

CAPÍTULO 10

EL ESTÍMULO DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN: UNA PERSPECTIVA EMPRESARIAL

Contribución del Foro Económico Mundial

Resumen: *Las empresas son firmes partidarias de reducir los obstáculos conflictivos al comercio y la inversión. La asociación entre los sectores público y privado es necesaria para asegurar que las medidas de aplicación respondan a las necesidades de las cadenas de valor y alcancen puntos de inflexión para el crecimiento. Por este motivo, es importante integrar desde el comienzo al sector privado en la planificación de la ayuda para el comercio. El diálogo constante entre el gobierno y el sector privado puede ayudar a adaptar las reformas para atender las necesidades de los usuarios y mejorar sus efectos. Aunque la principal prioridad de las empresas es la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, las medidas para simplificar la administración en frontera no deberían limitarse a esa aplicación. Es necesario adoptar además un enfoque integral y coordinado para estimular el comercio. Por ejemplo, las iniciativas para favorecer el comercio deben ir acompañadas de otras de facilitación de la inversión. El presente capítulo aborda estas cuestiones desde el punto de vista de las empresas, examina las iniciativas en curso y sugiere formas alternativas para mejorar la colaboración entre las empresas y los donantes con vistas a orientar y aplicar las medidas de facilitación del comercio.*

INTRODUCCIÓN

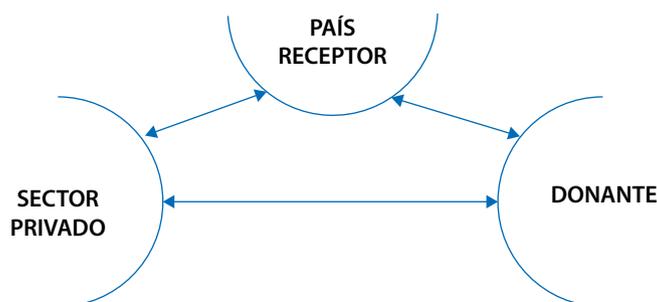
La facilitación del comercio permite a los trabajadores y consumidores de todo el mundo acceder no solo a mercados de productos específicos, sino a cadenas de valor mundiales. En estas cadenas, los procesos de producción se dividen en tareas más pequeñas, lo que permite a los países asumir funciones especiales antes no disponibles. Sin embargo, tanto a los países de ingreso bajo como a los de ingreso alto les preocupa la concentración de valor dentro de estas cadenas. Para competir por actividades de alto valor añadido y maximizar los efectos en el desarrollo de la participación en las cadenas de valor mundiales, los países deben aplicar medidas de facilitación del comercio de alta calidad y ser conscientes de la importancia del componente de servicios en las actuales cadenas de valor.

Las lagunas de información, la ineficiencia administrativa y las deficiencias en las infraestructuras son obstáculos fundamentales para una mayor participación en las cadenas de valor mundiales. Para mejorar el acceso a las mismas será necesario no solo emprender reformas procedimentales e institucionales e invertir en infraestructuras, sino también fortalecer la capacidad nacional mediante la mejora del intercambio de información, el entrenamiento y la certificación.

Para impulsar una facilitación del comercio de alta calidad es necesario adoptar una serie de medidas, algunas de las cuales ya se encuentran en un estadio avanzado de aplicación en todo el mundo.

- La aplicación de los artículos de la sección I del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) es una necesidad de primer orden. Los países deben trabajar para responder a las necesidades de las cadenas de valor mundiales, priorizando las reformas internas y el apoyo de los donantes de conformidad con la sección II del AFC o con los objetivos más amplios de la Ayuda para el Comercio. Esto exige prestar mayor atención a la experiencia del sector privado. Los comités nacionales de facilitación del comercio deberían recurrir a los organismos sectoriales como fuentes de conocimiento y experiencia en relación con las cadenas de suministro. Además, para fundamentar los exámenes de las políticas comerciales y otros ejercicios es preciso que la experiencia del sector privado en las cadenas de valor desempeñe un papel más importante en la propia Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto puede complementarse con un análisis más profundo de la base de datos sobre el comercio en valor añadido.
- Desde una perspectiva más ambiciosa, el acuerdo de la Ronda de Doha y su aplicación, las negociaciones sobre los servicios y las tecnologías de la información y, por último, la conclusión de un acuerdo sobre inversiones, proporcionarían apoyo multilateral o plurilateral a esas medidas de facilitación del comercio de alta calidad.

Gráfico 10.1 Asociaciones público-privadas

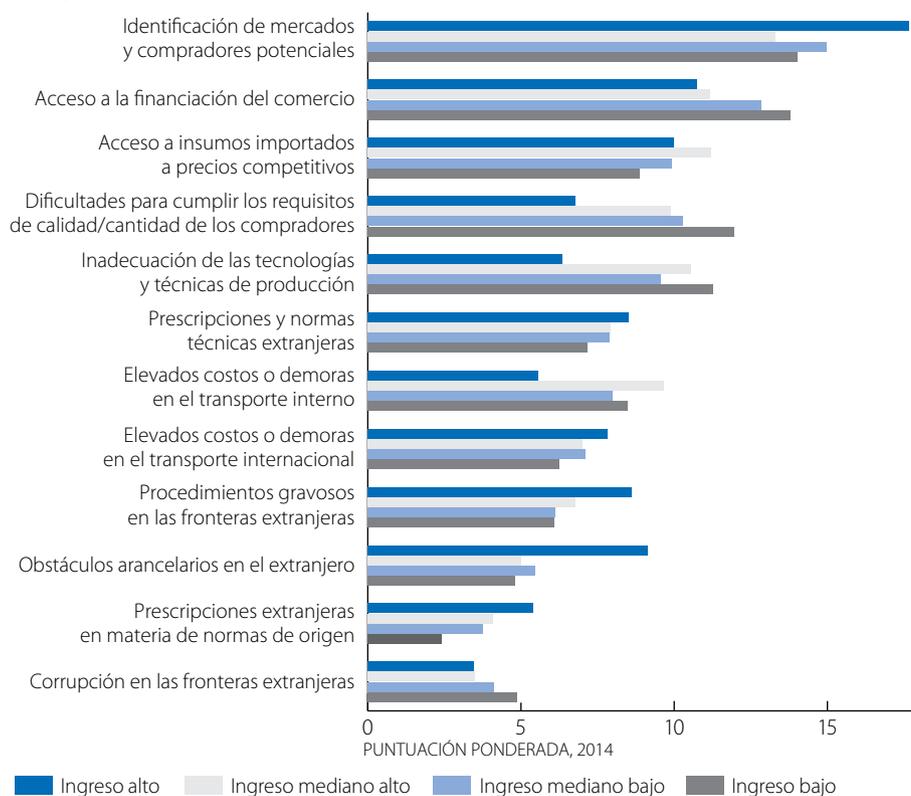


Recuadro 10.1 La perspectiva empresarial: factores más problemáticos para el comercio*(continúa en página siguiente)*

La *Executive Opinion Survey* del Foro Económico Mundial (véase también el recuadro 10.2) ofrece información adicional sobre los obstáculos nacionales a los que se enfrentan las empresas que exportan o importan.

En una de las 140 preguntas de la encuesta se pide a los participantes que elijan, de una lista de 19 factores, los cinco que consideren más problemáticos para su economía; la lista comprende 12 factores relativos a las exportaciones y siete relativos a las importaciones. Además, se pide a los encuestados que clasifiquen los cinco factores de 1 (el más problemático) a 5 (el menos problemático). Sobre la base de esa clasificación, se asigna a cada respuesta una puntuación que va desde cinco puntos para el factor clasificado en primer lugar a un punto para el factor clasificado en quinto lugar. Finalmente, se obtiene una puntuación ponderada sumando los puntos de cada factor y dividiendo esa suma por el total de puntos de todos los factores.

