



Documentos de políticas
para el desarrollo No 4

Apertura comercial y productividad: desafíos y oportunidades tras la crisis sanitaria

Documentos de políticas para el desarrollo No 4

Serie: Iniciativas para la recuperación en la pospandemia

Título: Apertura comercial y productividad: desafíos y oportunidades tras la crisis sanitaria

Editor: CAF

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento, Pablo Sanguinetti

Autor:

Pablo Sanguinetti

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Este y otros documentos sobre la recuperación en la pospandemia se encuentra en: scioteca.caf.com

© 2021 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

Resumen

Esta nota analiza la integración comercial y productiva de América Latina en las últimas décadas, así como su trayectoria reciente luego de la irrupción de la pandemia. Se estudia la evolución del comercio de bienes y servicios, la participación en cadenas regionales y globales de valor y el rol de los costos del comercio. En líneas generales, el análisis sugiere que los avances de la región en términos de integración todavía son escasos. América Latina tiene una baja participación en el comercio global y en las cadenas de valor, lo cual está explicado en parte por el bajo nivel de comercio intrarregional. Por último, se observa que en las últimas décadas se han logrado reducir considerablemente las tarifas aplicadas a las importaciones, pero aún hay margen para disminuir barreras no arancelarias y costos logísticos, de transporte e infraestructura.

Agradecimientos

Se agradece la colaboración de Ivana Benzaquen como asistente de investigación y los comentarios recibidos de Lian Allub.

Introducción

La apertura comercial y una mayor inserción internacional de las empresas en el comercio de bienes y servicios promueven un mayor nivel de productividad y bienestar a través de varios canales. Por un lado, impulsa una mayor competencia entre firmas al interior de la economía y con proveedores externos, lo que tiene efectos positivos sobre los incentivos para mejorar los procesos de gestión de las empresas, haciéndolas más eficientes y reduciendo costos, además de incentivar la innovación. Esto, a su vez, aumenta el bienestar de los consumidores por los menores precios y la mayor calidad de los bienes y servicios disponibles. La mayor competencia también promueve la reasignación de recursos hacia aquellas firmas más productivas. Por otro lado, una mayor inserción internacional de las empresas en los mercados internacionales permite expandir la producción más allá de los límites de los mercados domésticos, generando economías de escala y mayor especialización (división del trabajo), lo cual implica ganancias de productividad. Esta especialización da a las empresas la oportunidad de integrarse en cadenas globales de valor, que además impulsan la transmisión de tecnologías y conocimientos. Otro factor positivo, parcialmente relacionado con el anterior, es que el comercio internacional permite a las empresas el acceso a insumos y bienes de capital de alta calidad, lo que también favorece la productividad. Finalmente, una mayor inserción en los flujos internacionales de comercio no solo beneficia a firmas y sectores de bienes transables, sino también a aquellos que producen bienes y servicios no transables, que son proveedores de las firmas que exportan (por ejemplo, las de transporte local, servicios profesionales, etc.) y que de esta manera más indirecta se integran en las cadenas globales de valor, incentivando también la innovación y mayor productividad en estos sectores.

Ahora bien, la mayoría de los países de la región han estado involucrados en los últimos 30 años en políticas de apertura comercial implementadas tanto en forma unilateral como en el contexto de acuerdos comerciales dentro de la región y con socios extrarregionales. Si bien estas políticas han generado aumentos en el comercio e inversiones que fueron significativos, cuando se los evalúa en términos del PIB de las economías, en general, y para el promedio de la región, no se condicen con las expectativas que se tenían sobre el impacto de estas iniciativas en el crecimiento y la productividad (Mesquita Moreira et al., 2019). En una importante proporción, estos recursos y el mayor comercio estuvieron concentrados en bienes primarios (p. ej., hidrocarburos, minería y agricultura capital-intensiva, entre otros) y en algunos servicios (turismo), donde la región tiene probadas ventajas comparativas. Esto es algo positivo, pero se espera que, con el tiempo, estos procesos den lugar a la aparición de encadenamientos (hacia atrás, hacia adelante y también transversales), que a su vez provoquen el surgimiento de otros sectores competitivos, como la producción de bienes de capital (p. ej., transporte de carga liviana y maquinaria agrícola para la agricultura), manufacturas (p. ej., alimentos), servicios para la industria petrolera y minera, etc. Estos encadenamientos promueven el surgimiento de exportaciones de bienes y servicios de mayor valor agregado, dando origen a cierta diversificación de la canasta exportadora. Estos procesos se han producido en la región, pero no en una magnitud significativa.

Más allá de estos encadenamientos, a partir de la inserción internacional de la producción en sectores de bienes primarios, otros países de la región, como México y Costa Rica, sí han logrado una importante diversificación en su proceso productivo con un componente muy importante de manufacturas vía integración en cadenas regionales de valor con los países de América del Norte. No obstante, estos procesos no llegaron a impactar de forma agregada en la productividad de estas economías,

cuyo dinamismo de crecimiento se mantuvo por debajo de lo esperado. Finalmente, más allá de la manufactura, hay importantes oportunidades que se abren en términos de servicios de alto valor agregado y tecnológicos de la industria digital, así como otros servicios de apoyo a empresas, que no debe soslayarse y que ya han producido resultados interesantes en algunos países (Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay).

Estos esfuerzos de integración comercial, tanto en bienes primarios como en cadenas globales de valor (aún incipientes), y la producción de bienes manufacturados y servicios de alto valor agregado han encontrado desafíos en los últimos años, en primer lugar, por tensiones comerciales globales (p. ej., el conflicto China-Estados Unidos y el Brexit) y, desde marzo de 2020, por la irrupción de la pandemia por COVID-19. De esta forma, a una tendencia de crecimiento del comercio global ya debilitada desde la crisis financiera global del 2008-2009, se sumó en 2020 un retroceso muy significativo en los flujos comerciales, producto de las medidas de cuarentena y aislamiento impuestas para tratar de contener la expansión del virus a nivel global. La baja del comercio de bienes fue de aproximadamente el 26 % en el segundo trimestre de 2020 en comparación con el mismo periodo del año previo, aunque estas caídas se han revertido en meses más recientes, siendo la predicción para todo 2020 del -5,4 %¹ (UNCTAD, 2020b). Parte de la interrupción del comercio y la producción en muchos países no solo se originó por la menor demanda inducida por el aislamiento social y la incertidumbre que provocó la pandemia, sino que también se debió al efecto multiplicador que tuvo la falta de insumos, que trasladó el *shock* de oferta de un país a otro por las relaciones insumo-producto que generan las cadenas de producción integradas y que cubren un amplio número de proveedores en distintos países y regiones². América Latina, en general, estuvo y aún está menos expuesta a este tipo de contratiempos (salvo el caso de México) por su menor participación en estos flujos, pero igualmente sufrió tanto por la caída de los precios de las materias primas (especialmente los hidrocarburos y la minería) como por la reducción en los volúmenes de ventas externas.

En este contexto, el propósito de esta nota es reflexionar sobre el papel de la apertura e inserción comercial (en bienes y servicios) en la recuperación de las economías en un entorno de pospandemia. Los países de la región son economías relativamente pequeñas y abiertas, donde el comercio internacional sigue siendo un factor muy relevante para expandir la producción y promover ganancias de productividad que aseguren un crecimiento del ingreso en forma sostenible. Por lo tanto, esta agenda sigue siendo muy destacada y es importante pensar qué tipo de políticas, tanto nacionales como aquellas ligadas a negociaciones internacionales, son relevantes para que la región recupere espacio en los flujos de comercio global, de forma que este factor sea también un elemento que ayude a la recuperación de las economías.

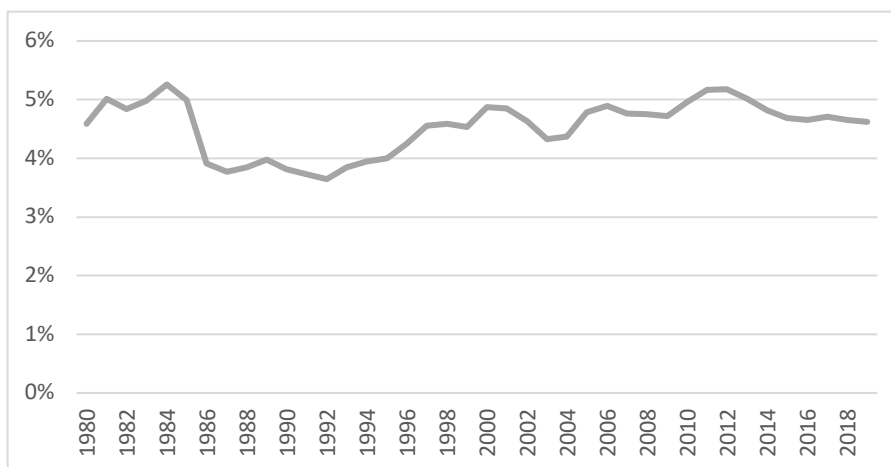
¹ En el caso de servicios se prevé una caída mucho mayor (-15,4 %).

² Esto ha llevado a un proceso, aún incipiente, conocido como "*in-shoring*", de retorno de algunas actividades productivas que se realizaban en mercados alejados, como por ejemplo China.

Breve diagnóstico del comercio de bienes y servicios

La información actualizada sobre exportaciones e importaciones de bienes y servicios a nivel global sugiere que América Latina no ha hecho avances significativos en términos de su estrategia de inserción internacional en las últimas décadas. En términos de participación en las exportaciones totales de bienes y servicios, la región se mantiene en un nivel cercano al 5 % desde la década de los ochenta (Gráfico 1). Sin embargo, se debe notar un importante nivel de heterogeneidad dentro de la región con relación al nivel de apertura de las diferentes economías ($\frac{\text{exportaciones} + \text{importaciones}}{\text{PBI}}$). Se destacan los casos de México, Bolivia, Paraguay y Chile dentro de las economías relativamente abiertas, mientras que Argentina y Brasil sobresalen entre aquellas más cerradas (Cuadro 1).

Gráfico 1. Evolución de la participación de América Latina en las exportaciones de bienes y servicios



Nota: El gráfico muestra la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de bienes y servicios para el período 1980-2018.

Fuente: Elaboración propia con base en OMC y UNCTAD (2020).

Cuadro 1. Apertura comercial de América Latina por país: exportaciones e importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB

Promedio 2012-2018			
	Exportaciones	Importaciones	Comercio total
País	(% PIB)	(% PIB)	(% PIB)
Argentina	13,4 %	14,1 %	27,5 %
Bolivia	34,4 %	35,5 %	69,9 %
Brasil	12,5 %	13,3 %	25,8 %
Chile	30,6 %	30,3 %	60,9 %
Colombia	16,4 %	20,8 %	37,2 %
Ecuador	24,4 %	25,8 %	50,2 %
El Salvador	29,1 %	47,6 %	76,7 %
Guatemala	20,6 %	31,2 %	51,8 %
Honduras	45,7 %	63,3 %	108,9 %
México	34,9 %	36,5 %	71,3 %
Nicaragua	42,9 %	59,2 %	102,1 %
Panamá	52,8 %	58,5 %	111,3 %
Perú	24,1 %	23,9 %	48,0 %
Paraguay	35,6 %	32,9 %	68,6 %
Uruguay	22,7 %	23,0 %	45,8 %
Venezuela	9,7 %	12,2 %	21,8 %

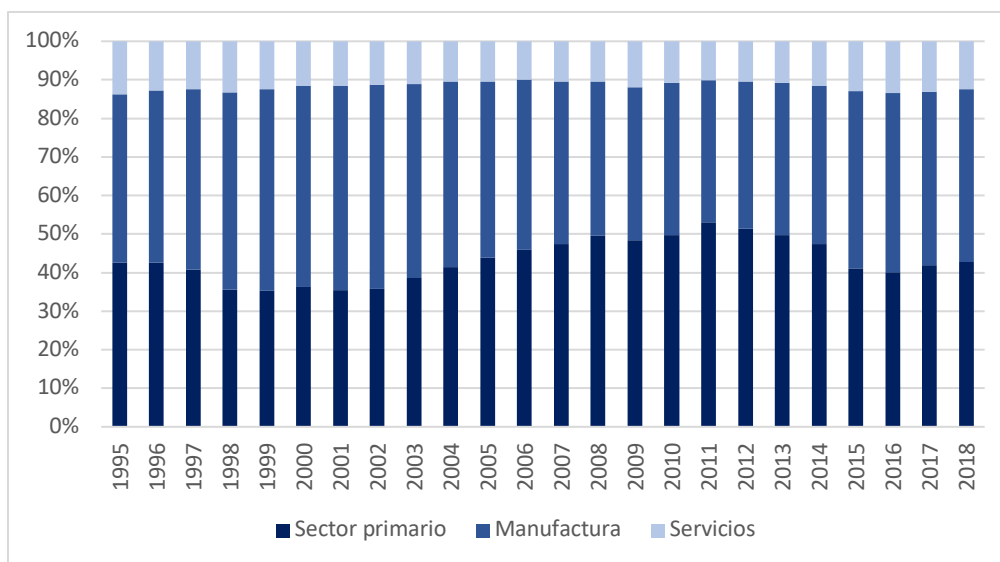
Nota: El cuadro muestra la apertura comercial promedio entre 2012-2018 de los países de América Latina. La primera y segunda columnas representan, respectivamente, el valor de las exportaciones y las importaciones con relación al PIB, mientras que la tercera columna muestra el comercio total relativo al PIB.

Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2020b).

La composición de las exportaciones totales entre bienes primarios, manufacturas y servicios no ha variado significativamente desde la década de los 80, aunque a partir del boom en el precio de las materias primas del año 2005, se ve un crecimiento de la participación de bienes primarios, que llega hasta el 47 % del total para toda la región en 2014 y luego desciende cuando los precios se reducen (Gráfico 2). Las manufacturas mantienen una proporción mayoritaria del total de exportaciones (entre el 42 % y el 45 %)³. Por el lado de los servicios, estos mantienen una proporción estable, que va del 10 % al 14 % del total.

³ Esta participación de manufacturas en las exportaciones totales se reduce significativamente si se excluye a México del total de América Latina. En concreto, esta cae aproximadamente al 16 % (ver Gráfico A.1 en el apéndice).

Gráfico 2. Participación de bienes primarios, manufacturas y servicios en el total de exportaciones



Nota: El gráfico exhibe la composición por sector de las exportaciones de América Latina durante el periodo 1995-2018. Contiene las exportaciones del sector primario, manufacturero y de servicios como porcentaje del total de exportaciones. La clasificación de sectores está hecha con base en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, revisión 3 (CUCI 3).

Fuente: Elaboración propia con base en OMC y UNCTAD (2020).

También hay que distinguir una importante heterogeneidad en la composición de las exportaciones al interior de la región (Cuadro 2). En el caso de México y Centroamérica (salvo Panamá), las exportaciones tienen un importante contenido de manufacturas; en el caso de Panamá, el componente de servicios es muy significativo, mientras que en Sudamérica tienen más relevancia las exportaciones de bienes primarios.

Cuadro 2. Participación de las exportaciones por sector en países de América Latina: comparación años 2000, 2010 y 2018

País	2000			2010			2018		
	Sector primario	Manufactura	Servicios	Sector primario	Manufactura	Servicios	Sector primario	Manufactura	Servicios
Argentina	56 %	28 %	16 %	55 %	28 %	17 %	58 %	19 %	23 %
Bolivia	60 %	24 %	15 %	85 %	6 %	9 %	79 %	5 %	16 %
Brasil	35 %	50 %	15 %	55 %	31 %	14 %	56 %	30 %	13 %
Chile	68 %	13 %	19 %	76 %	10 %	14 %	76 %	12 %	12 %
Colombia	58 %	28 %	14 %	68 %	21 %	11 %	64 %	17 %	19 %
Ecuador	78 %	7 %	15 %	83 %	9 %	8 %	82 %	5 %	13 %
El Salvador	19 %	62 %	19 %	21 %	57 %	22 %	16 %	52 %	32 %
Guatemala	53 %	25 %	22 %	45 %	33 %	22 %	41 %	33 %	26 %
Honduras	23 %	64 %	13 %	27 %	51 %	22 %	27 %	47 %	27 %
México	15 %	77 %	8 %	22 %	73 %	5 %	16 %	77 %	6 %
Nicaragua	68 %	6 %	27 %	65 %	5 %	30 %	41 %	37 %	22 %
Panamá	23 %	4 %	72 %	5 %	58 %	37 %	6 %	38 %	57 %
Perú	63 %	16 %	21 %	76 %	12 %	12 %	75 %	9 %	15 %
Paraguay	48 %	11 %	41 %	84 %	7 %	10 %	78 %	10 %	11 %
Uruguay	37 %	27 %	36 %	54 %	17 %	29 %	48 %	13 %	39 %
Venezuela	89 %	8 %	3 %	93 %	4 %	3 %	96 %	2 %	2 %

Nota: El cuadro exhibe la composición por sector de las exportaciones en los países de América Latina para los años 2000, 2010 y 2018. Contiene las exportaciones del sector primario, manufacturero y de servicios como porcentaje del total de exportaciones. La clasificación de sectores está hecha con base en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional revisión 3 (CUCI 3).

Fuente: Elaboración propia con base en OMC y UNCTAD (2020).

La baja participación en el comercio global de la región comentada anteriormente se explica, en parte, por un acotado nivel de comercio intrarregional en comparación con otros países y regiones. Considerando el conjunto de países de América Latina, la proporción de exportaciones hacia la región en el total de exportaciones fluctúa en alrededor del 15 % desde mediados de la década de los noventa, con pocos cambios a lo largo de los años. Ello se compara con niveles cercanos al 60 % de la Unión Europea, el 40 % de América del Norte⁴ y el 35 % en Asia. De todas formas, dentro de la región hay cierta heterogeneidad entre las diferentes subregiones (Cuadro 3). América Central tiene los niveles de comercio intrarregional más elevados (14-16 % en

⁴ El valor incluye a los tres países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

los últimos años)⁵; le sigue Mercosur, donde se verifica una importante disminución en los flujos comerciales internos, que pasaron del 18-22 % a mediados de los noventa hasta el 11-12 % en 2015-2018. Por otro lado, en la Alianza del Pacífico, a pesar de representar una iniciativa de integración más comprehensiva y profunda que los demás acuerdos, el comercio interno de bienes y servicios se ha mantenido en niveles mínimos (3 % de las exportaciones totales).

