

# CAPÍTULO 1:

## ¿SE ESTÁ ADAPTANDO LA AYUDA PARA EL COMERCIO A LAS NUEVAS REALIDADES?

---

En el presente capítulo se analiza de qué modo influyen en la ayuda para el comercio los cambios a nivel del comercio y el desarrollo, y se muestra cómo los países asociados, los donantes y los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio están utilizando la ayuda para el comercio para ayudar a los países en desarrollo a incorporarse a las cadenas de valor y crear las suyas propias. Sobre la base de conclusiones extraídas de las respuestas al cuestionario de la OCDE y la OMC, se da una idea general de cómo están evolucionando las políticas, las prioridades y las estrategias en materia de ayuda para el comercio. También se analiza hasta qué punto influyen las cadenas de valor a la hora de establecer objetivos los países en desarrollo, y en qué medida se tienen en cuenta esas cadenas en los programas de los organismos donantes y los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio. Los países asociados están prestando especial atención a la manera de reducir la densidad de sus fronteras, mejorar el entorno empresarial y crear condiciones que ayuden a las empresas a conectarse a las cadenas de valor regionales y mundiales. Por su parte, los donantes están teniendo en cuenta esas prioridades. Así, están haciendo mayor hincapié en la cooperación entre el sector público y el sector privado y están adaptando sus programas a determinados sectores y cadenas de suministro. Los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio siguen incrementando su apoyo a fin de intensificar el comercio Sur-Sur.

---

### INTRODUCCIÓN

El comercio mundial se caracteriza, cada vez más, por transacciones efectuadas en el marco de complejas cadenas de valor. La expansión mundial de las cadenas de valor ofrece nuevas oportunidades a muchos países en desarrollo. Las cadenas de valor han dejado de consistir, exclusivamente, en una relación Norte-Sur para dar lugar también a interacciones comerciales regionales y Sur-Sur cada vez más complejas que ya no se circunscriben a las mercancías sino que abarcan también los servicios. Sin embargo, algunos países en desarrollo, en particular los menos adelantados (PMA), siguen estando al margen del comercio mundial, atraen pocas inversiones extranjeras o nacionales y no tienen más remedio que seguir suministrando una gama limitada de bienes o servicios. La ayuda para el comercio puede contribuir considerablemente a lograr que las empresas de los países en desarrollo superen las limitaciones fundamentales que les impiden conectarse a las cadenas de valor internacionales. Las cadenas de valor nacionales, regionales y mundiales ofrecen nuevas oportunidades, pero también presentan riesgos para los países en desarrollo. Las cadenas de valor representan un argumento más en favor de la apertura de los mercados y ponen de relieve los costos que acarrea la densidad de las fronteras. Asimismo, exigen un replanteamiento de la cooperación para el desarrollo.

En el presente capítulo se analiza cómo influyen en la ayuda para el comercio los cambios a nivel del comercio y el desarrollo, y se describe de qué manera están utilizando la ayuda para el comercio los países asociados, los donantes y los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio a fin de ayudar a los países en desarrollo a incorporarse a las cadenas de valor y crear las suyas propias. Sobre la base de las respuestas al cuestionario de la OCDE y la OMC de 2013, se da una idea general de la forma en que están evolucionando las políticas, las prioridades y las estrategias de la ayuda para el comercio. También se analiza hasta qué punto influyen las cadenas de valor a la hora de establecer objetivos los países en desarrollo, y en qué medida se tienen en cuenta dichas cadenas en los programas de los organismos donantes y los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio.

Muchos países de ingresos bajos tienen un grado de penetración de las cadenas de valor muy limitado, y se encuentran en el “fondo” de las cadenas de valor en las que participan. Por su parte, muchos donantes tienen poca experiencia con las cadenas de valor. En cambio, para otros, como Dinamarca y Alemania, la promoción de las cadenas de valor se ha convertido en una prioridad estratégica. Los principales donantes, como el Reino Unido y los Estados Unidos, cuentan con muchos programas centrados directamente en los beneficios que reporta al desarrollo la conexión con las cadenas de valor.

El capítulo empieza con un análisis de las prioridades de los países asociados; a continuación se examina la forma en que están respondiendo los donantes a esas prioridades, así como el papel del sector privado en la ayuda para el comercio. Al final del capítulo se presentan las conclusiones.

## ¿CÓMO ESTÁN ADAPTANDO SUS ESTRATEGIAS LOS PAÍSES ASOCIADOS?

Desde que se puso en marcha la Iniciativa de Ayuda para el Comercio en 2006, los países asociados han estado a la cabeza de la labor de diseño y aplicación de nuevas estrategias comerciales que se están adaptando a los nuevos paradigmas y tendencias del comercio internacional. Además, se ha incorporado el comercio a los planes, las políticas y las actividades generales de desarrollo. Esto se ha logrado mediante un sólido análisis de las oportunidades comerciales y las intervenciones estratégicas, la participación de las partes interesadas y la coordinación de las actuaciones (PNUD, 2011). La labor de vigilancia realizada en 2009 y 2011 reveló que habían mejorado todos los aspectos de la planificación y la prestación de la ayuda para el comercio, y que los programas estaban empezando a arrojar resultados tangibles (OCDE/OMC, 2011). Sin embargo, sigue habiendo problemas para formular estrategias comerciales operacionales orientadas a la obtención de resultados en que se establezcan prioridades y se asignen recursos con criterio realista (PNUD, 2011). La elevada tasa de respuesta al cuestionario de la OCDE y la OMC de 2013 (al que respondieron 80 países asociados) demuestra que los países asociados siguen interesados en la Iniciativa y empeñados en incrementar la eficacia de la ayuda para el comercio. Para ser eficaz, la ayuda para el comercio debe estar orientada a atender a las nuevas prioridades relacionadas con el comercio. De las respuestas de los países asociados se desprende que, para muchos de ellos, esas prioridades siguen evolucionando; el apoyo que se presta por medio de la ayuda para el comercio también debe evolucionar.

### **La facilitación del comercio, las cadenas de valor y la competitividad están adquiriendo prioridad para los países asociados.**

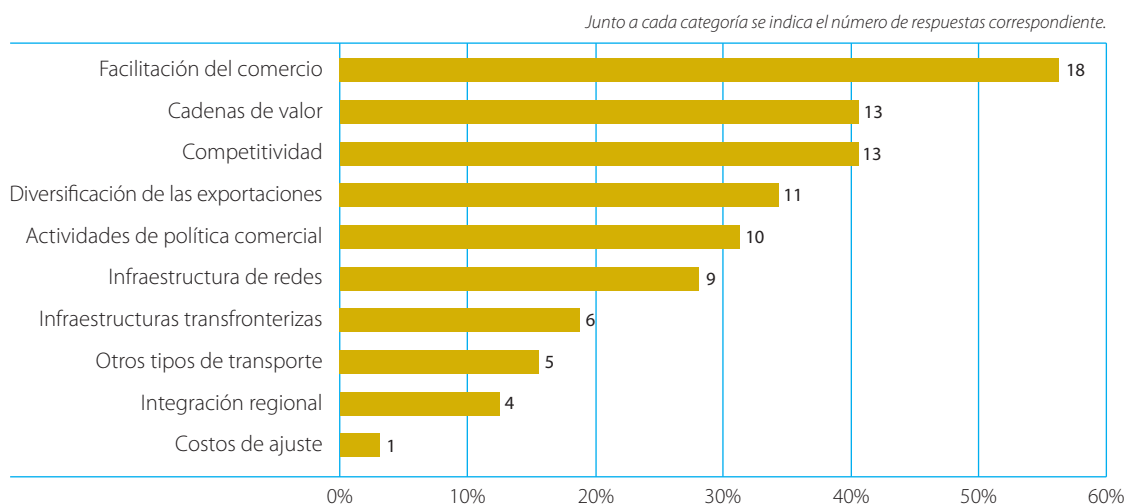
Desde 2010, las prioridades relacionadas con el comercio de casi el 40% de los países asociados (31 países) han evolucionado. El gráfico 1.1 muestra que la facilitación del comercio ha adquirido mucha mayor importancia (18 países la clasifican entre sus principales prioridades). Moisé y Sorescu (2013) han observado que la mejora de la información relacionada con el comercio, la simplificación y armonización de los documentos, la racionalización de los procedimientos y la utilización de procesos automatizados pueden reducir considerablemente el costo de comerciar,

así como el costo total de comerciar de los países de ingresos bajos (hasta en un 14,5%). Con creciente frecuencia también se está asignando alta prioridad a las cadenas de valor y la competitividad (13 países en cada caso). De hecho, las cadenas de valor se han convertido en la prioridad más importante de los PMA que han modificado su estrategia desde 2011. Los países asociados consideran que una mayor participación en las cadenas de valor promueve el crecimiento económico y el desarrollo social. Estos datos contrastan marcadamente con los proporcionados en las respuestas al cuestionario de 2011, en las que la facilitación del comercio ocupaba el quinto lugar y las cadenas de valor el séptimo lugar de un total de siete prioridades. Como observa el Níger, las cuestiones tradicionales en materia de ayuda para el comercio (como los problemas a nivel de la oferta, la falta de competitividad y los déficits de infraestructura) siguen siendo importantes, pero esas prioridades se han visto complementadas, o incluso reemplazadas, por otras nuevas. Por su parte, Marruecos ha indicado que, aunque ha definido nuevas prioridades, la infraestructura económica y la política y la reglamentación comerciales siguen siendo importantes.

La competitividad sigue siendo una prioridad fundamental. Las principales prioridades están íntimamente relacionadas entre sí: para conectarse a las cadenas de valor y diversificar las exportaciones, las empresas y los países tienen que ser competitivos, para lo cual, a su vez, es necesario reducir la densidad de las fronteras. Además, hay que seguir invirtiendo en mejorar el entorno empresarial, dar acceso al crédito y a la información sobre los mercados y reducir el costo del transporte y la energía. Estas cuestiones siguen siendo prioritarias para la ayuda para el comercio.

