

La ayuda para el comercio en América Latina: principales tendencias y resultados¹

Aid for Trade in Latin America: Main Trends and Results

Fernando Rueda Junquera (*) y Mariola Gozalo Delgado (**)

Resumen

En el marco de la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en 2005, se lanzó la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio para facilitar la inserción comercial de los países en desarrollo. El objetivo de la comunicación es valorar los resultados de esta Iniciativa en el caso específico de 17 países latinoamericanos, tomando como punto de referencia metodológica el principio de la gestión orientada a resultados. Para ello, se realiza una aproximación cuantitativa y cualitativa de la cadena de resultados utilizando respectivamente, el índice de facilitación del comercio y los relatos de experiencias concretas de proyectos y programas de ayuda para el comercio.

Palabras clave: cooperación al desarrollo; ayuda para el comercio; América Latina;

Abstract

In the framework of the Sixth Ministerial Conference of the World Trade Organisation held in 2005, the Initiative of Aid for Trade was launched to facilitate the trade insertion of developing countries. The goal of the paper is to assess the results of this Initiative for the specific case of 17 Latin American countries, taking the results-based management principle as a methodological point of reference. To achieve this goal, the paper presents a quantitative and qualitative approach to the results chain using respectively, the Enabling Trade Index and the case stories of aid for trade projects and programmes

Keywords: development Cooperation, Aid for Trade, Latin America

JEL Classification: F35, F10, O54

(*) Universidad de Burgos
Departamento de Economía Aplicada
Parralillos, s/n
Burgos, España
frueda@ubu.es Tfno. 947 258 992

(**) Universidad de Burgos
Departamento de Economía Aplicada
Parralillos, s/n
Burgos, España
mgozalo@ubu.es Tfno. 947 259 022

Área temática: Desarrollo y Cooperación

¹ El presente trabajo forma parte del proyecto CeALCI 11/09. Los autores agradecen el apoyo financiero a dicho proyecto por parte del Programa de Investigación de la Fundación Carolina.

1. INTRODUCCIÓN

Entre finales de los años ochenta y principios de los años noventa del siglo pasado, muchos países en desarrollo (PED) comenzaron a seguir las recomendaciones de política económica del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial –conocidas como el Consenso de Washington–, iniciando la transición hacia un nuevo modelo de crecimiento basado en los principios de libre mercado y libre comercio. La apertura comercial –y particularmente, la expansión y diversificación de las exportaciones– fue uno de los pilares fundamentales del nuevo modelo para impulsar el crecimiento económico y de este modo, reducir la pobreza.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible sobre el vínculo entre liberalización comercial y crecimiento económico muestra resultados dispares. En las revisiones de la literatura empírica realizadas se encuentran tanto estudios que muestran una correlación positiva entre la apertura comercial y la aceleración del crecimiento económico, como estudios en los que no se percibe dicha correlación.² El hecho de que los investigadores utilicen diferentes metodologías es una de las principales razones que explican que no exista un resultado concluyente en la literatura empírica. Las metodologías más empleadas son la estimación econométrica con datos de corte transversal y de series temporales, y el análisis de escenarios por medio de modelos de equilibrio general computable. Se suele argumentar que la principal limitación de estas metodologías es que no permiten separar nítidamente los efectos de las reformas comerciales de otros efectos, con lo que no se puede determinar con claridad si el crecimiento económico es debido a la liberalización comercial o a otra causa.

Las limitaciones de los enfoques metodológicos disponibles dificultan la valoración del impacto de la liberalización comercial sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. No obstante, esto no significa que se deba favorecer como regla general, la protección del comercio frente a la liberalización del mismo, sino que no se deben sobreestimar los beneficios de la apertura comercial ni tampoco asumir que la liberalización del comercio por sí misma traerá consigo grandes beneficios para todos los PED. Aunque las negociaciones comerciales multilaterales han reducido o eliminado los obstáculos de acceso a los mercados de exportación, persisten importantes restricciones internas de oferta en muchos PED que les impide beneficiarse del sistema mundial de comercio. Por esta razón, se requiere la provisión de ayuda oficial al desarrollo (AOD) específica dirigida a subsanar estas limitaciones de oferta.

Esta percepción se hizo especialmente visible durante la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales desarrolladas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La Sexta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong-Kong en 2005, lanzó la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio (ApC) con el objetivo de ayudar a los PED a desarrollar la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio. Se decidió crear un Equipo de Trabajo sobre la ApC para delimitar el alcance de la misma e identificar la forma de hacerla operativa³.

El Equipo de Trabajo acordó que la provisión de la ApC estuviese orientada por la Declaración de París (DP) sobre la eficacia de la ayuda suscrita en 2005. En la medida en que la ApC contribuya a la consecución de los objetivos de

² Para una revisión de esta literatura, véase Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011, cap. 1).

³ OMC (2006) y OECD/WTO (2007, 2009 y 2011) presentan información detallada sobre el lanzamiento y seguimiento de la Iniciativa de ApC.

crecimiento económico y reducción de la pobreza, se puede considerar que está siendo eficaz y se está adhiriendo a uno de los principios esenciales de la DP, el de la gestión orientada a resultados. Este principio se basa en la denominada “cadena de resultados”, esto es, en la causalidad que encamina hacia el cambio deseado en el proceso de desarrollo del país socio.⁴ La medición periódica de los componentes de la cadena de resultados requiere establecer indicadores relevantes y comparables de eficacia y eficiencia. En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar y valorar los resultados de la ApC en América Latina desde un doble enfoque: un enfoque cuantitativo, a través del Índice de Facilitación Comercial (IFC) elaborado por el Foro Económico Mundial; y un enfoque cualitativo, mediante el estudio de diferentes relatos de experiencias concretas de ApC relevantes en América Latina.

La estructura del resto del trabajo es la siguiente. La sección 2 delimita conceptualmente las categorías de la ApC. Tras ello, la sección 3 presenta la metodología utilizada en el estudio y la sección 4 examina las principales características de los flujos de ApC en América Latina. Con esta base, la sección 5 realiza una valoración de los resultados de la ApC en la región a través del IFC mientras que la sección 6 valora los resultados derivados de los relatos de experiencias concretas en la región. Por último, la sección 7 recoge las principales conclusiones del análisis realizado.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO

La comunidad de donantes ya tenía cierta experiencia con la asistencia técnica relacionada con el comercio, especialmente con la otorgada a los países menos avanzados (PMA) tras la conclusión de la Ronda de Uruguay para ayudarles a cumplir con sus obligaciones en el marco del sistema multilateral de comercio. Con la nueva Iniciativa de ApC, se ha pretendido ir mucho más allá tanto en el alcance conceptual (con la inclusión de la denominada “agenda ampliada de la ApC”, que sobrepasa los límites de la clásica asistencia técnica) como en la cobertura de PED beneficiarios (teniendo en cuenta no sólo a los PMA, sino también a los PED de renta media –entre ellos, los latinoamericanos–).⁵

El informe del Equipo de Trabajo de la OMC sobre la ApC fue presentado el 27 de julio de 2006 y sus recomendaciones fueron aprobadas por el Consejo General de la OMC en octubre del mismo año (OMC, 2006). Según este informe, la ApC no debe concebirse como una nueva modalidad de la AOD, sino que por el contrario, forma parte de la misma. Se aclara que los proyectos y programas deberán considerarse como ApC si esas actividades han sido identificadas como prioridades comerciales en las estrategias nacionales de desarrollo del país socio.

Dado que el comercio cubre una amplia gama de actividades, resulta difícil delimitar el alcance conceptual de la ApC. El Equipo de Trabajo de la OMC se enfrentó a este reto identificando seis categorías de ApC (*ibid*, págs. 2 y 3). En concreto, las siguientes:

⁴ La DP busca potenciar la horizontalidad de las relaciones entre los donantes y los países receptores, lo que se ha traducido en la introducción de una nueva terminología –que es utilizada en este artículo– para referirse a esas relaciones. Por esta razón, se ha sustituido el término “país receptor” por el de “país socio” para reforzar la idea de corresponsabilidad.

⁵ Sobre la Iniciativa de la ApC en América Latina, véanse BID (2006 y 2007) y OMC/BID (2009).

- a) *Políticas y reglamentos comerciales.* Con esta denominación se capta la ayuda destinada a preparar a los países socios para su integración en el sistema multilateral de comercio, apoyando la elaboración de estrategias comerciales, la negociación de acuerdos comerciales y la puesta en práctica de sus resultados. Según el Equipo de Trabajo, esta categoría incluye la formación de funcionarios comerciales, el análisis de propuestas y posiciones y de su impacto, el apoyo a las partes nacionales interesadas para que puedan articular sus posturas comerciales e identificar las ventajas y desventajas de las mismas, las cuestiones relativas a la solución de diferencias comerciales, y el apoyo técnico e institucional para facilitar la aplicación de los acuerdos comerciales y la adaptación y cumplimiento de las normas comerciales.
- b) *Fomento del comercio.* Se tiene en cuenta la ayuda para crear un entorno favorable para el comercio, en el que las empresas puedan desarrollar sus actividades. Esta categoría comprende la promoción de inversiones, el análisis y apoyo institucional al comercio de servicios, los servicios e instituciones de ayuda a las empresas, la creación de redes entre el sector público y el privado, el comercio electrónico, la financiación del comercio, la promoción comercial, y el análisis y desarrollo de mercados.
- c) *Infraestructura relacionada con el comercio.* Esta categoría abarca la ayuda dirigida a la construcción de la infraestructura física vinculada con la promoción del comercio, esto es, la que permite conectar la economía nacional con el mercado mundial, facilitando la exportación de sus bienes y servicios.
- d) *Creación de capacidad productiva.* Con esta ayuda se ofrece apoyo al fortalecimiento de los sectores económicos de los países socios para aumentar su competitividad en los mercados de exportación.
- e) *Ajuste relacionado con el comercio.* Incluye el apoyo a los países socios para que apliquen medidas de acompañamiento al proceso de liberalización comercial, que les permita beneficiarse del mismo. Esta ayuda pretende atenuar los costes del ajuste derivados de la apertura comercial, incluyendo los problemas en la balanza de pagos resultantes de la erosión del acceso preferencial a los mercados, la pérdida de ingresos fiscales (a raíz de las reducciones arancelarias) y/o el deterioro de la relación de intercambio.
- f) *Otras necesidades relacionadas con el comercio.* Cubre la ApC que no se ajusta a las cinco categorías anteriores

Las dos primeras categorías engloban lo que se conoce como la definición acotada de la ApC. Se trata de la tradicional asistencia técnica relacionada con el comercio, que ha estado siendo supervisada con la base de datos conjunta de la OMC y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la Creación de Capacidad Comercial (*Trade Capacity Building Database, TCBDB*) establecida en 2002 en el Programa de Doha para el Desarrollo (WTO/OECD, 2007).⁶ La Iniciativa de la ApC amplía el alcance conceptual más allá de estas dos categorías, incorporando las cuatro categorías restantes. Esta agenda ampliada de la ApC incide en la necesidad de completar la clásica asistencia técnica –centrada en cubrir el coste de la aplicación de los acuerdos de la OMC– con el apoyo, entre otros, a la infraestructura y a los sectores productivos. Si los países

⁶ Para más información sobre la TCBDB, véase la dirección de Internet: <http://tcbdb.wto.org/>.

socios han de introducir cambios en sus economías como consecuencia de la liberalización comercial o han de incrementar su capacidad productiva para utilizar el comercio como impulsor de su desarrollo, tendrán necesariamente que invertir en nuevas infraestructuras y/o en su capacidad productiva.