Cuadro 3. Exportaciones intrarregionales de bienes y servicios de América Latina, subregiones y grupos de referencia

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2018
LA y subregiones					
América Latina	17 %	14 %	16 %	16 %	14 %
Mercosur	20 %	13 %	13 %	13 %	12 %
Alianza del Pacífico	3 %	2 %	3 %	4 %	3 %
América Central	15 %	17 %	14 %	14 %	16 %
Referencia					
UE	58 %	57 %	58 %	55 %	55 %
TLCAN	39 %	46 %	42 %	40 %	38 %
Asean+3	32 %	32 %	32 %	34 %	34 %

Nota: El cuadro contiene información sobre las exportaciones intrarregionales como porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios por región (promedio por subperiodos). TLCAN designa a los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; UE, corresponde a la Unión Europea; Asean+3 se refiere a los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (conformada por Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Brunei Darussalam, Camboya, Laos y Birmania), a los que se suman China, Japón y Corea del Sur.

Fuente: Elaboración propia con base en BACI (CEPII, 2020), BaTIS (OMC y OCDE, 2020), OMC y UNCTAD (2020).

La composición del comercio intrarregional por grandes categorías de productos muestra que, en general, el comercio interno es más intensivo en bienes manufacturados que en bienes primarios o servicios (Cuadro 4). Ello no solo se puede explicar por cierta semejanza en la estructura productiva de los países en lo relativo a bienes primarios, que debilita las posibilidades de comercio interno de estos bienes (más evidente en América del Sur), sino también porque la cercanía geográfica brinda oportunidades de reducción en los costos de comercio. Estos menores costos de comercio a nivel regional promueven el establecimiento de cadenas regionales de valor, activando el comercio intraindustrial. De todas formas y como ya se mencionó, estos flujos de comercio son relativamente acotados en la región (tanto el volumen como la proporción de las exportaciones totales).

⁵ Si se considera solo las exportaciones de bienes, la proporción llega al 20-22 %.

Cuadro 4. Exportaciones intrarregionales por sector de América latina y subregiones

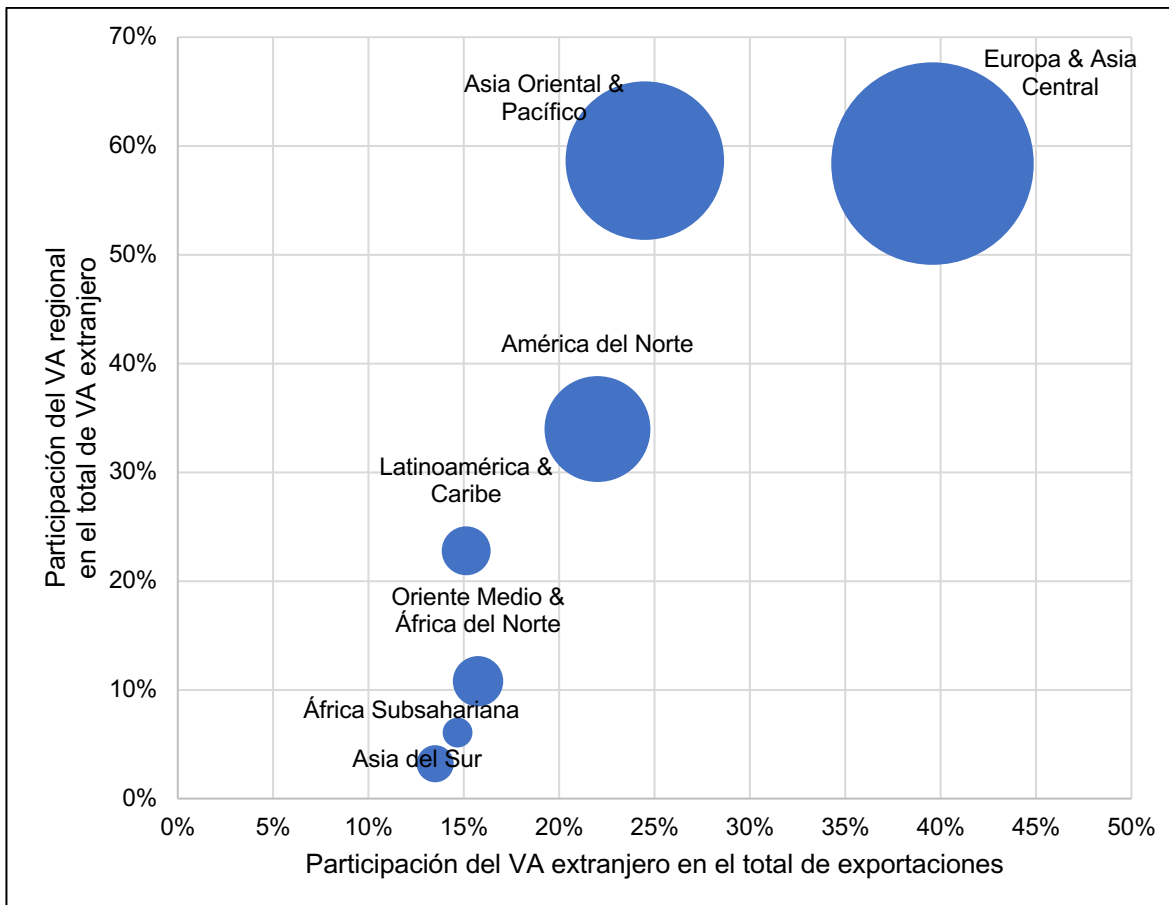
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2018
Sector primario					
América Latina	16 %	14 %	13 %	12 %	12 %
Mercosur	15 %	10 %	7 %	6 %	6 %
Alianza del Pacífico	3 %	3 %	4 %	3 %	3 %
América Central	12 %	17 %	18 %	17 %	18 %
UE	67 %	67 %	67 %	64 %	63 %
TLCAN	42 %	55 %	55 %	49 %	47 %
Asean+3	56 %	57 %	55 %	57 %	55 %
Manufacturas					
América Latina	21 %	15 %	22 %	24 %	17 %
Mercosur	30 %	19 %	23 %	30 %	26 %
Alianza del Pacífico	3 %	2 %	3 %	4 %	3 %
América Central	27 %	24 %	21 %	21 %	26 %
UE	59 %	58 %	59 %	55 %	56 %
TLCAN	46 %	54 %	49 %	48 %	49 %
Asean+3	28 %	29 %	29 %	31 %	31 %
Servicios					
América Latina	12 %	11 %	11 %	13 %	12 %
Mercosur	10 %	8 %	7 %	8 %	8 %
Alianza del Pacífico	2 %	2 %	3 %	3 %	3 %
América Central	4 %	4 %	4 %	4 %	5 %
UE	50 %	50 %	50 %	49 %	49 %
TLCAN	20 %	22 %	20 %	18 %	16 %
Asean+3	30 %	29 %	30 %	31 %	34 %

Nota: El cuadro contiene información sobre las exportaciones intrarregionales de cada sector como porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios de ese sector (promedio por subperiodos). La clasificación de sectores está hecha con base en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional revisión 3 (CUCI 3, por sus siglas en inglés).

Fuente: Elaboración propia con base en BACI (CEPII, 2020), BaTIS (OMC y OCDE, 2020) y OMC-UNCTAD (2020).

Este bajo nivel de comercio intrarregional refleja en parte la menor participación de la región en las cadenas globales de valor. En tal sentido, existe una correlación positiva entre el valor agregado extranjero (VAE) en las exportaciones totales y el valor agregado regional (VAR) dentro del valor agregado extranjero (Gráfico 3). En otras palabras, el uso de insumos importados en las exportaciones totales de los países está muy determinado por la provisión de esos insumos en el contexto regional. Cabe decir que la participación en cadenas globales de valor tiene un importante contenido regional.

Gráfico 3. Valor agregado extranjero de las exportaciones por regiones

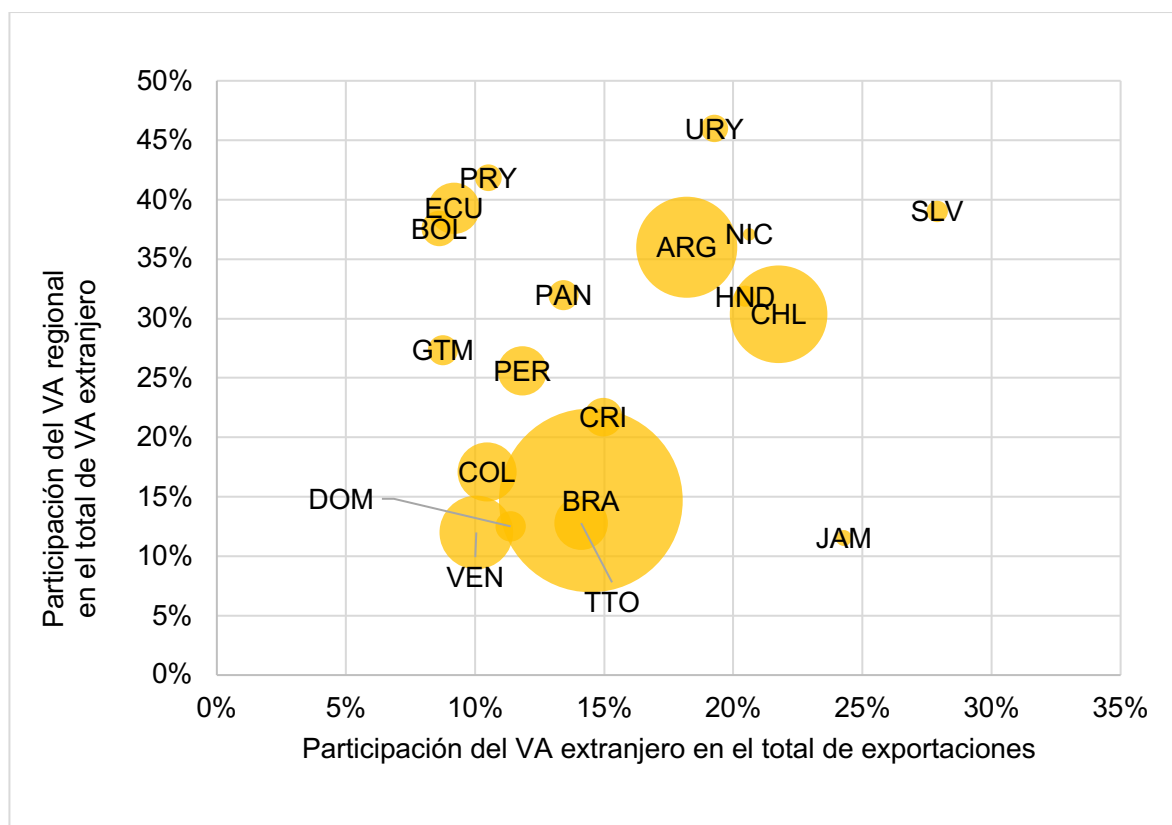


Nota: Las exportaciones de los países se componen del valor agregado doméstico y el valor agregado extranjero. Al mismo tiempo, el valor agregado extranjero puede ser regional (originado en países de la misma región) o extrarregional (originado en países ajenos a la región). Este gráfico se encuentra agregado por región. El eje X representa qué porcentaje del total de exportaciones corresponde al valor agregado extranjero y el eje Y, qué porcentaje de ese valor agregado extranjero proviene de países de la misma región. El tamaño de las burbujas corresponde al valor agregado total (doméstico y extranjero) exportado por cada región. En conjunto, el gráfico muestra la relación entre el uso de insumos importados en las exportaciones totales (eje X) y la provisión de esos insumos en el contexto regional (eje Y), mostrando que dicha relación es positiva.

Fuente: Elaboración propia con base en Eora (UNCTAD, 2020a).

Al analizar los datos por países, se observan realidades muy diversas, con casos como El Salvador o Uruguay, con elevada participación de valor agregado extranjero en sus exportaciones y de valor agregado regional en el valor agregado extranjero exportado, y casos como Colombia y Brasil, con baja participación de valor agregado extranjero en sus exportaciones y baja participación de valor agregado regional en el valor agregado extranjero exportado (Gráfico 4).

Gráfico 4. Valor agregado extranjero y regional de exportaciones por país de América Latina



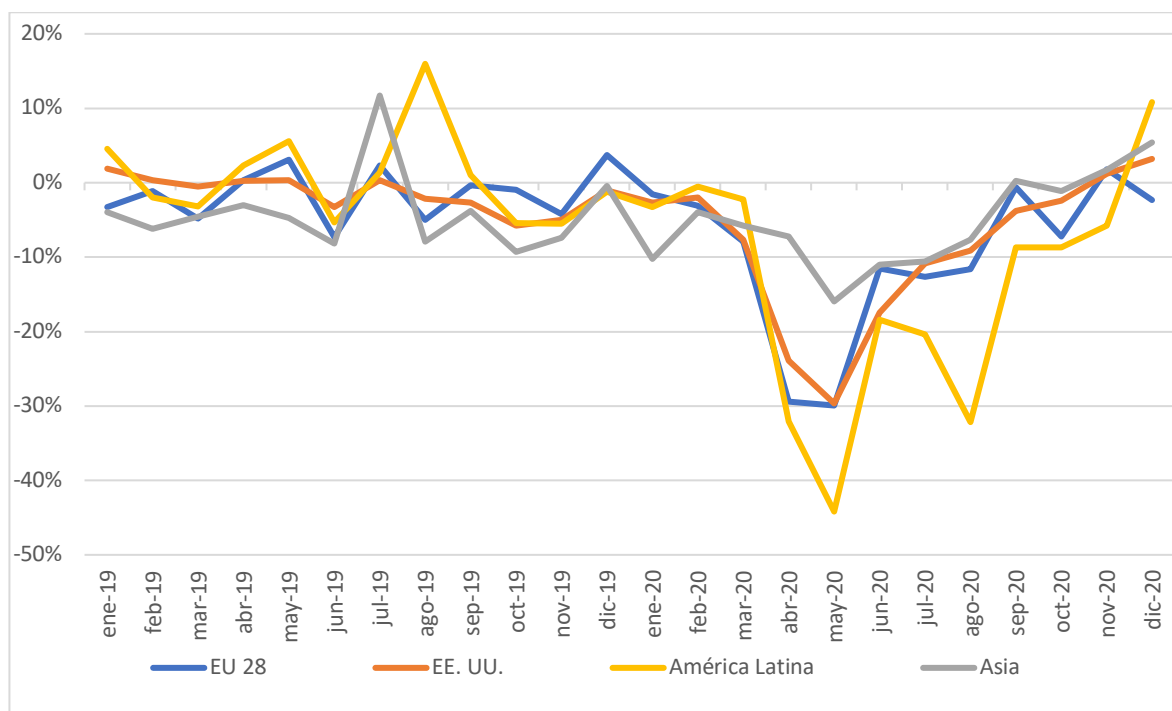
Nota: Las exportaciones de los países se componen de valor agregado doméstico y valor agregado extranjero. Al mismo tiempo, el valor agregado extranjero puede ser regional (originado en países de la misma región) o extrarregional (originado en países ajenos a la región). El eje X representa qué porcentaje del total de exportaciones de cada país corresponde al valor agregado extranjero, y el eje Y, qué porcentaje de ese valor agregado extranjero proviene de los países de la misma región. El tamaño de las burbujas corresponde al valor agregado total (doméstico y extranjero) exportado por cada país. En conjunto, el gráfico muestra la relación entre el uso de insumos importados en las exportaciones totales (eje X) y la provisión de esos insumos en el contexto regional (eje Y), mostrando que dicha relación es positiva.

Fuente: Elaboración propia con base en Eora (UNCTAD, 2020a).

Más allá de las tendencias observadas en los últimos años, es claro que la emergencia de la pandemia ha tenido importantes repercusiones en los flujos de comercio mundial. Estos intercambios ya venían retrocediendo durante 2019, en parte debido a conflictos geopolíticos entre China y Estados Unidos, y posteriormente sufrieron una fuerte reducción debido a la irrupción del COVID-19, con una caída muy fuerte en la región (cerca al 44 % en mayo de 2020), que fue más pronunciada que la observada para Europa o Estados Unidos (Gráfico 5). Hacia el último trimestre del año (p. ej., en octubre) el comercio internacional de bienes se recuperó parcialmente, aunque en el caso de América Latina todavía estaba un 9 % por debajo del año previo. Esta baja del comercio tiene varias causas próximas. Por un lado, la menor demanda mundial provocada por el aislamiento social y la alta incertidumbre como consecuencia de la pandemia redujeron el consumo de los hogares y la inversión de las empresas. Este fenómeno ha afectado no solo los volúmenes de comercio, sino también los precios, especialmente los de los bienes primarios, como el petróleo, que aún no ha recuperado los valores de diciembre de 2019. Por otro lado, desde el canal de la oferta, el cierre

de actividades y sectores productivos afectó el intercambio de insumos a lo largo de las cadenas globales de valor, trasladando el *shock* de una economía a otra a través de las relaciones insumo-producto.

