

CAPÍTULO 7

CÓMO CONTRIBUYE LA AYUDA PARA EL COMERCIO A REDUCIR LA CARGA DE COSTOS COMERCIALES DE LAS PYMES

Contribución del Centro de Comercio Internacional

Resumen: *Las pequeñas y medianas empresas (pymes) constituyen la columna vertebral de la actividad económica tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Las pymes tienden a ser menos productivas que las grandes empresas, y esa diferencia de productividad es particularmente acusada en los países en desarrollo. Los datos muestran que las pymes que se integran en los mercados mundiales -ya sea directa o indirectamente- son más productivas que las que no participan en el comercio internacional. Por consiguiente, es probable que la integración en los mercados mundiales y regionales contribuya a reducir la brecha de productividad entre las pymes y las grandes empresas, lo que redundará en una mayor inclusividad del crecimiento.*

Para las pymes, los costos fijos relacionados con el comercio son desproporcionadamente onerosos y crean una situación de desventaja respecto de las grandes empresas, a las que resulta más fácil hacer frente a esos costos. Por ello, la reducción de los costos fijos del comercio puede contribuir a hacer más inclusivo ese comercio. Los datos de estudios que se ofrecen en este capítulo muestran que los costos relacionados con el acceso a la información, el acceso a la financiación del comercio o las cargas reglamentarias son particularmente importantes para la actividad del sector privado. Con miras a preparar soluciones eficaces para reducir los costos pertinentes, en particular los que se producen en la frontera, es útil la colaboración entre los sectores público y privado.

INTRODUCCIÓN

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son parte integrante del desarrollo económico, particularmente en los PMA, y un componente esencial del desarrollo sin exclusiones y sostenible. En la mayoría de los países, las pymes representan más del 90% de todas las empresas privadas y más del 60% del empleo. Por ello es justo decir que constituyen la columna vertebral de la actividad económica en la mayoría de las economías. No es sorprendente, por lo tanto, que la salud del sector de las pymes se considere un buen indicador de la robustez general de la economía de un país.

Los datos empíricos muestran que las pymes son, en general, menos productivas que las grandes empresas y pagan salarios más bajos. Pero el tamaño de esa brecha de productividad entre las pymes y las grandes empresas difiere en los distintos países y tiende a ser mayor en el mundo en desarrollo. Es probable que la brecha de productividad sea un factor determinante para la cohesión económica y social en una economía, lo que a su vez tiende a configurar la distribución de los ingresos y la probabilidad de expansión de las pymes.

Las pymes son, por definición, pequeñas, aunque su tamaño difiere de unos países a otros, y en buena parte del mundo en desarrollo son en su inmensa mayoría microempresas. Algunos países, especialmente los PMA, se caracterizan por la ausencia de una franja intermedia, es decir, un sólido segmento de empresas de tamaño mediano. La posible consecuencia de ello es, una vez más, que las grandes empresas carecen en general de competidores internos, lo que puede dar lugar a ineficiencias y comportamientos no competitivos.

Las pymes que están directa o indirectamente integradas en los mercados regionales o mundiales tienden a ser más productivas y de mayor tamaño que las que no participan en ese comercio. La relación entre el comercio, por una parte, y la productividad y el tamaño de las empresas, por la otra, tiene muchas facetas y orientaciones, de forma que las empresas productivas intervienen más fácilmente en el comercio, lo que a su vez contribuye a mejorar su productividad. Por consiguiente, la reducción de los costos del comercio puede favorecer la mayor integración de las pymes en los mercados regionales y mundiales y aumentar su productividad, promoviendo así crecimiento inclusivo.

¿Qué es una pyme?

El término "pyme" abarca un amplio espectro de definiciones que varían entre los diferentes países y regiones. Las organizaciones internacionales y las instituciones financieras utilizan sus propias directrices para definir lo que es una pyme. Sin embargo, casi todas las definiciones se basan en alguna combinación del número de empleados, el volumen de negocio y el tamaño de los activos. En cuanto al número máximo de empleados, el Banco Mundial aplica un límite de 300 empleados por empresa, que el Banco Interamericano de Desarrollo rebaja a 100 empleados, y el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo a 50 empleados.

Cuadro 7.1 Número máximo de empleados por el que se definen las pymes en determinados países

Países (ordenados por INB per cápita)	Número máximo de empleados de las pymes	Países (ordenados por INB per cápita)	Número máximo de empleados de las pymes
Noruega	100	Viet Nam	300
Suiza	250	Bangladesh	100
Brasil	100	Ghana	100
Tailandia	200	Tanzanía	20
Moldova	250	Malawi	50
Egipto	50		

Fuente: Gibson y van der Vaart (2008).

Las definiciones varían también considerablemente de uno países a otros y no siempre confirman la suposición de que las cifras máximas de empleados son mayores en los países más ricos. Así se aprecia, por ejemplo, en el cuadro 7.1, basado en Gibson y van der Vaart (2008), en el que puede comprobarse que en Viet Nam, las empresas se consideran de pequeño y mediano tamaño si tienen, como máximo, 300 empleados; mientras que en Noruega se consideran grandes a partir de 100 empleados.

¿Cuál es el grado de eficacia de las pymes?

Los estudios parecen indicar que las pymes suelen ser menos productivas que las grandes empresas, en parte porque tienden a participar en sectores con mayor intensidad de mano de obra y no se benefician de economías de escala (Wymenga *et al.*, 2011). Así ocurre especialmente en el caso de los países en desarrollo, en los que no pueden utilizarse técnicas de fabricación avanzadas debido a la insuficiente financiación, a un entorno normativo deficiente o a otros fallos del mercado. Esa menor productividad se ve confirmada por las estadísticas presentadas en el cuadro 7.2, en el que se muestran la participación de las pymes en el empleo y su contribución al PIB en algunos países. En la mayoría de los casos, la participación en el empleo es mayor que la contribución al PIB, lo que implica que la productividad media de los empleados de las pymes es inferior a la de los empleados de grandes empresas. Constituyen una excepción los Estados Unidos, donde los empleados de pymes parecen ser tan productivos como los de grandes empresas.

Cuadro 7.2 Importancia de las pymes para el comercio y la actividad económica				
País	Proporción de empresas (%)	Participación en el empleo (%)	Valor añadido al PIB (%)	Proporción de pymes exportadoras (%)
Brasil	99,9	77	61	11 (S)
Canadá	99,7	60	-	-
Chile	98,9	80	25	15
China	99,0	73	60	40-60 (M)
Colombia	96,4	84	-	20
UE	99,8	70	61	-
India	95,0	80	40	32 (M)
Japón	99,0	72	52	14 (M)
México	99,8	74	52	-
Nueva Zelandia	99,8	75	-	-
Suecia	96,3	60	57	24 (M)
Taiwán	96,3	80	-	56 (M)
Estados Unidos	99,9	50	50	31 (M)

Nota: Proporción de empresas que son pymes y participación de las pymes en el empleo y el PIB. Proporción de pymes que realizan actividades de exportación. (M) y (S) indican que los datos se refieren únicamente al sector manufacturero o al de servicios.

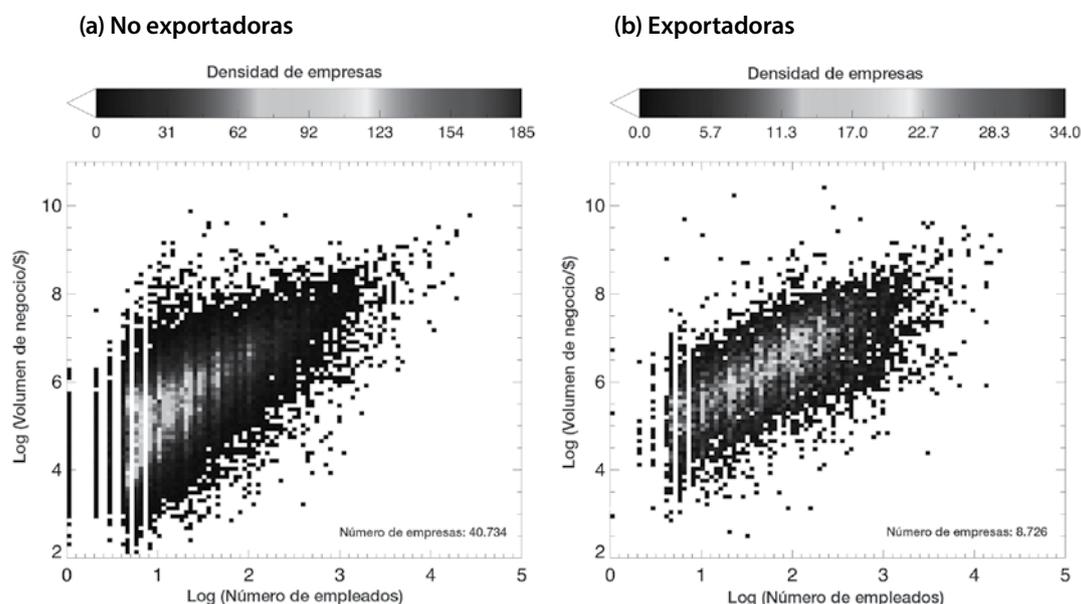
Fuente: OCDE (2014).

Las diferencias de productividad entre las pequeñas y las grandes empresas tienden a ser más acusadas en los países en desarrollo que en los industrializados. En OCDE-CEPAL (2013) se señala que, en Alemania, la productividad de las pequeñas empresas representa aproximadamente el 70% de la productividad de las grandes empresas. En cambio, en la Argentina, la productividad de las pequeñas empresas no llega al 40% de la de las grandes empresas, y en el Brasil la proporción es inferior al 30%. En algunos países, la brecha de productividad entre las pequeñas y las grandes empresas es sustancial. En la India, por ejemplo, las empresas con más de 200 empleados son 10 veces más productivas

que las empresas con una plantilla de entre 5 y 49 empleados (Abe *et al.*, 2014). La productividad de las pymes difiere también sustancialmente entre los distintos países asiáticos, de modo que la productividad laboral es dos veces mayor en Indonesia que en la India, y más de dos veces mayor en Tailandia que en Indonesia (Abe *et al.*, 2014).

Las empresas pequeñas y menos productivas pueden tener más dificultades para acceder a los mercados mundiales. Los mapas de calor del gráfico 7.1 muestran que hay pequeñas empresas con un gran volumen de negocios y de exportaciones (en particular, en el sector de los servicios), pero que es mucho más frecuente que las empresas exportadoras tengan alrededor de 100 empleados (los puntos rojos se sitúan en el valor 2 en el eje horizontal). Esta constatación basada en datos de las encuestas de empresas del Banco Mundial coincide con las conclusiones de estudios empíricos más complejos que muestran que las empresas exportadoras suelen ser de mayor tamaño y más productivas que las empresas sin presencia en el comercio internacional (por ejemplo, Bernard *et al.*, 2007).

Gráfico 7.1 Volumen de negocio y número de empleados de las empresas: densidades de empresas no exportadoras y exportadoras



Fuente: Cálculos del ITC basados en datos de las encuestas de empresas del Banco Mundial.

¿Por qué los costos fijos relacionados con el comercio tienen más importancia para las pymes?

La existencia de costos fijos relacionados con el comercio es probablemente una de las principales razones por las que las empresas más pequeñas y menos productivas tienen dificultades para exportar. De hecho, según el artículo pionero de Melitz (2003), los costos fijos relacionados con el comercio crean una brecha entre las empresas más grandes y las más pequeñas, ya que solo las primeras pueden obtener beneficios y, al mismo tiempo, pagar los costos fijos de exportación. Las empresas que consiguen realizar exportaciones son ya más productivas al comenzar su actividad, y se vuelven todavía más productivas gracias a esa capacidad de exportación.