Pese a la importancia adquirida por las cadenas de valor y la facilitación del comercio, las prioridades de muchos países asociados no han cambiado. En los países asociados que han actualizado sus prioridades en la esfera de la ayuda para el comercio, la diversificación de las exportaciones, la infraestructura y la política y la reglamentación comerciales también ocupan un lugar destacado. Se asigna una importancia mucho menor al costo de la adhesión a la OMC y al ajuste relacionado con el comercio.

**Gráfico 1.1 Nuevas prioridades en materia de ayuda para el comercio**  
(porcentaje de respuestas de los países asociados (se han combinado las tres primeras categorías))



Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932853891>

Frecuentemente, los países que han modificado sus prioridades en materia de ayuda para el comercio lo han hecho como resultado de contar con nuevas prioridades y estrategias generales de desarrollo. Así sucede en 24 de los 31 países que han modificado sus prioridades en materia de ayuda para el comercio. Por ejemplo, a principios de 2011 la República Dominicana adoptó una nueva ley por la que se estableció la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Gambia dio término a la formulación de su Programa de Aceleración del Crecimiento y el Empleo en 2011 y su Estrategia Nacional de Exportación en 2012. Tanto en el Programa como en la Estrategia se reconoce que las cadenas de valor y la facilitación del comercio son esferas importantes para incrementar la competitividad y el crecimiento. En el nuevo estudio de diagnóstico sobre la integración comercial de Gambia se hace hincapié también en la puesta en marcha de procesos destinados a añadir valor para promover el desarrollo de la microempresa y de la pequeña y mediana empresa, así como de las exportaciones, con miras a reducir la pobreza.

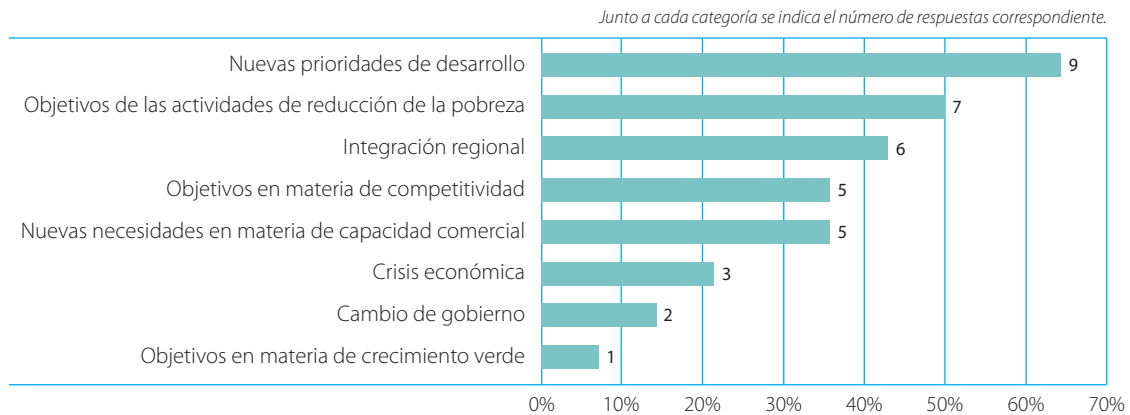
Como ya se ha indicado, de las respuestas al cuestionario se desprende claramente que varios países (13) asignan prioridad al aumento de la competitividad. Por ejemplo, el principal motor de cambio en las prioridades de Rwanda en materia de ayuda para el comercio es el aumento de la competitividad a través de la facilitación del comercio y la infraestructura transfronteriza. A tal fin, en 2012 se instaló uno de los sistemas electrónicos de ventanilla única para tramitar las transacciones comerciales más avanzados de África. TradeMark East Africa (TMEA), un programa financiado por múltiples donantes, apoyó el establecimiento de un sistema informatizado denominado Ventanilla Electrónica Única de Rwanda (RESW). Bajo una misma plataforma electrónica, el sistema congrega a todos los organismos que intervienen en el despacho y la aprobación de las importaciones y las mercancías en tránsito, así como el cobro de los derechos correspondientes, todo ello de manera transparente. Este régimen ha permitido reducir en un 40% (o sea un día completo) el tiempo necesario para despachar las mercancías, lo que representa un ahorro directo de entre 8 y 12 millones de dólares EE.UU. al año (TMEA, 2012).

Como consecuencia de haber mejorado el diálogo sobre cuestiones comerciales entre los beneficiarios y los donantes, según se informó en *La Ayuda para el Comercio en síntesis: mostrar resultados* (OCDE/OMC, 2011), la mayoría de los países en desarrollo han indicado que ahora incluyen esas nuevas prioridades en los planes nacionales de desarrollo, así como en el diálogo con los donantes. En efecto, de 31 países asociados, 30 tienen prioridades nuevas en sus estrategias nacionales de desarrollo (26 países ya han actualizado sus estrategias y cuatro las están actualizando). Además, 28 países han indicado sus prioridades en el diálogo que mantienen con los donantes.

### **Los PMA consideran que el comercio es un importante mecanismo de transmisión para reducir la pobreza ...**

Aparte de las nuevas prioridades generales de desarrollo, entre las prioridades de los PMA relacionadas con el comercio, el principal motor de cambio es la reducción de la pobreza. Esto indica que se reconoce claramente que la ayuda para el comercio desempeña un papel de primer orden en la tarea de convertir al comercio en un medio para reducir la pobreza (gráfico 1.2). Esto concuerda con el objetivo de la ayuda para el comercio enunciado por el Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio de la OMC de “permitir a los países en desarrollo, en particular los PMA, 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 (ODM)” (OMC, 2006). En general, los proyectos de ayuda para el comercio no están destinados directamente a los pobres, sino que sirven para reforzar el papel que puede desempeñar el comercio en la reducción de la pobreza. De las respuestas al cuestionario más reciente de la OCDE y la OMC se desprende claramente que los países asociados reconocen la importancia del comercio para la reducción de la pobreza. También los donantes tienen interés en prestar ayuda para el comercio, debido a su potencial para fortalecer las economías y reducir la pobreza.

**Gráfico 1.2 Factores que han impulsado la modificación de las estrategias de los países menos adelantados**  
(porcentaje de respuestas de los PMA asociados (se han combinado las tres primeras categorías))



Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

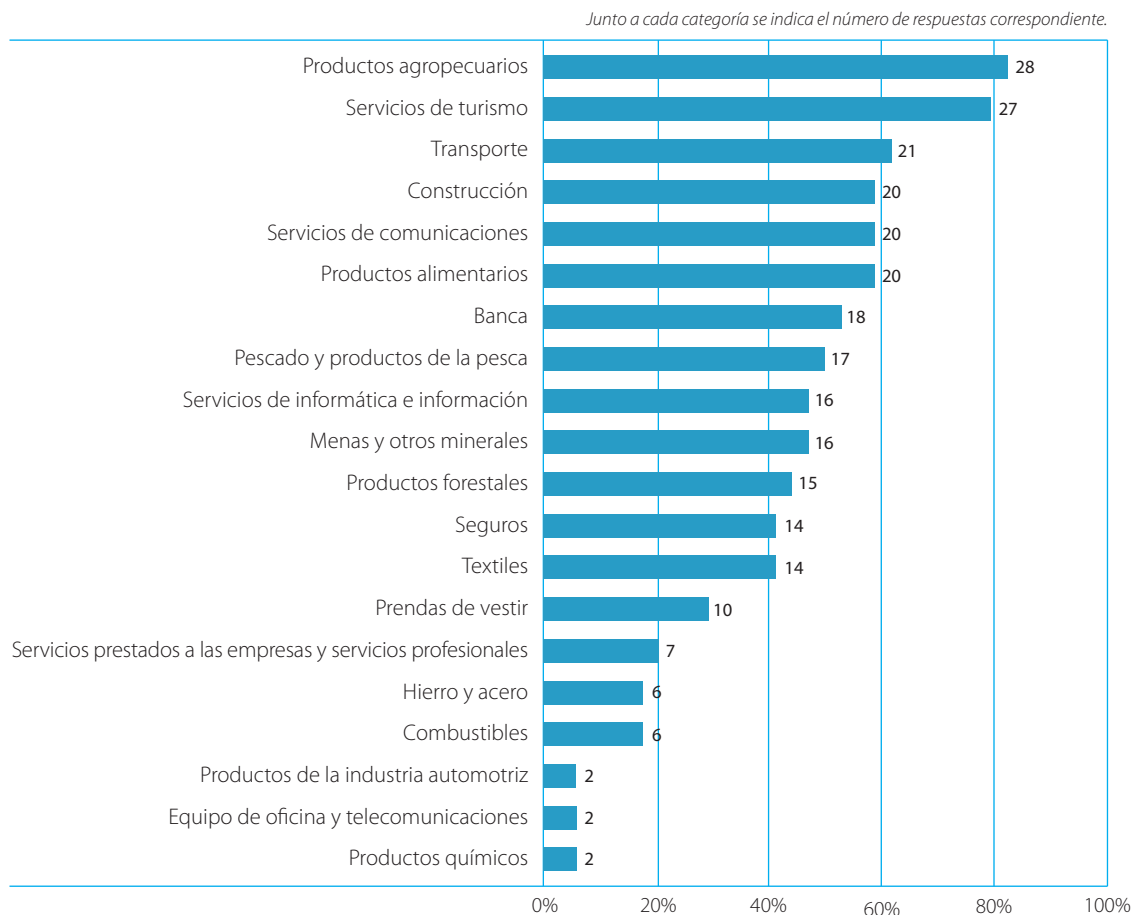
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932853910>

Todos los PMA que respondieron al cuestionario han incluido (o tienen previsto incluir) nuevas prioridades relacionadas con el comercio en sus estrategias nacionales de desarrollo y en las consultas y el diálogo con los donantes, lo que es reflejo de las sólidas estructuras de planificación establecidas en los PMA mediante el Marco Integrado mejorado. En la mayoría de las estrategias nacionales de desarrollo se identifican determinados sectores como fuentes de crecimiento. La agricultura es el sector más frecuentemente identificado como tal. Veintiocho PMA identifican los productos agropecuarios. Con mucha menor frecuencia se hace referencia específicamente a las manufacturas en los planes de desarrollo, pero cuando eso sucede suele tratarse de los textiles (14 PMA) y las prendas de vestir (10 PMA). Los productos básicos distintos de los combustibles también son importantes en este sentido (16 PMA), mientras que los combustibles no lo son tanto (6 PMA) (gráfico 1.3). Un resultado inesperado es la importancia asignada por los PMA a los servicios, que el 80% de los países identifica como un sector de crecimiento.