El gráfico 10.2 presenta la puntuación ponderada de los factores relacionados con las exportaciones (10.2 A) y las importaciones (10.2 B), por grupos de ingreso.* Los resultados ponen de relieve no solo la importancia de la facilitación del comercio en el plano multilateral y bilateral, sino las posibilidades que tienen los países de facilitar el comercio mediante medidas prácticas al alcance de sus gobiernos.

Gráfico 10.2 Factores más problemáticos para las exportaciones y las importaciones, por grupos de ingreso, (puntuación ponderada, 2014)**Exportaciones**

Notas:

* Las puntuaciones agregadas son las puntuaciones medias recibidas por cada factor en todas las economías pertenecientes al mismo grupo de ingreso.

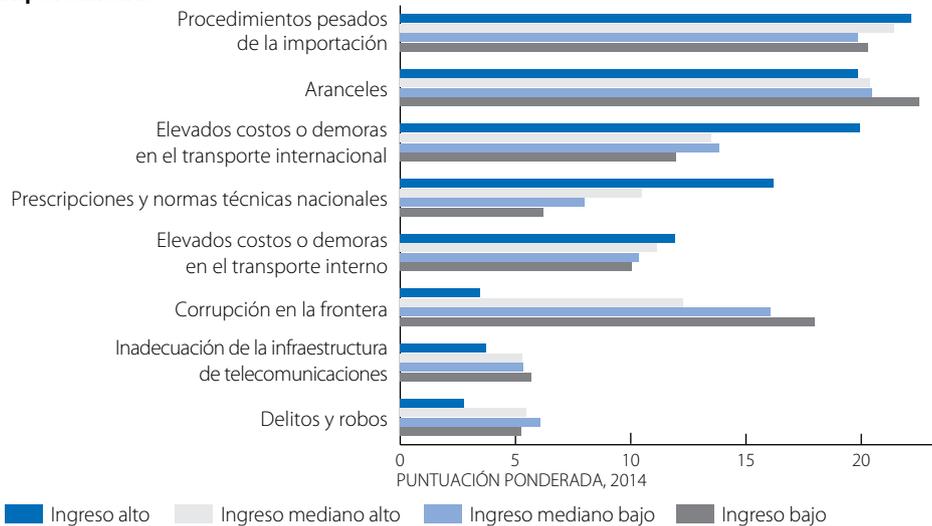
Clasificación basada en la clasificación por grupos de ingreso del Banco Mundial (situación en julio de 2014). Número de economías en cada grupo de ingreso: 50 en el grupo de ingreso alto, 37 en el grupo de ingreso mediano alto, 35 en el grupo de ingreso mediano bajo y 21 en el grupo de ingreso bajo. Los factores se presentan en orden de mayor a menor puntuación media a nivel mundial.

Fuente: Foro Económico Mundial, Executive Opinion Survey (2014); para más detalles, véase Browne *et al.* (2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241613>

Recuadro 10.1 La perspectiva empresarial: factores más problemáticos para el comercio (continuado de la página anterior)

Importaciones



Notas

* Las puntuaciones agregadas son las puntuaciones medias recibidas por cada factor en todas las economías pertenecientes al mismo grupo de ingreso.

Clasificación basada en la clasificación por grupos de ingreso del Banco Mundial (situación en julio de 2014). Número de economías en cada grupo de ingreso: 50 en el grupo de ingreso alto, 37 en el grupo de ingreso mediano alto, 35 en el grupo de ingreso mediano bajo y 21 en el grupo de ingreso bajo. Los factores se presentan en orden de mayor a menor puntuación media a nivel mundial.

Fuente: Foro Económico Mundial, *Executive Opinion Survey* (2014); para más detalles, véase Browne *et al.* (2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241613>

- En este sentido, un primer paso esencial consiste en identificar los obstáculos más importantes para el comercio y la conectividad de la cadena de suministro (véanse el recuadro 10.1 y el gráfico 10.2); este es el objetivo del *Global Enabling Trade Report 2014*, descrito en la siguiente sección. El informe, que se publica cada dos años, informa a los responsables de la elaboración de las políticas, los asociados y los donantes sobre las cuestiones prioritarias y ayuda a supervisar los avances.
- Las secciones siguientes destacan el papel del sector privado en la canalización del apoyo hacia los sectores más necesitados y en la consecución de puntos de inflexión en el ámbito del comercio. Para aprovechar las economías de escala y facilitar la aplicación en los países más pobres, es necesaria una mayor coordinación de los esfuerzos de los donantes oficiales y el sector privado, aunque el elemento más importante en última instancia es siempre la implicación de los países receptores.
- En términos más generales, la comunidad comercial está escindida entre quienes se dedican a la formulación de políticas y los encargados de su aplicación y de la creación de capacidad. En este sentido, el sector privado, donde el aislamiento entre grupos suele ser menor, podría contribuir a salvar la distancia entre esos dos colectivos. En los casos en que las actividades de facilitación del comercio pueden vincularse a un programa de trabajo orientado hacia el futuro sobre las políticas relativas a la economía digital y los servicios, entre otros aspectos, toda la capacidad de la comunidad comercial puede orientarse a impulsar los progresos.

El objetivo del *Global Enabling Trade Report 2014* es ilustrar los obstáculos a los que se enfrentan en determinados países las empresas que exportan o importan.

SEGUIMIENTO DE LOS AVANCES: EL ÍNDICE DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El Índice de Facilitación del Comercio (ETI), presentado inicialmente por el Foro Económico Mundial en 2008 y publicado desde 2010 con una periodicidad bianual, es un indicador compuesto que permite determinar en qué medida las economías cuentan con las instituciones, las políticas, las infraestructuras y los servicios necesarios para facilitar la libre circulación de mercancías a través de las fronteras y hasta sus destinos.

El Índice abarca no solo los factores relacionados con el acceso a los mercados (como los obstáculos arancelarios y no arancelarios), sino también los que facilitan el comercio en un plano más práctico: una administración en frontera más eficiente, mejores infraestructuras y servicios de telecomunicaciones, y regímenes reglamentarios y de seguridad reforzados que garanticen los derechos de propiedad y reduzcan los costos de transacción.

La facilitación del comercio cobró particular importancia a raíz de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Bali en 2013, y las decisiones adoptadas posteriormente por el Consejo General en noviembre de 2014. Desde el acuerdo alcanzado en Bali, la facilitación del comercio ocupa un lugar destacado en el programa de trabajo de los gobiernos, las empresas y los asociados para el desarrollo. Este mayor interés ofrece a los responsables de la elaboración de políticas, y especialmente a los de los países en desarrollo, una oportunidad para impulsar medidas que favorezcan el comercio. En la medida en que la conclusión de todo el Programa de Doha para el Desarrollo sigue siendo una perspectiva lejana, y en ausencia de verdaderos avances en las negociaciones sobre el acceso a los mercados, esas medidas constituyen una forma de aprovechar los importantes beneficios que se derivan del comercio. En este contexto, el ETI ofrece a la comunidad comercial internacional un instrumento para supervisar los avances en la aplicación de estas medidas. En el contexto de la iniciativa de Ayuda para el Comercio, el ETI ayuda a identificar esferas temáticas y geográficas prioritarias.