Asimismo, el Equipo de Trabajo de la OMC llamó la atención sobre la relevancia de disponer de una “financiación adicional previsible, sostenible y eficaz” (OMC, 2006, pág.1) para lograr los objetivos establecidos en la Iniciativa de la ApC. Se resaltó no sólo la importancia de aumentar la cantidad de los flujos de ApC, sino también la de elevar la calidad de los mismos, lo que llevó ineludiblemente a plantear la necesidad de mejorar la eficacia de la ApC. Por ello, se recomendó que la provisión de la ApC –como parte integrante de la AOD– estuviese orientada por la DP (OMC, 2006, pág 4; OECD, 2006 y 2007).

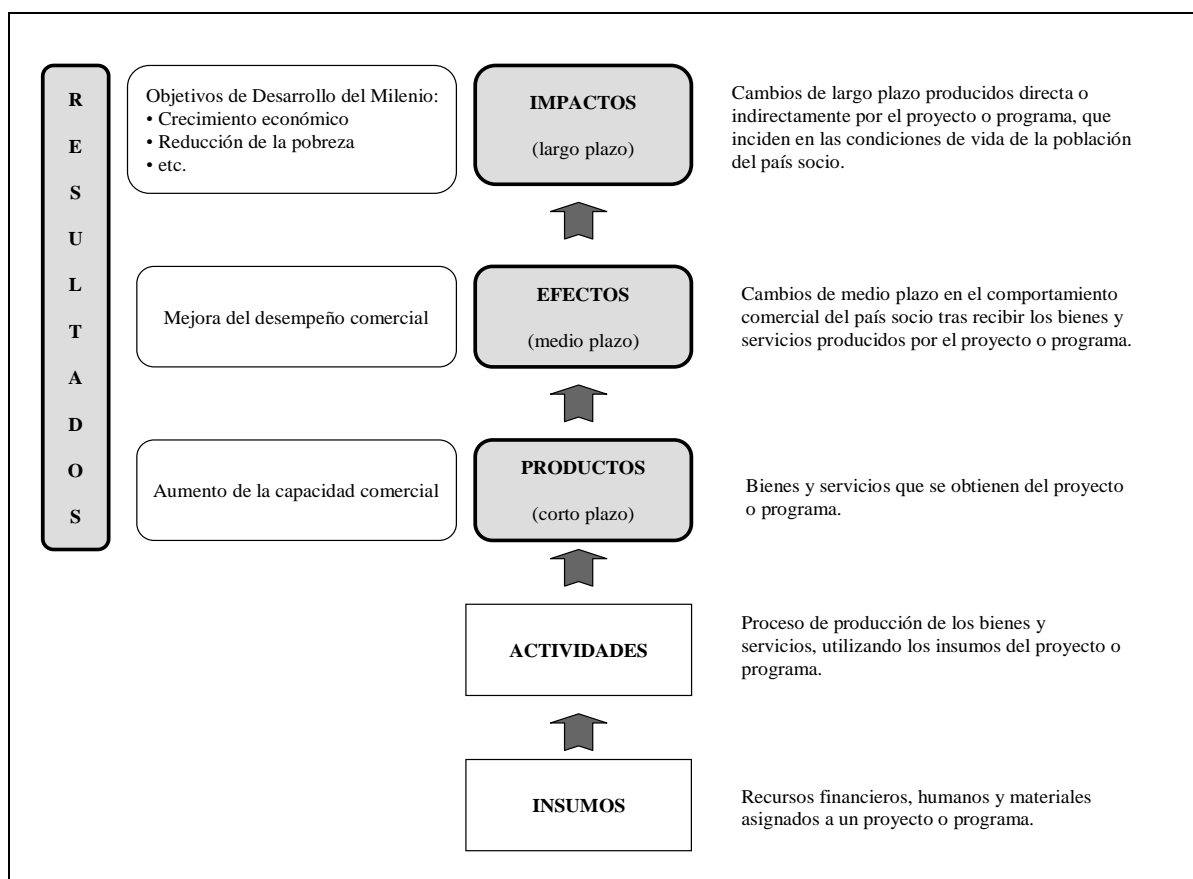
3. ALCANCE EXPLICATIVO DE LOS INDICADORES DE RESULTADOS

El objetivo principal de la ApC es “permitir a los países en desarrollo,..., utilizar de forma más efectiva el comercio para promover el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza y alcanzar sus objetivos de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (OMC, 2006, pág. 4). En la medida en que los proyectos y programas de ApC contribuyan a la consecución de este objetivo, se puede considerar que la ApC está siendo eficaz y se está adhiriendo a uno de los principios esenciales de la DP, el de la gestión orientada a resultados. Como se muestra a continuación, existen importantes limitaciones a la hora de identificar los indicadores relevantes para medir el grado de influencia de la ApC en el cumplimiento del mencionado objetivo.

El principio de la gestión orientada a resultados se basa en la “cadena de resultados”, esto es, en la causalidad que conduce hacia el cambio deseado en el proceso de desarrollo del país socio. La cadena de resultados muestra las relaciones de causa-efecto entre los proyectos y programas de ApC y los objetivos de desarrollo perseguidos con los mismos (véase la figura 1): los insumos y actividades de los proyectos y programas conducen lógicamente –en una secuencia causal– a resultados a corto, medio y largo plazo (respectivamente, a productos, efectos e impactos).

La medición periódica de los componentes de esta cadena de resultados es esencial para valorar si los proyectos de ApC están generando secuencialmente los cambios previstos y en caso de que no sea así, adoptar las medidas necesarias para volver a encauzar los proyectos en la senda adecuada. Para llevar a cabo esta medición, es necesario elaborar indicadores relevantes tanto de eficiencia como de eficacia. Los indicadores de eficiencia (esto es, de insumos, actividades y productos) se fijan a nivel micro, ligados estrechamente a las características específicas del proyecto. Por el contrario, los indicadores de eficacia (esto es, de efectos e impactos) se establecen a nivel macro del país socio, con una conexión directa con el proyecto mucho menor. En la gestión orientada a resultados, estos indicadores de eficacia son indispensables para determinar si en última instancia el proyecto contribuye positivamente a la consecución de los objetivos más estratégicos de largo plazo.

Figura 1. Proyectos y programas de ayuda para el comercio: cadena de resultados



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE y Banco Mundial (2006), García-López y García-Moreno (2010) y OECD (2010).

Para diseñar estos indicadores, es necesario establecer cadenas de resultados que conecten nítidamente los objetivos micro de los proyectos con los objetivos macro de largo plazo que se pretenden conseguir con los mismos. Sin embargo, no es fácil establecer esta conexión porque previamente se requiere solventar tres importantes problemas. El primero es el de la limitada disposición de datos. Dado que la Iniciativa de la ApC es de reciente aplicación, se precisa más tiempo para acceder a un conjunto razonable de datos que faciliten la elaboración de indicadores relevantes.

El segundo problema es el de la atribución. A medida que un proyecto de ApC se ejecuta a lo largo de la cadena de resultados desde el nivel micro al macro, resulta más difícil atribuir los cambios observados a dicho proyecto. Existe un gran número de factores externos que pueden influir en cada etapa de la cadena de resultados, tales como las características económicas, demográficas, sociales o institucionales del país socio. En otras palabras, se carece de un enlace intermedio – el denominado *missing middle*– que permita aislar claramente la conexión directa entre los productos del proyecto y los impactos de largo plazo en el desarrollo del país socio, esto es, la conexión entre los resultados micro de corto plazo y los resultados macro de más largo plazo (tales como, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza).

El tercer y último problema es el del desfase temporal. Los efectos de los proyectos de ApC –como por ejemplo, aquéllos que financian infraestructuras– no son inmediatos, sino que requieren un largo período de tiempo hasta que se

materialicen en una mejora del desempeño comercial del país socio. La ejecución de estos proyectos necesita tiempo y una vez finalizados, requieren aún tiempo adicional para que surtan los efectos deseados. Con este largo intervalo temporal transcurrido desde la provisión de la ApC, resulta difícil valorar si la mejora en el desempeño comercial es o no el resultado directo de la ApC.

A pesar de los problemas señalados, un creciente número de países socios y donantes está buscando la vía para elaborar los indicadores de resultados o en su defecto, identificar los más relevantes entre los indicadores relacionados con el comercio ya existentes en la actualidad. Éste es el primer paso para poder posteriormente, armonizar los indicadores más significativos a partir de los cuales realizar el seguimiento y la evaluación de los proyectos de ApC, piezas claves en la gestión orientada al logro de resultados. La armonización de los indicadores a nivel micro o de proyecto es muy difícil porque necesariamente estos indicadores han de ser diferentes con objeto de adecuarse a la gran diversidad de necesidades y prioridades específicas de cada proyecto. Sin embargo, la armonización de los indicadores a nivel macro o de país socio es más factible, especialmente en el caso de los indicadores de efectos. Con esta visión, OECD (2010, págs. 25 y 26) recopila los principales indicadores de estas características generados en los últimos años y propone un “menú de indicadores” como punto de partida para el debate sobre la armonización de los mismos a nivel global.

Dadas estas restricciones en el acceso a los indicadores de resultados, se decidió fundamentar la valoración de los resultados de la ApC en América Latina desde un doble enfoque: cuantitativo y cualitativo. El cuantitativo consistió en la selección de uno de los indicadores de efectos (resultados a medio plazo) propuestos por OECD (*ibid.*) en el mencionado menú, específicamente: el IFC elaborado por el Foro Económico Mundial. Este indicador permitió tener una aproximación cuantitativa de algunos cambios asociados con los proyectos y programas de ApC, así como realizar una valoración sobre la pertinencia o no de la dirección de esos cambios. Este enfoque fue completado con otro de naturaleza cualitativa basado en los relatos de experiencias concretas de ApC en América Latina.

4. TENDENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS FLUJOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO

Con objeto de examinar los flujos de ApC en América Latina, fue necesario identificar previamente las categorías empíricas más adecuadas para captar las categorías conceptuales de ApC sugeridas por el Equipo de Trabajo de la OMC. Posteriormente, fue posible analizar las principales características de los flujos de ApC.

Aproximación empírica a las categorías de ayuda para el comercio

Las seis categorías conceptuales de ApC propuestas por el Equipo de Trabajo de la OMC –políticas y reglamentos comerciales, fomento del comercio, infraestructura relacionada con el comercio, creación de capacidad productiva, ajuste relacionado con el comercio y otras necesidades relacionadas con el comercio– pretenden tener en cuenta la gran variedad de actividades englobadas en el comercio. El análisis cuantitativo de los flujos de ApC requirió aproximar empíricamente esas seis categorías conceptuales. Una vez establecidas las

categorías empíricas, se pudieron identificar las principales características de los flujos de ApC hacia los países socios de América Latina.

Para cuantificar las categorías empíricas, se decidió usar la base de datos del Sistema de Notificación de Acreedores (*Creditor Reporting System*, CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (OECD, a). Esta decisión se fundamentó en dos razones: primera, el CRS cubre alrededor del 90 por ciento de toda la AOD,⁷ ofreciendo series de datos comparables tanto entre donantes y países socios como a lo largo del tiempo; y segunda, la información contenida en la base de datos alternativa TCBDB ha sido incorporada al CRS.

Aunque la base de datos del CRS cubre la mayor parte de la AOD, no proporciona datos que se ajusten con exactitud a las seis categorías conceptuales de ApC propuestas por el Equipo de Trabajo de la OMC. Siguiendo las directrices establecidas por el CAD para notificar los datos de ApC (OECD, 2008), fue posible obtener cuatro aproximaciones empíricas a dichas categorías conceptuales a partir de la base de datos del CRS, en concreto: políticas y reglamentos comerciales, infraestructura económica, creación de capacidad productiva y ajuste relacionado con el comercio.⁸

La cuantificación de los flujos de ApC hacia América Latina ha de ser considerada como una aproximación y ha de ser interpretada con precaución. Por el momento, resulta difícil medir con precisión los flujos de ApC porque las categorías conceptuales no se corresponden con exactitud con las categorías empíricas ofrecidas por la base de datos del CRS de la OCDE. Asimismo, en algunos casos – como los de infraestructura económica y creación de capacidad productiva– las categorías empíricas son excesivamente amplias –sin diferenciar los proyectos relacionados con el comercio de los que no lo están– y por ello, se tiende a sobreestimar su valor.

El análisis cuantitativo de los flujos de ApC basado en las cuatro categorías empíricas mencionadas, se aplicó a una muestra de 17 países socios latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.⁹ Esta selección de países se hizo atendiendo a dos criterios. El primero fue que los países debían ubicarse geográficamente en América Latina; en otras palabras, no se tuvieron en cuenta los países del Caribe. El segundo criterio de selección fue que los países no debían de pertenecer a la Comunidad del Caribe (CARICOM), lo que llevó a excluir a tres países localizados geográficamente en América Latina (Belice, Surinam y Guyana).

⁷ Sobre el porcentaje de cobertura de esta base de datos, véase la página Web de la OCDE en: http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34665_43230357_1_1_1_1,00.html. En este trabajo se utilizan únicamente los datos de AOD registrados por el CAD de la OCDE.

⁸ Una justificación más amplia de las cuatro aproximaciones empíricas se presenta en Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011, págs. 42-45).

⁹ Por simplicidad, en este trabajo se utilizan los términos “Bolivia” y “Venezuela” en lugar, respectivamente, de “Estado Plurinacional de Bolivia” y “República Bolivariana de Venezuela”.

Cuadro 1. Países socios latinoamericanos de la investigación:
bloques geográficos y agrupaciones subregionales

América Latina (17 países socios)		
América del Norte y Central	América del Sur	
Subregión mesoamericana	Subregión andina	Subregión conosureña
Mercado Común Centroamericano	Comunidad Andina	Mercado Común del Sur
Costa Rica	Bolivia	Argentina
El Salvador	Colombia	Brasil
Guatemala	Ecuador	Paraguay
Honduras	Perú	Uruguay
Nicaragua		
México	Venezuela	Chile
Panamá		

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de analizar la dimensión regional de la ApC en América Latina, los 17 países de la muestra se agruparon en dos bloques geográficos –América del Norte y Central, y América del Sur– y en tres subregiones –mesoamericana, andina y conosureña–¹⁰ en las que a su vez, se tuvieron en cuenta los tres procesos de integración económica actualmente en vigor: el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur. La inclusión de los dos bloques geográficos permitió utilizar la información cuantitativa ofrecida por la base de datos del CRS para los programas regionales de ApC dirigidos hacia dichos bloques.¹¹ El cuadro 1 recoge la distribución de los países de la muestra entre los dos bloques geográficos y las tres subregiones consideradas.

El período estudiado fue el comprendido entre 2002 –año posterior al lanzamiento de la Ronda de Doha– y 2009. Con objeto de realizar un análisis comparativo de la tendencia temporal de los flujos de ApC, se tomó el período 2002-2005 como período base, ya que es el comprendido entre el año posterior al comienzo de la Ronda de Doha y el año de la puesta en marcha de la Iniciativa de la ApC en la Conferencia Ministerial de Hong-Kong. Asimismo, al abarcar cuatro años permitió realizar comparaciones de tendencias con el período posterior de cuatro años 2006-2009. Para poder captar el valor real de los flujos de ApC a lo largo del período de estudio, los compromisos y desembolsos de ApC se expresaron en millones de dólares constantes de 2008.

Análisis empírico de los flujos de ayuda para comercio en América Latina¹²

A nivel mundial, los flujos de ApC han experimentado un notable crecimiento en términos reales durante el período 2006-2009 con respecto a los observados en el período base de 2002-2005. El valor medio de los compromisos de ApC se incrementó desde 25.139,9 millones de dólares anuales en el período 2002-2005 hasta 34.306,3 millones de dólares anuales en el período 2006-2009, lo que supuso

¹⁰ Para facilitar el análisis, la delimitación de las tres subregiones no se realizó desde una perspectiva geográfica estricta, sino desde un enfoque geoeconómico más amplio.

¹¹ La base de datos del CRS de la OECD considera como programas regionales a aquéllos que benefician a más de un país socio dentro de la misma región.

¹² Los valores y porcentajes que se mencionan en esta sección que no aparecen ni en los cuadros ni en la figuras, se calcularon a partir de OECD (a).

un incremento del 36,5 por ciento. En 2009 los compromisos totales de ApC ascendieron a 40.147,4 millones de dólares, lo que representó un 32,2 por ciento de la AOD asignable a sectores.

Este aumento de los flujos de ApC se ha producido sin desviarse recursos destinados a otras prioridades del desarrollo, como la salud y la educación. El mencionado incremento de los flujos de ApC ha venido acompañado de una reducción de su peso relativo respecto al total de AOD asignable a sectores. Este hecho parece confirmar que los donantes están cumpliendo con el compromiso adquirido de proporcionar financiación adicional a la Iniciativa de la ApC, lo que constituye un significativo punto de partida para el potencial éxito de la misma.

No obstante, la distribución de los flujos de ApC entre las distintas regiones en desarrollo ha sido muy desigual. Asia y África han recibido la mayor parte de dichos flujos al ser las dos regiones en las que se concentra el mayor número de pobres¹³ y de países de renta baja. Como consecuencia de lo anterior, los flujos totales de ApC dirigidos al resto de regiones han sido muy inferiores. En particular, América Latina y el Caribe ha recibido tan sólo un 7 por ciento del total de los compromisos de ApC en el período de referencia situándose en la tercera posición -seguida de Europa y Oceanía- y manteniendo el peso relativo durante el siguiente período 2006-2009.¹⁴

Como se acaba de evidenciar, América Latina no es una región privilegiada en los flujos mundiales de ApC. Su relativamente mayor nivel de renta per cápita –la región está conformada mayoritariamente por países de renta media– y su menor población con respecto a regiones como África y Asia, son dos factores que explican su posición marginal. En general, los países latinoamericanos suelen tener un mayor acceso a los mercados internacionales de capitales, en los que logran la financiación privada requerida para muchos de los proyectos cubiertos por la Iniciativa de la ApC, como por ejemplo los de infraestructura relacionada con el comercio.

A pesar de ello, la región no ha dejado de recibir flujos de ApC. Los compromisos de ApC canalizados hacia los 17 países latinoamericanos de la muestra aumentaron en términos reales desde un promedio de 1.339,1 millones anuales de dólares en el período base de 2002-2005 hasta 1.682,9 millones de dólares en el período 2006-2009, lo que supone un incremento del 25,7 por ciento. La tendencia creciente se rompió en 2008 y tras una importante reducción en dicho año, los compromisos de ApC hacia los países latinoamericanos se recuperaron hasta alcanzar los 2.113,6 millones de dólares en 2009. La tendencia no ha sido sólo creciente en los compromisos, sino también en los desembolsos de ApC realizados en la región.