### ... y las cadenas de valor son el factor de cambio más importante en las estrategias comerciales ...

Las cadenas de valor son uno de los factores mencionados más frecuentemente por los PMA entre los elementos que han generado nuevas necesidades en materia de ayuda para el comercio. Varios PMA mencionan productos y servicios específicos destinados a la exportación, como las artesanías y las alfombras, el cuero y los productos de cuero, el calzado y los productos de plástico, los bienes y servicios culturales y de esparcimiento, los productos farmacéuticos, la goma arábiga, los productos de ingeniería ligera y las embarcaciones. Los ejemplos precedentes ponen de relieve la diversidad de las actividades que llevan a cabo los PMA y cómo está aumentando el valor añadido y la producción de bienes intermedios. La mayoría de esos países producen productos alimenticios acabados (39 PMA), prendas de vestir (39 PMA), textiles (32 PMA) y productos químicos (24 PMA). Parece claro que muchos de ellos están ascendiendo en la cadena de valor. Por ejemplo, en lo que se refiere a los textiles, 24 PMA están produciendo productos intermedios más avanzados. Además, casi todos los PMA cuentan con estrategias específicas para conectarse a las cadenas de valor en los sectores que consideran prioritarios. Por ejemplo, Gambia informa de que en su Programa Nacional de Inversión Agrícola se hace hincapié en la importancia de impulsar la agricultura comercial para aumentar la producción, desarrollar las cadenas de elaboración de alimentos y promover el comercio nacional, intrarregional y extrarregional. Según Gambia, el desarrollo del sector manufacturero está basado en la necesidad de incrementar la competitividad y el valor añadido para lograr un mayor acceso al mercado regional a través del plan de liberalización comercial de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO). Por el momento no hay estrategias sectoriales para los servicios ni la propiedad intelectual, pero la estrategia comercial que se está ultimando abarcará las mercancías y los servicios.

**Gráfico 1.3 Sectores y subsectores identificados como fuentes de crecimiento en las estrategias nacionales de desarrollo de los PMA**  
(porcentaje de respuestas de los países asociados)



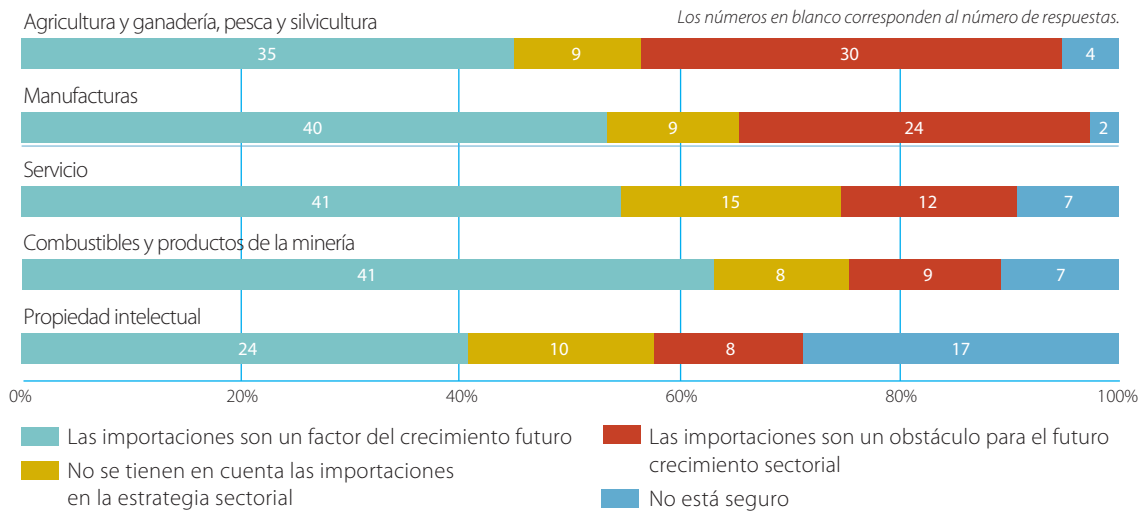
Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932853929>

**... mientras que las importaciones se están convirtiendo en un factor más importante para el crecimiento futuro.**

Hallaert, Cepeda y Kang (2011) consideran que, “aparte de un grupo de economistas especializados en cuestiones comerciales,” no hay quien entienda bien la importancia decisiva de las importaciones para el crecimiento económico. Esos autores también señalan que las importaciones ocupan, en el mejor de los casos, un lugar marginal en el debate público, en las decisiones a nivel de la formulación de políticas y en el diseño de los proyectos y programas de ayuda. De las respuestas al cuestionario de la OCDE y la OMC (gráfico 1.4) se desprende que esta situación está cambiando. Así, se considera que las importaciones constituyen un factor importante para el crecimiento futuro, especialmente en las esferas de las manufacturas, los servicios, y los combustibles y los productos de la minería (40 o 41 países en cada caso). Sin embargo, muchos países asociados siguen pensando que las importaciones son un obstáculo para el crecimiento en las esferas de la agricultura y la ganadería, la pesca y la silvicultura (30 países) y, en menor medida, las manufacturas (24 países). Los países asociados asignan importancia a los servicios, pero señalan que en las estrategias sectoriales suele tenerse menos en cuenta esa clase de importaciones que las importaciones de otro tipo. Menos de

**Gráfico 1.4 La función de las importaciones**  
(porcentaje de respuestas de los países asociados)



Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932853948>

diez países asociados no consideran las importaciones en otras estrategias sectoriales, lo cual es indicio de que, en la mayoría de los casos, las importaciones ya no son un elemento marginal en el debate en torno a la política comercial y el desarrollo. En el contexto de las cadenas de valor, las importaciones son, con creciente frecuencia, un componente de las exportaciones. Como resultado de la creciente importancia que están asignando a las cadenas de valor, los países asociados están prestando cada vez mayor atención a las importaciones en sus estrategias comerciales.

## ¿CÓMO ESTÁN REACCIONANDO LOS DONANTES FRENTE A LAS NUEVAS MODALIDADES DEL COMERCIO?

Algunos donantes han puesto en práctica nuevas estrategias de ayuda para el comercio. Casi todos los proveedores de ayuda para el comercio y de ayuda relacionada con el comercio respondieron al cuestionario de autoevaluación. De los cuestionarios cumplimentados por los organismos donantes se desprende que las opiniones de los organismos bilaterales y las de los organismos multilaterales distan de coincidir. Sólo el 40% de los organismos bilaterales ha modificado sus estrategias, mientras que el 60% de los multilaterales ha revisado sus enfoques. Los principales donantes bilaterales en función del volumen, (los Estados Unidos y el Japón) no han modificado sus estrategias. El Japón considera que para los países en desarrollo el medio más eficaz de sacar mayor provecho del sistema multilateral de comercio es atraer la inversión extranjera directa; de ahí que la ayuda para el comercio que presta el Japón esté orientada a apoyar la creación de un entorno más favorable a la inversión.<sup>1</sup> Por su parte, los Estados Unidos están prestando cada vez mayor atención a la facilitación del comercio y a las normas. Con tal fin han establecido el programa Standards Alliance para ayudar a los países en desarrollo a crear la capacidad necesaria para la adopción de normas reconocidas mundialmente para los productos, y ayudarlos así a aclarar y racionalizar sus procesos normativos.

En 2011 el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) publicó una nueva Estrategia de Ayuda al Comercio.<sup>2</sup> El objetivo prioritario de la política alemana de desarrollo relacionado con el comercio es ayudar a los países asociados a integrarse de manera satisfactoria en el sistema económico mundial y en las comunidades económicas regionales, a diversificar su economía y sus exportaciones, y a utilizar el comercio de

mercancías y servicios y la inversión extranjera directa para reducir la pobreza de manera más eficaz en el contexto del desarrollo sostenible. Las nuevas esferas prioritarias son la integración económica regional; la facilitación del comercio; las infraestructuras de calidad; y la integración en las cadenas de valor regionales e internacionales (tanto en los sectores agrícolas como en los no agrícolas, incluido el comercio de servicios).

### **Aun cuando no existen nuevas estrategias, los instrumentos utilizados han evolucionado e influyen en la orientación de los programas**

Aunque la estrategia de ayuda para el comercio de Francia no ha cambiado desde 2009, los instrumentos financieros utilizados han evolucionado. En el Programa de Creación de Capacidad Comercial de Francia se asigna mayor importancia al cambio climático y al crecimiento verde que antes. Además, en 2010 y 2011 se aplicó de manera intensiva una iniciativa adoptada en 2008 en favor del desarrollo del sector privado en África. El programa de Austria de Cooperación para el Desarrollo seguirá apuntando a promover un “entorno propicio para las empresas”, así como el acceso a los servicios de infraestructura, sobre todo en lo que se refiere a la energía. La estrategia danesa en la esfera de la cooperación para el desarrollo se basa en el “Derecho a una vida mejor” y hace hincapié en “la lucha contra la pobreza y la promoción de los derechos humanos, el crecimiento económico y los aspectos comerciales del crecimiento verde”.

Nueva Zelanda no ha modificado su estrategia de ayuda para el comercio de 2012, pero en su programa de ayuda ha aplicado una nueva política centrada en el desarrollo económico sostenible, especialmente en el Pacífico: “Como consecuencia de apoyar el desarrollo económico sostenible, se presta mayor atención a la agricultura, la pesca y el turismo -sectores productivos de importancia clave para las perspectivas futuras de crecimiento de nuestros interlocutores -, así como a la infraestructura y la energía, por tratarse de factores importantes que impulsan el crecimiento”.

