

**Facilitación
del comercio
de bienes
y servicios**

3



Facilitación del comercio de bienes y servicios¹

El comercio internacional funciona como una red interconectada, cuyo resultado final son los flujos de comercio. Por detrás de ellos, existe otra red, compuesta por reglas, procedimientos y regulaciones asociados con trámites aduaneros de diverso tipo, como, por ejemplo, la entrega de documentación e información respaldatoria de las operaciones, las certificaciones de cumplimiento de normas técnicas, la verificación e inspección de la mercadería en frontera y los permisos de transporte de carga en tránsito, entre otros. El cumplimiento de estas regulaciones se hace más engorroso cuando estas son diferentes entre las distintas jurisdicciones nacionales. La ausencia de una simplificación y armonización de estos procesos puede traducirse en un costo adicional de transacción y convertirse potencialmente en un obstáculo que reduzca o incluso impida el comercio. Una manifestación del proceso de globalización es la gradual y permanente simplificación, armonización y convergencia de estas reglas. A ese proceso se le denomina facilitación del comercio (FC).

En la última década, la facilitación del comercio ha cobrado una mayor relevancia y centralidad en las discusiones globales, regionales y nacionales sobre formas de promover el comercio internacional. Esto ha sido así porque, una vez que se han reducido los aranceles y otras barreras no arancelarias, estos trámites y regulaciones cobran mayor importancia en los costos totales del comercio. Si bien esto afecta a todas las empresas y tipos de productos y servicios, puede tener una incidencia mayor en el caso de empresas medianas y pequeñas que incursionan por primera vez en los mercados internacionales, tanto exportando como importando bienes intermedios o bienes finales en pequeños volúmenes.

En general, las medidas de liberalización relacionadas con la facilitación del comercio son de tipo no discriminatorio, esto es, afectan por igual a todas las exportaciones e importaciones independientemente del origen o destino de las mismas. En parte, ello responde a que estas medidas son adoptadas unilateralmente por los países o se toman en el contexto de acuerdos multilaterales, como el acuerdo sobre facilitación del comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), firmado en 2017. Sin embargo, también hay espacio para que estas medidas se adopten en el contexto de acuerdos de integración regional, en los que las economías pueden obtener algún grado de reciprocidad en su aplicación, lo que puede generar mayor motivación para su puesta en práctica.

El objetivo del capítulo es analizar la situación comparada de América Latina en esta materia, empleando bases de datos internacionales que recogen información

1. La elaboración de este capítulo fue responsabilidad de Marcel Vaillant, con la asistencia de investigación de Ivana Benzaquen y Matías Italia.

sobre los procedimientos asociados con la facilitación del comercio y los costos y tiempos que estos implican para las operaciones de comercio exterior. También se revisarán las experiencias de políticas e intervenciones concretas que se han realizado a nivel de los países para reducir estas barreras y repasar el impacto que han tenido. Por otro lado, se evaluará el papel de los acuerdos multilaterales y regionales en la consecución de iniciativas de liberalización. Por último, se tratará de desarrollar una visión prospectiva de cuáles son los desafíos que se plantean a futuro en función de los cambios tecnológicos en curso y sus consecuencias sobre las prácticas asociadas con la facilitación del comercio.

El capítulo muestra que, si bien hubo avances en distintas dimensiones referidas a la facilitación del comercio, América Latina está todavía rezagada en la mayoría de los indicadores respecto a regiones más desarrolladas. Al mismo tiempo, incluso dentro de la región, el grado de avance es heterogéneo, tanto a nivel de acuerdos comerciales como de países. Tal y como muestran las estimaciones a partir del modelo gravitatorio estructural del comercio, los mayores costos en términos de tiempos, documentos y procedimientos necesarios para llevar adelante actividades de comercio exterior se traducen en menores niveles de intercambios.

Los países de la región han utilizado distintos instrumentos para reducir esos costos y avanzar en la facilitación del comercio. Entre ellos, figuran las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE) o los programas para facilitar las exportaciones a pequeñas empresas, como Exporta Fácil, que se han traducido en menores costos y mayores niveles de exportaciones e importaciones. Estos instrumentos, sumados a la digitalización de los procesos y el uso de tecnología (por ejemplo, el intercambio de datos, el uso de *blockchain*, etc.) pueden permitir a los países de la región continuar cerrando la brecha de costos del comercio con países y regiones más desarrollados. Finalmente, si bien los países implementaron de manera unilateral muchas de estas iniciativas, los acuerdos comerciales existentes fueron un elemento dinamizador de los procesos de apertura comercial y se espera que continúen cumpliendo con este rol.

