

CAPÍTULO 2

¿CÓMO Y POR QUÉ EVOLUCIONAN LOS COSTOS DEL COMERCIO?

Contribución del Banco Mundial

Resumen: *Los recientes avances en la teoría y la práctica del comercio permiten inferir los costos del comercio de las modalidades de la actividad comercial y la producción observadas en distintos países. Partiendo de esa base, se presentan datos sobre las tendencias recientes de los costos del comercio, en particular en los países en desarrollo. Los datos indican que los costos del comercio en esos países, en particular en los de ingreso bajo, son relativamente elevados. Dichos países corren el riesgo de seguir excluidos de la actividad comercial mundial. No obstante, los estudios empíricos parecen indicar que ciertas medidas de política como el mejoramiento de la facilitación del comercio y el desempeño logístico, el refuerzo de la conectividad y el mejoramiento del entorno empresarial, pueden ser eficaces para reducir esos costos. Es posible abordar los costos del comercio a nivel regional, y de forma que sea claramente compatible con los propósitos y valores del sistema multilateral de comercio. En el futuro, será importante que los países asociados y los donantes aprovechen la experiencia adquirida en proyectos sobre el terreno que han logrado reducir esos costos de manera sostenible.*

INTRODUCCIÓN

Como se señala en el capítulo anterior, los costos del comercio son un factor significativo que determina las modalidades del comercio y la producción de los distintos países. Influyen en la especialización industrial y, por lo tanto, en los ingresos, las tasas de pobreza y muchos otros resultados económicos relevantes. En el actual contexto de las políticas comerciales, el concepto de competitividad es fundamental. El término tiene múltiples significados, pero para los economistas se refiere, en la mayoría de los casos, al concepto ricardiano de la ventaja comparativa basada en la productividad. Se considera que un país es competitivo en los sectores en que su nivel de productividad es elevado en relación con el de otros países. La competitividad se considera un importante motor del desempeño de la economía, y los países de todo el mundo se esfuerzan por ser más competitivos y atraer una mayor proporción de la actividad económica, incluidos el comercio y la inversión. Evidentemente, los costos del comercio constituyen un vínculo importante entre la productividad y los resultados económicos. Según el paradigma de Ricardo, en un mundo en que el comercio no entrañara ningún costo, los países se especializarían en sectores en los que fueran relativamente más productivos. Los costos del comercio alteran esos resultados y dan lugar a pautas de competitividad diferentes.

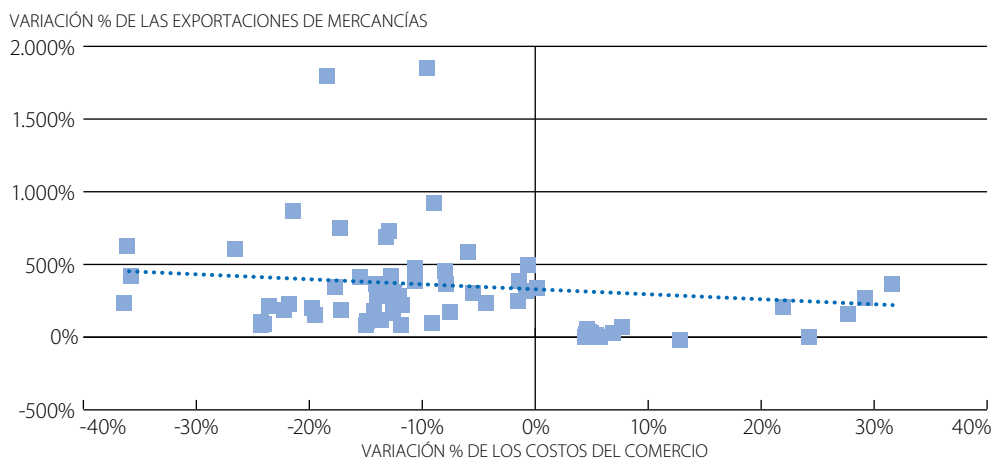
Sobre la base del marco trazado en el capítulo 1, se hace aquí un análisis cuantitativo de los costos del comercio como factor determinante de la competitividad y de los resultados económicos. Ese análisis está basado en datos. A modo de introducción, conviene tener en cuenta ciertas correlaciones simples para examinar los vínculos entre los costos del comercio, por un lado, y varios indicadores importantes de la competitividad y los resultados económicos, por otro. Por el momento no proporcionamos una definición técnica o empírica de la expresión "costos del comercio"; lo hacemos en más detalle en la sección siguiente. Nos limitamos a señalar que los datos que utilizamos reflejan el sentido amplio del término tal como se utiliza en el presente informe. Es importante destacar que las relaciones que hemos de examinar son solo correlaciones. No nos referiremos en modo alguno a la causalidad, ya que para ello se requiere un modelo econométrico detallado y no un simple gráfico. Los vínculos que pondremos de relieve son asociaciones (o comovimiento) entre variables.

LOS COSTOS DEL COMERCIO DETERMINAN LA COMPETITIVIDAD Y LOS RESULTADOS COMERCIALES

Un primer vínculo fundamental que los datos ponen de manifiesto es el que se observa entre los costos y el crecimiento del comercio. Según el análisis que figura en el capítulo 1, se podría pensar que los países que hacen más esfuerzos por reducir los costos del comercio deberían experimentar un crecimiento relativo más rápido de sus exportaciones que los demás países. Cabe preguntarse si los datos corroboran esta hipótesis. El gráfico 2.1 contiene datos que confirman esta suposición. El eje horizontal del gráfico muestra la variación porcentual de los costos del comercio entre 1995 y 2012, y el eje vertical, el aumento porcentual de las exportaciones de mercancías en el mismo período. La línea del ajuste óptimo se inclina hacia abajo, lo cual indica una correlación negativa: cuanto más se reducen los costos del comercio, más vigoroso es el aumento de la actividad comercial, tal como se preveía. Si se trata de un vínculo causal -de lo que no podemos estar seguros sin otra base que un diagrama de disposición- ello parecería indicar que las políticas encaminadas a reducir los costos del comercio efectivamente pueden promover la integración de un país en la economía comercial mundial en la forma esbozada en el capítulo 1.

Desde el punto de vista de la competitividad, no todos los sectores de la economía están desde un comienzo en igualdad de condiciones. Algunos tienen el potencial de generar efectos secundarios significativos, como la creación de tecnología o el mejoramiento de los procesos de producción o de la capacidad humana. En el contexto del desarrollo económico, ese ha sido en general el caso del sector manufacturero, por oposición al sector agrícola, donde los efectos secundarios en materia de tecnología son menos importantes (aunque no totalmente inexistentes). Esta es la razón por la cual muchos países en desarrollo están muy interesados en explotar su potencial manufacturero para promover esos efectos secundarios positivos- además de los beneficios que entraña la gran densidad de mano de obra- un factor que puede ayudar a reducir el desempleo e inducir a los trabajadores a integrarse en el mercado de trabajo formal.

Gráfico 2.1 Variación porcentual de los costos del comercio y de las exportaciones de mercancías, 1995-2012

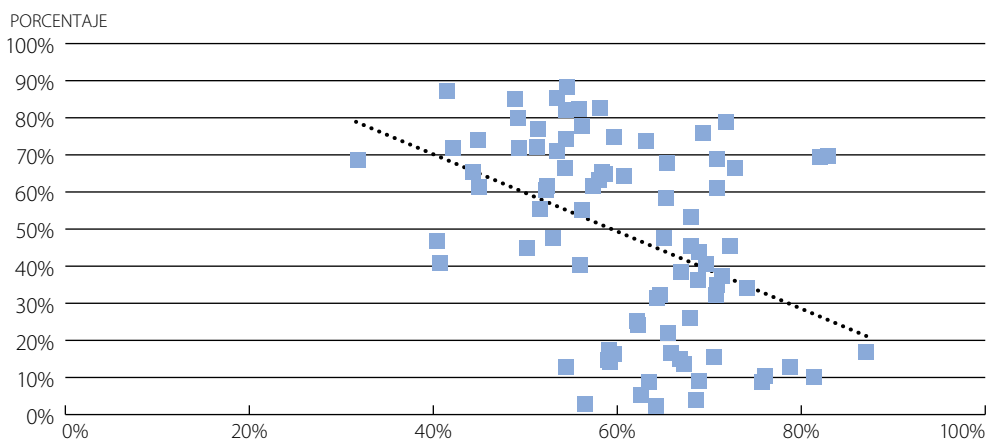


Fuentes: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio; Indicadores del desarrollo mundial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240836>

Los costos relativos del comercio pueden incidir en el equilibrio intersectorial, por ejemplo, entre el sector manufacturero y la agricultura. En un mundo en que el comercio no tuviera ningún costo, los países se especializarían de acuerdo con sus respectivas ventajas comparativas. Los costos del comercio distorsionan las decisiones en materia de especialización. Por ejemplo, la protección de la agricultura estimula la afluencia de recursos a ese sector en detrimento de otros, como el sector manufacturero, y contribuye a desalentar las exportaciones en ellos. Por consiguiente, el análisis del equilibrio relativo de los costos del comercio en los distintos sectores es importante desde el punto de vista de la competitividad, porque influye en la forma en que se estructura la actividad de exportación. El gráfico 2.2 muestra la relación entre los costos del comercio en el sector manufacturero y en la agricultura en el eje horizontal, y, en el vertical, la proporción de manufacturas en las exportaciones totales de mercancías consistentes. El hecho de que la línea de ajuste óptimo sea descendente indica la existencia de una asociación (también en este caso se trata de una correlación y no de una relación de causalidad) entre la disminución de los costos del comercio en el sector manufacturero, en comparación con la agricultura, y la especialización en exportaciones de productos manufacturados.

Gráfico 2.2 Costos del comercio del sector manufacturero y la agricultura y exportaciones de productos manufacturados como proporción de las exportaciones totales de mercancías, 2012



Fuentes: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio; Indicadores del desarrollo mundial.