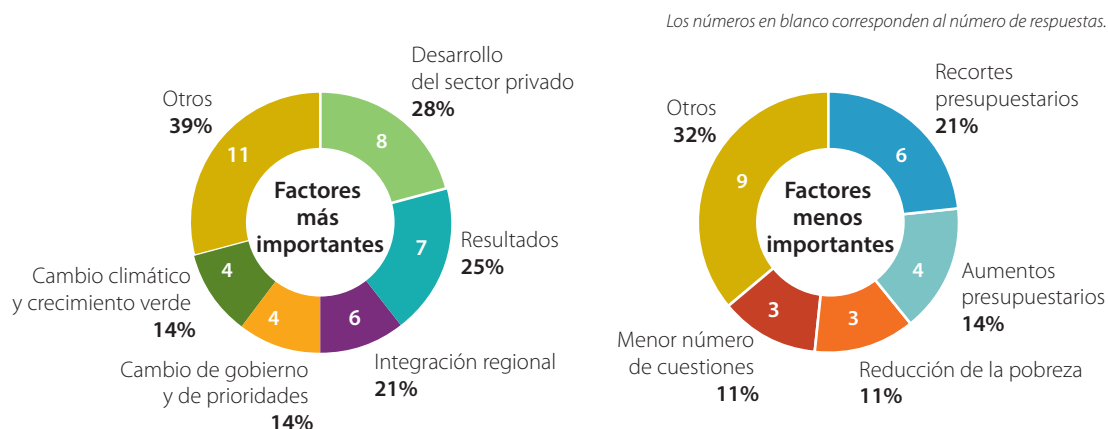
La orientación general de la ayuda para el comercio que presta el Reino Unido se ha mantenido constante desde 2010. Las prioridades se volvieron a definir en el Libro Blanco de 2011 titulado *Comercio e inversión para el crecimiento*, y en el Plan de Reforma Estructural del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), así como en el Examen de la ayuda bilateral y el Examen de la ayuda multilateral. Entre esas prioridades figuran las siguientes: ayudar a los países en desarrollo a integrarse más plenamente en el sistema mundial de comercio; promover la facilitación del comercio; apoyar el comercio ético y sostenible; desarrollar la capacidad para participar en las negociaciones comerciales; y respaldar las iniciativas de integración regional. Nada de eso ha modificado radicalmente la estrategia de ayuda para el comercio del Reino Unido, pero sí ha influido en el enfoque y el diseño de los nuevos programas. El Examen de la ayuda bilateral llevó al Reino Unido a concentrar la ayuda en un número más reducido de países “en los que la ayuda que presta el DFID podía tener mayor efecto y en los que las necesidades eran más acuciantes”. El DFID está apoyando el comercio y la integración regional en el África Subsahariana a través de la Iniciativa de Libre Comercio para África (AFTi), a la que el Reino Unido asigna prioridad. En el Asia Meridional, el Reino Unido está trabajando para impulsar el comercio intrarregional mediante la facilitación del comercio y el mejoramiento de la logística, y en el Caribe, el Reino Unido está contribuyendo a establecer una base económica más sólida ayudando a aplicar los acuerdos comerciales, mejorando el entorno empresarial y reduciendo el costo de importar y exportar y el tiempo necesario con tal fin. Asimismo, el Reino Unido está trabajando para mejorar el entorno comercial y de inversión en Estados frágiles y afectados por conflictos en todo el mundo.



## Los donantes bilaterales están prestando mayor atención al desarrollo del sector privado y la integración regional ...

En general, los donantes bilaterales están prestando mayor atención al desarrollo del sector privado y la integración regional (gráfico 1.5). En el caso de los Países Bajos, ha aumentado la importancia relativa de los programas de desarrollo del sector privado y, en menor medida, de los programas de integración regional. En el gráfico 1.5 también puede verse que las presiones presupuestarias no han ejercido mayor influencia en las estrategias, y que ningún donante bilateral ha modificado su enfoque en respuesta a los recortes presupuestarios. De esto se desprende que el apoyo al desarrollo del sector privado no obedece a motivos de índole presupuestaria, sino que se trata, más bien, de una decisión estratégica como resultado de un nuevo enfoque de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en general y no sólo de la ayuda para el comercio. Sin embargo, la presión a la que se ven sometidos actualmente los presupuestos bien puede estar acelerando esa tendencia. La Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo de 2011 confirma ese cambio de orientación.

**Gráfico 1.5 Factores de cambio más importantes y menos importantes para los donantes bilaterales**



Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932853967>

## ... así como a los resultados, que seguirán teniendo importancia en el futuro ...

Los donantes están asignando mayor importancia a la evaluación, los resultados y los efectos de las intervenciones en la esfera de la ayuda para el comercio. Para siete donantes bilaterales éste es el cambio más importante, y para cuatro se trata de un cambio importante (gráfico 1.5). Al evaluar la ayuda para el comercio, el Japón observó una evidente mejora en los resultados económicos (crecimiento económico y de las exportaciones) de los principales países receptores de ayuda.<sup>3</sup> Una de las conclusiones fundamentales de la evaluación de la ayuda para el comercio llevada a cabo por Finlandia es que no se ha integrado el comercio en los proyectos y programas sectoriales/temáticos clasificados como ayuda para el comercio. Una proporción considerable de esos proyectos o programas carece de objetivos o resultados relacionados con el comercio. Uno de los principales motivos de que así sea es que no se entienden bien -o no se consideran importantes- los vínculos que pueden existir entre los proyectos o programas que pueden definirse como ayuda para el comercio en sentido lato y los posibles resultados relacionados con el comercio. Esa conclusión confirma los resultados de la metaevaluación llevada a cabo por la OCDE en el estudio *Strengthening Accountability in Aid for Trade* (OCDE, 2011), según los cuales, normalmente, las evaluaciones de los proyectos y programas de la ayuda

para el comercio no tienen mucho que decir sobre el comercio y, menos aún, sobre los vínculos de mayor interés para los responsables de formular las políticas. El hecho de que en las evaluaciones no se haga referencia a determinados resultados en la esfera del comercio obedece, al menos parcialmente, a la ausencia de objetivos relacionados con el comercio en el mandato inicial de los proyectos y programas.

### ... junto con el crecimiento verde.

Según los donantes, en los próximos cinco años seguirá prestándose considerable atención a los resultados. De hecho, 20 donantes prevén que esta cuestión constituirá el cambio más importante en sus estrategias futuras. Otros factores que también se prevé que tendrán influencia en los próximos cinco años son el cambio climático y el crecimiento verde (14 donantes); el desarrollo del sector privado (12 donantes); la reducción de la pobreza (12 donantes); y la integración regional (10 donantes).

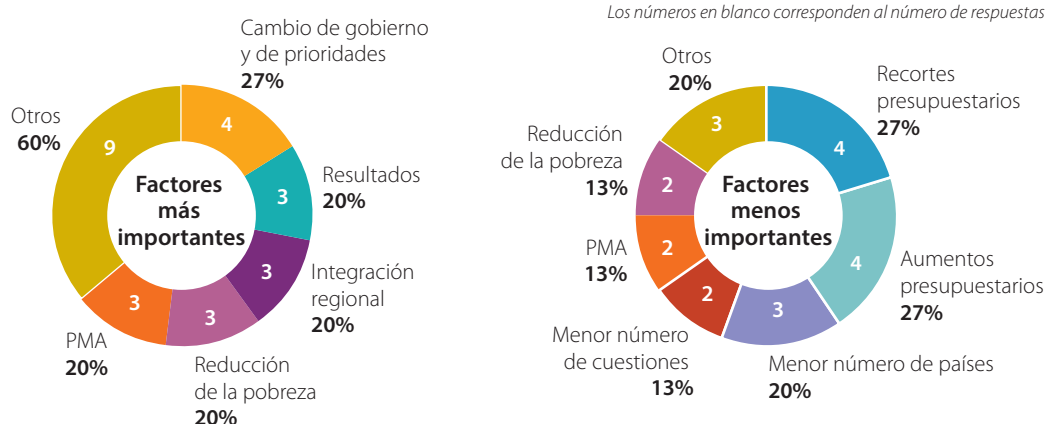
Los donantes consideran que el crecimiento verde será una prioridad en el futuro, pero los países asociados no están tan convencidos. Los donantes bilaterales y multilaterales prevén que en los próximos cinco años se hará mayor hincapié en el crecimiento verde y el cambio climático que en la ayuda para el comercio. Para 14 donantes, se trata del cambio más importante. Esta evaluación concuerda con el llamamiento hecho por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, para que se explique de qué manera puede contribuir la ayuda para el comercio al logro de los objetivos de política generales, como la adaptación al cambio climático, la generación de energía y el desarrollo sostenible. La OCDE (2012) ha examinado la cuestión del cambio climático, las políticas adoptadas para mitigarlo y la forma en que todo ello transformará la distribución de la ventaja comparativa. Hay que integrar en los programas de ayuda para el comercio esos posibles cambios en las modalidades del comercio, incluidas las nuevas oportunidades que ofrece la aplicación de las normas encaminadas a reducir los niveles de carbono, algo que, según los donantes, ya están haciendo.

Como se ha indicado precedentemente, los países asociados han declarado que el crecimiento verde y el cambio climático no figuran entre los principales factores en sus estrategias. Resnick *et al.* (2012) argumentan que el crecimiento verde, como la mayoría de los otros tipos de reformas a nivel de política, significa la aceptación del costo del ajuste a corto plazo a cambio de la obtención de beneficios a largo plazo. Por ejemplo, Maldivas, al responder al cuestionario de la ayuda para el comercio de 2011, dijo que le preocupaba que el cambio climático y el crecimiento verde pudieran convertirse en prioridades para los donantes, ya que se trataba de una preocupación que no era forzosamente compartida por la generalidad de los países asociados.