Facilitación del comercio y política comercial

Conceptos y definiciones sobre facilitación del comercio

La característica principal de las barreras al comercio es que son heterogéneas y dinámicas. Los procesos de liberalización comercial suelen comenzar por los elementos más visibles, que son los referidos a las políticas arancelarias, las restricciones cuantitativas, la eliminación de prohibiciones, etc. Levantadas estas trabas, se aprecian otros obstáculos más sutiles. Por ejemplo, los tiempos y costos para completar una operación de comercio exterior asociados al conjunto de procedimientos requeridos para ello. En los servicios, la armonización regulatoria importa por ser un elemento central que habilita los intercambios internacionales.

La reducción de estos otros obstáculos se agrupa bajo el concepto de facilitación del comercio. Dicho concepto comprende la simplificación, estandarización, digitalización y armonización de los distintos procedimientos, documentos, pagos de comisiones, certificación de requerimientos técnicos e inspecciones de mercaderías, entre otros trámites que condicionan el movimiento de los bienes, servicios o factores productivos entre países y que inciden en el costo final para el consumidor (Maldonado y Pérez, 2020).

El rol de la facilitación del comercio es muy importante, ya que los inevitables controles fiscales pueden obstaculizar el flujo comercial (Barbero, 2010) y generar importantes sobrecostos en tiempo y dinero. 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 de Facilitación del Comercio en el marco de la 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 sus organismos regionales.²

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 la facilitación del comercio se concentran en los puertos y aeropuertos y en las zonas fronterizas, aunque también involucra algunas operaciones domésticas. En este sentido, la visión más actual de la problemática considera la facilitación del comercio a lo largo de toda la cadena de suministro y distribución —es decir, sin hacer distinción entre trámites que afectan las operaciones de aduanas, el tránsito internacional o de transporte local hasta las fronteras—, y donde la competitividad depende en buena medida de la minimización de estos costos (Staples, 2015). En el Recuadro 3.1 se presentan algunas definiciones útiles que describen con más precisión distintos componentes de las iniciativas de facilitación de comercio.

Entre las mejores prácticas de uso de la tecnología de la información para la facilitación del comercio se encuentran las VUCE, la transmisión electrónica de datos y la utilización de algunos dispositivos como etiquetas o códigos de respuesta rápida (QR, por sus siglas en inglés) para reducir el tiempo de verificación de certificados, entre otras aplicaciones que facilitan una adecuada trazabilidad y seguridad de la cadena de suministro (Maldonado y Pérez, 2020).³

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 a las empresas costos adicionales para el comercio y, por lo tanto, afectar negativamente sus actividades comerciales, estos organismos simultáneamente han implementado varias iniciativas para facilitar el comercio lícito en este nuevo contexto. Entre ellas sobresalen

La facilitación del comercio comprende la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos de exportación e importación.

2. En el caso de América Latina, la CEPAL es la institución encargada de realizar este relevamiento (ver CEPAL [2019]).

3. En el subapartado «Impactos de la tecnología en los procesos de facilitación del comercio» se profundiza sobre nuevas aplicaciones tecnológicas que podrían impactar en los procesos de FC a futuro.

los programas para «firmas confiables» orientados a lograr mayor seguridad en las cadenas de suministro, comúnmente denominados programas de OEA. Las empresas que participan en estos programas están 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 en el 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 al camión de traslado como garantía.

Recuadro 3.1

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

Intercambio electrónico de datos: Conocido como EDI (por sus siglas en inglés), 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 no compatibles entre sí.

Circulación de carga en tránsito: En el caso del 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: Elaboración propia con base en FIEL (2021).

Las medidas de facilitación del comercio generalmente son adoptadas por los países en forma unilateral o en el contexto de acuerdos multilaterales, como el ya mencionado tratado sobre facilitación del comercio de la OMC. Por lo tanto, son análogas a reducciones arancelarias sobre bases no discriminatorias. No obstante, es posible que los acuerdos de libre comercio, especialmente aquellos establecidos en contextos regionales, incluyan disposiciones sobre facilitación del comercio que, cuando se implementan, no discriminan entre el origen de las importaciones o el destino de las exportaciones. Esto es, se aplican bajo estándares de nación más favorecida (NMF), lo que significa que todos los países acceden al mismo trato que obtiene el país con mayor ventaja en las aplicaciones de estas reglas comerciales. Este es otro caso donde el camino preferencial de la integración regional es complementario del multilateral, reforzándose mutuamente (Baldwin y Low, 2009).

De todas formas, dentro del contexto de acuerdos de comercio preferenciales regionales, puede haber espacio para la reciprocidad en el marco de los programas de facilitación del comercio. Esto puede existir como un estímulo para promover la aplicación de estas medidas y, aunque en la práctica su aplicación sea no discriminatoria, esas políticas pueden afectar más el comercio con socios de la región con los que el proceso de armonización enfrentaría menos dificultades.