La idea de que los costos fijos afectan desproporcionadamente a las pymes está también presente en los estudios de casos concretos y en las publicaciones especializadas. Los datos citados por Lattimore *et al.* (1998) indican que, en el período 1994-1995, las pymes soportaron aproximadamente el 85% de la carga de cumplimiento de las regulaciones, mientras que su participación en el PIB fue solo del 30%, aproximadamente. A diferencia de las grandes empresas, la mayoría de las pymes no poseen departamentos comerciales internos o internacionales con expertos que sepan cómo hacer frente de manera eficaz a los costos comerciales pertinentes. Las pymes suelen tener recursos limitados y un umbral más bajo de absorción de riesgos, especialmente cuando operan en mercados sumamente

competitivos (OCDE, 2006). Además, el hecho de que las pymes tiendan a comerciar con cantidades menores implica que los costos comerciales fijos constituyen a menudo una proporción más elevada del costo unitario de sus mercancías en comparación con competidores que exportan volúmenes mayores.

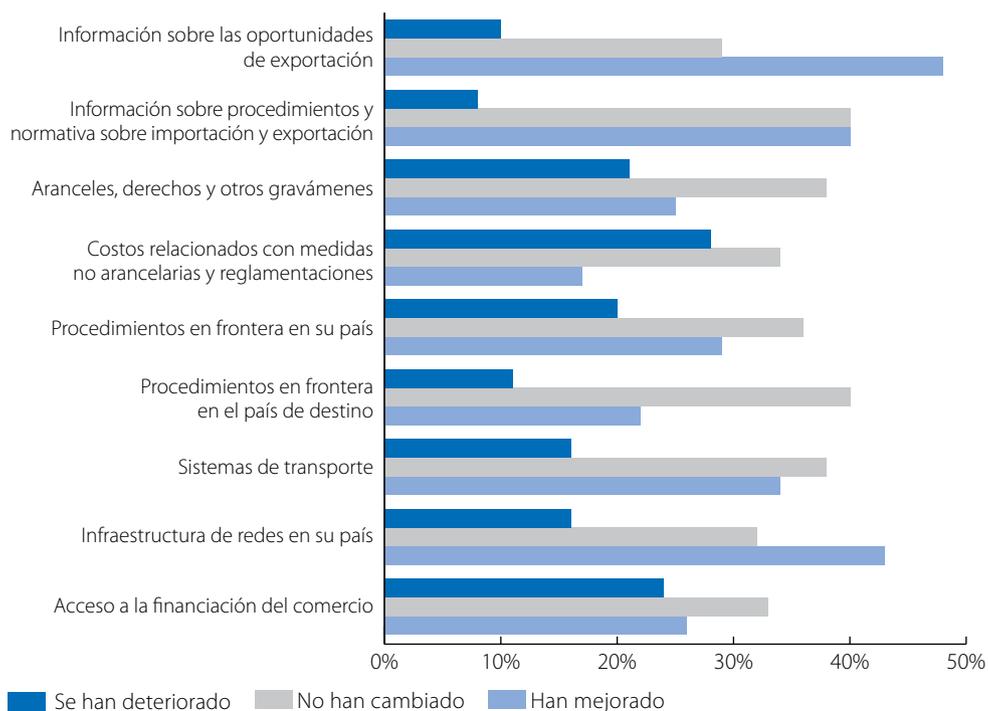
Por consiguiente, los costos fijos relacionados con el comercio tienen gran importancia para las pymes y pueden mermar sus oportunidades de aumentar la productividad mediante la actividad comercial. Es decir, las pymes figuran, probablemente, entre los principales beneficiarios de las iniciativas destinadas a reducir tales costos en el contexto de la ayuda para el comercio.

LOS COSTOS DEL COMERCIO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL SECTOR PRIVADO

Como parte del ejercicio de vigilancia y evaluación llevado a cabo en el marco del Quinto Examen Global de la Ayuda para el Comercio, se preguntó a las empresas del sector privado por su experiencia en lo relativo a los costos del comercio y sus prioridades para reducir esos costos en el futuro, sobre todo los relacionados con los procedimientos en la frontera. Se recibieron respuestas de 521 empresas, de las que 103 eran grandes empresas (más de 250 empleados), 94 empresas medianas (entre 50 y 250 empleados), 161 pequeñas empresas (entre 10 y 50 empleados) y 158 microempresas (menos de 10 empleados).

En cuanto a la experiencia de esas empresas respecto de los costos del comercio de los cinco últimos años, el cuadro resultante es relativamente positivo, en el sentido de que pocos de los encuestados han observado un deterioro de la situación. Las respuestas fueron similares, con independencia del tamaño de las empresas.

Gráfico 7.2 ¿Cómo han evolucionado los siguientes aspectos de los costos del comercio durante los cinco últimos años?



Fuente: Encuesta de seguimiento del ITC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241412>

Gráfico 7.3 ¿Cuáles son los tres factores cuya mejora consideran más importante?
- Pymes y grandes empresas



Nota: Las pymes se definen como empresas con menos de 250 empleados. El gráfico refleja las respuestas de 418 pymes y 103 grandes empresas.

Fuente: Encuesta de seguimiento del ITC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241425>

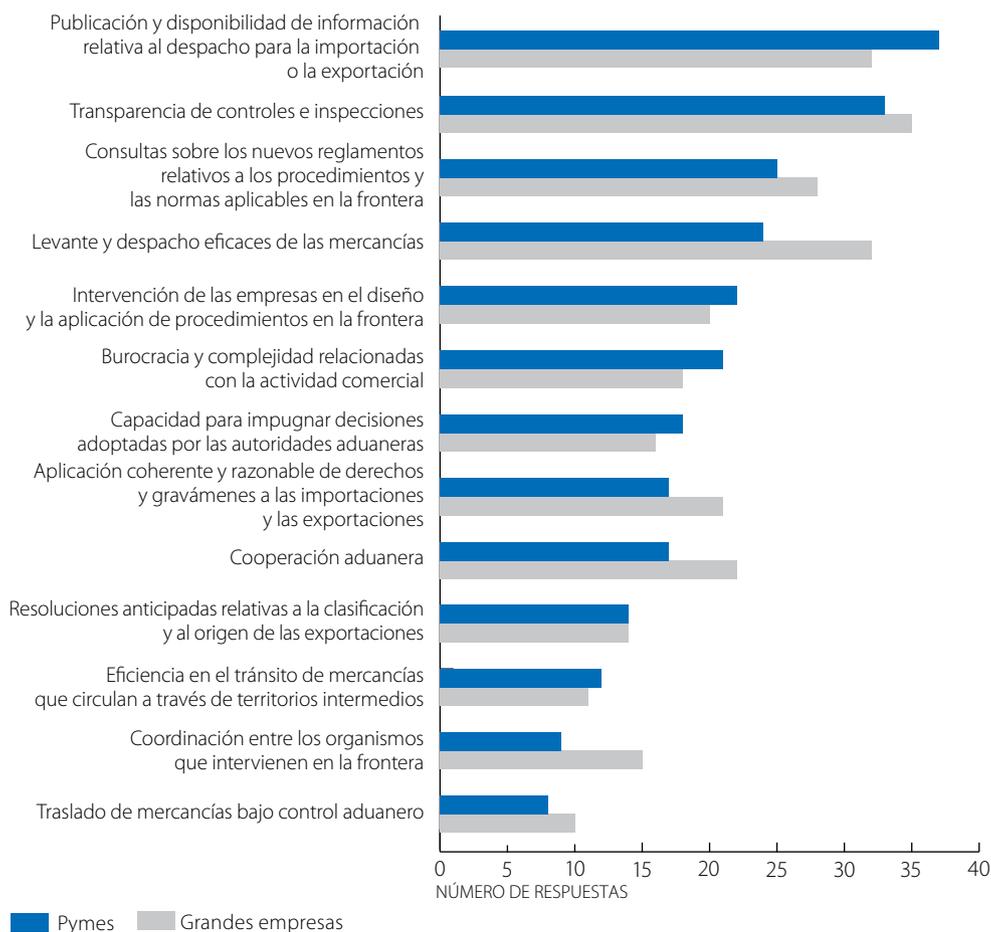
En ese ejercicio, se distinguió entre los costos a los que han de hacer frente las empresas para obtener información sobre procedimientos y reglamentaciones y los costos que les ocasionan las medidas no arancelarias y las cargas reglamentarias. Estos últimos abarcan, además de los costos del cumplimiento efectivo de las normas y reglamentaciones, los costos en los que hay que incurrir para demostrar que se han cumplido esas normas y reglamentaciones, es decir, los costos de certificación.

Se preguntó también a las empresas por los aspectos de los costos comerciales cuya mejora consideraban más importante, y se les pidió que indicasen los tres factores a los que otorgaban mayor prioridad. Las conclusiones se recogen en el gráfico 7.3 infra, agrupadas por tamaño de las empresas encuestadas y presentando por separado los resultados correspondientes a las pymes y a las grandes empresas.

Cabe destacar los resultados siguientes:

- La mejora considerada más prioritaria tanto por las grandes empresas como por las pymes es el acceso a la información sobre oportunidades de exportación, lo que muestra que los exportadores necesitan, ante todo, identificar los compradores potenciales, antes de enfrentarse a los obstáculos que dificultan el suministro de las mercancías o los servicios.
- La necesidad de introducir mejoras en el acceso a la información sobre oportunidades de exportación tiene mayor importancia para las pymes (más del 60% de las respuestas) que para las grandes empresas (más del 40%). En términos más generales, las respuestas de las grandes empresas se distribuyen casi por igual entre los diferentes aspectos de los costos comerciales, mientras que las respuestas de las pymes se concentran claramente en los tres aspectos más prioritarios.

Gráfico 7.4 ¿Cuáles son los tres factores relacionados con los procedimientos en la frontera cuya mejora consideran más importante?



Nota: Las pymes se definen como empresas con menos de 250 empleados. El gráfico refleja las respuestas de 418 pymes y 103 grandes empresas.

Fuente: Encuesta de seguimiento del ITC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241430>

- Para las pymes, la mejora del acceso a la financiación del comercio es la segunda prioridad más importante, mientras que la tercera prioridad es la mejora del acceso a la información sobre procedimientos y reglamentaciones. Para las grandes empresas, el acceso a la información sobre procedimientos y reglamentaciones ocupa el segundo lugar, mientras que el tercer lugar corresponde a las mejoras en materia de derechos arancelarios y otras cargas.
- Tanto para las pymes como para las grandes empresas, los costos relacionados con el acceso a la información sobre procedimientos y reglamentos se mencionan en el ejercicio con mayor frecuencia que los costos relacionados con el cumplimiento de disposiciones reglamentarias. Este resultado está en consonancia con los de estudios más detallados sobre medidas no arancelarias llevados a cabo por el Centro de Comercio Internacional (ITC) en los últimos años, según se expone en la siguiente sección.

Se preguntó también a los exportadores qué importancia tenían para el desempeño de su actividad los diferentes aspectos de la facilitación de los procedimientos en frontera. En las preguntas y las explicaciones al respecto se utilizó en gran medida la terminología del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Las respuestas se representan en el gráfico 7.4, una vez más desglosadas por pymes y grandes empresas. En lo que respecta a los procedimientos en frontera, las diferencias de opinión entre las pymes y las grandes empresas son menos notorias que en el caso de los costos comerciales más generales a los que se refiere el gráfico 7.4.

Las grandes empresas y las pymes mencionan las mismas cuatro mejoras prioritarias de los procedimientos en frontera:

- i. La publicación y disponibilidad de información relativa al despacho para la importación o la exportación ocupa el primer lugar para las pymes y el segundo para las grandes empresas.
- ii. La transparencia de controles e inspecciones ocupa el segundo lugar para las pymes y el primero para las grandes empresas.
- iii. Las consultas sobre los nuevos reglamentos relativos a los procedimientos y las normas aplicables en la frontera ocupan el tercer lugar para las pymes y el cuarto para las grandes empresas.
- iv. El levante y el despacho eficaces de las mercancías ocupan el cuarto lugar para las pymes y el segundo para las grandes empresas (con el mismo número de respuestas en el caso de las grandes empresas que la opción "publicación y disponibilidad de información relativa al despacho para la importación o la exportación").

Asimismo, cabe destacar que la quinta prioridad para las pymes es reforzar la intervención de las empresas en el diseño y la aplicación de procedimientos en la frontera.