### Los donantes multilaterales también están prestando mayor atención a los resultados, así como a la reducción de la pobreza ...

La mayoría de los donantes multilaterales (9 de 15, o sea un 60%) han modificado su enfoque de la ayuda para el comercio. Los donantes multilaterales suelen estar más especializados y ya cuentan con amplios programas de promoción tanto del desarrollo del sector privado como de la integración regional. Ningún factor de cambio que afecta a sus estrategias de ayuda para el comercio sobresale especialmente respecto del resto. En algunos casos se trata de cambios institucionales de mayor alcance, como nuevas autoridades o nuevas prioridades generales (4 organismos) (gráfico 1.6). Cabe destacar que los cambios en el presupuesto -ya sean aumentos o disminuciones- no constituyen un factor de cambio, y que 8 organismos los consideran un factor poco importante. Algunos organismos multilaterales (3) están prestando mayor atención a los PMA, y algunos (2) al desarrollo del sector privado, mientras que otros consideran más importantes la integración regional (3) y los resultados (3).

**Gráfico 1.6 Factores de cambio más importantes y menos importantes para los donantes multilaterales**



Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932853986>

### ... y al logro de los objetivos a través de nuevos instrumentos y asociaciones.

El objetivo del mayor donante multilateral, el Grupo del Banco Mundial, es “hacer más inclusivo el comercio y promover sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad” (Banco Mundial, 2011).<sup>4</sup> La Estrategia Comercial del Banco Mundial tiene por objeto ayudar al Banco a lograr sus objetivos a través de instrumentos nuevos, como un mejor uso de las asociaciones externas con organismos de desarrollo y el sector privado, así como nuevos mecanismos de coordinación y colaboración destinados a aprovechar de manera más eficaz las sinergias entre los diferentes integrantes del Grupo del Banco Mundial, incluidos el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y la Corporación Financiera Internacional (CFI).

El Banco Islámico de Desarrollo adoptó recientemente una Nueva Estrategia Empresarial a Mediano Plazo para los próximos tres años, en la que se hace hincapié en la “obtención de resultados, la conectividad y la integración regional”. El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) terminó recientemente de formular el Programa de desarrollo de infraestructuras en África (PIDA), que ayudará a reducir el déficit de infraestructura que menoscaba gravemente la competitividad de África en el mercado mundial. El PIDA, que comenzó a ejecutarse a principios de 2013, es un programa de planificación estratégica a largo plazo para desarrollar la infraestructura regional de África (2012-2040). La OMC ha “prestado más atención a la gestión basada en los resultados y a una estrategia de formación progresiva en la asistencia técnica relacionada con el comercio” que presta.

## ¿CÓMO PARTICIPA EL SECTOR PRIVADO?

### Cada vez más se reconoce el papel que desempeña el sector privado en el desarrollo ...

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se reconoce la necesidad de crear alianzas para el desarrollo, así como el papel que podría desempeñar el sector privado para dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones. En la Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo también se reconoce el papel clave que cumple el sector privado en “la promoción de la innovación; la creación de riqueza, el ingreso y el empleo; y en la movilización de recursos nacionales contribuyendo así a la reducción de la pobreza”. Aunque cada vez más se reconoce la importancia del papel que desempeña el sector privado en el desarrollo, en la práctica está resultando difícil obtener los beneficios correspondientes.

Para el Centro de Comercio Internacional (ITC), el papel del sector privado en la ayuda para el comercio consiste en promover la reforma de las políticas; beneficiarse de la ayuda para el comercio, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo y los PMA; y, en calidad de asociado, aportar experiencia, tecnología y mercados para los productos y servicios de las PYME. La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) hace hincapié en la posibilidad de aprovechar los conocimientos, los recursos y la innovación del sector privado para responder a los desafíos y las oportunidades que plantea el desarrollo; esto constituye una prioridad cada vez más importante para muchos donantes y abarca el fomento de la inversión responsable, la facilitación de las conexiones de las empresas locales con cadenas de valor más amplias y la promoción del diálogo entre el sector público y el sector privado.

### ... y el sector privado participa en el diálogo y la promoción de la ayuda para el comercio.

El sector privado participa en los programas de desarrollo de muchas maneras diferentes. A nivel de las políticas, se necesita la perspectiva del sector privado en los diálogos de política y las actividades de promoción de las políticas para determinar dónde se encuentran los cuellos de botella relacionados con el comercio, fijar las prioridades nacionales y llevar a cabo reformas encaminadas a mejorar el entorno comercial y empresarial. En los países asociados, según las respuestas al cuestionario de la OCDE y la OMC, el sector privado participa en la elaboración de las estrategias nacionales. Más del 90% de los países que respondieron al cuestionario señalaron que trabajaban con el sector privado en la elaboración de las estrategias nacionales de desarrollo, las estrategias sectoriales y las estrategias nacionales de desarrollo del comercio.

Las respuestas al cuestionario indican que se está estableciendo un conjunto de estructuras a fin de aumentar la participación del sector privado en la conceptualización, la elaboración y la ejecución de esas diferentes estrategias. Sin embargo, la frecuencia y la calidad del diálogo varían. Algunas de las respuestas indican que ha habido participación del sector privado, pero que éste “carece de capacidad para formular los problemas de manera eficaz”. Otras respuestas hacen referencia a las dificultades con que se tropieza a la hora de aplicar las recomendaciones del sector privado.

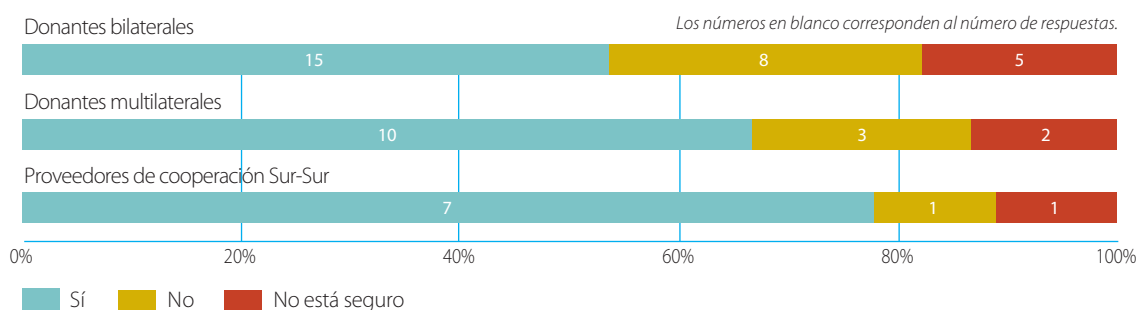
### Todos los proveedores de asistencia suelen consultar al sector privado, pero a veces únicamente en los países donantes ...

Todos los proveedores de asistencia suelen consultar al sector privado al elaborar los programas de ayuda para el comercio y preparar la cooperación relacionada con el comercio: el 78% de los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio, dos tercios de los donantes multilaterales y más de la mitad de los donantes bilaterales (gráfico 1.7). Sin embargo, el sector privado suele estar representado mayormente por empresas o asociaciones de empresas del país donante. Además, la mayoría de los sistemas de incentivos que cubren el costo inicial de la inversión

y corrigen las asimetrías a nivel de la información suelen beneficiar a empresas de los países donantes. Por ejemplo, con cargo a los fondos del DFID, se ofrecen a las empresas, sobre una base competitiva, subvenciones destinadas a ayudar a cubrir los costos de puesta en marcha. Finlandia ha establecido un sistema denominado Finpartnership que ofrece a empresas finlandesas capital financiero inicial y servicios de asesoramiento para que pongan en marcha y lleven a cabo sus operaciones comerciales en países en desarrollo. Cuando se creó el Fondo para las Asociaciones para el Desarrollo Internacional de Nueva Zelanda, se estableció un fondo al que pueden tener acceso, sobre una base competitiva, las organizaciones neozelandesas del sector público y privado, así como las organizaciones neozelandesas de beneficencia y otras organizaciones sin ánimo de lucro. Nueva Zelanda está constantemente buscando el modo de suplir las carencias, en particular a nivel de la oferta, mediante un enfoque colaborativo que incluye la participación del sector privado.

Los donantes también están recurriendo a los conocimientos prácticos y la experiencia del sector privado. Siete donantes multilaterales, siete donantes bilaterales y siete proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio celebran consultas con el sector privado a la hora de elaborar sus programas. Los donantes han consultado al sector privado para formular sus estrategias generales de desarrollo. Para la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, España celebró amplias consultas en las que participaron el sector privado, empleadores y empresas privadas, así como cooperativas. En función de la naturaleza de sus programas, los organismos multilaterales también celebran conversaciones con el sector privado de los países asociados: 10 de esos organismos celebraron ese tipo de consultas, en comparación con sólo tres donantes bilaterales y un proveedor de cooperación Sur-Sur.