In addition, the importance of these factors is borne out through ample evidence in the empirical literature. For instance, research suggests that the quality of logistics, connectivity and border administration plays a role equal to, if not more important than, tariffs in determining bilateral trade costs (World Economic Forum, 2014a).

Además, los estudios empíricos han probado cumplidamente la importancia de estos factores. Las investigaciones sugieren, por ejemplo, que la calidad de la logística, la conectividad y la administración en frontera desempeñan un papel igual o incluso más importante que los aranceles como factores determinantes de los costos del comercio bilateral (Foro Económico Mundial, 2014a).

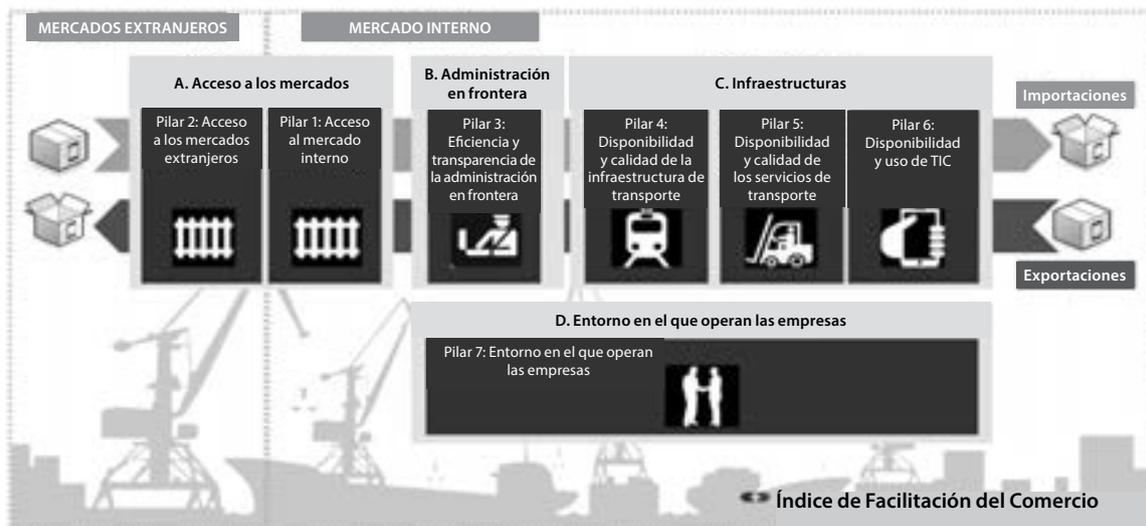
El recuadro 10.2 describe brevemente la estructura del ETI, así como el método y los datos utilizados para calcularlo, y el gráfico 10.3 ilustra el marco del índice. El gráfico 10.4 muestra los resultados en los siete pilares del ETI de diferentes países (agrupados por niveles de ingresos) y los compara con el promedio de las cinco economías con mejores resultados.

Los resultados del ETI muestran que los países de ingreso bajo obtienen sistemáticamente peores resultados que el resto de los países en la mayoría de pilares. Las diferencias son particularmente acusadas en aquellas esferas en que las mejoras requieren grandes esfuerzos financieros, como la disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte y la disponibilidad y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Sin embargo, también existen grandes diferencias en lo que se refiere a la eficiencia y transparencia de la administración en frontera, una esfera fundamental del programa de trabajo sobre facilitación del comercio. Suele considerarse que esta medida permite obtener rápidos resultados para estimular el comercio, ya que los beneficios superan con mucho el costo de las reformas necesarias. La modernización de la administración en frontera es relativamente menos costosa, requiere menos tiempo y, en la medida en que es menos controvertida, es también más sencilla de adoptar desde un punto de vista político, como demuestra el Acuerdo de Bali, adoptado en un período tumultuoso para la gobernanza internacional.

Recuadro 10.2 El Índice de Facilitación des Comercio

El ETI agrupa una serie de indicadores individuales en un solo índice, sobre la base del marco del ETI, que le sirve de fundamento. Desde que se elaboró por primera vez, el marco ha ido evolucionando en función de la disponibilidad de nuevos indicadores, la información recibida a lo largo de los años y las pruebas suministradas por los estudios teóricos y empíricos. Con el fin de asegurar que son plenamente comparables, los resultados correspondientes a 2010 y 2014 que se presentan en este capítulo se han vuelto a estimar utilizando el mismo método (elaborado en 2014). En la medida en que se trata de un instrumento de diagnóstico, el Índice se centra en la medición de los resultados y no aspira a informar sobre posibles soluciones.

Gráfico 10.3: Marco del Índice de Facilitación del Comercio, por tipo de mercado, subíndice y pilar



Fuente: Foro Económico Mundial

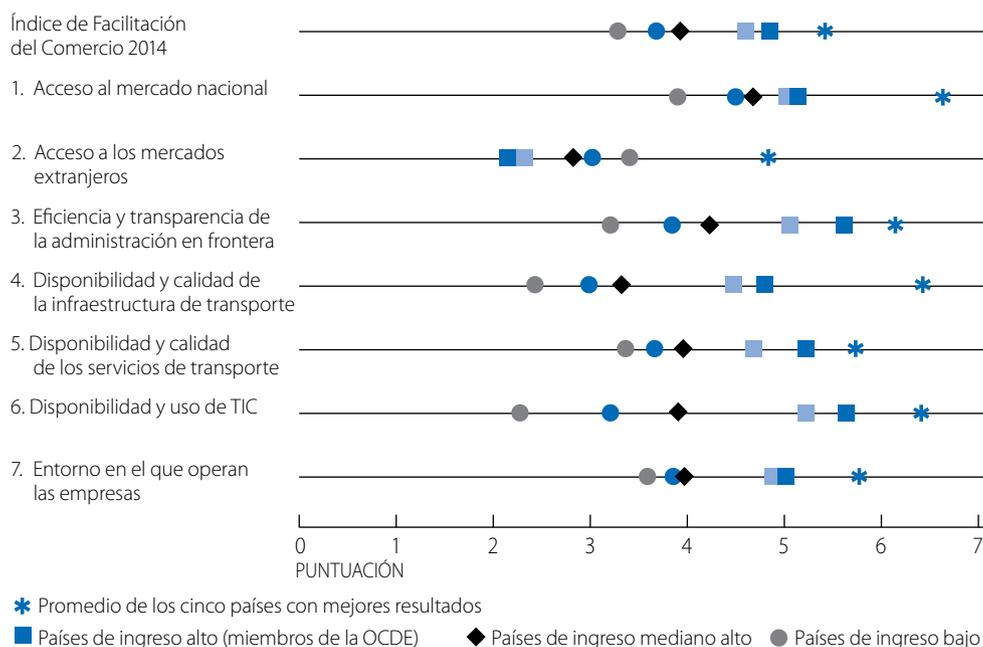
El marco del ETI refleja las distintas dimensiones de la facilitación del comercio, desglosándolas en las siguientes cuatro esferas generales o subíndices:

- **Acceso a los mercados** – Mide el alcance y la complejidad del régimen arancelario de un país, así como los obstáculos arancelarios a los que se enfrentan los exportadores nacionales en los mercados extranjeros y las preferencias de las que disfrutan
- **Administración en frontera** – Evalúa la calidad, transparencia y eficiencia de la administración en frontera de un país
- **Infraestructuras** – Evalúa la disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte de un país, de los servicios conexos y de la infraestructura de comunicaciones necesarios para facilitar la circulación de las mercancías dentro del país y a través de las fronteras
- **Entorno en el que operan las empresas** – Mide la calidad de factores institucionales fundamentales que afectan a la actividad empresarial de los importadores y exportadores que operan en un país.