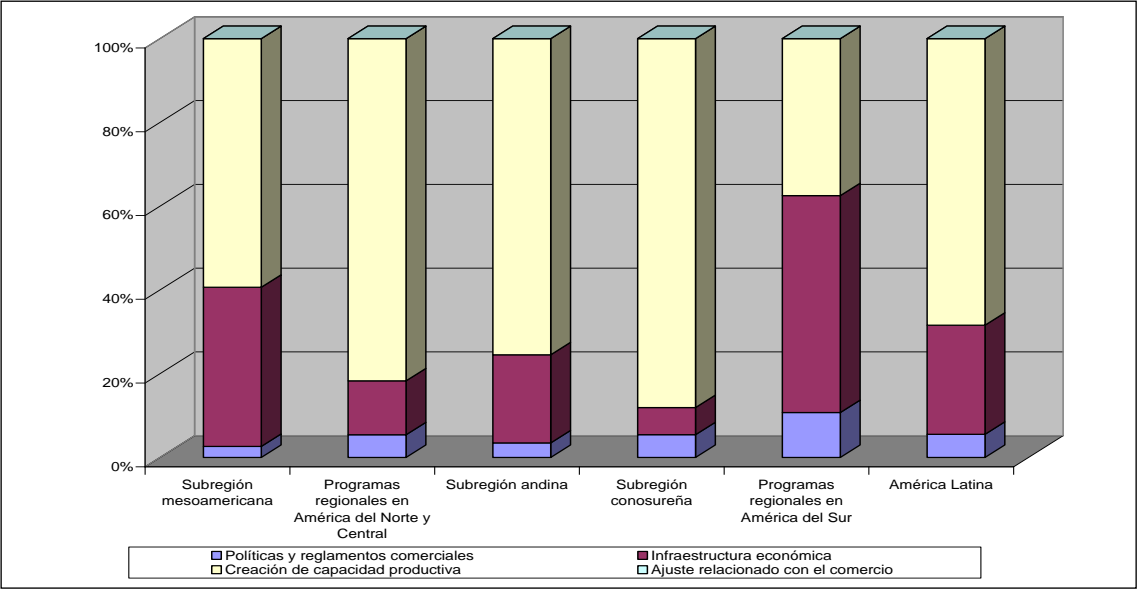
La distribución de la ApC entre las cuatro categorías empíricas consideradas –políticas y reglamentos comerciales, infraestructura económica, creación de capacidad productiva y ajuste relacionado con el comercio– no se ha visto alterada durante el período de investigación en lo que se refiere al orden de importancia de cada una de ellas. Sin embargo, en términos porcentuales, ha experimentado algunas variaciones significativas (véanse las figuras 2a y 2b). En primer lugar, la categoría de creación de capacidad productiva ha acaparado el mayor porcentaje en el total de la ApC comprometida en América Latina para los dos períodos analizados. No obstante, se observa una importante reducción en dicho porcentaje, desde el 69,7 por ciento del total de la ApC en el período base hasta el 56,5 por ciento del

¹³ El número de pobres –según el concepto de pobreza absoluta del Banco Mundial– se cuantifica por el número de personas que viven con menos de un dólar al día.

¹⁴ Los compromisos de ApC hacia América Latina y el Caribe han representado un 7,2 por ciento en 2006, un 7,6 por ciento en 2007, un 5 por ciento en 2008 y un 7,8 por ciento en 2009 (OECD, a).

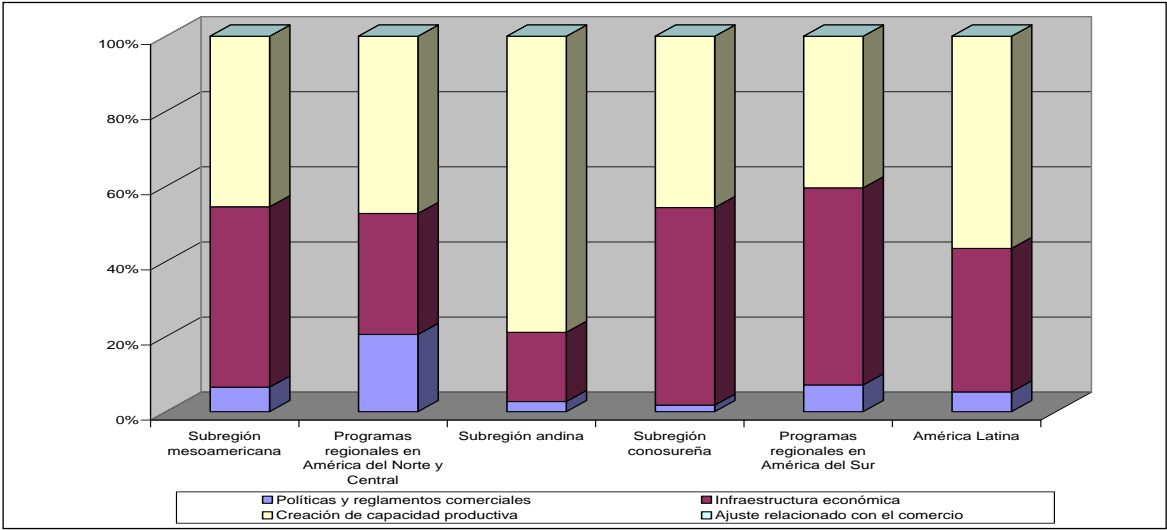
total en el segundo período. En segundo lugar, con un porcentaje medio del 26,5 por ciento en el período base y del 38,2 por ciento en el segundo período, se ha situado la categoría de infraestructura económica. En tercer lugar, la categoría de políticas y reglamentos comerciales representó el 3,7 por ciento del total de los flujos de ApC en el período 2002-2005 y aumentó hasta el 5,3 por ciento en el período 2006-2009. En cuarto y último lugar, la categoría de ajuste relacionado con el comercio presentó un valor nulo en todos los países de la muestra.¹⁵

Figura 2a. América Latina: compromisos de ayuda para el comercio por categorías, media del período 2002 – 2005 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

Figura 2b. América Latina: compromisos de ayuda para el comercio por categorías, media del período 2006 – 2009 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

¹⁵ La causa principal del valor nulo en esta categoría de ajuste relacionado con el comercio se atribuye a su reciente inclusión en 2008.

En comparación con la distribución sectorial a nivel mundial, se aprecia una diferencia fundamental en América Latina: la creación de capacidad productiva es la principal categoría de la ApC comprometida con esta región, mientras que la categoría de infraestructura económica ocupa la primera posición a nivel mundial. Este hecho confirma el resultado obtenido en el segundo y tercer Examen Global de la ApC, según el cual la ApC en los países de renta baja se destina principalmente a mejorar su deficiente infraestructura económica, mientras que los flujos de ApC en los países de renta media se canalizan en mayor medida hacia la creación de capacidad productiva (OECD/WTO, 2009 y 2011). La región latinoamericana –al estar formada por países de renta media– tiene mejor cubiertas sus necesidades de infraestructura económica y por ello, la parte más importante de los flujos de ApC se destina a la creación de capacidad productiva.

La distribución de los compromisos de ApC entre los 17 países latinoamericanos considerados en la investigación, se ajusta a las diferencias de renta existentes entre ellos (véase el cuadro 2). Con la excepción de Brasil, los países que más ApC reciben son los nueve países clasificados como países de renta media baja,¹⁶ mientras que los países de la región clasificados como países de renta media alta ocupan los últimos lugares de la clasificación regional.

Entre el grupo de los nueve países de renta media baja, Bolivia es el que más ApC ha recibido en promedio, seguido de Nicaragua, Honduras, Perú, Colombia, El Salvador, Ecuador, Paraguay y Guatemala. Con la excepción de Bolivia y Honduras, el resto de los países de renta media baja ha visto incrementado el flujo medio de ApC en el período 2006-2009. No obstante, la importancia relativa de estos países en el total de ApC comprometida con América Latina ha disminuido ligeramente, pasando del 80,2 por ciento durante el período de referencia al 79,2 por ciento en el período 2006-2009.

¹⁶ La clasificación de los países socios latinoamericanos por grupos de renta se realizó a partir de la lista de países receptores de AOD elaborada por el CAD de la OCDE para los ejercicios de notificación 2009 y 2010.

Cuadro 2. Flujos de ayuda para el comercio hacia América Latina: compromisos y desembolsos, 2002-2009
(en millones de dólares constantes de 2008 y en porcentajes)

Subregión / país (grupo de renta) ¹	COMPROMISOS									DESEMBOLSOS							
	2002 – 2005			2006	2007	2008	2009	2006 – 2009			2006	2007	2008	2009	2006 – 2009		
	Media	% de ApC total ²	% de AOD total ³					Media	% de ApC total ²	% de AOD total ³					Media	% de ApC total ²	% de AOD total ³
SUBREG. MESOAMERICANA	533,9	39,9	24,3	517,4	655,5	628,4	693,6	623,7	37,1	24,3	321,3	374,4	453,1	623,2	443,0	32,7	24,5
Mercado Común Centroamericano	497,2	37,1	28,3	488,9	571,3	556,1	606,3	555,6	33,0	28,5	291,2	339,0	411,9	564,4	401,6	29,7	28,8
Costa Rica (PRMA)	54,8	4,1	51,3	11,1	27,6	30,8	13,5	20,7	1,2	20,2	27,3	53,0	52,0	80,1	53,1	3,9	54,0
El Salvador (PRMB)	30,8	2,3	15,5	26,6	391,6	159,4	132,3	177,5	10,5	46,9	41,7	43,7	76,7	80,9	60,7	4,5	24,9
Guatemala (PRMB)	30,7	2,3	10,3	103,0	30,1	28,5	96,6	64,5	3,8	18,3	22,4	28,4	33,9	59,6	36,1	2,7	11,2
Honduras (PRMB)	187,8	14,0	32,6	36,6	32,2	147,6	158,9	93,8	5,6	25,4	75,7	58,1	103,4	156,6	98,4	7,3	27,2
Nicaragua (PRMB)	193,2	14,4	32,0	311,6	89,8	189,8	204,9	199,0	11,8	31,7	124,2	155,7	145,9	187,2	153,3	11,3	26,9
México (PRMA)	26,8	2,0	10,5	22,0	61,9	64,5	72,1	55,1	3,3	14,3	23,9	26,3	32,5	48,4	32,8	2,4	11,3
Panamá (PRMA)	9,9	0,7	17,9	6,4	22,2	7,9	15,2	12,9	0,8	13,1	6,2	9,1	8,7	10,4	8,6	0,6	15,7
SUBREG. ANDINA	527,1	39,4	18,3	457,0	646,1	434,1	719,7	564,2	33,5	18,4	410,3	590,3	531,8	578,5	527,7	39,0	18,8
Comunidad Andina	524,6	39,2	21,8	454,5	644,7	433,0	718,0	562,6	33,4	22,2	407,1	588,2	530,0	576,2	525,4	38,8	22,4
Bolivia (PRMB)	258,5	19,3	33,8	130,0	298,1	82,4	260,6	192,8	11,5	28,0	153,9	137,6	146,0	225,5	165,8	12,2	29,3
Colombia (PRMB)	81,9	6,1	9,4	130,9	137,4	188,9	174,2	157,8	9,4	13,6	96,3	122,6	164,4	184,1	141,8	10,5	16,0
Ecuador (PRMB)	51,8	3,9	18,4	19,9	94,5	68,4	75,6	64,6	3,8	23,5	27,1	40,6	59,0	56,5	45,8	3,4	16,2
Perú (PRMB)	132,4	9,9	25,6	173,7	114,8	93,3	207,7	147,4	8,8	23,7	129,8	287,4	160,6	110,1	172,0	12,7	28,2
Venezuela (PRMA)	2,5	0,2	4,1	2,5	1,4	1,1	1,7	1,7	0,1	3,0	3,1	2,1	1,9	2,3	2,3	0,2	4,4
SUBREG. CONOSUREÑA	166,1	12,4	25,5	300,6	191,1	191,7	543,2	306,6	18,2	29,0	151,9	269,2	216,8	336,4	243,6	18,0	28,8
Mercado Común del Sur	125,4	9,4	22,9	293,8	171,8	113,3	471,6	262,6	15,6	27,1	95,6	207,6	165,9	301,4	192,6	14,2	25,0
Argentina (PRMA)	48,2	3,6	35,0	30,4	33,8	15,3	28,1	26,9	1,6	19,2	31,2	45,0	25,2	29,9	32,8	2,4	23,7
Brasil (PRMA)	53,7	4,0	13,4	46,5	111,8	57,4	356,5	143,0	8,5	30,9	45,2	126,6	69,8	182,2	106,0	7,8	22,4
Paraguay (PRMB)	17,1	1,3	27,4	214,2	21,4	38,6	73,7	87,0	5,2	43,2	12,7	26,4	67,3	76,7	45,8	3,4	34,0
Uruguay (PRMA)	6,4	0,5	15,7	2,8	4,8	2,0	13,3	5,7	0,3	15,1	6,6	9,7	3,5	12,6	8,1	0,6	19,8
Chile (PRMA)	40,7	3,0	36,1	6,8	19,3	78,4	71,6	44,0	2,6	36,8	56,3	61,5	50,9	35,1	50,9	3,8	44,1
PROGRAMAS REGIONALES	112,0	8,4	34,7	219,9	247,6	128,6	157,1	188,3	11,2	40,9	107,2	158,8	152,8	139,5	139,6	10,3	35,5
América del Norte y Central	69,4	5,2	32,6	53,5	174,0	66,1	120,8	103,6	6,2	43,8	65,9	86,2	104,9	100,1	89,3	6,6	38,8
América del Sur	42,6	3,2	36,9	166,4	73,6	62,5	36,3	84,7	5,0	37,9	41,3	72,6	47,9	39,4	50,3	3,7	32,2
AMÉRICA LATINA	1.339,1	100,0	24,1	1.494,9	1.740,2	1.382,8	2.113,6	1.682,9	100,0	25,7	990,7	1.392,7	1.354,6	1.677,7	1.353,9	100,0	25,3