Gráfico 5. Impacto del COVID en el comercio mundial de bienes (enero 2019-diciembre 2020): Tasa de crecimiento interanual



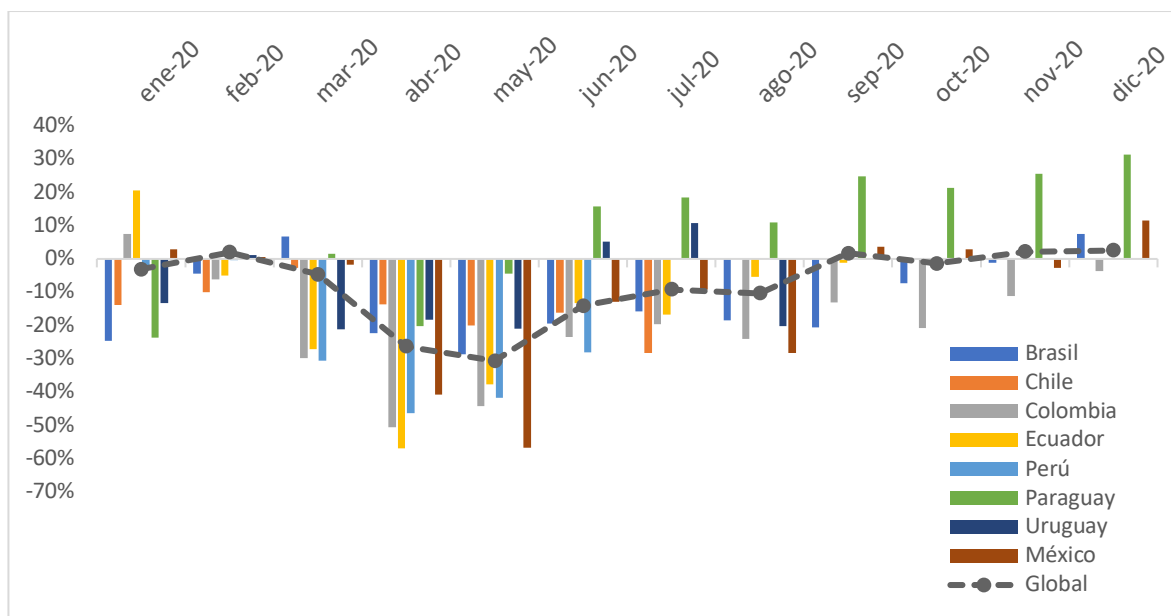
Nota: El gráfico muestra la variación porcentual interanual en el comercio total (exportaciones más importaciones) de bienes de las regiones seleccionadas. Por falta de datos actualizados para todos los países se toma una muestra de América Latina conformada por Brasil, Colombia, Paraguay y México. Similarmente, los únicos países con datos actualizados de la región de Asia son China y Japón.

Fuente: Elaboración propia con base en ALADI (2020) y Comtrade (Naciones Unidas, 2020).

En este escenario global, las exportaciones de la mayoría de los países de América Latina se contrajeron fuertemente, con caídas en abril que van desde el 14 % para el caso de Chile, al 57 % en Ecuador (Gráfico 6). A septiembre de 2020, las bajas (interanuales) se habían reducido al 21 % (Brasil) o menos y en algunos casos (Paraguay) se verificaron tasas positivas⁶.

⁶ En el caso de Paraguay, las tasas de crecimiento interanuales están distorsionadas porque sus exportaciones disminuyeron sensiblemente debido a la importante sequía que sufrió el país en 2019.

Gráfico 6. Variación interanual de las exportaciones de bienes en países seleccionados de América Latina, primer semestre de 2020



Notas: El gráfico muestra la variación porcentual interanual en las exportaciones de bienes de los países seleccionados. Por falta de datos actualizados para todos los países del mundo, se considera como global al conjunto de países presentados en el Gráfico 5 (EU-28, EE. UU., México, Brasil, Colombia, Paraguay, China y Japón).

Fuente: Elaboración propia con base en ALADI (2020) y Comtrade (Naciones Unidas, 2020).

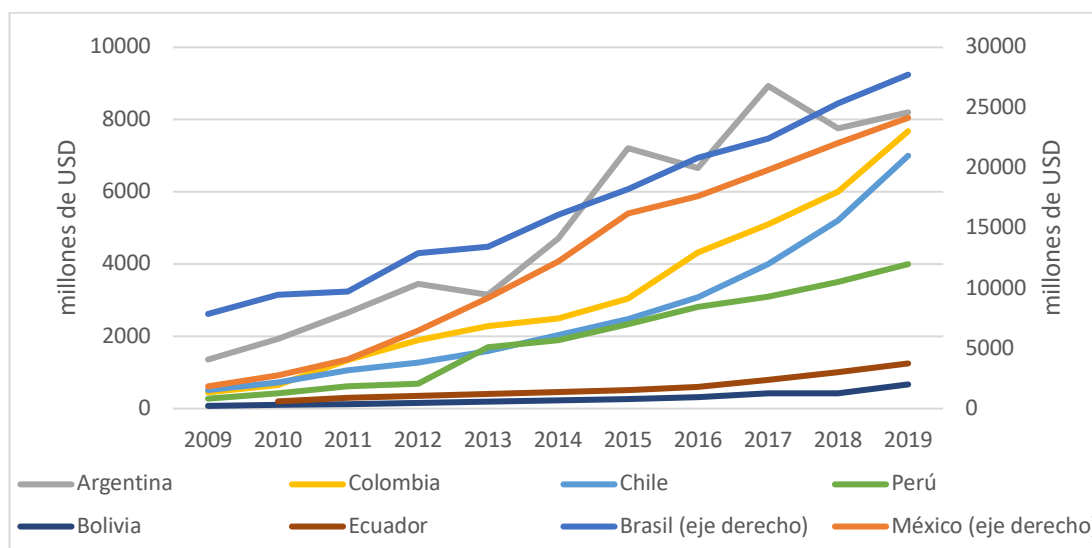
En un contexto de control parcial de la pandemia como el que está viviendo la región desde el último trimestre de 2020 y que se prolongará una buena parte del 2021, es interesante preguntarse si la digitalización de los procesos de comercio exterior —tanto en lo referente a trámites y procedimientos aduaneros como al registro y pago de las operaciones de venta vía plataformas de comercio electrónico— pueden desempeñar un papel preponderante y ser un vehículo para expandir las exportaciones. La evidencia sobre el volumen de ventas externas que se realiza vía plataformas de comercio electrónico es escasa y parcial. Además, es claro que esa digitalización de procesos puede tener impactos diferenciados por tipo de producto.

Aquellas exportaciones asociadas con servicios profesionales de consultoría y tecnológicos se prestan muy fácilmente para este tipo de canal digital, en comparación con bienes primarios o manufacturados. Si bien las plataformas pueden agilizar y reducir el costo de acceder a mayores clientes (esto es especialmente importante para las pymes), los bienes no pueden evitar la parte física de la transacción a través del traslado de los productos, para lo cual se requieren infraestructuras de almacenamiento, logística y transporte complementarias. Los datos disponibles a partir de fuentes privadas (Gráfico 7) muestran un aumento significativo del comercio electrónico en varios países de la región en los últimos años, pero no permiten diferenciar entre flujos domésticos y flujos transfronterizos⁷. A nivel global, la

⁷ Esta tendencia de aumento en el comercio electrónico que se verifica hasta 2019 se aceleró fuertemente durante 2020, cuando la necesidad de distanciamiento social y las cuarentenas obligaron a reemplazar las

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2019) estima que el comercio transfronterizo de las empresas para servir a los consumidores (B2C, por sus siglas en inglés) representa el 10 % de las ventas totales de comercio electrónico.

Gráfico 7. Evolución del comercio electrónico 2009-2019. Muestra de países de América Latina



Nota:

El gráfico ilustra el valor del comercio electrónico (compras por internet) para una muestra de países de América Latina en el periodo 2009-2019. Los valores para Brasil y México están representados en el eje derecho, dado el importante diferencial en los volúmenes comerciados entre países.

Fuente: Cámara Peruana de Comercio Electrónico (2020).

Varios estudios muestran que el incremento en el uso de internet y la banda ancha aumenta el comercio de bienes y servicios y la variedad de exportaciones⁸. Para las empresas, el uso de tiendas en línea y plataformas mundiales de comercio electrónico está asociado con mayores exportaciones y la diversificación de los mercados, así como con costos de comercio más bajos. Esto sugiere que internet y el comercio electrónico ayudan a los compradores a conocer e interactuar con facilidad con empresas en otros países y acceder a una variedad más amplia de productos y mercados, algo que era casi imposible antes de internet (Suominen, 2019).

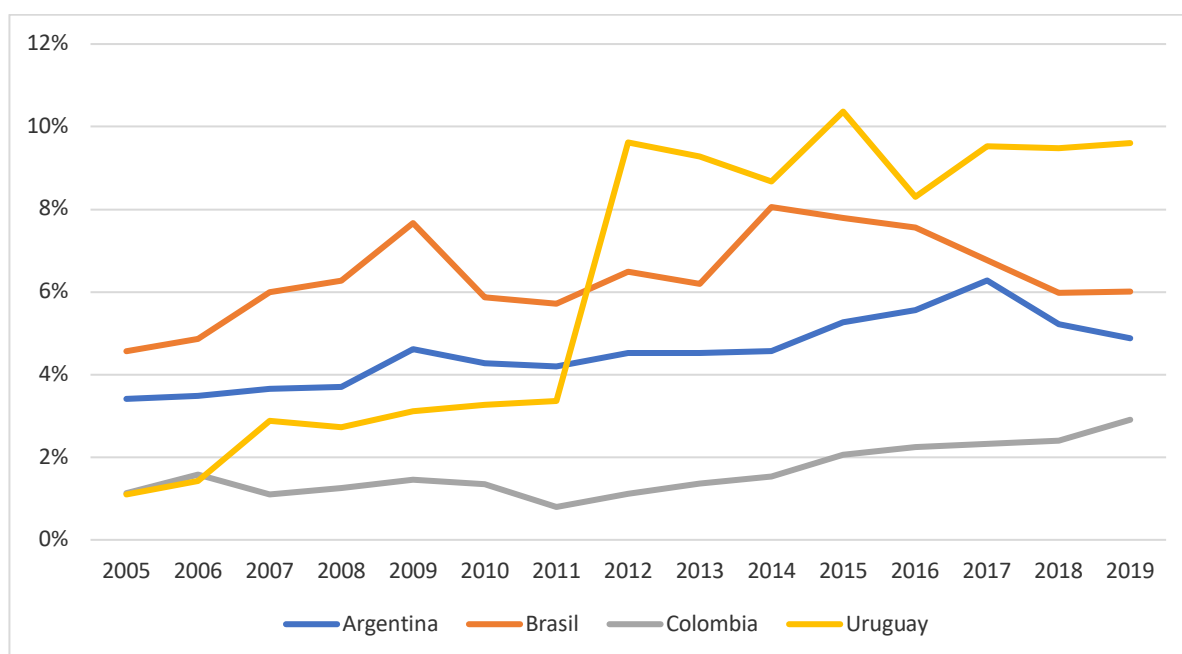
Como se mencionó, tanto la digitalización como una mayor conectividad virtual ofrecen importantes oportunidades para la exportación de servicios de alto valor agregado (tecnológicos y de conocimiento). Algunos países de la región ya están aprovechando esta posibilidad a partir del surgimiento de las denominadas *startups* o empresas de creación reciente (en parte motivado por la propia pandemia) y el crecimiento de firmas ya establecidas, que ofrecen servicios tecnológicos (*software* para comercio electrónico, diseño y administración de páginas web, ciberseguridad, almacenamiento

ventas físicas por los canales digitales. Datos para Colombia entre enero y agosto de 2020 dan cuenta de aumentos del 50 % en la cantidad de transacciones por esta modalidad (Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, 2020).

⁸ Ver Freund y Weinhold (2004; 2002); Riker (2014, 2015); Osnago y Tan (2016); Banco Mundial (2016).

de datos, gestión administrativa, educación, formación laboral, etc.) a empresas extranjeras (globales y regionales), las cuales tercerizan parte de sus procesos productivos a proveedores de la región. Para el conjunto de América Latina, esas exportaciones todavía no representan un valor muy relevante en el total de las exportaciones (alrededor del 2 % comparado con casi el 7 % para el promedio de la OCDE). No obstante, para un subconjunto de países estas ventas externas de servicios tecnológicos y de conocimiento se han dinamizado en los últimos años. El caso más notable es el de Uruguay, donde han pasado de representar el 3 % a casi el 10 % del total de las exportaciones (Gráfico 8).

Gráfico 8. Proporción de las exportaciones de servicios tecnológicos sobre el total de exportaciones en países seleccionados



Nota: El gráfico muestra el valor de las exportaciones de servicios tecnológicos y de conocimiento como porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios para los países seleccionados de América Latina en el periodo 2005-2019. Para clasificar los servicios, se utilizó el manual de Clasificación Ampliada de la Balanza de Pagos de Servicios, en su versión 2010 (CABPS 2010), y se consideraron como servicios tecnológicos y de conocimiento los ítems SJ1 (servicios de investigación y desarrollo), SJ2 (servicios de consultoría profesional y de gestión) y SJ3 (servicios técnicos, comerciales y otros servicios empresariales).

Fuente: Elaboración propia con base en OMC y UNCTAD (2020).

Otro aspecto en el que la irrupción del COVID-19 podría tener consecuencias es la estructura de las cadenas globales de valor. Como se mencionó previamente, la emergencia ocasionada por la pandemia afectó la provisión de suministros de insumos entre empresas localizadas en distintos mercados. Esta fragmentación de la producción, a pesar de lo que podría implicar en términos de mayores costos de transporte y otros costos de comercio, es beneficiosa porque genera ganancias de especialización, aumentando la productividad a lo largo de toda la cadena productiva (Blyde y Volpe, 2011). No obstante, estas ganancias fueron amenazadas por las disrupciones en la producción de insumos y partes que se dio a partir de la pandemia y que afectó a los países en distintos momentos del tiempo. Esto podría incentivar un proceso de *in-shoring*, en el cual las firmas prefieran abastecerse de proveedores más cercanos geográficamente (dentro del mismo país o en países vecinos).

Con anterioridad al surgimiento del COVID-19, las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos habían generado presiones políticas para que las empresas estadounidenses replantearan la estrategia de abastecerse con insumos chinos (Actis y Zelicovich, 2020). La pandemia podría estar reforzando este proceso. No obstante, es todavía muy temprano para juzgar o evaluar empíricamente la real magnitud de esta parcial reversión de los procesos de fragmentación de la producción a lo largo de las cadenas globales de valor. Mas allá de la evidencia que pueda o no recogerse, existe un argumento fuerte que tiende a minimizar el impacto de estos procesos y es que, como se mostró antes (Gráfico 3), las cadenas globales de valor tienen un fuerte componente regional, por lo que en su mayoría estos encadenamientos productivos son «cortos», expandiéndose en espacios geográficos regionales relativamente limitados (Antràs y Gortari, 2020). Ello facilita la coordinación entre clientes y proveedores, incluyendo aspectos ligados a las políticas públicas y las regulaciones, sobre todo si las empresas que participan en estos eslabonamientos están en países que pertenecen a acuerdos regionales de integración.

Costos intrarregionales y extrarregionales del comercio

Los determinantes del comercio internacional son múltiples. Entre ellos se destacan la tradicional teoría de las ventajas comparativas basadas en la dotación de factores, diferencias en la productividad sectorial entre países originadas en la tecnología y ganancias de escala, que, a su vez, permiten mayor especialización y la generación de variedades y fomentan el comercio intraindustrial (insumos). Todos estos argumentos teóricos son compatibles con el llamado «modelo gravitatorio de comercio internacional»⁹, en el que los flujos de exportaciones bilaterales entre países se explican, por un lado, por distintos factores que determinan los costos del comercio (p. ej., la distancia, los costos de transporte y logísticos, las tarifas, etc.) y, por el otro, en función del tamaño de las economías con respecto a la economía mundial. Este modelo ha sido sujeto de múltiples tests empíricos en los últimos 20 años y ha mostrado una sorprendente robustez en términos de sus resultados y capacidad predictiva¹⁰. A partir del trabajo seminal de Anderson y van Wincoop (2003), Novy (2013) desarrolla una derivación de la ecuación de gravedad, que muestra que para estimar correctamente el efecto de los costos del comercio sobre las exportaciones bilaterales, debe incluirse también el comercio interno, ya que la existencia de costos de comercio internacionales bilaterales no solo genera sustitución entre importaciones provenientes de diferentes orígenes, sino también entre estas y los bienes producidos localmente. A partir de este análisis (ver detalle en el apéndice), se puede derivar un indicador de costos del comercio internacional (relativo a los costos del comercio interno), que se relaciona inversamente con la razón entre el promedio geométrico de los flujos internacionales de intercambio bilaterales y el comercio doméstico en cada país. Este indicador se muestra en la siguiente fórmula:

$$\left(\frac{X_{ij} X_{ji}}{X_{ii} X_{jj}} \right)^{\frac{1}{2}} = \left(\frac{t_{ij} t_{ji}}{t_{ii} t_{jj}} \right)^{-\left(\frac{1}{2}(\sigma-1)\right)} \quad (1)$$

⁹ Ver Novy (2013).

¹⁰ Ver resumen de evidencia y como resolver diferentes problemas asociados con la estimación del modelo en Yotov et al. (2016).

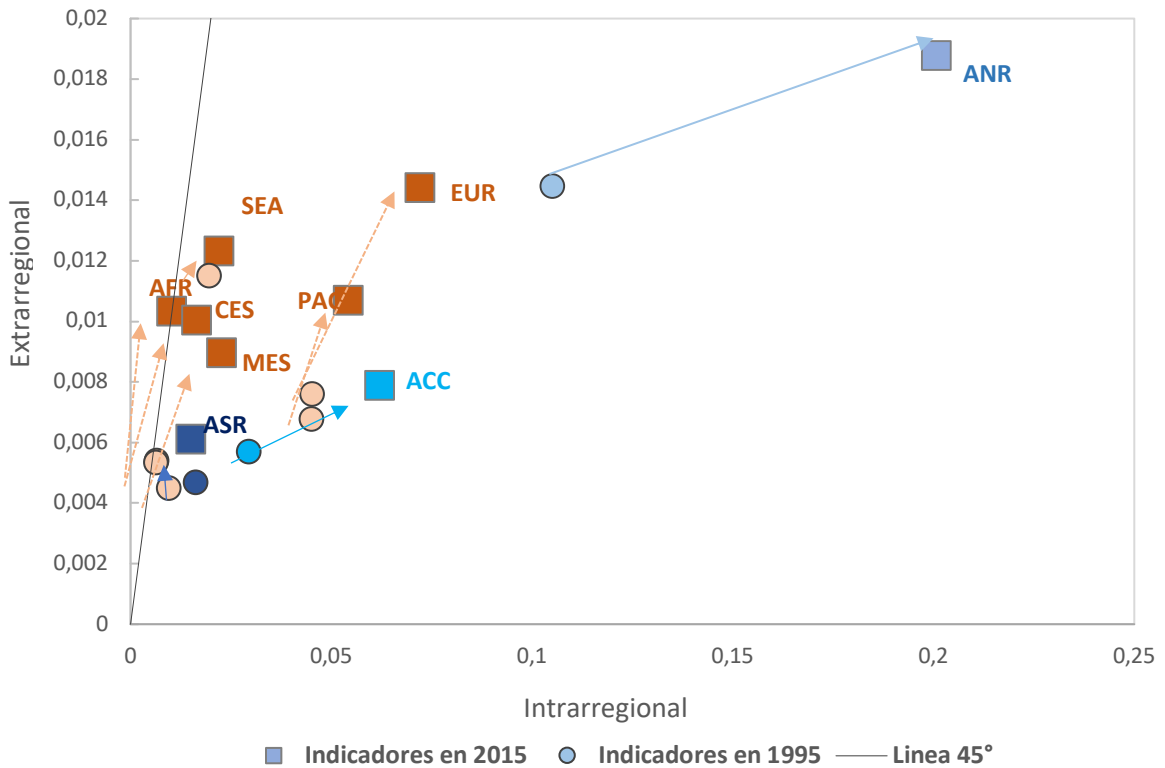
donde X_{ij} son las exportaciones del país i al país j ; X_{ii} es el comercio interno dentro del país i ; t_{ij} representa los costos del comercio involucrados en las exportaciones de i a j ; t_{ii} son los costos del comercio internos dentro del país i y $\sigma - 1$ es la elasticidad del comercio en relación a sus costos, que, en esta versión del modelo, depende de la elasticidad de sustitución entre variedades tanto importadas como domésticas, parámetro determinado por las preferencias. A partir de la ecuación (1) se ve claramente que los flujos de comercio internacionales bilaterales entre i y j relativos al comercio doméstico (un indicador de «proximidad» entre pares de países) serán mayores cuanto menor sea el promedio geométrico de los costos del comercio entre i y j y cuanto mayor sean los costos de comerciar las variedades domésticas. Al mismo tiempo, dados esos costos relativos, el comercio bilateral se reducirá cuanto más alta sea la elasticidad del comercio determinada por la sustitución entre las variedades importadas desde distintos orígenes y las domésticas (para $\sigma > 1$), ya que se puede evitar más fácilmente incurrir en esos costos reemplazando importaciones desde otros orígenes o , alternativamente, por producción doméstica.