**Gráfico 1.7 Consultas con el sector privado para la elaboración de estrategias de ayuda para el comercio (porcentaje de respuestas)**



Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

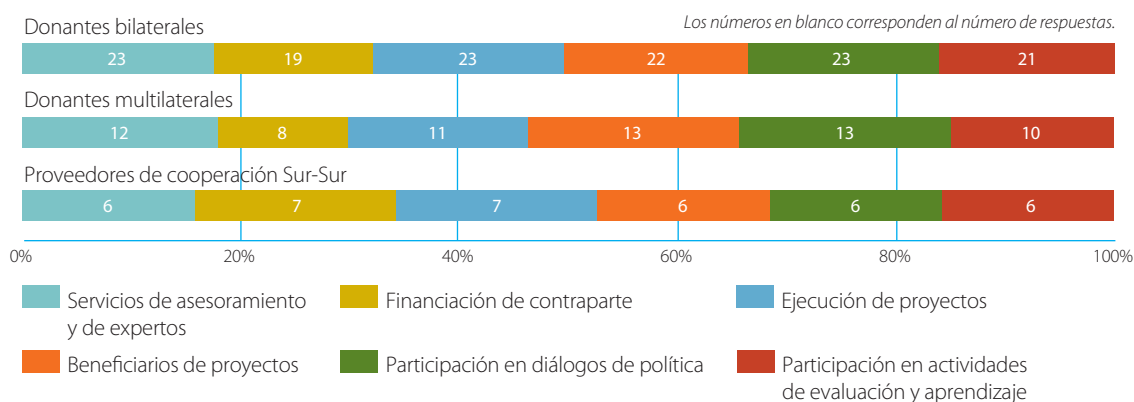
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932854005>

El sector privado participa de muchas maneras. En general, los donantes interactúan en distinta medida con el sector privado: a veces el sector privado participa en los diálogos de política, cumple funciones de asesoramiento, recibe y proporciona financiación, y participa en la ejecución y el intercambio de información. Globalmente, el sector privado participa por igual en cada una de esas funciones (gráfico 1.8). También en este caso, los donantes multilaterales hacen participar al sector privado en medida considerable. El sector privado es beneficiario de la asistencia que prestan muchos organismos (en 7 casos, siempre; en 6 casos, a veces). A veces, el sector privado participa en la ejecución (en 6 casos, siempre; en 5 casos, a veces). Los organismos multilaterales señalan que suelen requerir los servicios de asesoramiento y de expertos del sector privado o su participación en actividades de evaluación o aprendizaje (en 2 casos, siempre; en 8 casos, a veces). La situación relativa a los donantes bilaterales es menos clara: la mayoría de los

donantes solicita la participación del sector privado en los diálogos de política (4, siempre; 19, a veces), la ejecución (3, siempre; 20, a veces) y recurre a los servicios de asesoramiento y de expertos (3, siempre; 20, a veces). Por ejemplo, las actividades del Canadá orientadas al sector privado incluyen el Programa para crear capacidad comercial en África y el Programa de fomento del espíritu de empresa y la innovación en el Caribe. A través de esa clase de programas, el Canadá está vinculando a empresarios del mundo en desarrollo con compradores canadienses e internacionales e integrándolos en cadenas de valor mundiales.

Los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio hacen participar al sector privado a través del diálogo (en 4 casos, siempre; en 2 casos, a veces) y, al igual que otros proveedores de asistencia, consideran que el sector privado es un socio importante a nivel de la ejecución (en 3 casos, siempre; en 4 casos, a veces). Algunos donantes tienen una interacción limitada con el sector privado debido al tipo de servicios que prestan en los países receptores. Algunos no utilizan modalidades de financiación que entrañen la participación del sector privado ni la financiación de contraparte. Además, la experiencia en relación con la participación del sector privado en la evaluación de proyectos y programas parece ser limitada.

**Gráfico 1.8 Colaboración del sector privado con donantes y proveedores de cooperación Sur-Sur (porcentaje de respuestas)**



Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932854024>

**... mientras que los resultados de los programas de desarrollo del sector privado son desparejos.**

Según el análisis crítico de las políticas de desarrollo del sector privado realizado por Schulpen y Gibbon (2002), dichas políticas son dictadas sobre todo por la naturaleza y los intereses del sector privado de los países donantes, incorporan una proporción elevada de ayuda condicionada, y no pasan las pruebas más elementales de coherencia. Otros análisis más recientes son más positivos. Por ejemplo, según una evaluación realizada por la UE de los programas de desarrollo del sector privado, aunque hay amplio consenso en cuanto a la importancia del desarrollo del sector privado para la creación de puestos de trabajo, la relación entre la ayuda que presta la UE al desarrollo del sector privado y la generación de empleo (CE, 2013) sigue siendo muy tenue. También según dicha evaluación, la UE ha hecho contribuciones valiosas al desarrollo del sector privado en países de ingresos medios, en particular a través del diálogo de política, la armonización de su política con las prioridades de los países beneficiarios y el claro papel que desempeña la UE en el desarrollo del sector privado.

Según la metaevaluación del desarrollo del sector privado realizada por el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) (Dinamarca, 2009), las intervenciones que apoyan a las empresas abastecedoras y productoras organizadas en cadenas de valor han ido adquiriendo creciente importancia entre los donantes. Además, la manera de encarar las intervenciones mejora conforme se va adquiriendo experiencia y aplicando prácticas óptimas. Sólo hay unas pocas evaluaciones de los efectos a largo plazo y la sostenibilidad, pero los indicios son positivos. Ese tipo de intervención permite obtener efectos sistémicos positivos en las partes interesadas y quienes participan en las cadenas de valor.

### Muchos donantes participan en asociaciones entre el sector público y el sector privado ...

Cuando se trata de crear capacidad comercial, los donantes tienen sobrados incentivos para hacer participar al sector privado, y muchos donantes participan en programas de cooperación entre el sector público y el sector privado. Por ejemplo, mediante el programa de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ/DEG) en la esfera de la asociación entre el sector público y el privado se cofinancian proyectos privados con una importante repercusión en el desarrollo. También se apoya la integración de interlocutores privados en proyectos de cooperación técnica que ejecuta la GIZ con países asociados. La UE está estudiando nuevas maneras de utilizar donaciones para movilizar los recursos del sector privado en pro del desarrollo, para lo cual está ampliando el alcance y la escala de los servicios de recursos mixtos (donaciones y préstamos) y estableciendo mecanismos para compartir riesgos y regímenes de garantía para los inversores privados en asociación con las instituciones europeas de financiación del desarrollo. El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF) apoya los proyectos encaminados a mejorar la coordinación entre el sector público y el sector privado. Como parte de la labor de investigación realizada por el STDF en 2010, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se analizó la creación, el funcionamiento y los resultados de determinadas asociaciones encargadas de cuestiones sanitarias y fitosanitarias establecidas entre el sector privado y organismos públicos responsables de la inocuidad alimentaria y la sanidad animal y vegetal y/o el comercio.

La OCDE (2008) ha señalado que para que las asociaciones entre el sector público y el sector privado tengan éxito, los gobiernos deben definir claramente los marcos jurídico y normativo y asegurarse de que cuentan con la capacidad apropiada para poner en marcha y administrar esas asociaciones. El suministro de un entorno propicio de esa índole tiene consecuencias para la gobernanza pública, ya que es indispensable que el sector público sea considerado un socio fiable que cuenta con mecanismos adecuados de reglamentación y supervisión. La competencia que caracteriza al proceso de licitación da al gobierno un mayor poder de negociación, e impide el comportamiento oportunista (monopolista) de los licitantes privados. En un informe del *Public Interest Research Group* de los Estados Unidos (2011) se enumeraban diez principios para reducir los riesgos y proteger el interés público, entre los que figuraban los siguientes: establecer asociaciones entre el sector público y el sector privado por razones “valederas” y con un “claro valor añadido”; armonizar “los incentivos del sector privado con los objetivos del sector público”; establecer asociaciones entre el sector público y el sector privado únicamente “cuando haya mucha competencia”; asegurarse de que exista un mecanismo “claro de rendición de cuentas”; conservar el control público sobre las decisiones del sistema; limitar la duración de los contratos; y garantizar la transparencia del proceso de contratación.

La aceptabilidad pública y social de esa clase de asociaciones es a menudo un factor clave. El compromiso político de alto nivel es crucial para garantizar que los agentes del sector privado respeten los compromisos a largo plazo y reducir al mínimo el riesgo político. El compromiso político también puede ayudar a convencer a la opinión pública del valor de las asociaciones entre el sector público y el sector privado como modo de suministro de servicios. La Corporación Financiera Internacional (CFI) (2012: 48-51) ha demostrado cómo un análisis de los costos y beneficios

económicos permite a los gobiernos evaluar los beneficios netos que reportarán los proyectos a la sociedad y proceder luego a seleccionar el que genere más beneficios. El análisis de los costos y los beneficios económicos también minimiza la oposición de la opinión pública, al mostrar que los beneficios para la sociedad son el factor decisivo a la hora de aprobar la ejecución de un proyecto. En esa clase de evaluación deberán abordarse cuestiones como la medida en que a los agricultores les resultará más fácil colocar sus productos en el mercado, y de ese modo pasar de la agricultura de subsistencia a la explotación comercial. O bien, a cuántos nuevos puestos de trabajo tendrán acceso las personas que viven lejos de los centros económicos. Otro elemento guarda relación con los beneficios que el proyecto reportará a la población, por ejemplo, qué tipo de servicios de transporte se pondrán efectivamente a su disposición y en qué condiciones (CFI, 2012:8).

### ... especialmente en las esferas de la agricultura, y el transporte y la logística ...

Las respuestas al cuestionario pintan una imagen dinámica de la cooperación entre el sector público y el sector privado y contienen numerosos ejemplos de esa cooperación, en particular en el sector de la agroindustria y la elaboración de alimentos, así como del transporte y la logística. En la esfera de la agricultura, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ayuda a las explotaciones agrícolas y a las agroindustrias a adquirir los conocimientos técnicos y de gestión necesarios para apuntalar la producción, las actividades posteriores a la cosecha, las operaciones financieras y de comercialización y creación de infraestructura relacionadas con el desarrollo y el aumento de la eficiencia, la eficacia, la competitividad y la rentabilidad de las empresas agropecuarias y alimentarias. En la esfera del transporte y la logística, la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio (GFP) tiene como objetivo reunir a todas las partes interesadas del ámbito público o privado, a escala nacional e internacional, que desean contribuir a introducir mejoras significativas en la facilitación del transporte y el comercio en países miembros del Banco Mundial. Los asociados han acordado diseñar y ejecutar programas específicos orientados al logro de este objetivo utilizando de forma coordinada la ventaja comparativa respectiva de cada uno en esta esfera.

Nueve donantes multilaterales tienen actividades en la esfera de la agroindustria, y 8 en la del transporte y la logística. Algunos bancos multilaterales tienen asociaciones en todos los sectores, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones (6), los textiles y las prendas de vestir (5) y el turismo (5). Los resultados de la labor de investigación del STDF indican que las asociaciones sirven para reforzar las medidas sanitarias y fitosanitarias, obtener mejores resultados en materia sanitaria y fitosanitaria e incrementar el acceso a los mercados. Sólo 3 donantes multilaterales han indicado que no participan en asociaciones entre el sector público y el sector privado.