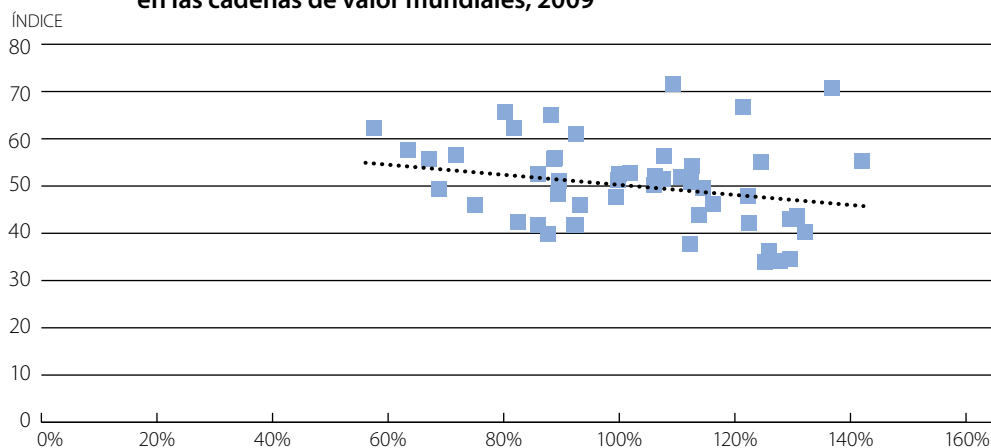
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240849>

La participación en las cadenas de valor es otra cuestión que reviste sumo interés para muchos países en desarrollo. Está relacionada con la anterior, ya que muchas de las cadenas de valor mundiales más conocidas- aunque no todas- están basadas en la actividad manufacturera. Las cadenas de valor mundiales establecen vínculos entre las empresas de distintos países. Algunas prestan servicios de diseño y servicios administrativos centrales, otras realizan investigaciones; algunas fabrican componentes de distinto tipo y otras los montan para crear productos finales que luego se envían a los consumidores de otras partes del mundo. Las cadenas de valor mundiales ofrecen verdaderas oportunidades de crecimiento del empleo y del sector manufacturero, así como de modernización de la producción por medio de inversiones y de la adopción de tecnologías y su adaptación gradual. Muchos países en desarrollo consideran que las cadenas de valor mundiales brindan la oportunidad de establecer un nuevo paradigma de desarrollo, centrado en la ejecución eficiente de determinadas tareas más que en ciclos de producción completos. Naturalmente, las cadenas de valor mundiales no dejan de atraer críticas, y también es preciso prestar atención a la forma en que están estructuradas y en que se determina el valor añadido en relación con la red en su conjunto. Pero, en términos globales, las cadenas de valor mundiales ofrecen oportunidades de desarrollo si el contexto normativo es apropiado.

La teoría y la práctica del comercio parecen indicar que los costos del comercio son importantes para la participación en las cadenas de valor mundiales. En esos modelos de producción, los productos deben atravesar las fronteras muchas veces antes de su montaje final. El transporte es un insumo esencial, y los procedimientos en frontera deben ser rápidos, fiables y eficaces en función del costo para que este modelo, en el que se mantiene un nivel de existencias muy bajo, tenga éxito. Por lo tanto, cabría suponer que los países cuyos costos del comercio fueran más bajos participarían más activamente en esas cadenas que aquellos en que los costos fueran más elevados. En el gráfico 2.3 se presenta esa hipótesis utilizando datos de la base de datos de la OCDE y la OMC sobre el comercio en valor añadido. También en este caso se representan en el eje horizontal los costos del comercio y en el vertical los valores de un índice de participación en las cadenas de valor mundiales basado en datos de la OCDE y la OMC. Los países con un índice de participación más alto exportan una mayor proporción de sus productos como productos intermedios, que se utilizan en las exportaciones de otros países, y/o importan más productos intermedios para utilizarlos en sus propias exportaciones. Ambos tipos de relación son indicio de la participación en cadenas de valor.

Como cabía esperar, la línea de ajuste óptimo en el gráfico 2.3 es descendente. Los países con costos del comercio más bajos presentan índices más elevados de participación en las cadenas de valor mundiales. También en este caso se trata de una relación estadística que no indica necesariamente causalidad, pero que puede ser importante desde el punto de vista del desarrollo y la competitividad. Hay motivos para pensar que las políticas tendientes a reducir los costos del comercio podrían ayudar a los países en desarrollo a integrarse más en esas cadenas.

Gráfico 2.3 Costos del comercio en el sector manufacturero e índice de participación en las cadenas de valor mundiales, 2009



Fuentes: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio; base de datos OCDE-OMC sobre el comercio en valor añadido.

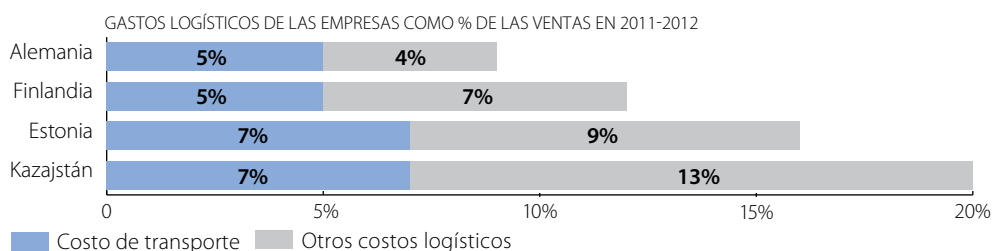
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933240856>

Las tres relaciones que se presentan en esta sección indican, sobre la base de un simple examen de los datos, que los costos del comercio tienen una influencia importante en los resultados en materia de comercio y desarrollo. Si se confirmara que se trata de relaciones de causalidad, ello significaría que la reducción de los costos del comercio podría aumentar la competitividad de los países. Esta conclusión tiene implicaciones importantes para el crecimiento de la actividad empresarial y su internacionalización.

Hemos presentado esas relaciones utilizando datos sobre los costos del comercio procedentes de una nueva base de datos de la CESPAP y el Banco Mundial, que concuerda bien con la forma en que se definen los costos del comercio en el capítulo 1. Pasamos ahora a examinar la base de datos en más detalle, analizando, en primer lugar, sus fundamentos en la teoría económica y la práctica comercial y, en segundo lugar, sus principales tendencias y modalidades y su relación con el desarrollo y la ayuda para el comercio.

Otra fuente de información sobre el vínculo entre los costos del comercio, las fuentes del comercio y la competitividad son los estudios sobre los costos reales de las empresas, como, por ejemplo, los costos logísticos. A nivel de las empresas, se transmiten principalmente a través de los costos reales del transporte de mercancías, por lo general llamados costos logísticos o costos logísticos totales, que comprenden tres categorías: costos administrativos, costos de transporte y costos de mantenimiento de existencias. Esos costos reflejan el desempeño logístico, y se observan pautas claras en los distintos grupos de países (gráfico 2.5). Las diferencias en los costos logísticos están relacionadas con la fiabilidad de las cadenas de suministro más que con los costos de transporte. Los costos de mantenimiento de existencias son más altos en los países en que las operaciones logísticas son menos eficientes.

Gráfico 2.4 Estructura de los gastos logísticos



Fuentes: Alemania: TE Berlín; Finlandia y Estonia: Turku School of Economics, y Kazajstán: Banco Mundial
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240873>

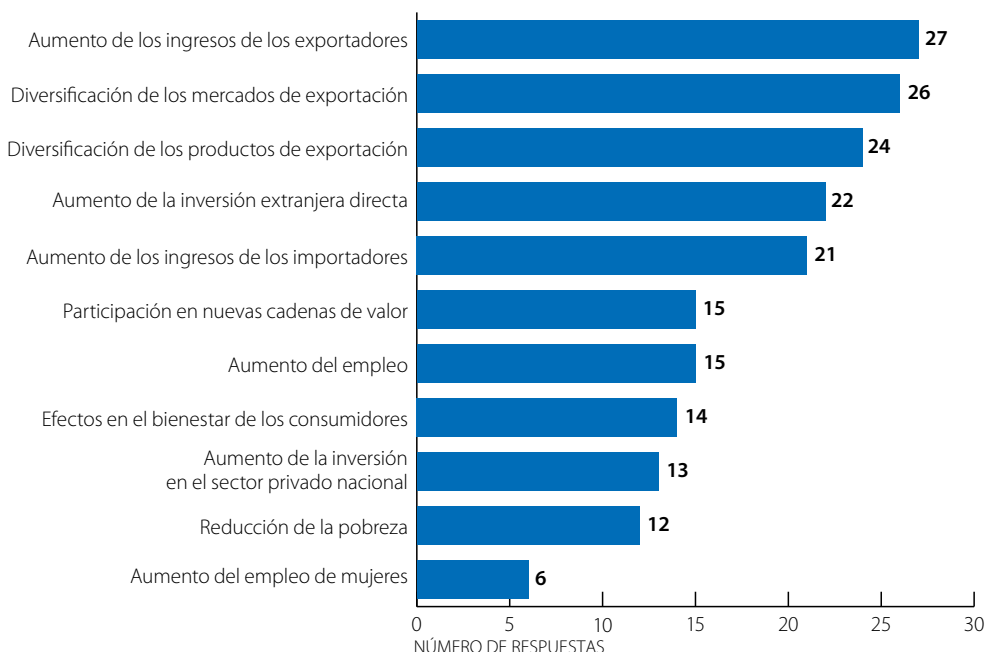
Al igual que en el capítulo 1, en esta sección se han examinado los posibles efectos de la reducción de los costos del comercio en la economía y el desarrollo. Los países asociados tienen una experiencia directa de esos efectos y pueden describirlos en términos concretos, y no solo en forma teórica o recurriendo a promedios (recuadro 2.1).

Los costos del mantenimiento de existencias se deben a la falta de fiabilidad de la cadena de suministro en un contexto de desarrollo: las empresas deben mantener un mayor nivel de existencias para protegerse de las consecuencias de la falta de previsibilidad de las entregas. Además, las empresas dispuestas a participar en cadenas de valor mundiales en el sector manufacturero se ven penalizadas por partida doble, ya que tienen que absorber costos logísticos adicionales tanto de los insumos como de las exportaciones. Las causas de la falta de fiabilidad rara vez se deben a deficiencias de la infraestructura física, sino más bien a la ineficacia de los procedimientos de despacho de aduana, en particular en las fronteras terrestres y en los puertos. Las deficiencias de los servicios prestados a los comerciantes, como los de transporte ferroviario o por carretera, y los de transitorias o agentes de aduanas, también aumentan los costos logísticos.

Recuadro 2.1 Resultados de la reducción de los costos del comercio: opiniones de los países asociados

En el gráfico 2.5 se presentan las respuestas a la encuesta de la OCDE y la OMC sobre la Ayuda para el Comercio. Los países asociados señalan los efectos relacionados con las medidas adoptadas para reducir los costos del comercio. Como indica el gráfico, las políticas tendientes a reducir esos costos encierran grandes posibilidades de producir resultados importantes para la economía y el desarrollo.

Gráfico 2.5 Efectos relacionados con las medidas adoptadas para reducir los costos del comercio en los países asociados



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933240862>

Fuentes: Encuesta de la OCDE-OMC sobre la Ayuda para el Comercio.

Las pymes son aún más vulnerables a las ineficiencias de las cadenas de suministro que las grandes empresas; por lo general, sus costos logísticos son dos veces más altos. La primera razón es de orden estrictamente económico. Las empresas más pequeñas tienen menos economías de escala en sus existencias (debido a que su coeficiente de existencias es más elevado) y por lo tanto sus costos de mantenimiento son mayores y pueden resultar prohibitivos en los países en desarrollo donde el desempeño logístico es deficiente. El tamaño también constituye una desventaja desde otros puntos de vista: los pequeños exportadores tienden a verse más afectados por la falta de transparencia de los procedimientos de despacho de aduanas y dependen en mayor medida de servicios independientes para transportar mercancías o cumplir las formalidades de los organismos aduaneros. También puede ocurrir que no haya servicios logísticos disponibles cuando las pymes deben consolidar sus mercancías en un solo contenedor para llegar a los mercados de destino. Los servicios de consolidación, si es que existen, pueden ser sumamente costosos. Los datos obtenidos de un estudio de 2012 sobre las tendencias y las estrategias en materia de logística confirman que para muchas pymes los costos logísticos son desproporcionadamente elevados: para las empresas industriales con menos de 250 empleados esos costos pueden ser, en promedio, dos veces mayores que los de las empresas con más de 1000 empleados (Straube *et al.*, 2013).

