

## 5. LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR<sup>1</sup>

JULIO BERLINSKI<sup>2</sup>

### I. EL PROBLEMA

El comercio internacional de servicios se ha constituido en uno de los temas nuevos de mayor preponderancia. En los próximos años las negociaciones del comercio de servicios involucrarán a la OMC (independientemente de la ronda del milenio), a las negociaciones del ALCA y a las del MERCOSUR. En este último caso la Resolución 73/98 del Grupo Mercado Común contiene los criterios que el Grupo de servicios utilizará en la negociación de compromisos específicos en el contexto del Protocolo de Montevideo (1997). El mismo sigue los principios generales y básicamente toma los compromisos específicos del Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS), de ahí la importancia de conocer su estructura.

En los países en vías de desarrollo, la importancia de la liberalización de los servicios se asocia principalmente a la contribución potencial en la economía de un sector de servicios eficiente, y al creciente peso de los servicios entre los sectores que lideran el crecimiento. Las regulaciones domésticas pueden crear barreras a la competencia internacional en forma de monopolios, restricciones legales a la entrada o sobre la inversión extranjera directa. A pesar de no determinar el éxito de una liberalización comercial, la desregulación doméstica es un complemento necesario para brindar nuevas oportunidades de comercio e inversión. La combinación de desregulación con liberalización de las telecomunicaciones en América Latina ha producido una importante mejora en el servicio con una reducción en el costo de provisión. Pero la relación empírica entre liberalización del comercio de servicios y crecimiento económico no ha sido explorada suficientemente<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Este trabajo toma diversos elementos de Berlinski y Romero (2001).

<sup>2</sup> Agradezco la eficiente asistencia de F. Schlichter, J. de Anchorena y A. Lazzarich. También agradezco los comentarios de J. C. Ferraz y D. Chudnovsky a una versión preliminar. Los puntos de vista son personales.

<sup>3</sup> La relación que se ha analizado es entre apertura del comercio de bienes y crecimiento económico, como surge de los trabajos de Dollar (1992), Sachs y Warner (1995), Ben David (1993) y Edwards (1998), cuyos resultados han sido revisados críticamente en Rodríguez y Rodrik (1999). Esta discusión permanece abierta, sosteniéndose que es debido a que las libe-

Los servicios han sido considerados durante mucho tiempo como no transables. En muchos países el sector servicios tiene una participación importante en el producto<sup>4</sup> y en el empleo. Los avances tecnológicos han permitido que una proporción cada vez mayor de los servicios se transformen en transables entre fronteras. La teoría del comercio internacional distingue dos razones al explicar por qué los países comercian entre sí: porque son distintos (Heckscher-Ohlin) y porque los países son idénticos pero producen en mercados de competencia imperfecta con rendimientos crecientes. Respecto de la primera, en Deardorff (1985) se encuentra el primer enfoque formal de la teoría de la ventaja comparativa para el caso de servicios, estableciendo que bajo competencia perfecta dicha teoría es aplicable<sup>5</sup>. Además, en el contexto del MERCOSUR, el comercio representa no sólo el mecanismo indirecto del comercio de factores, sino también una forma de lograr las economías de localización. Así, los servicios no comerciables seguirían la distribución geográfica de los bienes, y en los comerciables (Telecomunicaciones, Servicios financieros) podrían observarse tendencias de localización<sup>6</sup>.

Existen básicamente varios tipos de servicios: los considerados como «commodity trade» por su similitud con el comercio de bienes, aquellos considerados como «factor trade», y los asociados a la Inversión Extranjera Directa que tiene un papel destacado en las transacciones de servicios. Un punto importante en los servicios es la información. Dado que parte de los servicios son intangibles, la calidad del mismo sólo puede ser conocida al consumirse. La presencia de información asimétrica lleva a problemas de intervención del gobierno para aminorar dichas fallas, la misma se da a través de licencias y certificaciones de profesionales para proteger al consumidor. Sin embargo, la información no es la única falla de mercado, en los servicios también aparece la competencia imperfecta y las externalidades (por ejemplo, redes de servicios en comunicaciones).

Respecto al volumen del comercio de servicios, en el cuadro 1 se presentan los montos comerciados de bienes y servicios por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que representan el 3,5% del comercio mundial de bienes y el 3,1% del

---

ralizaciones han sido recientes y podrían no captarse los efectos dinámicos esperados. La pregunta es si en la liberalización de servicios podría identificarse una relación similar (ver en tal sentido Mattoo y otros, 2001).

<sup>4</sup> Dichas magnitudes son superiores al 60% en Argentina, Brasil y Uruguay.

<sup>5</sup> Identifica, sin embargo, tres posibles dificultades con la teoría tradicional: i) Complementariedad entre servicios y bienes, debido a la imposibilidad de conocer los precios de los servicios en autarquía; ii) Comercio de Factores, en este caso la apertura del comercio puede originar fuertes incentivos para desplazar factores hacia otro país. iii) Comercio de Factores sin movilidad, donde la presencia física de los factores de producción no siempre es necesaria para producir un bien. Ver además Sapir y Winter (1994).

<sup>6</sup> Ver Krugman (1991), donde en el capítulo de Naciones y Regiones se pregunta si la Unión Europea evolucionará hacia el «pattern» de localización de EE UU cuando desaparezcan completamente las fronteras nacionales.

de servicios. El resultado en términos de coeficientes de comercio (exportaciones más importaciones de servicios respecto del total mundial) resulta el 1% en Argentina, el 1,8% en Brasil y sustancialmente inferiores en Paraguay y Uruguay.

De la comparación con el total de comercio mundial surge que sólo Uruguay mantiene una relación importante por el lado de las exportaciones entre el comercio de servicios y el de bienes (49%). En importaciones, dicha importancia relativa es más alta que el promedio mundial en Argentina y Brasil, pero debido a sus bajas exportaciones resultan en déficits de las balanzas de servicios.

Las exportaciones de servicios de Brasil son en valor absoluto superiores a las de la Argentina, quien exporta principalmente servicios relacionados con viajes al exterior, Brasil concentra sus créditos en «Otros Servicios», dentro de los cuales los servicios comerciales son los de mayor relevancia.

CUADRO 1. *Argentina, Brasil y Chile. Transacciones internacionales de bienes y servicios en 1998 (en millones de dólares)*

|                                  | Argentina |        | Brasil  |        | Paraguay |         | Uruguay |         | Total mundial |           |
|----------------------------------|-----------|--------|---------|--------|----------|---------|---------|---------|---------------|-----------|
|                                  | Crédito   | Débito | Crédito | Débito | Crédito  | Débito  | Crédito | Débito  | Crédito       | Débito    |
| Comercio de Bienes.....          | 26.434    | 29.448 | 51.136  | 57.739 | 3.824,1  | 3.938,0 | 2.832,3 | 3.594,2 | 5.377.100     | 5.297.000 |
| Comercio de Servicios.....       | 4.660     | 9.045  | 7.631   | 16.676 | 489,2    | 562,0   | 1.392,7 | 912,8   | 1.360.992     | 1.348.956 |
| Transporte.....                  | 1.071     | 2.826  | 1.862   | 5.090  | 65,3     | 324,4   | 340,0   | 421,0   | 301.122       | 362.008   |
| Viajes.....                      | 3.025     | 4.230  | 1.317   | 5.385  | 112,3    | 142,5   | 694,9   | 265,0   | 425.246       | 384.998   |
| Otros Servicios.                 | 564       | 1.989  | 4.452   | 6.201  | 311,6    | 95,1    | 357,8   | 226,8   | 634.624       | 601.950   |
| Servicios/Bienes (%).....        | 17,6      | 30,7   | 14,9    | 28,9   | 12,8     | 14,3    | 49,2    | 25,4    | 25,3          | 25,5      |
| Bienes/total mundial (%).....    | 0,5       | 0,6    | 1,0     | 1,1    | 0,07     | 0,07    | 0,05    | 0,07    |               |           |
| Servicios/total mundial (%)..... | 0,3       | 0,7    | 0,6     | 1,2    | 0,04     | 0,04    | 0,1     | 0,07    |               |           |

FUENTE: IMF (1999).

Sin embargo, es importante destacar que las magnitudes que surgen del balance de pagos son registros entre residentes y no residentes, subestimando en tal medida la magnitud de los servicios negociados en el GATS. Se trata especialmente del modo de provisión «commercial presence»<sup>7</sup> relacionado con la inversión extranjera directa, en la medida en que el balance de pagos no registra las transacciones entre residentes del mismo país<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Se trata de la provisión de servicios de un miembro en el territorio de otro.

<sup>8</sup> En Karsenty (2000) se puede encontrar un mayor detalle de esta temática.

Las concesiones generales en el GATS de los miembros del MERCOSUR fueron importantes, incluyendo: Servicios a negocios, Comunicación, Construcción, Distribución, Financieros y Turísticos. El número de concesiones de Argentina en la Ronda Uruguay fue de 208 respecto de un total de 620<sup>9</sup>, de los cuales 136 correspondieron a la categoría de «ninguna» restricción, tanto para Acceso al Mercado como para el Tratamiento Nacional<sup>10</sup>. Es interesante comparar estos datos con los correspondientes a Brasil (ver cuadro 2 para Acceso al mercado) donde el número de concesiones totales fue de 156, pero con 19 consideradas como de «ninguna» restricción. Le sigue Uruguay con 96 concesiones y 67 ítems considerados como de «no restricción».

En el cuadro 2 se observan las características de las concesiones de la Ronda Uruguay, particularmente de los países del MERCOSUR, y se los compara con los promedios de los países de la OECD y de América Latina. Si se tiene en cuenta la proporción de compromisos negociados sobre el total de servicios listados en el GATS, la cantidad de concesiones Argentinas superó el promedio de América Latina, Brasil, Paraguay y Uruguay. A su vez, la proporción de los compromisos negociados por la Argentina, Paraguay y Uruguay como «no restricción» representan una liberalización similar al promedio de la OECD, comportamiento diametralmente opuesto al de Brasil.

CUADRO 2. *Negociaciones por Acceso de Mercado en el GATS. Compromisos negociados por país, 1994*

| Indicador   | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Promedio OECD | Promedio América Latina |
|---|-----------|--------|----------|---------|---------------|-------------------------|
| 1) Número de Compromisos Negociados .....   | 208       | 156    | 36       | 96      | 330,4         | 119                     |
| 2) N° de compromisos negociados sin ninguna restricción .....   | 136       | 19     | 18       | 67      | 188,9         | 49,1                    |
| 3) N° Compromisos negociados/ Total lista GATS <sup>(1)</sup> (%).....  | 33,6      | 25,2   | 5,8      | 15,5    | 53,3          | 19,2                    |
| 4) N° Compromisos negociados como no restricción/Número de Compromisos Negociados ((4) = (2) / (1) * 100) ..... | 65,4      | 12,2   | 50,0     | 69,8    | 57,2          | 41,3                    |

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de archivos facilitados por Hoekman; algunos resultados fueron publicados por él en su trabajo de 1995. Nota: <sup>(1)</sup> Total lista GATS: 620.

<sup>9</sup> Corresponde a 155 sectores de servicios del GATS por cuatro modos de oferta («Cross Border Supply, Consumption Abroad, Commercial Presence, Presence of Natural Persons»), ver conceptos en el epígrafe III.

<sup>10</sup> Acceso al mercado se refiere a la no discriminación a la entrada de oferentes (nacionales o extranjeros) a un determinado mercado; tratamiento nacional se refiere a no discriminar entre oferentes nacionales y extranjeros.

## II. RESTRICCIONES AL COMERCIO DE SERVICIOS

El hecho de que las barreras al comercio de servicios sean la legislación y las prácticas administrativas hace difícil conocer la magnitud de la protección. Además no está claro cuán restrictiva puede ser una medida regulatoria, por ejemplo, el gobierno puede aplicar una medida no discriminatoria respecto del financiamiento, que de hecho constituya una restricción a la provisión de servicios de un productor extranjero. Ahora bien, cualquier acción discriminatoria aplicada sobre los productores extranjeros de servicios tiene un efecto restrictivo.

Las restricciones sobre las transacciones de servicios son por definición no arancelarias, la razón es su característica de intangible y no almacenable. Es conocida la dificultad de identificar y medir las restricciones no arancelarias<sup>11</sup>, donde los sectores aparecen protegidos por motivaciones convencionales de economía política. Las barreras no arancelarias que pueden distorsionar el comercio de servicios son: i) Instrumentos relacionados con el acceso al mercado de un proveedor de servicios, por ejemplo: prohibición de inversiones extranjeras, existencia de monopolios legales; ii) Instrumentos que producen un trato discriminatorio a los servicios extranjeros respecto del trato a los servicios locales, por ejemplo: exclusión de incentivos a la inversión, tratamiento diferencial a no residentes; iii) Medidas que no funcionan como los instrumentos de i) y ii) pero que se utilizan en la práctica, por ejemplo: leyes de protección al consumidor, barreras culturales.

El gran desafío es medir estas barreras no arancelarias. Sin embargo, la información disponible (principalmente, la falta de información bilateral y la alta agregación) hace de esta tarea una cuestión muy difícil. Sin referencia a un precio, el impacto de la liberalización sobre el bienestar no puede medirse. Una alternativa es considerar una medida de frecuencias, referida por ejemplo a los compromisos establecidos en el GATS. Sin embargo, esto tiene problemas pues el método no tiene en cuenta la importancia relativa de cada tipo de provisión en el comercio de servicios, y no existen diferencias calculables cuando dos países son restrictivos pero difieren en intensidad<sup>12</sup>.

Si bien la regulación estatal tiene un claro objetivo doméstico, influye en el comercio internacional. El Gobierno puede imponer restricciones que influyen de distinta manera en el flujo de servicios. La regulación es un elemento común en las industrias de servicios, lo cual generalmente afecta al comercio. La regulación es explícitamente protectora cuando discrimina en contra de los productores foráneos. La discriminación puede ser intencional o no, por ejemplo: si se imponen restricciones para entrar en una actividad a través de normas donde los activos deben ser mantenidos en el país

---

<sup>11</sup> En Berlinski y otros (2001) se miden restricciones al comercio interno de bienes en el MERCOSUR.

<sup>12</sup> En Findlay y Warren (2000) se presentan al respecto diversos casos de estudio.

doméstico, los productores extranjeros pueden estar en desventaja; otro ejemplo puede ser la dificultad de asignar calificaciones a profesionales foráneos para los cuales la registración es requerida. De tal manera, en forma similar a lo que representan las barreras técnicas al comercio de bienes<sup>13</sup>, en muchos servicios la liberalización no puede lograrse sin reformas regulatorias, las que difícilmente pueden realizarse sin el apoyo de los reguladores.

Dependiendo sobre la manera en que los servicios son comerciados, se pueden individualizar diversas restricciones: i) Barreras al movimiento de los oferentes, restricciones sobre el movimiento de trabajadores para la construcción, propósitos artísticos, profesionales extranjeros, restricciones sobre el flujo de inversión extranjera directa; ii) Barreras al movimiento de los receptores, restricciones sobre los residentes que viajan para educarse o por turismo, restricciones sobre el desplazamiento de equipamiento para servicios o reparaciones; iii) Barreras al comercio de servicios, restricciones sobre los servicios de arquitectos, contadores, expertos en computación, restricciones sobre transmisiones electrónicas; restricciones sobre la instalación de bancos o compañías de seguros, o requerimientos de insumos locales.

### III. EL ACUERDO GENERAL DEL COMERCIO DE SERVICIOS (GATS)<sup>14</sup>

El GATS se compone de varios elementos: i) Reglas, principios y acuerdos generales; ii) Compromisos específicos sobre tratamiento nacional y acceso al mercado; iii) Compromiso de negociaciones periódicas para liberalizar el comercio de servicios en forma progresiva; iv) Accesorios que tienen en cuenta particularidades de los sectores.

En el GATS se incluye explícitamente cuatro formas de provisión de los servicios («modes of supply») entre miembros: i) del territorio de uno al territorio de otro («cross border supply»); ii) en el territorio de uno a un consumidor de otro («consumption abroad»); iii) presencia comercial del proveedor de un miembro en el territorio de otro («commercial presence»); iv) presencia de personas físicas de uno en el territorio de otro («presence of natural persons»). Comprende todo servicio que se suministre en condiciones comerciales, en competencia y con varios proveedores, excluyendo las actividades gubernamentales. Los compromisos específicos sólo se aplican al listado de servicios que incluyó el país miembro. La cantidad de compromisos negociados en el Acuerdo está lejos de ser universal.

En el pasado, en las Rondas del GATT, las negociaciones se centralizaban en el valor del comercio bilateral y sus respectivos aranceles. Sin embar-

---

<sup>13</sup> En Berlinski (2001) se presenta tal caso referido a bienes.

<sup>14</sup> Los aspectos generales de esta sección se basaron en Hoekman (1995), Mattoo (1999) y Stephenson (1999).

go, el comercio de servicios no es restringido en mayor medida por tarifas o aranceles, lo cual dificulta la tarea de liberalizarlo. La complejidad asociada a identificar y cuantificar las restricciones en el comercio de servicios ha determinado la necesidad de reglas. Así es que se han aplicado las reglas del tratamiento nacional y nación más favorecida (MFN). Sin embargo, más allá de identificar y cuantificar las restricciones, las normas establecidas han determinado relaciones de reciprocidad.

La cláusula MFN establece que cada miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y proveedores de un país miembro un trato no menos favorable que el que se conceda a los servicios y proveedores de servicios similares de cualquier otro país. La única forma de apartarse del MFN se encuentra en el Anexo sobre exenciones de las obligaciones del artículo II. El Consejo del Comercio de Servicios examinará todas las exenciones para conocer si aún subsisten los motivos que las originaron en un plazo no mayor a cinco años; en principio, las mismas no durarán más de 10 años y están sujetas a negociación en reuniones posteriores. Más de 60 miembros del GATS han declarado exenciones a la cláusula de la MFN, principalmente en servicios audiovisuales, financieros y de transporte <sup>15</sup>.

El tratamiento nacional se define como el tratamiento no menos favorable a los servicios y proveedores de un país del que se concede a servicios y proveedores locales. Sin embargo no siempre esta cláusula favorece la competencia. En otras palabras, si el tratamiento fuera igual al de las firmas locales en ciertos casos, como el de financiamiento, podría empeorar la situación competitiva del proveedor extranjero.

El GATS introduce un nuevo concepto, el acceso al mercado: cada miembro otorgará a los servicios y proveedores de los demás miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidas y especificadas en su lista. Así, el acceso al mercado y el tratamiento nacional son considerados los compromisos específicos aplicados únicamente en las listas positivas de los miembros y sujetos a las calificaciones o condiciones indicadas. Sin embargo, la relación entre las reglas de acceso al mercado y tratamiento nacional es un tema complejo asociado a la independencia de las mismas.

El cuerpo principal del GATT es la no discriminación. El tratamiento nacional y la MFN se destacan como los instrumentos más importantes para tal objetivo. En el GATS, el tratamiento nacional y el MFN también juegan un papel destacado, pero el tratamiento nacional es aplicable a las actividades incluidas únicamente en la lista positiva.

---

<sup>15</sup> Algunos de los países miembros del MERCOSUR y sus asociados incluyeron tales exenciones: Brasil en Telecomunicaciones, Uruguay en Transporte (Terrestre), Chile y Bolivia en servicios de Transporte (Terrestre y Marítimo) y en Audiovisuales.

El Acuerdo enumera varios tipos de restricciones de acceso al mercado que están, en principio, prohibidas. En los sectores que se fijan compromisos ningún miembro tendrá limitaciones: al número de proveedores, valor total de los activos o transacciones; al número total de operaciones o a la cuantía total de la producción; al número total de personas físicas o medidas que restrinjan la provisión de un servicio; al capital extranjero, expresado como límite a la tenencia de acciones o como valor total de dichas inversiones.

El GATS incluye otras obligaciones y disciplinas, entre las más destacadas se encuentran: i) Transparencia, publicar todas las regulaciones y prácticas administrativas de aplicación general que se refieran al GATS; ii) Reglamentación Nacional, velar por que las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios sean administradas de manera razonable, y que en los sectores donde se hayan contraído compromisos no se apliquen restricciones que los anulen; iii) Subvenciones, entablar negociaciones para evitar sus efectos, evaluando también si corresponde establecer medidas compensatorias; iv) Medidas de salvaguardia, se permiten tales acciones basadas en el principio de la no discriminación; v) Excepciones generales, tomar medidas para resguardar la moral pública, el orden, salud, seguridad, defensa del consumidor y privacidad; vi) Negociación de compromisos específicos, el GATS permite a los países en vías de desarrollo negociar menores compromisos que a los países industrializados.

#### IV. IDENTIFICACIÓN DE LAS CONCESIONES EN EL GATS DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR, CHILE Y BOLIVIA

##### a) *Aspectos generales*

El cuerpo central del GATS son los compromisos específicos de los miembros. El procedimiento es como sigue: i) cada miembro define qué servicios va a negociar (es decir, qué servicios estarán bajo las reglas de acceso al mercado y el tratamiento nacional); ii) luego se negocia qué servicios no cumplen con las reglas, definiendo los mismos por tipo de provisión. Así es que se negocian ocho posiciones, es decir: cuatro formas de provisión («modes of supply») y dos reglas (acceso al mercado y tratamiento nacional). Además se negocian compromisos para todos los sectores («horizontal commitments») referidos a regulaciones restrictivas de provisión independientemente del sector involucrado.

Uno de los principales problemas en el tratamiento empírico del comercio en servicios es la falta de información. La información disponible (subvenciones, o regulaciones sobre dicha actividad) no permite conocer el grado de protección de cada industria. Es decir, la falta de información sobre



precios y cantidades no permite conocer la protección de un sector utilizando un arancel equivalente.

Este problema de medición se enfocó en el trabajo de Hoekman (1995) utilizando un planteo alternativo. Los compromisos fueron clasificados en tres categorías: i) «None», significa que el país no restringe el acceso al mercado o el tratamiento nacional para una forma de provisión, a lo que se le asignó el valor «uno»; ii) «Unbound», significa que el país no establece compromisos en una determinada forma de provisión, se le asignó el valor «cero»; iii) «Other», significa que el país impone restricciones en una determinada forma de provisión, en las mediciones se le asignó el valor 0,5. Una vez asignados los valores para cada compromiso específico según las cuatro formas de provisión, éstos se sumaron obteniendo así una aproximación a la medida de protección de los servicios en los distintos países, cuanto más alto es el índice obtenido implicaría menos restricciones para los compromisos asumidos.

Los resultados generales de aquel trabajo, correspondientes al acceso al mercado en 1994 indicaron: i) los países de altos ingresos (PDAI) negociaron el 47,3% del total de servicios y los países de ingresos medios y bajos (PMBI) sólo el 16,2%; ii) el 57,3% de los servicios negociados por los PDAI no tiene restricción alguna, lo que se compara con el 45,5% para los PMBI; iii) pero sólo el 27,1% del total posible de servicios no tienen ninguna restricción en los PDAI, mientras que en los PMBI la proporción es 7,3%; iv) el promedio de la cobertura de los compromisos (total del valor asignado según el criterio indicado a cada provisión, como proporción del total de ítems) fue en los PDAI 35,9% y resultó menor en los PMBI (10,3%); v) finalmente, la relación entre la cobertura promedio y la proporción de los ítems negociados (iv/i) es en los PDAI 75,9%, y en los PMBI del 63,6%<sup>16</sup>.

No resulta claro por qué los países negociaron en 1994 tan pocas posiciones, dado que pudieron presentar inicialmente exenciones a las reglas de acceso al mercado y tratamiento nacional. Tal vez una razón para no presentar exenciones podría ser que no estaban dispuestos a ingresar en un proceso de desregulación pautado desde el principio, para evitar costos de transacción más altos en caso de arrepentimiento. Se observa que los países son más restrictivos en el acceso al mercado, sin embargo, hay una alta correlación entre acceso al mercado y tratamiento nacional. Cuando se analizan los índices se observa una alta variabilidad, tanto por países como por sectores. Los menores números de compromisos aparecen, entre otros, en sectores como transporte, servicios postales y educación. Sin embargo, los índices de servicios comerciales, informáticos, de construcción y financieros son altos.

El GATS tiene una serie de puntos débiles, sugiriendo un amplio margen para introducir mejoras en futuras negociaciones: i) Falta de transparencia,

---

<sup>16</sup> Los países grandes en vías de desarrollo tuvieron en general valores superiores a los correspondientes a los PMBI.

el concepto «unbound» no provee información fundamental para conocer el origen de los impedimentos; ii) No se genera información de aquellas actividades no involucradas en los compromisos específicos; iii) Los miembros pueden proponer políticas que en principio estaban prohibidas, buscando negociarlas en sucesivas rondas; iv) Muchos países se han convertido en miembros con un mínimo de compromisos.

b) *Concesiones en 1994 de los países del MERCOSUR y promedios de los países de la OECD y de América Latina*

De la comparación de las concesiones realizadas durante las negociaciones llevadas a cabo en 1994, surgen claras diferencias en el comportamiento de los países del MERCOSUR y el promedio de los países de la OECD y de América Latina.

CUADRO 3. *Negociaciones por Acceso de Mercado en el GATS. Promedio de lo negociado por sector y país, 1994*

| <i>Rama de Servicios</i>   | <i>Argentina</i> | <i>Brasil</i> | <i>Paraguay</i> | <i>Uruguay</i> | <i>Promedio OECD</i> | <i>Promedio América Latina</i> |
|--|------------------|---------------|-----------------|----------------|----------------------|--------------------------------|
| 1. Servicios Comerciales .....   | 34,8             | 23,9          | 0,0             | 32,6           | 68,1                 | 21,1                           |
| 2. Servicios de Comunicación   | 37,5             | 4,2           | 0,0             | 4,2            | 36,6                 | 16,9                           |
| 3. Construcción y Servicios de Ingeniería relacionados.....                                  | 80,0             | 100,0         | 0,0             | 0,0            | 82,2                 | 26,3                           |
| 4. Servicios de Distribución ...   | 60,0             | 60,0          | 0,0             | 0,0            | 65,6                 | 10,0                           |
| 5. Servicios Educativos.....   | 0,0              | 0,0           | 0,0             | 0,0            | 44,4                 | 3,8                            |
| 6. Servicios Ambientales.....  | 0,0              | 0,0           | 0,0             | 0,0            | 70,8                 | 1,6                            |
| 7. Servicios Financieros .....   | 94,1             | 76,5          | 35,3            | 17,6           | 88,9                 | 44,5                           |
| 8. Servicios Sociales y de Salud (no incluidos en ítem 1).....                               | 0,0              | 0,0           | 0,0             | 0,0            | 15,3                 | 7,8                            |
| 9. Servicios Turísticos .....  | 100,0            | 25,0          | 75,0            | 75,0           | 72,2                 | 67,2                           |
| 10. Servicios Recreativos, Culturales y Deportivos (no incluye Servicios Audiovisuales)..... | 0,0              | 0,0           | 0,0             | 20,0           | 37,8                 | 8,8                            |
| 11. Servicios de Transporte .....  | 0,0              | 14,3          | 0,0             | 2,9            | 27,0                 | 8,4                            |
| 12. Otros Servicios.....   | 0,0              | 0,0           | 0,0             | 0,0            | 0,1                  | 0,0                            |
| Promedio aritmético.....   | 33,9             | 25,3          | 9,2             | 12,7           | 50,8                 | 18,0                           |
| Desvío estándar .....  | 40,1             | 34,6          | 23,1            | 22,3           | 28,0                 | 19,9                           |
| Máximo .....   | 100,0            | 100,0         | 75,0            | 75,0           | 88,9                 | 67,2                           |
| Mínimo.....  | 0,0              | 0,0           | 0,0             | 0,0            | 0,1                  | 0,0                            |

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de archivos facilitados por Hoekman; algunos resultados fueron publicados por él en su trabajo de 1995.

El cuadro 3 muestra la proporción de compromisos negociados sobre el total de servicios listados en el GATS. La proporción de compromisos negociados por la Argentina supera el promedio de América Latina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con la única excepción de los compromisos negociados por Brasil para los servicios de construcción. Incluso, en servicios turísticos y financieros supera al promedio de los ítems negociados por los países de la OECD.

Respecto del grado de apertura de los compromisos tomados, salvo en el sector financiero, la Argentina negoció casi sin restricciones. El cómputo de la distribución de frecuencia de los compromisos negociados por la Argentina indica que el 73 % de los mismos se encontraba en la cola de la distribución que representa una mayor señal de liberalización, similar al promedio de la OECD, duplicando en dicho tramo al promedio de América Latina. El comportamiento de la Argentina en la negociación del GATS fue opuesto al de otros países importantes de la región, como Brasil, Paraguay y Uruguay quienes firmaron sus compromisos con excepciones.

### c) *Las concesiones actuales en el GATS de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile*

En los cuadros 4 (Total de concesiones para todos los modos de oferta) y 5 (Concesiones de «Commercial presence») se presenta una aproximación cuantitativa del efecto de las negociaciones realizadas en Telecomunicaciones y Servicios financieros para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile<sup>17</sup>. En cada caso se provee una comparación con el punto de partida correspondiente a lo negociado en la Ronda Uruguay, tanto en acceso al mercado (MA) como en tratamiento nacional (NT), introduciendo luego el efecto adicional de los Protocolos 4° (Telecomunicaciones), y 2° y 5° (Servicios financieros). De tal manera se estima el impacto de dichas modificaciones en el agregado de concesiones.

El Anexo sobre Telecomunicaciones consta de varias secciones, pero las obligaciones principales están contenidas en la sección referida al acceso y uso de las redes públicas de telecomunicaciones. Se requiere que cada miembro asegure a todos los proveedores el acceso y uso de las telecomunicaciones públicas básicas, tanto las redes como servicios, en términos no discriminatorios. Es importante destacar que esta obligación es independiente de si los miembros incluyeron compromisos en las listas específicas. El Anexo no se refiere a la posibilidad de ingresar al mercado (de eso se ocupan las listas) sino del acceso de los proveedores a las redes.

---

<sup>17</sup> Los países del MERCOSUR suscribieron acuerdos para establecer áreas de libre comercio en 10 años: con Chile en 1996 y con Bolivia en 1997, incluyendo servicios.

Al finalizar la Ronda Uruguay se adoptó una decisión ministerial para extender las negociaciones en telecomunicaciones básicas. Se esperaba contar con las ventajas de los planes de reforma del sector que muchos países estaban por implementar. Las negociaciones comenzaron en 1994 y se decidió continuar hasta el año 1997, para la aceptación de los compromisos incluidos en lo que sería el Cuarto Protocolo se estableció como tope el fin de dicho año, entrando en vigor a principios de 1998. El protocolo también posee listas de excepciones a la cláusula MFN y algunos de los compromisos incluidos en las listas poseen una modalidad «phase in», es decir, que esos compromisos se implementan recién en la fecha especificada.

Durante las negociaciones se observó el interés en establecer un ambiente de regulación que ayudara a los compromisos de acceso al mercado. Varios participantes sugirieron que se desarrollaran disciplinas reguladoras y se inscribieran en las listas como un compromiso adicional, como una manera de asegurar el valor de los compromisos tomados en acceso al mercado. Se elaboraron una serie de principios sobre interconexión, licencias, independencia del órgano regulador y otros incluyéndose en un texto al que se le llamó «Reference Paper», que podía ser aceptado por cada miembro en forma total o parcial. A principios de 1997, casi todos los países con compromisos habían aceptado el mismo.

En cuanto a los Servicios Financieros, en 1993, al finalizar la Ronda Uruguay, las negociaciones quedaron inconclusas, pues las concesiones realizadas sobre acceso al mercado y tratamiento nacional no fueron consideradas suficientes. Además, se incluyeron extensas excepciones a la cláusula MFN. De esta manera, el Anexo al GATS sobre Servicios Financieros y la Decisión sobre Servicios financieros adoptada al final de la Ronda estipularon la extensión de las negociaciones en este sector.

La segunda rueda de negociaciones terminó a mediados de 1995. El acuerdo fue llamado «interim» considerando que los resultados no habían sido suficientes. Como resultado de esas negociaciones 29 miembros (la Unión Europea como uno) mejoraron sus listas de compromisos y/o redujeron las excepciones a la cláusula MFN. Los resultados se anexaron al Segundo protocolo del GATS.

Las negociaciones se reabrieron en abril de 1997, como resultado de las mismas a fines de dicho año se acordó un nuevo conjunto de compromisos representando a 70 miembros, con 16 listas de excepciones a MFN, los que se anexaron al Quinto Protocolo del GATS. El mismo permaneció abierto para su aceptación y ratificación hasta principios de 1999, numerosos miembros aceptaron el protocolo y se decidió su entrada en vigencia con una prórroga hasta junio del mismo año. En total, con 5 países tomando compromisos en servicios financieros por primera vez, el número total de miembros de la OMC con compromisos en este sector es de 104 (incluyendo a aquellos que no modificaron sus listas en 1995 ni en 1997).

## 1. Los compromisos negociados por los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile

Por todo lo mencionado resultaba de interés evaluar la incidencia absoluta y relativa de estas importantes variaciones en el total de concesiones realizadas, comparando la situación actual con la correspondiente a 1994, tanto para cada uno de los países indicados como entre ellos, lo cual se realiza en el cuadro 4 para MA y NT. En Argentina, las concesiones correspondientes aumentan el total de compromisos negociados de 208 a 232 con un incremento relativo menor respecto de ítems sin restricciones de 136 a 144. El resultado en MA fue una leve declinación de la importancia relativa de estos últimos en los ítems negociados (de 65 a 62%), mientras que dicha proporción se mantiene en lo que corresponde a NT (65/66%).

En Brasil las concesiones aumentan el total de compromisos negociados de 156 a 224 con un incremento relativo menor respecto de ítems sin restricciones que pasan de 19 a 50 en MA y de 27 a 77 en NT. El resultado fue un aumento sustancial en la importancia relativa de estos últimos en los ítems negociados (de 12 a 22%) en MA, proporción que se duplica en la relación que corresponde a NT (17 a 34%).

Como se señalara anteriormente, en Paraguay no ha habido compromisos adicionales después de la Ronda Uruguay, negociándose en ese entonces 36 ítems para todos los modos de oferta del total de 620. Esto se mantiene tanto para MA como para NT indicando una importancia relativa de los ítems sin restricciones del 50%.

En Uruguay las concesiones correspondientes aumentan el total de compromisos negociados de 96 a 108 con un incremento relativo mayor respecto de ítems sin restricciones que pasan de 67 a 72 en MA y de 72 a 81 en NT. El resultado fue un cambio en la importancia relativa, que en NT resultó ligeramente más alta que en MA.

En los países asociados al MERCOSUR se observa en Bolivia un aumento sustancial de compromisos (de 24 a 112) con un incremento menor en el número de ítems sin restricciones bajando sustancialmente su importancia relativa. Por su parte, en Chile, cuyo punto de partida era de 140 ítems, éstos se incrementaron a 168, pero con un aumento mayor en los considerados como de «no restricción», incrementando así la importancia relativa de éstos (tanto en MA como NT) en las concesiones negociadas.

Respecto de MA<sup>18</sup> a lo largo de los países, una comparación de la situación actual indica que la brecha inicial entre la mayor apertura de Argenti-

---

<sup>18</sup> Para MA también resultaba interesante comparar los resultados del cuadro 4 con las estimaciones agregadas para 1994 realizadas en Hoekman (1995) para países de ingresos medios y bajos (PMBI) mencionados anteriormente. En la proporción de ítems negociados sobre el total, sólo Argentina, Brasil y Chile tomaron valores superiores. En la proporción de ítems con «ninguna restricción» respecto de los negociados, se encuentran por

CUADRO 4. Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Concesiones totales en el GATS. Acceso al Mercado (MA) y Tratamiento Nacional (NT) en la Ronda Uruguay y en la situación actual, luego del ajuste del efecto de los protocolos de Telecomunicaciones y Sector Financiero

| Acceso al Mercado (MA)  | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Bolivia | Chile |
|---|-----------|--------|----------|---------|---------|-------|
| — GATS 1994   |           |        |          |         |         |       |
| (1) Total de Posibles ítems a firmar en el Sector.....        | 620       | 620    | 620      | 620     | 620     | 620   |
| (2) Total de Compromisos Negociados.....                      | 208       | 156    | 36       | 96      | 24      | 140   |
| (3) Total de Acuerdos negociados como «No Restricciones»..... | 136       | 19     | 18       | 67      | 17      | 36    |
| (4) = (2) / (1) x 100.....                                    | 33,5      | 25,2   | 5,8      | 15,5    | 3,9     | 22,6  |
| (5) = (3) / (2) x 100.....                                    | 65,4      | 12,2   | 50,0     | 69,8    | 70,8    | 25,7  |
| (6) = (3) / (1) x 100.....                                    | 21,9      | 3,1    | 2,9      | 10,8    | 2,7     | 5,8   |
| (7) Cobertura Sectorial Promedio (%).....                     | 26,4      | 7,5    | 3,7      | 13,1    | 3,2     | 9,8   |
| (8) = (7) / (4) x 100.....                                    | 78,6      | 29,8   | 63,9     | 84,9    | 83,3    | 43,2  |
| — GATS 1994 y protocolos                                      |           |        |          |         |         |       |
| (1) Total de Posibles ítems a firmar en el Sector.....        | 620       | 620    | 620      | 620     | 620     | 620   |
| (2) Total de Compromisos Negociados.....                      | 232       | 224    | 36       | 108     | 112     | 168   |
| (3) Total de Acuerdos negociados como «No Restricciones»..... | 144       | 50     | 18       | 72      | 27      | 52    |
| (4) = (2) / (1) x 100.....                                    | 37,4      | 36,1   | 5,8      | 17,4    | 18,1    | 27,1  |
| (5) = (3) / (2) x 100.....                                    | 62,1      | 22,3   | 50,0     | 66,7    | 24,1    | 31,0  |
| (6) = (3) / (1) x 100.....                                    | 23,2      | 8,1    | 2,9      | 11,6    | 4,4     | 8,4   |
| (7) Cobertura Sectorial Promedio (%).....                     | 29,0      | 16,4   | 3,7      | 14,4    | 8,5     | 13,4  |
| (8) = (7) / (4) x 100.....                                    | 77,4      | 45,4   | 63,9     | 82,4    | 47,2    | 49,4  |
| Tratamiento Nacional (NT)                                     | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Bolivia | Chile |
| — GATS 1994   |           |        |          |         |         |       |
| (1) Total de Posibles ítems a firmar en el Sector.....        | 620       | 620    | 620      | 620     | 620     | 620   |
| (2) Total de Compromisos Negociados.....                      | 208       | 156    | 36       | 96      | 24      | 140   |
| (3) Total de Acuerdos negociados como «No Restricciones»..... | 136       | 27     | 18       | 72      | 17      | 48    |
| (4) = (2) / (1) x 100.....                                    | 33,5      | 25,2   | 5,8      | 15,5    | 3,9     | 22,6  |
| (5) = (3) / (2) x 100.....                                    | 65,4      | 17,3   | 50,0     | 75,0    | 70,8    | 34,3  |
| (6) = (3) / (1) x 100.....                                    | 21,9      | 4,4    | 2,9      | 11,6    | 2,7     | 7,7   |
| (7) Cobertura Sectorial Promedio (%).....                     | 26,4      | 8,5    | 3,6      | 13,5    | 3,2     | 10,7  |
| (8) = (7) / (4) x 100.....                                    | 78,6      | 34,0   | 62,5     | 87,5    | 83,3    | 47,5  |

## — GATS 1994 y protocolos

|   |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|
| (1) Total de Posibles ítems a firmar en el Sector.....        | 620  | 620  | 620  | 620  | 620  | 620  |
| (2) Total de Compromisos Negociados.....                      | 232  | 224  | 36   | 108  | 112  | 168  |
| (3) Total de Acuerdos negociados como «No Restricciones»..... | 154  | 77   | 18   | 81   | 53   | 73   |
| (4) = (2) / (1) x 100.....                                    | 37,4 | 36,1 | 5,8  | 17,4 | 18,1 | 27,1 |
| (5) = (3) / (2) x 100.....                                    | 66,4 | 34,4 | 50,0 | 75,0 | 47,3 | 43,5 |
| (6) = (3) / (1) x 100.....                                    | 24,8 | 12,4 | 2,9  | 13,1 | 8,5  | 11,8 |
| (7) Cobertura Sectorial Promedio (%).....                     | 29,8 | 17,7 | 3,6  | 15,2 | 10,4 | 15,3 |
| (8) = (7) / (4) x 100.....                                    | 79,5 | 48,9 | 62,5 | 87,5 | 57,4 | 56,5 |

FUENTE: Elaboración propia del efecto de los protocolos de Telecomunicaciones y Servicios financieros respecto de los archivos facilitados por Hoekman (1995) con los resultados de la Ronda Uruguay.

na y la de los otros países se está cerrando lentamente. Actualmente los compromisos negociados son de 232 para Argentina respecto de 224 para Brasil, mientras que para los modos de provisión sin restricciones son en MA de 144 para Argentina respecto de 50 para Brasil. Estos últimos resultan mayores en NT: 154 para Argentina, 77 Brasil.

En cuanto a MA para el resto de los países, la situación actual indica que la brecha inicial entre la mayor apertura uruguaya está disminuyendo respecto de Bolivia y aumentando respecto de Paraguay. Los compromisos negociados por Paraguay son 36, 108 los correspondientes a Uruguay, 112 para Bolivia y 168 en Chile. A su vez, el aumento de ítems para los modos de provisión sin restricciones es actualmente de 18 para Paraguay, 72 en Uruguay, 27 en Bolivia y 52 para Chile. En cuanto a NT, también en el grupo sin restricciones las concesiones resultan más amplias.

Las diferencias observadas en la magnitud absoluta y relativa de los ítems negociados indicarían, *a priori*, que Argentina tuvo una política de mayor liberalización. También que las concesiones de NT son más generosas que las correspondientes a MA, lo cual podría indicar predisposición para una mayor apertura futura. Pero como ya fuera indicado, estas señales relativas de liberalización deberían ser confirmadas por el análisis de las respectivas regulaciones nacionales.

encima de los PMBI Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia; pero, cuando lo negociado se expresa como proporción del total posible de ítems, sólo Argentina y Uruguay resultan superiores al nivel correspondiente a los PMBI. Es decir, en 1994 la Argentina, Brasil y Chile negociaron más ítems respecto de las concesiones de los PMBI, pero Brasil y Chile dieron menores señales de apertura.

## 2. La cobertura promedio de los compromisos negociados por los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile

Aquí es conveniente introducir los índices agregados de cobertura relativa que proveen una medición más precisa de la apertura de los compromisos negociados, los mismos se encuentran en los ítems 7 y 8 del cuadro 4. Dichos índices consideran el grado de liberalización relativa de cada uno de los modos de provisión de los servicios respecto del número de concesiones totales (ítem 7) o las negociadas (ítem 8).

El ítem 7 de dicho cuadro representa la cobertura sectorial promedio, es decir respecto del total posible de concesiones. El ítem 8 resulta de dividir el ítem 7 por el ítem 4 (que indica la proporción de ítems negociados respecto del total), con lo cual indica el grado de liberalización de lo negociado. Se recordará que siguiendo el procedimiento de Hoekman (1995) los compromisos negociados fueron valuados con valores extremos de «cero» en ausencia de compromisos y de «uno» cuando se negoció sin restricciones, los valores intermedios correspondieron a situaciones con restricciones relativas diversas. En el caso de los ítems 7 y 8 mencionados, cuanto más cerca se encuentra dicho indicador del valor 100, mayores serán las señales de liberalización indicadas respectivamente por los compromisos totales o los negociados.

Actualmente, los indicadores de liberalización total (ítem 7) indican el valor más bajo para Paraguay (3,7%), le sigue Bolivia con 8,5% y en un nivel intermedio (13,4/16,4%) se encuentran Brasil, Uruguay y Chile, el mayor nivel corresponde a la Argentina con 29,0%. Ahora resulta interesante conocer el grado de liberalización de lo comprometido en las negociaciones (ítem 8), los índices muestran que la mayor señal de liberalización se encuentra en Argentina, Paraguay y Uruguay (con valores entre 63,9 y 82,4%), comparado con Brasil, Bolivia y Chile (con valores entre 45,4 y 49,4%).

Los cambios más importantes respecto de los niveles respectivos para 1994 correspondieron: en Brasil, al aumento de indicadores en los ítems específicos de Comunicaciones y especialmente del Sector Financiero; en Uruguay, a la caída relativa asociada a que en Servicios Financieros los nuevos protocolos no registraron índices de liberalización adicionales; a la caída en el indicador para Bolivia resultado de la interacción de un aumento sustancial de ítems negociados, pero con mayores exenciones; finalmente, en Chile el resultado refleja el aumento de concesiones en Comunicaciones y el mantenimiento de las magnitudes en el Sistema financiero.

En el Cuadro 5 se presentan los resultados comparativos del modo de provisión «Commercial Presence» para los países mencionados. Al comparar los indicadores del ítem 7 con los correspondientes al promedio total (cuadro 4), se observa que la cobertura actual promedio correspondiente a dicha presencia comercial es más alta en todos los países. Se destaca Brasil donde la diferencia es la mayor, seguido en orden decreciente por Chile, Paraguay y Bolivia.



CUADRO 5. Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Concesiones «Commercial Presence». Acceso al Mercado (MA) y Tratamiento Nacional (NT) en la Ronda Uruguay y en la situación actual, luego del ajuste del efecto de los protocolos de Telecomunicaciones y Sector Financiero

| Acceso al Mercado (MA)  | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | Bolivia | Chile |
|---|-----------|--------|----------|---------|---------|-------|
| — GATS 1994   |           |        |          |         |         |       |
| (1) Total de Posibles ítems a firmar en el Sector.....        | 155       | 155    | 155      | 155     | 155     | 155   |
| (2) Total de Compromisos Negociados.....                      | 52        | 39     | 9        | 24      | 6       | 35    |
| (3) Total de Acuerdos negociados como «No Restricciones»..... | 48        | 17     | 8        | 20      | 6       | 23    |
| (4) = (2) / (1) x 100.....                                    | 33,5      | 25,2   | 5,8      | 15,5    | 3,9     | 22,6  |
| (5) = (3) / (2) x 100.....                                    | 92,3      | 43,6   | 88,9     | 83,3    | 100,0   | 65,7  |
| (6) = (3) / (1) x 100.....                                    | 31,0      | 11,0   | 5,2      | 12,9    | 3,9     | 14,8  |
| (7) Cobertura Sectorial Promedio (%).....                     | 31,9      | 14,8   | 5,5      | 14,2    | 3,9     | 18,7  |
| (8) = (7) / (4) x 100.....                                    | 95,2      | 59,0   | 94,4     | 91,7    | 100,0   | 82,9  |
| — GATS 1994 y protocolos                                      |           |        |          |         |         |       |
| (1) Total de Posibles ítems a firmar en el Sector.....        | 155       | 155    | 155      | 155     | 155     | 155   |
| (2) Total de Compromisos Negociados.....                      | 58        | 56     | 9        | 27      | 28      | 42    |
| (3) Total de Acuerdos negociados como «No Restricciones»..... | 48        | 26     | 8        | 21      | 8       | 24    |
| (4) = (2) / (1) x 100.....                                    | 37,4      | 36,1   | 5,8      | 17,4    | 18,1    | 27,1  |
| (5) = (3) / (2) x 100.....                                    | 82,8      | 46,4   | 88,9     | 77,8    | 28,6    | 57,1  |
| (6) = (3) / (1) x 100.....                                    | 31,0      | 16,8   | 5,2      | 13,5    | 5,2     | 15,5  |
| (7) Cobertura Sectorial Promedio (%).....                     | 33,9      | 28,4   | 5,5      | 15,5    | 11,6    | 21,3  |
| (8) = (7) / (4) x 100.....                                    | 90,5      | 78,6   | 94,4     | 88,9    | 64,3    | 78,6  |
| Tratamiento Nacional (NT)                                     |           |        |          |         |         |       |
| — GATS 1994   |           |        |          |         |         |       |
| (1) Total de Posibles ítems a firmar en el Sector.....        | 155       | 155    | 155      | 155     | 155     | 155   |
| (2) Total de Compromisos Negociados.....                      | 52        | 39     | 9        | 24      | 6       | 35    |
| (3) Total de Acuerdos negociados como «No Restricciones»..... | 48        | 26     | 8        | 24      | 6       | 35    |
| (4) = (2) / (1) x 100.....                                    | 33,5      | 25,2   | 5,8      | 15,5    | 3,9     | 22,6  |
| (5) = (3) / (2) x 100.....                                    | 92,3      | 66,7   | 88,9     | 100,0   | 100,0   | 100,0 |
| (6) = (3) / (1) x 100.....                                    | 31,0      | 16,8   | 5,2      | 15,5    | 3,9     | 22,6  |
| (7) Cobertura Sectorial Promedio (%).....                     | 31,9      | 21,0   | 5,2      | 15,5    | 3,9     | 22,6  |
| (8) = (7) / (4) x 100.....                                    | 95,2      | 83,3   | 88,9     | 100,0   | 100,0   | 100,0 |

## — GATS 1994 y protocolos

|   |      |      |      |       |      |       |
|---|------|------|------|-------|------|-------|
| (1) Total de Posibles ítems a firmar en el Sector.....        | 155  | 155  | 155  | 155   | 155  | 155   |
| (2) Total de Compromisos Negociados.....                      | 58   | 56   | 9    | 27    | 28   | 42    |
| (3) Total de Acuerdos negociados como «No Restricciones»..... | 54   | 46   | 8    | 27    | 24   | 42    |
| (4) = (2) / (1) x 100.....                                    | 37,4 | 36,1 | 5,8  | 17,4  | 18,1 | 27,1  |
| (5) = (3) / (2) x 100.....                                    | 93,1 | 82,1 | 88,9 | 100,0 | 85,7 | 100,0 |
| (6) = (3) / (1) x 100.....                                    | 34,8 | 29,7 | 5,2  | 17,4  | 15,5 | 27,1  |
| (7) Cobertura Sectorial Promedio (%).....                     | 35,8 | 32,6 | 5,2  | 17,4  | 15,8 | 27,1  |
| (8) = (7) / (4) x 100.....                                    | 95,7 | 90,2 | 88,9 | 100,0 | 87,5 | 100,0 |

FUENTE: Elaboración propia del efecto de los protocolos de Telecomunicaciones y Servicios financieros respecto de los archivos facilitados por Hoekman (1995) con los resultados de la Ronda Uruguay.

Asimismo, este diferencial entre el valor de cobertura correspondiente a «Commercial presence» y el valor total se mantiene cuando se analizan las magnitudes correspondientes a 1994. Ello llevó a la pregunta de si para el ítem 7, los valores correspondientes al modo «Commercial presence» eran superiores a los de «Cross Border». El resultado fue que dicho diferencial es el mayor (en ese orden) para Brasil y Chile, tanto actualmente como en 1994. Esto podría compararse con el procedimiento seguido por el resto de los países involucrados en este paralelo, con menor dispersión de los indicadores de liberalización entre los diferentes modos de provisión.

Estos mayores indicadores de «Commercial presence», ¿representan una estrategia de los negociadores de incentivar la inversión extranjera directa? Podría sostenerse que en 1994 Argentina tenía un problema de reputación después de declaraciones pre-electorales inadecuadas, por lo que debía ser generosa en las concesiones para obtener una parte importante de la inversión extranjera directa disponible; ¿era preferible comprometer menos y desregular más, como se suele mencionar en el caso de Chile?; o ¿era conveniente ofrecer menor apertura relativa para competir por la inversión extranjera directa disponible, como parece ser más el caso de Brasil?<sup>19</sup>.

De cualquier manera, la liberalización de servicios debe considerarse una secuencia compulsiva de la integración profunda dentro del MERCOSUR. Las concesiones en el GATS son señales que tienen particular relevancia en el modo correspondiente a «Commercial presence», asociada a la inversión extranjera directa orientada a las privatizaciones de empresas públicas y adquisiciones de empresas existentes. Esto podría explicar

<sup>19</sup> El desarrollo de estas hipótesis se encuentra más allá de los objetivos de este trabajo.

que la crisis del MERCOSUR no afectara las negociaciones multilaterales dentro del GATS, pero paralizara los progresos asociados a la negociación regional.

## V. EL COMERCIO DE SERVICIOS EN LOS ACUERDOS REGIONALES <sup>20</sup>

Si bien el logro del GATS fue modesto en fomentar la liberalización de las transacciones en servicios, desde la Ronda Uruguay dos negociaciones sectoriales fueron llevadas a cabo: Telecomunicaciones y Servicios Financieros. Como ya se señaló, los países en vías de desarrollo han incluido menos compromisos que los países desarrollados. A mediados de 1998, la mayor cantidad de compromisos se encontraban en cinco sectores: servicios financieros, telecomunicaciones, servicios de negocios, viajes y turismo, y transporte.

Mientras los alcances al nivel multilateral han sido modestos, la liberalización de servicios en el nivel regional ha crecido rápidamente. Dentro del Hemisferio Occidental los países han perseguido una mayor integración, en primer lugar se presentan las principales normas del MERCOSUR, luego más sintéticamente las de otros acuerdos preferenciales. La liberalización de los servicios ha sido un componente en los acuerdos preferenciales en los noventa, fundamentalmente inspirados por la Ronda Uruguay y el NAFTA.

En el Hemisferio Occidental se destaca la aplicación de dos enfoques: el GATS y el NAFTA. Respecto del GATS, el protocolo establece la liberalización gradual de los mercados de servicios, llevado a cabo en sucesivas rondas de compromisos negociados en la lista positiva. En cuanto a los compromisos específicos se define el acceso al mercado y el tratamiento nacional. En el enfoque del NAFTA el comercio de servicios del tipo «cross border» o «commercial presence» se libera de toda restricción a menos que esté especificado en la lista negativa. Este enfoque no requiere negociaciones de compromisos ya que la liberalización está garantizada en las normas de nación más favorecida y tratamiento nacional; transparencia y libre comercio en todos los sectores.

### a) *En el MERCOSUR*

En el Protocolo de Montevideo (1997) los países miembros se han comprometido a liberalizar completamente el comercio de servicios. En el mis-

---

<sup>20</sup> En base a Stephenson (1999, 2000a y b) y Peña (2000).

mo se utilizan principios similares al GATS acordándose realizar dicha liberalización en un período de 10 años después de la entrada en vigencia del protocolo. Esto último requiere la aprobación de 3 de los 4 estados miembros, que no se ha concretado todavía.

El protocolo tiene como objetivo liberalizar el comercio de servicios y complementariamente cumplir con el artículo V del GATS de darle cobertura universal, indicándose que los resultados de las negociaciones de las rondas anuales sucesivas se incorporarán automáticamente. En tal sentido se definen modos de provisión y reglas de acceso al mercado y tratamiento nacional similares a los del GATS. Las medidas tomadas por los miembros corresponderían a iniciativas de gobiernos de todo tipo y entes no gubernamentales con poder delegado por ellos. Los servicios incluidos son todos aquellos no provistos por los gobiernos, dejando fuera las compras estatales.

En este protocolo el principio MFN es absoluto, no permitiéndose excepciones. El acceso al mercado y tratamiento nacional es similar al de GATS, y en los compromisos específicos pueden hacerse excepciones a MA y NT si existen medidas de disconformidad, anexándose las listas al protocolo. Otras normas conciernen a: el reconocimiento de un miembro de certificados o educación de otro país (sea parte o no), que no necesariamente debe reconocerlos a otro país miembro; alentar por parte de los estados miembros la cooperación de los cuerpos nacionales (gobiernos, asociaciones profesionales y colegios); estimular la inversión extranjera para mejorar el nivel y calidad en la provisión regional de servicios; la ausencia de cláusula de salvaguardia, sin embargo cada miembro puede durante la implementación del programa de liberalización modificar o suspender compromisos específicos incluidos en las listas.

Respecto del marco institucional, se dispone que el Consejo del Mercado Común aprobará los resultados de las negociaciones respecto a compromisos específicos y hará cualquier modificación o suspensión. La responsabilidad de las negociaciones también son asumidas por dicho consejo. A su vez, la Comisión de Comercio estará a cargo de aplicar el protocolo, recibir información y atender consultas; las disputas deben resolverse de acuerdo a los mecanismos del MERCOSUR. El protocolo permite excepciones generales y por seguridad similares a las del GATS.

Los Anexos al Protocolo de Montevideo y compromisos específicos (Decisión 9/98) contienen los correspondientes a Servicios financieros, Transporte por tierra y agua, Transporte aéreo, Movimiento de personas naturales proveyendo servicios, con excepciones relacionadas con acuerdos regionales previos en el área. En tal sentido se hicieron listas de compromisos iniciales que profundizan marginalmente las listas previamente negociadas en el GATS, creándose el Grupo de Servicios para que lleve a cabo las negociaciones siguiendo los criterios de la Resolución 73/98.

## b) *En otros acuerdos*

En materia de servicios, dentro de APEC (Cooperación Económica Asia Pacífico) se encuentran cinco agrupaciones subregionales: ASEAN (Asociación de Países del sudeste Asiático), CER (Australia y Nueva Zelanda), Acuerdos de libre comercio de Chile con Canadá y México, y NAFTA. Excepto ASEAN, que ha optado para la liberalización de los servicios por un enfoque de lista positiva similar a la del GATS, el resto de las agrupaciones mencionadas han adoptado la lista negativa. En este último caso, a menos que se especifique, las transacciones de servicios pueden realizarse sin condiciones, incluso las correspondientes a la IED que es objeto de garantías explícitas.

En ASEAN, siguiendo la regla del GATS, sólo se incluyen en la liberalización los sectores donde los miembros han hecho concesiones de acceso al mercado, se trata de 7 de los 12 sectores. En el resto de las agrupaciones la cobertura de los servicios es completa y es complementaria de la correspondiente a inversiones. Mientras que todos ellos tienen las reglas MFN y tratamiento nacional, en ASEAN la extensión de tratamiento nacional a la oferta extranjera sólo se aplica a los sectores donde haya concesiones. En ASEAN y CER no se prevé el uso de restricciones cuantitativas, aunque existen en los otros tres acuerdos.

El requerimiento de transparencia es compartido en todos los acuerdos, requiriendo la publicación de leyes y regulaciones, y excepto en ASEAN se prevé la posibilidad de comentar sobre propuestas que afecten el comercio de servicios. También todos los acuerdos contienen directivas respecto de monopolios y excepciones relacionadas con protección al consumidor, salud y moral pública. Por la particularidad de seguir al GATS, se encuentran en ASEAN normas sobre regulaciones domésticas y salvaguardias. Respecto de la liberalización futura, en ASEAN es un proceso continuo, el resto de los acuerdos tiene disposiciones sobre el levantamiento de las restricciones existentes, desde no prever el proceso de negociación hasta aplicar requerimientos para el futuro.

De tal manera, dentro de APEC conviven dos formas de liberalización de servicios en los acuerdos sub-regionales: el de la lista positiva y el de la negativa. Si bien es difícil concluir sobre la conveniencia de una u otra, la segunda provee mayor transparencia respecto de los ítems permitidos comparando con el enfoque GATS, pero esto tiene que compararse con el costo y tiempo que lleva generar dicha lista negativa.

Por su parte, un equipo de trabajo del ALCA fue formado en 1996, y en los últimos dos años contribuyó a la transparencia sobre las prácticas y acuerdos existentes en servicios dentro del Hemisferio Occidental en el ámbito nacional y sub-regional. La tarea del grupo de trabajo fue: i) identificar y catalogar los acuerdos y su alcance; ii) mejorar la información básica; iii) completar un inventario de medidas que afectan el comercio de servicios; iv) seleccionar la modalidad de liberalización. Todos los participantes de dicho acuer-

do coinciden en que el objetivo de las negociaciones es establecer una base para liberalizar progresivamente los servicios. Sin embargo, no coinciden sobre cuál es la mejor modalidad de negociación para llevar a cabo las mismas, básicamente son los enfoques GATS y NAFTA ya mencionados.

## VI. REFLEXIONES FINALES

### a) *Balance*

El comercio internacional de servicios es uno de los temas nuevos de mayor preponderancia. En los próximos años las negociaciones respectivas involucrarán a la OMC, al ALCA y al MERCOSUR. La elevada proporción de servicios en el PBI destaca su importancia desde que se ha considerado que el principio de las ventajas comparativas puede ser aplicado a los mismos. A su vez, el Protocolo de Montevideo (1997), que norma el comercio de servicios, sigue los criterios del GATS. Por tales motivos en este trabajo se revisaron aspectos del tratamiento a las concesiones de servicios dentro del contexto del GATS, considerando que las negociaciones ya realizadas constituirían básicamente las condiciones iniciales para las diferentes iniciativas futuras.

La particularidad de los servicios es que las restricciones al comercio están dadas por las concesiones internacionales (GATS y similares que no son uniformes entre los países) y por la asimetría en las regulaciones nacionales. Estas últimas involucran todas las políticas que pueden restringir el acceso al mercado y discriminar entre oferentes nacionales y extranjeros. Puede sostenerse que un sector de servicios eficiente aumentaría por el lado de los insumos la competitividad de las actividades sustitutivas de importaciones y de las exportaciones.