Estas cuatro esferas se subdividen a su vez en partes o pilares que reflejan aspectos más específicos de las mismas. Cada pilar está compuesto por varios indicadores. Los 56 indicadores del ETI se basan en datos procedentes de distintas organizaciones, varias de las cuales proporcionaron orientación y apoyo para el diseño del marco del índice, creando indicadores o facilitando un acceso privilegiado o anticipado a sus bases de datos confidenciales. El Centro de Comercio Internacional, la Global Express Association, el Banco Mundial, la OMC y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo forman parte de los asociados del proyecto desde hace muchos años. Además, hay 23 indicadores (que representan el 36% de la puntuación del ETI) basados en la *Executive Opinion Survey* del Foro Económico Mundial. El Foro lleva más de 30 años realizando esta encuesta, lo que la convierte en una de las encuestas sobre el entorno empresarial más antiguas y amplias del mundo. La edición de 2014 recopiló las opiniones de 13.000 participantes pertenecientes a 148 economías.

Fuente: Browne et al. (2014).

Gráfico 10.4 Índice de Facilitación del Comercio 2014: Promedio por grupos de ingreso y países con mejores resultados



Nota: Basado en la clasificación del Banco Mundial. Véase el cuadro 1.

Fuente: Foro Económico Mundial, 2014.

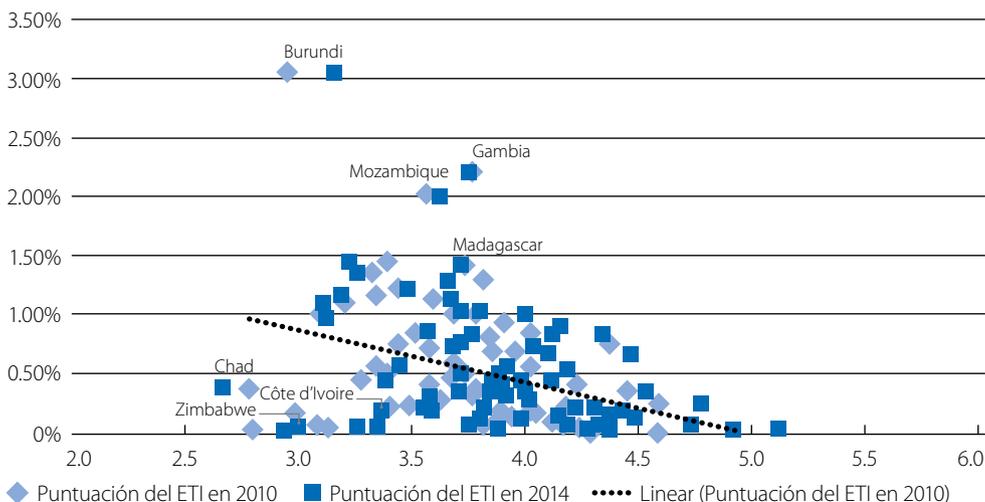
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933241620>

La comunidad internacional es consciente de la importancia que tiene el comercio para el desarrollo, por lo que dedica importantes esfuerzos a superar los obstáculos al comercio. En 2005, la OMC puso en marcha la iniciativa de Ayuda para el Comercio a fin de prestar asistencia a "los países en desarrollo, y en particular a los países menos adelantados, para que puedan comerciar", en el reconocimiento de que "muchos países en desarrollo se enfrentan a una serie de obstáculos de infraestructura relacionados con la oferta y el comercio que limitan su capacidad de participación en el comercio internacional".

En 2012, la ayuda para el comercio del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE representó el 31% de la ayuda total destinada a los 23 países de ingreso bajo incluidos en el ETI de 2014. Además, aunque este porcentaje se mantuvo estable, entre 2005 y 2012 los desembolsos de ayuda para el comercio aumentaron en un 126%. La ayuda para el comercio destinada a los países de ingreso bajo en los sectores y esferas abarcados por el ETI representó el 0,7% de su PIB conjunto (de conformidad con el Sistema de notificación de los países acreedores de la OCDE, solo se incluyeron los fondos clasificados en los siguientes códigos: 21010 a 21081; 22010 a 22040; 33110 a 33140; 33181; 24010 a 24081; y 25010 a 25020). Este porcentaje representa el 44% de toda la ayuda para el comercio destinada a estos países. La partida destinada a la infraestructura de transporte representa por sí sola el 32%; el resto de la ayuda para el comercio se destinó a la creación de capacidad productiva y a infraestructuras económicas específicas, como las de generación y suministro de energía.

En este contexto, el presente documento utiliza el ETI para evaluar si la ayuda aportada durante la última década llegó a los países que más lo necesitaban y se destinó a las esferas en que más rezagados estaban. El gráfico 10.5 representa los desembolsos medios de ayuda para el comercio durante el período 2005-2012 en las esferas abarcadas por el ETI (expresados como porcentaje del PIB del país receptor) y las puntuaciones globales del ETI en 2010 y 2014 (en azul y rojo, respectivamente). En el gráfico solo figuran los países que recibieron alguna ayuda para el comercio entre los años 2005 y 2012, que fueron 75 de los incluidos en el ETI de 2010 y 2014. Los datos sobre la ayuda para el comercio comprenden la asistencia oficial para el desarrollo y otras corrientes oficiales. El ajuste lineal se basa en la puntuación del ETI de 2010.

Gráfico 10.5 Puntuación del ETI (2010 y 2014) y desembolsos medios de ayuda para el comercio (2005-2012) (% del PIB)

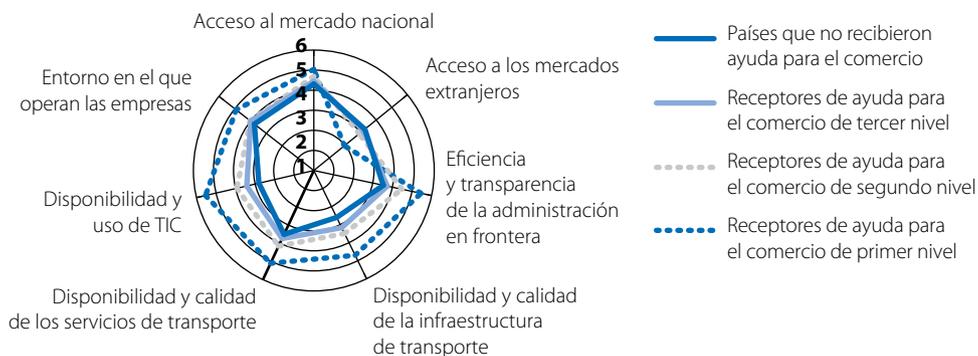


Fuente: Foro Económico Mundial; OCDE (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241638>

El gráfico 10.5 muestra que, por lo general, la ayuda ha beneficiado a los países que peores resultados registraban en los siete pilares del ETI. En particular, Burundi, Mozambique, Gambia y Madagascar recibieron en promedio un importe equivalente al 2,3% de su PIB cada año en concepto de ayuda para el comercio (el porcentaje más elevado de los países analizados mediante el ETI). Los resultados globales del ETI en Burundi mejoraron significativamente, pero los de los otros tres países no experimentaron grandes cambios. En el otro extremo del espectro, países como Zimbabwe, Côte d'Ivoire y el Chad recibieron cantidades relativamente pequeñas de ayuda, a pesar de los resultados del ETI. Los resultados del Chad, que ya eran los peores de la muestra, empeoraron aún más entre 2010 y 2014, mientras que la situación en Zimbabwe y Côte d'Ivoire mejoró durante el mismo período, aunque es probable que contribuyera a ello el final de la crisis política que afectó a los dos países en torno a 2010.

Gráfico 10.6 Puntuación del ETI de 2014, por pilares y por grupo de receptores de la ayuda para el comercio



Nota: Para más detalles, véase el texto del documento

Fuente: Foro Económico Mundial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241642>

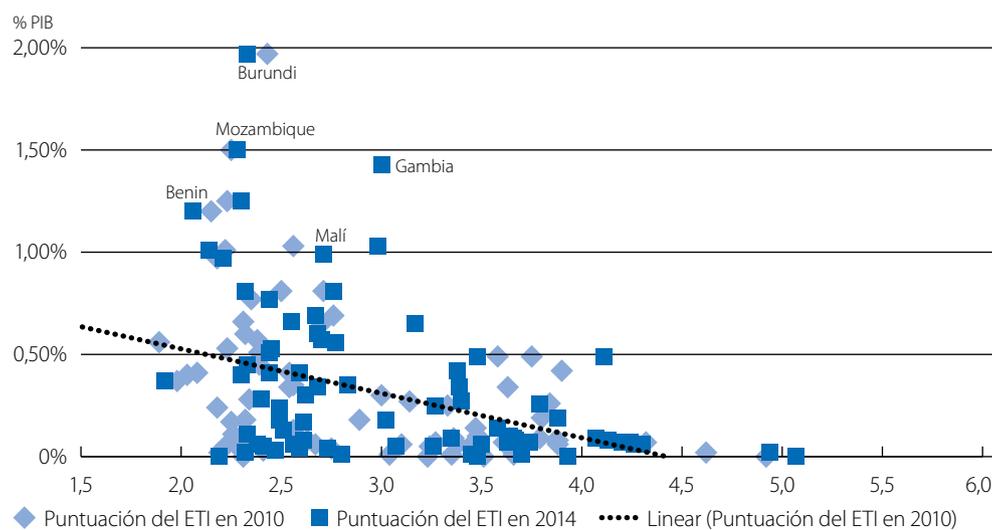
El ETI de 2014 abarca un total de 118 economías, de las que 43 no recibieron ninguna ayuda para el comercio entre 2005 y 2012. Los 75 países restantes se dividieron en tres grupos iguales, en función del importe medio de la ayuda para el comercio recibida: los receptores de primer nivel corresponden a los percentiles 67º o superiores; los de segundo nivel, a los percentiles 34º a 66º; y los de tercer nivel, a los percentiles 33º o inferiores. El gráfico 10.6 muestra los resultados de los

cuatro grupos de países en los siete pilares, agrupados en función del importe de la ayuda recibida durante el período 2005-2012. Los receptores de primer nivel de la ayuda para el comercio (los países que recibieron una ayuda anual equivalente, en promedio, a más de 1,3% de su PIB, representados por una línea morada) obtienen sistemáticamente peores resultados que el resto de los países en todos los pilares, excepto el relativo al acceso a los mercados extranjeros. En este pilar, se benefician del acceso preferencial concedido a los países menos adelantados y otros países en desarrollo.

Las mayores diferencias entre los receptores de primer nivel de la ayuda para el comercio y el resto del mundo se dan en disponibilidad y uso de TIC (pilar 6), disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte (pilar 4), y eficiencia y transparencia de la administración en frontera (pilar 3). En el caso de la infraestructura de transporte, los desembolsos de ayuda para el comercio se han ajustado en gran medida a los resultados de los países en el pilar 4, ya que los países que obtuvieron resultados relativamente malos recibieron más fondos para hacer frente a estas deficiencias (gráfico 10.6) (los desembolsos de la ayuda para el comercio abarcan los códigos 21010 y 21081 del Sistema de notificación de los países acreedores de la OCDE; el ajuste lineal se basa en la puntuación del ETI de 2010). En concreto, Mozambique y Burundi fueron de nuevo los mayores receptores de ayuda para el comercio, junto con Madagascar, Benin y Gambia. De estos países, Malí fue donde más mejoraron las infraestructuras durante el período 2010-2014, mientras que en el resto de los países los resultados no variaron o empeoraron ligeramente.

El gráfico 10.8 representa los fondos de ayuda para el comercio recibidos por los países para mejorar la facilitación del comercio y la eficiencia y transparencia de su administración en frontera (pilar 3) (los desembolsos de ayuda para el comercio abarcan los códigos 33110 a 33120 del Sistema de notificación de los países acreedores de la OCDE; el ajuste lineal se basa en la puntuación del ETI de 2010). Independientemente de sus resultados, la mayoría de los países han recibido poca o ninguna ayuda para hacer frente a los escollos y obstáculos a los que se enfrentan en este ámbito. Burundi y, en menor medida, Jordania, destacan como los países que han recibido relativamente más ayuda para medidas de facilitación del comercio (entre 2010 y 2014, los resultados de Burundi empeoraron, y los de Jordania mejoraron). Sin embargo, algunos de los países con problemas graves, como el Chad, recibieron muy poca ayuda durante el último decenio.

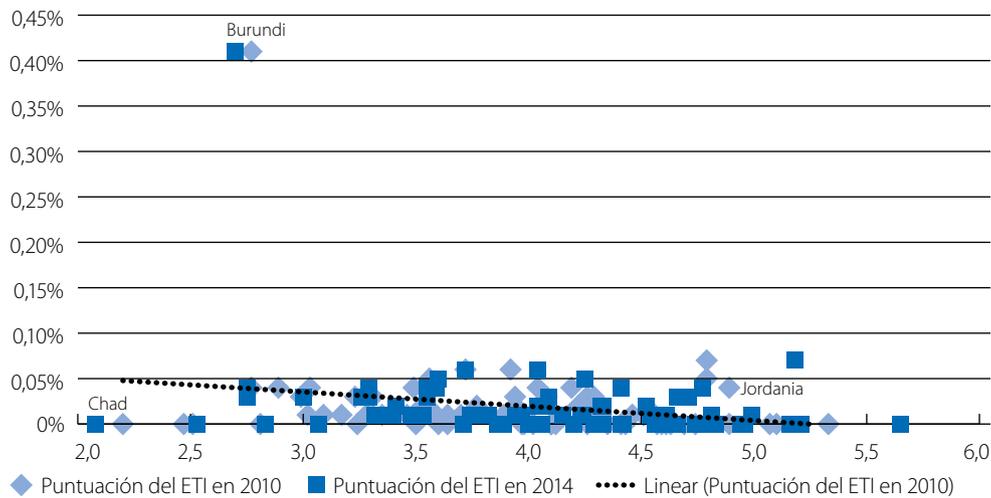
Gráfico 10.7 Puntuación del ETI en el pilar 4 (2010 y 2014) y desembolsos medios de ayuda para el comercio destinada a infraestructura (2005-2012)



Fuente: Foro Económico Mundial; OCDE (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241650>

Gráfico 10.8 Puntuación del ETI en el pilar 3 (2010 y 2014) y desembolsos medios de ayuda para el comercio destinada a facilitación del comercio (2005-2012)