Las medidas no arancelarias como obstáculos al comercio: perspectiva del sector privado

En los últimos decenios hemos presenciado una significativa reducción de los obstáculos arancelarios al comercio, en particular gracias a las distintas rondas de negociaciones comerciales multilaterales y los numerosos acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Por ejemplo, los aranceles medios aplicados al comercio de productos manufacturados se han reducido del 40% al final del decenio de 1940 al 4% en 2009 (Love y Lattimore, 2009).

Sin embargo, siguen existiendo obstáculos al comercio, aunque ahora toman más frecuentemente la forma de medidas no arancelarias (MNA). Si bien algunas MNA han suscitado recelos sobre su carácter proteccionista, muchas de ellas responden a la creciente demanda de protección de la salud y la seguridad de los consumidores y del medio ambiente, que se traduce en medidas sanitarias y fitosanitarias, prescripciones sobre rastreabilidad y otras reglamentaciones. Algunas de esas medidas son también consecuencia del mayor número de acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales, que, a falta de una unión aduanera adecuada, pueden dar lugar a normas de origen difíciles de cumplir.

Si bien las MNA suelen ser las mismas para todos los exportadores, sus repercusiones pueden variar significativamente entre las distintas empresas. Para cumplir los reglamentos y obtener los correspondientes certificados se necesitan proveedores y servicios específicos (por ejemplo, proveedores de insumos no tóxicos y laboratorios de ensayo) que pueden no encontrarse cerca de la ubicación de algunas empresas. Además, los costos relacionados con MNA suelen ser costos fijos y, por consiguiente, es probable que afecten desproporcionadamente a las pymes. Incluso es posible que las normas determinen un aumento de las exportaciones de las grandes empresas a expensas de las exportaciones de las empresas más pequeñas, según muestran Anders y Caswell (2007) al evaluar el efecto de la adopción por los Estados Unidos de la norma de evaluaciones por análisis de peligros en puntos críticos de control (APPCC) para las importaciones alimentarias.

Evaluar los efectos comerciales de las MNA utilizando métodos empíricos tradicionales y estadísticas comerciales es una labor considerablemente difícil. Con objeto de complementar las iniciativas emprendidas a ese respecto, el ITC ha llevado a cabo en los últimos años una serie de encuestas generales para recopilar información sobre las MNA tal como las perciben las empresas en los países en desarrollo.

La información relativa a las MNA se ha clasificado tomando como base la clasificación internacional de MNA elaborada conjuntamente por un Equipo de Apoyo Multiinstitucional (EAMI) y adaptada mediante pequeños cambios al contexto de una encuesta de empresas. Además de indicar el tipo de medida que se percibe como obstáculo, en la encuesta se menciona la institución que aplica la medida problemática y se aclara si el problema se debe a la medida en sí misma

o al procedimiento requerido para demostrar que la empresa la cumple. En el segundo caso, la medida no arancelaria se clasifica como obstáculo de procedimiento. El análisis que se ofrece a continuación se basa en la información correspondiente a 23 de los 26 países sobre los que se reunieron y elaboraron datos (véase el cuadro 7.3). En total, 11.567 empresas aceptaron participar en las entrevistas telefónicas.

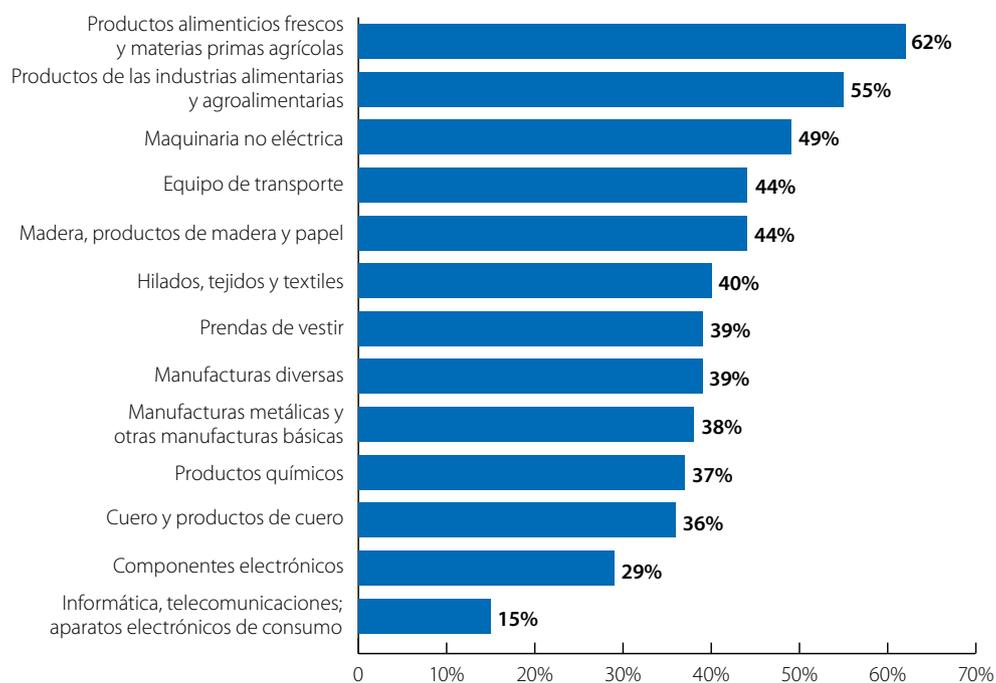
Cuadro 7.3 Lista de países participantes en el ejercicio

África Subsahariana	Oriente Medio y África Septentrional	Asia	América Latina y el Caribe
Burkina Faso	Egipto	Bangladesh*	Colombia*
Côte d'Ivoire	Marruecos	Camboya	Jamaica
Guinea	Estado de Palestina	Indonesia	Paraguay
Kenya	Túnez	Kazajstán	Perú
Madagascar		Sri Lanka	Trinidad y Tabago
Malawi		Tailandia*	Uruguay
Mauricio			
Rwanda			
Senegal			
Tanzanía			

*Nota: * Los resultados correspondientes a Colombia, Tailandia y Bangladesh no se reflejan en el análisis.*

Fuente: ITC (2015).

Gráfico 7.5 Exportadores afectados por obstáculos relacionados con MNA, por sectores



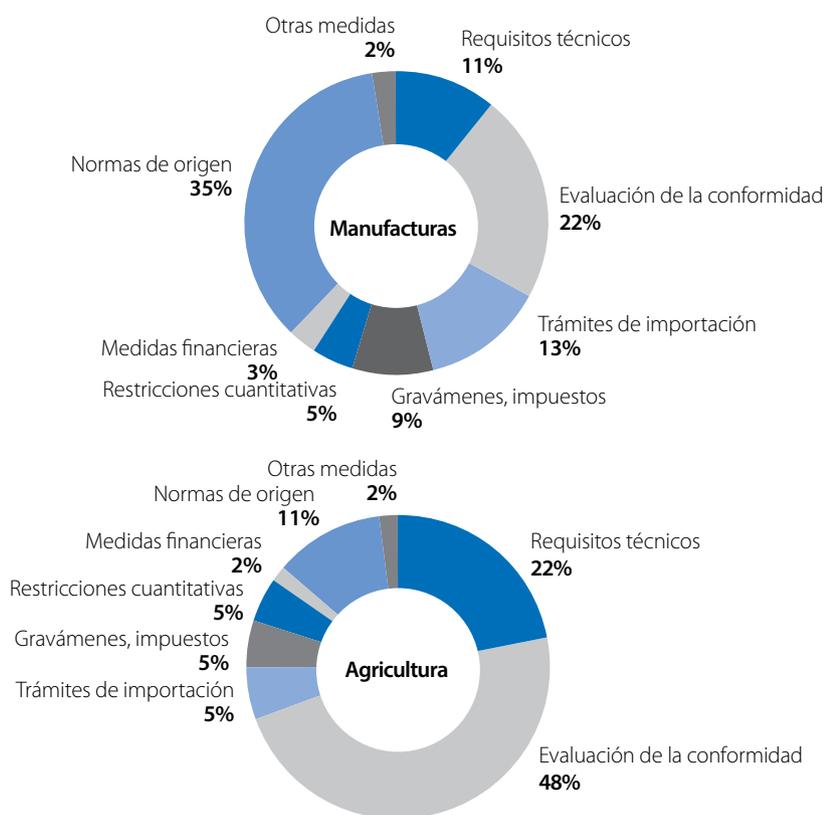
Fuente: Experiencia de las empresas respecto de las medidas no arancelarias - Datos basados en encuestas de países en desarrollo, ITC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893241448>

Los datos del gráfico 7.5 apuntan a que el sector de los productos alimenticios frescos y las materias primas agrícolas es el más afectado, como promedio, en los 23 países abarcados por las encuestas, seguido por el sector de los productos de las industrias alimentarias y agroalimentarias. Los sectores manufactureros, en particular los relacionados con la electrónica, son los menos afectados. La contabilización de MNA se basa en el número de casos notificados por las empresas en relación con esas medidas, habiéndose considerado como casos diferentes al respecto los notificados por una misma empresa en relación con distintos productos o con distintas medidas. Al calcular los totales o los promedios se ha utilizado el mismo factor de ponderación para los distintos países.

El tipo de MNA onerosas difiere también entre los distintos sectores, según se muestra en el gráfico 7.6. Las MNA onerosas aplicadas en el lugar de destino y notificadas por los exportadores de productos de las industrias alimentarias y agroalimentarias se refieren principalmente a procedimientos de evaluación de la conformidad y requisitos técnicos, mientras que los exportadores de productos manufacturados se ven afectados sobre todo por las normas de origen

Gráfico 7.6 Tipos de MNA onerosas aplicadas por países asociados, por sectores

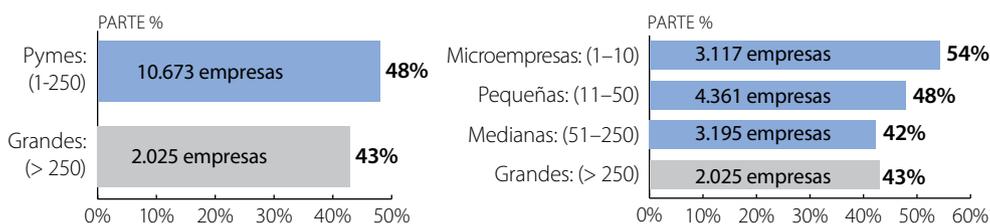


Fuente: Experiencia de las empresas respecto de las medidas no arancelarias - Datos basados en encuestas de países en desarrollo, ITC (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933241452>

El gráfico 7.7 muestra cómo las percepciones de las MNA difieren en función del tamaño de las empresas. En él se representa el porcentaje de empresas de las diferentes categorías basadas en el tamaño que notifican al menos una medida no arancelaria como obstáculo al comercio. En la sección de la izquierda, el 48% de las pymes informa de que sufre los efectos de una medida no arancelaria, como mínimo. La proporción es del 42% entre las grandes empresas. En el caso de las pymes, la cifra más alta corresponde principalmente a las microempresas y las pequeñas empresas, como se observa en la sección izquierda del gráfico. El 54% de las microempresas se declara afectado al menos por una medida no arancelaria, al igual que el 48% de las pequeñas empresas.