Los costos del comercio pueden inferirse de las modalidades del comercio y la producción a nivel mundial

En el capítulo 1 se incluye una estimación de Anderson y Van Wincoop (2004) según la cual los costos del comercio en un país desarrollado representativo equivalen al 170% del precio de producción de las mercancías exportadas. Esa estimación está basada en un enfoque ascendente en el que los distintos factores que inciden en los costos del comercio, determinados sobre la base de los estudios realizados, se suman para obtener una cifra global. Si bien es útil para dar una idea del orden de magnitud, incluso para señalar a la atención de los economistas y otros investigadores que los costos del comercio son elevados en relación con los aranceles, este tipo de estimación es en realidad un cálculo aproximado que plantea varios inconvenientes.

En primer lugar, ¿cómo se puede tener la seguridad de que una estimación ascendente incluye todos los factores pertinentes? Anderson y Van Wincoop (2004) utilizaron una serie de factores que incidían en los costos del comercio que ya se habían determinado claramente en estudios anteriores. Sin embargo, no abordaron muchas de las cuestiones consideradas en el capítulo anterior, o al menos no lo hicieron en detalle. En particular, cabe suponer que no se prestó suficiente atención a los obstáculos reglamentarios existentes en los propios países, porque nos consta que las empresas mismas han señalado que esos factores inciden en grado sumo en la adopción de decisiones.

En segundo lugar, un enfoque ascendente se ve necesariamente distorsionado por la omisión de variables. Cada una de las estimaciones que Anderson y Van Wincoop (2004) sumaron estaba centrada en un factor de los costos del comercio; quizás también se tuvo en cuenta un reducido número de otros factores. El hecho mismo de sumar las distintas estimaciones indica que todos los factores son pertinentes. En consecuencia, cada modelo econométrico debe incluir datos sobre todos los factores; de lo contrario, corre el riesgo de verse distorsionado por la omisión de variables y producir estimaciones potencialmente engañosas.

Lógicamente, para medir los costos del comercio convendría adoptar otro enfoque que estuviera menos basado en una estimación ascendente. Intuitivamente, el método opuesto es un enfoque descendente; consistiría en deducir la cuantía de los costos del comercio de las pautas observadas de comercio y producción. La aplicación de ese enfoque necesariamente debe basarse en algunos elementos de la teoría económica, porque el comercio y la producción deben correlacionarse con los costos del comercio en un estudio multinacional. Pero una vez determinada esa relación, es posible adaptarla y resolverla para expresar los costos del comercio. Se trata de tener en cuenta todos los factores que contribuyen a la disparidad entre los precios de exportación y los precios de importación, y no solo los seleccionados para la suma de factores, aun cuando esa selección sea claramente representativa.

El modelo de gravedad puede utilizarse para deducir los costos del comercio

El modelo de gravedad es el método más común para construir un modelo de las corrientes comerciales entre países, y es efectivamente el modelo en que se basaron Anderson y Van Wincoop (2004) para la suma de factores. El modelo se utiliza desde hace décadas en economía internacional. Sus principales constataciones se cuentan entre las regularidades empíricas más fiables de toda la ciencia económica y no solo con respecto al comercio. Fundamentalmente, el modelo de gravedad- que debe su nombre, por analogía, a la ley de gravedad de Newton- postula que el comercio entre dos países es más dinámico cuanto más grandes son esos países y menos dinámico cuanto más alejados están el uno del otro. La distancia es un indicador sustitutivo de los costos del comercio, pero es fácil incluir otros factores.

El modelo de gravedad comenzó a aplicarse al principio como método empírico sensato que se adecuaba satisfactoriamente a los datos disponibles. Sin embargo, en tiempos más recientes se le ha dado una sólida base teórica. Es más, se ha observado que prácticamente todos los modelos razonables del comercio deberían dar lugar a una ecuación de tipo gravitacional. Lo importante es que el modelo tiene actualmente un sólido fundamento microeconómico, basado en suposiciones a veces complejas acerca del comportamiento de los consumidores y los productores.

En el modelo de gravedad, la tarea del analista consiste generalmente en evaluar los efectos de un determinado factor de los costos del comercio en la actividad comercial bilateral. Están dados los costos del comercio, y el comercio está representado como variable endógena. No obstante, es perfectamente posible hacer algunos cálculos matemáticos básicos para invertir el orden - es decir, construir el modelo de gravedad "inversa" de Novy (2013). En ese modelo, los costos del comercio están expresados como función de datos observables (el comercio y la producción). El método de la gravedad inversa produce un índice de los costos del comercio expresado en equivalentes *ad valorem* respecto de cada par bilateral de países en una determinada base de datos sobre el comercio. El índice corresponde a la relación entre los costos del comercio internacional y los costos del comercio interno, y es bilateral en el sentido de que representa un promedio de los costos del comercio entre el país A y el país B y entre el país B y el país A. Intuitivamente, a igualdad de todos los demás factores, cuando un país comienza a comerciar más con un país vecino que con sí mismo (comercio interno), ello significa que la relación entre el comercio interno y el internacional ha cambiado. Esta es la observación básica que queda reflejada en el modelo de gravedad inversa.

En la base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio se aplica el método de gravedad inversa

Novy (2013) aplicó el método de gravedad inversa con respecto a un reducido número de países desarrollados y posteriormente amplió su alcance en una serie de estudios. No obstante, debido a las limitaciones de los datos, la metodología resultó principalmente útil para proporcionar información sobre los costos del comercio de los países desarrollados. En un proyecto de colaboración emprendido por la CESPAP y el Banco Mundial se procuró incluir a los países en desarrollo (Arvis *et al.*, 2013). Para ello fue necesario obtener una gran cantidad de datos, en particular sobre el comercio internacional y las cuentas nacionales (producción).

La base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio contiene actualmente datos sobre los costos del comercio bilateral relativos a 167 países desarrollados y países en desarrollo correspondientes al período 1995-2012, diferenciando entre el comercio de productos agropecuarios y el de manufacturas. La base de datos se actualiza anualmente, aunque con cierto retraso, debido a las diferencias en los calendarios de presentación de datos. Los costos del comercio se expresan en equivalentes *ad valorem* como relación entre los costos del comercio internacional y el comercio interno y son simétricos bilateralmente. Los datos están desagregados por pares de países, por sectores y por año.

Esa base de datos constituye el primer intento de medir de manera sistemática y exhaustiva los costos del comercio mundial en el mundo en desarrollo. Puede consultarse gratuitamente en los servidores de la CESPAP y del Banco Mundial. Gracias a que su horizonte temporal es de casi 20 años, se puede analizar la evolución de los costos del comercio y correlacionarlos con las medidas de política aplicadas. En las dos secciones siguientes se formulan observaciones empíricas utilizando la información de la base de datos. Al interpretar los resultados, es preciso tener en cuenta una advertencia importante: debido a la estructura del modelo de gravedad invertida que se utiliza, no es posible determinar los costos del comercio internacional en un sentido estricto sino únicamente la relación entre los costos del comercio internacional e intranacional (el modelo se analiza en más detalle en Arvis *et al.*, 2013). Por lo tanto, las variaciones de esa relación deben interpretarse con prudencia. Un incremento podría indicar que los costos del comercio internacional están aumentando, pero también que los costos del comercio interno se reducen o que ocurren simultáneamente ambos procesos. El conocimiento de la situación real sobre el terreno permite limitar los inconvenientes que plantea ese defecto en los estudios analíticos. El método y sus resultados han sido utilizados ampliamente por otros investigadores, incluso en la OCDE (2014), que emplea datos análogos sobre los costos del comercio para cuantificar la reducción de esos costos como resultado de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC.

LOS COSTOS DEL COMERCIO SON MÁS ALTOS EN LOS PAÍSES DE INGRESO BAJO

¿Qué revela la base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio acerca de las pautas más importantes de esos costos entre países y las principales tendencias a través del tiempo? La primera observación que se deriva claramente de los datos es la de que los costos del comercio se reducen a medida que aumenta el ingreso per cápita: esos costos son más bajos en los países de ingreso alto y más elevados en los países de ingreso bajo. La relación se observa sistemáticamente al pasar de un grupo de ingreso al siguiente (gráfico 2.5). Si bien los países en desarrollo han hecho grandes progresos en los últimos años en lo que se refiere a su integración en el sistema de comercio mundial, sigue habiendo muchos países pobres relativamente marginados debido a que los costos del comercio son allí elevados.

Para dar una idea de los órdenes de magnitud, podemos comparar las cifras correspondientes a 2010. En promedio, los costos del comercio en el sector manufacturero en los países de ingreso alto eran del 82%, en comparación con el 98% en el grupo de países de ingreso mediano alto, el 125% en el de ingreso mediano bajo y el 227% en el de ingreso bajo. Estas cifras indican claramente que el grupo de ingreso bajo es el que está más marginado del comercio mundial: en promedio, sus costos son casi tres veces superiores a los de los países más desarrollados. La disparidad es menos notable pero sigue siendo evidente en el caso de los dos grupos de ingreso mediano, lo cual concuerda con el hecho de que los últimos años han sido esos los países que han aumentado marcadamente su participación en el comercio mundial.

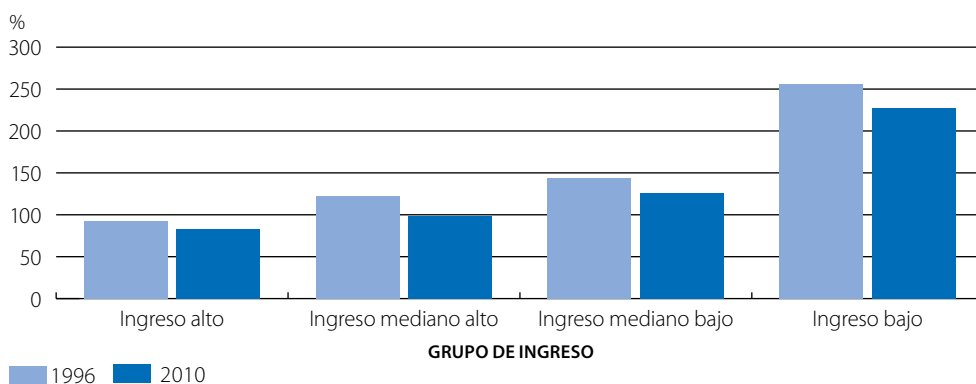
También es importante analizar la dinámica del gráfico 2.6, que muestra la evolución de los costos del comercio en cada grupo de países entre 1996 y 2010. La disminución más rápida de los costos (de casi el 20% durante el período examinado) se registró en el grupo de países de ingreso mediano alto. La diferencia con el grupo siguiente -los países de ingreso mediano bajo- es considerable; los costos del comercio en esos países disminuyeron un 13% en ese mismo período. Los resultados correspondientes a los países de ingreso alto y a los de ingreso bajo son muy similares (en ambos casos se observa una reducción de alrededor del 11%).