Este indicador de «proximidad» (Vaillant et al., 2020) puede ser fácilmente calculado una vez que se tienen los datos correspondientes a flujos de comercio externo e interno expresados en valor bruto¹¹. El Gráfico 9 muestra las estimaciones de los indicadores de proximidad comparando los años 1995 y 2015 (lado izquierdo de la ecuación (1) para varias regiones del mundo, distinguiendo el comercio intrarregional versus el extrarregional. Esta distinción permite ilustrar cómo ha sido la tendencia a la integración de cada bloque y en qué medida ha estado determinada por la evolución de los costos del comercio dentro de la región y fuera de ella. La distancia de los segmentos describe la magnitud de dicha expansión, mientras que su pendiente, en comparación con la línea de 45 grados, muestra el sesgo que ha tenido en términos de comercio al interior de las regiones con relación al comercio con el resto del mundo.

En un extremo se destacan América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México) y la Unión Europea, donde se da un importante aumento del comercio, tanto global como dentro de la región, pero que claramente fue más intensivo en el margen regional, lo que reflejaría reducciones en los costos relativos del comercio entre los países vecinos en mayor magnitud que con los socios extrarregionales (y ambos mayores que la reducción de costos intranacionales). Dentro de América Latina, un patrón similar se observa para América Central y el Caribe, donde la expansión del comercio (y la reducción de costos implícita) ha tenido un marcado sesgo dentro de la subregión. Para el conjunto del continente asiático, también se observa una importante expansión de los flujos de intercambio internacionales, aunque con un leve sesgo hacia el comercio continental. En el otro extremo, sobresale América del Sur, donde el comercio internacional aumenta en una proporción reducida y, a la vez, tiene un sesgo hacia los mercados extrarregionales, sugiriendo que los costos del comercio se redujeron en mayor proporción hacia estos destinos, comparados con aquellos localizados dentro de la región. Esta evidencia reafirma parte de lo visto en el apartado previo, cuando se mostraron indicadores más simples de la evolución del comercio. Finalmente, en el caso de África, la expansión del comercio se mantuvo prácticamente sobre la línea de 45 %, lo que sugiere un patrón de evolución balanceado entre destinos regionales y extrarregionales.

¹¹ En Vaillant et al. (2020) se explica en detalle la metodología para el valor bruto del comercio interno (cercana al 40 %) a partir de los datos de cuentas nacionales de los países.

Gráfico 9. Indicadores de proximidad por regiones, 1995-2015



Notas: El gráfico muestra las estimaciones de los indicadores de proximidad (Vallant et al., 2020), comparando los años 1995 y 2015 para varias regiones del mundo y distinguiendo el comercio intrarregional (eje X) y el extrarregional (eje Y). La distancia de los segmentos describe la tendencia de integración de cada bloque y en qué medida esta se determina por la evolución de los costos del comercio dentro de la región y hacia el exterior, mientras que su pendiente en comparación con la línea de 45 grados muestra el sesgo que ha tenido en términos de comercio al interior de las regiones frente al resto del mundo. Regiones: África (AFR); América Central y Caribe (ACC); América del Norte (ANR); América del Sur (ASR); Asia Central, Eurasia y Sur de Asia (CES); Europa (EUR); Medio Este (MST); Pacífico (PCF); Sur de Asia y Este de Asia (SEA).

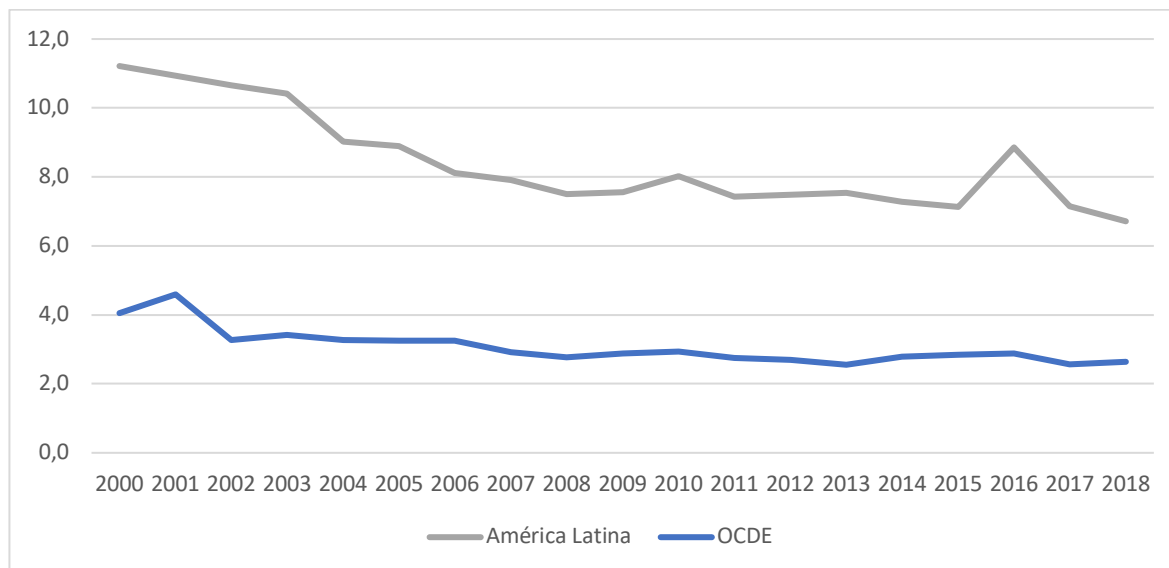
Fuente: Vaillant et al. (2020).

Estas estimaciones agregadas de costos del comercio descritas por los indicadores de proximidad resumen una serie de barreras arancelarias, no arancelarias, regulatorias y de facilitación del comercio, costos de transporte y logísticos, que afectan la competitividad de las firmas en la región vis a vis el resto del mundo. Si bien son útiles para una evaluación macro del grado en que las regiones y en particular América Latina han evolucionado en su inserción comercial internacional, no son prácticas para una discusión de política que identifique cuáles son las barreras al comercio más relevantes y qué tipo de medidas deberían aplicarse para promover un mayor comercio, sobre todo en el ámbito regional, donde se observa un marcado retraso. A continuación, se describen brevemente algunos indicadores que ayudan a evaluar la magnitud de cada una de estas barreras. Este diagnóstico será utilizado luego para identificar los principales elementos de una estrategia que promueva una mayor integración regional y global.

Aranceles y medidas no arancelarias

La región ha encarado desde mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa procesos de liberalización comercial a nivel unilateral y también en el contexto de acuerdos de libre comercio (ALC), negociados tanto con socios regionales como extrarregionales. Esos procesos han implicado importantes bajas en las tarifas efectivas aplicadas sobre las importaciones, aunque aún se mantienen altas en relación con lo que se observa en promedio para los países desarrollados (Gráfico 10).

Gráfico 10. Evolución de las tarifas promedio aplicadas en América Latina y la OCDE



Nota: El gráfico muestra la evolución de las tarifas promedio aplicadas (en porcentaje) a todos los productos en América Latina y la OCDE durante el periodo 2000-2018.

Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2020b).

No obstante, la información sobre tarifas por agrupaciones subregionales para el año 2017 muestra una importante heterogeneidad¹². Por un lado, los países pertenecientes al Mercosur son los que mantienen una alta protección en relación con otras subregiones de América Latina, principalmente Centroamérica, o con bloques externos. Por ejemplo, Mercosur aplica tarifas a los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la UE y Asia, que llegan casi al 8 % en promedio (Cuadro 5). Por otro lado, negociaciones realizadas entre el Mercosur y países de la Alianza del Pacífico han permitido una reducción importante en dicha protección (1,6 %), aunque, en el caso de México, los acuerdos entre este país y las economías más grandes del Mercosur (Brasil y Argentina) aún son limitados y persisten barreras arancelarias importantes (Mesquita Moreira, 2018; Mesquita Moreira et al., 2019). Asimismo, las tarifas entre Mercosur y Centroamérica se mantienen altas (entre el 6 % y el 8 %). Por otro lado, se puede ver que la liberalización interna dentro del Mercosur ha sido

¹² Las tarifas del Gráfico 10 y el Cuadro 5 no son estrictamente comparables por corresponder a distintas fuentes. En las tarifas mostradas en el Cuadro 5 se ha hecho un esfuerzo de actualización a fin de reflejar, en cada caso, la existencia de acuerdos de libre comercio que modifican las alícuotas, haciéndolas diferentes de las que declaran los países como nación más favorecida (NMF). Ver detalle en Teti (2020).

mayormente completada con tarifas promedio cercanas a cero. Ello se observa también con las tarifas internas de los otros bloques (diagonal principal del Cuadro 5), como el TLCAN, la UE y Asia, donde las tarifas internas aplicadas son muy reducidas (cero en el caso de la UE y el TLCAN y 2 % en Asia).

Dentro de la región, la Alianza del Pacífico mantiene tarifas externas de un nivel bajo con casi todos los bloques (menores o cercanos al 2 %, salvo con Asia, que son del 4,5 %) por lo que las preferencias arancelarias existentes dentro del bloque son reducidas (la tarifa interna es cercana a cero). Algo similar se observa para Centroamérica, aunque la tarifa aplicada allí (interna y externa) es un poco más elevada (entre el 4 % y el 6 % para la tarifa externa y el 2,8 % para la interna).

Por tipo de producto, la información (ver Cuadro A.1 del apéndice) muestra que el Mercosur mantiene una protección más alta en las manufacturas que en el sector primario (agrícola), mientras que en Centroamérica y los países de la Alianza del Pacífico se verifica el comportamiento opuesto. Además, las exportaciones de bienes agrícolas desde América Latina (y del Mercosur, en particular) enfrentan mayores aranceles en la UE y Asia.

Cuadro 5. Tarifas internas y externas por bloques comerciales, 2017

Región importadora	Región exportadora					
	UE	TLCAN	Mercosur	Alianza del Pacífico	América Central	Asean+3
UE	0,0	1,7	3,6	0,6	0,5	2,3
TLCAN	1,4	0,2	2,1	0,5	1,0	3,0
Mercosur	7,8	6,8	0,04	1,6	7,6	7,8
Alianza del Pacífico	1,1	0,6	1,2	0,3	2,2	4,5
América Central	4,3	3,3	6,3	3,7	2,8	6,3
Asean+3	6,2	6,5	6,9	5,9	6,8	2,0

Nota: El cuadro muestra las tarifas promedio aplicadas (en porcentaje) en 2017. La región importadora es el bloque comercial que impone la tarifa y la exportadora la que la recibe. Cuando se calculan las tarifas que aplica la Alianza del Pacífico a los países del TLCAN, se incluye a México en la Alianza del Pacífico y no en TLCAN, y viceversa.

Fuente: Elaboración propia con base en Teti (2020).

En resumen, es claro que se ha avanzado bastante en términos de reducciones tarifarias aplicadas. No obstante, los países del Mercosur aún mantienen cierta protección elevada en relación a países extrarregionales y en algunos sectores (como manufacturas), mientras que otras regiones (p. ej., la Alianza del Pacífico) tienen altas tarifas para algunos bienes agrícolas. Por otro lado, existe margen para reducir tarifas entre Centroamérica y el resto de las subregiones de América Latina y entre los países más grandes de la región: México, por un lado, y Argentina y Brasil, por el otro.

En relación a las barreras no arancelarias, estas se clasifican en medidas técnicas y no técnicas. Dentro de las primeras se encuentran, por un lado, medidas sanitarias y fitosanitarias y, por el otro, requisitos de etiquetado y técnicos de los productos, incluida la certificación, las pruebas y la inspección. Dentro de las no técnicas se incluyen medidas contra la competencia desleal (*antidumping*), compensatorias y de salvaguardia. También comprende restricciones cuantitativas, como requisitos de

Apertura comercial y productividad: desafíos y oportunidades tras la crisis sanitaria

licencias, cuotas y otras medidas de control de cantidades y prohibiciones de importación que no están relacionadas con barreras sanitarias y fitosanitarias o técnicas. Finalmente, estas medidas no técnicas incluyen controles de precios, ya sea para afectar los precios de los bienes importados, apoyar o estabilizar el precio interno de los productos competidores, o aumentar los ingresos fiscales.

La evidencia sobre el uso o aplicación de cada una de estas medidas no arancelarias para el año 2018 indica que las más comunes son las medidas sanitarias y fitosanitarias, que abarcan un 46 % del total para el mundo en su conjunto (Cuadro 6). Estas se utilizan con mucha intensidad en Centroamérica (62 %) y la Alianza del Pacífico (55 %) y en menor grado en el TLCAN (49 %), Asia (47 %), el Mercosur (41 %) y la UE (27 %). Le siguen los requisitos asociados con etiquetado y características técnicas de los productos, con un promedio del 20 % a nivel global, aunque son muy relevantes en la UE (43 % del total de las barreras no arancelarias). A continuación se sitúan las medidas no técnicas, como las *antidumping* y salvaguardias, licencias no automáticas, cuotas, prohibiciones y otros controles cuantitativos, con un 8 % a nivel global, y que, en comparación con el TLCAN y los bloques subregionales, como Centroamérica, son muy relevantes en el Mercosur (7 %) y la Alianza del Pacífico (6 %). La UE también aplica extensivamente estas medidas (11 % del total).

Cuadro 6. Uso de barreras no arancelarias como porcentaje del total de medidas por país o bloque, 2018

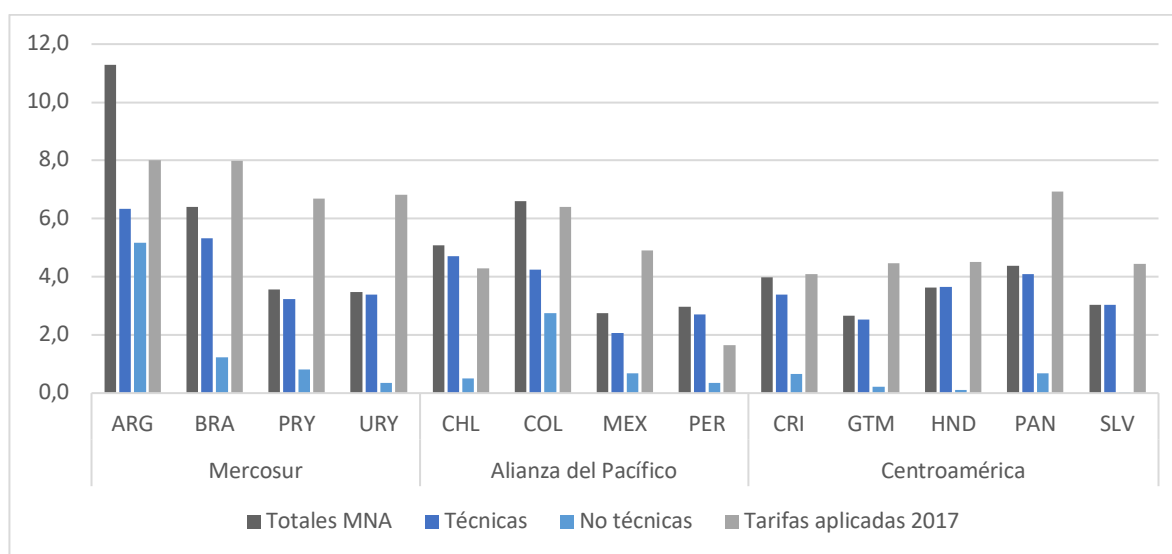
Medida	UE	TLCAN	Mercosur	México	Alianza del Pacífico	América Central	Asean+3	Total
Sanitario y fitosanitario (SPS)	27 %	49 %	41 %	6 %	55 %	62 %	47 %	46 %
Barreras técnicas al comercio	43 %	29 %	26 %	6 %	28 %	24 %	16 %	20 %
Inspecciones previas al envío y otros trámites	18 %	9 %	12 %	5 %	4 %	2 %	4 %	5 %
Licencias no automáticas, cuotas, prohibiciones y control de cantidades	11 %	2 %	7 %	32 %	6 %	2 %	7 %	8 %
Control de precios, incluidos impuestos y cargos adicionales	0 %	0 %	1 %	3 %	2 %	4 %	1 %	1 %
Medidas financieras	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Medidas que afectan a la competencia	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Medidas de inversión relacionadas con el comercio	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Medidas relacionadas con la exportación	1 %	11 %	13 %	47 %	4 %	6 %	25 %	19 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Nota: El cuadro muestra la participación de cada tipo de medida no arancelaria sobre el total de barreras de este tipo para el año 2018. Dado que una misma medida puede afectar a varios productos, hay diversas formas de contabilizarlas. En este cuadro, cada medida está multiplicada por la cantidad de productos a los que se les aplica. México se encuentra por separado para evitar una superposición entre la Alianza del Pacífico y el TLCAN.