Gráfico 7.7 Exportadores afectados por obstáculos relacionados con MNA, por tamaño de las empresas



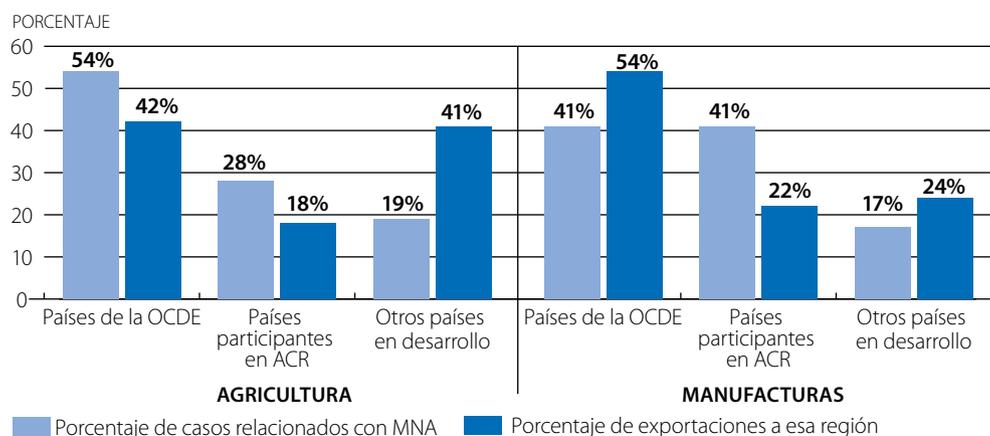
Fuente: Experiencia de las empresas respecto de las medidas no arancelarias - Datos basados en encuestas de países en desarrollo (una empresa se considera afectada por medidas no arancelarias si comunica al menos un obstáculo relacionado con tales medidas), ITC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241467>

En cambio, las respuestas de las medianas y de las grandes empresas son similares: el 42% de las empresas medianas se declara afectado al menos por una medida no arancelaria. En ese contexto, es preciso destacar que la definición de empresa mediana utilizada en el gráfico no se corresponde necesariamente con las definiciones nacionales. En realidad, en algunas de los países encuestados -como Egipto, Malawi y Tanzania- las empresas con más de 50 empleados se consideran grandes.

Si se compara la distribución de los casos de MNA por mercados de destino se aprecia la dificultad de cumplir tales medidas en los distintos mercados. El gráfico 7.8 muestra que la frecuencia de MNA onerosas es mayor respecto de las exportaciones agrícolas destinadas a países de la OCDE. Sin embargo, esa circunstancia se debe en parte a que los países de la OCDE son también el principal destino de las exportaciones agrícolas de los países encuestados

Gráfico 7.8 Porcentajes de casos relacionados con MNA onerosas y de exportaciones a distintos grupos de interlocutores comerciales, por sectores



Nota: El gráfico de barras representa, tanto para el sector agrícola como para el manufacturero, el porcentaje de casos relacionados con MNA aplicadas por países asociados en comparación con el porcentaje estimado de exportaciones de los países encuestados a sus interlocutores regionales y del resto del mundo (países en desarrollo y países de la OCDE). En el cálculo de los porcentajes de exportaciones no se han incluido los minerales ni las armas. Solo se han considerado las MNA notificadas por los exportadores.

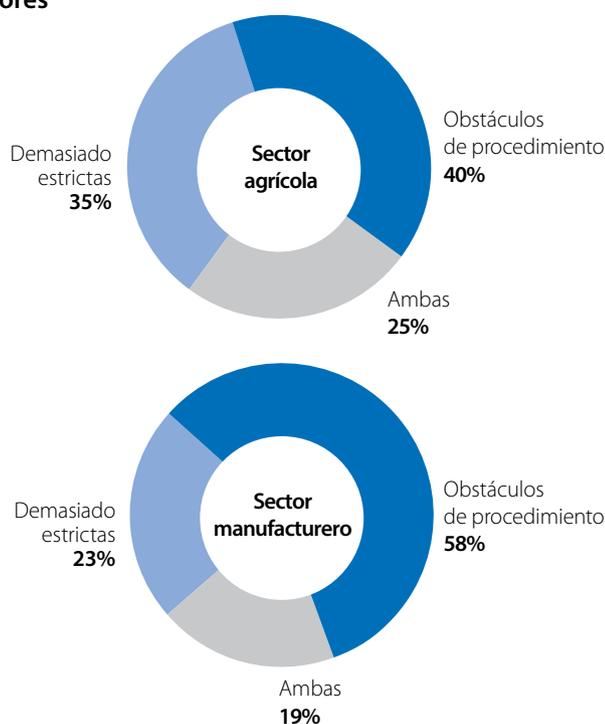
Fuente: Experiencia de las empresas respecto de las medidas no arancelarias - Datos basados en encuestas de países en desarrollo (una empresa se considera afectada por medidas no arancelarias si comunica al menos un obstáculo relacionado con tales medidas), ITC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241472>

El resultado más sorprendente que cabe observar en el gráfico 7.8 es, probablemente, la elevada incidencia de MNA onerosas entre los asociados en el marco de ACR. En proporción al volumen de las corrientes comerciales, las MNA onerosas se notifican con más frecuencia en relación con las exportaciones destinadas a un socio en un ACR que con las destinadas a un socio en la OCDE. La diferencia es incluso más llamativa cuando se comparan las exportaciones destinadas a socios en ACR con las destinadas a otros países en desarrollo. El comercio con los demás países en desarrollo es más voluminoso, pero la incidencia de MNA onerosas es menor. Habida cuenta de esas conclusiones, hay que analizar más a fondo los aspectos relacionados con MNA de los ACR entre países en desarrollo y la aplicación de esos ACR.

Sin duda, la aplicación plantea problemas que se ponen de manifiesto al examinar los aspectos de procedimiento relacionados con las MNA. Cuando se ha preguntado si las cargas causadas por MNA se deben principalmente al carácter demasiado estricto de las medidas o a los obstáculos de procedimiento relacionados con el cumplimiento de las MNA, los obstáculos de procedimiento resultan más importantes que el diseño de las MNA. En particular, ese es el caso del sector manufacturero, en el que el 58% de las empresas indican que los costos relacionados con MNA son causados por obstáculos de procedimiento (gráfico 7.9).

Gráfico 7.9 Razones por las que las MNA son onerosas para los exportadores, por sectores



Nota: El gráfico de barras representa los tipos de obstáculos relacionados con MNA a los que se enfrentan los exportadores de los países encuestados en relación con los productos agrícolas y las manufacturas, y muestra que el 65% de las MNA impuestas a los productos agrícolas (sección de la izquierda) y el 77% de las MNA impuestas a los productos manufacturados (sección de la derecha) se consideran onerosas a causa de los obstáculos de procedimiento.

Fuente: Experiencia de las empresas respecto de las medidas no arancelarias - Datos basados en encuestas de países en desarrollo, ITC (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933241480>

Las respuestas a la encuesta permiten distinguir entre las cargas relacionadas con MNA que tienen su origen en el país exportador y las que se producen en el país asociado. La mayor parte de los obstáculos de procedimiento parecen tener su origen en el país exportador, según se muestra en el gráfico 7.10. Esos obstáculos se relacionan en la mayoría de los casos con cuestiones de plazos, pagos y cargas administrativas relacionadas con MNA.

Gráfico 7.10 Obstáculos de procedimiento relacionados con MNA

Nota: El gráfico de barras muestra los tipos de obstáculos de procedimiento relacionados con MNA que han notificado los exportadores de los países encuestados (incluidas tanto las medidas aplicadas en el país de origen como las impuestas por los países asociados).

Fuente: Experiencia de las empresas respecto de las medidas no arancelarias - Datos basados en encuestas de países en desarrollo, documento técnico del ITC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241498>

SUPERAR LOS OBSTÁCULOS AL COMERCIO PARA LAS PYMES: BÚSQUEDA DEL COMPRADOR

El análisis de las páginas anteriores ha puesto de manifiesto que los exportadores se enfrentan a una sucesión de dificultades cuando intentan abastecer a clientes en el extranjero. En primer lugar, deben ser capaces de hallar compradores y entender en qué consiste su demanda. En realidad, el acceso a la información sobre oportunidades de exportación es el factor cuya mejora más importa a los exportadores. Solo tras haber identificado a los compradores potenciales se plantea el desafío de suministrar efectivamente las mercancías y los servicios a esos compradores.

El estudio analizado en la sección 2 ha mostrado que el acceso a la información acerca de las oportunidades de exportación es el factor cuya mejora más valoran las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas, ya que más del 60% de las pymes indicaron que la mejora del acceso a la información sobre oportunidades de exportación es su mayor prioridad.

Tradicionalmente, la responsabilidad de facilitar a los productores información relacionada con las exportaciones ha recaído en diferentes instituciones de los sectores privado y público a las que nos referiremos en las siguientes secciones como "instituciones de apoyo al comercio". Su función es particularmente importante para los exportadores de vanguardia.

Instituciones de apoyo al comercio: una gran diversidad de organizaciones

Las instituciones de apoyo al comercio (IAC) permiten y facilitan a las empresas la participación y la supervivencia en los mercados internacionales. Se trata en general de entidades orientadas a la exportación, pero, debido a que la importación se ha convertido en un elemento fundamental de un comercio eficaz, su campo de atención se ha ampliado hasta abarcar todos los aspectos del comercio mundial, incluidas las inversiones. El concepto de "instituciones de ayuda al comercio" comprende numerosas entidades que pueden ser muy diferentes en sus funciones, su forma y su financiación. Sin embargo, todas ellas pueden incluirse fácilmente en una de las tres categorías siguientes: instituciones de carácter general, para sectores específicos o con funciones específicas (véanse el gráfico 7.11; y Skidmore, 2013).

Entre las IAC de carácter general figuran las organizaciones de promoción del comercio, las organizaciones de promoción de las inversiones, los ministerios gubernamentales relacionados con el comercio, las cámaras de comercio y los organismos de desarrollo económico. Se trata, pues, por lo general, de IAC de gran tamaño, con mandatos de promoción del comercio amplios que en muchos casos se financian con recursos públicos, aunque esos recursos se administren en asociación con el sector privado. Las IAC de carácter general suelen ofrecer los datos de mercado más recientes y también gestionan programas de asistencia técnica. Por ejemplo, los instrumentos de análisis de mercados del Centro de Comercio Internacional, que ofrecen la información más reciente sobre normas y requisitos de certificación, medidas arancelarias y no arancelarias y datos sobre flujos comerciales, contribuyeron a generar exportaciones por un valor adicional de 126 millones de dólares EE.UU. en 2014 (véase el estudio de caso de Ayuda para el Comercio N° 54, titulado "Market intelligence: ITC market analysis tools help generation of over USD 126 million dollars in goods and services exports")

Gráfico 7.11 Descripción de las EPC



Fuente: ITC (2013).

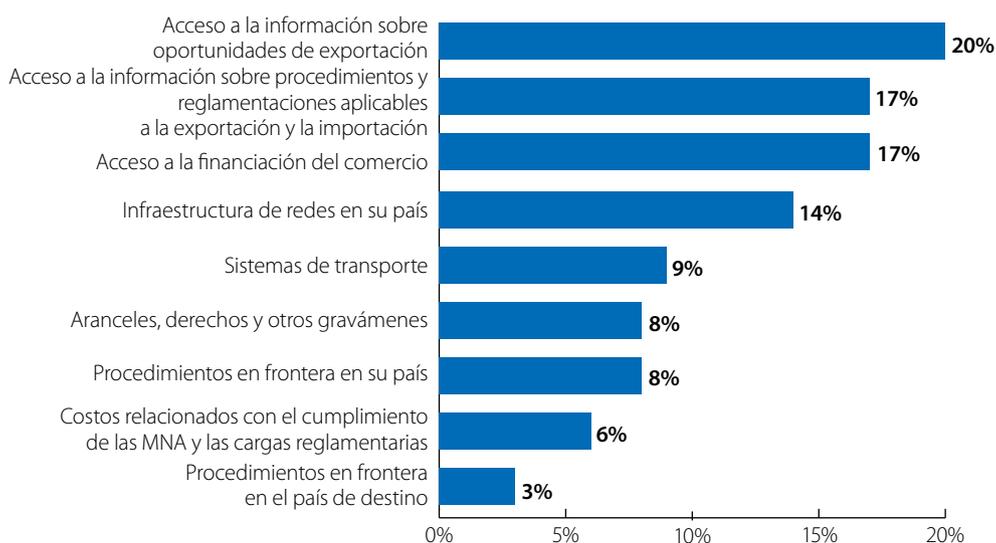
Entre las IAC de carácter general figuran las organizaciones de promoción del comercio, las organizaciones de promoción de las inversiones, los ministerios gubernamentales relacionados con el comercio, las cámaras de comercio y los organismos de desarrollo económico. Se trata, pues, por lo general, de IAC de gran tamaño, con mandatos de promoción del comercio amplios que en muchos casos se financian con recursos públicos, aunque esos recursos se administren en asociación con el sector privado. Las IAC de carácter general suelen ofrecer los datos de mercado más recientes y también gestionan programas de asistencia técnica. Por ejemplo, los instrumentos de análisis de mercados del Centro de Comercio Internacional, que ofrecen la información más reciente sobre normas y requisitos de certificación, medidas arancelarias y no arancelarias y datos sobre flujos comerciales, contribuyeron a generar exportaciones por un valor adicional de 126 millones de dólares EE.UU. en 2014 (véase el estudio de caso de Ayuda para el Comercio N° 54, titulado "Market intelligence: ITC market analysis tools help generation of over USD 126 million dollars in goods and services exports").