Desde el punto de vista normativo, esas tendencias tienen dos implicaciones importantes. En primer lugar, algunos países de ingreso mediano han logrado reducir de manera significativa los costos del comercio en los últimos años; no cabe duda de que son los mismos países cuya participación en el comercio mundial aumentó en forma espectacular, tanto antes como después del "gran colapso del comercio". La segunda implicación es menos alentadora desde el punto de vista del desarrollo: en promedio, el proceso de marginación relativa de los países de ingreso bajo sigue sin remitir. Esos países no se han aproximado a los demás grupos en términos relativos, e incluso han perdido terreno respecto de otros países en desarrollo, a pesar de que en ellos la evolución de la situación es análoga a la de los países de ingreso alto. En lo que respecta a la cuantía y la tendencia de los costos del comercio, esos países por lo general se encuentran en una situación muy preocupante: para aumentar su competitividad en relación con otros países en desarrollo, deben adoptar medidas enérgicas tendentes a reducir dichos costos. Para ello evidentemente necesitarán el apoyo de las entidades que prestan ayuda para el comercio.

Hasta aquí, el análisis se ha centrado en los costos del comercio en el sector manufacturero. El gráfico 2.7 orienta ese análisis en otra dirección, hacia la agricultura, el otro sector macroeconómico comprendido en la base de datos CESPAP-Banco Mundial. Lo primero que llama la atención en el gráfico 2.7 es su similitud con el gráfico 2.6: los costos del comercio en los mercados agropecuarios son también más altos en los países más pobres, y la pauta se repite en todos los grupos de ingreso. No obstante, los niveles de esos costos son marcadamente diferentes: en la agricultura son mucho más altos que en el sector manufacturero en todos los grupos de ingreso. La disparidad es particularmente marcada en el grupo de ingreso alto: si bien la cuantía absoluta de esos costos es la más baja, los costos del comercio en el sector agropecuario son un 74% más altos que los del sector manufacturero. Esa diferencia se atenúa a medida que descendemos de un grupo de ingreso a otro: es del 70% en los países de ingreso mediano alto, del 50% en los países de ingreso mediano bajo y del 37% en los países de ingreso bajo. Esos resultados tienen

consecuencias significativas para la competitividad en la agricultura, un sector fundamental para el desarrollo. Si bien el sector manufacturero tiene una importancia crucial por sus posibles efectos secundarios, es difícil que un país se desarrolle sin un aumento constante de la productividad en la agricultura, que permite el traslado de mano de obra de las explotaciones agrícolas a las fábricas al tiempo que se mantiene o aumenta la producción de alimentos.

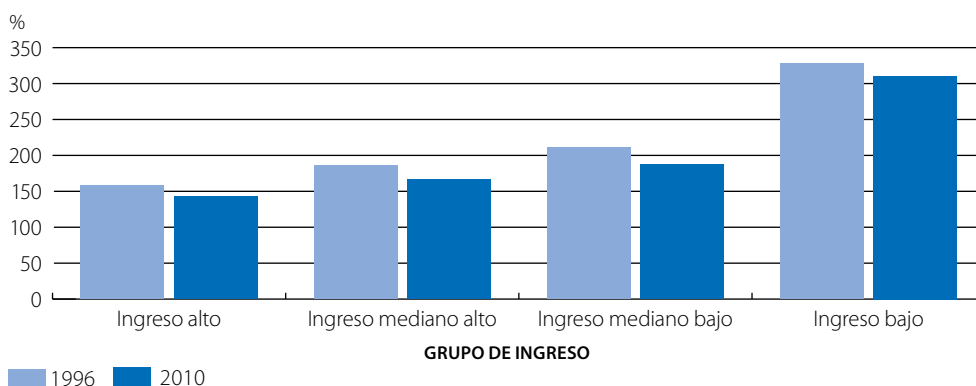
Gráfico 2.6 Costos del comercio en el sector manufacturero, 1996 y 2010, por grupos de ingreso



Fuentes: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240886>

Gráfico 2.7 Costos del comercio en la agricultura, 1996 y 2010, por grupos de ingreso



Fuente: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240894>

En lo que respecta a su evolución, los costos del comercio en el sector agropecuario, antes elevados, se están reduciendo en todos los grupos de ingreso. Sin embargo, en todos los casos esa disminución es más lenta que en el sector manufacturero. Los países de ingreso bajo van quedando cada vez más marginados de los mercados agropecuarios internacionales: en 1996 sus costos del comercio eran un 108% superiores a los de los países de ingreso alto, en tanto que en 2010 la diferencia era del 117%. Los costos del comercio en el sector agropecuario son elevados en términos absolutos y relativos. Están disminuyendo más lentamente que en el sector manufacturero y la marginación de los países de ingreso bajo parece estar aumentando en lugar de reducirse. Es indispensable aplicar medidas de política eficaces para reducir todos los costos que afectan a los productores agropecuarios y a los consumidores; también es necesario que los donantes presten apoyo a programas útiles para ayudar a los productores de los países en desarrollo a hacer frente con más eficacia a los costos del comercio. Cabe mencionar como ejemplo los costos relacionados con las normas sobre productos (incluidas las medidas sanitarias y fitosanitarias) en los países desarrollados.

LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO REVELA GRANDES DIFERENCIAS

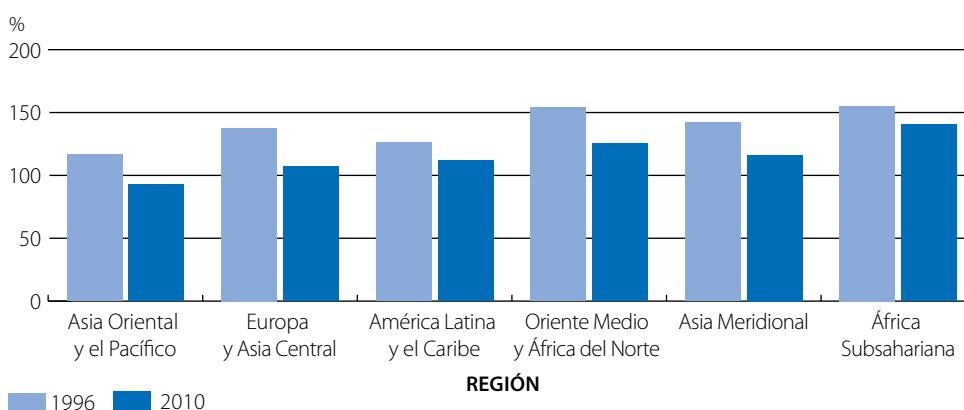
En la sección anterior se indica claramente que los costos del comercio varían mucho de unos países en desarrollo a otros, en particular entre el grupo de ingreso bajo y el de ingreso mediano. No obstante, hay también variaciones regionales, que están relacionadas solo en parte con los promedios de los niveles de ingreso. La geografía también incide, por ejemplo, en el caso de los países sin litoral o en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Es importante analizar las diferencias de costos entre las regiones en desarrollo para comprender claramente sus implicaciones para el desarrollo y la ayuda para el comercio.

El gráfico 2.8 muestra los costos del comercio en el sector manufacturero, por región del Banco Mundial, en 1996 y 2010. En ambos años, los costos más bajos se registraron en Asia Oriental y el Pacífico. Si bien la región en general presenta un buen desempeño, hay cierta heterogeneidad: los costos son particularmente elevados en las islas del Pacífico en comparación con Asia Oriental. Esta observación no es sorprendente, habida cuenta de que la región está firmemente orientada hacia el exterior y depende del comercio internacional para alcanzar sus objetivos de desarrollo. En 2010, los costos del comercio en Asia Oriental y el Pacífico eran en promedio del 93%, lo que en comparación con el promedio del 82% correspondiente al grupo de ingreso alto es un buen resultado. Es evidente que algunos países en desarrollo han conseguido ir reduciendo considerablemente los costos del comercio, y algunos han alcanzado o están por alcanzar el nivel de algunos países desarrollados, lo cual es un logro notable.

En las otras regiones en desarrollo, los costos del comercio son más altos. Tal es el caso de Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe, Asia Meridional, el Oriente Medio, el Norte de África y el África Subsahariana. La diferencia más notable se observa en realidad entre las últimas dos regiones y, en particular, entre el África Subsahariana y las demás: en 2010, los costos eran en África un 50% más elevados que en Asia Oriental. Esta diferencia es muy considerable en el contexto de las cadenas de valor mundiales, así como para las empresas, en el momento de decidir dónde hacer sus inversiones para desarrollar sus actividades. Es evidente que aún queda mucho por hacer para rebajar esos costos en algunas regiones en desarrollo, y que la ayuda para el comercio puede cumplir una función importante para sostener la infraestructura y las instituciones que pueden contribuir a reducirlos.

También es importante tomar nota de la dinámica que se observa en el gráfico 2.8. La mayoría de las regiones en desarrollo han reducido los costos del comercio de manera significativa; las reducciones relativas más considerables, de alrededor del 20%, se han registrado en Europa y Asia Central y Asia Oriental y el Pacífico. Los resultados en Asia Meridional y el Oriente Medio y África del Norte son también positivos, pero las dos regiones restantes han quedado rezagadas, ya que allí los costos del comercio han disminuido mucho más lentamente. El problema es particularmente evidente en el caso del África Subsahariana, donde los costos ya eran los más elevados en 1996 y seguían siéndolo por un amplio margen en 2010. Al igual que los datos por grupos de ingreso, las disparidades regionales permiten constatar que algunos países en desarrollo han logrado reducir efectivamente los costos del comercio y aumentado su competitividad a nivel internacional, en tanto que otros siguen marginados.

Otra dimensión importante de los costos del comercio es el contraste entre el comercio intrarregional y el comercio extrarregional. En general, cabría pensar que los costos del comercio por rutas regionales serían más bajos que por rutas más distantes, no solo debido a los costos del transporte sino también a las medidas de integración regional y a las similitudes institucionales existentes entre países vecinos. El cuadro 1 contiene algunos datos cuantitativos que más o menos corroboran esta observación. Cada celda del cuadro muestra los costos medios del comercio correspondientes a una combinación de regiones. Las celdas ubicadas sobre la diagonal representan los costos del comercio intrarregional y todas las demás, el comercio extrarregional. El cuadro es simétrico porque en la base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio se utiliza un promedio de los costos básicos del comercio en ambas direcciones para determinar el índice.

Gráfico 2.8 Costos del comercio en el sector manufacturero, 1996 y 2010, por regiones

Fuente: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240904>

Del cuadro 2.1 se desprende claramente que el comercio intrarregional es por lo general mucho menos costoso que el extrarregional. Una excepción observada frecuentemente en la práctica es el caso de Asia Meridional: cuesta aproximadamente lo mismo transportar mercancías entre distintos puntos de esa región que hacerlo entre Asia Meridional y Asia Oriental. Efectivamente, hay una gran cantidad de envíos entre puertos de Asia Meridional que pasan por Singapur en lugar de ser transportados directamente, de modo que este resultado no debería sorprender, aunque revela un considerable grado de disfunción en el mercado y los mecanismos de facilitación del comercio a nivel intrarregional.