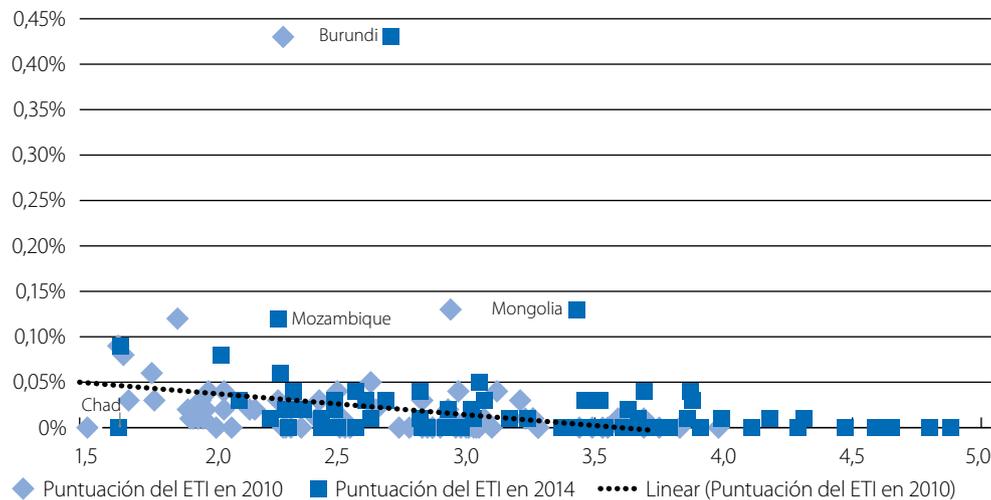


Fuente: Foro Económico Mundial; OCDE (2015)..

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241662>

Como puede observarse en el gráfico 10.6, las TIC y las infraestructuras de transporte son las principales deficiencias a las que se enfrentan los países receptores de ayuda para el comercio que participan en el comercio internacional. Sin embargo, se destinan pocos fondos a mejoras en esos ámbitos (gráfico 10.8). La gran mayoría de los países en desarrollo recibe poca o ninguna ayuda para mejorar la infraestructura de TIC y recortar la importante diferencia (la mayor de todos los pilares del ETI) que los separa de las economías desarrolladas. Entre 2005 y 2015, Gambia fue el país que recibió más ayuda destinada a las TIC (en promedio anual, el equivalente de cerca del 0,4% de su PIB), seguido de Mongolia y Mozambique. Una vez más, el Chad destaca como uno de los países que menos ayudas perciben, a pesar de los retos que afronta en este ámbito.

Gráfico 10.9 Puntuación del ETI en el pilar 6 (2010 y 2014) y desembolsos medios de ayuda para el comercio destinada a TIC (2005-2012)



Fuente: Foro Económico Mundial; OCDE (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241673>

El ETI indica en qué medida el régimen vigente en un país favorece el comercio, lo que representa un primer paso importante en el proceso de adopción de decisiones, en particular en el contexto de los programas de ayuda para el comercio. En la medida en que se trata de un instrumento de diagnóstico, el ETI no informa sobre las posibles soluciones ni hace recomendaciones específicas. No obstante, sus resultados pueden utilizarse para identificar experiencias exitosas en toda la escala del desarrollo, desde los países con mejores resultados hasta las economías menos avanzadas que obtienen resultados por encima de su capacidad. El análisis posterior de los factores que explicarían esos logros permite identificar buenas prácticas..

EJEMPLOS DE INICIATIVAS LIDERADAS POR EMPRESAS PARA ALCANZAR PUNTOS DE INFLEXIÓN EN EL ÁMBITO DEL COMERCIO

Pasando de una perspectiva macro a una perspectiva micro, es preciso tener en cuenta cómo las iniciativas del sector privado, impulsadas por la necesidad de ampliar las oportunidades de negocio, permiten superar puntos de estrangulamiento críticos. Pueden lograrse efectos de descongestión más amplios si se combinan con otras iniciativas, especialmente del sector público.

Creación de capacidad humana y desarrollo de infraestructuras portuarias

Desde que asumió en 2008 la gestión del puerto de Dakar, en el Senegal, Dubai Ports World (DP World), la empresa de manipulación de contenedores, ha hecho una contribución esencial a la economía senegalesa. El apoyo de DP World al desarrollo de la terminal y de la comunidad local ha permitido generar más de 200 puestos de trabajo locales y proporcionar a los empleados de la terminal una formación especializada que ha mejorado su capacidad y ha elevado su nivel de eficiencia operativa a niveles mundiales. La ampliación aumentó la capacidad de menos de 300.000 TEU (unidades equivalentes a 20 pies) a más de 600.000 TEU. Entre los resultados obtenidos cabe citar una reducción significativa del tiempo de parada de las embarcaciones y un aumento espectacular de las importaciones y exportaciones de mercancías que ha beneficiado tanto al comercio entre países africanos como a la economía del Senegal. Las mejoras introducidas contaron con la financiación del Banco Africano de Desarrollo.

Mejora de la seguridad vial

La elevada tasa de accidentes en las carreteras africanas representa un obstáculo para el comercio y una de las principales causas de lesiones y muertes. La mejora de la seguridad en los corredores comerciales es una forma eficaz de facilitar el comercio en el continente. En este contexto, el Grupo TOTAL se ha asociado con el Banco Mundial para mejorar la seguridad en los corredores de transporte prioritarios de África, lo que a su vez ha mejorado la eficiencia de algunos de los principales corredores de comercio internacional y de tránsito (Grupo TOTAL y Banco Mundial, véase <http://www.oecd.org/aidfortrade/48368666.pdf>).

Participación de los pequeños productores y producción de volúmenes importantes

Debido a sus numerosos usos industriales finales, la yuca es uno de los seis cultivos identificados como prioritarios por el Ministerio de Agricultura de Nigeria. Sin embargo, al margen de algunas iniciativas pioneras para elaborar productos con valor añadido (por ejemplo, harina de yuca de alta calidad), la producción actual solo se utiliza para productos alimenticios tradicionales. Para que estas incipientes cadenas de valor resulten rentables será necesario superar los retos logísticos a los que se enfrentan las redes de pequeños productores y la extremadamente baja relación entre el valor y el peso a granel, así como los obstáculos en la infraestructura de transporte. La Corporación para el Desarrollo de la Yuca, una entidad público-privada, se ha creado para impulsar el progreso del sector mediante el establecimiento de puntos de recogida que permiten a los pequeños productores reunir sus cargas para facilitar su transporte a larga distancia. La mejora de la infraestructura subyacente y la adaptación de los modelos de negocio pueden estimular la inversión privada en el sector agrícola nigeriano (Foro Económico Mundial, 2014b).

Embalaje, almacenamiento y elaboración para reducir las pérdidas y añadir valor

A pesar de que la India es el segundo mayor productor de tomates del mundo, la cadena de suministro está extremadamente fragmentada. La existencia de una serie de obstáculos relacionados con la cadena de suministro contribuye a unas pérdidas del 25-30% durante la cosecha, en el transporte y en los *mandis* (mercados locales). CHEP y Unilever están colaborando en un proyecto piloto para mejorar el embalaje de transporte con el objetivo de reducir los costos y aumentar el valor de la producción (Foro Económico Mundial, 2014c).

Incentivar el comercio entre las pequeñas y medianas empresas

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) constituyen una importante fuente de empleo y crecimiento para las economías nacionales. Tradicionalmente, esas empresas exportan poco. Un estudio sobre las empresas francesas (excluidas las basadas en Internet) concluyó que el 65% de las empresas de mayor tamaño realiza actividades de exportación, frente a solo el 3% de las más pequeñas. Internet ayuda a las pymes a participar en la actividad empresarial mundial. Por ejemplo, eBay y la Web, al proporcionar a las pymes un acceso más fácil a los mercados internacionales, han contribuido considerablemente a cambiar las tendencias. La página eBay trabajó mediante un programa piloto con los usuarios de pequeñas empresas a fin de eliminar los obstáculos a los que se enfrentan los compradores y vendedores internacionales, facilitando la comunicación, la manipulación y el envío para proporcionar transparencia sobre los costos en destino y las fechas de entrega. Los resultados preliminares sugieren que la eliminación de este tipo de obstáculos podría traducirse en un aumento del 60-80% en la actividad transfronteriza de los pequeños vendedores (Foro Económico Mundial, 2013).

