías de la información y asociado con la reducción de los costos de las telecomunicaciones internacionales. Blinder (2006) describe a esta transformación de la siguiente forma: *“In the future, and to a great extent already in the present, the key distinction for international trade will no longer be between things that can be put in a box and things that cannot. It will, instead, be between services that can be delivered electronically over long distances with little or no degradation of quality, and those that cannot.”*

Es interesante observar que los factores que explican la localización de estas actividades muchos son comunes entre ellas. De entre estos factores comunes se destacan: la calidad y estabilidad institucional; la calidad de vida; la disponibilidad de trabajadores de media y alta calificación; y las comunicaciones. Los marcos normativos específicos también son relevantes. En el caso de Uruguay se observa que sin contar explícitamente con una estrategia global se han ido desarrollando políticas públicas que han ido generando las condiciones normativas necesarias para que el desarrollo de los tres tipos de sectores puede llevarse adelante. Todos estos esfuerzos han sido políticas unilaterales y no han surgidos de procesos de liberalización en servicios resultado de acuerdos de liberalización recíprocos.

Bibliografía

- Antras, P. y Helpman, E. (2007) "Contractual Frictions and Global Sourcing." CEPR Discussion Papers (6033).
- Antras, P. y Helpman, E. (2004) "Global Sourcing." *Journal of Political Economy* 112(3), 552-580.
- Baldwin, R. (2006a) "Globalization: The great unbundling (s)", trabajo elaborado para el Secretariado del Consejo Europeo bajo la Presidencia de Finlandia.
- Baldwin, R. (2006b) "Offshoring and globalisation: What is new about the new paradigm?", mimeo, Graduate Institute, Geneva.
- BCU, (2007) "Exportación de Servicios Financieros", Programa de Fortalecimiento SIIF-BCU y BROU, Informe elaborado por el Consultor Adolfo Díaz Solsona.
- Blinder, Alan (2006) "Offshoring: the next industrial revolution?", *Foreign Affairs*, March/April 2006.
- CEPAL, (2008) "El comercio de servicios en los países miembros de la ALADI: evaluación cuantitativa y normativa", elaborado por División de Comercio y Transporte-CEPAL, para ALADI, Distr. LIMITADA LC/L.2874 10 de marzo de 2008 original: español.
- Grossman, Gene y Rossi-Hansberg Esteban, (2007) "The Rise of Offshoring: it is not wine for cloth any more", Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Grupo Gestor del Conglomerado, (2007) "Conglomerado del Software, Plan de Refuerzo de la Competitividad", Programa de Apoyo a los Conglomerados Productivos.
- Helpman, E., (2006) "Trade, FDI, and the organization of firms." *Journal of Economic Literature* 44(3), 589-630.
- Lalanne, Alvaro, Olarreaga, Marcelo y Vaillant, Marcel, (2008) "Globalización: viejos obstáculos, nuevas especializaciones y nuevas reglas", Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales.

- Lanzilotta, Bibiana, (2008) "Long run economic growth and tourism: inferring from Uruguay", CINVE, documento de trabajo no publicado.
- Liberoff, Benjamín, (2008) "Turismo y desarrollo", Bitácora, Suplemento Semanal del Diario La República, issn 1688-0048.
- Mantero, Rafael, Perelmuter Nicole y Sueiro, Ignacio, (2004) "Determinantes económicos del turismo receptivo en Uruguay", CINVE, documento de trabajo no publicado.
- OPP, (2007a) "Informe de caracterización del sector de Software", Programa de Apoyo a los Conglomerados Productivos.
- OPP, (2007b) "Informe de caracterización del sector audiovisual", Programa de Apoyo a los Conglomerados Productivos.
- Roy, M., Marchetti J. y Lim H., (2007) "Services liberalization in the new generation of preferential trade agreements (PTAs): how much further than the GATS ? ", World Trade Review 6:2, 155-192.
- Sampson, G. and R. Snape, (1985) "Identifying the issues in trade in services", The World Economy, 8, 171-81.
- SM-ALADI, (2006) "MERCOSUR: Recaudación arancelaria en el comercio intrazona y extrazona", Estudio 002-06- SM-SAT-CE.
- Snape, R., (2000) "The WTO agenda: next steps" en Findlay, C. and Warren, T. (Editores) Impediments to trade in services, measurement and policy implications, Routledge.
- Vaillant, M, Barrán F. y Balseiro, (2008) "Liberalización en Servicios el caso de Uruguay:Sector financiero y telecomunicaciones", Red MERCOSUR, Documento de Trabajo Departamento de Economía.
- Yeats, A., (2001) "Just How Big Is Global Production Sharing?". Kierzkowski, H. and Arndt, S.W. Fragmentation: new production patterns in the world economy.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

comercio internacional

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

- 89 Oportunidades de una economía pequeña y remota en el mundo global: Uruguay como exportador de servicios, Marcel Vaillant, (LC/L.2978-P), N° de venta S.08.II.G.87 (US\$ 10), noviembre 2008.
- 88 La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe, Sebastián Sáez, (LC/L.2914-P), N° de venta S.08.II.G.48 (US\$ 10), julio 2008.
- 87 Comercio y pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina, Mauricio Reina y Carmen Zuluaga (LC/L.2903-P), N° de venta S.08.II.G.39 (US\$ 10), mayo 2008.
- 86 Desafíos y oportunidades de las medidas de seguridad en los alimentos para América Latina y el Caribe, Mariano Alvarez, (LC/L.2887-P), N° de venta S.08.II.G.24 (US\$ 10), abril 2008.
- 85 “Normas” privadas: el nuevo desafío para las exportaciones de los países en desarrollo, Juliana Salles de Almeida, (LC/L. 2861-P), N° de venta S.08.II.G.06 (US\$ 10), febrero 2008.
- 84 Trade in Services in Latin America and the Caribbean, Nanno Mulder, Sebastián Sáez, Claudia de Camino, Alfonso Finot, (LC/L. 2830-P), N° de venta E.07.II.G.154 (US\$ 10), december 2007.
- 83 Convergencias y divergencias en la integración sudamericana, Marcel Vaillant (LC/L.2777-P), N° de venta: S.07.II. G.113 (US\$ 10.00), julio 2007.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: