

# 4

---

## LIBERALIZACIÓN EN SERVICIOS EL CASO DE URUGUAY: SECTOR BANCARIO Y TELECOMUNICACIONES<sup>1</sup>

---

Marcel Vaillant<sup>2</sup>  
Fernando Barrán<sup>3</sup>  
Gonzalo Balseiro<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Trabajo elaborado para el proyecto sobre liberalización en servicios de la RED MERCOSUR realizado conjuntamente con Honorio Kume del IPEA (Brasil) y Julio Berlinski (coordinador) de la Universidad Di Tella (Argentina). Este artículo está basado en el documento de trabajo de Vaillant, Barrán y Balseiro (2008) elaborado en el marco del referido proyecto.

<sup>2</sup> Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

<sup>3</sup> Universidad de la República y Universidad de Montevideo, Uruguay.

<sup>4</sup> Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.





tercer y cuarta sección se analizan los casos del sector bancario y de las telecomunicaciones. En ambas secciones se presentan las características de los sub sectores analizados y se calculan los indicadores de restricción de acuerdo a las metodologías desarrolladas en distintos trabajos aplicados a la economía internacional. La quinta y última sección destaca las principales conclusiones del trabajo.

## 2. COMPARACIÓN COMPROMISOS GATS Y EL PM - VI RONDA

La sección se organizó en dos sub secciones. En la primera sección se presenta la metodología que se empleó para realizar la comparación entre los compromisos del GATS y los de la VI Ronda de Negociaciones en el marco del PM. La segunda sección analiza los resultados.

### 2.1 Metodología

La clasificación que se empleará para identificar a las distintas actividades de servicios es utilizada en el GATS (GATT, 1991) basada en la clasificación común de productos provisoria (CPC prov) de acuerdo al documento de Naciones Unidas (1991). En el PM se empleó la misma clasificación pero fue modificada para alcanzar más desagregación en algunas actividades y actualizarla a los nuevos servicios. En el cuadro 1 se presentan los 11 sectores de servicios y sus nombres resumidos.

**Cuadro 1**  
**Identificación de los sectores de servicios**

Servicios	Sector
A empresas	1
Comunicación	2
Construcción e Ingeniería conexos	3
Distribución	4
Enseñanza	5
Relacionados con el medio ambiente	6
Financieros	7
Sociales y de salud	8
Turismo y relacionados con viajes	9
Esparcimiento, culturales y deportivos	10
Transporte	11

Fuente: GATS-OMC.

En la metodología de liberalización en servicios por listas positivas se construyen listas de compromisos en donde explícitamente se consigna la modalidad de los compromisos para cada actividad. Los compromisos se establecen sobre dos reglas fundamentales: Trato Nacional (TN) y Acceso al Mercado (AM). Estas reglas se

cruzan con los cuatro modos de provisión de servicios<sup>5</sup> por lo que, para cada sector, hay 8 posiciones en cada lista. En las restricciones de AM se listan tanto aquellas que no discriminan en función de la residencia del proveedor y aquellas que si discriminan. En este último caso suele existir una redundancia con la regla de TN.

La clasificación de sectores, subsectores y actividades se construyó con el criterio de que fuera posible anidar tanto aquellas actividades que están comprometidas en el GATS como las que se listan en el PM-VI. Contar con una clasificación única es un instrumento esencial para que la comparación entre ambos acuerdos pueda realizarse.

En el caso del GATS la técnica empleada fue de establecer compromisos sobre una lista reducida de actividades. En el PM-VI se siguió el procedimiento de listar todas las actividades y no consolidar algunas de ellas de forma explícita dentro del acuerdo. En el cuadro 2 se presenta el número de actividades para cada modo definidas en cada acuerdo. La categoría técnicamente no factibles se refiere a actividades que no podrían ser prestadas en ese modo y que por lo tanto no hace sentido considerar ningún compromiso. Este último concepto aparece en el PM-VI, dado el propósito de este acuerdo de listar exhaustivamente todas las actividades en cada modo y en cada regla. A los efectos de mantener la consistencia en la comparación estas actividades no fueron incluidas tampoco en el caso del GATS. La mayoría de las combinaciones de actividades-modo que son técnicamente no factibles se presentan en el caso del CT.

Sobre esta base de definición de actividades para cada regla (TN y AM) se construyeron índices de liberalización. Para ello se clasificaron las actividades consolidadas en las siguientes subcategorías de liberalización: ninguna restricción (NR); ninguna restricción salvo alguna excepción menor (NR-); alguna restricción (AR); no consolidado salvo algún aspecto liberalizado (NC+). El universo de las actividades se completa con aquellas en donde no hay compromiso (caso del GATS) o donde la decisión de política fue no consolidar (PM-VI). A los efectos de construir el índice de liberalización se empleó una metodología convencional<sup>6</sup>. En el cuadro 3 se reportan los valores otorgados a cada categoría.

Con estas categorías y sub categorías de compromisos se procedió a codificar los dos acuerdos y luego empleando los coeficientes del cuadro se calculó el índice de Hoekman. Si bien el índice enfrenta restricciones en cuanto a ser un real indicador de apertura al comercio de servicios. Las medidas y las actividades están de hecho equiponderadas por construcción del índice y es altamente probable que este supuesto no se cumpla. Algunas medidas son más relevantes que otras y no todas las actividades de servicios dentro de un cierto subsector tienen el mismo peso. No obstante es útil a los efectos de comparar la profundidad de los compromisos en acuerdos distintos.

---

5 Los cuatro modos son: comercio transfronterizo (CT); consumo en el extranjero (CE); presencia comercial (PC); trabajo temporal (TT)

6 La metodología es la definida por Hoekman (1995).

**Cuadro 2**  
**Actividades por acuerdo en cada categoría de compromiso por modo**  
**(número de actividades)**

Acuerdo/Tipo/Modo		CT	CE	PC	TT
GATS	Consolidadas (C)	33	33	34	34
	No Consolidadas (NC)	2	1	0	
	Sin Compromisos (SC)	169	193	193	192
	Técnicamente no Factibles	23	0	0	1
	Total	227	227	227	227
PM-VI	Consolidadas	114	158	157	176
	No Consolidadas	90	69	70	50
	Sin Compromisos	0	0	0	
	Técnicamente no Factibles	23	0	0	1
	Total	227	227	227	227

Fuente: elaboración propia en base a acuerdos

**Cuadro 3**  
**Valores por categoría y subcategoría de restricción**

Categorías	Sub categorías	Coefficientes para el índice de Hoekman
Sin Compromiso (SC)		0
No consolidado	No consolidado (NC)	0
	No consolidado + (NC+)	0
Consolidado	Ninguna restricción (NR)	1
	Ninguna restricción - (NR-)	1
	Alguna restricción (AR)	0,5

a) en el modo TT la subcategoría NC+ se agregó con la AR.

Fuente: elaboración propia.

## 2.2 Resultados

### 2.2.1 GATS y PM-VI

Con la metodología definida en la sección anterior se procedió a calcular índice de liberalización en cada acuerdo. Para ello se construyeron tablas por

sector y subsector en cada una de las dos reglas de liberalización y en cada uno de los cuatro modos de provisión<sup>7</sup>. El resumen global de todos los resultados se encuentra en el cuadro 4. Varias conclusiones surgen de su lectura. En primer lugar comparando los acuerdos en las dos reglas y en los cuatro modos el grado de apertura implícito en los compromisos del PM-VI son muy superiores a los del

**Cuadro 4**  
**Comparación GATS y PM-VI (Índice de Hoekman)**

**a) Regla de TN**

	CT		CE		PC		TT	
	GATS	PM-VI	GATS	PM-VI	GATS	PM-VI	GATS	PM-VI
1	0,35	0,59	0,31	0,82	0,31	0,71	0,15	0,44
2	<b>0,03</b>	<b>0,53</b>	<b>0,03</b>	<b>0,59</b>	<b>0,03</b>	<b>0,53</b>	<b>0,02</b>	<b>0,38</b>
3			0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,50
4	0,00	0,58	0,00	0,75	0,00	0,67	0,00	0,42
5	0,00	0,25	0,00	0,75	0,00	0,25	0,00	0,50
6	0,00	0,00	0,00	0,20	0,00	0,50	0,00	0,40
7	<b>0,21</b>	<b>0,44</b>	<b>0,21</b>	<b>0,58</b>	<b>0,23</b>	<b>0,81</b>	<b>0,11</b>	<b>0,47</b>
8	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	0,00	0,00	0,30
9	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50
10	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,10	0,10
11	<b>0,02</b>	<b>0,23</b>	<b>0,02</b>	<b>0,43</b>	<b>0,02</b>	<b>0,29</b>	<b>0,01</b>	<b>0,28</b>
Total	0,16	0,43	0,15	0,62	0,15	0,57	0,08	0,39

**b) Regla de AM**

	CT		CE		PC		TT	
	GATS	PM-VI	GATS	PM-VI	GATS	PM-VI	GATS	PM-VI
1	0,35	0,60	0,31	0,82	0,31	0,72	0,15	0,44
2	<b>0,02</b>	<b>0,53</b>	<b>0,03</b>	<b>0,59</b>	<b>0,03</b>	<b>0,52</b>	<b>0,02</b>	<b>0,38</b>
3			0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,50
4	0,00	0,58	0,00	0,75	0,00	0,67	0,00	0,42
5	0,00	0,25	0,00	0,75	0,00	0,25	0,00	0,50
6	0,00	0,00	0,00	0,20	0,00	0,50	0,00	0,40
7	<b>0,17</b>	<b>0,44</b>	<b>0,17</b>	<b>0,58</b>	<b>0,17</b>	<b>0,81</b>	<b>0,11</b>	<b>0,47</b>
8	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	0,00	0,00	0,30
9	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50
10	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,10	0,10
11	<b>0,02</b>	<b>0,23</b>	<b>0,02</b>	<b>0,43</b>	<b>0,02</b>	<b>0,29</b>	<b>0,01</b>	<b>0,28</b>
Total	0,15	0,43	0,14	0,62	0,14	0,57	0,08	0,39

Fuente: elaboración propia.

<sup>7</sup> En V&B&B (2008) se construyeron tablas por sector (Anexo A) y subsector (Anexo B) en cada una de las dos reglas de liberalización y en cada uno de los cuatro modos de provisión.

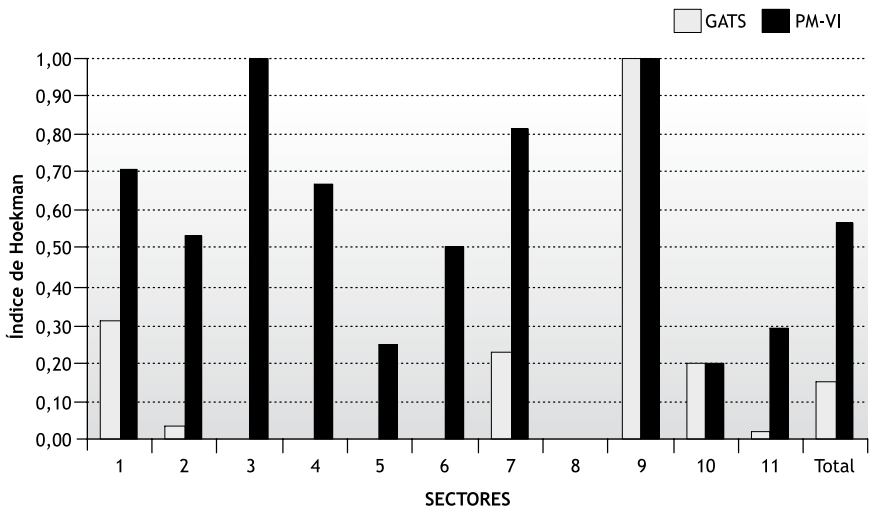


acuerdo multilateral (GATS). En segundo lugar se observa una alta correlación entre los niveles de liberalización en la regla de TN y de AM<sup>8</sup>. En tercer lugar el modo en el cual en ambos acuerdos y en las dos reglas se observa un comportamiento más defensivo en el modo TT. En cuarto lugar mientras que para el GATS la mayor liberalización se observa en CT en el PM-VI se da en CE seguido por PC.

Para realizar el análisis por sectores se optó por seleccionar una combinación modo-regla. Para el modo PC en la regla de TN se construyó el gráfico 1. Se observa que hay sectores que se han mantenido totalmente abiertos en ambos acuerdos y otros que están parcial o totalmente cerrados en función del indicador de compromisos. En el primer conjunto está el sector de servicios de turismo y relacionados con viajes (sector 9).

En el segundo conjunto están los servicios sociales y de salud (sector 8) donde no existen compromisos y el de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos (sector 10). Para este último caso los compromisos se caracterizan por un indicador relativamente bajo (0,20) en ambos acuerdos. En el resto de los sectores los compromisos del PM-VI son siempre mayores que los del GATS. Se destaca el sector de servicios de la construcción e ingeniería conexos (sector 3), en donde no hay compromisos en el GATS mientras que en el PM-VI el indicador vale 1 (ninguna restricción en todas las actividades). Luego le siguen por la ambición en el nivel de apertura el sector de servicios financieros (sector 7), servicios a las empresas (sector 1), servicios de telecomunicaciones (sector 2) y servicios de distribución (sector 4).

**Gráfico 1**  
**PC en la regla de TN resultados por sector (Índice de Hoekman)**



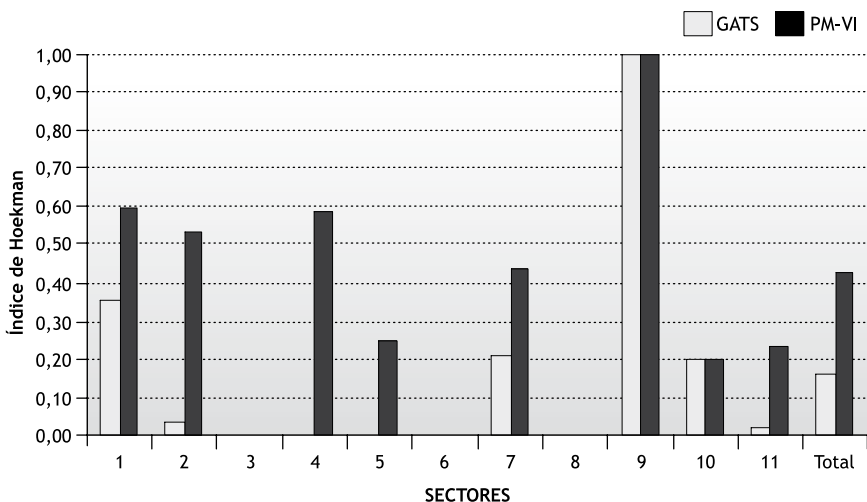
Fuente: elaboración propia en base a cuadros anteriores.

<sup>8</sup> Este aspecto será objeto de un análisis más detallado más adelante.

Para el modo CT en la regla de TN se construyó el gráfico 2. El sector servicios turísticos mantiene la característica de la apertura total. Los sectores donde hay menos compromisos son los mismos que en el caso anterior (sectores 8 y 10) se suman en este modo el sector de construcciones (3) y el de servicios relacionados con el medio ambiente (sector 6). Los sectores que se destacan por la magnitud de los compromisos en el PM-VI son el de servicios a las empresas, distribución (sector 4) y telecomunicaciones (sector 2).

Aprovechando la estructura de base de datos con la cual se analizó el contenido de los acuerdos se compararon los compromisos entre las reglas de TN y AM. Tal como indica el cuadro 9 los índices de restricciones son muy similares en ambas reglas. Se eligió el caso del PM-VI pero se llega a conclusiones similares en el acuerdo del GATS. La comparación tuvo en cuenta no solo la codificación de la restricción en cada regla y modo, sino el predicado específico que la misma asume en la descripción del acuerdo. Se presenta un resumen en el cuadro 5. Para cada modo y en cada sector se indica el número de compromisos en donde los contenidos son estrictamente iguales y aquellos en donde existen diferencias. Los resultados confirman la conjetura de que en las negociaciones no se distingue con precisión el alcance de la cada regla. Lo interesante del cuadro es que mide en un caso concreto la magnitud de la diferencia. En términos globales alrededor de un 3% de los compromisos el contenido de lo establecido en la regla de TN es distinto de lo que se establece en la regla de AM.

**Gráfico 2**  
**CT en la regla de TN resultados por sector (Índice de Hoekman)**



Fuente: elaboración propia en base a cuadros anteriores.

**Cuadro 5**  
**Comparación compromisos en regla TN y AM por modo en el PM-VI (número de compromisos y %)**

Modo/Dif/Sectores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Total
CT	=	51	31	6	10	5	48	5	3	5	48	217
	no =	4	1	0	0	0	0	0	0	0	5	10
	Total	55	32	5	6	10	5	48	5	3	5	53
CE	=	54	32	5	6	10	5	48	5	3	5	226
	no =	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Total	55	32	5	6	10	5	48	5	3	5	53
PC	=	50	30	5	4	10	5	48	5	3	5	211
	no =	5	2	0	2	0	0	0	0	0	7	16
	Total	55	32	5	6	10	5	48	5	3	5	53
TT	=	54	32	5	6	10	5	48	5	3	5	226
	no =	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Total	55	32	5	6	10	5	48	5	3	5	53
Todos los modos	=	209	125	20	22	40	20	192	20	12	20	880
	no =	11	3	0	2	0	0	0	0	0	12	28
	Total	220	128	20	24	40	20	192	20	12	20	212
% dif	5,0	2,3	0,0	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7	3,1

Fuente: elaboración propia en base a cuadro B18 de V&B&B(2008).

## 2.2.2 Bancos y Telecomunicaciones

Interesa resumir los resultados de los compromisos en GATS y en el PM-VI en el caso de los sub sectores de bancos (7.B) y telecomunicaciones (2.C) que serán los estudiados en particular dentro de este trabajo (secciones III y IV). En el cuadro 6 se presentan los índice de Hoekman para AM en ambos subsectores considerando dos estimaciones. La primera considera la desagregación de actividades de GATS y la segunda emplea la última utilizada en PM-VI. Como se observa los compromisos implícitos en el PM-VI son más aperturistas que en el GATS en ambos mercados. Las diferencias entre los modos de estimación no son sustantivas y permiten ambas llegar a las mismas conclusiones.

**Cuadro 6**  
**Bancos y Telecomunicaciones índice de Hoekman en AM (en %)<sup>1</sup>**

### a) Estimación 1- Desagregación actividades de GATS

MODO/SUBSECTOR	BANCOS		TELECOMUNICACIONES	
	GATS	PM-VI	GATS	PM-VI
1	33	67	0	60
2	33	75	0	60
3	17	54	0	60
4	17	50	0	40
Total	25	61	0	55

### b) Estimación 2- Desagregación actividades de PM-VI

MODO/SUBSECTOR	BANCOS		TELECOMUNICACIONES	
	GATS	PM-VI	GATS	PM-VI
1	24	38	0	72
2	24	66	0	72
3	16	80	0	72
4	12	46	0	42
Total	19	58	0	65

1 En TN el índice es igual.

Fuente: elaboración propia.

### 3. SERVICIOS BANCARIOS

En esta sección se analiza la posible existencia de restricciones al comercio de servicios bancarios y la potencial existencia de discriminación respecto de los bancos extranjeros en Uruguay. La cuantificación de las restricciones se realiza mediante la construcción de índices de restricción al comercio de servicios financieros utilizando la metodología definida por McGuire y Schuele (2000). Los resultados obtenidos en este artículo se comparan a los obtenidos previamente para Uruguay por McGuire y Schuele (2000).

La presente sección esta organizada en dos sub-secciones. En la primera sub-sección se realiza una caracterización general del mercado (marco regulatorio internacional, distintos tipos de licencias y de modalidades operativas que pueden adoptar las instituciones bancarias, marco legal y regulatorio vigente, descripción del sistema financiero uruguayo). En la sub-sección 2 se presenta críticamente la metodología definida por McGuire y Schuele (2000), se indican los resultados obtenidos para el caso de Uruguay y se comparan con los obtenidos por McGuire y Schuele (2000).

#### 3.1 Descripción y caracterización del mercado de servicios bancarios

##### 3.1.1 Modalidades operativas (Licencias) y proceso de autorización en Uruguay

Las instituciones bancarias pueden establecerse en Uruguay a través de distintas modalidades o licencias, cada una de las cuales establece el rango de operaciones que las mismas pueden realizar. Las instituciones bancarias pueden operar bajo la forma de bancos (sociedades anónimas, subsidiarias o sucursales), bancos de inversión, cooperativas de intermediación financiera, cooperativas de intermediación financiera con habilitación restringida, casas financieras, bancos *off-shore* (instituciones financieras externas) y representaciones de instituciones de intermediación financiera. El marco legal y regulatorio determina, para cada forma o tipo de licencia, el conjunto de actividades que pueden ser desarrolladas por la institución bancaria. La licencia para funcionar como banco permite realizar todas las actividades que pueden realizarse bajo las otras licencias, a excepción de ciertas actividades que solo pueden realizarse por bancos de inversión.

La Ley de Intermediación Financiera<sup>9</sup> define a esta actividad como la realización habitual y profesional de operaciones de intermediación o mediación entre la oferta y la demanda de títulos valores, dinero o metales preciosos. Por su parte, el artículo 17 bis establece que los bancos y las cooperativas de intermediación financiera pueden operar con residentes y no residentes y son las únicas instituciones autorizadas a recibir depósitos de residentes en cuenta corriente bancaria y autorizar que se gire contra ellos mediante cheques; recibir depósitos a la vista y recibir de residentes depósitos a plazo.

Las casas financieras están autorizadas a operar tanto con residentes como con no residentes y pueden realizar cualquier tipo de operación de intermediación financiera, salvo las reservadas a los bancos y bancos de inversión.

Las instituciones financieras externas (IFE) 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 solo podrán operar con no residentes. Las IFEs, al igual que los bancos, 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.

Las cooperativas de intermediación financiera con habilitación restringida son instituciones, organizadas como sociedades cooperativas y que operan exclusivamente con sus socios, que están facultadas a efectuar las operaciones correspondientes a las cooperativas de intermediación financiera con habilitación total con las restricciones operativas establecidas en el artículo 38.16 de la Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero (RNRCSF), en particular solo podrán otorgar crédito al sector no financiero en moneda doméstica.

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 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.

Finalmente, los bancos de inversión podrán realizar las operaciones a que refiere la Ley N° 16.131 de 12 de setiembre de 1990. No podrán recurrir a depósitos de residentes ni a depósitos de no residentes a plazos inferiores a un año y solo podrán conceder créditos y otorgar préstamos a mediano y largo plazo (entre 3 y 5 años y más de 5 años, respectivamente).

---

<sup>9</sup> Decreto-Ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982, en la redacción dada por los artículos 2 de la Ley N° 16.327 de 11 de noviembre de 1992 y 14 de la Ley N° 17.523 de 4 de agosto de 2002.

El proceso de otorgamiento de licencias requiere la autorización del Poder Ejecutivo y la habilitación por parte del BCU. De acuerdo al artículo 6° de la Ley de Intermediación Financiera las instituciones bancarias que quieran operar bajo la forma de banco, casa financiera o IFE requieren la autorización del Poder Ejecutivo, el que deberá resolver con la opinión favorable del BCU. Deberán contar, asimismo, para poder instalarse, con habilitación otorgada por el BCU. Para dicha autorización así como para la citada habilitación se tendrán en cuenta razones de legalidad, de oportunidad y de conveniencia.

Por su parte, el artículo 39° de la Carta Orgánica del BCU (Ley 16.696) establece que corresponde a la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera (SIIF) autorizar la transferencia de acciones de las empresas de intermediación financiera organizadas como sociedades anónimas.

La Comunicación 2007/252 establece los criterios utilizados por la SIIF para evaluar las razones de oportunidad y conveniencia, así como los criterios considerados para la autorización de la transferencia del control social de entidades ya instaladas. En particular, se establece que para el caso de bancos extranjeros, el banco o su grupo controlante debe tener una calificación de riesgos no menor a grado inversor (BBB- o equivalente) otorgada por una calificadora reconocida en escala internacional. Además, debe existir un Memorandum de Entendimiento entre los supervisores de origen y de acogida de las instituciones<sup>10</sup> y que el supervisor del país del grupo controlante o de la casa matriz, según sea el caso, debe ejercer supervisión consolidada en los términos de las recomendaciones del Comité de Basilea.

El número de autorizaciones para el funcionamiento de nuevos bancos está restringido por el artículo 10° de la Ley de intermediación financiera. Dicho artículo establece que el número de autorizaciones no podrá superar anualmente el 10 % (diez por ciento) de los bancos existentes en el año inmediato anterior, no existiendo restricciones respecto de las autorizaciones para el funcionamiento de casas financieras e IFEs. (Ver cuadro 7 en la página siguiente).

El artículo 45° de la Ley de intermediación financiera y el artículo 6° del Decreto Reglamentario de la misma, Decreto N° 614/992 del 11 de diciembre de 1992, establecen que en el caso de los representantes de las entidades financieras constituidas en el extranjero, sean o no sociedades anónimas, deberán registrarse ante el Banco Central del Uruguay. A partir de febrero del 2007 (Circular 1965) se estableció que a efectos de la admisión en el Registro, las entidades financieras constituidas en el exterior, o en su defecto el accionista controlante, deberán estar calificadas en una categoría no inferior a A- o equivalente, según calificación en escala internacional otorgada por una entidad calificadora admitida por el Banco Central del Uruguay.

---

<sup>10</sup> En ausencia de un Memorando de entendimiento deberá existir un grado de colaboración suficiente a juicio de la SIIF.

**Cuadro 7**  
**Tipos de licencias**

Operaciones/ Licencias	Bancos	Cooperativas de IF	Cooperativas de IF con habilitación restringida	Casa Financieras	IFEs	Bancos de inversión	Representaciones
Recibir depósitos en cta. cte.							
- de residentes	Si	Si	Si	No	No	No	No
- de no residentes	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Recibir depósitos a plazo							
- de residentes	Si	Si	Si	No	No	No	No
- de no residentes	Si	Si	Si	Si	Si	Si <sup>a)</sup>	No
Otorgar créditos							
- a residentes	Si	Si	Si	Si	No	Si <sup>b)</sup>	No
- a no residentes	Si	Si	Si	Si	Si	Si <sup>b)</sup>	No

a) a plazos mayores a 1 año

b) a plazos mayores a 3 años

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el artículo 6° de la Ley de intermediación financiera y el artículo 39° de la Carta orgánica del BCU establecen que para la apertura de sucursales de las entidades de intermediación financiera únicamente se requiere la autorización de la SIIF.

### 3.1.2 Estructura del sistema bancario uruguayo

Al 31 de octubre del 2007 el sistema bancario estaba constituido por 54 instituciones bancarias, habiéndose reducido significativamente desde el año 2000. El número de instituciones autorizadas a captar depósitos (bancos, cooperativas de intermediación financiera, casas financieras e IFES) se redujo un 38%, desde 47 instituciones a fines del año 2000 a 29 instituciones a octubre de 2007.

El 30% de las instituciones tienen licencia para operar como bancos, en tanto la participación mayoritaria, 46,3%, se da bajo la forma de oficinas de representación. Como consecuencia de la crisis bancaria que se dio en Argentina en el 2001 y la



**Cuadro 8**  
**Evolución de la composición del sistema bancario uruguayo**  
**por tipo de licencia 2000-2007**  
**(número de entidades)**

Licencia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bancos	22	22	23	17	15	15	16	16
Bancos de Inversión	0	0	0	0	0	0	0	0
Cooperativas IF	6	6	6	4	4	3	1	0
Cooperativas IF hr	0	0	0	0	0	0	1	2
Casas Financieras	8	7	7	6	6	6	6	6

*Fuente: elaboración propia en base a información de la SIF, Uruguay.*

posterior crisis en Uruguay en el 2002, desaparecieron los bancos privados domésticos afectando de manera significativa la estructura del sistema financiero.

El sistema bancario uruguayo se ha caracterizado históricamente por una importante presencia de bancos extranjeros, tanto bajo la forma de sucursales y subsidiarias como por participaciones mayoritarias de bancos o personas extranjeras en los paquetes accionarios de las instituciones. Desde 1980 en adelante la participación de los bancos extranjeros en el total de instituciones bancarias con licencia de banco ha sido superior al 60%, alcanzando una participación media en el período 1980-2007 de 79%. Como consecuencia de la crisis bancaria del año 2002 desaparecen los bancos privados domésticos y los bancos extranjeros pasan a representar, a octubre de 2007, el 87,5% del total de instituciones bancarias con licencia de banco en Uruguay<sup>11</sup>. La participación de bancos extranjeros bajo la forma de sucursales ha sido significativa, manteniéndose cercana al 40%, aún cuando estos porcentajes han comenzado a reducirse como consecuencia de procesos de compras y fusiones a nivel de las casas matrices. Es de notar que las exigencias regulatorias, en particular las exigencias de capital regulatorio mínimo, son independientes de la forma jurídica adoptada por las instituciones. Las sucursales tienen, para el mismo nivel de riesgo, las mismas exigencias de capital regulatorio mínimo que una subsidiaria o una institución doméstica.

La participación de la banca extranjera alcanza al 92.6% cuando se consideran todas las formas (licencias) mediante las cuales las instituciones bancarias pueden operar en Uruguay. Más aún, este porcentaje alcanza al 100% cuando se consideran

<sup>11</sup> Este porcentaje aumenta al 93.3% si se excluye al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), el cual tiene limitaciones legales en las fuentes de financiamiento a las que puede recurrir y en las operaciones de crédito, las que se limitan al crédito hipotecario a familias.

a los bancos privados, siendo que la única presencia de bancos domésticos se da a través de bancos estatales regidos por el derecho público (Banco de la República Oriental del Uruguay —BROU— y BHU). De hecho, las reducciones que se observan durante el período 1980-2002 en la participación de la banca extranjera es consecuencia, en la mayoría de los casos, de la estrategia de resolución de problemas bancarios seguida en Uruguay hasta el año 2002. Dicha estrategia consistía en intervenir las instituciones financieras que presentaban problemas de solvencia, capitalizarlas con recursos públicos y mantenerlas abiertas haciéndose cargo el Estado de su gestión o realizando fusiones y conservando la mayoría del paquete accionario de la institución resultante. Estos fueron, por ejemplo, los casos de los Bancos Caja Obrera, Pan de Azúcar, Comercial y Banco de Crédito.

**Cuadro 9**  
**Bancos: participación de mercado por tipo de institución**  
**Octubre 2007**

Tipos de bancos/ importancia en el sistema	Cantidad	Participación en % en el total de				
		Instituciones	Activos	Créditos	Obligaciones por IF.	
					Total	No Residentes
Bancos públicos nacionales	2	12,5	52	41	51	17
Subsidiarias	7	43,8	25	33	27	50
Sucursales de bancos extranjeros	5	31,3	14	16	14	24
S.A. con participación mayoritaria de extranjeros	2	12,5	9	10	8	9
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: elaboración propia en base a balance de las instituciones proporcionada por la SIF.*

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 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<sup>12</sup>.

## 3.2 Indicadores de restricciones en el mercado

### 3.2.1 Metodología para evaluar restricciones al comercio de servicios bancarios

La metodología utilizada por McGuire y Schuele (2000) busca distinguir entre las regulaciones establecidas con fines prudenciales, cuyo objetivo es promover la estabilidad y solvencia del sistema financiero, de aquellas regulaciones que afectan la capacidad de los bancos de competir y operar de manera eficiente en los mercados. A efectos de evaluar la importancia de las restricciones McGuire y Schuele (2000) construyen un índice de restricciones para cuantificar la naturaleza y extensión de las restricciones al comercio internacional de servicios bancarios. El índice agrupa las distintas restricciones en dos grandes grupos: restricciones al establecimiento de instituciones y otras restricciones.

Las restricciones al establecimiento de instituciones afectan la posibilidad de que una institución financiera se establezca en una economía y provea servicios bancarios. Las restricciones de presencia incluyen restricciones para el otorgamiento de la licencia (autorizaciones), restricciones a la inversión directa, exigencias de acuerdos de “joint venture” y restricciones al movimiento permanente de personas. Las otras restricciones incluyen restricciones a las actividades que pueden realizar las instituciones e incluyen restricciones a las fuentes de financiamiento o los créditos a ser otorgados, a la provisión de otros servicios (servicios de seguros y valores), expansión de agencias, a la composición del Directorio y al movimiento temporario de personas.

El índice considerado se aplica solo a restricciones a los bancos domésticos y a las subsidiarias de bancos extranjeros, en el entendido de que esta es la principal forma en la que se proveen los servicios bancarios. McGuire y Schuele (2000) no consideran las sucursales dado que para las mismas no se tendrían datos suficientes para el cálculo del capital.

---

<sup>12</sup> La disminución de los depósitos no implicó una disminución de la importancia de los no residentes en las actividades de los bancos sino un cambio en la naturaleza de las operaciones con no residentes.

Dentro de cada categoría el grado de importancia de las restricciones varía. El índice otorga distintas ponderaciones a cada restricción y dentro de cada categoría se consideran distintos grados de restricción. Cuanto mayor es la restricción a los servicios bancarios mayor es el valor. Los valores van desde 0 (menos restrictivo) a 1 (más restrictivo). Los ponderadores aplicados a cada categoría de restricción son definidos a partir de una evaluación a priori de los costos que la restricción genera a la eficiencia económica. Las restricciones que tienen un mayor impacto sobre la eficiencia económica tienen un mayor ponderador. Las restricciones al ingreso (licencia) son consideradas más restrictivas y con un mayor impacto sobre la eficiencia económica que restricciones al movimiento de personas.

Las categorías definidas, así como los ponderadores y puntajes a ser asignados, se presentan en V&B&B (2008, anexo D (cuadro D1)). Del análisis de las categorías es posible concluir que el índice tiene un sesgo contra los países pequeños. En efecto, el hecho de que la restricción de licencia de bancos esté presentada en términos de valor absoluto determina que, para iguales restricciones relativas, los países pequeños tengan un mayor valor del índice. Por ejemplo, el artículo 10 de la Ley 15.322 establece que “el número de autorizaciones para el funcionamiento de nuevos bancos no podrá superar anualmente el 10 % (diez por ciento) de los existentes en el año inmediato anterior”. Esto implica que desde 1980 a 2007 el número máximo de licencias que se podría otorgar anualmente en Uruguay no podía superar a 2<sup>13</sup>. Esto implica que el puntaje a asignar sería de 0,75 lo que determina un valor para el índice de 0,15. De aplicar esta misma restricción al sistema financiero de Argentina y Brasil, los números máximos de licencias que se podrían otorgar anualmente serían 6 y 16, respectivamente. Esto implica puntajes de 0,5 y 0,25, que determinan valores del índice de 0,10 y 0,05, respectivamente. Esto es, 2/3 y 1/3 del valor que se le asignaría a Uruguay.

A efectos de analizar el grado de discriminación en el tratamiento de bancos domésticos respecto de bancos extranjeros McGuire y Schuele (2000) calculan en forma separada el valor del índice para los bancos extranjeros y para los bancos domésticos. El índice extranjero cubre las restricciones relevantes para los bancos extranjeros en tanto el índice doméstico cubre las restricciones a todas las instituciones (domésticas y extranjeras). La diferencia entre ambos índices es considerada una medida de la discriminación respecto de los bancos extranjeros. McGuire y Schuele (2000) incorporan en el índice calculado para los bancos extranjeros la posibilidad de que existan excepciones al criterio de nación más favorecida. El índice calculado para los bancos domésticos tiene menos categorías que el índice calculado para los bancos extranjeros. El índice

---

13 El número máximo de bancos en dicho período fue de 24 y el mínimo de 15.

**Cuadro 10**  
**Relevancia de las categorías de restricción**  
**de los índices extranjeros y domésticos**

Categoría de restricción	Relevante para el índice extranjero	Ponderador total	Relevante para el índice doméstico	Ponderador total
Restricciones a la presencia comercial				
Licencia de bancos	Si	0,200	Si	0,190
Inversión directa	Si	0,200	Si	0,190
Acuerdos de <i>joint venture</i>	Si	0,100	No	nc
Movimiento permanente de personas	Si	0,020	No	nc
Otras restricciones				
Fuentes de financiamiento de los bancos	Si	0,100	Si	0,143
Créditos otorgados por los bancos	Si	0,100	Si	0,143
Otras líneas de negocios - Servicios de seguros y valores	Si	0,200	Si	0,095
Expansión del número de agencias	Si	0,050	Si	0,048
Composición del Directorio	Si	0,020	No	nc
Movimientos temporarios de personas	Si	0,010	No	nc
<b>TOTAL</b>		<b>1,000</b>		<b>0,809</b>

Fuente: McGuire y Schuele (2000).

doméstico excluye las categorías correspondientes a la entrada a través de “joint venture” y el movimiento de personas. Por esta razón el índice extranjero va a ser siempre mayor o igual que el índice doméstico. El máximo valor posible para el índice extranjero es 1 en tanto para el índice doméstico el máximo valor es 0,809.

La metodología se aplica en base a las restricciones efectivas más que a las restricciones establecidas. Por ejemplo, si una restricción no es aplicada por que usualmente se otorga una excepción, entonces la valuación se hace sobre la base de la existencia de las excepciones y no de la restricción<sup>14</sup>.

14 Ver el punto Aplicación de la metodología de McGuire y Schuele (2000) para Uruguay.

### 3.2.2 Comparación de resultados

En el cuadro 11 se presentan los resultados obtenidos y se comparan con los resultados de McGuire y Schuele (2000). Las primeras dos columnas de valores corresponden a los resultados de McGuire y Schuele (2000). La primera columna aplica los ponderadores correspondientes al índice doméstico. La segunda columna aplica los ponderadores correspondientes al índice extranjero. En este último caso los puntajes asignados a las distintas categorías de restricciones se asignan sin considerar el tipo de licencia al cual corresponde la restricción.

Teniendo en cuenta la existencia de distintos tipos de licencias, en este trabajo se calcularon los valores de los índices correspondientes a tres tipos de licencias: bancos, casas financieras e IFEs. Los ponderadores del índice doméstico fueron aplicados únicamente a la licencia de bancos. Los ponderadores correspondientes al índice de restricciones domésticas y el índice extranjero fueron aplicados a los tres tipos de licencias. Entre paréntesis se establece el puntaje asignado a cada categoría de restricción.

Del análisis de los resultados surgen varias conclusiones. En primer lugar, el valor del índice para la licencia de bancos correspondiente a bancos extranjeros es de 0,15. El único componente del índice para los bancos con un valor positivo está asociado a la restricción en el número de licencias<sup>15</sup>. Es de notar que si en lugar de considerar como restricciones el número absoluto de licencias se hubiera utilizado como criterio restricciones relativas al número de instituciones existentes, el valor hubiera sido significativamente más bajo. Por ejemplo, si el sistema financiero uruguayo tuviera el mismo número de bancos que Brasil el valor del índice extranjero sería de 0,05 en lugar de 0,15<sup>16</sup>. En segundo lugar, el valor correspondiente al índice doméstico es de 0,1425 coincidiendo con el valor obtenido por McGuire y Schuele (2000). La diferencia en el valor del índice extranjero para bancos y el índice doméstico es consecuencia únicamente de la diferencia en el valor de los ponderadores y no de la existencia de una discriminación respecto de los bancos extranjeros. En tercer lugar, el índice alcanza un valor máximo de 0,30 cuando se aplica la metodología a la licencia de las IFEs<sup>17</sup>, la cual no permite operar con residentes.

Estos resultados difieren dramáticamente respecto a los resultados alcanzados por McGuire y Schuele (2000). El gráfico 3 presenta los resultados obtenidos por estos autores para un conjunto de países americanos con datos correspondientes al 31 de diciembre de 1997, junto con los resultados obtenidos en este trabajo

---

15 Si se considerara que la imposibilidad de originar productos de seguros fuera una restricción aún cuando los bancos puedan comercializar dichos servicios el valor del índice sería de 0,20 para los bancos extranjeros y 0,19 para los bancos domésticos.

16 Banco Central do Brasil, <http://www.bcb.gov.br/?REVSN>, composición del sistema bancario Brasileiro.

17 De aplicarse las ponderaciones del índice extranjero este valor se reduce a 0.20.

**Cuadro 11**  
**Índices de restricciones al comercio de servicios de McGuire y Schuele**

Categoría de restricción	Índice Mc Guire y Schuele		Índice Bancos cálculo propio				Índice Casas Financieras propio		Índice IFEs propio	
	Domésticos	Extranjeros	Domésticos		Extranjeros		Pon.	Punt	Pon.	Punt
			Pon.	Punt	Pon.	Punt				
Restricciones a la presencia comercial										
• Licencia de bancos	0,1425	0,1525	0,1425	(0,75)	0,15	(0,75)	0	(0)	0	(0)
• Inversión directa	0	0,0100	0	(0)	0	(0)	0	(0)	0	(0)
• Acuerdos de joint venture		0,0050			0	(0)	0	(0)	0	(0)
• Movimiento permanente de personas		0,0086			0	(0)	0	(0)	0	(0)
Otras restricciones										
• Fuentes de financiamiento de los bancos	0	0,1500	0	(0)	0	(0)	0,15	(1,00)	0,15	(1,00)
• Créditos otorgados por los bancos	0	0,1144	0	(0)	0	(0)	0	(0)	0,15	(1,00)
• Otras líneas de negocios - Servicios de seguros y valores	0	0,0050	0	(0)	0	(0)	0	(0)	0	(0)
• Expansión del número de agencias	0	0,0025	0	(0)	0	(0)	0	(0)	0	(0)
• Composición del Directorio		0,0120			0	(0)	0	(0)	0	(0)
• Movimientos temporarios de personas		0,0029			0	(0)	0	(0)	0	(0)
<b>Valor del índice</b>	<b>0,143</b>	<b>0,463</b>	<b>0,143</b>		<b>0,15</b>		<b>0,15</b>		<b>0,30</b>	
• con ponderación de índice extranjero					<b>0,15</b>		<b>0,10</b>		<b>0,20</b>	

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden a los puntajes asignados a cada categoría de restricción.  
Fuente: elaboración propia en base a McGuire y Schuele (2000).

(Uruguay\*). La altura de cada columna refleja el valor del índice y por tanto, la importancia de las restricciones al comercio de servicios bancarios. La diferencia de altura entre las columnas de un mismo país muestra la discriminación respecto de las instituciones extranjeras.

De acuerdo a los cálculos realizados por McGuire y Schuele, el valor del índice extranjero para Uruguay alcanza a 0,463 como consecuencia de las limitaciones al número de licencias que se pueden otorgar por año y de “las estrictas reglas operacionales que se aplican a los bancos extranjeros”. Por su parte, el valor del índice doméstico era de 0,1425 como consecuencia de los límites existentes para el otorgamiento de licencias. A partir de estos resultados, los autores concluyen que Uruguay, junto con Brasil y Chile, son los mercados con mayores restricciones en los servicios bancarios y que Uruguay, junto con Brasil y Colombia son los países que más discriminan respecto de los bancos extranjeros.

La diferencia en los resultados surge del error cometido por McGuire y Schuele (2000) al aplicar a los bancos restricciones correspondientes a la licencia de IFEs y de diferencias en los puntajes a las distintas categorías de restricciones<sup>18</sup>. La aproximación utilizada por McGuire y Schuele (2000) fue de cuantificar todas las restricciones en los servicios bancarios, independientemente de si las restricciones eran o no específicas a los bancos. De esta forma, los resultados adolecen de importantes debilidades sumando restricciones cuando no corresponde. Nótese que de no existir las licencias de casas financieras e IFEs, el valor del índice extranjero calculado por McGuire y Schuele (2000) se reduciría a 0.198 al tiempo que se habría reducido significativamente la competencia en el sistema bancario respecto de los no residentes. Es de notar también que estas diferencias no son el resultado de cambios en el marco legal o regulatorio que se hubieran operado con posterioridad al 31 de diciembre de 1997, fecha para la cual disponían de información McGuire y Schuele (2000).

Si se corrigen los errores cometidos se llega a la conclusión de que en Uruguay no existe trato discriminatorio respecto de los bancos extranjeros y, al mismo tiempo, el país se ubicaría entre los países con menores restricciones. Más aún, si se corrige el sesgo metodológico respecto de países pequeños el valor de los índices de restricciones existentes en Uruguay serían significativamente menores. Estos resultados son consistentes con la estructura de propiedad del sistema financiero uruguayo, el cual está constituido en más de un 90% por instituciones extranjeras, siendo los bancos de propiedad estatal los únicos bancos domésticos. La participación de la banca extranjera medida en activos es menor pero alcanza alrededor del 50% de los activos del sistema bancario.

Las restricciones al comercio de servicios financieros pueden ser más amplias que las consideradas en los índices construidos por McGuire y Schuele (2000), en

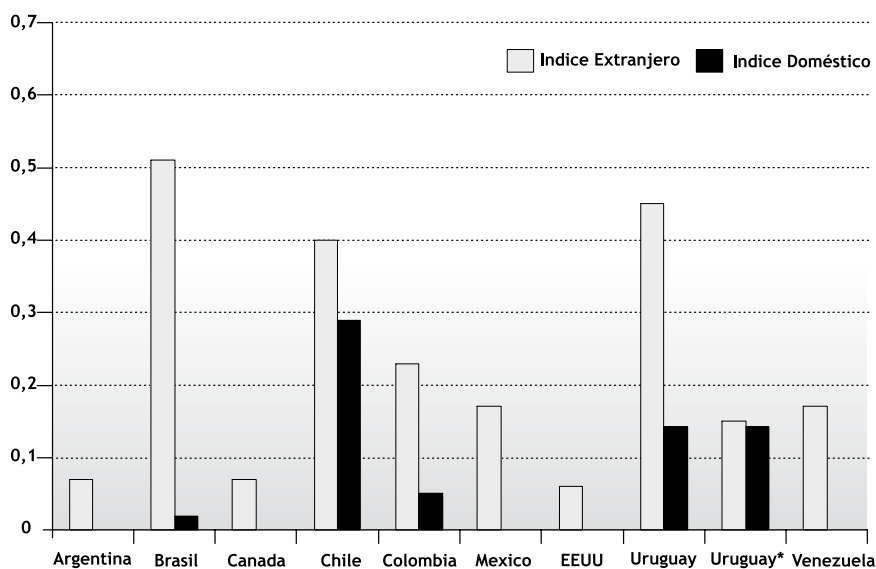
---

<sup>18</sup> McGuire y Schuele (2000) asignan puntajes positivos a una serie de categorías de restricciones que, de acuerdo a lo discutido previamente, son incorrectos.



particular tratamientos tributarios diferenciales o restricciones a los movimientos de capitales pueden constituirse en restricciones relevantes para el comercio de servicios financieros. La Ley N° 18.083 de reforma tributaria de diciembre de 2006 eliminó una serie de tratamientos discriminatorios entre las instituciones públicas y las instituciones privadas no contemplados en los índices construidos. El artículo 21° eliminó la exoneración de impuesto al valor agregado a los intereses por préstamos otorgados por la División Crédito Social del Banco de la República Oriental del Uruguay y extendió al conjunto de instituciones de intermediación financiera la exoneración del impuesto al valor agregado (IVA) a los intereses de préstamos concedidos destinados a la vivienda que se otorguen en moneda nacional, en unidades indexadas (UI) o en unidades reajustables (UR). Sin embargo, aún persisten tratamientos discriminatorios entre las instituciones bancarias públicas y privadas. En particular, las instituciones bancarias públicas tienen prioridad en las retenciones sobre retribuciones salariales y pasividades<sup>19</sup>.

**Gráfico 3**  
**Índices de restricciones para economías seleccionadas de América**



Fuente: McGuire y Schuele (2000) y estimaciones propias.

19 El artículo 1° de la Ley 17.829 y el artículo 6° del decreto reglamentario N° 429/004 en la redacción dada por el Decreto N° 66/006, establece que “en las retenciones sobre retribuciones salariales y pasividades, descontados los tributos que correspondieren, tendrán prioridad las dispuestas por Juez competente destinadas a servir pensiones alimenticias. Luego por su orden, las solicitadas por el Servicio de Garantía de Alquileres de la Contaduría General de la Nación u otras entidades habilitadas al efecto por ley, por una organización sindical por cuota de afiliación, por la División Crédito Social del B.R.O.U., por el Banco Hipotecario del Uruguay ...”.

## 4. TELECOMUNICACIONES

El desarrollo actual de las telecomunicaciones, la evolución del grado de apertura de los diferentes servicios, la existencia de barreras a la entrada en los diferentes mercados, y las perspectivas del sector son aspectos analizados en este capítulo. Interesa ubicar al Uruguay en el marco de los desarrollos de la literatura especializada internacional respecto a la medición de las restricciones o las barreras a la entrada así como la presentación y lectura crítica de estos trabajos. El capítulo está organizado en dos secciones. En la primera sección se desarrolla una caracterización de los dos principales mercados de las telecomunicaciones en Uruguay. En la segunda sección se presentan los principales indicadores de restricción utilizando las metodologías de Warren y Findlay (2000a y 2000b) y Dee (2004).

### 4.1 Descripción y caracterización de los mercados analizados<sup>20</sup>

#### 4.1.1 Telefonía básica

Tradicionalmente este servicio fue el más desarrollado a lo largo del siglo pasado, permitiendo la comunicación de voz entre los usuarios dentro de un país. El desarrollo de llamadas telefónicas interurbanas, con el despliegue de redes de gran longitud, permitió mantener comunicado a todo el país a través del servicio conexo de la telefonía básica conocido como “larga distancia nacional”. La red de telefonía básica conocida como PSTN o *public switched telephone network* (en español *Red Telefónica Pública Conmutada*), es considerada como la red básica sobre la cual se despliegan no sólo los servicios telefónicos sino también servicios muy importantes como el acceso a Internet desde los hogares, sobre tecnologías confiables desde el punto de vista de la conectividad como la XDSL<sup>21</sup>.

Esto genera un gran interés por parte de los operadores por poder acceder a la utilización de estas redes al considerarla recurso escaso, partiendo de la base que

<sup>20</sup> Se presentan solo los casos de telefonía básica y móvil. En V&B&B se analiza además el caso de larga distancia internacional que tiene escasa significación como segmento independiente hoy y además el de provisión de servicios de Internet.

<sup>21</sup> Las siglas xDSL denotan cualquier tecnología de la familia DSL, que significa “Digital Subscriber Line” o Línea de Abonado Digital. Esta tecnología emplea el par de cobre telefónico como canal de banda ancha para proporcionar una transmisión de datos de alta velocidad o capacidad. En particular ADSL (Asymmetric DSL) implica asimetría en las velocidades de “subida” y “bajada” de datos de la Internet.

no resulta económica su duplicación (concepto de monopolio natural). En la actualidad está en discusión este concepto debido al desarrollo de múltiples servicios y medios tecnológicos alternativos y la necesidad tecnológica de disponer de varias redes para mejorar la infraestructura disponible.

La propiedad pública de las redes telefónicas alámbricas, el costo alto de su mantenimiento, y el tamaño relativo de los mercados, conjuntamente con el carácter monopólico de la prestación del servicio de telefonía básica, configura un escenario de “puja por el par de cobre” que se encuentra actualmente instalado en el Uruguay.

El debate actual de las autoridades está centrado en la posibilidad de autorizar nuevos servicios de telecomunicaciones a operadores privados, lo que seguramente dotará de incentivos para la inversión en la necesaria infraestructura adicional en redes. La actual situación de indefinición respecto a nuevas licencias para diversos servicios tanto para operadores existentes como para nuevos entrantes nacionales y extranjeros está generando un obstáculo para la inversión en infraestructura de conectividad.

La normativa uruguaya define la telefonía Básica (TB) del siguiente modo: “*Es toda prestación a terceros de servicios de telefonía que reúna los caracteres de fija, conmutada y referida al tráfico nacional, así como los servicios de telefonía fija que se prestan bajo la denominación comercial de ‘Ruralcel’*”<sup>22</sup>. La normativa en telecomunicaciones no es clara respecto a los diferentes servicios y la exclusividad de la empresa estatal “incumbente” ANTEL. La doctrina jurídica reconoce este servicio como en el ámbito de la exclusividad promovida por la una ley de mediados del año 1974<sup>23</sup>. Asimismo, la empresa estatal brinda el servicio de telefonía rural fija denominado *Ruralcel* que, si bien utiliza tecnología celular, es reconocido por la normativa como servicio de telefonía básica, lo que lo mantiene en carácter de exclusividad o monopolio estatal.

El mercado de telefonía en Uruguay se caracteriza por la presencia de segmentos con distinto grado de competencia. En telefonía fija básica (incluida la Larga Distancia Nacional) existe monopolio de ANTEL (operador público 100% estatal) establecido por ley. Por tanto, no existen operadores privados para el servicio de larga distancia nacional.

Respecto a la determinación del alcance del monopolio estatal respecto a los servicios de telecomunicaciones, se estableció monopolio de la empresa estatal

---

22 Artículo 5 de la ley 14.235 del 25 de julio de 1974, sustituido por el art. 613 de la Ley 17.296, de 21 de febrero de 2001). Decreto 442/001 de 13 de noviembre de 2001.

23 Ley 14.235 del 25 de julio de 1974 (ver <http://www.parlamento.gub.uy/ Acceso-TextoLey.asp?Ley=14235>).

ANTEL en todos los servicios de telecomunicaciones<sup>24</sup>. A principios de esta década se redefinió el alcance del monopolio en el Art. 613: “... *La prestación del servicio público de telefonía básica será realizada, en exclusividad, por la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).*”<sup>25</sup>

Al año siguiente de aprobada la norma, esta fue derogada a través de una nueva ley<sup>26</sup>. Algunas interpretaciones doctrinarias respecto a tal situación consideran que retomó vigencia la norma original que establece monopolio en *todos* los servicios. Una interpretación alternativa desde la doctrina jurídica considera que la derogación de una norma que deroga a otra no hace renacer la original<sup>27</sup>.

Estos cambios estuvieron enmarcados en un debate político instalado en el país a partir de los movimientos regionales y mundiales de la década del noventa del siglo pasado hacia la privatización de los servicios de telefonía y la apertura liberalizadora que encontraba su justificación en la necesidad de generar un marco adecuado para las inversiones en infraestructura en el sector. En Uruguay este debate político estuvo pautado por la falta de consensos y mayorías para poder aplicar reformas liberalizadoras que impidieron su aplicación. El intento por parte del gobierno del presidente Lacalle (1990-1995) a través de la aprobación de la ley 16.211 de 10 de octubre de 1991 de privatizar varias empresas públicas fracasó tras la derogación en un referendum. Posteriormente y en el período de gobierno de Batlle (2000-2005) la recolección de firmas para provocar un referendum para derogar los artículos privatizadores presentes en la ley 17.296 de 2001 de la empresa incumbente pública, llevó a su derogación prematura por parte del Poder Ejecutivo de dicha norma, provocando en este caso una indefinición normativa por la derogación de una norma que derogaba otra anterior que establecía exclusividades en la prestación de servicios de telecomunicaciones de la empresa pública ANTEL.

A nivel jurídico la doctrina recoge el criterio de la existencia de competencia en “nuevos servicios”, entendiendo por tales aquellos que no existían al momento de la entrada en vigencia de la ley 14.235 del año 1974<sup>28</sup>. Dicho

---

24 Idem 28.

25 Ley 17.296 de 23/02/001 (<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17296>).

26 Ley 17.524 de 5/08/002 derogó el artículo de la ley 17.296 que había derogado el correspondiente de la ley 14.235, Carta Orgánica de ANTEL.

27 Diferente efecto podría haber tenido el de una *anulación* en lugar de la *derogación* de la norma.

28 Ley 14.235 de creación de ANTEL en su Artículo 6° establece: “*La Administración Nacional de Telecomunicaciones tendrá el monopolio de los servicios cuya prestación se le asigna por esta ley.*” mientras que en el Artículo 4° había establecido como cometido, entre otros, el de “*prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales.*”

**Cuadro 12**  
**Evolución de los servicios de telefonía básica (TB) de ANTEL período 1995-2007**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Número de abonados (en miles)</b>													
Urbanos (a)	621,9	669,0	761,0	823,5	896,8	929,1	950,8	946,5	938,1	997,0	1006,0	986,8	965,2
<b>Facturación (en millones de U\$S)</b>													
Urbanos	481,5	574,0	632,3	672,5	742,5	749,5	644,1	455,1	384,6	411,0	492,8	560,6	694,1
<b>Empleo</b>													
Urbanos (b)	5,172	5,008	4,789	4,585	3,955	4,002	3,790	3,837	3,986	3,986	3,867	3,572	3,381
<b>Precios</b>													
Tasa de conexión (U\$S)	593,1	592,0	585,5	331,4	137,2	132,2	122,4	76,72	69,83	74,29	44,94	44,59	50,63
Cargo fijo mensual (U\$S)	21,11	20,70	20,43	19,96	19,35	18,66	17,27	10,82	9,70	11,30	17,08	8,25	9,37
Cotización \$/U\$S	7,05	8,66	9,97	10,78	11,62	12,51	14,75	27,17	29,34	26,43	24,17	24,47	21,55
<b>Variables de interés</b>													
Teléfonos/ 100 habitantes	19,78	21,15	23,98	25,87	28,09	29,02	29,61	29,38	29,04	30,76	30,95	29,77	29,04
Participación de TB en facturación total (%)	81,8	84,8	82,0	78,1	70,1	68,3	66,4	65,3	66,9	69,7	68,6	61,2	53,5

(a) Existe un servicio denominado Ruracel para telefonía rural que se encuentra dentro de la TB y regulado de forma similar a la telefonía fija urbana (monopolio legal de ANTEL) del cual no se cuenta con una información desagregada.

(b) Empleo estimado empleando la participación de los ingresos relativos de telefonía básica en el total de ingresos de ANTEL.

Fuente: *elaboración propia en base a información de URSEC y ANTEL.*

criterio se sintetiza en que no puede otorgarse un monopolio por ley de un servicio que no existe.

En la actualidad no existe definición de servicio universal para las telecomunicaciones, no obstante ANTEL despliega servicios en todo el país sobre la base de la definición de servicios de interés público como la telefonía básica (fija local y larga distancia nacional) sin la existencia de un fondo de servicio universal. Respecto a las “leased lines” o “arrendamiento de redes”, ANTEL brinda el servicio a través de su división ANTELDATA. La existencia de redes físicas que cubren gran parte del país, determina que no existan restricciones para su despliegue. La licencia de telecomunicaciones tipo “C” habilita la prestación de servicios de transporte a prestadores de servicios de telecomunicaciones a otros operadores habilitados<sup>29</sup>. Para poder brindar servicios directamente a clientes finales debe obtenerse otras licencias de tipo particular<sup>30</sup>. El despliegue de redes alámbricas requiere su *registro o inscripción* en URSEC para poder ser utilizadas, mientras que en el caso de redes inalámbricas, su despliegue requiere la *autorización* de URSEC para la utilización de espectro radioeléctrico. En este último caso, la obtención de licencias suele venir asociada a la realización de un procedimiento competitivo, dada la escasez del recurso espectral. Sin embargo, cualquiera que fuera el caso, para la utilización de redes se debe poseer la licencia respectiva para brindar el servicio.

#### 4.1.2 Telefonía Móvil

En la normativa uruguaya la regulación preserva el principio de la neutralidad tecnológica, por lo que no se distingue el medio tecnológico utilizado y la regulación se asocia a la provisión de los servicios. No existen restricciones para el acceso al mercado más que las propias surgidas de la escasez de espectro. Actualmente se encuentran disponibles varias porciones de espectro radioeléctrico para brindar servicios de telefonía móvil bajo diferentes plataformas tecnológicas, sin embargo no se han otorgado nuevas licencias desde 2004.

En lo que hace referencia a los aspectos regulatorios, no existe regulación sobre las tarifas, así como tampoco existe fijación de los costos de interconexión. A este respecto, el Reglamento de Interconexión establece que dichos costos se fijaran como acuerdo de las partes, pudiendo intervenir la URSEC en caso de desacuerdo formalmente planteado. URSEC podrá establecer dichos precios únicamente en

---

<sup>29</sup> Las licencias de *carriers* son las licencias tipo C de acuerdo al Decreto 115/003 de 26 de marzo de 2003 (Reglamento de Licencias) y habilitan el transporte a prestadores de servicios de telecomunicaciones y no a clientes finales directamente.

<sup>30</sup> Tipo “B1” o “B2”. La diferencia entre las licencias B1 o B2 consiste en que mientras que en la primera se requiere solicitar recursos de numeración a las redes con licencias A, en las segundas, los prestadores con dicha licencia no requieren solicitar recursos de numeración.

caso de cumplirse determinados procedimientos establecidos en el Reglamento, y tras evaluar la información presentada por los prestadores respecto a sus costos incrementales de largo plazo<sup>31</sup>.

El número de prestadores no está establecido, reconociendo la normativa la posible existencia de tantos operadores como admita el mercado. La obtención de una nueva licencia de prestador está supeditada a la obtención de espectro mediante procedimiento competitivo (subasta). El costo de una licencia de tipo “A” para brindar el servicio tiene un costo de 350.000 Unidades Indexadas (aproximadamente unos 31.000 dólares americanos a diciembre de 2007), de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Licencias<sup>32</sup>. El Artículo 8 del Decreto 115/003 (Reglamento de Licencias) establece que “*Estas licencias se otorgan a demanda, sin perjuicio de lo cual el Poder Ejecutivo o la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones según el caso, podrán disponer que las referidas a ciertos servicios se otorguen mediante procedimientos competitivos.*” No hay establecidos periodos de exclusividad en la explotación. El Decreto 115 sólo establece plazos para poner en funcionamiento los servicios que se otorgaron en Licencia. Para el caso de la asignación del derecho de uso de espectro, estos se han otorgado por un plazo de 20 años (artículo 42 de los Pliegos de Subasta 2002 y 2004)<sup>33</sup>.

En Uruguay los servicios de telefonía móvil comenzaron en 1991 con la empresa MOVICOM que prestaba un servicio de telefonía móvil contratada por ANTEL para la prestación del servicio por su cuenta y orden. En 1994 ANTEL empieza a prestar servicios por cuenta propia a través de su división ANCEL. En Octubre de 2002 se hace la primera subasta para la asignación de frecuencia radioeléctrica y como consecuencia a partir de enero de 2003, MOVICOM comienza a prestar servicio por cuenta propia.

En la subasta de espectro para comunicaciones móviles de 2004 se incorpora CTI Móvil (AM Wireless del Uruguay) (Resolución de URSEC N° 194 de 24 de junio de 2004). En la subasta de 2004, MOVISTAR pagó U\$S 6 millones por cada lote de 10+10 MHz, mientras que CTI subastó por U\$S 6,06 millones por cada lote del mismo tamaño, totalizando un pago de U\$S 18,12 millones por tres sub-bloques de 10+10 MHz en las bandas de 1900 MHz. Respecto al acceso a nuevas empresas, no hay limitación legal para el número de operadores. Sin embargo, desde 2004 no se han realizado nuevas subastas por espectro autorizar a nuevas empresas.

---

31 Decreto 442/01, artículo 4: En caso de que los operadores no logren celebrar acuerdos respecto de los cargos de interconexión, la URSEC en ejercicio de sus competencias determinará precios y cargos de acceso a recursos esenciales, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los costos incrementales promedio de largo plazo (CILP).

32 [http://www.ursec.gub.uy/Docs/S\\_telecom/marco/Generales/Decreto\\_115\\_003.htm](http://www.ursec.gub.uy/Docs/S_telecom/marco/Generales/Decreto_115_003.htm)

33 No está previsto en la normativa el “leasing” o arrendamiento de espectro a terceros por parte de los adjudicatarios, no existiendo por tanto el mercado secundario de espectro radioeléctrico para ningún servicio.

**Cuadro 13**  
**Evolución de los servicios de telefonía móvil (TM) período 1996-2007**  
**(número, % y millones de U\$S)**

**a) Número de abonados y densidad**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Número de abonados</b>	78.601	99.235	151.341	319.131	410.787	519.991
• MOVISTAR(%)	40,6	40,7	43,1	38,5	30,9	29,9
• ANCEL (%)	59,4	59,3	56,9	61,5	69,1	70,1
• CTI (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TM/ 100 habitantes</b>	2,42	3,04	4,61	9,66	12,37	15,56
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Número de abonados</b>	513.528	497.530	599.768	1.309.345	2.330.011	3.004.323
• MOVISTAR(%)	29,8	27,6	35,0	43,8	41,0	38,2
• ANCEL (%)	70,2	72,4	60,0	43,4	40,6	38,3
• CTI (%)	0,0	0,0	5,0	12,8	18,4	23,5
<b>TM/ 100 habitantes</b>	15,28	14,72	17,64	40,40	70,30	90,39

**b) Facturación y empleo**

	2005	2006	2007
<b>Facturación (mill. U\$S)</b>	128,83	252,88	369,56
• MOVISTAR(%)	31,8	26,2	20,3
• ANCEL (%)	54,0	54,5	58,4
• CTI (%)	14,2	19,3	21,3
<b>Empleo (*)</b>	1.377	1.808	2.399
• MOVISTAR	282	239	248
• ANCEL	1.010	1.445	1.989
• CTI	85	124	162

(\*) Incluye los empleos de ANTEL discriminado por servicio a partir de la ponderación de los ingresos.

*Fuente: elaboración propia en base a información de URSEC y ANTEL.*

En diciembre de 2007 se aprobó el Decreto 533/07 que habilita a URSEC a llevar adelante un procedimiento competitivo para otorgar espectro, tanto a las empresas existentes, como para nuevas empresas que obtengan la licencia para brindar el servicio. URSEC se encuentra actualmente elaborando el pliego para llevar adelante la subasta.



En lo referente al régimen de propiedad de las empresas de telefonía móvil, no existe ningún tipo de restricciones respecto a su origen y la normativa establece que el trato debe ser igualitario respecto a las empresas privadas como a las públicas<sup>34</sup>. La estructura del mercado de telefonía móvil está configurada por la presencia de tres empresas. El desarrollo de la competencia efectiva entre ellas ha permitido que un abatimiento importante en los precios de estas telecomunicaciones, así como un crecimiento en el número de clientes de las tres empresas.

Dicho crecimiento y rebaja en los precios ha ocurrido de forma sustantiva con la entrada del tercer operador CTI. Mientras MOVISTAR (TELEFÓNICA) ha tenido un crecimiento importante desde su origen en 1990 (MOVICOM), en la actualidad representa algo así como un 38% del mercado. ANCEL, subsidiaria de la estatal ANTEL, ha mantenido una penetración importante, aunque en la actualidad ha llegado a similar porcentaje que MOVISTAR, debido a la competencia importante en este servicio. CTI (recientemente CLARO) ha mantenido un crecimiento en la penetración buscando capturar abonados sobre todo en los sectores de menores ingresos de la población, con un fuerte crecimiento en el tipo de abonados prepagos, alcanzando casi al 24% de participación en el mercado. ANCEL es 100% propiedad estatal, mientras que MOVISTAR es 100% propiedad de capital extranjero (TELEFÓNICA de España), al igual que CTI/CLARO (100% propiedad del Grupo Slim de México).

Desde el punto de vista tecnológico, las tres empresas están desarrollando tecnología GSM migrando de la tecnología TDMA. Mientras las dos primeras operan en frecuencias de 850 MHz, CTI se encuentra operando en frecuencias “altas” del espectro (1900 MHz).

La subasta de espectro que se viene programando se hará por frecuencias de 850 y 900 MHz. Estas frecuencias “bajas” brindan mejores alternativas tecnológicas por la mayor penetración, sobre todo dando ventajas en las zonas rurales.

El cuadro 13 permite observar el redimensionamiento del mercado a partir del desarrollo de competencia en el mercado. Un fuerte crecimiento global del sector acompañado de una diversificación en el número de abonados por empresa, aunque la facturación de las empresas aún mantiene una presencia superior de la empresa estatal.

Este fenómeno evidencia el fuerte proceso de competencia por nuevos clientes, lo que provoca un crecimiento en el número de abonados que no viene necesariamente acompasado con un crecimiento en la facturación de la misma magnitud.

---

34 Marco general se encuentra en la Ley 16.906 de Promoción de Inversiones de 20 de enero de 1998.

### 4.1.3 Creación y cometidos de la URSEC

La Ley 17.296 de 2001 creó la Unidad Reguladora de Servicios de Telecomunicaciones (URSEC). La Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones tiene como misión la regulación y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones. La misma abarca toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos. También se encuentran comprendidos dentro de su campo de competencia regulatoria la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales.

Los principales objetivos de la URSEC son los siguientes: extensión y universalización del acceso a los servicios, promoción de la competencia, control de las actividades monopólicas persistentes, aplicación de tarifas que reflejen costos económicos, fomento de niveles óptimos de inversión, y protección de los derechos de los usuarios.

En materia de servicios de telecomunicaciones la URSEC tiene como principales funciones: la de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de formulación instrumentación y aplicación de la política de comunicaciones; velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas, administrar; defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional; otorgar autorizaciones para el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico nacional; controlar la instalación y funcionamiento, así como la calidad, regularidad y alcance de todos los servicios de telecomunicaciones, sean prestados por operadores públicos o privados; formular normas para el control técnico y manejo adecuado de las telecomunicaciones, así como controlar su implementación; fijar reglas y patrones industriales que aseguren la compatibilidad, interconexión e interoperabilidad de las redes, incluida la red pública, así como el correcto y seguro funcionamiento de los equipos que se conecten a ellas, controlando su aplicación; presentar al Poder Ejecutivo para su aprobación, un proyecto de reglamento y un pliego único de bases y condiciones para la selección de las entidades autorizadas al uso de frecuencias radioeléctricas; ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones de radiodifusión y de televisión cualesquiera fuere su modalidad; mantener relaciones internacionales con los Organismos de comunicaciones; asesorar al Poder Ejecutivo respecto a los requisitos que deberán cumplir quienes realicen actividades comprendidas dentro de su competencia; dictaminar preceptivamente en los procedimientos de concesión y autorización para prestar servicios comprendidos dentro de su competencia; los que deberán basarse en los principios generales de publicidad, igualdad y concurrencia; controlar el cumplimiento por parte de los operadores públicos y privados de las normas jurídicas y técnicas; proteger los derechos de usuarios y consumidores; determinar técnicamente las tarifas y precios; promover

la solución arbitral de las diferencias que se susciten entre agentes del mercado, así como aplicar las sanciones previstas.

La URSEC está ubicada institucionalmente en la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, dependiente jerárquicamente de Presidencia de la República, siendo su nexos con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria Energía y Minería, no existiendo dependencia jerárquica con esta Secretaría de Estado.

La Unidad Reguladora no tiene potestad para fijar tarifas al público que cobran los diferentes prestadores de servicios. En términos de fijación de precios, únicamente tiene potestades para establecer los precios de interconexión entre las redes en determinadas condiciones, como son la inexistencia de desacuerdo entre las partes.

La normativa consagra la existencia de obligatoriedad de brindar interconexión con las redes de servicios en competencia, como es el caso de la telefonía móvil o larga distancia internacional de acuerdo a lo establecido en el Decreto 442/01, modificado por el Dec. 393/02 (Reglamento de Interconexión)<sup>35</sup>.

El Reglamento de Interconexión establece que los precios de interconexión se determinan por acuerdo de partes, mientras que URSEC los fija en caso de que exista desacuerdo al respecto. Las tarifas de servicios que brinda ANTEL en condiciones de monopolio son establecidas por el Poder Ejecutivo, mientras que las tarifas de ANTEL por servicios en competencia son determinadas por la propia empresa.

El desarrollo tecnológico que ha propiciado el fenómeno de la convergencia ha mostrado el creciente interés en el último año de 2007 por el otorgamiento de frecuencias de espectro radioeléctrico para brindar servicios inalámbricos, ya no para el servicio tradicional de telefonía móvil, sino fundamentalmente para el despliegue de servicios que involucran la movilidad de los clientes<sup>36</sup>.

En Uruguay el proceso de despliegue tecnológico hacia la convergencia ha tenido un desarrollo reciente, impulsado por la apertura de los mercados. A pesar de haber transitado por una crisis muy profunda como la del año 2002, con caídas importantes en el nivel de actividad del sector en 2002 y 2003, el índice de volumen físico sectorial se ha mantenido por encima del promedio del PBI total de la economía, llegando en el bienio 2005-2006 a crecer al doble que al ritmo que ha crecido la economía en su conjunto. El liderazgo en dicho proceso se ha verificado a través de la alta expansión en telefonía móvil, básicamente a través de la entrada al mercado de un nuevo operador hacia fines de 2004.

<sup>35</sup> Reglamento de Interconexión, ver página web de URSEC.

<sup>36</sup> Este término conjuga la creciente propensión en la actualidad a la utilización de plataformas tecnológicas diferentes para brindar servicios similares.

La convergencia tecnológica de las telecomunicaciones es el fenómeno mediante el cual es posible que un mismo servicio pueda ser ofrecido por prestadores de servicios de telecomunicaciones que utilizan diferentes plataformas tecnológicas. Evidentemente que dicho fenómeno ha surgido fruto del desarrollo de avances científicos y técnicos que han contribuido como catalizadores del proceso. La digitalización de las señales y su transmisión tanto por medios alámbricos como inalámbricos, unido al desarrollo de las plataformas tecnológicas para brindar los servicios existentes ha posibilitado el despliegue de servicios como la transmisión de datos entre redes, la provisión de televisión paga o para abonados (tanto mediante la utilización de redes de fibra óptica combinada con pares de cobre, o la utilización de radiofrecuencias). Esta posibilidad tecnológica de la provisión de diversos servicios a través de un mismo medio físico, generará un necesario acomodamiento de la normativa hacia la liberalización de los mercados.

La imposibilidad de poder evitar la provisión de determinados servicios que actualmente se encuentran fuertemente restringidos en los países para la provisión por parte de empresas extranjeras, indudablemente generará una modificación en el corto plazo de los indicadores sesgando sus valores hacia la inexistencia de barreras al acceso a los mercados así como también a las condiciones del desarrollo de los negocios. Es de señalar por tanto que, unido al proceso negociador de los países a través de los acuerdos de libre comercio bilaterales, conjuntamente con los aspectos tecnológicos, sea muy factible observar en un breve periodo de tiempo una sensible modificación en los indicadores de restricción en la industria de las telecomunicaciones.

## **4.2 Indicadores de restricciones en el mercado**

### **4.2.1 Regla del TN y las restricciones de acceso los mercados**

Respecto a la normativa legal y regulatoria, no existen en apartamientos a la regla de trato nacional, por lo menos desde el punto de vista formal. La demora en el otorgamiento de nuevas licencias para algunos servicios no está vinculada a la discriminación de empresas de capitales extranjeros.

Existen en la actualidad solicitudes de licencias para brindar diferentes servicios de telecomunicaciones que están pendientes de aprobación, tanto por parte de empresas extranjeras como de capitales nacionales. Respecto al acceso a los mercados, se verifican restricciones únicamente a la prestación del servicio de telefonía básica.

La URSEC ha puesto a consulta al final de 2007 un documento<sup>37</sup> que prevé el otorgamiento de licencias para brindar servicios de telecomunicaciones, en base al despliegue de infraestructura convergente. Seguramente en el correr del presente año, se apruebe un plan para otorgar nuevas licencias de forma ordenada de acuerdo a las características de los nuevos servicios que se pueden brindar en virtud de la convergencia tecnológica.

El artículo 11 del Decreto 115/003 de 26 de marzo de 2003 establece las condiciones para el otorgamiento de licencias. En dicho decreto se hace referencia a los artículos 192 a 198 de la Ley 16.060 respecto a las empresas extranjeras, lo que asegura el trato nacional de las empresas extranjeras a través del cumplimiento de determinados requisitos formales para recibir el tratamiento de acuerdo a las normas nacionales.

#### 4.2.2 Indicadores de la literatura

Los indicadores de restricciones que se elaboran siguiendo los principales desarrollos en la materia, distinguen dos momentos: por un lado, las restricciones a la entrada de empresas extranjeras en comparación con las empresas nacionales, y por otro, un análisis desde la óptica del desarrollo de las actividades de las empresas extranjeras en comparación con las empresas nacionales.

Warren (2000a) define índices de restricciones en telecomunicaciones. Se distinguen los modos de provisión comercio (modo 1) e inversión (modo 3), en las reglas básicas de referencia (TN y AM) en dos mercados fundamentales (telefonía fija y móvil). En el cuadro 14 se establece la forma de computar cada indicador en cada una de las combinaciones de reglas y modos. Para identificar un país se hace la suma no ponderada de cada uno de los cinco valores calculados.

En la metodología desarrollada en Warren (2000b) se extiende el análisis al impacto que tienen estas restricciones sobre medidas de desempeño. Se mide el efecto de las variables de políticas (aproximada por los índices de restricción) sobre el número de líneas cada 100 habitantes para telefonía fija y los celulares cada 100 habitantes. Se establecen un conjunto de otros controles que también tiene capacidad de explicar el nivel de penetración en telecomunicaciones. Con estos resultados se mide el efecto equivalente sobre los precios, asumiendo una cierta elasticidad precio de la demanda. Algunos otros estudios han buscado analizar el impacto de la liberalización sobre el desempeño del sector. Se analiza el efecto considerando la existencia o no de agencias reguladoras como la secuencia de reformas en relación al cambio en el control y en las condiciones de competencia en el mercado.

---

37 Ver página web de URSEC.

**Cuadro 14**  
**Método de cálculo del índice de restricción de las políticas públicas**  
**en telecomunicaciones**

Regla/ Modo/ Mercado	Comercio		Inversión	
	Fija	Móvil	Fija	Móvil
Acceso al Mercado (AM)	<b>LL&amp;R-</b> se mide si la regulación permite a las firmas nacionales o extranjeras a) líneas dedicadas o líneas privadas; b) ventas a terceras partes; c) conexión de las líneas dedicadas a la PSTN <sup>1</sup> . Por lo tanto hay seis dimensiones. Lleva índice 1 si no hay restricción y 0 en el caso contrario. <u>Scores- 0-6</u>		a) <b>GC efectiva</b> (peso 3)-Número de operadores. Tres o más llevan el valor 3. <u>Scores 1-3.</u>  b) <b>GC permitida</b> (peso 2)- en cinco productos (local, ID doméstica, LD internacional, datos, LL) se dan tres valores (total 1, parcial 0,5 y nula 0). <u>Scores 0-5.</u>  c) <b>Privados</b> -(Peso 1)- proporción de privados. <u>Score entre 0 y 1.</u>	a) <b>GC efectivo</b> (peso 3)-Número de operadores. Tres o más llevan el valor 3. <u>Scores 1-3.</u>  b) <b>GC permitida</b> (peso 2)- se dan tres valores (total 1, parcial 0,5 y nula 0). <u>Scores 0-1</u>  c) <b>Privados</b> -(Peso 1)- proporción de privados. <u>Score entre 0 y 1.</u>
Trato Nacional (TN)	Mide si los servicios CB son permitidos (1 si son y 0 si no están permitidos)		Proporción de empresas extranjeras en los CC	

1 PSTN- public switched telecommunications network.

LL&R- leased lines y resales; GC- grado de competencia; CB- callback; CC- carriers competitivos.

Fuente: elaboración propia en base a Warren (2000a).

### 4.2.3 Cálculo actualizado indicador de restricción y efecto en los precios

En esta sección se presenta la obtención de los índices de restricción de Warren-Findlay (2000a) y Dee (2004) sobre restricciones al comercio y a la inversión extranjera en los servicios de telecomunicaciones. El Cuadro 15 incorpora los valores de indicadores obtenidos para Uruguay para 2007.

El indicador de acceso al mercado en comercio se calcula mediante la suma simple de cada valor de indicador de restricción para líneas privadas, ventas a terceros, y conexiones a líneas dedicadas a la red pública de telefonía (PSTN). Los valores de cada indicador toman valores 1 si no hay restricción o 0 en caso contrario y se calcula cada indicador para empresas locales y extranjeras. Por lo tanto, en el caso de Uruguay, la suma de los indicadores alcanza el valor de 2, al verificarse restricciones únicamente para los casos de conexión a líneas dedicadas sobre la PSTN tanto para nacionales como para empresas extranjeras.

Respecto a las restricciones de acceso al mercado para inversiones en el mercado de telefonía fija, el valor del indicador de restricción se calcula a partir de una media ponderada<sup>38</sup> del número de competidores en el mercado de telefonía fija. El primer término del índice varía de 1 a 3 en función de la cantidad de prestadores admitidos. En el caso de Uruguay, al haber un único prestador monopólico en telefonía fija, éste toma un valor de 1.<sup>39</sup>

**Cuadro 15**  
**Cálculo del índice de restricción de acuerdo a Dee (2004)**  
**para el año 2007**

Variable/Indicador	Doméstico	Extranjero
(1) AM/Comercio	2	
• Conexión líneas dedicadas	1	1
(2) AM/Inv (f)	28,3%	
• GC efectiva (%)	1	
• GC permitida	0,2 <sup>1</sup>	
• % privatizado del incumbente	0	
(3) AM/Inv (m)	95,2%	
• GC efectiva (%)	3	
• GC permitida	1	
• % privatizado del incumbente	0,42	
(4) TN/Comercio		0
• Call back		0
(5) TN/IED (%)		50%
• TN/IED fijo		0
• TN/IED móvil		1

1 Telefonía fija local=0; LDN=0; LDI=1; Datos=0; Líneas dedicadas=0.

Fuente: elaboración propia en base a Warren (2000a) y Dee(2004).

<sup>38</sup> El valor del indicador se obtiene a partir de la siguiente fórmula:  $AM/Inv = (3 \times X1 + 2 \times X2 + 1 \times X3) / 12$ . Siendo X1 el número de competidores (máximo 3), X2 el indicador promedio de la provisión de servicios fijos en la red fija PSTN (máximo 1) y X3 el porcentaje privatizado del incumbente (máximo 1).

<sup>39</sup> En caso de haber más de tres operadores en el país, el criterio es asignar el máximo de 3.

El segundo término del promedio ponderado corresponde a un indicador promedio de la provisión de servicios fijos en la red fija PSTN (servicio de telefonía fija local, LDN, LDI, datos, líneas dedicadas) tomando para cada servicio valores de 0 a 1 desde monopolio (0), competencia parcial (0,5), y competencia (1). Este indicador pondera 0,20 para cada servicio, y el valor para Uruguay corresponde a 0,20, al ser el servicio de larga distancia internacional el único servicio en competencia de entre los considerados. El tercer término corresponde al porcentaje privatizado del incumbente, el que toma el valor de 0 para el caso de la telefonía fija por ser ANTEL totalmente público. La media ponderada resulta en un valor que surge de la operación  $(3 \times 1 + 2 \times 0,2 + 1 \times 0) / 12 = 28,3\%$ .

Para el caso del indicador de restricción de inversión para telefonía móvil, los tres sumandos ponderados toman los valores 3, 1 y 0,42 respectivamente por existir 3 operadores en el mercado, 1 por existir competencia y 0,5 el tercero por existir un 42% de prestación privada en el incumbente basado en la facturación de los privados (extranjeros) en el total de la facturación del servicio. El valor de la media ponderada resulta ser entonces  $(3 \times 3 + 2 \times 1 + 1 \times 0,42) / 12 = 95,2\%$ .

Los indicadores de restricción de Trato Nacional se obtienen para el caso de comercio a partir de un valor 0 ó 1 en función de la imposibilidad o posibilidad de brindar el servicio de “call back” (o llamada revertida) respectivamente. Para el indicador de TN de inversión, este corresponde al porcentaje de operativa nacional o extranjera. En el segundo indicador (Trato Nacional inversión extranjera) se utiliza para su cálculo la combinación de los porcentajes de operativa nacional y extranjera para la telefonía fija y móvil.

#### 4.2.4 Comentarios sobre IRM

El cuadro 16 representa una comparación de los indicadores de restricción para Uruguay para 2007 con los obtenidos para Uruguay y para el conjunto de países de América en 1997. De allí surge que los indicadores de restricción actuales de Uruguay parecen indicar la relativa apertura del país en comparación al resto de los países y con respecto a los valores calculados por Dee para Uruguay en 1997. De la comparación de los valores para el país con respecto a 1997 se evidencia una mayor apertura y de la comparación con las cifras del resto de los países de América se observa una situación bastante poco restrictiva en el entorno del continente en su conjunto.

A pesar de la existencia de monopolio público en el segmento de la telefonía básica en Uruguay, del análisis de la evolución de los indicadores de restricción surge como resultado una mayor apertura en el sector de las telecomunicaciones del país.

La variación en los índices de restricción operada en los últimos diez años en Uruguay ha estado impulsada por el desarrollo de una mayor competencia en



la telefonía móvil, con la entrada de operadores extranjeros, así como también el desarrollo de competencia en la telefonía de larga distancia internacional.

La interacción de operadores tanto nacionales como extranjeros en este servicio, ha contribuido en la mejora operada en los indicadores respectivos, a pesar de que este servicio ha observado una retracción en los últimos años producto del cambio tecnológico que ha generado otras alternativas aún no reglamentadas como pueden ser la telefonía por Internet y otros servicios similares.

**Cuadro 16**  
**Comparación de los indicadores para Uruguay 1997 y 2007**  
**con los resultados de grupo de países de América para 1997**

	Uruguay		Conjunto de Países de América (1997)				
	1997	2007	MEDIA	MEDIANA	DESVÍO STANDARD	MÍNIMO	MÁXIMO
AM/Comercio	2	2	2,35	2,00	2,08	0	6
AM/Inv (f)	23%	28,3%	38%	30%	25%	17%	100%
AM/Inv (m)	67%	95,2%	56%	67%	30%	0%	100%
TN/Comercio	0	0	-	0	-	0	1
TN/IED (%)	50%	50%	48%	49%	44%	0%	100%

*Fuente: elaboración propia en base a Warren and Findlay, 2000.*

Por último se presenta los indicadores de impacto en cantidades y su equivalente en precios o tarifas. Este último indicador refleja el efecto de las restricciones como un sobreprecio respecto del que operaría de no existir restricciones. Este sobreprecio se expresa como porcentaje del precio sin restricciones, y para su obtención se ha supuesto una elasticidad precio de -1.2 de acuerdo con estudios empíricos realizados por Albon, Hardin y Dee (1997). El cuadro 17 (ver en la siguiente página) muestra los índices de restricción calculados con la metodología de Warren (2000a y 2000b).

En el cuadro 18 c se puede constatar los cambios procesados en Uruguay respecto a una liberalización en el sector de las telecomunicaciones en el último decenio. Para construir el cuadro se empleó la metodología de Dee (2004). El cambio en cantidades en telefonía fija y móvil para las empresas extranjeras se calcula con las siguientes ecuaciones:

$$QI_f = 100 \frac{Q_{fo} - Q_f}{Q_f} = 100 \left[ 2,892(1 - AM / Inv_f) + 3,529(1 - TN_{f\&m}) \right] / Q_f$$

$$QI_m = 100 \frac{Q_{mo} - Q_m}{Q_m} = 100 \left[ 2,892(1 - AM / Inv_m) + 3,529(1 - TN_{f\&m}) \right] / Q_m$$

**Cuadro 17**  
**Indicadores de Restricción**

Tipo proveedor	categoría de restricciones	tipo en cada categoría	1997	2007	Definición en Dee (2004)	
Índice doméstico	Restricciones al establecimiento	Inversión directa fija	0,15	0,14	AM/Invf	
		Inversión directa móvil	0,07	0,01	AM/Inv m	
		Sub total	0,22	0,15	AM/Inv	
	Restricciones al desarrollo de operaciones	Comercio transfronterizo	0,13	0,13	AM/Comercio	
		Sub total	0,13	0,13	AM/Comercio	
	Índice doméstico total			0,35	0,29	AM
Índice Extranjero	Restricciones al establecimiento	IED fija y movil	0,22	0,15	TN/IEDf&m+AM/Invf+AM/Inv m	
		Sub total	0,22	0,15	TN/Inv+AM/Inv	
	Restricciones al desarrollo de operaciones	Comercio transfronterizo	0,33	0,33	TN/Comercio+AM/Comercio	
		Sub total	0,33	0,33	TN/Comercio+AM/Comercio	
	Índice extranjero total			0,55	0,49	TN+AM

*Fuente: elaboración propia en base a Warren and Findlay, 2000 y Dee (2004)*

Donde los parámetros son los estimados a partir de la ecuación que explica la densidad de teléfonos ( $x + c = F(L)$ ) en un corte transversal para la economía internacional. Con estos datos de cantidades es posible a partir de una estimación de la elasticidad precio de la demanda (-1,2) convertirlos en impactos en precios de una liberalización en servicios ( $\pi = p^* (x + c) - wL - r^*$ ).

La densidad de teléfonos se incrementó en el período asociado al proceso de liberalización y cambio técnico. Se puede observar una caída en el índice de impacto en las cantidades lo que implica que en el año 2007 hay menos restricciones operando. En precios el impacto de las restricciones ha procesado una reducción mayor en telefonía móvil, dada la apertura y la competencia observada en este producto. Respecto a la telefonía fija, la reducción es más moderada, en los índices de impacto de puede explicar por la apertura en el servicio de larga distancia internacional.

**Cuadro 18**  
**Indicadores de impacto en cantidades y precios.**

Empresa	Mercado	1997	2007
<b>Densidad de teléfonos (cantidad cada 100 habitantes)</b>			
	Fijo	23,2	29,8
	Móvil	4,6	80,0
<b>Doméstica</b>			
Cantidades (en %)	Fijo	9,6	7,0
	Móvil	13,7	0,1
Precios (en %)	Fijo	8,7	6,2
	Móvil	12,9	0,1
<b>Extranjera</b>			
Cantidades (en %)	Fijo	17,2	12,9
	Móvil	5,0	2,1
Precios (en %)	Fijo	16,7	12,0
	Móvil	4,4	1,8

*Fuente: elaboración propia en base a Warren and Findlay, 2000 y Dee, 2004.*

## 5. CONCLUSIONES

El capítulo se inicia con una comparación de los compromisos de Uruguay en el GATS en relación a los que establecieron en el MERCOSUR en un contexto preferencial (PM-VI). Ambos acuerdos siguen el formato de listas positivas en cada una de las dos reglas básicas (AM y TN). La diferencia estructural entre ambos, que dificulta la comparación, es que la clasificación de actividades dentro de los sectores no es idéntica. En efecto el PM-VI tiene una clasificación más desagregada con un mayor número de actividades.

Para implementar la comparación se empleó el índice de Hoekman que mide las frecuencias de actividades por tipo de restricción (ninguna, alguna restricción, no consolidado). Según este indicador el grado de apertura implícito en los compromisos del PM-VI es superior al acuerdo multilateral (GATS) en las dos reglas y en los cuatro modos de provisión. Además, se observa una alta correlación entre los niveles de liberalización en la regla de TN y de AM. En ambos acuerdos y en las dos reglas se observa un comportamiento más defensivo en trabajadores temporales (TT). Mientras que para el GATS la mayor liberalización se observa en comercio transfronterizo (CT) en el PM-VI se da en consumo en el extranjero (CE) seguido por presencia comercial (PC)

Tomando por ejemplo el caso de PC en la regla de TN se observa que hay sectores que se han mantenido totalmente abiertos en ambos acuerdos y otros que están parcial o totalmente cerrados. En el primer conjunto está el sector de servicios de turismo y relacionados con viajes (sector 9). En el segundo conjunto están los servicios sociales y de salud (sector 8) donde no existen compromisos y el de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos (sector 10), para este último caso los compromisos se caracterizan por un indicador relativamente bajo (0,20) en ambos acuerdos. En el resto de los sectores los compromisos del PM-VI son siempre mayores que los del GATS. Se destaca el sector de servicios de la construcción e ingeniería conexos (sector 3), en donde no hay compromisos en el GATS mientras que en el PM-VI el indicador vale 1 (ninguna restricción en todas las actividades). Luego le siguen por la ambición en el nivel de apertura el sector de servicios financieros (sector 7), servicios a las empresas (sector 1) servicios de comunicaciones (sector 2) y servicios de distribución (sector 4).