Estos ejemplos ponen de manifiesto que la facilitación del comercio no existe en el vacío. Un amplio conjunto de colectivos interesados, muchos de los cuales tal vez no se consideran directamente conectados a las corrientes comerciales, necesitan ver los beneficios del trabajo común para que las cadenas de valor funcionen. Cuanto más valor se añade a las cadenas de suministro, más incentivos existen para asegurar la resolución de los problemas que se presenten.

COLABORACIÓN EN LA APLICACIÓN: ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

Aunque durante los últimos 10 años el comercio ha registrado elevadas tasas de crecimiento en el Brasil, las empresas aún se enfrentan a algunos obstáculos. Según una encuesta de opinión realizada por la Confederación Nacional de la Industria (CNI), el 44% de las empresas considera que la burocracia aduanera es un motivo de preocupación (*Entraves às Exportações Brasileiras*, encuesta de la CNI, 2014). A la vista de estos resultados, el Brasil comenzó a implantar un sistema de ventanilla única (*portal único*).

La finalidad del *portal único*, que se puso formalmente en marcha en abril de 2014 mediante un decreto presidencial, es hacer más competitivos los trámites comerciales en el país, aumentando la transparencia para todas las partes interesadas. Se pretende con ello reducir en un 38% (de 13 a ocho días) el plazo medio necesario para exportar, y en un 41% (de 17 a 10 días) el plazo medio necesario para importar. Este sistema integrado permitiría al Brasil reducir la burocracia y los requisitos de documentación, simplificar los trámites y hacer que el proceso resulte más sencillo de utilizar por los operadores comerciales.

La implantación de la ventanilla única exigirá la coordinación de diferentes organismos que tienen distintas prioridades. La Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) y la Secretaría de Asuntos Aduaneros (Receita Federal) dirigen el proyecto, en el que también desempeñan un papel otros organismos que participan en operaciones comerciales.

Las enseñanzas extraídas son las siguientes:

- Un adecuado apoyo presidencial es beneficioso. Durante la etapa de preparación, el Gobierno creó estructuras destinadas a servir de base futura para el proyecto. El apoyo de las principales partes interesadas, incluso a nivel presidencial, está contribuyendo a consolidar el proyecto de ventanilla única como una de las prioridades principales de la Administración. Por ejemplo, en abril de 2014 se estableció mediante decreto presidencial un mecanismo de cooperación entre los organismos pertinentes, la SECEX y la Receita Federal (los dos órganos principales que se encargan de gestionar el proyecto). Además, el decreto estableció las características esenciales del sistema de ventanilla única que se adoptará.
- Los órganos de coordinación designados y la buena gestión ayudan a gestionar el proceso. Para coordinar las diferentes prioridades y puntos de vista de las múltiples partes interesadas, el Brasil creó un comité de gestión compuesto por representantes de la SECEX y de la Receita Federal. El comité articula las cuestiones interinstitucionales y coordina las líneas de trabajo, los grupos de trabajo y otros organismos participantes. Además del comité de gestión, el Gobierno estableció un órgano de gestión en el que pueden participar los miembros de otros organismos pertinentes. Por último, el proyecto designó a la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) para arbitrar y articular las cuestiones interministeriales. Una coordinación eficaz requiere un proceso de toma de decisiones claro que comience con la identificación de todas las funciones principales y puntos de decisión y designe posteriormente a los responsables de adoptar las decisiones. Este proceso permite que todas las partes implicadas entiendan claramente su papel en las decisiones importantes y el nivel de participación requerido. Aunque el comité de gestión supervisa todo el proceso, carece de poder ejecutivo, situación que podría retrasar la aplicación si las prioridades de los organismos cambiasen en un futuro.
- La implicación del sector privado es importante para que un proyecto tenga éxito. El Gobierno del Brasil firmó un acuerdo de cooperación con Procomex, una alianza de asociaciones y grandes empresas brasileñas. Los representantes del sector privado participan en reuniones y talleres dirigidos por Procomex para describir los procesos empresariales actuales, identificar los obstáculos existentes y examinar posibles formas de mejorar los procesos. Los representantes del sector privado también ayudan a definir y validar los procedimientos nuevos. Por otra parte, el Gobierno ha trabajado directamente con las empresas para debatir sus puntos de vista sobre los obstáculos al comercio y pedirles que formularan recomendaciones a fin de perfeccionar el proyecto de ventanilla única. Para el éxito del proyecto, es de capital importancia atraer el apoyo y las aportaciones del sector privado, ya que ayuda al Brasil a crear una visión colectiva del punto de llegada que se espera alcanzar. El país ha logrado crear una visión sobre medidas específicas de los procesos.
- Los diagnósticos pueden dar lugar a mejoras, señalar riesgos y sugerir formas de mitigarlos. El diagnóstico inicial se centró en los procedimientos de exportación existentes. El Brasil estudió cerca de 48 procesos en los que participaban unos 16 organismos públicos (cifras estimadas a partir de materiales del Gobierno brasileño). La Receita Federal realizó estudios sobre los plazos de las distintas fases del proceso de importación y las autoridades aduaneras estimaron el tiempo transcurrido desde el atraque hasta la recepción de las mercancías por parte de los importadores marítimos en ocho importantes puertos brasileños. Con el objetivo de identificar las fases en que las posibilidades de mejora fueran mayores, se estimó el tiempo requerido en cada una de ellas. Además, se midió la variabilidad del tiempo invertido en las distintas fases. SECEX y la Receita Federal identificaron asimismo 30 riesgos potenciales que podrían afectar a la ejecución satisfactoria de los proyectos, clasificándolos en función de su probabilidad y sus posibles repercusiones. Los organismos sugirieron medidas para mitigar esos riesgos, que abarcaban aspectos tales como la tecnología, la elaboración de nuevos diseños complejos, el apoyo público de las partes interesadas y los riesgos dimanantes del sector privado y las organizaciones internacionales.

La identificación de los intereses de cada una de las partes interesadas y de los efectos del proyecto permite ajustar la estrategia de comunicación, así como los mensajes clave y su frecuencia, lo que a su vez hace posible un empleo eficiente y más preciso de los recursos. La participación del sector privado es importante para lograr un diseño eficaz de los procesos y un diagnóstico apropiado. El sector privado presiona para que las medidas se apliquen con prontitud, y el Gobierno reacciona a esa presión otorgando prioridad a los procedimientos de exportación.