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a).

¹ Para identificar el grupo de renta al que pertenece cada país, se tomó como referencia la lista de países receptores de ayuda oficial al desarrollo elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para los ejercicios de notificación 2009 y 2010. Los acrónimos utilizados son PRMB: País de Renta Media Baja (Renta Nacional Bruta por habitante comprendida entre 936\$ y 3.705\$ en 2007) y PRMA: País de Renta Media Alta (Renta Nacional Bruta por habitante comprendida entre 3.705\$ y 11.455\$ en 2007).

² Porcentaje de la ayuda para el comercio (ApC) total

³ Porcentaje de la ayuda para el comercio en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) total asignable a sectores concretos.

Paralelamente, los ocho países restantes de la región latinoamericana – clasificados como de renta media alta– han aumentado un punto porcentual su peso relativo hasta representar el 20,8 por ciento de la ApC total en el período 2006-2009. Brasil es el país de renta media alta hacia el que más ApC se canaliza debido, especialmente, al gran incremento coyuntural registrado en 2009. Tras Brasil se sitúa Chile, México, Costa Rica, Argentina, Panamá, Uruguay y Venezuela. Con respecto al período de referencia, el volumen de ayuda aumenta en todos los países con las excepciones de Costa Rica, Argentina, Uruguay y Venezuela.

Por subregiones, se mantiene el resultado obtenido a nivel de país socio; esto es, las subregiones con un mayor número de países socios de renta media baja son las más privilegiadas en el reparto de los flujos de ApC (véase el cuadro 2). En el período base, el mayor porcentaje de los compromisos de ApC hacia América Latina lo recibió la subregión mesoamericana (39,9 por ciento), seguida muy de cerca por la subregión andina (39,4 por ciento) y a mayor distancia por la subregión conosureña (12,4 por ciento) y los programas regionales (8,4 por ciento). En el período 2006-2009, estas posiciones relativas se han mantenido, pero con algunas variaciones en los porcentajes: la subregión mesoamericana mantiene la primera posición aunque su porcentaje se reduce hasta el 37,1 por ciento del total; la subregión andina reduce en mayor medida su peso relativo hasta el 33,5 por ciento; la subregión conosureña aumenta su porcentaje hasta el 18,2 por ciento; y los programas regionales incrementan su peso relativo hasta el 11,2 por ciento del total de los compromisos de ApC. En todos los casos –subregiones y programas regionales–, se aprecia un ascenso del volumen medio de compromisos de ApC, lo que parece indicar que todas las subregiones se han beneficiado de la expansión de la ApC en el período 2006-2009.

Por lo que se refiere a los desembolsos, el cuadro 2 revela que en el período 2006-2009 es la subregión andina la que ha recibido una mayor cantidad de ApC (39 por ciento), seguida de la subregión mesoamericana (32,7 por ciento) y con menor peso la subregión conosureña (18 por ciento) y los programas regionales (10,3 por ciento).

La distribución sectorial de la ApC muestra también algunas divergencias entre las subregiones contempladas en el estudio (véanse las figuras 2a y 2b). La creación de capacidad productiva es la categoría principal en las tres subregiones durante el período de referencia, especialmente en la subregión conosureña (88,1 por ciento del total) y en la subregión andina (75,5 por ciento) y en menor medida, en la subregión mesoamericana (59,4 por ciento). En el período 2006-2009, la infraestructura económica pasa a ser la principal categoría en la subregión conosureña (52,6 por ciento del total) debido al incremento de la ApC en el sector de generación y suministro de energía, y en la subregión mesoamericana (48 por ciento) debido al mayor peso del sector de transporte y almacenamiento.¹⁷ La categoría de políticas y reglamentos comerciales tiene un peso muy pequeño, aumentando ligeramente en la subregión mesoamericana (6,5 por ciento) y disminuyendo tanto en volumen como en porcentaje en la subregión andina (2,7 por ciento) y en la subregión conosureña (1,7 por ciento) en el segundo período analizado. En los programas regionales destaca especialmente el mayor peso de las políticas y

¹⁷ Sorprende el aumento de la importancia relativa de la infraestructura económica hasta convertirse en la principal categoría de ApC en una región como la conosureña, constituida mayoritariamente por países de renta media alta. Este cambio parece ser el resultado de un significativo aumento coyuntural de los compromisos de ApC destinados a Brasil en 2009 (OECD, a).

reglamentos comerciales, que en el caso de América del Norte y Central se elevan hasta el 20,6 por ciento del total entre 2006 y 2009.

En cuanto a los principales donantes de los flujos de ApC hacia América Latina, la Unión Europea (UE) ocupa el primer lugar. Si se toma conjuntamente la ApC de la Comisión Europea y la de los Estados miembros, la UE se convierte en el principal socio de América Latina en lo que respecta a la cooperación relacionada con el comercio (prácticamente es el proveedor de la mitad de la ApC comprometida con la región). En relación con los donantes multilaterales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial son los principales proveedores de ApC hacia América Latina.¹⁸

5. ÍNDICE DE FACILITACIÓN COMERCIAL

Con el objetivo de valorar los obstáculos al comercio internacional, diferentes instituciones se han planteado la elaboración de un índice global que permita medir dichos obstáculos y compararlos entre los distintos países. Entre todos ellos, destaca el IFC, elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial. Este índice mide el nivel alcanzado por cada país en un conjunto de variables que captan el desarrollo institucional, político y de servicios que facilitan la libre circulación de bienes a través de las fronteras y hasta su destino final¹⁹. Si este IFC mejora en los 17 países socios de América Latina estudiados en la investigación, será un indicio de que el aumento de los flujos de ApC hacia estos países ha contribuido positivamente a obtener resultados (en especial, a mejorar su capacidad comercial). No obstante, como ya se ha argumentado en la sección 3, no se puede tener la certeza de que dicha mejora sea un resultado atribuible exclusivamente a la ApC.

El IFC recoge los principales componentes de la facilitación del comercio por medio de cuatro subíndices: acceso al mercado, administración aduanera, infraestructura de transporte y comunicaciones y clima de negocios. Los subíndices están compuestos a su vez por nueve pilares facilitadores de comercio: acceso al mercado nacional y extranjero, eficiencia de la administración aduanera, eficiencia de los procesos de importación y exportación, transparencia de la administración aduanera, disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte, disponibilidad y calidad de los servicios de transporte, disponibilidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación, contexto regulatorio y seguridad física. Cada uno de los pilares se elabora con diferentes variables individuales obtenidas mediante la combinación de datos cuantitativos procedentes de fuentes oficiales –tales como el Banco Mundial, la OMC, el Centro de Comercio Internacional y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo– y datos cualitativos derivados de una Encuesta de Opinión Ejecutiva realizada por el Foro Económico Mundial.²⁰

El IFC se elabora con periodicidad anual desde 2008 y examina una muestra de países que se ha ido ampliando desde el primer informe. La muestra de países

¹⁸ Para más detalles sobre los principales donantes de ApC destinada a América Latina, véase Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011, págs. 62-64).

¹⁹ Pese a reconocer la importancia de facilitar también el comercio de servicios, el IFC se centra en el comercio de bienes, el cual representa alrededor del 80 por ciento del total de intercambios comerciales (WEF, 2010, pág. 29).

²⁰ Para un análisis detallado de la composición y metodología del IFC, véanse los diferentes informes publicados por el Foro Económico Mundial y disponibles en su página web en la siguiente dirección: <http://www.weforum.org>.

analizados en 2010 ascendió a 125,²¹ lo que supuso cuatro países más que en el estudio de 2009 y siete países más que los examinados en 2008. Asimismo, como respuesta a los resultados obtenidos y a las opiniones de los expertos, el IFC ha incorporado algunos cambios en su metodología. El cambio más importante se produjo en 2009 al incluir la dimensión exportadora, lo que afectó especialmente al primer subíndice que pasó a medir el acceso a los mercados tanto nacionales como extranjeros. Debido a estos cambios de metodología, la investigación analizó y comparó únicamente los resultados del IFC publicados en 2009 y 2010.