Fuente: Elaboración propia con base en TRAINS (UNCTAD, 2017).

Este indicador, si bien es útil para evaluar el uso de las medidas por parte de los países, no permite evaluar el nivel de restricciones que estas barreras implican. Para ello se necesitaría poder estimar el impacto que tienen sobre el precio de las importaciones, esto es, calcular lo que podría ser un equivalente tarifario. La evidencia disponible sobre las tarifas equivalentes de las barreras no arancelarias (BNA) sugiere que estas pueden representar importantes restricciones al comercio y, en varios casos, ser en magnitud comparables o aún más altas que las barreras tarifarias (Gráfico 11). Por ejemplo, dentro del Mercosur, en el caso de Argentina, la suma de los costos de medidas técnicas y no técnicas implica un arancel equivalente para las importaciones del 11 %, más elevado que la tarifa externa promedio (del 8 %). En el caso de la Alianza del Pacífico, Colombia muestra una tarifa equivalente de BNA del 7 %, mientras que el arancel promedio es de 5,7 %.

Gráfico 11. Tarifa equivalente de barreras no arancelarias por países y bloques



Nota: El gráfico representa una estimación del equivalente *ad valorem* (EAV) de las barreras no arancelarias (promedio para el periodo 2013-2015). Se calculan como el arancel equivalente que sería necesario imponer para obtener el mismo cambio en la cantidad importada que ocurre debido a la presencia de barreras no arancelarias. El gráfico muestra las tarifas *ad valorem* equivalentes totales y desglosadas en medidas técnicas (sanitarias y fitosanitarias y requisitos de etiquetado, entre otras) y no técnicas (medidas comerciales, restricciones cuantitativas, controles de precios y medidas financieras, entre otras). Asimismo se muestran las tarifas aplicadas para el año 2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones del EAV de la base de datos de GTAP (Banco Mundial, 2020a) y Teti, (2020).

Costos aduaneros, logísticos y de transporte

A los costos que imponen las tarifas y barreras no tarifarias, tanto para las importaciones como a exportaciones dentro y fuera de la región, hay que sumar los costos ocasionados por la gestión de los trámites de aduana. También hay que agregar los correspondientes a otras agencias relacionadas con el comercio exterior (p. ej., sanidad animal) y la logística asociada con el transporte de la mercadería. La evidencia muestra que, a medida que las tarifas y otras barreras no tarifarias se van reduciendo, estos componentes del costo del comercio empiezan a tener cada vez más importancia en la competitividad de los países. Por lo tanto, la simplificación de trámites aduaneros y la mejora en infraestructura de logística y transporte, tanto doméstica como la que

conecta con los mercados internacionales, pueden desempeñar un papel muy relevante en la expansión del comercio (Mesquita Moreira et al., 2013; Mesquita-Moreira et al., 2008; Volpe Martincus, 2016). De hecho, este es un aspecto que naturalmente introduce un proceso de regionalización del intercambio, en la medida que estos costos de facilitación del comercio, logística y transporte se podrían reducir en mayor proporción para el intercambio entre países vecinos, y este proceso se potencia por la firma de acuerdos comerciales o la coordinación de políticas. En este caso, estamos en presencia de lo que en los debates de política se ha llamado «regionalismo abierto», ya que el comercio regional no se incrementa por distorsiones que generan desvío de comercio, sino por medidas que resultan en creación de comercio (Estevadeordal et al., 2008; Garriga y Sanguinetti, 1995).

La importancia de estos costos asociados con la logística, el transporte y los trámites aduaneros y fronterizos no pueden subestimarse. Por ejemplo, en Colombia la Encuesta Nacional de Logística menciona que estos costos pueden alcanzar el 25 % del valor de las ventas (se excluyen las microempresas); este valor debe compararse con costos logísticos del 13,5 % para operaciones dentro del mercado doméstico (CNC, 2020). En promedio, para América Latina, los costos logísticos asociados con el comercio exterior varían entre el 18 % y el 35 % del valor del producto. Sin embargo, pueden llegar a más del 45 % para las pymes, mientras que se reducen entre el 15 % y el 18 % para las empresas más grandes (FIEL, 2020; Guasch, 2011). Estas estimaciones claramente sugieren que esos costos están significativamente por encima de aquellos que hoy representan las barreras arancelarias y no arancelarias vistas previamente.

Los procesos involucrados en la facilitación del comercio, la logística y el transporte que afectan los costos del comercio exterior se describen en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Componentes del sistema logístico del comercio internacional

Componentes	Funciones	Instrumentos y procesos
Facilitación del comercio	Trámites aduaneros y otros servicios	Entrega y verificación de documentación, uso de las TIC y Ventanas Únicas de Comercio Exterior (VUCE).
		Rastreo e inspección de cargas (manejo de riesgo). Operadores Económicos Autorizados (OEA). Permisos de circulación de cargas internacionales
Infraestructura y servicios de transporte	Nodos de transbordo del comercio exterior	Puertos, aeropuertos, pasos fronterizos
	Traslado de carga	Carreteras internas e internacionales, tránsito marítimo y transporte aéreo

Fuente: Elaboración propia con base en FIEL (2020).

El sistema logístico del comercio internacional consta de dos componentes. El primero tiene que ver con los procesos de facilitación del comercio, relacionado con trámites aduaneros. Esto incluye el rastreo e inspección de cargas y el manejo de riesgos, la entrega y verificación de documentación (p. ej., certificados de origen, sanitarios y fitosanitarios), el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y Ventanas Únicas de Comercio Exterior (VUCE), para facilitar y agilizar estos trámites, entre otras tareas. El segundo se relaciona con la infraestructura de servicios de transporte, que incluye tanto los nodos de transbordo del comercio exterior

(compuestos, a su vez, por los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos) como los traslados de carga (que incluyen carreteras internas e internacionales, tránsito marítimo y transporte aéreo).

Facilitación del comercio

La facilitación del comercio comprende la simplificación, estandarización y armonización de los distintos procedimientos, documentos, pagos y requerimientos técnicos que condicionan el movimiento de los bienes, servicios o factores productivos entre países y que inciden en el costo final al consumidor (Maldonado y Pérez, 2020). Los procedimientos y documentación incluidos se refieren a formalidades aduaneras o de licencias de comercio exterior; sistemas de protección y seguridad (SPS); certificados de cumplimiento de requisitos técnicos del comercio, como los sanitarios; seguros y fletes; regulaciones de política comercial, como control de la competencia desleal, etc.

El rol de la facilitación en el comercio exterior es muy importante, ya que los inevitables controles fiscales pueden obstaculizar el flujo comercial (Barbero, 2010) y generar importantes sobrecostos en tiempo y dinero¹³. En el escenario internacional, el reconocimiento de esta importancia llevó a la conformación de organizaciones multilaterales, como la Organización Mundial de Aduanas (151 países miembros), con el objetivo de simplificar los procedimientos aduaneros mediante convenios entre sus socios y, más recientemente, la firma del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en vigencia desde febrero de 2017. El avance de este acuerdo es monitoreado por una encuesta anual realizada por las Naciones Unidas, a través de cada uno de sus organismos regionales¹⁴. En el caso de América Latina, la CEPAL es la institución encargada de realizar este relevamiento (CEPAL, 2019a).

Las medidas referidas a la facilitación del comercio son responsabilidad básicamente del sector público, y su modernización tiene un alto potencial de impacto. Los principales problemas de la gestión de facilitación del comercio se concentran en los puertos y en las zonas fronterizas. Bajo el enfoque actual, la facilitación es considerada a lo largo de toda la cadena de suministro y distribución. Es decir, implica la reducción de los costos directos e indirectos asociados a la gestión de bienes, los documentos y pagos relacionados en una operación logística, mediante la simplificación y armonización de procedimientos, pagos y documentación, sin hacer distinción entre las operaciones de aduanas, el tránsito internacional o el transporte local, y donde la competitividad depende en buena medida de la minimización de estos costos (Staples, 2015). En el Recuadro 1 se presentan algunas definiciones útiles.

¹³ Por ejemplo, de acuerdo a la información recabada en Volpe Martincus (2016), los tiempos de procesamiento de las exportaciones en la aduana uruguaya oscilaron entre 1 día y 31 días. Esta cifra máxima triplica el tiempo que demanda enviar un bien desde Montevideo, el principal puerto uruguayo, hasta Baltimore, en Estados Unidos, y equivale a 1,5 veces el tiempo necesario para llegar a Singapur.

¹⁴ Para ayudar a los países a comparar y reducir el tiempo y el costo del comercio transfronterizo, las comisiones regionales de la ONU realizan conjuntamente la Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible. Actualmente, la encuesta cubre 128 economías de todo el mundo y 53 medidas relacionadas con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC.

Recuadro 1. Componentes de la facilitación del comercio

Ventanilla única: permite que las partes involucradas en el comercio y transporte internacional utilicen documentos e información estandarizados, que se presentan en un único punto de entrada para llevar a cabo una exportación, una importación o circular en tránsito. Tal documentación incluye las declaraciones aduaneras, las solicitudes de permiso de importar o exportar y otros documentos, tales como los certificados de origen y las facturas comerciales.

Procesamiento conjunto en los pasos de frontera: el control aduanero conjunto en fronteras se refiere al procesamiento de documentación y la realización de inspecciones por la autoridad aduanera en un solo punto fronterizo, con el reconocimiento mutuo de los resultados de despacho e inspección de la autoridad aduanera asociada.

Operador económico autorizado: empresas que operan en el comercio exterior en forma continua y reciben una certificación que acredita prácticas de seguridad y transparencia, lo que les permite agilizar y reducir los tiempos de los procesos aduaneros (p. ej., inspecciones físicas de mercadería).

Intercambio electrónico de datos: conocido como EDI, constituye el intercambio estructurado de datos entre las aplicaciones de diversas organizaciones, lo que facilita sustancialmente la comunicación entre los actores públicos y privados del comercio y del transporte. El formato y secuencia en la transmisión de datos que se utiliza generalmente se denominan UN/EDIFACT, cuyo significado es intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte. Fue desarrollado por las Naciones Unidas para reemplazar a varios estándares anteriores incompatibles entre sí.

Circulación de carga en tránsito: en el caso de comercio entre dos países limítrofes, la circulación en tránsito significa que la salida de aduana se realiza en instalaciones habilitadas en el interior de los países, no en frontera. El riesgo de fraude es controlado con garantías bancarias o el propio camión del transportista.

Fuente: FIEL (2020) con base en referencias bibliográficas.

El uso de tecnología de la información para la facilitación del comercio en el estándar actual incluye las VUCE (Ventanillas Únicas de Comercio Exterior) y la transmisión electrónica de datos (por ejemplo, aquellas bajo los estándares del Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas). También comprende la utilización de algunos dispositivos, como etiquetas y códigos QR para reducir el tiempo de verificación de certificados, entre otras aplicaciones tecnológicas, que ofrecen una adecuada trazabilidad y seguridad de la cadena de suministro (Maldonado y Pérez, 2020).

Los Operadores Económicos Autorizados (OEA) son una respuesta de los organismos fronterizos ante el aumento de las amenazas de fraude y seguridad, introduciendo medidas más estrictas de control de las fronteras (inspecciones). Dado que estas medidas pueden generar costos adicionales para el comercio de las empresas y, por lo tanto, afectar negativamente sus actividades comerciales, estos organismos han implementado simultáneamente varias iniciativas para facilitar el comercio lícito en este nuevo contexto. Entre ellas, sobresalen los programas para «firmas confiables», orientados a lograr mayor seguridad en las cadenas de suministro, comúnmente denominados Programas de Operadores Económicos Autorizados (OEA). Las empresas que participan en estos programas son firmas certificadas por las administraciones aduaneras nacionales, quienes dan cuenta de que cumplen con los estándares relevantes de seguridad en sus cadenas de suministro, sobre la base de un análisis

completo y exhaustivo de sus plantas, así como de su comportamiento aduanero y tributario.

Los acuerdos para la circulación de carga en tránsito entre países limítrofes responden a la visión de la facilitación a lo largo de toda la cadena. Bajo ese modelo, los arreglos aduaneros se hacen en instalaciones del interior de cada país, sin detenerse en las fronteras. Se usan garantías bancarias para acotar los riesgos y en América del Sur es habitual utilizar el camión de traslado como garantía.

Para dar un contexto a las opiniones del sector privado sobre este crítico elemento de la facilitación del comercio, a continuación se repasan los últimos resultados de la encuesta mundial de la OMC (CEPAL, 2019a). La encuesta incluye tres conjuntos de preguntas referidas a: i) medidas generales de facilitación del comercio contenidas en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC; ii) medidas enfocadas en la facilitación del comercio digital, y iii) medidas enfocadas en la facilitación del comercio sostenible (Cuadro 8).

Los resultados generales muestran que la tasa promedio de implementación de los acuerdos y compromisos en los 18 países de la región participantes en esta encuesta fue del 69 %, 6 puntos porcentuales por encima del promedio mundial. Entre las regiones en desarrollo, América Latina es sólo superada por la región del Este y Sudeste de Asia, y, dentro de la región, México es el país con mejor desempeño.

Cuadro 8. Resumen de indicadores facilitación del comercio

Grupo	Medida
Medidas generales de facilitación del comercio	Publicación de leyes y reglamentaciones aplicables al comercio
	Uso de la gestión del riesgo
	Emisión de resoluciones anticipadas sobre clasificación arancelaria
	Establecimiento de programas de operador económico autorizado y de mecanismos de ventanilla única de comercio exterior
Medidas enfocadas en la facilitación del comercio digital	Pago electrónico de derechos aduaneros
	Solicitud y emisión electrónica de los distintos documentos requeridos para el comercio (por ejemplo, autorizaciones especiales y certificados sanitarios, fitosanitarios y de origen)
	Transmisión electrónica transfronteriza de dichos documentos
Medidas enfocadas en la facilitación del comercio sostenible	Orientadas a las pymes
	Comercio agrícola
	Participación de las mujeres en el comercio exterior

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2019b).

El buen desempeño en promedio oculta, sin embargo, disparidades entre países y un desbalance entre los aspectos con mejores y peores avances de implementación. Por ejemplo, se registran buenos avances en aspectos de transparencia (como el establecimiento de mecanismos de apelación independientes para las decisiones de aduanas, la publicación en internet de leyes y reglamentos aplicables al comercio, y la consulta a las partes interesadas sobre nuevas regulaciones comerciales); la simplificación de las formalidades aplicables al comercio (por ejemplo, mediante el

procesamiento previo a la llegada de las mercaderías, la aceptación de copias en papel o electrónicas de los documentos requeridos, la separación de la liberación de las mercancías de la determinación final de los aranceles aduaneros y medidas especiales de facilitación del comercio para operadores autorizados). Todos estos aspectos son los que cubre el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio puesto en marcha en febrero de 2017 por la OMC. En cambio, los capítulos de implementación más deficiente se refieren al comercio sin papeles, como el intercambio electrónico transfronterizo de certificados de origen, sanitarios y fitosanitarios, y la solicitud electrónica de reembolsos aduaneros.

Infraestructura de servicios y transporte

En relación a la infraestructura y servicios de transporte, los datos para 2018 muestran que aproximadamente el 95 % del total de las operaciones de comercio exterior de América del Sur se realizaron vía marítima. El traslado fluvial y lacustre ocupó un 3 % del total, el terrestre un 2 % y la vía aérea o ferrocarril menos del 1 % (FIEL, 2020)¹⁵. Esta distribución contrasta con la de América del Norte y Central, donde el tráfico carretero ocupa el 42 % del volumen trasladado internacionalmente, el 10 % corresponde al transporte ferroviario y el 48 % al marítimo (CEPAL, 2019b).

Este patrón de la distribución del transporte tan concentrado en el modo marítimo en Sudamérica está explicado en parte por el aumento de la proporción en el comercio total de productos agrícolas y mineros en los últimos años, que, en general, demanda infraestructura portuaria para facilitar la carga a granel. A su vez, esta producción tiene mayormente destinos extrarregionales. Por su parte, el comercio intrarregional ha sufrido bajas importantes en los últimos años, como se ha documentado previamente. Este comercio es más intensivo en transporte terrestre. Por ejemplo, los datos disponibles para el año 2017 indican que el principal modo de transporte es el marítimo, con un 56,8 % del volumen total y un 47,7 % del valor total, seguido por el transporte por carretera, con un 34 % y un 46,4 %, respectivamente. El transporte aéreo constituyó únicamente un 3,5 % del comercio intrarregional en términos de valor (FIEL, 2020). Estos números se aproximan a los mencionados para el TLCAN y Centroamérica, donde el comercio regional es mucho más relevante.

En el comercio regional, desempeñan un papel muy relevante, además de las carreteras, la infraestructura disponible y las regulaciones en las fronteras. Los pasos fronterizos son el espacio de comunicación directa entre dos países y, por lo tanto, su eficiencia depende de una simultaneidad de disponibilidad de infraestructura física y coordinación para la reducción de los costos del comercio. La importancia de estos pasos fronterizos en el comercio internacional entre algunos países de la región es muy significativa. Por ejemplo, los pasos de frontera entre Chile y Argentina viabilizan más del 70 % del valor de la carga intercambiada total. Es por eso que estos nodos requieren de una infraestructura adecuada, incluyendo instalaciones para servicios aduaneros, migratorios y sanitarios, entre otros. Muchos se ubican en las proximidades de los pasos internacionales habilitados.

¹⁵ El bajo volumen del comercio aéreo está claramente asociado con el mayor costo unitario de transporte y, por lo tanto, se concentra en algunos tráficos particulares vinculados al correo y, sobre todo, al comercio exterior de productos de mayor valor unitario o perecederos (medicamentos y material médico; dinero en efectivo, valores, tarjetas de crédito, metales preciosos y joyas; repuestos y partes industriales; alimentos frescos; flores; animales vivos; productos electrónicos).

Para facilitar los trámites aduaneros y otros controles en estos nodos, en varios países de la región se han establecido controles integrados de fronteras, sobre todo en aquellos de mayor tránsito. Por ejemplo, en el caso del Argentina y Chile, el Paso del Cristo Redentor (el más importante en movimiento de cargas) cuenta con un servicio integrado. Desde 2016, en Rivera (Uruguay), funciona un paso de control integrado binacional con Brasil (FIEL, 2020).