Entre los órganos dedicados a sectores específicos figuran las asociaciones de exportadores, las asociaciones de comercio, las cámaras sectoriales y otros órganos de carácter sectorial. Todos ellos suelen tener un tamaño y un campo de actividad más limitados que las IAC de carácter general, pero en muchos casos ofrecen al sector interesado información y conocimientos muy especializados.

Por último, las IAC con funciones específicas prestan servicios que facilitan el propio proceso de exportación (o importación) para las empresas. Entre las IAC con funciones específicas figuran los órganos de financiación de las exportaciones y del crédito, los organismos de normalización y control de la calidad, los centros de información sobre envasado para la exportación, las instituciones de capacitación y los órganos de derecho mercantil y arbitraje. En resumen, esas IAC pueden considerarse como entidades que suministran servicios a las empresas o infunden confianza a los consumidores e intermediarios extranjeros al mejorar sus conocimientos sobre la empresa exportadora o su producto.

En una reciente encuesta, llevada a cabo por el ITC para el Quinto Examen Global de la Ayuda para el Comercio, se preguntó a 24 IAC cuáles eran los tres aspectos cuya mejora tenía más importancia para sus clientes (gráfico 7.12). Los resultados muestran que el acceso a la información sobre las oportunidades de exportación es el aspecto más importante, seguido por el acceso a la financiación del comercio y el acceso a la información sobre procedimientos y reglamentaciones. Además, se pidió a las IAC que indicasen cuáles eran los tres artículos más importantes del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (gráfico 7.13). El aspecto más mencionado fue la publicación y disponibilidad de la información relativa al despacho para la importación y la exportación, seguido de la opinión de las empresas y la transparencia en segundo y tercer lugar, respectivamente.

Gráfico 7.12 Componentes de los costos comerciales cuya mejora es más valorada por las IAC



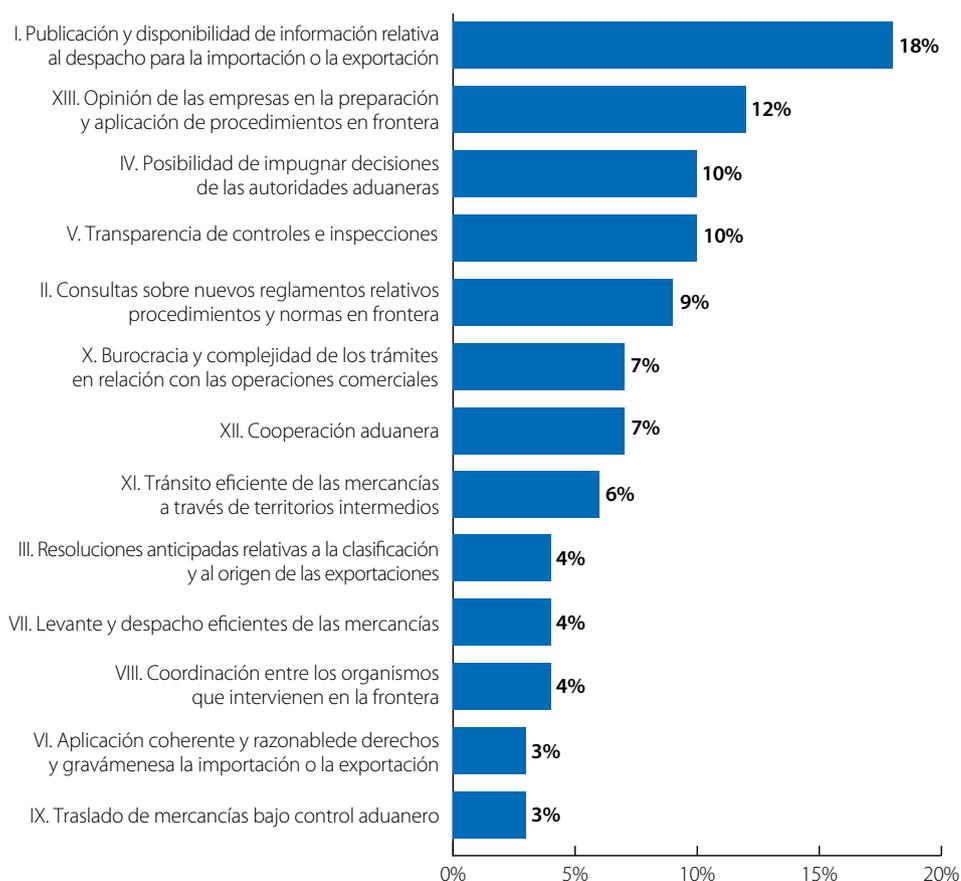
Nota: Se pidió a las EPC que indicasen hasta tres factores cuya mejora consideraban más importante.

Fuente: Encuesta de seguimiento del ITC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241507>

Habida cuenta de esos resultados, está claro que preocupan sobre todo a las IAC los fallos del mercado relacionados con la falta de información. Estas conclusiones están en consonancia con las de una encuesta similar entre las IAC realizada por el ITC durante la Conferencia Mundial de Organizaciones de Promoción Comercial (WTPO) celebrada en Dubai en octubre de 2014. Puesto que el acceso a la información es generalmente aceptado como un bien público, esos resultados realzan la importancia de los esfuerzos desplegados por las IAC y las iniciativas de asistencia técnica destinadas a fortalecer esas entidades.

También es llamativo que las respuestas de las IAC en esa encuesta coincidan en gran medida con las facilitadas por las empresas privadas que se describen en la sección 2. Esa coincidencia apunta a que las IAC pueden desempeñar una función útil de intermediación entre los sectores privado y público, en particular para tratar de reducir los costos del comercio.

Gráfico 7.13 Factores relacionados con procedimientos en frontera cuya mejora es más valorada por las IAC

Nota: Se pidió a las IAC que indicasen hasta tres factores cuya mejora consideraban más importante. Los números romanos indican el correspondiente artículo del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Fuente: Encuesta de seguimiento del ITC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241511>

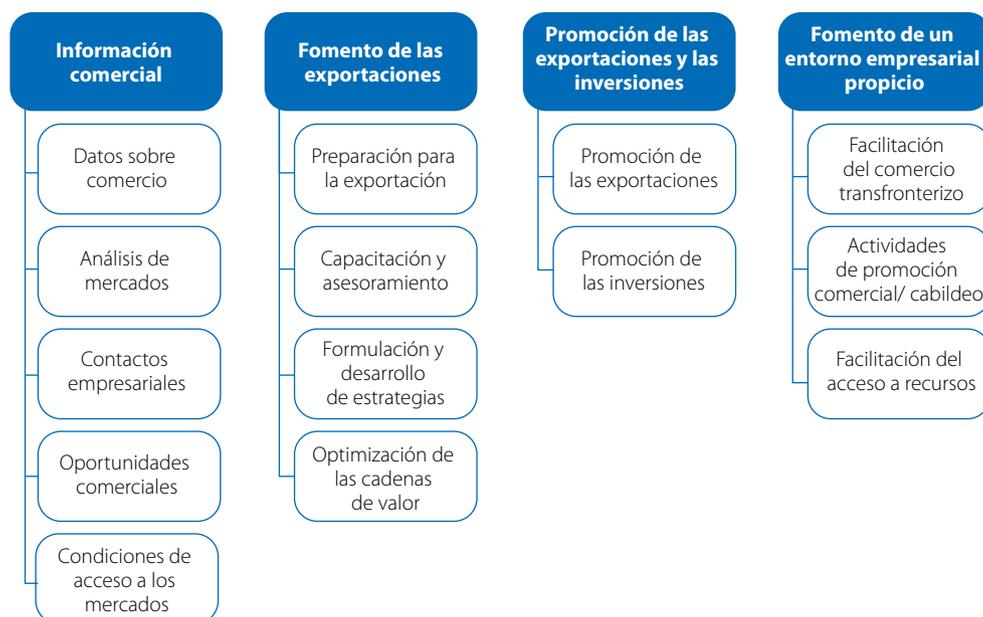
IAC: dar acceso a la información y prestar asistencia a los exportadores de vanguardia

La justificación económica de las IAC se basa en la teoría de la información asimétrica, los costos irrecuperables en que incurren los exportadores de vanguardia y otros fallos del mercado. Los problemas de información asimétrica se deben a la necesidad de una empresa de identificar a sus asociados, proveedores y distribuidores. Las IAC pueden ayudar a resolver ese problema al ofrecer foros y redes en los que las empresas pueden identificar fácilmente a las empresas homólogas adecuadas. En el contexto de las exportaciones de vanguardia, los costos irrecuperables son los relacionados con la obtención de información de mercados extranjeros sobre las preferencias de los consumidores, las oportunidades de negocio y los requisitos de calidad y técnicos, entre otros aspectos. Esas actividades requieren una inversión sustancial, y la posibilidad de que los competidores adquieran directa o indirectamente tal información con poco o ningún gasto actúa como factor disuasorio para los nuevos participantes en los mercados de exportación (véase Roberts y Tybout, 1997). Por consiguiente, las IAC suelen ofrecer información sobre el mercado como un bien público, además de prestar otros muchos servicios (véase un cuadro general en el gráfico 7.14).

Debido a que las IAC pueden ser instituciones de muy diversos tipos, es difícil evaluar su eficacia. Sin embargo, durante el último decenio, varios estudios han investigado la eficacia de esas entidades (por ejemplo, Lederman, Olarreaga y Payton, 2006; Copeland, 2008; Lederman, Olarreaga y Payton, 2009; Martincus *et al.* 2010). Esos estudios suelen centrarse

en un subconjunto de instituciones de apoyo al comercio, las denominadas "organizaciones de promoción comercial" (véase el gráfico 7.11). Diversas publicaciones especializadas (Rose 2005; Creusen y Lejour, 2013) evalúan el efecto de las embajadas y los consulados extranjeros en las exportaciones y concluyen que el establecimiento de una primera misión extranjera en un país tiene efectos positivos en el comercio bilateral.

Gráfico 7.14 Lista de servicios que pueden ofrecer las IAC



Fuente: <http://www.intracen.org/itc/trade-support/developing-a-service-portfolio/>

El estudio de Lederman, Olarreaga y Payton (2006) muestra que hay una correlación positiva entre el tamaño de los presupuestos de las IAC y las exportaciones (véase el gráfico 7.15). Al contrastar otros efectos que podrían determinar esa correlación (por ejemplo, el PIB per cápita), Lederman (2009) comprueba que hay una relación en forma de U invertida entre el tamaño de los presupuestos de las IAC y el incremento marginal de las exportaciones. En la mediana de la muestra, un incremento de 1 dólar EE.UU. en los presupuestos de las IAC da por resultado un incremento de 200 dólares EE.UU. en las exportaciones.