El valor del índice oscila en una escala de 1 (valor mínimo) a 7 (valor máximo). El valor 1 es el peor resultado que puede obtener un país en la facilitación del comercio, mientras que el valor 7 es el mejor resultado que puede alcanzar un país en esta clasificación (WEO, 2010, págs. 31 y 32). En el último informe publicado en 2010, los países más avanzados tendieron a ocupar los mejores puestos en la clasificación del IFC, lo que se atribuye fundamentalmente al desarrollo de su marco institucional y de su infraestructura. Las primeras posiciones correspondieron a economías de tamaño pequeño en las que el comercio tiene un gran peso en su comportamiento económico. Singapur y Hong Kong se mantuvieron en los dos primeros puestos respecto a 2009, seguidos por Dinamarca, Suecia, Suiza, Nueva Zelanda, Noruega, Canadá, Luxemburgo y Holanda.²²

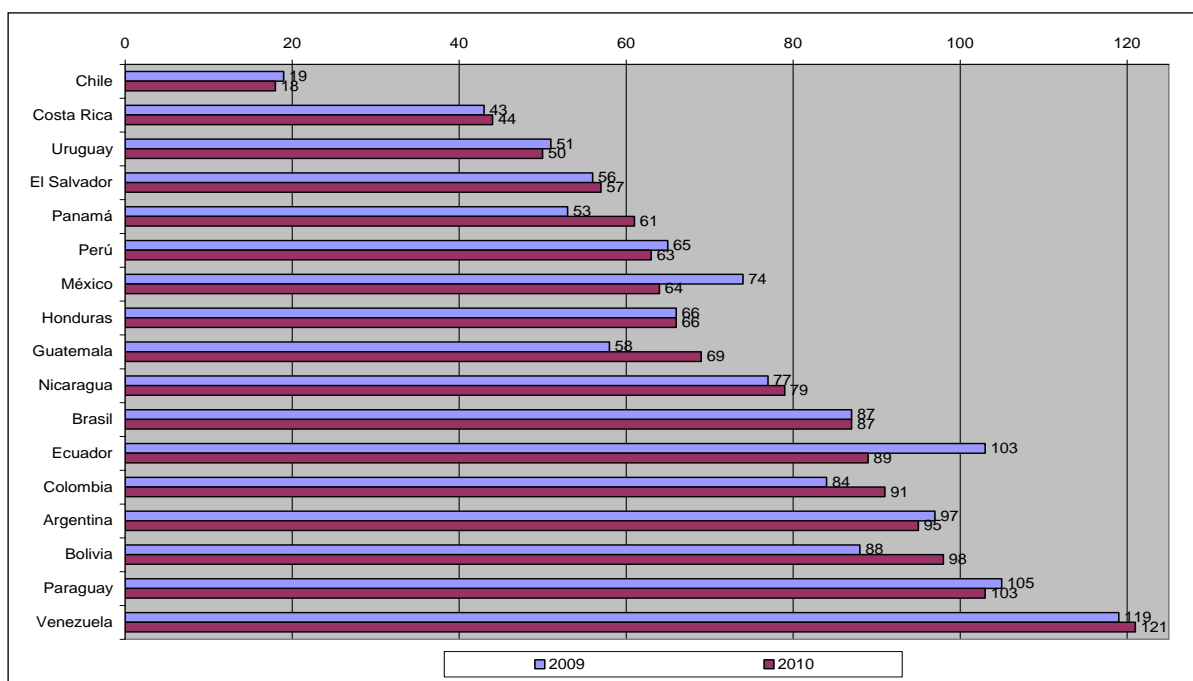
En el caso de los 17 países socios latinoamericanos de la muestra, solamente un país –Chile– se situó en 2010 en el primer cuartil de la clasificación del IFC. Los 16 países restantes de la muestra se distribuyeron entre los otros tres cuartiles de la siguiente manera: en el segundo cuartil se colocaron 4 países –Costa Rica, Uruguay, El Salvador y Panamá–; en el tercer cuartil se situaron 8 países –Perú, México, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Ecuador y Colombia–; y por último, en el cuarto cuartil se ubicaron los otros 4 países –Argentina, Bolivia, Paraguay y Venezuela–.

Como muestra la figura 3, el primer lugar del IFC de América Latina por segundo año consecutivo fue ocupado por Chile, situado en el puesto 18 en una muestra de 125 países en 2010 y mejorando un puesto respecto a la clasificación del año anterior. Este país ha tenido un destacado papel dentro de la región como ejemplo de aprovechamiento de los beneficios del comercio y de las inversiones globales. A Chile le siguieron, por este orden, Costa Rica (puesto 44), Uruguay (puesto 50), El Salvador (puesto 57), Panamá (puesto 61), Perú (puesto 63), México (puesto 64), Honduras (puesto 66), Guatemala (puesto 69), Nicaragua (puesto 79), Brasil (puesto 87), Ecuador (puesto 89), Colombia (puesto 91), Argentina (puesto 95), Bolivia (puesto 98), Paraguay (puesto 103) y Venezuela (puesto 121).

²¹ El informe de 2010 incorporó cinco países nuevos –Bostwana, Georgia, Islandia, Montenegro y Serbia– respecto al informe de 2009 y excluyó a un país –Moldavia– al no disponer de datos.

²² La composición en la parte superior de la clasificación se mantiene respecto al año anterior con las excepciones de Nueva Zelanda y Luxemburgo que suben 6 y 4 puestos desplazando a Finlandia y Austria, respectivamente (WEF, 2010, pág. 9).

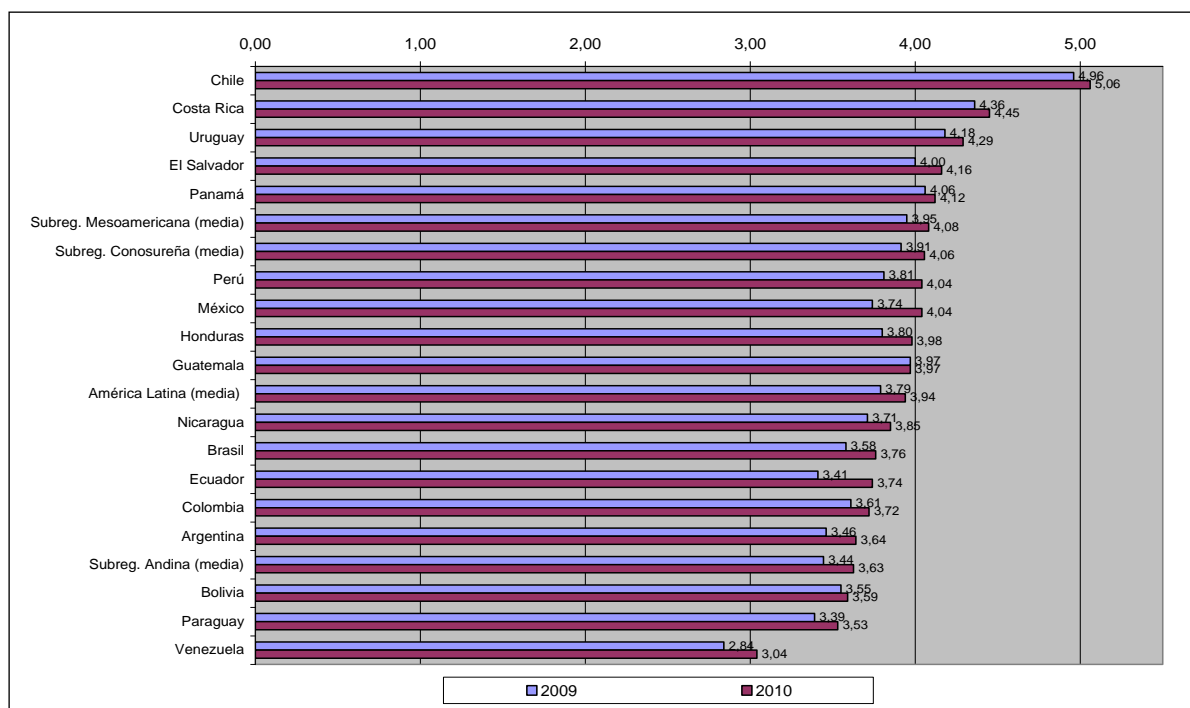
Figura 3. América Latina: puesto en el índice de facilitación del comercio, 2009-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de WEF (2009, págs. 12 y 13) y WEO (2010, pág. 9).

¹ El Índice de Facilitación del Comercio fue calculado para 121 países en 2009 y 125 países en 2010.

Figura 4. América Latina: valor del índice de facilitación del comercio, 2009-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de WEF (2009, págs. 12 y 13) y WEO (2010, pág. 9).

De los 17 países socios latinoamericanos de la muestra, siete países mejoraron su puesto respecto a la situación ocupada en el índice de 2009 – Argentina, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay–, ocho países

empeoraron su posición –Costa Rica, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela– y dos países mantuvieron su puesto –Brasil y Honduras–. Si se elimina el efecto del aumento del tamaño de la muestra, únicamente Bolivia, Colombia, Guatemala y Panamá experimentaron retrocesos en la posición del IFC en 2010.

Por lo que se refiere al valor del IFC, la figura 4 muestra diferencias importantes entre los 17 países socios. En línea con la clasificación, el valor más alto del índice alcanzado por un país latinoamericano en 2010 se aprecia en Chile con un valor de 5,06; mientras que el valor más bajo en facilitación del comercio en la región lo presenta Venezuela con un valor de 3,04. Se trata de una diferencia de 2,02 puntos en una escala de 1 a 7 en la que oscila el IFC. En términos comparativos indicar que a nivel mundial, Singapur ocupa el primer puesto con un valor de 6,06 y Burundi se sitúa en el último puesto con un valor de 2,79 (WEO, 2010, Cuadro 1, pág. 9).

La figura 4 también refleja que en todos los países socios de la región latinoamericana, el valor del índice aumentó en 2010 respecto al valor del año anterior, excepto en Guatemala, país en el que el valor se mantuvo constante. No obstante, la tasa de variación presentó diferencias significativas entre las distintas subregiones y países (véase el cuadro 3). Entre los países que experimentaron una mayor tasa de variación del valor del IFC destacaron Ecuador (9,68 por ciento) y México (8,02 por ciento). Por el contrario, los países socios con menor aumento del IFC en 2010 fueron Panamá (1,48 por ciento) y Bolivia (1,13 por ciento).

Por subregiones, el cuadro 3 muestra que la subregión mesoamericana y la subregión conosureña con un valor medio del IFC en 2010 de 4,08 y 4,06, respectivamente, se situaron por encima de la media de la región que presentó un valor para ese año de 3,94. En el caso de la subregión andina, el valor medio del índice se situó en 2010 por debajo de la media de la región con un 3,63. Respecto al valor del IFC en 2009, se aprecia una mejora tanto en la región global con un incremento del 3,96 por ciento, como en las tres subregiones analizadas. La subregión andina presenta el mayor incremento en el valor medio del índice con una tasa de variación del 5,52 por ciento, frente al 3,84 y 3,29 por ciento de las subregiones conosureña y mesoamericana, respectivamente.