La opinión de las empresas y usuarios sobre la calidad de la infraestructura que apoya al comercio internacional señala que los puertos de América Latina se ubican como el área de mayor aporte potencial a la competitividad regional. Entre las medidas que deberían tomarse en cuenta para mejorar la eficiencia, se mencionan la reducción de los tiempos que pasan los buques en los puertos, a través de la planificación de las escalas en forma coordinada con la disponibilidad de la carga. Estos procesos se podrían fortalecer mediante una mayor digitalización de las diversas tareas. Los aeropuertos, en general, muestran mayor eficacia para el manejo de la carga correspondiente al comercio internacional. Por su parte, las opiniones de las empresas operadoras de transporte y comercio exterior sobre la calidad y eficiencia de la infraestructura disponible en los pasos fronterizos indican que la misma es más débil que en los puertos y aeropuertos. Este resultado se debe, muy probablemente, a la diferencia en la organización de cada tipo de nodo. En el caso de puertos y aeropuertos, la infraestructura y su administración corresponde, mayoritariamente, al sector privado, a través de concesiones o en propiedad. En el caso de los pasos fronterizos, toda la operación depende mayoritariamente de los Estados. Si bien se verifica que algunos pasos han recibido importantes inversiones y mejoraron su coordinación gracias a la integración binacional, otros funcionan con mayores obstáculos. Con todo, las opiniones en promedio indican que hay un gran espacio para mejorar.

Una agenda de políticas para fortalecer la integración comercial regional y global

El diagnóstico presentado en las secciones previas muestra que, aun antes de la pandemia, la participación de América Latina en el comercio global era baja y se mantenía estancada desde hacía décadas. Ello se explica en parte por el bajo nivel de comercio intrarregional. Por lo tanto, una agenda de políticas que promueva una mayor inserción de las empresas de la región en los flujos de comercio internacional, para impulsar el empleo y la productividad, debe contemplar un mayor aprovechamiento de dicho espacio dentro del continente (y subcontinente), de manera que sirva de plataforma para proyectarse a nivel global. Ya se ha visto cómo, en el caso de la UE y Asia e incluso en América del Norte, el comercio entre países vecinos es muy significativo y explica una buena parte de la expansión de su comercio internacional. Cabe preguntarse entonces ¿por qué América Latina no ha podido avanzar en esta materia a pesar de los más de 20 años que acumula de iniciativas de acuerdos de libre comercio a nivel regional?

La evidencia, que fue presentada en el tercer apartado de esta nota, muestra que, por el lado de los aranceles, casi el 85 % del comercio en la región está prácticamente liberado o con aranceles relativamente reducidos (Estevadeordal y Suominen, 2009), aunque persisten algunos nexos, como la liberalización del comercio en Centroamérica y otras subregiones, y entre México, por un lado, y Argentina y Brasil, por el otro. También subsisten barreras no arancelarias que, como se vio, implican en algunos casos tarifas equivalentes relativamente altas. Si bien estas barreras no son muy distintas de las que tienen otros países y regiones del mundo, esto no quiere decir que

no haya que trabajar en su eliminación o al menos su homogeneización, transparencia y previsibilidad. Es por ello que, como se argumentará a continuación, la agenda para lograr una mayor integración regional debería ir más allá de los aranceles y barreras no arancelarias convencionales.

En lo que respecta a la facilitación del comercio y la mejora de la infraestructura para reducir los costos del comercio asociados con los procesos aduaneros, tienen un rol preponderante en la agenda de integración los trámites de comercio exterior y los costos de transporte de las mercaderías, tanto dentro de los países (hasta llegar a los nodos de transbordo) como en los pasos fronterizos y en los puertos y aeropuertos de salida. Como se documentó previamente, estos otros costos del comercio tienen cada vez más impacto en los flujos de exportación e importación, una vez que las barreras arancelarias y no arancelarias disminuyen. Por otro lado, existe una agenda de negociación externa relacionada con la homogeneización de las regulaciones (p. ej., inversión extranjera directa, energía, circulación de mano de obra y permisos laborales, normas de origen), que son muy relevantes para fomentar una mayor integración productiva y que, junto con las otras acciones de facilitación del comercio e infraestructura, permiten la creación de cadenas regionales de valor (CRV), lo que promueve un mayor comercio (en este caso en insumos intermedios y servicios) y ganancias en eficiencia y productividad.

Antes de detallar algunas acciones concretas en estas áreas de política, conviene mencionar que estos temas se pueden instrumentar dentro de los esquemas existentes de integración. Como no implica mayor acción por el lado arancelario en sectores específicos, esos esquemas no enfrentarían las típicas resistencias de grupos y sectores económicos que podrían sentirse perjudicados. Tampoco estas medidas representan políticas de apertura comercial discriminatoria, como sucede con la reducción de aranceles en el contexto de los acuerdos de libre comercio. En general, se aplican y benefician a todos los flujos comerciales tanto regionales como extrarregionales. Sin embargo, en la práctica, pueden tener mayor impacto en el comercio regional o con países vecinos, dado que algunas de ellas (mejor infraestructura en pasos de frontera, convenios de homologación mutua de certificados de normas de origen o fitosanitarios digitales, etc.) pueden beneficiar más que proporcionalmente al comercio entre vecinos y así hacer menos «densas» las fronteras para el intercambio de bienes y servicios. En otras palabras, se trata de una agenda muy pragmática y poco «ideologizada», que puede ser muy provechosa para impulsar el comercio regional.

Facilitación del comercio y la digitalización de los servicios de comercio exterior

Como se vio antes, los costos asociados con los trámites aduaneros y de frontera son muy relevantes e insumen tiempos y recursos que reducen la productividad de las economías. Esto, a su vez, puede ser particularmente importante para las pymes, ya que el menor nivel de operaciones implica que estos costos afectan más su competitividad.

En este sentido, la facilitación del comercio puede solucionar algunas de las barreras u obstáculos previamente indicados y permitir que las pymes aumenten su participación en el comercio internacional. Aunque las medidas de facilitación del comercio favorecen a todas las empresas, los beneficios para las pymes podrían ser superiores dado que, a diferencia de las grandes empresas, enfrentan mayores desafíos en su proceso de internacionalización. Según estimaciones de la OMC (2015), la aplicación

integral del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) podría reducir los costos comerciales a nivel global en un 14 %.

En esta misma línea, un estudio de la OCDE (2018) estima que la plena aplicación de todas las disposiciones del AFC tiene el potencial de reducir los costos comerciales entre un 12 % y un 18 %, con las mayores ganancias para los países de bajos ingresos. Sobre el particular, la OCDE recalca que las políticas que más contribuirán a la reducción de los costos comerciales son las medidas de armonización y simplificación de los documentos comerciales, la automatización de los procesos fronterizos, la optimización de los procedimientos y formalidades comerciales y la disponibilidad de información sobre aspectos prácticos del comercio. En el caso de América Latina y el Caribe, de acuerdo con el estudio de la OCDE, dichas medidas generarían las mayores reducciones en los costos comerciales (7 %).

Entre las dificultades que experimentan las pymes en su proceso de internacionalización se encuentran la falta de acceso a información especializada y aspectos prácticos sobre el comercio, la ausencia de mecanismos institucionales para la realización de consultas y la no conformidad con las normas internacionales (ESCAP, 2016). Es indudable que algunas medidas de facilitación del comercio pueden resolver obstáculos específicos que enfrentan las pymes para participar en los mercados internacionales y contribuir a su proceso de internacionalización. En este contexto, la VUCE es una de las medidas de facilitación del comercio clave para solucionar esos desafíos. La VUCE en Costa Rica es un caso muy interesante de impactos positivos de estas medidas sobre las exportaciones y, en particular, de las ventas externas de las pequeñas y medianas empresas (ver el Recuadro 2).

Un análisis comprehensivo sobre el estado de la VUCE en América Latina se puede encontrar a partir de los resultados de la encuesta citada previamente de las Naciones Unidas, sobre implementación de las medidas de facilitación del comercio, que incluye un módulo sobre VUCE. Los resultados de la encuesta indican que en América Latina y el Caribe, la tasa de implementación de esta herramienta aumentó entre 2015 y 2019, alcanzando un promedio del 67 % en la última medición. La tasa promedio de implementación en 2019 en América del Sur (81 %) es inferior a la de América Central y México (93 %). Por el contrario, el Caribe presenta un rezago considerable en la implementación de este sistema (28 %).

No obstante, el proceso de implementación muestra en la práctica retrasos importantes. De los 32 países de América Latina y el Caribe miembros de la OMC, sólo 8 (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay y Uruguay) notificaron la puesta en práctica de las VUCE en la categoría A¹⁶.

¹⁶ La base de datos del AFC contiene las notificaciones y ratificaciones de los miembros, las cuales se clasifican en tres categorías: A, B o C. La categoría A significa que el país se compromete a aplicar las disposiciones en el momento de la entrada en vigor del AFC; la categoría B indica que el país requiere un periodo de transición después de la entrada en vigor del AFC y antes de la aplicación de la disposición; la categoría C indica que el miembro requiere asistencia y apoyo para dotarse de capacidades para aplicar la disposición en el futuro.

Recuadro 2 La VUCE de Costa Rica: un ejemplo de simplificación y agilización de procedimientos

La VUCE de Costa Rica fue creada por la Ley 7638 en noviembre de 1996. Opera electrónicamente para importación y exportación y tiene un funcionamiento dual en módulos: el externo, en el cual operan el exportador, el importador y las agencias de aduana, y el interno, en el que interactúan las diferentes autoridades y entidades públicas. A pesar de ser un país pequeño, el proceso de exportación e importación antes de la VUCE exigía la participación de 22 entidades, con sus correspondientes formularios distintos y la duplicación tradicional de información. Todos los trámites se concentraban en la capital y no existía una coordinación entre el sector público y el privado. Es por ello que la VUCE contribuyó a lograr un Estado más moderno, atractivo para la inversión, la producción y las exportaciones.

Con la VUCE, se han integrado al sistema las diferentes entidades públicas que emiten autorizaciones y certificados sanitarios, de origen y otros. Pero su particularidad es el importante papel que desempeña el sector privado, ya que tiene una participación directa en la concepción estratégica y la administración del instrumento. Esto garantiza la rápida adaptabilidad de la herramienta cuando sea necesario, así como una mayor estabilidad y sostenibilidad en el funcionamiento, desde el punto de vista administrativo y financiero. Además, favorece un modelo de pago por los servicios, que garantiza recursos para la operación de la VUCE, al tiempo que impone la obligación de calidad. Por ejemplo, incorporó rápidamente mejoras tecnológicas, como el SIVUCE (Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior), herramienta creada para reducir los costos de intermediación de las exportaciones (sobre todo de las pymes) y aplicar mayor agilidad en las operaciones. El SIVUCE se desarrolló de forma gradual, y tuvo un impacto positivo sobre las exportaciones, beneficiando mayormente a aquellas firmas que coordinaban su tarea con muchas agencias localizadas de otras regiones (CAF, 2012).

En 2011, la filial en Costa Rica del Centro de Comercio, Innovación y Productividad del Instituto de Tecnología de Georgia (Georgia Tech) realizó un estudio para estimar los potenciales ahorros que podría generar el sistema en materia de costos, tiempos e impacto ambiental. El estudio calculó que el nuevo sistema de la VUCE podría generar un ahorro promedio del 79 % en tiempo y un 78 % en costo total para el trámite de los permisos de exportación e importación, acompañado de una reducción promedio del 96 % en las emisiones de CO₂ y un 66 % en el consumo de papel (Thorrens, 2020).

La VUCE de Costa Rica se fue modernizando progresivamente y, en marzo de 2014, se implementó la VUCE 2.0, un sistema interoperable, que permite intercambiar información de manera automatizada, facilitando el intercambio de requisitos que surgen de las regulaciones y tratados internacionales. Como resultado, se logró: mayor rapidez para la obtención de permisos y certificaciones, reduciendo los costos y tiempos de espera; disponibilidad de los servicios de todas las instituciones involucradas en frontera las 24 horas, los 7 días de la semana, los 365 días del año; la implementación del uso de la firma digital en todas las gestiones, elevando sus niveles de seguridad; la aplicación de pagos electrónicos en todas las transacciones; la trazabilidad en todos los procesos que se realizan a través del sistema; y la disminución del consumo de papel, con miras a un funcionamiento 100 % automatizado y electrónico (BID/INTAL, 2018).

El 60 % de los países de la región notificaron las disposiciones sobre la VUCE en la categoría C. La solicitud más frecuente está relacionada con las TIC (84 %), seguido por los recursos humanos y la capacitación (68 %) y los procedimientos institucionales (53 %). Estos datos sugieren que falta un largo camino por recorrer, principalmente en el Caribe y Centroamérica, respecto de la implementación de las VUCE.

El estudio de la OCDE (2018) coincide con el análisis de las Naciones Unidas en el que la arquitectura tecnológica es el área con el mejor desempeño en general de las VUCE, con pequeñas diferencias entre los países. Por el contrario, se observaron grandes diferencias en las demás áreas de implementación de este tipo de instrumentos. La mayor disparidad se evidenció en la cuestión de interoperabilidad, la dimensión más desafiante de las VUCE y en la que todos los países se encuentran en una etapa temprana. Conforme a estos indicadores, los países de América Latina y el Caribe se sitúan por debajo del desempeño promedio de todos los países evaluados, excepto en el indicador de arquitectura tecnológica.

En resumen, al revisar el diseño y funcionamiento de la mayoría de las VUCE en la región, se observa que su alcance se limita a los trámites y procedimientos de comercio exterior, lo que ha sido exitoso en la reducción de tiempos y costos para las empresas. Sin embargo, el aporte directo de las VUCE en la internacionalización de las pymes es todavía limitado. Pese a que se han logrado grandes réditos con el enfoque B2G (como se conocen los procesos de las empresas con los Gobiernos [tramitología]), se requiere un cambio profundo en la concepción de la VUCE para convertirla en una pieza fundamental para la internacionalización de las pymes. De hecho, en algunos países, las VUCE se están convirtiendo en plataformas que van más allá de los trámites aduaneros, ofreciendo servicios de asesoramiento de mercado, acceso a financiamiento y otros instrumentos de tipo B2B (entre empresas). El caso de la revisión de las VUCE en Perú y Uruguay es paradigmático en este sentido (Thorrens, 2020).

Infraestructura de transporte y logística para el comercio y el desarrollo

En el apartado anterior se explicó que los costos logísticos asociados con el transporte son muy relevantes para el comercio exterior. Esto se refiere no solo a las infraestructuras en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, sino también a la infraestructura de transporte interna, que conecta distintos territorios del país con los puntos de salida (Mesquita Moreira et al., 2013). En América Latina existen importantes iniciativas para mejorar la infraestructura y fortalecer la integración física de los países tanto dentro de la región como con terceros países y regiones. Dado que estas inversiones suelen implicar grandes desembolsos y muchas veces involucran a más de un país, es importante disponer de una institucionalidad que permita planificar y ejecutar estas inversiones reduciendo la incertidumbre. Parte de esta institucionalidad está contemplada en los acuerdos comerciales existentes, como el FOCEM en el Mercosur o el FIAP en la Alianza del Pacífico. Por otra parte, existen iniciativas supranacionales, por fuera de los acuerdos comerciales, que también contemplan mecanismos de financiación de obras para los países participantes. Dentro de estas iniciativas se encuentra el proyecto Mesoamérica, que une México con Centroamérica, y una iniciativa mucho más ambiciosa, referida como IIRSA/COSIPLAN (siglas que designan la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana y al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento) que nació bajo la órbita de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008, con una escala subregional.

En la práctica, los resultados de estas iniciativas han sido mixtos. El hecho de estar asociadas con iniciativas de integración o ser parte de acuerdos amplios de cooperación regional les ha dado visibilidad y han recibido apoyo político de los países. Sin embargo, a la hora de avanzar en la implementación de estas iniciativas se han detectado algunas fallas que son comunes a los planes de inversión en infraestructura nacionales, pero que pueden potenciarse cuando se trata de iniciativas multinacionales. Por un lado, está la necesidad de fortalecer las capacidades de

identificación, evaluación y planificación de los proyectos. IIRSA ha hecho un esfuerzo importante en estas dimensiones con la colaboración del BID y CAF. En ese sentido, se ha podido identificar un inventario de 563 proyectos (470 nacionales, 88 binacionales y 5 multinacionales) que cubren las áreas de transporte, energía y telecomunicaciones, con una inversión estimada en 215.000 millones de dólares. Del total de proyectos, 161 ya han sido concluidos y 403 se encuentran en cartera.

Tanto el BID como CAF tienen programas de corredores de integración que incorporan muchos de estos proyectos de infraestructura identificados bajo el esquema de IIRSA y están promoviendo su puesta en marcha. Estos proyectos de corredores tratan de ver la infraestructura de integración desde un punto de vista integral, promoviendo no solo proyectos de transporte (p. ej., carreteras), sino también el mejoramiento de fronteras, puertos que se conectan entre sí e inversiones en conectividad digital (Farromeque, 2019). Las infraestructuras de digitalización para conectar países y regiones dentro de los territorios son muy relevantes en estos tiempos de pandemia, ya que la necesidad de aislamiento social ha valorizado esta tendencia a la digitalización de procesos y servicios. Los flujos de comercio y la operatoria de logística y trámites que esta requiere no está exenta de esta necesidad.

Pero, para avanzar en la ejecución de estas obras, se requiere no solo fondos para la financiación de las inversiones, sino también recursos para los estudios previos de inversión y evaluación. Muchas veces los proyectos se demoran o implican mayores costos por diseños mal preparados. Con el objetivo de no incurrir en esos problemas, CAF ha aportado fondos para estas tareas a través de su Programa de Preinversión de Infraestructura (PPI). De todas formas, más allá del esfuerzo de la banca multilateral de desarrollo, la falta de recursos públicos nacionales y el acceso a otras fuentes de financiamiento han conspirado contra una implementación más eficiente de estas inversiones. Se requiere más esfuerzo y cooperación regional para comprometer a los países en esas iniciativas.