Como muestra el cuadro 2.1, la región de Asia Oriental y el Pacífico destaca también en este caso por el nivel relativamente bajo de los costos del comercio en comparación con otras regiones. En muchos casos es el destino extrarregional de costo más bajo para las exportaciones de los países en desarrollo. Ello se debe a la gran conectividad del transporte en la región, en la que se encuentran centros donde se aplican las mejores prácticas internacionales, como Hong Kong, China y Singapur, así como un gran número de puertos marítimos. Es también una región en la que se han hecho grandes esfuerzos por facilitar el comercio, incluso mediante proyectos financiados con la ayuda para el comercio. Por lo tanto, es posible crear en una región o un país un entorno en que los costos del comercio sean bajos si se adoptan medidas de política concertadas. Los resultados de esas medidas son un alto nivel de actividad comercial y la posibilidad de lograr un crecimiento sostenible e inclusivo y reducir la pobreza. Es más, la región de Asia Oriental y el Pacífico se ha caracterizado por su elevada tasa de reducción de la pobreza en los últimos años, a lo cual aparentemente ha contribuido, al menos en parte, el comercio internacional.

Un grupo de países en desarrollo del que se sabe que tiene costos del comercio muy elevados es el grupo de países sin litoral. Al no tener acceso directo a las vías de transporte marítimo, esos países dependen de rutas terrestres, largas en muchos casos, que atraviesan terceros países. Dependen también de acuerdos de tránsito cuya administración tiende a ser complicada en el contexto de las economías en desarrollo y en transición. Los países sin litoral suelen enfrentarse con dificultades para comerciar con asociados distantes y dependen en gran medida de sus vecinos inmediatos. El hecho de no tener litoral es un gran obstáculo para las políticas de desarrollo orientadas al exterior, aunque la adopción de políticas apropiadas en esferas como los servicios básicos (servicios de transporte y de red) y la facilitación del comercio pueden ayudar en gran medida a aliviar el problema.

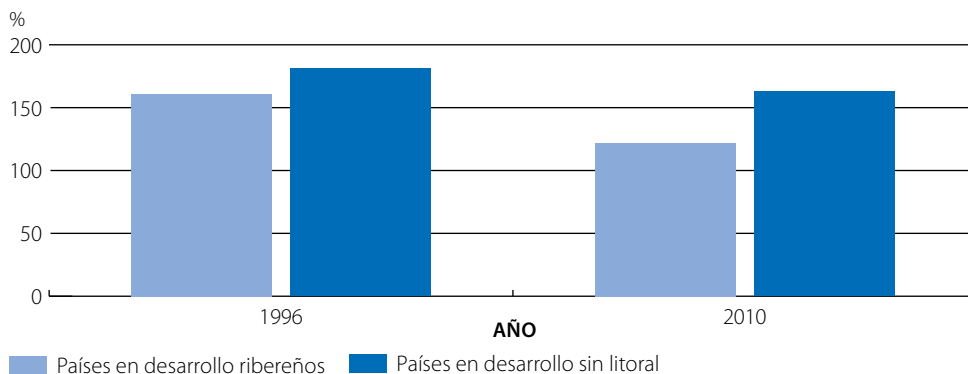
En el gráfico 2.9 se muestran los costos medios del comercio de los países ribereños y sin litoral en 1996 y 2010. La diferencia es muy marcada: en 2010, los costos del comercio de los países sin litoral (163%) eran en promedio casi una tercera parte más elevados que los de los países ribereños. La evolución de esos costos es aún más preocupante: durante el período examinado, los países ribereños redujeron sus costos del comercio casi un 25%, en promedio, en tanto que la proporción correspondiente a los países sin litoral fue solo del 10%. El gráfico 2.9 muestra claramente que

Cuadro 2.1 Matriz de los costos del comercio regional en el sector manufacturero, 2010

	Asia Oriental y el Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y África del Norte	Asia Meridional	África Subsahariana
Asia Oriental y el Pacífico	84%	143%	148%	166%	116%	161%
Europa y Asia Central	143%	94%	240%	138%	173%	238%
América Latina y el Caribe	148%	240%	113%	206%	184%	232%
Oriente Medio y África del Norte	166%	138%	206%	106%	156%	225%
Asia Meridional	116%	173%	184%	156%	117%	166%
África Subsahariana	161%	238%	232%	225%	166%	120%

Fuente: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio.

los costos del comercio en los países en desarrollo sin litoral son particularmente elevados y en la práctica excluyen a esos países del sistema de comercio; también indica que la situación, en términos relativos, no mejora sino que está empeorando. Esto se debe a que en esos países los costos se reducen mucho más lentamente que en los demás. Por consiguiente, debería otorgarse especial prioridad en el futuro de la ayuda para el comercio destinada a los países sin litoral, en particular en las esferas de la infraestructura y la facilitación del comercio.

Gráfico 2.9 Costos del comercio en el sector manufacturero, 1996 y 2010, en los países sin litoral y otros países en desarrollo

Fuente: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240911>

Del análisis contenido en esta sección se desprende claramente que la experiencia de los países en desarrollo en lo que respecta a los costos del comercio varía considerablemente de unos países a otros. Esos costos son importantes para todos los países en desarrollo. Algunos, como muchos países de la región de Asia Oriental y el Pacífico, han conseguido adoptar políticas eficaces para reducirlos. Otros, como los países del África Subsahariana y los países sin litoral, han encontrado especiales dificultades en este ámbito y siguen marginados de los mercados mundiales debido a las grandes distancias que los separan de sus asociados comerciales. En general, la situación está cambiando en la dirección correcta: los costos del comercio están disminuyendo en todas partes. No obstante, es necesario redoblar los esfuerzos y la ayuda para el comercio puede desempeñar un papel al respecto- para prestar asistencia a los grupos de países en los que los costos del comercio siguen siendo persistentemente altos, tanto a nivel intrarregional como interregional.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DISPONIBLES PARA REDUCIR LOS COSTOS DEL COMERCIO

¿Qué pueden hacer en la práctica los responsables de la formulación de políticas en los países en desarrollo para reducir los costos del comercio y obtener los beneficios económicos y en materia de desarrollo que pueden generar esas políticas? Son muchos los instrumentos de política que pueden utilizarse con ese fin, y es imposible examinarlos todos. Mucho depende de las circunstancias de cada país, y los programas tendientes a reducir esos costos deben adaptarse a las necesidades y situaciones particulares de cada uno, así como a sus objetivos de desarrollo. A continuación se procura describir las relaciones entre determinadas políticas aplicadas comúnmente y los costos del comercio para que sirvan como base de políticas y análisis encaminados a determinar cuáles son las herramientas más útiles. También en este caso es importante destacar que la metodología aquí empleada muestra correlaciones y no vínculos de causalidad. No obstante, cada caso examinado está basado en un análisis y en mecanismos económicos sólidos, así como en análisis econométricos detallados (Arvis *et al.*, 2015).

El primer conjunto de medidas de política examinado se refiere a la logística y la facilitación del comercio. Como se señala en el capítulo 1, la facilitación del comercio puede ser un concepto amplio que abarca una gran variedad de actividades tendientes a reducir los costos del comercio. Los procedimientos aduaneros y en frontera -el elemento central de la facilitación del comercio en la OMC- constituyen solo un aspecto de la cuestión. Un buen indicador global del desempeño de un país en un contexto más amplio es el índice de desempeño logístico del Banco Mundial (Arvis *et al.*, 2014). Este indicador permite evaluar el desempeño de cada país en seis esferas principales:

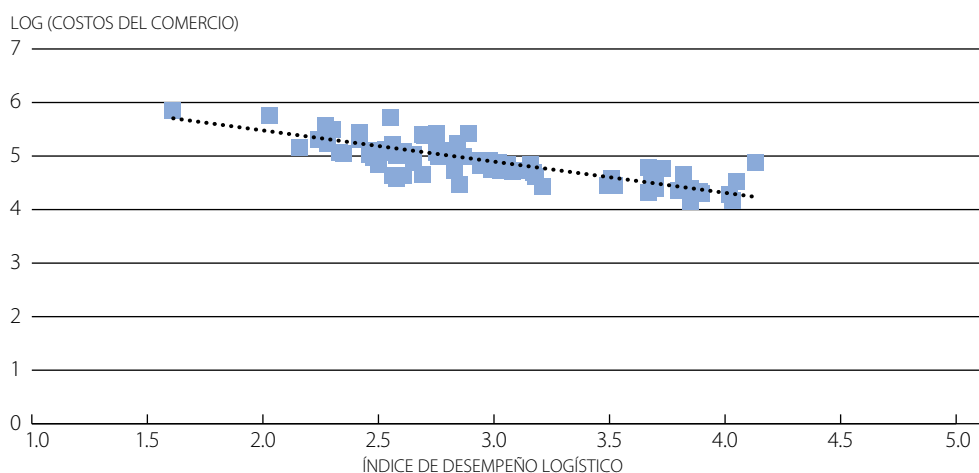
- La eficacia de los procedimientos de despacho de aduana y en frontera
- La calidad de la infraestructura del comercio y el transporte
- La facilidad para organizar envíos a precios competitivos
- La competencia y la calidad de los servicios logísticos
- La capacidad de seguimiento y localización de envíos
- La frecuencia con que los envíos llegan a destino dentro de los plazos programados o previstos

El desempeño se evalúa de acuerdo con una escala de 1 a 5, por medio de una encuesta de profesionales de la logística del comercio realizada en todo el mundo. El índice global, que es el objeto del presente análisis, mide el desempeño en las seis esferas mencionadas; cuanto más alta la calificación, mejor el desempeño.

El gráfico 2.10 muestra la relación existente entre el desempeño en materia de facilitación del comercio, medido por el índice, y los costos del comercio. La línea de ajuste óptimo se inclina decididamente hacia abajo, lo cual parece indicar que en los países con un mejor desempeño en materia de logística y facilitación del comercio los costos del comercio tienden a ser más bajos. Los datos muestran claramente esa correlación. Por lo tanto, sobre la base de un análisis más riguroso que utiliza un modelo econométrico, hay fundados motivos para pensar que los países pueden reducir los costos del comercio si adoptan medidas para avanzar en las seis esferas principales de la logística y la facilitación del comercio que abarca el índice. El programa de acción es muy amplio, y es importante señalar que incluye tanto al sector privado (en particular, a los proveedores de servicios) como al público. Una labor concertada tendiente a mejorar el entorno reglamentario, aumentar la eficiencia de los mercados y promover el desarrollo del sector privado en materia de logística puede contribuir a reducir los costos del comercio y aumentar la competitividad.