El Gobierno también es consciente de otros elementos que tienen efectos similares en las operaciones comerciales y que deberían abordarse al margen del proyecto de ventanilla única. Un ejemplo interesante es la amplia gama de interacciones entre organismos que era necesaria para importar/exportar en el sector del automóvil y que incluía requisitos de dudosa justificación, como la inspección fitosanitaria de las paletas de madera en que se transportan los componentes de automoción. El Gobierno brasileño, en colaboración con las empresas fabricantes de automóviles, fue introduciendo mejoras en los procedimientos de importación del sector, y los resultados ya son visibles. Los procesos de importación en el Brasil comienzan con la obtención de una licencia que, en la mayoría de los casos, debe concederse antes de la expedición de los productos (entrevistas con empresas del sector del automóvil; véase http://www.receita.fazenda.gov.br/manuaisweb/importacao/topicos/procedimentos_preliminares/licenciamento_da_importacao/pedido_de_licenciamento.htm). Tras este primer trámite, la carga se envía al país, donde se somete a un proceso de manipulación, escaneo y despacho por parte de las autoridades aduaneras y a un proceso de inspección por parte del Ministerio de Agricultura antes de volver a cargarse para proceder a su entrega. Anteriormente había otros trámites que retrasaban la salida de la carga del puerto. Por ejemplo, en el caso de la carga importada para su reexportación, la aplicación de trámites adicionales de exención de los derechos podía dilatar cuatro días más el proceso. El Gobierno brasileño y las empresas fabricantes de automóviles trabajaron en estrecha colaboración para modernizar la administración en frontera y los procedimientos de reexportación y obtuvieron buenos resultados, reduciendo el plazo de entrega a tres días en el caso de algunas empresas (entrevistas con empresas del sector del automóvil del Brasil).

Esta mejora se debe a las dos medidas siguientes:

- Introducción de una exención fiscal (devolución de derechos) - Esa medida es importante porque el impuesto incrementa en un 25% el valor del transporte internacional de carga (véase http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.893.htm). Como el trámite de exención duraba cuatro días y podía entorpecer las actividades de producción, las empresas preferían en ocasiones pagar el impuesto en vez de esperar a que concluyera el trámite. El Gobierno ha simplificado este proceso, que actualmente se lleva a cabo sin demoras. Además, se han simplificado los criterios de exención. Por ejemplo, para beneficiarse de la exención, las empresas tenían anteriormente que declarar una estimación de la parte de la carga que preveían reexportar y de su volumen real en el momento del envío. Actualmente, la decisión se basa únicamente en el volumen real de productos reexportados, un cambio que simplifica los procesos internos de las empresas. Esta medida se ha traducido en una reducción del plazo de entrega en cuatro a cinco días.
- Agilización de los trámites de despacho de aduana mediante un régimen especial: Línea azul, una iniciativa puesta en marcha en 2004 (Receita Federal do Brasil, <http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/linhaazul/emphab.htm>), es un régimen especial que da prioridad al despacho de aduana, con escasa intervención en materia de inspecciones aduaneras. El Gobierno ha elevado el número de empresas inscritas a 49, de las que 14 son empresas del sector del automóvil (Receita Federal do Brasil, <http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/linhaazul/emphab.htm>). Gracias a esta decisión, ha aumentado el número de fabricantes de automóviles que pueden beneficiarse del régimen, y estos pueden desplazar casi el 100% de sus importaciones (según revelan las entrevistas con empresas del sector del automóvil en el Brasil) sin necesidad de inspección física, lo que hace que el proceso de despacho sea más rápido y fiable. Esta medida se ha traducido en una reducción de un día en el plazo de entrega.

El Brasil ha trabajado para abordar las principales prioridades identificadas por las empresas fabricantes de automóviles y ha sido capaz de lograr avances inmediatos. A pesar de estas mejoras recientes, las empresas podrían beneficiarse de procesos aún más eficientes. Por ejemplo, el tiempo de tramitación de las importaciones podría reducirse a dos días mediante cambios en la concesión de las licencias agrícolas y avances en la reforma de los procedimientos de despacho de aduana. Obviamente, los resultados comerciales se ven afectados por un amplio conjunto de problemas relacionados con la competitividad, y es necesario asignar de manera inteligente los escasos recursos disponibles para la reforma. La participación de las empresas en el establecimiento de las prioridades de reforma y en la aplicación de esta puede contribuir a lograr un equilibrio efectivo. Además, existen diversos problemas relacionados con los impuestos y las infraestructuras que socavan la competitividad comercial de las empresas brasileñas.

CONCLUSIONES

Significant scope exists for greater co-ordination of trade facilitation funding and expertise, building on public and Hay un margen considerable para una mayor coordinación de los fondos y los conocimientos, basada en la experiencia de los sectores público y privado, que permita apoyar eficazmente la aplicación del AFC.

El objetivo principal de esa coalición público-privada es asegurar una intervención a escala más ágil y específica. La aplicación de medidas de facilitación del comercio más amplias, mejor diseñadas, más coordinadas y más transparentes beneficiaría a los gobiernos, las empresas y los donantes de los países en desarrollo.

Los ejemplos de aplicación que se han mencionado supra, procedentes de informes sobre iniciativas de facilitación del comercio, se limitan a uno o dos países y proyectos al año. Un ejercicio más amplio permitiría un intercambio de mejores prácticas de mayor alcance regional y una mayor integración con otras actividades de desarrollo. Una participación amplia y orientada hacia la demanda por parte del sector privado aumentaría la confianza de los organismos donantes en los efectos de su financiación.

La coalición público-privada podría tomar como punto de partida la actual labor de facilitación del comercio y otras iniciativas similares, en un proceso que incluyese los siguientes puntos:

- evaluación de las necesidades y solicitud de ayuda por parte de los gobiernos receptores
- evaluación por parte del sector privado multinacional y local de los obstáculos existentes y de las oportunidades comerciales viables
- evaluación de las necesidades de financiación por parte de los donantes
- establecimiento de las prioridades en materia de conjuntos de medidas de reforma y mecanismos de aplicación mediante la colaboración entre las distintas partes interesadas
- suministro de conocimientos técnicos especializados, fondos y servicios de gestión de proyectos
- supervisión constante a través de consejos regionales y/o sectoriales dedicados a la cadena de suministro, comunicación de los principales indicadores de resultados e intercambio activo de las mejores prácticas
- supervisión y orientación regulares en el plano mundial.

En conclusión, hay signos alentadores de un aumento del recurso a la formación de coaliciones para poner en práctica medidas de facilitación del comercio. La cooperación flexible entre donantes, instituciones internacionales, gobiernos receptores y sector privado mejorará el trabajo de cada uno de ellos. El Foro Económico Mundial cuenta con un margen importante para explotar sinergias en las diferentes etapas de su labor de facilitación del comercio, proporcionando así un mecanismo para facilitar la cooperación público-privada.

BIBLIOGRAFÍA

Browne, C., *et al.* (2015), "The executive opinion survey: the voice of the business community", en *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, págs. 85-96, FEM.

Confederación Nacional de Industria (CNI), Encuesta (2014), *Entraves às Exportações Brasileiras*.

Sistema de notificación por parte de los países acreedores de la OCDE (2015), *Aid Activity database*, Publicaciones de la OCDE, París.

TOTAL and World Bank Africa Road Safety Corridors Initiative, "Building Trade Capacity in Developing Countries: Private-Sector Contribution to Aid for Trade", <http://www.oecd.org/aidfortrade/48368666.pdf>.

Foro Económico Mundial (2013), "eBay: Ramping up trade growth among smaller enterprises", *Enabling Trade: Valuing Growth Opportunities*, estudio monográfico, FEM, Ginebra.

Foro Económico Mundial (2014a), *The Global Enabling Trade Report 2014*, FEM, Ginebra.

Foro Económico Mundial (2014b), "Nigerian cassava flour: broadening value chains for traditional crops", *Enabling Trade: From Farm to Fork*, estudio monográfico, FEM, Ginebra.

Foro Económico Mundial (2014c), "Indian tomatoes: adding value and reducing losses through processing", *Enabling Trade: From Farm to Fork*, estudio monográfico, FEM, Ginebra.