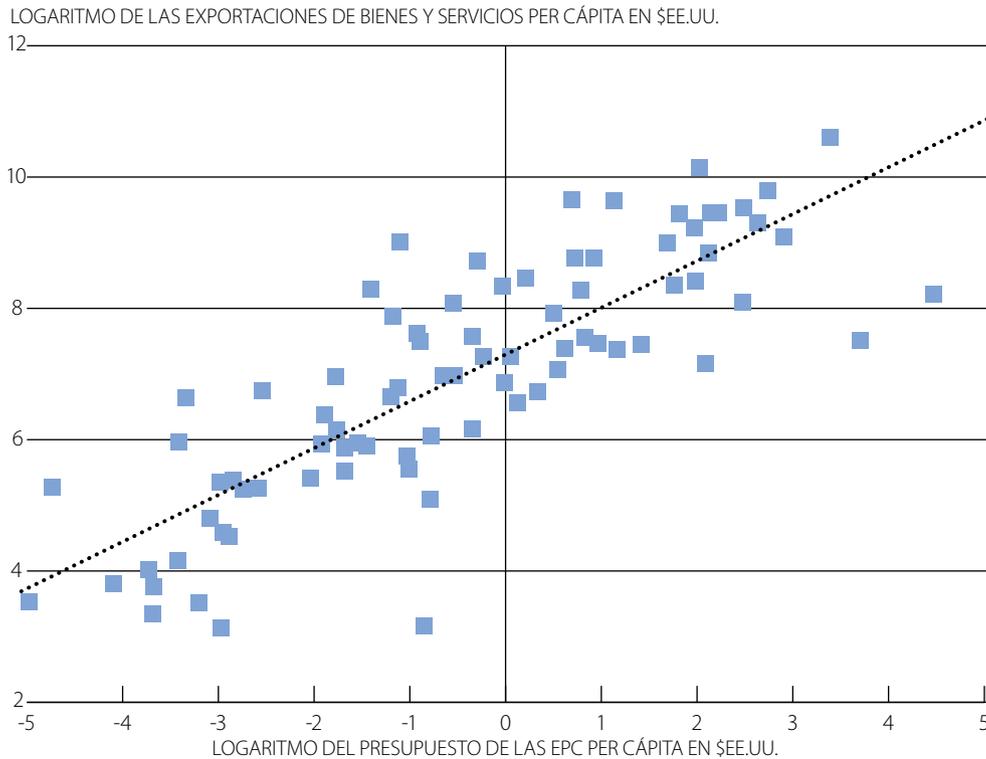
Un estudio de seis países de América Latina llevado a cabo entre 2000 y 2007 mostró que la apertura de una oficina en el extranjero por una agencia de promoción de las exportaciones se traduce en un incremento de las exportaciones aproximadamente 5,5 veces mayor que si la misma función se confía a una nueva embajada o consulado (BID, 2010). Según ese estudio, las organizaciones de promoción del comercio son mucho más eficaces cuando apoyan el proceso completo de exportación (véase el gráfico 7.15).

Dos problemas que se plantean a las IAC y que han sido puestos de relieve en las publicaciones especializadas son la organización administrativa de las instituciones y sus decisiones sobre la canalización de recursos al nivel de las empresas.

La estructura administrativa de las organizaciones de promoción del comercio ha sido estudiada por Lederman, Olarreaga y Payton (2006). La actividad de esas organizaciones cuyos miembros ocupan numerosos puestos en consejos de administración del sector privado, a pesar de la financiación pública de las organizaciones, se relaciona más estrechamente que otros factores con el aumento de las exportaciones nacionales. Además, una sola organización de promoción del comercio sólida parece ser más eficaz que múltiples organismos con responsabilidades parcialmente coincidentes (Lederman, Olarreaga y Payton 2006). El programa AIM (evaluación, mejora y medición) del ITC tiene por objeto prestar apoyo a esas entidades, y en particular a las organizaciones de promoción del comercio, en su proceso de

reorganización para aumentar su eficacia (véase el estudio de caso de Ayuda para el Comercio N° 49, titulado "Helping trade and investment support institutions AIM higher"). A lo largo de cinco años, el programa AIM prestará asistencia a unas 50 IAC para atender mejor las necesidades de sus clientes.

Gráfico 7.15 Relación entre el logaritmo de las exportaciones de bienes y servicios per cápita y el logaritmo de los presupuestos de las IAC per cápita



Nota: Se ha utilizado una simple línea de tendencia para indicar la correlación positiva entre las dos variables.

Fuente: Lederman, Olarreaga y Payton (2006).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241524>

En muchos casos, las entidades de promoción del comercio adoptan enfoques diferentes dependiendo de los tipos de apoyo empresarial que ofrecen. Algunas IAC prestan asistencia a las pequeñas empresas que más la necesitan, mientras que otras optan por las grandes empresas para que su ayuda redunde en grandes beneficios. Las pequeñas empresas suelen ser el principal factor de crecimiento del empleo en la mayoría de las economías, pero adolecen en muchos casos de baja productividad y escasa calidad de los productos, entre otras muchas deficiencias. En cambio, las grandes empresas son en general las más productivas, pero tienden a estar bien financiadas y disponer de amplios recursos, por lo que cabe preguntarse si realmente necesitan ayuda pública.

En un reciente estudio sobre los efectos a largo plazo en las exportaciones de la asistencia prestada a través del programa de subvenciones de contrapartida FAMEX de Túnez, Fernandes y Mattoo (2014) proponen una tercera vía. Al dividir las empresas receptoras de asistencia en tres categorías -pequeñas (menos de 20 empleados), medianas (20 a 99 empleados) y grandes (100 o más empleados)-, los resultados mostraron que, al cabo de cuatro años, las exportaciones de las pequeñas empresas se habían reducido en un 65%, mientras que las de las grandes empresas solo habían aumentado en un 6%. Las exportaciones de las medianas empresas, en cambio se habían incrementado en un 57%. Estos resultados pueden deberse a que muchas empresas de tamaño mediano se hallan muy cerca de entrar en los mercados extranjeros, para lo que solo necesitan la pequeña ayuda que las IAC están en condiciones de ofrecerles.

SUPERAR LOS OBSTÁCULOS AL COMERCIO PARA LAS PYMES: SUMINISTRO AL COMPRADOR

Una vez identificados los mercados potenciales, los productores deben determinar y evaluar lo que entraña el suministro efectivo de sus productos a esos mercados. Para ello han de hacer una estimación de las dificultades relacionadas con la logística del transporte y, posiblemente, con la financiación del comercio, dos aspectos que se valoran en las encuestas de ayuda para el comercio en las que se pregunta por los costos comerciales (véase también la sección 2).

A continuación nos centraremos en las dificultades relacionadas con las MNA, que, en principio, representan solo un subconjunto -aunque importante- de los costos comerciales. No todos los costos comerciales relacionados con las MNA y reflejados en las encuestas que se examinaron en la sección 3 y se analizarán más adelante se corresponden con el concepto habitual de costos en la frontera. Cuando se trata de ajustar los procesos de producción a determinadas MNA, los costos que recaen en el productor, por ejemplo, no se producen en la frontera. Sin embargo, son costos inherentes al propio comercio, ya que forman parte de una cadena de dificultades que los productores han de superar para cumplir con las MNA aplicadas en el extranjero. Por ello, un componente importante de la asistencia técnica relacionada con el comercio tiene por objetivo hacer frente a esos costos.

Las dificultades relacionadas con MNA se examinarán siguiendo el orden en el que se plantean a los productores cuando tratan de introducir mercancías o servicios en un mercado extranjero:

- Los productores deben informarse sobre los requisitos que han de cumplir para suministrar sus exportaciones a los consumidores en el extranjero. Se trata de un problema de información que se ha destacado en las respuestas a la encuesta como el tercer factor cuya mejora más apreciarían las empresas.
- Los productores deben adaptar sus productos y procedimientos para cumplir las prescripciones establecidas, ya se trate de reglamentos gubernamentales o de normas privadas.
- Los productores deben demostrar que cumplen los requisitos exigidos, lo que normalmente conlleva la certificación de los productos por órganos reconocidos y mediante procedimientos aceptados (por ejemplo, de inspección, ensayo y certificación) y la presentación de los correspondientes certificados en la frontera, que puede tropezar con obstáculos de procedimiento como los señalados en los datos de encuestas examinados en la sección 3.

En cada etapa de ese proceso, los exportadores pueden enfrentarse a diversos obstáculos, ya sea en cuanto a su propia capacidad para gestionar las dificultades que surjan o con respecto al entorno institucional o de política en que se planteen esas dificultades. En el caso de las MNA, ese entorno institucional no se limita a la frontera, sino que consiste en buena medida en la infraestructura técnica necesaria para realizar los ensayos necesarios y demostrar que se han cumplido las disposiciones reglamentarias.

A continuación se describe la naturaleza de los diferentes tipos de obstáculos, junto con los tipos de políticas o intervenciones que existen para hacerles frente.

Acceso a la información sobre los requisitos que deben cumplir los productos y los servicios

A nivel nacional e internacional se realizan importantes esfuerzos para reunir y difundir información sobre las MNA. Como se ha indicado en la sección 3, una importante iniciativa interinstitucional denominada EAMI ha propiciado la creación de una clasificación internacional de MNA y ha facilitado la publicación de datos de países sobre medidas no arancelarias en la base de datos Sistema de Análisis e Información Comerciales (TRAINS). Esta base de datos contiene información sobre las legislaciones nacionales pertinentes y es de acceso público. Paralelamente se están reuniendo y difundiendo datos sobre la percepción de las MNA al nivel de las empresas. Estas iniciativas, que requieren importantes y con frecuencia costosos ejercicios de recopilación de datos, están apoyadas por la comunidad de donantes internacionales y contribuyen en gran medida a aumentar la transparencia sobre la naturaleza de las MNA.

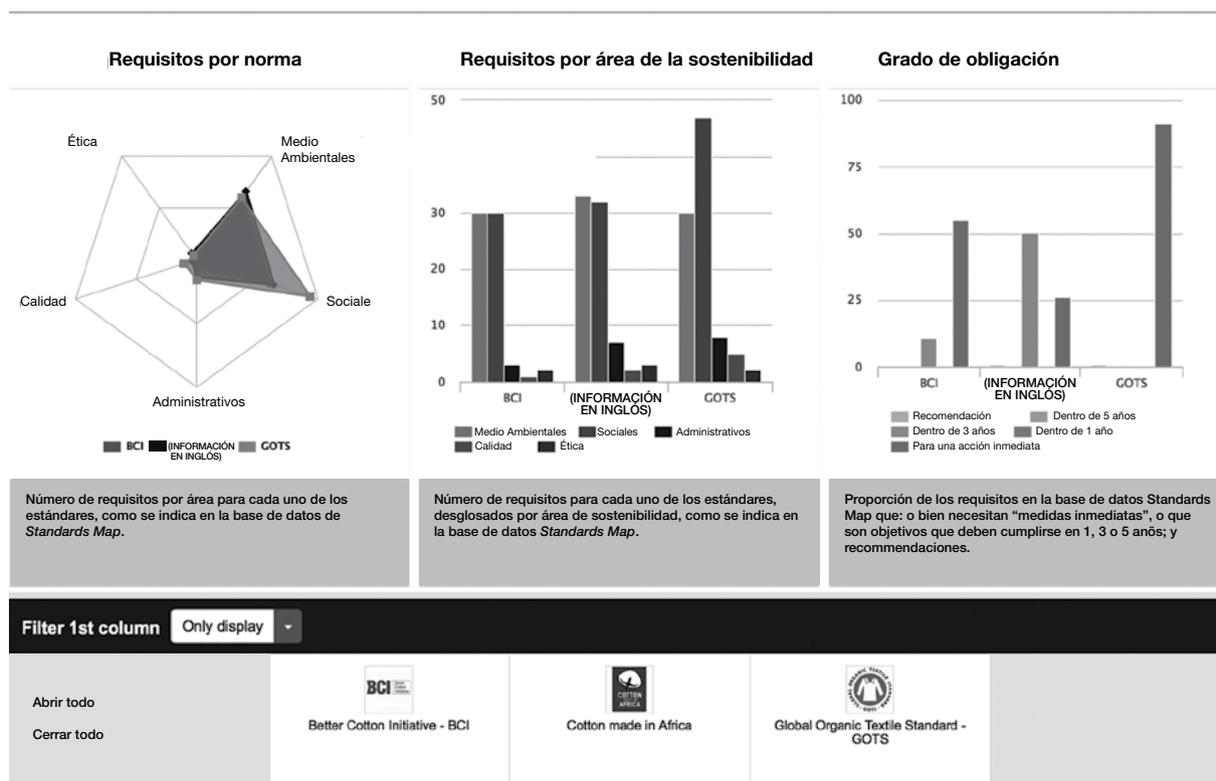
Gráfico 7.16 Normas de sostenibilidad voluntarias: visión global

Fuente: ITC.