Asimismo, seis donantes bilaterales han indicado que no participan en asociaciones entre el sector público y el sector privado. De los nueve que sí participan en ellas, siete tienen programas en la esfera del transporte y la logística y seis en el sector de la agroindustria. Por ejemplo, el proyecto de construcción de infraestructura portuaria de Lach Huyen, en Viet Nam, es financiado en parte por el Japón, junto con fondos públicos para las obras públicas necesarias para la construcción del puerto y de la infraestructura básica conexas (como carreteras y puentes de acceso), la contratación de equipo y suministros y los servicios de consultoría. La construcción del puerto de aguas profundas tiene por objeto atender a la demanda generada por el aumento del volumen de la carga, así como del número de embarcaciones de mayor tamaño en el transporte marítimo, e incrementar así la competitividad de Viet Nam.

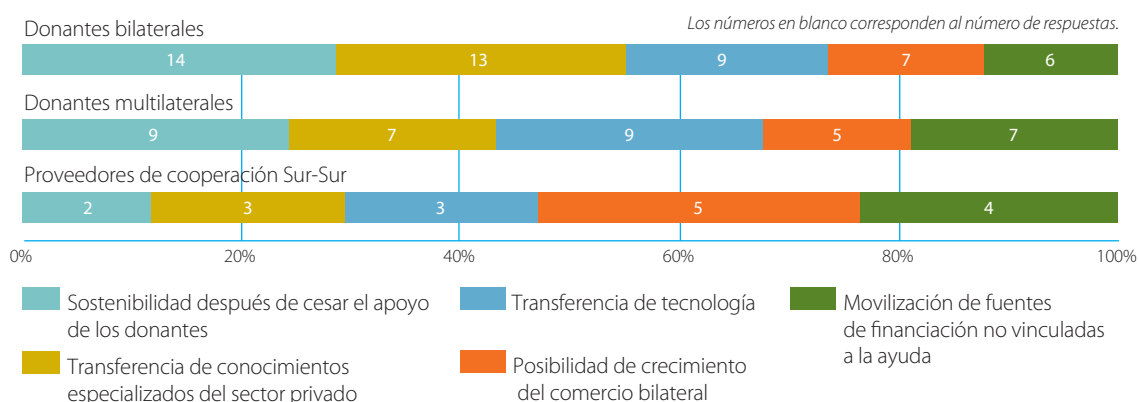


En el ámbito de la agricultura, en un estudio de un proyecto llevado a cabo por la Iniciativa Africana del Anacardo con múltiples partes interesadas, se indicaban los progresos que se preveía lograr para 2013: un aumento de la productividad del 50%; un aumento de por lo menos 100 dólares EE.UU. del ingreso anual de 150.000 productores de anacardos; la triplicación del volumen procesado actual; y la creación de 5.500 puestos de trabajo en la industria procesadora. El organismo principal de ejecución (GIZ), en colaboración con la Fundación Bill & Melinda Gates (BMGF), que es el principal ente de financiación del programa, reconoce que un factor clave del éxito es el enfoque innovador de la cofinanciación y la ejecución, que congrega a un gran número de grandes contribuyentes privados y de participantes en las cadenas de valor. Además de los incentivos destinados a las empresas, los participantes del sector privado consideran que el apoyo de los organismos donantes y los asociados en la ejecución constituye un factor clave para el rédito de su inversión (Heinrich, 2012).

### ... mientras los proveedores de cooperación Sur-Sur utilizan ese tipo de asociaciones para aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio bilateral

Según se desprende de sus respuestas, los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio tienen un enfoque sectorial similar al de otros donantes. Dos proveedores no indican que haya cooperación entre el sector público y el sector privado; cinco tienen actividades en la esfera del transporte y la logística; y cuatro en la agroindustria y en el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones. Para los proveedores de cooperación Sur-Sur, el beneficio más importante de las asociaciones entre el sector público y el sector privado es la posibilidad de crecimiento del comercio bilateral, seguida de la movilización de fuentes de financiación no vinculadas a la ayuda. Para los donantes multilaterales, los beneficios más importantes son la transferencia de tecnología (nueve encuestados la califican de muy importante, y cinco, de importante) y la sostenibilidad después de cesar el apoyo de los donantes. Los donantes bilaterales también conceden gran importancia a la sostenibilidad, así como a la transferencia de los conocimientos especializados del sector privado. Los dos beneficios de las asociaciones del sector privado y el público que los proveedores de cooperación Sur-Sur consideran decisivos son los menos importantes para los donantes bilaterales y multilaterales (gráfico 1.9).

**Gráfico 1.9 Beneficios que los donantes y los proveedores de cooperación Sur-Sur consideran que reportan las asociaciones entre el sector público y el sector privado (porcentaje de respuestas que los consideran “más importantes”)**



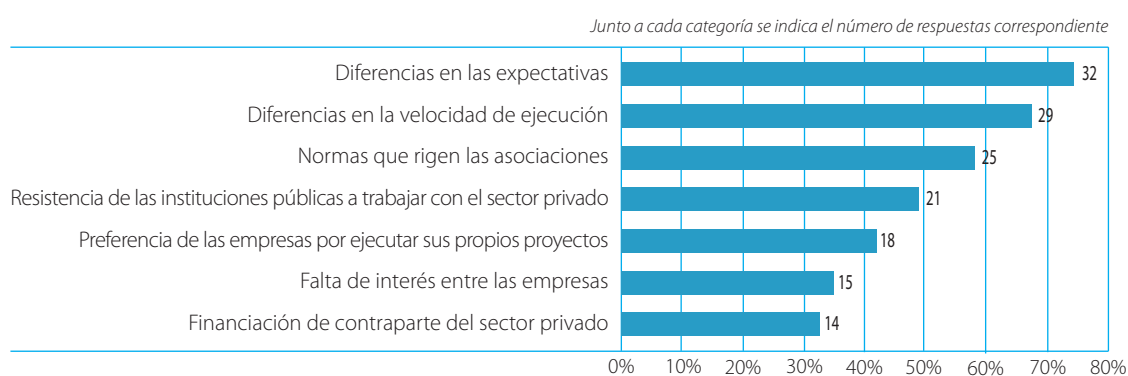
Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932854043>

### Frecuentemente no se tiene acceso a los conocimientos técnicos y prácticos necesarios para establecer y administrar las asociaciones entre el sector público y el sector privado ...

Los donantes son conscientes de que las asociaciones entre el sector público y el sector privado permiten obtener mejores resultados (gráfico 1.9), pero también señalan los desafíos fundamentales a que hacen frente para desarrollar, llevar a la práctica y administrar ese tipo de asociaciones (por ejemplo, las diferencias a nivel de la estructura organizativa, la desconfianza, los problemas de comunicación, las diferencias a nivel de las expectativas y la rotación de personal). Frecuentemente no se tiene acceso a los conocimientos técnicos y prácticos necesarios para establecer y administrar las asociaciones entre el sector público y el sector privado. Alemania enumera otras dificultades relacionadas con ese tipo de asociaciones: el escepticismo de los organismos públicos en cuanto a las ventajas de las asociaciones entre el sector público y el sector privado (no se trata únicamente de que sean rentables; sobre todo, deben ser políticamente viables); el desconocimiento del hecho de que esa clase de asociaciones ofrezcan un método de contratación alternativo; y las difíciles condiciones generales en que deben ser administradas.

**Gráfico 1.10 Dificultades con que tropiezan los donantes para establecer asociaciones entre el sector público y el sector privado (porcentaje de respuestas)**



Fuente: Cuestionario OCDE/OMC 2013, [www.aid4trade.org](http://www.aid4trade.org).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932854062>

Según los donantes multilaterales y bilaterales, las principales dificultades con que tropiezan para establecer asociaciones entre el sector público y el sector privado son las diferencias entre las expectativas del sector público y las del sector privado, las diferencias entre la velocidad de ejecución del sector privado y la del sector público y la falta de consenso sobre las normas adecuadas (gráfico 1.10). Esto es indicio de que queda mucho por hacer para que las asociaciones entre el sector público y el sector privado beneficien a todas las partes.

Según la CFI (CFI, 2012: 43), la gestión de las asociaciones entre el sector público y el sector privado ha evolucionado y avanzado en Colombia. En 2011 se creó la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para establecer el marco institucional necesario para acelerar el desarrollo de la infraestructura de transporte del país. Uno de los cambios importantes que se han hecho consiste en incentivar al sector privado para que presente propuestas por iniciativa propia. Colombia ha recibido 13 de esas propuestas no solicitadas en relación con las carreteras y cuatro en relación con los ferrocarriles, que representan una inversión total de 8.000 millones de dólares EE.UU.<sup>5</sup> Es evidente que un enfoque de esa naturaleza contribuye a subsanar algunas de las dificultades mencionadas *supra*.

### **... sin embargo, la cooperación entre el sector público y el sector privado no debería llevar a condicionar la ayuda.**

La participación del sector privado en los programas de los donantes no debería entrañar la reintroducción de la práctica de condicionar la ayuda. Una y otra vez se ha considerado que el hecho de que el donante condicione el desembolso de la ayuda a su utilización por los asociados para adquirir mercancías y contratar obras y servicios de proveedores con base en el país donante es una prueba irrefutable del nivel de compromiso del donante con una prestación eficiente de la ayuda. Está debidamente documentado que el condicionamiento de la ayuda hace aumentar el costo de muchas mercancías, obras y servicios en un 15% a un 30% por término medio.<sup>6</sup> Éste es un cálculo por lo bajo del costo global, ya que no incluye los costos indirectos. A menudo, el condicionamiento de la ayuda hace aumentar el costo de las transacciones para los países asociados, y obedece, al menos en parte, a consideraciones comerciales en que no se tienen forzosamente en cuenta las necesidades ni las prioridades locales.