Medidas para facilitar la integración productiva: regulaciones sectoriales y reglas de origen

Hasta ahora, se ha asumido que la reducción de costos asociada a los trámites aduaneros, el transporte y la logística pueden promover una mayor integración productiva vía el aumento del comercio de bienes y, sobre todo, de insumos intermedios y servicios. Sin embargo, estos efectos podrían también potenciarse si se promueve la homogeneización de las regulaciones nacionales (o su eliminación), para facilitar el libre flujo entre las economías de otros factores productivos (más allá de partes o insumos intermedios), como es el caso de los servicios de transporte y energía, trabajo y capital. También son muy importantes las regulaciones sobre reglas de origen, que, si son muy estrictas, impiden la especialización productiva de las economías y la integración de distintos componentes producidos en diferentes localizaciones en los bienes exportados a la región y al mundo.

En temas regulatorios sectoriales, por ejemplo, en los servicios de transporte, habría beneficios para promover, a través de una homogeneización de las regulaciones entre países vecinos, el surgimiento de un mercado más amplio para estos servicios, que diera origen a una mayor competencia, ganancias de economías de escala y el desarrollo de empresas de transporte y logística que operen en distintos países. Medidas en esa dirección pueden reducir costos y facilitar los flujos de comercio. Algo similar se aplica al sector de energía; aquí, la convergencia regulatoria (además de las inversiones en infraestructura requeridas) podría profundizar la integración que se ve facilitada por la cercanía geográfica. Esta integración origina beneficios, mejorando la

seguridad de la oferta tanto en el corto como en el largo plazo. También el intercambio de energía genera economías de escala en la provisión. Además, a través del comercio, se consiguen reducciones de costos para este insumo tan importante en la producción, lo cual impacta en la productividad de muchos otros sectores económicos. Otras regulaciones relevantes para impulsar la integración productiva son las referidas a la promoción de la inversión extranjera directa, el libre movimiento de mano de obra (sobre todo profesional) y de capital entre las economías de la región. Estas medidas promueven la participación de las empresas de la región en las cadenas globales de valor. Estas cadenas, como se vio en el segundo apartado, tienen un importante componente regional, que ciertamente está subexplotado en América Latina.

Un tema regulatorio muy relevante para lograr esta mayor integración productiva tiene que ver con las reglas de origen. Como se mencionó arriba, estas reglas pueden impedir procesos de integración productiva y comercio intraindustrial dentro de la región si restringe la posibilidad de que los insumos provenientes de países vecinos no computen como origen local y ello trabe las exportaciones, tanto a destinos regionales como extrarregionales (Olarreaga, 2020). Este problema se puede ver agravado en el caso de que los múltiples acuerdos de libre comercio existentes en la región tengan diferentes normativas incompatibles entre sí. Cadestin et al. (2016) sugieren que, efectivamente, las complicadas reglas de origen asociadas con los acuerdos preferenciales dentro de la región han constituido una barrera para la integración, no solamente en cadenas de valor regional, sino también globales, ya que dificultan el uso de insumos originados en el resto del mundo. La solución para este tipo de problema pasa por la homogeneización de esas regulaciones y permitir la acumulación de estos requisitos de valor agregado doméstico entre países socios que pertenecen a diferentes acuerdos. Un paso en este sentido lo ha dado la Alianza del Pacífico.

Reflexiones finales: la institucionalidad para sostener las políticas de integración

América Latina ha avanzado en su estrategia de inserción internacional a partir de importantes esfuerzos de liberalización implementados en los últimos 30 años. Este esfuerzo ha combinado estrategias de liberalización unilateral durante los años noventa con acuerdos regionales que fueron establecidos desde mediados de esa década y cobraron impulso en la primera década del siglo XXI. Al principio, estos acuerdos estuvieron focalizados en renovar o crear nuevas iniciativas subregionales (Comunidad Andina de Naciones [CAN], Mercado Común Centroamericano [MCCA], Comunidad del Caribe [CARICOM], Mercosur). Luego se extendieron en acuerdos de libre comercio bilaterales (liderados por Chile y México), que cubrieron nexos entre países de la región no abarcados por esas iniciativas. La Alianza del Pacífico, que surgió en 2011, fue el resultado de la consolidación de estos ALC bilaterales, que ya unían a Chile, Colombia, Perú y México. Este impulso de la integración regional implicó la celebración de 33 acuerdos, que en la práctica cubren aproximadamente un 85 % del intercambio entre América Latina y el Caribe (Mesquita Moreira, 2018). Simultáneamente con este proceso, varios países sellaron acuerdos Norte-Sur; el más emblemático de todos fue el TLCAN en 1994, involucrando a México con sus vecinos del Norte (que fue revisado recientemente), pero también a Chile, Colombia, Perú y México, que continuaron emprendiendo iniciativas extrarregionales con Estados Unidos, Europa y países del Asia.

Las consecuencias de todas estas iniciativas de integración, tanto regionales como extrarregionales, han sido un importante aumento en el nivel de apertura de los países, medido por el comercio como proporción del PIB. Este crecimiento en el comercio ha tenido también impactos positivos en el crecimiento de largo plazo (Estevadeordal y Taylor, 2013; Mesquita Moreira et al., 2019) aunque quizás no de la magnitud esperada, lo que pudo contribuir a generar cierta decepción con sus resultados y con la idea de que la apertura comercial es un elemento esencial para promover el desarrollo en la región (Rodrik, 2006). En parte, la crítica apunta a que la institucionalidad que apoya a las políticas de apertura global y regional no han sido eficaces para sostener los avances en la integración. Este razonamiento encuentra algún apoyo en varios casos donde los ALC subregionales han sufrido retrasos en su desarrollo o incluso retrocesos (p. ej., Mercosur y CAN), en parte debido a las crisis macroeconómicas sufridas por varios de los países que los componen y también por cuestiones ideológicas y volatilidad política, que han impedido consensuar medidas para reducir las barreras y expandir el comercio.

Más allá de estas cuestiones institucionales, también hay una percepción de que, dado el tamaño de las economías y su especialización productiva en bienes primarios, existen pocas posibilidades de que el comercio regional se pueda expandir en forma significativa sin generar costos por desvíos de comercio significativos (Bown et al., 2017; Mesquita Moreira, 2018). Sin embargo, este pesimismo no se condice con la interesante evidencia que surge de lo ocurrido en Centroamérica, donde el comercio intrarregional ha tenido una dinámica muy interesante en los últimos años, en buena parte impulsada por bienes manufacturados e insumos. Claramente, no se espera que la región llegue a niveles de comercio como la UE o Asia, donde la presencia de grandes «países-factorías» (p. ej., China y Alemania) son un determinante muy importante del intercambio regional, pero es evidente que América Latina y el Caribe aún tienen camino por recorrer para impulsar la integración. Entonces, ¿qué queda por hacer para afianzar el comercio regional y que esta agenda fortalezca también la integración global (regionalismo abierto)?

En primer lugar, falta completar algunos nexos en la liberalización tarifaria entre las economías. Por ejemplo, si bien México ha celebrado acuerdos con los países del Mercosur, aquellos firmados con Argentina y Brasil tienen un alcance muy parcial, por lo que su extensión podría arrojar importantes ganancias dado el tamaño y la diversificación de las economías (y su complementariedad). Siguiendo con el Mercosur, salvo en el caso de Uruguay, no existen acuerdos de libre comercio entre este bloque y Centroamérica. Finalmente, el Caribe está bastante aislado en términos de su comercio preferencial con el resto de la región, incluso con Centroamérica, que sería un socio natural por su proximidad geográfica.

La negociación de mayores preferencias debe ser simultánea con la convergencia en las reglas de origen (RO). De poco sirve para un país firmar distintos acuerdos con otras economías de la región si no puede explotar estos acuerdos para proveerse de insumos que luego se incorporen en las exportaciones hacia otros destinos. La integración comercial debe ayudar a la integración productiva y la generación de cadenas regionales de valor que aumenten la productividad de las economías. Las reglas de origen parciales y de alcance limitado conspiran contra este objetivo. Una propuesta sencilla para resolver este tema es permitir la acumulación entre los distintos orígenes de las importaciones; una propuesta más ambiciosa es negociar un régimen de RO común para todos los acuerdos existentes en la región.

Una tercera línea de trabajo, que ya se ha enfatizado en el apartado previo, es la referida a trabajar en iniciativas de facilitación del comercio y de las inversiones en

infraestructura que reduzcan los costos no arancelarios asociados con la gestión, la logística y el transporte internacional de bienes y servicios. Estos representan una fracción importante de los costos totales del comercio, una vez que se han reducido los aranceles. La digitalización de muchos de estos procesos y la inversión en infraestructura desempeñan un rol central en esta agenda.

¿Cómo lograr apoyos políticos para sostener estas reformas? Los temas institucionales son importantes para este objetivo. Ya se mencionó antes cómo los vaivenes políticos y la inestabilidad macro han conspirado contra la sostenibilidad de estos esfuerzos. En este contexto, es importante independizar, al menos parcialmente, estas reformas de los cambios de gobierno en los países (convertir estas iniciativas en «políticas de Estado») y ligar su diseño, implementación y evaluación a los temas de productividad y generación de empleo. Para ello, puede ayudar la constitución de comisiones de productividad, integradas por representantes de los Gobiernos y del sector privado, y que estas instituciones tengan capacidades técnicas para dar opiniones y recomendaciones, que pueden no ser vinculantes, pero que ayuden a moldear la discusión pública con base en evidencia. Un ejemplo interesante de este tipo de instrumento existe en Australia. Recientemente Chile también adoptó este tipo de esquema. Alternativamente, los países pueden establecer mesas sectoriales donde se discutan los distintos aspectos referidos a las políticas de apertura y de acuerdos regionales, donde estén personas que representen los intereses de sectores exportadores y de actividades que compiten con las importaciones y que podrían sufrir costos por estas iniciativas. Visibilizar los potenciales ganadores y perdedores de estas políticas ayuda a generar consensos sobre acciones que, a la vez que posibilitan explotar las nuevas oportunidades productivas, permiten diseñar programas para moderar los efectos negativos sobre sectores que deberán reconvertirse para poder competir en un nuevo escenario de economía más abierta. Perú ha sido un buen ejemplo de constitución de estos foros; también Argentina ha desarrollado un modelo similar.

La banca de desarrollo regional también puede tener un rol importante en la generación de estímulos externos para la consecución de estas reformas al proveer financiamiento y asesoramiento técnico. Muchas veces, los emprendedores políticos que impulsan estas políticas pueden perder apoyo al carecer de opciones de financiamiento y de capacidades dentro de los gobiernos para implementar las reformas. Por otro lado, en varios países de la región, la posibilidad de incorporarse como miembros de la OCDE ha motivado la implementación de reformas, dentro de las cuales, la apertura comercial ha sido muy relevante. En cualquier caso, la construcción institucional para apoyar la integración es algo que los países deben diseñar en función de su historia, características y prácticas políticas. Por supuesto que la existencia de acuerdos supranacionales como el Mercosur, la CAN, la Alianza del Pacífico o el MCCA también ayudan a generar apoyos y a vencer intereses defensivos respecto de las políticas de integración. Sin embargo, la experiencia también muestra que, sin una clara alineación de los intereses nacionales en favor de estas políticas, el progreso se debilita.

Referencias

- Actis, E. y Zelicovich, J. (2020). *El ritmo básico de reproducción del COVID-19 en la transformación del sistema internacional*.
- ALADI (2020). *Sistema de Información de Comercio Exterior* [Base de datos]. <http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>
- Anderson, J. E. y van Wincoop, E. (2003). «Gravity with gravitas: a solution to the border puzzle». *American Economic Review*, 93(1), 170–192.
- Antràs, P. y Gortari, A. (2020). «On the geography of global value chains». *Econometrica*, 88(4), 1553–1598.
- Armington, P. S. (1969). «A theory of demand for products distinguished by place of production». *Staff Papers*, 16(1), 159. Fondo Monetario Internacional.
- Banco Mundial (2016). *World development report 2016: Digital dividends*. Washington, D.C.: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-0671-1. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.
- Banco Mundial (2020a). *Ad valorem equivalent of non-tariff measures* [Base de datos]. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/ad-valorem-equivalent-non-tariff-measures>
- Banco Mundial (2020b). *World Development Indicators (WDI)* [Base de datos]. <https://datos.bancomundial.org/indicador>
- Barbero, J. A. (2010). «Freight logistics in Latin America and the Caribbean: An agenda to improve performance». *Editorial Committee*, 57.
- Blyde, J. y Volpe, C. (2011). «El comercio y la organización de la producción a escala internacional. Perspectivas para América Latina y el Caribe». En *Integración y Comercio* (Vol. 15). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- BID-INTAL. (2018). *Facilitación del Comercio 2.0*. <https://conexionintal.iadb.org/2018/08/03/facilitacion-del-comercio-2-0-analisis-de-datos-una-prioridad-estrategica/>
- Bown, C., Lederman, D., Pienknagura, S. y Robertson, R. (2017). *Mejores vecinos. Hacia una renovación de la integración económica en América Latina*. Grupo Banco Mundial.
- Cadestin, C., Gourdon, J. y Kowalski, P. (2016). *Participation in global value chains in Latin America: Implications for trade and trade-related policy*. OECD Trade Policy Papers.

- CAF (2012). *Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/362>
- Camara Colombiana de Comercio Electrónico (2020). *Impacto del COVID-19 sobre el comercio electrónico en Colombia*.
- Cámara Peruana de Comercio Electrónico (2020). *Reporte oficial de la industria e-commerce en Perú. Crecimiento de Perú y Latinoamérica 2009-2019*.
- CEPAL (2019a). *Digital and sustainable trade facilitation in Latin America and the Caribbean: Regional Report 2019* [Documento de trabajo]. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2019b). *Informe perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2019* [video]. CEPAL.
- CEPII (2020). *BACI: International Trade Database at the Product-Level*. [Base de datos]. http://www.cepii.fr/cepii/en/bdd_modele/presentation.asp?id=37
- CNC (2020). *Reporte economía y desarrollo 2021* [Relevamiento de información sobre eficiencia, barreras y costos de los procedimientos de comercio exterior en Colombia]. Centro Nacional de Consultoría, Colombia.
- ESCAP (2016). *Making the WTO trade facilitation agreement work for SMEs*. Recuperado de <https://www.unescap.org/resources/making-wto-trade-facilitation-agreement-work-smes#>
- Estevadeordal, A., Freund, C. y Ornelas, E. (2008). «Does regionalism affect trade liberalization toward nonmembers?» *Quarterly Journal of Economics*, 123(4), 1531–1575. <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.4.1531>
- Estevadeordal, A. y Suominen, K. (2009). *Regional trade agreements in the Americas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estevadeordal, A. y Taylor, A. M. (2013). «Is the Washington Consensus dead? Growth, openness, and the great liberalization, 1970s–2000s». *Review of Economics and Statistics*, 95(5), 1669–1690.
- Farromeque, R. (2019). *Corredores logísticos de integración*. (Manuscrito). CAF.
- FIEL (2020). *Integración en América Latina: El rol de las regulaciones, los procedimientos administrativos y la infraestructura física en el comercio regional e internacional. Análisis de la evidencia aportada por las empresas de la región*.
- Freund, C. L. y Weinhold, D. (2004). The effect of the Internet on international trade. *Journal of international economics*, 62(1), 171–189.

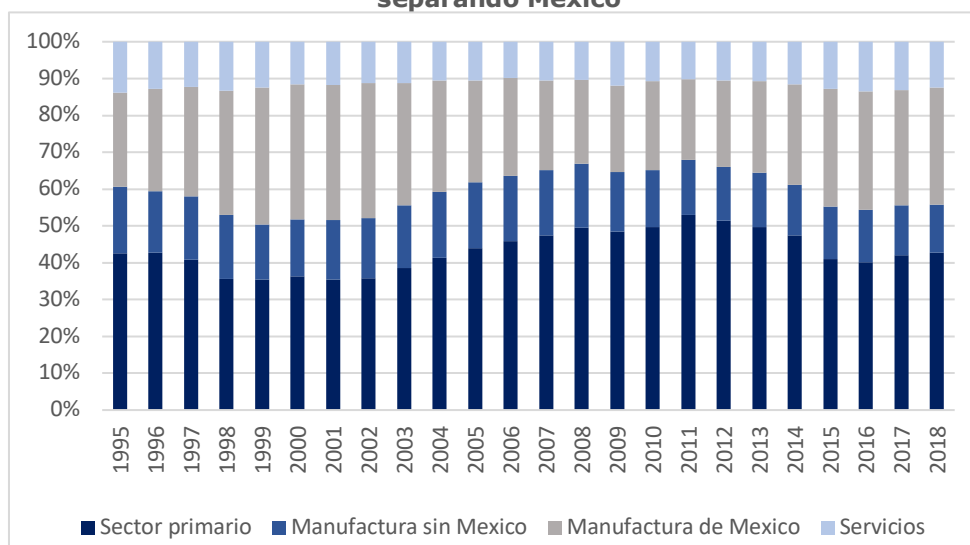
- Freund, C. y Weinhold, D. (2002). The Internet and international trade in services. *American Economic Review*, 92(2), 236–240.
- Garriga, M. y Sanguinetti, P. (1995). «¿Es el Mercosur un bloque natural?: Efectos de la política comercial y la geografía sobre el intercambio regional». *Estudios*, 18(73), 59–68.
- Guasch, J. L. (2011). La logística como motor de la competitividad en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maldonado, H., y Pérez, G. (2020). *Integración regional y facilitación de la logística en América del Sur* [Documento de trabajo]. CEPAL.
- Mesquita Moreira, M. (2018). *Conectando los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe* (Vol. 601). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesquita Moreira, M., Blyde, J., Volpe, C. y Molina, D. (2013). *Too far to export: domestic transport costs and regional export disparities in Latin America and the Caribbean*.
- Mesquita Moreira, M., Stein, E. H., Li, K., Merchán, F., Martincus, C. V., Blyde, J. S., Trachtenberg, D., Cornick, J., Frieden, J. y Chatruc, M. R. (2019). *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesquita-Moreira, M., Volpe, C. y Blyde, J. S. (2008). «Unclogging the arteries. The impact of transport costs on Latin American and Caribbean Trade». *Journal of Globalization, Competitiveness & Governability*, 2(3), 126–140.
- Naciones Unidas (2020). *Comtrade Database* [Base de datos]. <https://comtrade.un.org/>
- Novy, D. (2013). «Gravity redux: Measuring international trade costs with panel data». *Economic Inquiry*, 51(1), 101–121.
- OCDE (2018). *Trade facilitation and the global economy*. OCDE.
- Olarreaga, M. (2020). *Integración regional en América Latina*. CAF.
- OMC (2015). *Acelerar el comercio: Ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. Informe sobre el comercio mundial 2015*. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf
- OMC y OCDE. (2020). *Conjunto de datos equilibrados sobre el comercio de servicios (BaTiS)* [Base de datos]. https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/trade_datasets_s.htm