Para poder valorar estos resultados del IFC, es necesario compararlos con los flujos de ApC recibidos por los 17 países socios de la muestra (véase la sección 4). Los compromisos de ApC canalizados hacia estos países aumentaron en términos reales desde el período base de 2002-2005 hasta el período 2006-2009. Asimismo, el mayor porcentaje de los compromisos de ApC hacia América Latina lo recibió la subregión mesoamericana, seguida muy de cerca por la subregión andina y a mayor distancia, por la subregión conosureña. En las tres subregiones, se apreció un ascenso del volumen medio de compromisos de ApC entre 2006 y 2009.

Cuadro 3. América Latina: valor del índice de facilitación del comercio, 2009-2010
(variación en porcentaje)

	Valor del IFC 2009	Valor del IFC 2010	Variación (%)
Costa Rica	4,36	4,45	2,06
El Salvador	4,00	4,16	4,00
Guatemala	3,97	3,97	0,00
Honduras	3,80	3,98	4,74
Nicaragua	3,71	3,85	3,77
Mercado Común Centroamericano	3,97	4,08	2,77
México	3,74	4,04	8,02
Panamá	4,06	4,12	1,48
SUGREGIÓN MESOAMERICANA	3,95	4,08	3,29
Bolivia	3,55	3,59	1,13
Colombia	3,61	3,72	3,05
Ecuador	3,41	3,74	9,68
Perú	3,81	4,04	6,04
Comunidad Andina	3,60	3,77	4,72
Venezuela	2,84	3,04	7,04
SUGREGIÓN ANDINA	3,44	3,63	5,52
Argentina	3,46	3,64	5,20
Brasil	3,58	3,76	5,03
Paraguay	3,39	3,53	4,13
Uruguay	4,18	4,29	2,63
Mercado Común del Sur	3,65	3,81	4,38
Chile	4,96	5,06	2,02
SUGREGIÓN CONOSUREÑA	3,91	4,06	3,84
AMÉRICA LATINA	3,79	3,94	3,96

Fuente: Elaboración propia a partir de WEF (2009, págs. 12 y 13) y WEF (2010, pág. 9).
IFC: Índice de Facilitación del Comercio

La potencial contribución positiva de la ApC a la mejora de la facilitación del comercio parece ser especialmente importante en la subregión mesoamericana, ya que coinciden dos hechos: por un lado, es la subregión que recibe un mayor porcentaje de ApC tanto en el período base como en el segundo período analizado; y por otro lado, es la subregión que ocupa la primera posición en la clasificación regional del IFC. En las otras dos subregiones –andina y conosureña– los resultados no permiten corroborar tan claramente esta posible relación positiva entre los flujos de ApC y la posición ocupada en la clasificación del IFC.

Si se tienen en cuenta los resultados de los cuatro subíndices que componen el IFC²³, se observa que el progreso en la facilitación del comercio internacional de los 17 países latinoamericanos de la muestra es especialmente patente en las medidas puestas en práctica para favorecer el acceso a los mercados nacionales y extranjeros. Sin embargo, la región mantiene importantes deficiencias en áreas

²³ Para un estudio detallado de los cuatro subíndices que componen el IFC en los 17 países de la muestra, véase Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011).

como la eficiencia y transparencia de la administración aduanera, la disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte y comunicaciones y los aspectos relacionados con la regulación y la seguridad física. Dado que la modernización de los procedimientos aduaneros y especialmente, de la infraestructura relacionada con el comercio requieren fuertes inversiones y financiación adicional, se aprecia un importante margen en América Latina para solicitar un aumento de la ApC que fortalezca la facilitación del comercio.

6. RESULTADOS DE EXPERIENCIAS CONCRETAS

En el año 2010, la OMC y la OCDE impulsaron una iniciativa para profundizar en el análisis de los efectos e impactos de los proyectos y programas de ApC. Esta iniciativa consistió en invitar a los actores implicados en esos proyectos y programas a presentar relatos de experiencias concretas de ApC. A través de la presentación de relatos de experiencias concretas, se pretende visibilizar los logros y lecciones aprendidas, identificar los problemas y desafíos pendientes y facilitar el diálogo entre los actores involucrados.

Este trabajo analiza la información recabada en cuatro relatos concretos de experiencias que constituyen ejemplos representativos de actividades relacionadas con la ApC en América Latina, en concreto: Alianza público-privada y biodiversidad: la cadena de la maca en Perú; Cooperación triangular: el fortalecimiento de la gestión comercial e institucional de EXPORTA El Salvador; Integración regional: el Proyecto Mesoamérica; y Pequeñas y medianas empresas y acceso a los mercados de exportación: FINPYME Export Plus.²⁴

El primer relato -*Alianza público-privada y biodiversidad: la cadena de la maca en Perú*- se engloba dentro del programa Perú Biodiverso, financiado por la cooperación de Suiza y Alemania y teniendo como contraparte al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú. La iniciativa se enmarca en el contexto del Programa Nacional de Promoción del Biocomercio, que desde 2002 ha fomentado el desarrollo de negocios relacionados con la biodiversidad local como incentivo para su conservación y uso sostenible.

El programa Perú Biodiverso pretende fortalecer e impulsar cadenas de valor de productos y servicios relacionados con la biodiversidad del país, estableciendo una alianza productiva público-privada que favorezca la mejora de las condiciones de vida de la población rural. Las líneas centrales de actuación para esta cadena de valor han sido la identificación de mercados, el desarrollo de una oferta de servicios y el fortalecimiento del marco institucional y legal del biocomercio. Gracias a esta iniciativa se ha logrado el aumento del precio de la maca²⁵, lo que contribuirá a incrementar el beneficio –tradicionalmente reducido– que recibían los productores rurales por su actividad económica.

²⁴ Todos los relatos de experiencias concretas de ApC se encuentran en la siguiente dirección: http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en_21571361_46750445_48184932_1_1_1_1,00.html. Los números de referencia de los cuatro relatos seleccionados para esta sección son los siguientes: Alianza público-privada y biodiversidad: la cadena de la maca en Perú (número de referencia 136); Cooperación triangular: el fortalecimiento de la gestión comercial e institucional de EXPORTA El Salvador (número de referencia 124); Integración regional: el Proyecto Mesoamérica (número de referencia 120); Pequeñas y medianas empresas y acceso a los mercados de exportación: FINPYME Export Plus (número de referencia 121).

²⁵ La maca es una planta originaria del Perú que presenta numerosas propiedades entre las que destacan, su valor como suplemento nutricional que le convierten en un producto muy demandado en los países desarrollados.

Este relato muestra que mediante un proyecto de ApC se puede hacer un buen uso comercial de la biodiversidad de un país socio como Perú con un potencial impacto positivo sobre la reducción de pobreza de la población rural. El éxito del proyecto se ha sustentado especialmente en una eficiente articulación productiva entre el sector público y el privado, que ha logrado mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales implicadas. La coparticipación mediante una alianza público-privada se ha convertido en un instrumento esencial para el desarrollo, al tiempo que ha contribuido a la igualdad de género, ya que ha impulsado la participación de mujeres microempresarias. Asimismo, otros dos factores importantes del éxito han sido el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de las asociaciones de los productores rurales para mejorar su participación en la cadena de valor de la maca, así como la adopción de incentivos para impulsar unos mayores estándares de calidad en la cadena de valor de la maca (certificaciones orgánicas, semillas certificadas, normas técnicas, etc.). Todos estos resultados han contribuido a la consolidación de la maca en el mercado, al desarrollo de su oferta exportable más allá de los mercados locales y regionales y a la formación de un equipo humano preparado para la gestión.

El segundo relato seleccionado -*Cooperación triangular: el fortalecimiento de la gestión comercial e institucional de EXPORTA El Salvador*- se enmarca dentro del Programa de Asociación para la Cooperación Chile-Japón (*Japan Chile Partnership Programme*, JCPP) dirigido a impulsar la cooperación técnica entre los dos países. El relato presenta de forma específica los resultados de una iniciativa enmarcada en la cooperación triangular en la que participan El Salvador, Chile y Japón.

El origen de la iniciativa se sitúa en el año 2004, cuando el Gobierno de El Salvador estableció la promoción de exportaciones como una de las estrategias más importantes para el desarrollo económico del país, pasando a ser una actividad prioritaria para lograr el equilibrio comercial y la mejora en la calidad de vida de la población. Con el objetivo de poner en práctica esta estrategia, el Ministerio de Economía creó una agencia de promoción de exportaciones en febrero de 2004 denominada EXPORTA. La necesidad de buscar apoyos internacionales para fortalecer y ampliar su oferta exportable unida al conocimiento del modelo exitoso aplicado por la Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile (ProChile) llevaron al Gobierno de El Salvador a presentar ese mismo año una solicitud de cooperación técnica triangular al Gobierno de Chile, a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile.²⁶

El objetivo fundamental del proyecto ha sido el desarrollo de una oferta exportable para El Salvador, orientada a demandas específicas mediante el establecimiento de un sistema integrado de informaciones de carácter comercial e inteligencia de mercado. El diseño y ejecución del proyecto se materializó en el desarrollo de capacidades a través de la realización de prácticas profesionales y asistencias técnicas, con las que se formaron más de 25 profesionales de la agencia EXPORTA.