Otro aspecto general que interesó analizar fue comparar los compromisos en las dos reglas básicas (TN y AM). Los índices de restricciones son muy similares en ambas reglas y en ambos acuerdos. Para hacer un estudio en detalle se eligió el PM-VI. Para cada modo y en cada sector se midió el número de compromisos en donde los contenidos son estrictamente iguales y aquellos en donde existen diferencias. Los resultados confirman la conjetura de que en las negociaciones no

se distingue con precisión el alcance de cada regla. En términos globales alrededor de un 3% de los compromisos el contenido de lo establecido en la regla de TN es distinto de lo que se establece en la regla de AM en el PM-VI.

El trabajo se completó con el estudio de dos subsectores: bancario en el sector financiero (sector 7) y telecomunicaciones en el sector de comunicaciones (sector 2). En cada uno se revisaron las características del mercado y los aspectos regulatorios fundamentales. Se aplicaron metodologías que permitieran medir los niveles de restricción efectivos (más allá de los compromisos en acuerdos recíprocos) para finalmente poder estimar los efectos que tendría la liberalización en cada uno.

El sistema bancario uruguayo ha sido históricamente un sistema financiero abierto y con amplia participación de bancos extranjeros. Esto ha sido consecuencia, entre otras razones, de la ausencia de restricciones significativas al comercio de servicios bancarios. De 54 instituciones bancarias que bajo distintas licencias operaban en Uruguay en octubre de 2007, 50 eran instituciones bancarias extranjeras o instituciones cuya mayoría del paquete accionario pertenecía a extranjeros. El 93% de las instituciones con licencia de bancos habilitadas a realizar todas las operaciones autorizadas a los mismos eran extranjeras.

A efectos de analizar la existencia e importancia de restricciones al comercio de servicios bancarios en Uruguay se aplicó la metodología utilizada por McGuire y Schuele (2000, M&S). Dicha metodología busca distinguir entre las regulaciones establecidas con fines prudenciales, cuyo objetivo es promover la estabilidad y solvencia del sistema financiero, de aquellas regulaciones que afectan la capacidad de los bancos de competir y operar de manera eficiente en los mercados. Para medir la importancia de las restricciones al comercio internacional de servicios bancarios se estimó el valor de un índice de restricciones para el caso de Uruguay. Contrariamente a los resultados obtenidos en el artículo de M&S, los resultados obtenidos en el presente trabajo muestran que Uruguay es uno de los países con menores restricciones al comercio de servicios bancarios en América. Si se corrige por el sesgo contra los países pequeños presente en las categorías de restricciones, Uruguay podría ser el país con menores restricciones de la muestra de países americanos considerada por dichos autores. Adicionalmente, los resultados muestran que en Uruguay no se realiza un trato discriminatorio a las instituciones bancarias extranjeras.

Las diferencias en los resultados son consecuencia de la aproximación utilizada por M&S, quienes cuantifican como restricciones asociadas a la licencia para operar como banco a las limitaciones en las operaciones que pueden realizar las instituciones bancarias que operan con otras licencias, por ejemplo, licencias de casa bancaria o de IFEs. De esta forma, los resultados adolecen de importantes debilidades sumando restricciones cuando no corresponde.

El único componente de las restricciones al comercio de servicios financieros está constituido por el artículo 10° de la Ley de Intermediación Financiera que es-

tablece que el número de autorizaciones para el funcionamiento de nuevos bancos no podrá superar anualmente el 10 % (diez por ciento) de los existentes en el año inmediato anterior. Dados los avances regulatorios internacionales y locales esta restricción ha perdido justificación en el marco uruguayo. Sin perjuicio de ello, en la última década, la misma no ha sido operativa.

Finalmente, a pesar de las modificaciones introducidas por la reforma tributaria realizada en Uruguay en el 2007, todavía persisten tratamientos discriminatorios entre las instituciones bancarias públicas y privadas. En particular, las instituciones bancarias públicas tienen prioridad en las retenciones sobre retribuciones salariales y pasividades.

Contrariamente a las conclusiones de McGuire y Schuele (2000), los resultados obtenidos en el presente trabajo muestran que Uruguay es uno de los países con menores restricciones al comercio de servicios bancarios en América. Estos resultados son consistentes con la composición del sistema financiero uruguayo. De 54 instituciones bancarias que bajo distintas licencias operaban en Uruguay en octubre de 2007, 50 eran instituciones bancarias extranjeras o instituciones cuya mayoría del paquete accionario pertenecía a extranjeros. Las diferencias en los resultados son consecuencia de mejora en la información y de ajuste en la metodología de McGuire y Schuele (2000).

Las telecomunicaciones son la otra actividad emblemática del proceso de globalización. En el caso de Uruguay, las reformas operadas lentamente en el sector, sobre todo a partir de la creación de la URSEC como órgano regulador sectorial en 2001, ha provocado una mayor apertura y desarrollo de la competencia en varios servicios. Las principales actividades dentro del sub sector de telecomunicaciones son: telefonía básica local (emplea la red física fija) y larga distancia; telefonía celular móvil; e Internet. Hay una actividad que se caracteriza por un monopolio legal (telefonía fija), el resto se encuentra en competencia.

Al estar la red de telefonía fija en manos de un proveedor monopólico y público, este operador podría tener atribuciones en la propia regulación del mercado lo que agrega una dificultad adicional en las condiciones de competencia en el mercado. Es este uno de los aspectos que tensionan la actividad del regulador. De todas formas en Uruguay se verifica que el sub sector ha venido acompañando el acelerado ritmo de progreso técnico que lo caracteriza con una creciente presencia del sector privado en los segmentos competitivos. Se espera que la apertura en las telecomunicaciones continúe profundizándose en el mediano plazo acompañado de cambios regulatorios que además favorezcan dicho proceso. Se midió el indicador de restricciones en el mercado empleando la metodología de Warren (2000a) y Dee (2004) utilizando datos del año 2007. Posteriormente se estimó el efecto de la liberalización en los precios de la telefonía fija y la móvil empleando los parámetros de la estimación de Warren (2000b).

**Cuadro 19**  
**Indicadores de restricciones en banca y telecomunicaciones**  
**1997 y 2007 (en %)**

	Banca		Telecomunicaciones	
	1997 (M&S)	2007 (V&B&B)	1997 (W/D)	2007 (V&B&B)
Doméstico	0,14	0,14	0,35	0,29
Extranjero	0,46	0,15	0,55	0,49
Trato Nacional	0,32	0,01	0,20	0,20

*Fuente: elaboración propia.*

A los efectos de resumir los resultados cuantitativos de los estudios de casos en el subsector bancario y de telecomunicaciones se construyeron los cuadros 19 y 20. En el cuadro 19 se reportan los índices de restricciones a la provisión del servicio de la literatura como el propio cálculo que se realiza en el artículo con datos al 2007. En ambos casos se observa que los niveles de apertura en el año 2007 son mayores en relación a la anterior medición. En el subsector bancario se debe a un ajuste de la metodología de medida y no al hecho de que la apertura haya aumentado, ya era alta en el año 1997 de acuerdo a la corrección propuesta. En el caso de telecomunicaciones hay una mezcla de corrección de los datos del índice con cambio en las condiciones de competencia que van en la misma dirección de una mayor apertura. Utilizando el PM-VI (en CT y PC en la regla de TN) se pueden comparar los niveles de restricción con los indicadores de Hoekman referidos a los compromisos. En el sector bancario el 41,3 % no estaba liberalizado en cambio en el telecomunicaciones el nivel de restricción implícito en los compromisos fue de un 25% (PM-VI).

En el cuadro 20 (ver en la página siguiente) se presentan los efectos potenciales sobre los precios en ambos mercados si se eliminaran todas las restricciones. En ambos casos los efectos estimados con las correcciones metodológicas y la actualización de datos son inferiores a los que se presentan en la literatura. Mientras que en sector bancario podría reducirse un 11% en telefonía fija lo harían en 12% en tanto que en móvil algo menos de un 2%.

Los resultados generales indican ue los procesos de liberalización en estos mercados han seguido un patrón más unilateral que recíproco. Es decir que una economía tan pequeña como la de Uruguay ha tenido incentivos domésticos para liberalizar de forma unilateral estos mercados tan significativos en el proceso de internacionalización. En este sentido, los acuerdos internacionales recíprocos tienen más bien la función de comprometer y culminar de cristalizar reformas que los países de forma unilateral ya han realizado. Dentro de los compromisos recíprocos los que han alcanzado un nivel de ambición mayor son los de tipo

**Cuadro 20**  
**Impacto en precios en 1997 y 2007 (en %)**

**a) Banca**

Empresa/ Estimación	1997 (M&S)	2007 V&B&B
Doméstico	11,0	11,0
Extranjero	40,3	11,8

**b) Telecomunicaciones**

Empresa/Mercado/Estimación	1997 (Dee)	1997	2007
		(V&B&B)	
<b>Doméstico</b>			
• Fija	8,2	8,7	6,2
• Móvil	8,2	12,9	0,1
<b>Extranjero</b>			
• Fija	8,2	16,7	12,0
• Móvil	8,2	4,4	1,8

*Fuente: elaboración propia.*

discriminatorios (en el contexto de acuerdos de integración económica más amplios). A nivel multilateral en el marco del GATS el compromiso de liberalización es sustantivamente menor que el status quo regulatorio vigente en el Uruguay en los dos sub sectores estudiados.



## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Albon, R., Hardin, A. and Dee, P. (1997), *Telecommunications Economics and Policy Issues, Industry Commission Staff Information Paper*, AGPS, Canberra.
- Benston, G.J. (1998), *Regulating Financial Markets: A Critique and Some Proposals*, Hobart Paper No. 135, London, Institute of Economic Affairs.
- Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay, Ley 16.696, <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/siernp/ernp16696.pdf>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (1988), “*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*”.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (1996), “*Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks*”.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2006), “*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, A Revised Framework, Comprehensive Version*”.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2006), “*Metodología de los Principios Básicos*”, <http://www.bis.org/publ/bcbs130esp.pdf>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2006), “*Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*”, <http://www.bis.org/publ/bcbs129esp.pdf>
- Decreto Reglamentario de la Ley de Intermediación Financiera, Decreto N° 614/992 del 11 de diciembre de (1992), <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/siernp/dec614or.pdf>
- Decreto Reglamentario del artículo 4 del Decreto-Ley No. 15.322, Decreto N° 381/989 del 16 de agosto de (1989), <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/siernp/decifes.pdf>
- Dee, P., (2004) “A compendium of barriers to service trade”, Asia Pacific School of Economics and Government, Crawford Building, Australian National University.
- Fink, Carsten, Aaditya Mattoo and Randeep Rathindran, (2003) “An assessment of Telecommunications reform in developing countries”, *Information Economics and Policy* 15(4), 443-66.
- Fink Carsten y Jansen, Marion (2007) “Services provisions in regional trade agreements: stumbling or building blocks for multilateral liberalizations”, Conference on Multilateralising regionalism, WTO-HEI, Geneva.
- GATS, (1991) “LISTA DE CLASIFICACION SECTORIAL DE LOS SERVICIOS”, Restricted, MTN.GNS/W/120, 10 de julio de 1991, Distribución especial.
- Hardy, Daniel (2006): “*Regulatory Capture in Banking*”, IMF Working Paper 06/34.
- Ley de Intermediación Financiera, Decreto Ley 15.322 del 17 de setiembre de (1982) y sus modificativas, <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/siernp/ley15322.pdf>

- Ley N° 17.613, Fortalecimiento del Sistema Bancario, 27 de diciembre de (2002).
- 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.
- Kalirajan, K., McGuire, G., Nguyen-Hong, D., Schuele, M. (2000), "*The price impact of restrictions on banking services*" en Findlay, Ch. y T. Warren, (2000), Editores, *Impediments to Trade in Services*, Routledge.
- Llewellyn, David (1986), *The Regulation and Supervision of Financial Institutions*, London, Chartered Institute of Bankers.
- Llewellyn, David (1999), "*The Economic Rationale for Financial Regulation*", Occasional Paper Series 1, Financial Services Authority.
- McGuire, Greg y Michael Schuele (2000) "*Restrictiveness of international trade in banking services*" en Findlay, Ch. y T. Warren (2000), Editores, *Impediments to Trade in Services*, Routledge.
- Naciones Unidas, (1991) "Clasificación central de productos provisional", ST/ESA/STAT/SER.M/77, Informes estadísticos, Serie M, No. 77, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.
- OECD FORUM ON TRADE IN SERVICES IN SOUTH EASTERN EUROPE. *Barriers to trade in services in south eastern european (see) countries –How much do they matter?*, (2003) Bucharest, 24-25 June.
- Organización Mundial del Comercio, 2005 Oferta de Servicios de Uruguay, Junio.
- Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero, Banco Central del Uruguay, <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/siernp/recopila/indicenormassiif.html>
- Sampson, G. and R. Snape, (1985) "Identifying the issues in trade in services", *The World Economy*, 8, 171-81.
- Warren, T. (2000a) "The identification of impediments to trade and investment in telecommunications services", in Findlay, C. and Warren, T. (eds).
- Warren, T. (2000b) "The impact on output of impediments to trade and investment in telecommunications services" in in Findlay, C. and Warren, T. (eds).