También se están impulsando iniciativas similares en el contexto de las normas voluntarias. En general, las MNA se relacionan con reglamentos obligatorios impuestos por las autoridades en los mercados de destino y por los países exportadores. Además de esos reglamentos oficiales, las empresas tienen frecuentemente que cumplir otras normas si desean acceder a los mercados. Las normas voluntarias son publicadas por los gobiernos y por determinados organismos privados internacionales (es decir, empresas, ONG, etc.) y asociaciones del sector privado. Con frecuencia, el cumplimiento de algunas normas voluntarias puede ser un requisito de facto para las ventas efectivas a algunos grandes minoristas, mientras que otras normas afectan a mercados específicos. Dado el gran número de normas privadas aplicables actualmente al comercio internacional, esas normas pueden aumentar significativamente los costos del comercio ocasionados por las medidas reglamentarias nacionales. El gráfico 7.16 ofrece una visión global de un subconjunto de normas voluntarias, denominadas "normas de sostenibilidad voluntarias", y da una idea de la incidencia de las normas voluntarias.

La función relativamente directa que los instrumentos de información pueden desempeñar para aumentar la transparencia en la jungla de normas voluntarias representada en el gráfico 7.16 se expone aquí en relación con un instrumento en línea del ITC -el *Standards Map* o mapa de normas (www.standardsmap.org)- que se ha creado con ese objetivo de transparencia y facilita información sobre más de 160 normas de sostenibilidad voluntarias. Además de ser una plataforma que proporciona información detallada sobre las normas, los órganos de certificación, los costos de certificación y los países en los que tales normas se aplican y son reconocidas por las empresas y los consumidores, ese instrumento permite también a las empresas exportadoras evaluar por sí mismas su grado de cumplimiento de los diversos requisitos de las normas (véase el gráfico 7.17). El *Standards Map* puede también ser utilizado por las empresas compradoras y vendedoras interesadas en comparar los niveles de exigencia de las normas de sostenibilidad voluntarias en varias esferas: medio ambiente, aspectos sociales, gestión, calidad y ética.

Gráfico 7.17 Comparación de las normas sobre algodón mediante el Standards Map del ITC



Fuente: Standards Map del ITC, 2015.

En un contexto de múltiples y cada vez más numerosas normas de sostenibilidad voluntarias que con frecuencia son similares respecto de diversos criterios, los titulares de las marcas, los vendedores al por menor y las organizaciones de normalización pueden utilizar también el instrumento *Standards Map* para facilitar la convergencia de criterios. Es decir, los proveedores y los compradores pueden aprovechar esos elementos comunes de las normas de sostenibilidad voluntarias para introducir en ellas más racionalidad y ahorrar costos y tiempo mediante auditorías y certificaciones conjuntas.

Capacidad de las empresas para cumplir los requisitos reglamentarios y relacionados con normas

Con frecuencia, las empresas necesitan crear capacidad interna o comprar el equipo adecuado para cumplir los requisitos reglamentarios o relacionados con normas voluntarias. Tales inversiones son costosas y pueden entrañar riesgos, en particular el de crear capacidad en vano y no llegar a exportar sus productos. Hay indicios de que la incorporación a las cadenas de valor mundiales puede reducir los costos de transacción y los riesgos. En muchos casos, los compradores de la cadena transmiten conocimientos a los proveedores y garantizan cierto nivel de ventas si las normas se cumplen. Sin embargo, esa asistencia no es gratuita, ya que los proveedores suelen acabar aceptando precios de venta más bajos a cambio de la reducción de los costos de transacción (Iacovone *et al.* 2015).

Cuando no existen iniciativas privadas, los esfuerzos de asistencia técnica se orientan a veces a la creación de la capacidad necesaria. Esos esfuerzos suelen dirigirse expresamente a las pymes en forma de proyectos prácticos llevados a cabo en colaboración directa con ellas. Son numerosos los ejemplos de proyectos de ayuda para el comercio ejecutados directamente con las empresas en los países en desarrollo para ayudar a esas empresas a cumplir las MNA y los reglamentos. Muchos de esos proyectos se destinan al sector agrícola o la industria alimentaria y, en tales casos, pueden llevarse a cabo bajo los auspicios del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC).

Junto con el Consejo de Promoción de las Exportaciones de Nigeria, el ITC llevó a cabo un proyecto del FANFC para ampliar las exportaciones alimentarias de semillas de sésamo y aceite de "karité" mediante el refuerzo de la capacidad MSF de las organizaciones de los sectores privado y público y la mejora del control de la calidad a lo largo de la cadena de suministro.

Otro proyecto fue financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo y ejecutado por el Centro Técnico Hortícola de Tamatave en Madagascar para fomentar la producción de lichis y ayudar a los productores a cumplir el reglamento de inocuidad alimentaria de la Unión Europea (véase el estudio de caso de Ayuda para el Comercio N° 45, "Appui à la filière litchi de Madagascar"). Ese proyecto comenzó en 2001 y duró cinco años. Los datos sobre el comercio notificados por Madagascar muestran que las exportaciones de lichis a Europa fueron considerables mientras duró el proyecto y después se redujeron, pero empezaron a aumentar de nuevo en 2010.

Otro proyecto, ejecutado por el ITC, se centró en el cultivo de Sacha inchi, planta autóctona del Perú que puede utilizarse para producir aceite comestible (véase el estudio de caso de Ayuda para el Comercio N° 56, titulado "El certificado de inocuidad expedido por los Estados Unidos podría quintuplicar las exportaciones de alimentos indígenas del Perú"). El proyecto, desarrollado por el programa de comercio y medio ambiente del ITC, tuvo como objetivo ayudar a las pymes, así como promover las exportaciones basadas en la biodiversidad. Además de prestarles asistencia técnica, el ITC ayudó a los productores a preparar una solicitud para obtener el reconocimiento de producto "considerado en general inocuo" de la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos de los Estados Unidos. Ese reconocimiento se obtuvo en 2014, y se prevé que incremente significativamente la demanda del producto por empresas estadounidenses.

Necesidad de una infraestructura técnica adecuada a nivel nacional

Para exportar, los productores deben demostrar que cumplen las normas, lo que suele requerir la certificación de los productos por órganos acreditados -a menudo laboratorios- y mediante procesos reconocidos (por ejemplo, de inspección, ensayo y certificación). Un laboratorio acreditado es el que ha sido reconocido por su competencia. La acreditación de laboratorios es llevada a cabo por órganos nacionales autorizados de diversos países mediante el examen de la competencia de esos laboratorios con respecto a las prescripciones de la norma ISO/IEC 17025 (Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y de calibración). El cumplimiento de la norma ISO/IEC 17025 por un laboratorio garantiza su competencia.

La falta de aceptación o reconocimiento de los informes de ensayos extranjeros puede constituir un obstáculo muy serio al comercio. Que los informes de ensayos presentados por un exportador o fabricante se acepten o no depende de cada mercado y cada órgano de reglamentación. El exportador o fabricante debe asegurarse de esa aceptación antes de tratar de acceder a un determinado mercado, y ello forma parte de los obstáculos de procedimiento mencionados en las encuestas a las que se ha hecho referencia en la sección 3.

A través de proyectos con financiación suiza ejecutados por el ITC, los laboratorios encargados de aplicar los correspondientes ensayos a los productos alimenticios y agrícolas en Tayikistán se han acreditado con arreglo a la norma ISO/IEC 17025, y el Centro de Acreditación de Kirguistán (KCA) ha pasado a ser signatario del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) de la Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios (ILAC). El KCA es ya miembro pleno de la ILAC en lo que respecta a la acreditación de laboratorios de ensayo con arreglo a la norma ISO/IEC 17025. La acreditación de la ILAC ayuda a las pymes a reducir costos, ya que evita la repetición de ensayos en otros países mediante la selección de servicios de certificación competentes, lo que permite a las pymes ahorrar tiempo y dinero.

Si bien la acreditación es suficiente para el reconocimiento de la competencia a nivel nacional, los ARM son necesarios para lograr el reconocimiento transfronterizo. Los acuerdos y arreglos de reconocimiento mutuo son acuerdos formales entre órganos de acreditación que reconocen que la acreditación de laboratorios y órganos de certificación otorgada

por todas las partes en determinado acuerdo es equivalente. Este es uno de los aspectos en que los esfuerzos de colaboración internacional pueden contribuir a facilitar el comercio. Otro es el relativo a la colaboración para reducir los obstáculos de procedimiento al comercio, que se examina en la siguiente subsección.

Reducir los obstáculos no arancelarios y de procedimiento para hacer más eficaces las operaciones transfronterizas

Las encuestas de empresas sobre medidas no arancelarias (MNA) examinadas anteriormente pusieron de manifiesto la importancia de los obstáculos de procedimiento en el contexto de esas medidas. Las soluciones para reducir tales obstáculos pasan por mejorar la coordinación interinstitucional, simplificar los documentos y procedimientos, aumentar la transparencia y la previsibilidad, y reducir los derechos y cargas. Los datos apuntan a que esas reformas son más efectivas si se diseñan, aplican y supervisan en coordinación con las empresas mediante mecanismos de participación pública y privada. Es importante incluir a las pymes en ese diálogo para que el proceso sea inclusivo y los resultados tengan validez general. De hecho, en la encuesta analizada en la sección 2 las pymes indicaron que consideran importante que se tenga en cuenta su opinión.

No es simple coincidencia que esos principios y reformas se hayan incorporado al AFC de la OMC. Al imponer obligaciones vinculantes a todos los Miembros de la OMC para mejorar la eficiencia de los procedimientos en frontera, el AFC constituye una oportunidad excepcional para reducir la duración y los costos de las transacciones comerciales y aumentar la participación de las pymes en el comercio mundial. Facilitar los procedimientos comerciales, especialmente en los países en desarrollo y los PMA, reforzará la competitividad internacional de las pymes en los mercados regionales e internacionales y aumentará su integración en las cadenas de valor mundiales.

Promover la coordinación interinstitucional

La falta de coordinación entre los organismos que intervienen a lo largo del proceso comercial ha sido una de las causas más comunes de retrasos en los procedimientos administrativos y de cumplimiento de las normas. Como los comerciantes deben trabajar individualmente con un gran número de organismos diferentes en la frontera, la falta de coordinación de esos organismos hace necesaria la presentación y el seguimiento de solicitudes y documentos en cada uno de ellos por separado. Esos procedimientos de uso intensivo de recursos humanos y financieros son costosos para los organismos gubernamentales y para los comerciantes, en particular para las pymes, y dan lugar a un incremento de los costos de las transacciones internacionales.

Es posible introducir varias medidas para mejorar la coordinación entre los organismos que intervienen en la frontera. Además de prever el establecimiento de comités nacionales de facilitación del comercio, los redactores del AFC han incluido el requisito de cooperación entre los organismos de reglamentación en la frontera a nivel nacional y coordinación con los organismos de países vecinos para sincronizar y armonizar sus actividades y facilitar la realización de transacciones transfronterizas. Entre las medidas de coordinación figura la designación de un único organismo ejecutivo, la armonización de los procedimientos, formalidades, días y horarios de trabajo, y el establecimiento y la utilización compartida de servicios comunes (incluidos los controles fronterizos conjuntos), conocidos también como puestos fronterizos de una sola parada.

Mejorar la transparencia y la previsibilidad

La falta de transparencia y previsibilidad en relación con las reglamentaciones y prescripciones transfronterizas da lugar a demoras y costos adicionales para los comerciantes. La falta de información actualizada sobre los procedimientos comerciales, los cambios frecuentes en las reglamentaciones o la aplicación de prescripciones distintas de las que se han publicado son dificultades a las que se enfrentan con frecuencia las pymes. El problema es más acusado en los casos de empresas que actúan en ubicaciones geográficamente dispersas, sin acceso regular a los funcionarios de aduanas y de control en frontera.