La evaluación conjunta del proyecto realizada en agosto de 2009 por ProChile, la Agencia de Cooperación de Chile y la Oficina de la Agencia de Cooperación de Japón en Chile mostró que los resultados del proyecto en relación con las metas fijadas fueron satisfactorios. Se ha logrado fortalecer la capacidad de promoción de las exportaciones de un país socio –El Salvador– gracias a la transferencia de

²⁶ La primera Misión de Formulación del Proyecto se realizó en abril de 2005 y en noviembre del mismo año se firmó el convenio oficial. La duración del proyecto fue de tres años, desde agosto de 2006 a agosto de 2009.

buenas prácticas en este ámbito de otro país socio –Chile– con la financiación de un donante del CAD –Japón–. Esta asistencia técnica Sur-Sur pone de manifiesto que en muchas ocasiones, las experiencias exitosas de otros países socios –en lugar de las de los países donantes– resultan ser mucho más adecuadas para fortalecer la capacidad comercial de un país socio. En suma, la cooperación Sur-Sur y triangular puede ser una buena vía para mejorar la eficacia de la ApC en América Latina.²⁷

El tercer relato *-Integración regional: el Proyecto Mesoamérica-* se encuadra dentro del proceso de integración regional mesoamericana. El Proyecto Mesoamérica, creado en el año 2008 como una continuación del Plan Puebla Panamá,²⁸ se establece como un mecanismo de diálogo, coordinación y cooperación apoyado por el BID para articular los esfuerzos de integración y facilitar la ejecución y gestión de proyectos dirigidos a mejorar el nivel de vida de los habitantes de la región. En particular, el proyecto se considera una herramienta operativa para avanzar en la integración de diez países: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

El proyecto pretende acometer el desarrollo, financiación y ejecución de actividades vinculadas a la infraestructura regional, al desarrollo social y a la conectividad entre los mercados, mediante la reducción de los costes de transporte y comercio. En línea con la Iniciativa de ApC, el BID proporciona y actúa de catalizador de los recursos financieros y de los conocimientos técnicos requeridos para la puesta en práctica de los proyectos en áreas como la creación de capacidad productiva e institucional, la infraestructura relacionada con el comercio o las políticas y reglamentos comerciales. Todo ello con el propósito de que la región pueda beneficiarse de la liberalización del comercio y de un mejor acceso a los mercados internacionales. En definitiva, se trata de aprovechar la capacidad comercial de la región para contribuir al crecimiento y a la reducción de la pobreza.

Este relato resalta la importancia de la dimensión regional de la ApC, esto es, de los proyectos regionales de ApC como pasos intermedios en la consecución de un mayor crecimiento en los países de una región. El Proyecto Mesoamérica constituye un buen ejemplo de un proyecto regional en el que se contemplan –junto a otras áreas– cuatro áreas específicas de aplicación de la Iniciativa de la ApC, en concreto: la facilitación del comercio, el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Las áreas de infraestructura del Proyecto se conciben como un complemento esencial de las medidas de liberalización comercial para impulsar conjuntamente la integración regional y partir de ella, el crecimiento económico de los Estados miembros. Para que este impulso conjunto de la integración regional sea efectivo, se ha percibido que es necesario contar con dos tipos de compromiso. En primer lugar, el compromiso político al más alto nivel es esencial para poder avanzar en los proyectos de integración regional. Y en segundo lugar, el compromiso a largo plazo de un banco multilateral de desarrollo –como el BID– es fundamental para la provisión de apoyo técnico y financiero, lo que contribuye a superar las debilidades institucionales que podrían limitar la acción colectiva regional.

El cuarto relato *-Pequeñas y medianas empresas y acceso a los mercados de exportación: FINPYME ExportPlus-* muestra los resultados de una iniciativa de la

²⁷ Sobre las posibilidades de la cooperación Sur-Sur, véase la página web: <http://www.southsouth.info>

²⁸ El Plan Puebla Panamá se creó en 2001 con el objetivo de impulsar la integración regional y el desarrollo de la región mesoamericana. Para más información sobre el Proyecto Mesoamérica, véase su página web en la siguiente dirección: <http://www.proyectomesoamerica.org>.

Corporación Interamericana de Inversiones (CII),²⁹ con el apoyo del Gobierno de Italia. El objetivo fundamental de la iniciativa es mejorar la capacidad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para acceder a los mercados de exportación. El programa FINPYME ExportPlus se inició en el año 2009 y eligió como proyecto piloto el caso de Guatemala. Tras los buenos resultados obtenidos en dicho país, el programa se está extendiendo a otros nueve países de la región de América Central y el Caribe: El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Haití, Bahamas, Barbados, Guyana y Suriname.

En línea con la Iniciativa de ApC, el programa FINPYME ExportPlus se incluye en la categoría de creación de capacidad productiva. Su objetivo fundamental es proporcionar asistencia técnica de forma directa para que las PYMES sean más competitivas en los mercados exteriores. Debido a que la CII dispone de recursos financieros y humanos limitados, el programa incorpora como socios a una red de instituciones locales públicas y privadas que participan en el comercio internacional.³⁰ La CII gestiona el proyecto, pero depende de la red de instituciones para proporcionar el apoyo esencial con el fin de alcanzar los objetivos del proyecto.

Para lograr mejorar la capacidad de competir a nivel internacional de las empresas exportadoras de Guatemala, el programa piloto se centró en tres pilares básicos: primero, los procesos de certificación –en especial, las certificaciones relacionadas con los estándares de calidad y los productos agrícolas–; segundo, los procesos operativos –en concreto, las mejoras relacionadas con el aparato productivo interno de la empresa con el fin de detectar deficiencias y contribuir a la mejora de la productividad–; y tercero, los procesos de gestión -relacionados con la creación de capacidad en las habilidades de gestión, entre la que destaca, la gestión de exportaciones, el análisis de mercado, la gestión de proyectos y la planificación estratégica y logística–.

El relato examinado pone énfasis en la importancia de fortalecer las PYMES en el proceso de creación de la capacidad comercial de un país socio. Los resultados del programa FINPYME ExportPlus muestran que la ApC aportada en forma de asistencia técnica ha contribuido a incrementar la capacidad exportadora de las PYMES en Guatemala. Como un factor fundamental para el éxito del programa, se ha resaltado la presencia de socios fiables –como la CII y la red de apoyo de instituciones locales públicas y privadas– que han actuado como puentes entre donantes y beneficiarios.

7. CONCLUSIONES

El análisis cuantitativo de los flujos de ApC en América Latina ha mostrado que el relativamente mayor nivel de renta per cápita de América Latina hace que ésta no sea una región privilegiada en los flujos mundiales de ApC (un 7 por ciento del total mundial). A pesar de la posición marginal en el total mundial, la región no ha dejado de recibir flujos de ApC en términos reales. En el contexto actual de ajustes presupuestarios por parte de numerosos donantes, el debate sobre la mejora de la eficacia de esos flujos se ha intensificado.

²⁹ La CII es una institución financiera multilateral que forma parte del Grupo del BID. Para más información, véase la página web de la CII en la siguiente dirección: <http://www.iic.int>.

³⁰ Más detalles sobre este proyecto se puede encontrar en la página del web del programa: <http://www.finpyme.org>.

Existe un gran consenso en que para mejorar la eficacia de la ApC es fundamental medir y evaluar sus resultados. Sin embargo, la limitada disposición de datos, así como los problemas de la atribución y del desfase temporal restringen la capacidad de elaborar indicadores de resultados relevantes y comparables. Como un primer paso para enfrentar estos problemas, esta investigación ha optado por iniciar la valoración de los resultados de la ApC en América Latina desde un doble enfoque: cuantitativo y cualitativo. El primero se basó en el análisis del IFC preparado por el Foro Económico Mundial y el segundo se fundamentó en el examen de los relatos de experiencias concretas de ApC en América Latina.

El análisis cuantitativo basado en el IFC permite inferir –con la debida cautela (por el problema de la atribución)– que existe una potencial contribución positiva de la ApC al progreso realizado por los países socios de la región en el ámbito de la facilitación del comercio. Por lo que respecta al análisis cualitativo de los relatos examinados –considerados como ejemplos exitosos de proyectos y programas de ApC–, se pueden extraer cinco lecciones: primera, una eficiente articulación productiva entre el sector público y el privado es un factor clave para el éxito de un proyecto de ApC; segunda, en la medida de lo posible, el desarrollo sostenible y la igualdad de género deben ser componentes transversales de todos los proyectos de ApC; tercera, la cooperación Sur-Sur y triangular puede ser una buena vía para mejorar la eficacia de la ApC en América Latina; cuarta, la dimensión regional de la ApC es relevante para América Latina; y quinta, el apoyo a las PYMES en el acceso a los mercados internacionales contribuye a la creación de la capacidad comercial de un país socio.

La investigación presentada constituye una primera aproximación a la medición de los resultados de la ApC en América Latina. Dado que la Iniciativa de la ApC es de reciente aplicación, la información sobre sus resultados es aún limitada. En la medida en que se vaya teniendo acceso a un mayor conjunto de datos cuantitativos y cualitativos, esta investigación se profundizará con objeto de obtener valoraciones más concluyentes.

BIBLIOGRAFIA

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006): *Ayuda para el comercio: la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo*, BID, Washington, DC.

BID (2007): *Movilizando la Ayuda para el Comercio en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, DC.

GARCÍA-LÓPEZ, R. y GARCÍA-MORENO, M. (2010): *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, DC.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y Banco Mundial (2006): *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*, OCDE, París.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (a): *International Development Statistics on line Databases on Aid and Other Resource*

Flows, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>,
OECD, París.

OECD (2006): *Aid for Trade: Making it Effective*, OECD, París.

OECD (2007): *Trade-Related Assistance: What Do Recent Evaluations Tell Us?*,
OECD, París.

OECD (2008): *Reporting on Aid for Trade to the Creditor Reporting System*.
COM/DCD/TAD-2008-10, 8 de septiembre, OECD, París.

OECD (2010): *Getting Results in Aid for Trade: The Use of Indicators*. Background
Paper. Experts Meeting on Indicators – Measuring Aid for Trade Results at
the Country Level, 22 de octubre, OECD, París.

OECD/WTO (Organisation for Economic Co-operation and Development / World
Trade Organization) (2007): *Aid for Trade at a Glance 2007: 1st Global
Review*, OECD/WTO, París y Ginebra.

OECD/WTO (2009): *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*,
OECD/WTO, París y Ginebra.

OECD/WTO (2011): *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*, OECD/WTO
París y Ginebra.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2006): *Recomendaciones del Equipo de
Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio*. WT/AFT/1, 27 de julio, OMC,
Ginebra.

OMC/BID (Organización Mundial del Comercio / Banco Interamericano de Desarrollo)
(2009): *Implementación de la Ayuda para el Comercio en América Latina y
el Caribe: reuniones de revisión nacionales y regionales 2008-2009*,
OMC/BID, Ginebra/Washington, DC.

RUEDA-JUNQUERA, F. y GOZALO-DELGADO, M. (2011): *Eficacia de la ayuda
para el comercio en América Latina: implicaciones de la Declaración de
París*, Avances de Investigación nº 57, Fundación Carolina, Madrid.

WEF (World Economic Forum) (2009): *The Global Enabling Trade Report 2009*, WEF,
Ginebra.

WEF (2010): *The Global Enabling Trade Report 2010*, WEF, Ginebra.

WTO/OECD (World Trade Organization / Organisation for Economic Co-operation
and Development) (2007): *2006 Joint WTO/OECD Report on Trade-Related
Technical Assistance and Capacity Building*, WTO/OECD, Ginebra/París.