- OMC y UNCTAD. (2020). *Merchandise and services annual dataset* [Base de datos]. https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/trade_datasets_s.htm
- Osnago, A. y Tan, S. W. (2016). «Disaggregating the impact of the internet on international trade». *World Bank Policy Research Working Paper*, 7785.
- Riker, D. (2014). «Internet use and openness to trade». *US International Trade Commission*.
- Riker, D. (2015). «Export-intensive industries pay more on average: An update». *J. Int'l Com. y Econ.*, 1.
- Rodrik, D. (2006). «Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a decade of reform». *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973–987.
- Samuelson, P. A. (1954). «The transfer problem and transport costs, II: Analysis of effects of trade impediments». *The Economic Journal*, 64(254), 264.
- Staples, B. R. (2015). *Facilitating trade in Latin America and the Caribbean*.
- Suominen, K. (2019). *El comercio digital en América Latina ¿Qué desafíos enfrentan las empresas y cómo superarlos?* [Documento de trabajo]. CEPAL.
- Teti, F. A. (2020). *30 years of trade policy: Evidence from 5.7 billion tariffs* (IFO Working Paper Series 334). ifo Institute, Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.
- Thorrens, J. D. (2020). *La ventanilla única de comercio exterior ¿Cuánto aporta a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas?* [Documento de trabajo]. CEPAL.
- UNCTAD (2017). *TRAINS NTMs: The global database on non-tariff measures* [Base de datos]. Recuperado de <https://trains.unctad.org/>
- UNCTAD (2019). «UNCTAD estimates of global e-commerce 2018». *UNCTAD Technical Notes on ICT for Development* N° 15.
- UNCTAD (2020a). *Eora Global Value Chain Database* [Base de datos]. <https://worldmrio.com/unctadgvc/>
- UNCTAD (2020b). *COVID-19 conduce a grandes disminuciones en el comercio internacional en el 2020* [Comunicado de prensa]. <https://unctad.org/es/press-material/covid-19-conduce-grandes-disminuciones-en-el-comercio-internacional-en-el-2020>

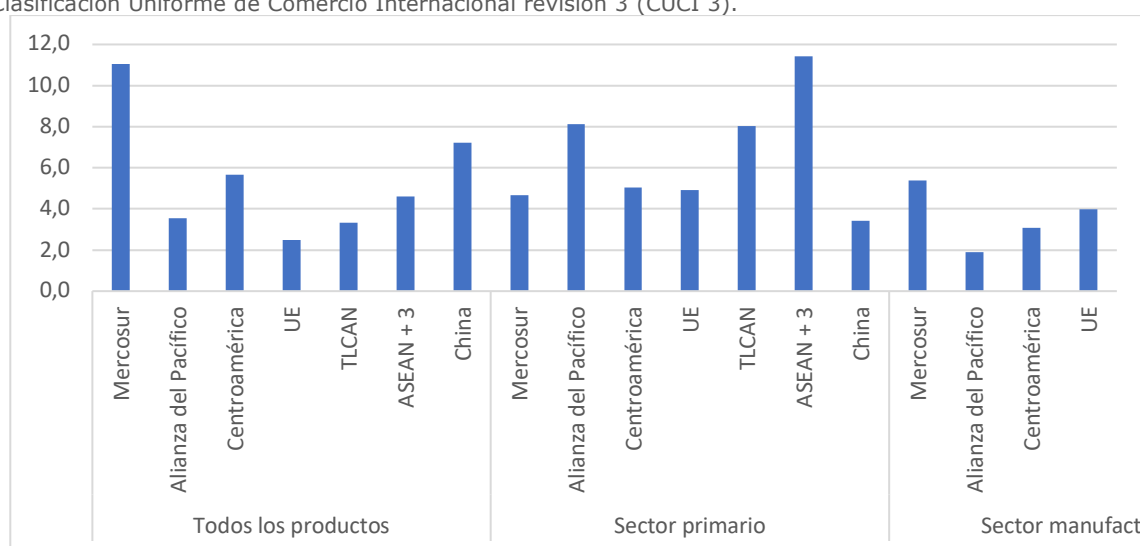
- Vaillant, M., Flores, M., Moncarz, P. y Villano, S. (2020). *Determinantes de los niveles de integración regional en las dos últimas décadas*. (Documento de trabajo). Proyecto CAF: "Integración en América Latina: el rol de las regulaciones, los procedimientos administrativos y la infraestructura física".
- Volpe Martincus, C. (2016). *Out of the border labyrinth: An assessment of trade facilitation initiatives in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Yotov, Y. V., Piermartini, R., Monteiro, J.-A. y Larch, M. (2016). *An advanced guide to trade policy analysis: The structural gravity model*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Apéndice

Gráfico A.1. Participación de cada sector en las exportaciones de América Latina separando México



Nota: El gráfico exhibe la composición por sector de las exportaciones de América Latina (separando México) durante el periodo 1995-2018. Contiene las exportaciones del sector primario, manufacturero y de servicios como porcentaje del total de exportaciones. La clasificación de sectores está hecha con base en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional revisión 3 (CUCI 3).



Fuente: OMC y UNCTAD (2020).

Gráfico A.2. Promedio de tarifas aplicadas por sector, promedio 2014-2018

Nota: El gráfico muestra las tarifas promedio aplicadas (en porcentaje) por bloque comercial para el total de productos y distinguiendo el sector primario y manufacturero. Se exhibe el valor promedio de los últimos 5 años disponibles (2014-2018). La categorización de sectores está hecha con base en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional revisión 3 (CUCI 3). Los productos manufacturados se encuentran en las secciones 5-8 de la CUCI 3, excluido el ítem 68. Los productos primarios se encuentran en las secciones 0-4 de la CUCI 3 más el ítem 68 (metales no ferrosos).

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2020b).

Apertura comercial y productividad: desafíos y oportunidades tras la crisis sanitaria

Cuadro A.1. Tarifas aplicadas promedio bilaterales por bloque y sector, 2017

Sector	Región importadora	Región exportadora						
		UE	TLCAN	Mercosur	Alianza Pacífico	América Central	Asean +3	Resto
Agricultura, caza y silvicultura + pesca	UE	0,0	2,8	5,9	1,0	1,0	3,8	1,6
	TLCAN	1,7	0,3	2,9	0,7	1,4	4,4	4,3
	Mercosur	7,1	6,3	0,0	1,4	7,0	7,1	7,0
	Alianza Pacífico	1,5	0,7	1,9	0,5	2,9	6,3	7,1
	Centroamérica	6,5	5,2	9,6	5,8	4,4	9,5	9,3
	Asean+3	9,7	10,4	11,2	9,5	11,2	3,9	10,8
	Resto	10,4	12,1	12,1	12,0	11,8	12,1	11,4
Minería y explotación de canteras (excluido el sector 11)	UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	TLCAN	0,3	0,0	0,3	0,1	0,1	0,4	0,3
	Mercosur	3,4	2,9	0,0	0,6	3,3	3,4	3,3
	Alianza Pacífico	0,3	0,2	0,3	0,2	1,0	2,1	2,8
	Centroamérica	2,0	1,6	3,0	1,7	1,4	3,1	3,0
	Asean+3	2,1	2,2	2,3	2,0	2,2	0,5	2,1
	Resto	4,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,1
Manufacturas	UE	0,0	2,4	4,8	0,8	0,4	3,0	1,2
	TLCAN	2,3	0,4	3,3	0,6	1,4	4,1	3,7
	Mercosur	12,8	11,1	0,1	2,6	12,5	12,8	12,5
	Alianza Pacífico	1,5	0,8	1,5	0,3	2,8	5,1	5,8
	Centroamérica	4,3	3,0	6,3	3,7	2,6	6,2	6,1
	Asean+3	6,7	6,8	7,1	6,0	7,0	1,5	6,6
	Resto	8,2	10,0	9,8	9,8	9,9	10,0	9,4

Nota: El cuadro muestra las tarifas promedio aplicadas (en porcentaje) para el año 2017 por sector. La región importadora es el bloque comercial que impone la tarifa y la exportadora la que la recibe. Cuando se calculan las tarifas que aplica la Alianza del Pacífico a TLCAN, se incluye a México en Alianza del Pacífico y no en TLCAN, y viceversa.

Fuente: Elaboración propia con base en Teti (2020).

La derivación del modelo gravitatorio de comercio internacional

En este apartado se detallará la transformación realizada por Novy (2013) al modelo de gravedad estructural, desarrollado por Anderson y van Wincoop (2003), en la cual se incorpora el comercio interno como una variable determinante para estimar el impacto de los costos de comercio internacional sobre las exportaciones bilaterales.

Una de las principales ventajas del modelo de gravedad estructural es que ofrece un marco manejable para el análisis de los costos del comercio en un entorno de equilibrio general, con múltiples países y relaciones de intercambio bilateral. Se considera un mundo que consta de N países, donde cada economía produce una variedad de bienes (es decir, los bienes se diferencian por su lugar de origen [Armington, 1969]) que se comercializan con el resto del mundo. La oferta de cada bien se fija en Q_i y el precio en puerta de fábrica para cada variedad es p_i . Así, el valor de la producción nacional en una economía representativa se define como $Y_i = p_i Q_i$, donde Y_i es el ingreso nominal en el país i .

Por el lado de la demanda, se supone que las preferencias de los consumidores son homotéticas, idénticas en todos los países y están dadas por una función de utilidad CES para el país j :

$$\left\{ \sum_j \alpha_i \frac{1-\sigma}{\sigma} c_{ij}^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} \right\}^{\frac{\sigma}{\sigma-1}} \quad (1)$$

donde $\sigma > 1$ es la elasticidad sustitución entre las distintas variedades; $\alpha_i > 0$ es el parámetro exógeno de preferencias de la función de utilidad CES; y c_{ij} es el consumo del país i en el país j . Los consumidores maximizan la ecuación (1) sujeto a la siguiente restricción presupuestaria:

$$\sum_i p_{ij} c_{ij} = E_j \quad (2)$$

La ecuación (2) indica que el gasto total en el país j , E_j , es igual al gasto total en variedades de todos los países, incluido j , a precios de entrega $p_{ij} = p_i t_{ij}$, que se definen como una función de precios en «puerta de fábrica» en el país de origen, p_i , incrementados por los costos del comercio bilateral, $t_{ij} \geq 1$, entre los socios comerciales i y j , los cuales se definen como costos «iceberg» (Samuelson, 1954). Para entregar una unidad de su variedad al país j , el país i debe enviar $t_{ij} \geq 1$ unidades, es decir, $1/t_{ij}$ del envío inicial se «derrite» en ruta.

Resolver el problema de optimización de los consumidores conduce a que el gasto en los bienes enviados del origen i al destino j tengan la siguiente forma:

$$X_{ij} = \left(\frac{\alpha_i p_i t_{ij}}{P_j} \right)^{(1-\sigma)} E_j \quad (3)$$

donde X_{ij} denota los flujos comerciales del exportador i al destino j . P_j se puede interpretar como un índice de precios al consumidor CES:

$$P_j = \left[\sum_i (\alpha_i p_i t_{ij})^{1-\sigma} \right]^{\frac{1}{1-\sigma}} \quad (4)$$

El paso final en la derivación del modelo gravitatorio estructural es imponer equilibrio entre demanda y oferta para las mercancías de cada origen:

$$Y_i = \sum_j \left(\frac{\alpha_i p_i t_{ij}}{P_j} \right)^{1-\sigma} E_j \quad (5)$$

La ecuación (5) establece que, a precios de entrega, el valor de la producción en el país i , Y_i , debe ser igual al gasto total de la variedad de este país en todos los países del mundo, incluido i . Para ver esta intuición con más claridad, notar que el lado derecho en la ecuación (5) se puede reemplazar con la suma de todos los envíos bilaterales de i , como se define en la ecuación (3), de modo que $Y_i \equiv \sum_j X_{ij}$; \forall_i .

Operando sobre el sistema de ecuaciones (3), (4) y (5) se llega a la versión final del modelo de gravedad estructural tal cual lo plantean Anderson y van Wincoop (2003):

$$X_{ij} = \frac{Y_i E_j}{Y} \left(\frac{t_{ij}}{\Pi_i P_j} \right)^{1-\sigma} \quad (8)$$

$$\Pi_i^{1-\sigma} \equiv \sum_j \left(\frac{t_{ij}}{P_j} \right)^{1-\sigma} \frac{E_j}{Y} \quad (9)$$

$$P_j^{1-\sigma} \equiv \sum_i \left(\frac{t_{ij}}{\Pi_i} \right)^{1-\sigma} \frac{Y_i}{Y} \quad (10)$$

La ecuación de gravedad (8) implica que, en igualdad de condiciones, los países más grandes comercian más entre sí. Los costos del comercio bilateral t_{ij} disminuyen el comercio bilateral, pero deben medirse relativos a los índices de precios Π_i y P_j . Anderson y van Wincoop (2003) denominan a estos índices de precios como variables de resistencia multilateral, porque representan los costos comerciales promedio con todos los demás socios de i y j . Además, Π_i es la variable de resistencia multilateral hacia afuera (los costos promedio de comercio que tiene el país de destino de las exportaciones de i), mientras que P_j es la variable de resistencia multilateral hacia adentro (los costos promedio de comercio que tiene el país i con todos su posibles socios comerciales).

Para obtener una solución (implícita) para Π_i y P_j , Anderson y van Wincoop (2003) asumen que los costos del comercio bilateral son una función de dos variables representativas de los costos comerciales: un costo fijo, dado por una barrera fronteriza, y un costo variable, en función de la distancia geográfica entre los países. Además, simplifican el modelo asumiendo que los costos del comercio bilateral son simétricos (es decir, $t_{ij} = t_{ji}$). Bajo el supuesto de simetría, la resistencia multilateral hacia afuera y hacia adentro son iguales (es decir, $\Pi_i = P_i$).

Novy (2013) propone un método alternativo para derivar una solución analítica para las variables de resistencia multilateral. Este método no se basa en ninguna función de costos comerciales en particular y no impone simetría en costos comerciales bilaterales ($t_{ij} = t_{ji}$). En cambio, los costos comerciales promedio de cada país con el resto del mundo se infieren a partir de la información referida al comercio doméstico. Intuitivamente, este método indica que un cambio en las barreras comerciales bilaterales no solo afecta el comercio internacional de variedades entre distintos orígenes, sino también al comercio doméstico. Por ejemplo, si caen las barreras comerciales del país i con todos los demás países, algunos de los bienes que el país i solía consumir internamente ahora se envían a países extranjeros. Por lo tanto, no es solo el alcance del comercio internacional lo que depende de las barreras comerciales con el resto del mundo, sino también el alcance del comercio intranacional.

Esto se puede ver formalmente utilizando la ecuación de gravedad (8) para el comercio intranacional X_{ii} del país i . Esta ecuación se puede resolver para el producto de la resistencia multilateral hacia afuera y hacia adentro como:

$$\Pi_i P_i = \left(\frac{X_{ii}/Y_i}{Y_i/Y} \right)^{\frac{1}{\sigma-1}} t_{ii} \quad (11)$$

La ecuación de gravedad (8) contiene el producto de la resistencia multilateral hacia el exterior de un país y la resistencia multilateral hacia el interior de otro país, $\Pi_i P_j$, mientras que la ecuación (11) proporciona una solución para $\Pi_i P_i$. Por lo tanto, es útil multiplicar la ecuación de gravedad (8) por la ecuación de gravedad para los flujos comerciales en la dirección opuesta, X_{ji} , y obtener una ecuación de gravedad bidireccional que contenga las variables de resistencia multilateral hacia afuera y hacia adentro de ambos países:

$$X_{ij} X_{ji} = \left(\frac{Y_i Y_j}{Y} \right)^2 \left(\frac{t_{ij} t_{ji}}{\Pi_i P_i \Pi_j P_j} \right)^{1-\sigma} \quad (12)$$

Sustituyendo (11) en (12) y reordenando:

$$\frac{t_{ij} t_{ji}}{t_{ii} t_{jj}} = \left(\frac{X_{ii} X_{jj}}{X_{ij} X_{ji}} \right)^{\frac{1}{\sigma-1}} \quad (13)$$

Por último, dado que los costos entre i y j pueden ser asimétricos ($t_{ij} \neq t_{ji}$) y los costos domésticos pueden ser distintos entre países ($t_{ii} \neq t_{jj}$), se toma la media geométrica de las barreras en ambas direcciones (se aplica a ambos términos de la expresión (13)). Con estas transformaciones se deriva un indicador para los costos de comercio bilateral (relativo a los costos de comercio interno), que se relaciona inversamente con la razón entre (el promedio geométrico) de los flujos internacionales de intercambio bilaterales y el comercio doméstico en cada país. Este indicador se muestra en la siguiente fórmula:

$$\left(\frac{X_{ij} X_{ji}}{X_{ii} X_{jj}} \right)^{\frac{1}{2}} = \left(\frac{t_{ij} t_{ji}}{t_{ii} t_{jj}} \right)^{-\frac{1}{2}(\sigma-1)} \quad (14)$$

A partir de la ecuación (14), se ve claramente que los flujos del comercio internacional bilateral entre i y j relativos al comercio doméstico (un indicador de «proximidad» entre pares de países) serán mayores cuanto menor sea el promedio geométrico de los costos del comercio entre i y j y cuanto mayor sean los costos de comerciar las variedades domésticas. Al mismo tiempo, dado esos costos relativos, el comercio bilateral se reducirá cuanto más alta sea la elasticidad del comercio respecto a sus costos ($\sigma - 1$), determinada, a su vez, por el grado de sustitución entre las variedades importadas desde distintos orígenes y las domésticas (para $\sigma > 1$). Esto se produce porque, a mayor σ , se puede más fácilmente evitar incurrir en esos costos reemplazando importaciones desde otros orígenes o, alternativamente, por producción doméstica.



caf.com
@AgendaCAF