El cuerpo central del GATS son los compromisos específicos de los miembros. Cada miembro define cuáles servicios va a negociar, considerando cuatro formas de provisión entre miembros y dos reglas. Las primeras son: «Cross border», del territorio de uno al territorio de otro; «Consumption abroad», en el territorio de uno a un consumidor de otro; «Commercial presence», presencia comercial del proveedor de un miembro en el territorio de otro; «Presence of natural persons», presencia de personas físicas de uno en el territorio de otro. Las reglas de acceso al mercado y tratamiento nacional son consideradas los compromisos específicos aplicados únicamente en las listas positivas de los miembros y sujetos a las calificaciones o condiciones indicadas. En el GATS, el tratamiento nacional y el MFN juegan un papel destacado, pero el tratamiento nacional es aplicable únicamente a las actividades incluidas en la lista positiva.

Uno de los principales problemas en el tratamiento empírico del comercio de servicios es la falta de información. La información disponible (sub-

venciones, o regulaciones sobre dicha actividad) no permite conocer el grado de protección de cada industria. Es decir, la falta de información sobre precios y cantidades no permite conocer la protección de un sector utilizando un arancel equivalente. Este problema de medición se enfocó en el trabajo de Hoekman (1995), cuya metodología también se utilizó en este trabajo.

Así, se analizaron las concesiones negociadas en la Ronda Uruguay de los miembros plenos del MERCOSUR y sus asociados (Bolivia y Chile). Para estos países también se incluyó el análisis de los efectos de los protocolos posteriores referidos a Telecomunicaciones y Servicios Financieros evaluando su impacto específico y general. Se observó que en Argentina el número de ítems negociados y los considerados sin ninguna restricción resultaban en índices de apertura mayores y que los países fueron más restrictivos en el acceso al mercado. Aquí la mayor apertura relativa mostrada en las concesiones negociadas por algunos países o las asimetrías entre modos de provisión plantean interrogantes sobre las motivaciones de los negociadores, su grado de información y estrategia en el intercambio de concesiones. Sin embargo, para confirmar las señales de liberalización estimadas se requiere realizar un análisis comparativo de las respectivas regulaciones nacionales.

## b) *Perspectivas*

Como se ha indicado anteriormente, el área de servicios consiste en actividades con menor información respecto de los bienes, y también menor experiencia internacional. La importancia y complejidad del futuro proceso de negociación internacional de servicios requiere considerar especialmente la interrelación del comercio y la protección a bienes y servicios<sup>21</sup>. La asimetría observada en las negociaciones de la Ronda Uruguay y acuerdos posteriores en Servicios financieros y Telecomunicaciones plantea problemas al interior del MERCOSUR por el menor incentivo relativo provisto por algunos países, tanto respecto de los ítems no negociados como por las restricciones (excepciones temporales) impuestas en algunos ítems negociados. De cualquier manera, los compromisos actuales pueden ser considerados como una señal de la demanda potencial por dichos modos de provisión, especialmente la mayor apertura observada en «commercial presence» relativa a «cross border».

La negociación de concesiones dentro de la OMC son señales respecto del acceso al mercado y tratamiento nacional, sin embargo existen actividades no negociadas donde se han realizado inversiones adaptándose a las

---

<sup>21</sup> En Berlinski y Romero (2001), partiendo de un análisis de las concesiones negociadas por Argentina en el GATS, se estimaron aranceles conjeturales equivalentes en servicios, y a través de una simulación se evaluó el efecto de dicha liberalización en la competitividad internacional de los bienes.

regulaciones nacionales que son las que actúan como las restricciones relevantes. Es decir, la dificultad en diseñar el GATS consistió en que las restricciones al comercio de servicios son generalmente invisibles y están contenidas en las regulaciones nacionales.

La dispersión observada en las concesiones, tanto la correspondiente a los socios plenos del MERCOSUR como aquellos asociados a través de acuerdos bilaterales (Chile y Bolivia), requerirá de una negociación regional tendente a la convergencia de las respectivas concesiones nacionales. De otra forma, la asimetría entre las señales generadas en materia de incentivos por los países mencionados tenderían a proveer mayor protección a aquellos países con menores concesiones en «cross border». Éste es un tema complejo que requiere no sólo adecuar las señales mencionadas sino también las regulaciones nacionales. Esto último debe verse desde los objetivos regulatorios referidos a fallas de mercado, externalidades y competencia imperfecta, y desde la consideración de la economía política de los reguladores. Además, es importante considerar los criterios y métodos utilizados por los reguladores nacionales para lograr efectos similares en los países asociados.

Los sectores no negociados dentro de la OMC por los países del MERCOSUR y sus asociados se transforman entonces en las áreas donde estas señales deben ser armonizadas. En tal sentido, las grandes áreas donde los países no han tomado ningún compromiso son: Servicios educativos, Ambientales y de Salud (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile); Servicios de Construcción y Distribución (Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile); Servicios Recreativos, Culturales y Deportivos (Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia, Chile) y Servicios de transporte (Argentina, Paraguay, Bolivia).

En el MERCOSUR, el Protocolo de Montevideo contiene las normas sobre el comercio de servicios todavía no internalizadas, las que siguen los principios del GATS. El proceso tiene gran potencial pues el gradualismo permitirá que los países se adapten a las nuevas circunstancias. El marco institucional provee seguridad para los operadores y las reglas legisladas en materia de defensa de la competencia también brindarán estabilidad al sistema. Asimismo, se están haciendo esfuerzos para aumentar la transparencia y compartir información. En tal sentido, sería recomendable relacionar las tareas del Grupo de Servicios con la Comisión de Inversiones del grupo de trabajo sobre aspectos financieros, debido a la importante superposición entre comercio de servicios e inversión extranjera directa.

Las negociaciones ya iniciadas entre la Unión Europea y el MERCOSUR y las anticipadas en la prensa como (4+1) entre EEUU y los países del MERCOSUR plantean, con especial referencia a los ítems no negociados en el GATS, la consideración explícita de las distintas perspectivas y secuencias de las mismas: nacional, regional, hemisférica y mundial. Todo ello indica la importancia de avanzar en este campo debido al impacto que la desregulación de servicios puede tener tanto sobre la competitividad de las



exportaciones de bienes (o actividades sensibles a la liberalización de sus insumos de servicios), como en la oferta exportable de servicios. El camino a seguir es apoyar el proceso de negociación con el análisis de casos de estudio para identificar con mayor precisión las evidencias regulatorias, estructuras de mercado y de propiedad, que mejoren el intercambio de concesiones.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ben David, D. (1993), «Equalizing exchange: trade liberalization and economic convergence», *Quarterly Journal of Economics*, 108.
- Berlinski, J. y C. Romero (2001), «Comercio internacional de servicios: una perspectiva desde la Argentina», Documento de trabajo preparado para la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE).
- Berlinski, J. y otros (2001), *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Siglo XXI Editores.
- Berlinski, J. (2001), «Barreras técnicas al comercio», Instituto T. Di Tella, Mimeo.
- Deardorff, A. (1985), «Comparative advantage and international trade and investments in services», en R. M. Stern (ed.), *Trade and investments in services: Canada/US perspectives*, Toronto, Ontario.
- Dollar, D. (1992), «Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976-85», *Economic Development and Cultural Change*.
- Edwards, S. (1998), «Openness, productivity and growth: what do we really know?», *Economic Journal*, Marzo.
- Findlay, Ch. y T. Warren, (2000), Editors, *Impediments to Trade in Services*, Routledge.
- Hoekman, B. (1995), «Assessing the General Agreement on Trade in Services», en W. Martin y A. Winters (eds.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Washington D.C., The World Bank.
- International Monetary Fund (1999), *Balance of Payments Statistics Yearbook*, Washington D.C.
- Karsenty, G. (2000), «Assessing Trade in Services by Mode of Supply», en Sauvé, P. y Stern, R.M., *GATS 2000, New direction in services trade liberalization*, Center for Business and Government (Harvard University) y Brookings Institution.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, The MIT Press.
- Mattoo, A., R. Rathindran y A. Subramanian (2001), «Measuring services trade liberalization and its impact on economic growth: an illustration», The World Bank.
- Mattoo, A. (1999) «MFN and the GATS», The World Bank.
- Peña, M. A. (2000), «Services in MERCOSUR: The Protocol of Montevideo» en Sh. M. Stephenson, *Services Trade in Western Hemisphere*, OAS y Brookings Institution.
- Rodriguez, F. y D. Rodrik (1999), «Trade policy and economic growth: a skeptic guide to the cross-national evidence», NBER Working paper 7081.
- Sachs, J. y A. Warner (1995), «Economic reform and the process of global integration», *Brookings paper on Economic Activity*: 1.

- Sapir, S. y Ch. Winter (1994), «Services trade», en D. Greenaway y L. A. Winters (Eds.), *Surveys in international trade*, Blackwell.
- Stephenson, Sh. M. (2000a), «GATS and Regional Integration», en P. Sauvé y R. M. Stern, *GATS 200, New direction in services trade liberalization*, Center for Business and Government (Harvard University) y Brookings Institution.
- , (2000b), «A comparison of existing services trade arrangements within APEC» en Ch. Findlay y T. Warren (eds.), *Impediments to Trade in Services*, Routledge.
- , (1999), «Approaches to liberalizing services», The World Bank.