Para eliminar la distorsión de las corrientes financieras que causa la financiación en condiciones concesionarias, en las Disciplinas sobre la Ayuda Condicionada de la OCDE (1992) se limita la utilización de financiación concesionaria condicionada para la ejecución de proyectos que podrían obtener financiación en condiciones de mercado. En esas normas se prevé también la reorientación de la ayuda condicionada de los países en desarrollo más ricos (es decir, aquéllos con un PIB per cápita que no les da derecho a obtener los préstamos a 17 y 20 años del Banco Mundial), que en principio deberían poder obtener créditos en condiciones de mercado, hacia los países en desarrollo con menos medios. En 2002, la OCDE recomendó suprimir el condicionamiento en todas las clases de ayuda (con excepción de la cooperación técnica y la ayuda alimentaria) que se concediese a los países menos adelantados, y en 2006 decidió que esa recomendación se aplicase también a los países pobres muy endeudados.

Como resultado de esas iniciativas, aumentó considerablemente la proporción de la ayuda no condicionada prestada por países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE: de un 40% en 2000 al 76% en 2009, para luego disminuir al 73% en 2011. Aunque dos años no constituyen una tendencia, deberían preservarse los considerables progresos logrados en la eliminación de la distorsión que introduce en las corrientes comerciales el dinero por concepto de ayuda; de lo contrario, se corre el riesgo de reducir aún más una ayuda cuyo volumen ya está mermando.

## **CONCLUSIONES**

Como se desprende de las respuestas al cuestionario de 2013 de la OCDE y la OMC, la ayuda para el comercio está evolucionando. Los países asociados, entre los que se cuentan los países menos adelantados (PMA), están prestando especial atención a la manera de reducir la densidad de sus fronteras, mejorar el entorno empresarial y crear condiciones que ayuden a sus empresas a conectarse a las cadenas de valor regionales y mundiales. Por su parte, los donantes están teniendo en cuenta esas prioridades. Así, están haciendo más hincapié en la cooperación entre el sector público y el sector privado y adaptando sus programas para orientarlos hacia sectores específicos y determinadas cadenas de suministro. Los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio siguen incrementando su ayuda y afianzando el comercio Sur-Sur.

Todas las partes interesadas siguen estando firmemente empeñadas en vigilar la aplicación de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio; la creciente atención que se está prestando a las cadenas de valor ha revitalizado el debate sobre la ayuda para el comercio. Sin embargo, sigue habiendo problemas. El uso más generalizado de instrumentos como las asociaciones entre el sector público y el sector privado plantea problemas tanto a los países asociados como a los organismos donantes. Además, el aumento de la cooperación con el sector privado no debería servir para que volviese a condicionarse la ayuda. Las cadenas de valor plantean desafíos a la hora de diseñar los programas de ayuda para el comercio. Algunos asociados y donantes siguen teniendo dificultades con el concepto. No obstante, se prevé que los recursos dedicados a la ayuda para el comercio ya no aumentarán. Aunque la prestación de ayuda para el comercio no parece afectar directamente a la formulación de las estrategias y políticas de los países asociados, los donantes o los proveedores de cooperación Sur-Sur relacionada con el comercio, como resultado de las presiones presupuestarias, es cada vez más urgente obtener resultados. Los recursos dedicados a la ayuda para el comercio han aumentado en los últimos cinco años, pero las perspectivas son menos halagüeñas, sobre todo a nivel de los donantes bilaterales. Aunque la inversión extranjera y nacional es indispensable para crear capacidad comercial, la AOD sigue siendo un instrumento esencial, sobre todo para los países menos adelantados. En el capítulo 2 se examina en detalle la evolución de la situación en materia de financiación del desarrollo, y se analizan las perspectivas en materia de recursos destinados a la ayuda para el comercio. ■

## NOTAS

1. Declaración del Japón ante el Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC (vigésima séptima sesión sobre la Ayuda para el Comercio), marzo de 2013.
2. [www.bmz.de/en/publications/type\\_of\\_publication/strategies/Strategiepapier308\\_07\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier308_07_2011.pdf)
3. Se determinó que la ayuda para el comercio se había ejecutado eficazmente en Viet Nam y la República Democrática Popular Lao (RDP Lao), los países visitados durante el estudio realizado sobre el terreno en el marco de la evaluación.
4. La primera Estrategia Comercial del Grupo del Banco Mundial, formulada en 2011, consta de cuatro pilares: la competitividad y la diversificación del comercio, a fin de ayudar a los países a establecer entornos normativos propicios para el desarrollo del sector privado, la creación de puestos de trabajo y la reducción sostenible de la pobreza; la facilitación del comercio, la logística del transporte y la financiación del comercio, a fin de reducir el costo, en tiempo y dinero, del transporte internacional de mercancías e incrementar su fiabilidad; el apoyo al acceso a los mercados y la cooperación comercial internacional para crear mercados más grandes e integrados de mercancías y servicios; y la gestión de las perturbaciones externas y la promoción de una mayor inclusión, a fin de que la mundialización reporte mayores beneficios a los hogares pobres y las regiones rezagadas (Banco Mundial, 2011).
5. La Ruta del Sol de Colombia, una autopista con un costo de construcción de 2.600 millones de dólares EE.UU. que conecta Bogotá y el interior del país con los puertos de Santa Marta y Cartagena, en el Caribe, se ha convertido en un modelo de mejor práctica internacional para futuras concesiones viarias. El proyecto recibió el premio del transporte del año 2010 concedido por la Corporación Financiera Internacional (CFI) por su enfoque innovador. Una vez terminada la Ruta del Sol, disminuirán el número de accidentes, el tiempo de viaje y el costo del transporte. Asimismo, la autopista dará un fuerte impulso a las manufacturas, el turismo, la agroindustria y el desarrollo inmobiliario (CFI, 2012: 39).
6. Véase Jepma, C. J. (1991).

## REFERENCIAS

- Banco Mundial (2011), *Leveraging Trade for Development and Inclusive Growth: The World Bank Group Trade Strategy*, 2011-2021, Banco Mundial, Washington, D.C.
- CE (Comisión Europea) (2013), *Evaluation of the European Union's Support to Private Sector Development in Third Countries: Final Report*, Vol. 1, CE, Bruselas, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2013/1317\\_vol1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1317_vol1_en.pdf).
- CFI (Corporación Financiera Internacional) (2012), Road & Rail PPPs, *Handshake: IFC's quarterly journal on public-private partnerships*, Issue 7, CFI, Washington, D.C., <http://viewer.zmags.com/publication/1c3342e7#1c3342e7/1>.
- Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores (2009), *Synthesis of Evaluations on Support to Business Development*, DANIDA, estudio de evaluación 2009/5, [www.oecd.org/derec/denmark/44006517.pdf](http://www.oecd.org/derec/denmark/44006517.pdf).
- Hallaert, J., R. Cavazos Cepeda y G. Kang (2011), *Estimating the Constraints to Trade of Developing Countries*, *OECD Trade Policy Papers*, N° 116, OCDE, París, [www.oecd-ilibrary.org/trade/estimating-the-constraints-to-trade-of-developing-countries\\_5kg9mq8mx9tc-en](http://www.oecd-ilibrary.org/trade/estimating-the-constraints-to-trade-of-developing-countries_5kg9mq8mx9tc-en).
- Heinrich, M. (2012), *Case study of the African Cashew Initiative - Focus: Ghana: Lessons from Working with New and Multiple Partners - Emerging Results*, Donor Committee on Enterprise Development, Cambridge, Reino Unido, [www.value-chains.org/dyn/bds/docs/detail2/824/3](http://www.value-chains.org/dyn/bds/docs/detail2/824/3).
- Jepma, C. J. (1991), *The Tying of Aid*, OECD Development Centre, París, [www.oecd.org/dev/pgd/29412505.pdf](http://www.oecd.org/dev/pgd/29412505.pdf).
- Moisé, E. y S. Sorescu (2013), *Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade*, *OECD Trade Policy Papers*, N° 144, OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4bw6kg6ws2-en>.
- OCDE (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046733-en>.
- OCDE (2011), *Strengthening Accountability in Aid for Trade, The Development Dimension*, OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123212-en>.
- OCDE (2012), *Aid for Trade and Green Growth: State Of Play*, COM/DCD/TAD(2012)2/REV1, OCDE, París, [www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_e/wkshop\\_feb12\\_e/hynes.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/wkshop_feb12_e/hynes.pdf).
- OCDE/OMC (Organización Mundial del Comercio) (2011), *La Ayuda para el Comercio en síntesis: mostrar resultados*, OCDE y OMC, París y Ginebra, [www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/aid4trade11\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/aid4trade11_s.pdf).
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2006), *Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio*, WT/AFT/1, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/devel\\_s/a4t\\_s/implementing\\_par57\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/a4t_s/implementing_par57_s.htm).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *Trade and Human Development: A Practical Guide to Mainstreaming Trade*, COM/DCD/TAD(2013)2/CHAP1, PNUD, Nueva York.
- Resnick, D., F. Tarp y J. Thurlow (2012), *The Political Economy of Green Growth: Cases from Southern Africa*, *Public Administration and Development*, Vol. 32, 215-228.
- Schulpen, L., y P. Gibbon (2002), *Private Sector Development: Policies, Practices and Problems*, *World Development*, Vol. 30(1), 1-15.
- TMEA (TradeMark East Africa) (2012), *Rwanda Opens Wide an Electronic Window for Trade*, [www.trademarkea.com/rwanda-opens-wide-an-electronic-window-for-trade](http://www.trademarkea.com/rwanda-opens-wide-an-electronic-window-for-trade).
- United States Public Interest Research Group (PIRG) Education Fund (2011), *High-Speed Rail: Public, Private or Both? Assessing the Prospects, Promise and Pitfalls of Public-Private Partnerships*, The Federation of State PIRGs, Boston, [www.uspirg.org/sites/pirg/files/reports/HSR-PPP-USPIRG-July-19-2011.pdf](http://www.uspirg.org/sites/pirg/files/reports/HSR-PPP-USPIRG-July-19-2011.pdf).