La conectividad es otra cuestión a la que se asigna cada vez más importancia en la formulación de políticas. En la región de Asia y el Pacífico, la ASEAN y la APEC han preparado importantes documentos de política encaminados a promover la conectividad regional de diversas formas. La conectividad puede considerarse como facilitación del comercio de nueva generación: va más lejos que el paradigma de la cadena de suministro de un punto a otro para abordar las formas en que los costos del comercio influyen en las plataformas de producción en red, como las cadenas de valor mundiales. Sobre la base de ese análisis, cabría pensar que el mejoramiento de la conectividad estaría relacionado con la reducción de los costos del comercio de la misma forma que el mejoramiento de la logística y la facilitación del comercio.

Gráfico 2.10 Relación entre el índice de desempeño logístico y los costos del comercio, 2012



Fuentes: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio; índice de desempeño logístico del Banco Mundial.

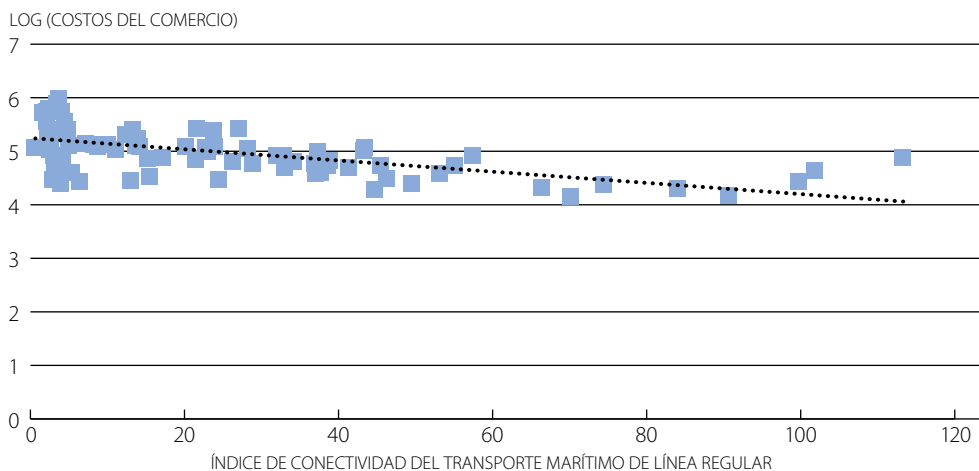
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240927>

El índice de conectividad del transporte marítimo de línea regular, elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), es un indicador de la capacidad de un país para conectarse con los mercados de transporte mundiales. Abarca datos sobre varios indicadores del desempeño en materia de conectividad, como la ubicación de los buques contenedores, la capacidad de carga, el número de empresas, servicios y buques de transporte marítimo y el tamaño medio y máximo de los buques. La mayor parte del comercio internacional en términos de volumen, y una gran parte de ese comercio en términos de valor, se realiza por mar. Las empresas dependen de la conectividad marítima para poder transportar mercancías a través de los mercados mundiales. En la mayoría de los casos solo se transportan por vía aérea las mercancías cuyo valor es alto en relación con el peso; por lo tanto, las vías marítimas siguen siendo particularmente importantes para muchos países en desarrollo.

El gráfico 2.11 muestra la relación entre el índice de conectividad del transporte marítimo de línea regular (eje horizontal) y los costos del comercio (eje vertical). También en este caso la línea de ajuste óptimo se inclina hacia abajo, lo cual indica que cuanto mayor es la conectividad marítima, más bajos son los costos del comercio. Como en el caso del índice de desempeño logístico, se observa muy poca dispersión, lo cual significa que hay una estrecha relación entre las dos variables. Un análisis más detallado basado en un modelo econométrico corrobora la conclusión derivada del gráfico 2.10: el mejoramiento de la conectividad es un medio importante para que los países en desarrollo reduzcan los costos del comercio.

La conectividad es, desde luego, una cuestión muy amplia, pero los componentes del índice de conectividad parecen indicar que hay varias medidas de política que pueden adoptar los países con resultados positivos. Además, muchas de ellas son aplicables a otros modos de transporte, como el transporte aéreo. Como ejemplos de iniciativas importantes en materia de políticas cabe mencionar el desarrollo de la infraestructura en los principales puntos de entrada, como los puertos y aeropuertos, así como de las carreteras y vías férreas que los conectan con el resto de la economía. Asimismo, es importante tomar las medidas correctas en el plano reglamentario: la liberalización de los mercados de servicios de transporte, incluida la reducción de las restricciones a la inversión extranjera directa (IED), puede promover la consolidación y el aumento de la productividad, así como la difusión de las mejores prácticas mundiales y regionales en materia de procedimientos operativos.

Gráfico 2.11 Relación entre el índice de conectividad del transporte marítimo de línea regular y los costos del comercio, 2012



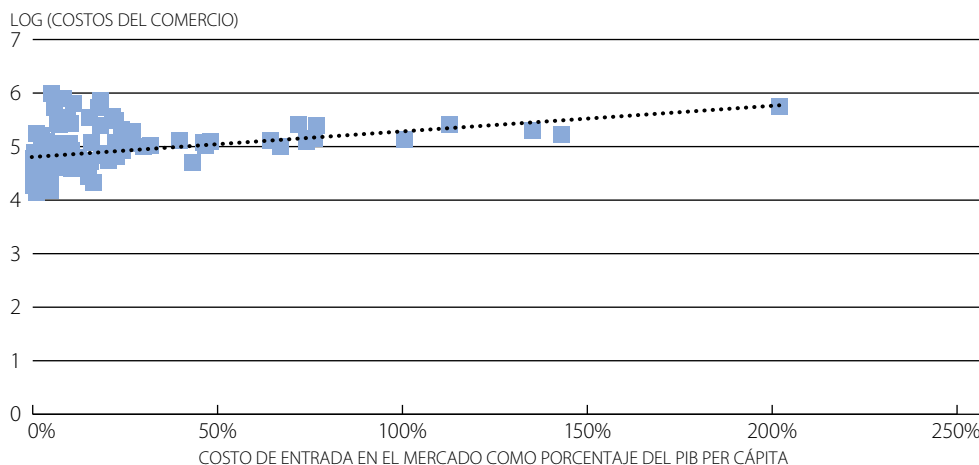
Fuentes: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio; índice de la UNCTAD de conectividad del transporte marítimo de línea regular.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240933>

Hasta aquí se ha centrado la atención en las políticas aplicadas en frontera y entre las fronteras. Sin embargo, como se ha destacado en el capítulo 1, también son importantes las medidas que se aplican detrás de la frontera. Esas políticas, por su propia naturaleza, son más difíciles de evaluar, y también en este caso es imposible hacer un análisis exhaustivo. Hemos escogido una medida representativa, que constituye un buen indicador del entorno empresarial y de las condiciones para la inversión en un país dado: el costo de establecer una empresa (entrada en el mercado). La fuente es la base de datos Doing Business. En este caso, se prevé que la correlación con los costos del comercio sea positiva: en promedio, los costos del comercio en los países en los que es costoso establecer una empresa deberían ser más altos que en aquellos en los que, a igualdad de los demás factores, el costo de entrada en el mercado es relativamente bajo. Una relación significativa entre las dos variables confirmaría la importancia de los obstáculos internos en lo que respecta a los costos del comercio.

El gráfico 2.12 muestra que hay efectivamente una relación positiva entre el costo de establecer una empresa y los costos del comercio; así lo indica la inclinación hacia arriba de la línea de ajuste óptimo. Sin embargo, en este caso, a diferencia de los demás gráficos, las observaciones no están tan arracimadas a lo largo de la línea de regresión. Es más, hay una amplia dispersión en el extremo de la línea que corresponde a costos de entrada en el mercado bajos. Una posible implicación es la de que en materia de políticas ha de asignarse prioridad a evitar costos de entrada en el mercado muy elevados que puedan contribuir a un entorno poco favorable para la actividad empresarial y al aumento de los costos del comercio; sin embargo, por debajo de un determinado umbral, el efecto del costo de poner en marcha un negocio resulta más difícil de determinar. En todo caso, el gráfico 2.12 parece indicar claramente que las políticas internas que adopta un país son determinantes importantes de los costos del comercio y deben abordarse en el marco de cualquier programa amplio encaminado a reducir esos costos. Desde el punto de vista de la ayuda para el comercio, ello significa que las medidas tendentes a reforzar la capacidad productiva e introducir reformas reglamentarias pueden tener gran importancia como parte de un plan de amplia base para ayudar a los países en desarrollo a reducir los costos del comercio.

Una última medida de política que hay que considerar en el contexto de la reducción de los costos del comercio es la integración regional. El gráfico 2.13 muestra que en los pares de países que no son miembros de un mismo acuerdo comercial regional (ACR), los costos del comercio son dos veces mayores que en los pares de países miembros de un mismo acuerdo. Como se señala en el capítulo 1, a veces esos costos tienen una dimensión regional (por ejemplo, cuando se trata de arreglos de tránsito). En todo caso, en el contexto de marcos regionales más amplios los países pueden actuar de manera concertada para reducir los costos del comercio, y muchos efectivamente lo hacen incluyendo en los ACR de nueva generación capítulos sobre facilitación del comercio e incluso sobre la adopción de medidas internas.

Gráfico 2.12 Relación entre el costo de entrada en el mercado y los costos del comercio, 2012

Fuentes: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio; base de datos *Doing Business*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240946>

Evidentemente, la opción de un enfoque regional respecto de los costos del comercio podría suscitar preocupación acerca de la posible desviación del comercio si los costos se reducen de manera discriminatoria. Aún no se dispone de datos que confirmen que los ACR con componentes sobre facilitación del comercio tienen en la práctica un efecto significativo en ese sentido, o facilitan u obstaculizan las iniciativas más amplias tomadas a nivel multilateral. Sin embargo, hay motivos para pensar que las medidas de política como las que se consideran en esta sección pueden aplicarse en un marco regional de una manera que sea razonablemente no discriminatoria y, por lo tanto, altamente compatible con el sistema multilateral de comercio basado en normas. De hecho, muchas políticas tendientes a reducir los costos del comercio benefician a todos los asociados comerciales, incluso si el motivo de adopción de esas políticas es un acuerdo regional. Por ejemplo, el mejoramiento de los procedimientos aduaneros y en frontera equivale en muchos casos a un régimen NMF (nación más favorecida), que beneficia a todos los asociados comerciales y no solo a los que son parte en el ACR. Por consiguiente, hay buenas razones para esperar que este tipo de medidas refleja un grado elevado de compatibilidad entre los enfoques regionales de los costos del comercio y los valores fundamentales del sistema multilateral de comercio. Es más, los datos relativos a los mercados de servicios parecen confirmarlo (Miroudot y Shepherd, 2014).

Gráfico 2.13 Costos del comercio correspondientes a pares de países que no son miembros de un mismo ACR y a pares de países que sí lo son, 2012

Fuentes: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio; De Sousa (de próxima publicación)

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240950>

CONCLUSIONES

En la sección precedente se subraya que los países en desarrollo aún tienen mucho por hacer para reducir los costos del comercio, pero tienen varias opciones de política que pueden ser eficaces y al mismo tiempo, razonablemente no discriminatorias. En la presente sección se examina la forma en que algunos países y proyectos han adaptado estas ideas a sus circunstancias particulares para lograr reducir esos costos.

Para los responsables de la formulación de políticas, el punto de partida debe ser un diagnóstico correcto de los factores que determinan los costos del comercio en sus países. No hay dos países que se enfrenten a los mismos problemas para reducir esos costos y, como se ha observado, el desempeño varía según las regiones y los grupos de ingreso. Es preciso asignar la máxima prioridad a los principales determinantes de los costos del comercio, en particular en vista de que los eslabones más débiles de las cadenas de suministro tienden a hacer aumentar los costos en los demás.

Existen varios indicadores y métodos de diagnóstico para ayudar a los gobiernos a identificar los principales determinantes de los costos del comercio en distintos países y regiones. Se pueden utilizar indicadores transnacionales, como los siguientes:

- Índice de desempeño logístico: abarca la gestión de las aduanas y las fronteras, la infraestructura de transporte, la facilidad para organizar envíos, la calidad de los servicios de logística, el seguimiento y la trazabilidad de los envíos y el cumplimiento de los plazos. El índice se estableció sobre la base de un análisis de los principales determinantes del desempeño logístico. Ha sido utilizado por varios países como base para elaborar programas de reforma.
- Índice Doing Business del Banco Mundial: sirve para medir la facilidad para realizar transacciones comerciales en términos de la cantidad de documentación requerida o del plazo teóricamente necesario para importar y exportar el equivalente de un contenedor estándar de 20 pies.

Esos indicadores son un punto de partida para elaborar estrategias encaminadas a reducir los costos del comercio y aumentar la eficiencia de las cadenas de suministro internacionales. Cabe señalar, no obstante, que los indicadores por países no son instrumentos de diagnóstico, sino que aportan solo una idea aproximada de la situación de un país en relación con ciertas dimensiones de política. Las políticas centradas en las causas de los costos del comercio deben elaborarse sobre la base de evaluaciones detalladas y de hechos y datos concretos. En esa tarea se pueden aplicar diversas directrices y utilizar distintas herramientas. En la esfera de la logística comercial se suele utilizar como referencia la evaluación de la facilitación del comercio y el transporte (véase el recuadro).

Recuadro 2.2 Evaluación de la facilitación del comercio y el transporte

La evaluación de la facilitación del comercio y el transporte permite realizar un diagnóstico sumamente detallado de las limitaciones operacionales o de procedimiento que obstaculizan el comercio exterior y los servicios de transporte internacional. Está centrada en tres esferas principales: 1) los procedimientos y prescripciones reglamentarias para las transacciones comerciales internacionales (por ejemplo, las aduanas); 2) la eficiencia y la estructura del mercado de servicios de transporte y la infraestructura de transporte, y 3) la medición de los costos y las demoras. La evolución, que se lleva a cabo mediante una serie de encuestas entre operadores del sector privado y de organismos públicos, de acuerdo con la metodología publicada por el Banco Mundial (*Trade and Transport Facilitation Assessment: a Practical Toolkit*, Banco Mundial, 2011), permite analizar de manera exhaustiva la situación actual y establecer un plan de acción correctiva que prepare el terreno para futuros proyectos de facilitación del comercio o de transporte. Esta herramienta se ha utilizado en más de 50 países.

Fuente: Banco Mundial

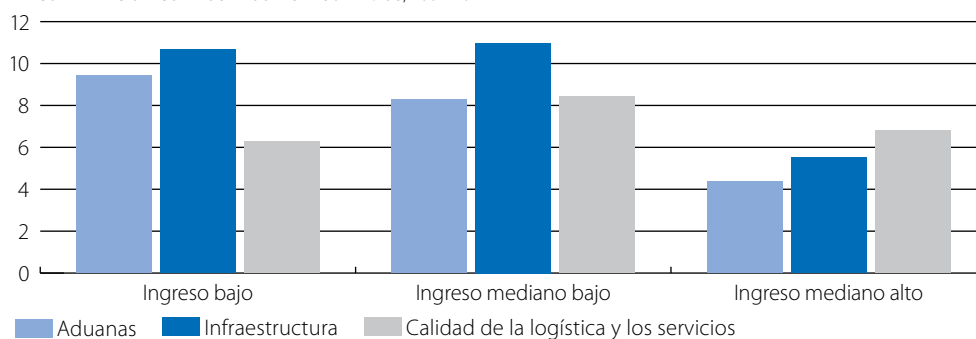
En los países en desarrollo, el orden de prioridades para la reforma de políticas tendientes a reducir los costos del comercio es claro, incluso cuando las medidas para cumplirlo deben adaptarse a las circunstancias particulares de cada país. Las prioridades varían según el nivel de ingreso, aunque algunas son comunes a distintos grupos de ingreso. Cabe mencionar, por ejemplo, las tres dimensiones principales de las reformas de la logística comercial:

- Reformas en materia de facilitación del comercio para simplificar los procedimientos en frontera (por ejemplo, las aduanas)
- La infraestructura relacionada con el comercio, como los corredores ferroviarios o viales y los puertos, así como la tecnología de la información y las comunicaciones (por ejemplo, los servicios de banda ancha)
- El desarrollo y la calidad de los servicios logísticos.

Según los resultados de las encuestas relacionadas con el índice de desempeño logístico y confirmados mediante actividades sobre el terreno, en la mayoría de los casos las reformas básicas de facilitación del comercio han sido más importantes en los países de ingreso bajo, en tanto que la reforma de los servicios es indispensable en las economías más adelantadas con exportaciones diversificadas (gráfico 2.14).

Gráfico 2.14 Dimensiones de política y nivel de ingreso

VARIACIÓN PORCENTUAL DE LOS COMPONENTES DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO LOGÍSTICO, EN COMPARACIÓN CON LOS MEJORES RESULTADOS, 2007-2014



Fuente: Arvis 2014

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240963>

En la práctica, las dimensiones de política son complementarias y no pueden dissociarse. Por ejemplo, los programas de facilitación del comercio, aunque populares, no son un sustituto del mejoramiento de la infraestructura. **Muchos países siguen enfrentándose a grandes deficiencias de infraestructura que es preciso subsanar como parte de los programas para reducir los costos del comercio.** Es cierto que incluso los elementos más costosos de los programas de reforma relacionados con la facilitación del comercio (por ejemplo, el establecimiento de sistemas de ventanilla única o la modernización de la infraestructura en la frontera) en general requieren inversiones mucho menores que los proyectos de infraestructura, como el mejoramiento de los puertos o los aeropuertos o la reconstrucción de carreteras o vías férreas. No obstante, en la práctica, esas reformas son más eficaces si están vinculadas a la infraestructura física. Por ejemplo, en África, algunos de los proyectos de facilitación del comercio que mayor impacto han tenido están relacionados con proyectos referentes a corredores (por ejemplo, Mombasa, Dar es Salam y Duala). La combinación de reformas "materiales" e "inmateriales" tiene más probabilidades de promover una participación más duradera de las distintas partes interesadas y agentes. También constituye un buen marco para la coordinación de las actividades de los donantes. En los últimos 10 años, el desempeño en los corredores que unen los puertos de Mombasa, Dar es Salam y Duala con el interior del continente africano ha mejorado apreciablemente, en parte porque los organismos que financian los corredores, como el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo, han promovido ese vínculo.

La facilitación del comercio debe ser una esfera de acción prioritaria. Para los países en desarrollo, la gestión ineficiente de las fronteras es uno de los factores que más contribuyen a los costos del comercio. Por consiguiente, esta es una esfera en que las reformas pueden ser muy eficaces en función de su costo. Cada vez más, el objetivo en este ámbito es la reforma profunda de la gestión de las fronteras con la participación de todas las instituciones que se ocupan de la reglamentación del comercio, incluidos los encargados de las cuarentenas, la salud, la seguridad, etc. (en muchos países, puede haber más de diez organismos encargados de la facilitación del comercio). El efecto de las inversiones realizadas para aumentar la eficiencia de los procedimientos aduaneros- el objetivo clásico de las reformas de facilitación del comercio- puede disminuir si otros organismos que se ocupan del despacho de mercancías en la frontera siguen aplicando procedimientos ineficientes. Los resultados del índice de desempeño logístico correspondientes a 2014 indican que sigue habiendo deficiencias en esta esfera, y los encuestados han señalado que se plantean más problemas con los organismos distintos de las administraciones de aduanas, entre ellos los que se ocupan de las normas, el transporte, las cuestiones veterinarias, las cuestiones de salud y las medidas sanitarias y fitosanitarias.

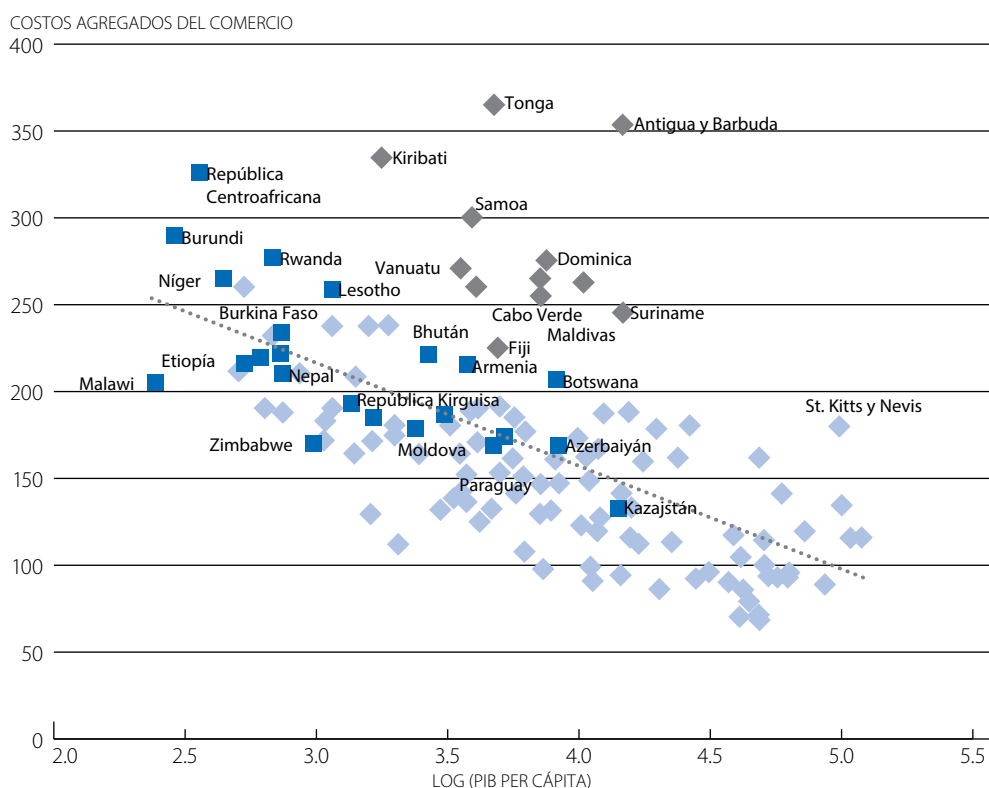
La aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC es un componente esencial de los programas de reforma de los países en desarrollo en esta esfera, pero no debe considerarse como un fin único. Los programas actuales de muchos países van mucho más lejos que las medidas previstas en el Acuerdo, que deben considerarse como un punto de partida para la introducción de reformas. Es más, la mayor parte de los programas de reforma en curso, que reciben apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial, en los países de ingreso mediano y la mayoría de los países de ingreso bajo, comprenden medidas de modernización de la infraestructura de la facilitación del comercio que van mucho más allá de las disposiciones del Acuerdo.