El AFC prevé más transparencia y previsibilidad para beneficiar a los comerciantes. Las empresas de exportación e importación pueden obtener toda la información relacionada con el comercio por múltiples cauces (por ejemplo, impresa y en línea). Además, los Miembros deberán mantener servicios de información a los que los comerciantes puedan acudir para obtener documentos y formularios, aclaraciones sobre los procedimientos y respuestas a sus preguntas. En ese contexto, será posible aprovechar los resultados derivados de los esfuerzos internacionales de recopilación de datos descritos en la sección 5.1. La introducción de las resoluciones anticipadas, decisiones aduaneras vinculantes emitidas antes de la llegada de las mercancías a la frontera en relación con la clasificación arancelaria y el origen, es un instrumento fundamental para aumentar la previsibilidad de los procedimientos aduaneros y asegurar el trato uniforme en la frontera de las mercancías objeto de comercio.

Simplificación de documentos y procedimientos y reducción de cargas y derechos

Los complejos requisitos y procedimientos de documentación que conlleva el proceso comercial representan una carga considerable para los exportadores. En algunos casos, los comerciantes y, sobre todo, las pymes que carecen de recursos humanos suficientes no tienen otra opción que sufragar los costos adicionales de contratación de agentes aduaneros para cumplir esos requisitos complejos y reducir las demoras debidas a la presentación de documentación incorrecta. Otro frecuente motivo de queja de los comerciantes son los derechos y cargas excepcionalmente elevados de los certificados y licencias y los retrasos relacionados con su obtención, factores que impiden a muchas pymes el acceso a los mercados de exportación. También se observa una falta de transparencia respecto de los derechos aplicados y la frecuente inclusión de pagos informales en las cantidades finales.

Esos problemas pueden subsanarse con la introducción de diversas reformas en materia de facilitación del comercio. Los Miembros de la OMC tienen obligación de establecer un sistema de ventanilla única o punto de entrada único a través del cual los comerciantes puedan presentar información y documentos para todos los organismos que intervienen en el proceso comercial. Esos organismos se coordinan entre sí y envían sus respuestas a través del mismo sistema y al mismo tiempo, y deben aceptar las copias de certificados y licencias que expidan otros organismos nacionales. La reforma facilita a los comerciantes el seguimiento del proceso a través de una sola entidad y reduce la probabilidad de demoras debidas a la preparación y presentación de información duplicada.

Además, los Miembros están obligados a revisar periódicamente sus procedimientos y documentos relacionados con el comercio con miras a reducir su complejidad y uniformar su aplicación en todos los puestos fronterizos. Los gobiernos deben tratar asimismo de ajustar los procedimientos transfronterizos nacionales a las normas internacionales con fines de armonización y previsión de resultados. Además, los Miembros de la OMC deben publicar todos los derechos y cargas y establecer mecanismos para revisarlos periódicamente con objeto de reducir su número y diversidad y limitar su cuantía a los costos de los servicios prestados. Por otra parte, mediante la introducción de los pagos electrónicos, el AFC trata de crear un entorno que aumente la transparencia respecto de los derechos aplicados y reduzca la utilización de pagos informales.

El Mecanismo de Alerta sobre Obstáculos al Comercio (AOC) recientemente creado por el ITC muestra cómo pueden utilizarse las modernas tecnologías de la información para reconocer las complejidades de los procedimientos comerciales y darles respuesta. El mecanismo toma como base las encuestas sobre MNA y consiste en una plataforma en línea que permite a las empresas notificar los obstáculos a los que se enfrentan en sus operaciones comerciales. Un coordinador nacional se encarga de validar esas notificaciones y remitirlas al organismo público adecuado, así como de enviar la correspondiente respuesta a la empresa. La existencia de una entidad externa asegura que las solicitudes se atiendan con puntualidad. El mecanismo está actualmente en funcionamiento en Côte d'Ivoire y ha permitido ya reducir el tiempo y los costos de la actividad comercial.

CONCLUSIONES

Los costos del comercio pueden adoptar múltiples formas, y su tratamiento requiere diferentes tipos de intervenciones. Los datos obtenidos a través de encuestas del sector privado que se examinan en este capítulo han permitido llegar a la sorprendente conclusión de que las dificultades de acceso a la información y la complejidad de los procedimientos figuran entre los más serios obstáculos al comercio. Tal resultado parece desconcertante en la actual era de la tecnología de la información y las computadoras, pero también significa que superar esos obstáculos es relativamente sencillo y no excesivamente costoso.

La naturaleza de los obstáculos deja también entrever que su solución puede tener fuertes repercusiones para la integración de las pymes en los mercados mundiales. El acceso a la información como obstáculo prioritario es mencionado más frecuentemente por las pymes que por las grandes empresas. En realidad, los costos relacionados con la obtención de información pueden considerarse relativamente pequeños para las empresas de mayor tamaño, pero pueden resultar prohibitivamente elevados para las pymes.

Las instituciones de apoyo al comercio han desempeñado tradicionalmente una importante función de suministro de información relacionada con el comercio y, en particular, con las oportunidades de exportación. Dada la importancia de los obstáculos relacionados con la información, reforzar la capacidad de las IAC para facilitar información de interés y específica a sus clientes podría convertirse en un componente importante de un programa futuro de ayuda para el comercio.

En principio, las modernas tecnologías ofrecen soluciones relativamente poco costosas para facilitar y simplificar los procesos de tránsito en frontera. El diseño de las soluciones más adecuadas y su aplicación práctica pueden variar entre los distintos países. El refuerzo de la comunicación y, de ser posible, la colaboración entre los sectores privado y público pueden contribuir en gran medida a lograr las soluciones más eficaces y aplicarlas de forma favorable a la actividad empresarial. Podría decirse que el actual impulso internacional ofrece una oportunidad única para que los Estados Miembros de la OMC entablen los diálogos pertinentes con el sector privado de sus países e inicien el proceso de aplicación de las reformas en materia de facilitación del comercio.

Junto con el sector público, el sector privado tiene una importante función que desempeñar en los procesos de aplicación de las reformas en materia de facilitación del comercio. El diálogo entre los sectores público y privado es particularmente útil para determinar las prioridades de política, reducir los costos de cumplimiento de las reglamentaciones y alcanzar un consenso sobre las reformas necesarias. Además, contribuye a asegurar que las reformas estén determinadas por la demanda y respondan a las necesidades y prioridades de los principales colectivos interesados, incluidas las pymes. Conviene señalar que la participación del sector privado es necesaria en todas las fases: evaluación de necesidades, determinación de prioridades, diseño de soluciones para la facilitación del comercio, formulación y aplicación de políticas, y vigilancia y evaluación posteriores a las reformas.

Los negociadores del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio optaron por preservar esos principios mediante la inclusión de diversas medidas que aseguran la participación de representantes del sector privado en la formulación de las políticas comerciales. Antes de introducir reglamentaciones relacionadas con el comercio o modificar las existentes, los Miembros de la OMC están obligados a celebrar consultas -en las que se espera que participe el sector privado- para que los interesados tengan oportunidad de hacer comentarios sobre los proyectos legislativos, y a dejar un plazo de preaviso entre la publicación y la entrada en vigor de los reglamentos nuevos o modificados, a fin de que las partes interesadas puedan tomar conocimiento de ellos. Además de la celebración de consultas periódicas entre comerciantes, organismos gubernamentales y otros colectivos interesados para lograr sus objetivos comunes, el Acuerdo impone a todos los Miembros de la OMC la obligación vinculante de establecer o mantener un Comité Nacional de Facilitación del Comercio para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

Las pymes no suelen ser los clientes preferidos de las administraciones de aduanas, debido a que sus transacciones comerciales son menos frecuentes y sus contribuciones más escasas. Por esa razón, tropiezan a veces con dificultades y discriminaciones específicas en la tramitación de los procedimientos transfronterizos. Ese trato discriminatorio comprende, en ciertos países, reglamentos que prohíben a las pymes utilizar los procedimientos fronterizos acelerados u otras iniciativas de facilitación del comercio reservadas solo para empresas más grandes. El AFC contribuye a reducir la discriminación hacia las pymes, en particular al prohibir la utilización de criterios (por ejemplo, los basados en el tamaño de la empresa o en la cantidad de mercancías despachadas) que puedan ser discriminatorios para ellas e impedirles beneficiarse de todas las medidas de facilitación del comercio.

Las iniciativas nacionales deberán orientarse también a asegurar la plena inclusión de las pymes en los mecanismos de diálogo entre los sectores público y privado que se establezcan en el marco del AFC. Esa inclusión no solo estará en plena consonancia con el espíritu del AFC, sino que también coincidirá con otras iniciativas de política a nivel mundial, como por ejemplo las que se impulsan en el contexto del Grupo de Trabajo sobre las pymes y la actividad empresarial del B20, establecido en 2014.

BIBLIOGRAFÍA

- Anders, S., y J. Caswell (2007), "Standards-as-barriers versus standards-as-catalysts: assessing the impact of HACCP implementation on U.S. seafood imports", *Documento de trabajo del Departamento de Recursos Económicos de la Universidad de Massachusetts Amherst*, N° 2007-7.
- Bernard, A. *et al.* (2007), "Firms in international trade", Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), Serie de documentos de trabajo de la NBER, N° 13054.
- Copeland, B. (2008), "Is there a case for trade and investment promotion policies?", Universidad de Columbia Británica, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, http://www.international.gc.ca/economist-economiste/assets/pdfs/research/TPR_2007/Chapter1-Copeland-en.pdf.
- Creusen, H., y A. Lejour (2013), "Market entry and economic diplomacy", *Applied Economics Letters*, vol. 20, N° 5, páginas 504-507.
- Hogan, P., D. Keasing y A. Singer (1991), "The role of support services in expanding manufactured exports in developing countries", Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico, N° 9928.
- Iacovone, L. *et al.* (2015), "Supplier responses to Wal-Mart's invasion in Mexico", *Journal of International Economics*, vol. 95, N° 1, páginas 1-15.
- ITC (2013), "The role of multilateral trade promotion agencies", <http://www.comcec.org/UserFiles/Files/WG/Trade/1/RobertSkidmore.pdf>.
- ITC (2015), "How companies experience non-tariff measures - Survey-based evidence from developing countries", documento técnico del ITC.
- Lederman, D., M. Olarreaga y L. Payton (2006), "Export promotion agencies, what works and what doesn't?", *Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, N° 4044.
- Lederman, D., M. Olarreaga y L. Payton (2009), "Export promotion agencies revisited", *Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, N° 5125.
- Love, P., y R. Lattimore (2009), "Protectionism? Tariffs and Other Barriers to Trade", en *International Trade: Free, Fair and Open?* Publicación de la OECD.
- Melchior, A. (2002), "Sunk costs in the exporting activity: implications for international trade and specialisation", Instituto Noruego de Relaciones Internacionales, N° 634.
- Melitz, M., (2003), "The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity", *Econometrica*, vol. 71, N° 6, páginas. 1695-1725.
- OCDE-CEPAL (2013), "Políticas de PYMES para el cambio estructural", *Perspectivas económicas de América Latina 2013*, Publicación de la OECD, París, DOI <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2013-es>.
- Roberts, M., y J. Tybout (1997), "La decisión de exportar en Colombia: un modelo empírico de entrada con costos hundidos", *Revista Ensayos Sobre Política Económica (ESPE)*, N° 31, art. 03, junio de 1997, páginas 61-100, Bogotá (Colombia).
- Rose, A. (2007), "The foreign service and foreign trade, embassies as export promotion", Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Serie de documentos de trabajo de la NBER, N° 11111.

Volpe Martincus, C. (2010), *Odisea en los mercados internacionales: Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe*, BID, Washington D.C.

Volpe Martincus, C. *et al.* (2010), "Information barriers, export promotion institutions, and the extensive margin of trade", *Serie de documentos de trabajo del BID*, N° IDB-WP-200.

Wymenga, P., *et al.* (2011), "Are EU SMEs recovering from the crisis?", Annual Report on EU Small and Medium-sized Enterprises 2010/11, Informe para la Comisión Europea.