En las estrategias de reforma tendientes a reducir los costos del comercio se debe asignar más prioridad a los servicios. Los resultados más recientes del índice de desempeño logístico del Grupo del Banco Mundial ponen de relieve la importancia de mejorar la calidad de la prestación de servicios logísticos. Los proveedores de esos servicios suelen ser las empresas privadas y no los gobiernos, pero las decisiones de estos ejercen una gran influencia en el entorno normativo del sector. Ciertos sectores, como el de transporte por carretera o el de servicios de agentes de aduanas, deben reglamentarse debidamente, en lo que respecta al inicio de la actividad de que se trate y la observancia de los reglamentos técnicos y las normas sobre el acceso al mercado por los operadores regionales e internacionales. La existencia de mercados cerrados o la falta de ellos en los organismos de reglamentación para hacer cumplir las normas vigentes son problemas corrientes que impiden prestar los servicios de buena calidad que necesitan los exportadores. En las principales economías, los exportadores más eficientes confían la mayoría de los servicios logísticos a terceros, lo cual les permite aumentar al máximo la productividad en su principal esfera de actividad. No ocurre lo mismo en los países de ingreso mediano, y en particular en los de ingreso bajo, donde se recurre muy poco a terceros para la prestación de servicios logísticos. Un ejemplo clásico es el transporte por carretera en regiones como el África Occidental, donde la organización tradicional del mercado depende de un gran número de pequeños operadores que trabajan solo unos pocos días al mes utilizando vehículos viejos. Con el fin de remediar esa situación se están ejecutando varios proyectos para la consolidación del sector (incluido un préstamo del Banco Mundial destinado a la elaboración de políticas).

Las medidas no arancelarias representan una parte considerable de los costos del comercio, cuya importancia ha venido aumentando a medida que disminuían los aranceles en todo el mundo. La simplificación de esas medidas y su armonización entre asociados comerciales y a nivel regional puede contribuir de manera significativa a la reducción de esos costos. Ciertos instrumentos de diagnóstico, como el Manual de Referencia del Banco Mundial, por ejemplo, puede ayudar a los gobiernos a analizar esas medidas de manera más sistemática y servir de base para entablar un debate más objetivo con los distintos grupos interesados.

La ayuda para el comercio también debería estar orientada hacia los grupos de países con necesidades especiales, en los que los costos del comercio son relativamente altos. **Tal es el caso de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.** El gráfico 2.15 muestra claramente que los países en desarrollo sin litoral o los países insulares están efectivamente marginados del sistema de comercio debido a que sus costos del comercio son particularmente elevados. Esos países se encuentran a todas luces en situación de desventaja por depender de países de tránsito (en el caso de los países sin litoral) o de trasbordo (en el caso de los países insulares) para acceder a los mercados internacionales.

Gráfico 2.15 PIB per cápita y costos agregados del comercio



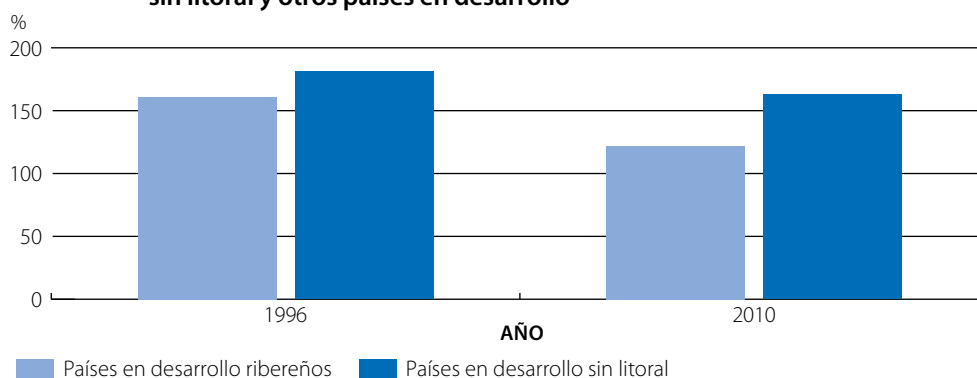
Fuentes: Banco Mundial, 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933240979>

Todavía más preocupante es la evolución de los costos del comercio. El gráfico 2.16 muestra los costos medios del comercio en los países sin litoral y los países ribereños en 1996 y 2010. En promedio, los países ribereños redujeron sus costos casi un 25% durante el período examinado, en tanto que en los países sin litoral la reducción fue de solo un 10%. Por lo tanto, la diferencia es muy marcada: en 2010, los costos del comercio en los países sin litoral eran en promedio casi un 30% más elevados que en los países ribereños (163%).

Más que por la "tiranía de la distancia", los países en desarrollo sin litoral se ven afectados por la complejidad y las posibles ineficiencias de sus cadenas de suministro. La principal diferencia con los países ribereños es la necesidad de contar con un sistema de tránsito que permita el paso por el país de tránsito de las mercancías que deben cumplir las formalidades aduaneras en el país sin litoral de destino. Por lo general, los sistemas de tránsito no están bien integrados; los costos y las demoras y, sobre todo, la incertidumbre, aumentan debido a la multiplicidad de puestos de aduana y de controles.

Gráfico 2.16 Costos del comercio en el sector manufacturero, 1996 y 2010, en los países sin litoral y otros países en desarrollo



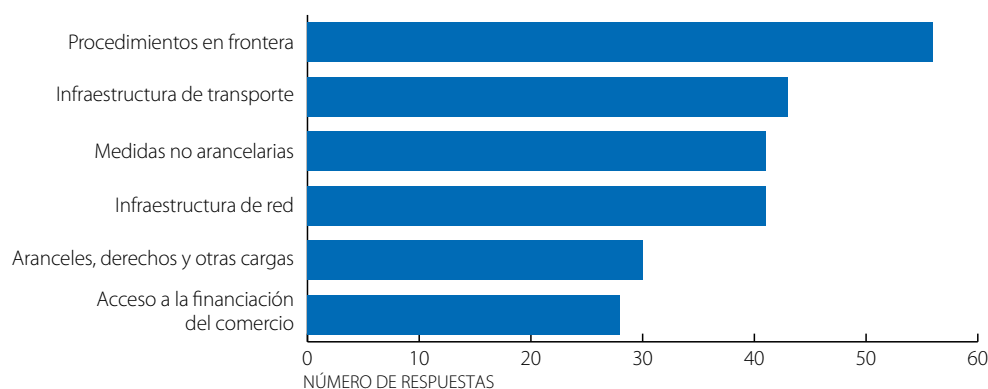
Fuente: Base de datos CESPAP-Banco Mundial sobre los costos del comercio, 2014.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240981>

Las Naciones Unidas y otros organismos han promovido el Programa de Acción de Almaty (2003), que posteriormente se amplió con el Programa de Acción de Viena (2014), destinado a los países en desarrollo sin litoral y a los respectivos países de tránsito. En esos programas se señalan varias esferas en que son necesarias la ayuda para el comercio y la cooperación entre países: el régimen de tránsito, el desarrollo de corredores, la integración regional de las aduanas y las políticas de transporte. Convendría otorgar más prioridad en el futuro a la ayuda para el comercio destinada a los países sin litoral, en particular en lo que respecta a los sistemas de tránsito y la integración regional, teniendo en cuenta las dificultades adicionales que se plantean en los proyectos multinacionales. Lamentablemente, las reformas en esas esferas han recibido menos atención y menos ayuda para el comercio que las relacionadas con la facilitación del comercio a nivel nacional o que el apoyo a los servicios de infraestructura.

La encuesta de seguimiento realizada conjuntamente por la OCDE y la OMC en 2015 confirma la importancia de esas cuestiones de política y la intensidad de las iniciativas a nivel de los países. La encuesta revela que se han tomado múltiples medidas para reducir los costos del comercio utilizando distintos métodos (gráfico 2.17). Cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, es necesario contar con una estrategia global para unificar las actividades en esferas administrativamente diferentes (que se indican en el gráfico 2.17). En segundo lugar, es importante determinar y ampliar las medidas que resulten eficaces en el contexto de distintos proyectos en países diferentes. La experiencia sobre el terreno es fundamental para comprender bien las iniciativas que pueden tomar los gobiernos de los países en desarrollo para reducir los costos del comercio.

Gráfico 2.17 Medidas adoptadas o en curso en países asociados para reducir los costos del comercio



Fuente: Encuesta de seguimiento de la OCDE y la OMC, 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933240998>

Son muchos los factores que contribuyen a la elaboración de programas eficaces de reducción de los costos del comercio. Lo fundamental es que los gobiernos encuentren la combinación apropiada de medidas y se aseguren de que existan las condiciones y estructuras apropiadas para ponerlas en práctica. Los países asociados también expresan sus opiniones sobre esta cuestión en la encuesta de la OCDE-OMC (gráfico 2.18). A su juicio, las claves del éxito son el compromiso sostenido de las autoridades y del sector privado.

Gráfico 2.18 Factores clave para reducir los costos del comercio en los países asociados



Fuente: Encuesta de seguimiento de la OCDE-OMC, 2015.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933241006>

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, J., y E. van Wincoop (2004), "Trade costs", *Journal of Economic Literature*, vol. 42, Nº 3, páginas 691-751.
- Arvis, J-F. *et al.* (2013), "Trade costs in the developing world: 1995-2010", Policy Research Working Paper Nº 6309, Banco Mundial.
- Arvis, J-F, Y. Duval, B. Shepherd y C. Utotham (2013), "Trade Costs in the Developing World: 1995-2010", Policy Research Working Paper 6309, Banco Mundial.
- Arvis, J-F. *et al.* (2014), *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2014, Improving Trade and Transport for Landlocked Countries, http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Trade/Landlocked_Countries.pdf.
- De Sousa, J. (de próxima publicación), "The currency union effect on trade is decreasing over time", *Economics Letters*.
- Miroudot, S., y B. Shepherd (2014), "The paradox of 'preferences': regional trade agreements and trade costs in services", *The World Economy*, vol. 37, Nº 12, páginas 1751-1772.
- Novy, D. (2013), "Gravity redux: measuring international trade costs with panel data", *Economic Inquiry*, vol. 51, Nº 1, páginas 101-121.
- OCDE (2014), "OECD trade facilitation indicators: calculating the potential impact of the WTO Trade Facilitation Agreement on trade costs", http://www.oecd.org/tad/facilitation/OECD_Trade_Facilitation_Indicators_updated-flyer_October_2014.pdf.
- Straube, Frank, Robert Handfield, Hans-Christian Pfohl y Andreas Wieland, 2013, "Trends und Strategien in Logistik und Supply Chain Management." *Deutscher Verkehrs-Verlag*; Hamburgo.