Las diferentes acciones requeridas para hacer una operación de comercio exterior generan costos que no deben incurrirse en el caso de transacciones domésticas, pero, como ya se señaló, estos costos son comunes a todos los orígenes o destinos internacionales de los productos. En este sentido, actúan igual que un arancel a las importaciones o un impuesto a las exportaciones.⁴ Por lo tanto, siempre es posible encontrar un arancel equivalente de todas estas otras medidas que encarecen las operaciones de comercio exterior respecto al comercio nacional. Lo que hacen los instrumentos de facilitación es reducir este arancel equivalente y, por lo tanto, disminuir el efecto de la frontera de cada jurisdicción nacional. Las iniciativas de facilitación del comercio pueden fracasar o verse comprometidas por una tendencia que se ha observado con otras medidas de liberalización comercial, como es el caso de las barreras no arancelarias más tradicionales (p. ej., *antidumping*). A medida que se reducen los aranceles, aumentan los incentivos a encubrir el proteccionismo empleando otros instrumentos, como pueden ser los engorrosos trámites aduaneros.

Para contrarrestar estas tendencias, la facilitación del comercio ofrece instrumentos novedosos asociados con el uso de la tecnología para efectuar operaciones de comercio exterior (transacciones comerciales entre residentes y no residentes) de forma eficiente y a bajo costo. Como ya se ha mencionado, estas transacciones tienen especificidades propias, asociadas a la gestión de información y a la necesaria certificación del cumplimiento de un conjunto diverso de requisitos. Se suele resumir la evaluación de la facilitación del comercio en los tiempos, la cantidad y los costos de los procedimientos necesarios para completar una operación de exportación o de importación.

Las medidas de facilitación del comercio son análogas a reducciones arancelarias no discriminatorias, sin embargo acuerdos de libre comercio pueden incluir disposiciones sobre facilitación que no discriminen por origen.

4. Si bien como costos de comerciar pueden ser equivalentes, desde el punto de vista del Estado, los aranceles a las importaciones o impuestos a las exportaciones generan un ingreso tributario, mientras que las medidas de facilitación no tienen este efecto directo en los ingresos fiscales.

La facilitación del comercio puede ser especialmente relevante para la inserción en cadenas globales de valor.

Estos tiempos y costos, si bien afectan a todos los flujos comerciales de bienes y servicios, pueden ser muy relevantes en el caso de aquellos involucrados en cadenas regionales o globales de valor, donde la producción de un bien se fragmenta en plantas localizadas en distintos países, impulsando el comercio de partes (componentes o piezas) y bienes intermedios. La capacidad de participar de forma dinámica de este proceso está condicionada, entre otros factores, a la eficiencia con la que se desarrollan las tareas requeridas para realizar una operación de comercio internacional. Los costos de frontera, tiempos y certeza de entrega para satisfacer la demanda son requisitos cada vez más importantes que determinan la capacidad de participar en estos flujos de comercio de insumos y bienes intermedios, tanto cuando se importa como cuando se exporta (Volpe Martincus, 2017).

Este tipo de comercio basado en cadenas globales de valor requiere también ser apoyado en información precisa sobre tránsito y trazabilidad de los envíos, lo que se ha visto favorecido por los cambios tecnológicos y la digitalización de los procesos. Sin embargo, como veremos, el aprovechamiento de este tipo de información está lejos de ser usado en todo su potencial para mejorar el desempeño de las intervenciones en la frontera. En el segundo apartado de este capítulo se desarrollan algunos ejemplos que ayudan a entender esto mejor.

Indicadores de facilitación del comercio asociados con el comercio de bienes

Análisis comparado de la situación en América Latina

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) implementó un sistema para recoger y procesar información sobre indicadores de la facilitación del comercio (IFC).⁵ El sistema contiene 11 dimensiones relevantes para evaluar estas políticas, que siguen la metodología fijada en el acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC.⁶ De esta forma, este sistema de información permite hacer un seguimiento de los avances que van realizando los países, en particular, las economías en desarrollo, que tienen la posibilidad de una incorporación más gradual de las distintas disposiciones que prescribe el tratado. El Gráfico 3.1 describe las diferentes dimensiones, que, como se ve, cubren un amplio espectro de temas, abarcando cuestiones técnicas referidas a procedimientos, documentos y automatización, y asuntos de índole más institucional, como gobernanza e imparcialidad, disponibilidad de información, cooperación con agencias fronterizas, procedimiento de apelación y resoluciones anticipadas, entre otros. El gráfico presenta la información para el año 2019; los países se agrupan conforme a su pertenencia a distintos acuerdos plurilaterales existentes en la región y en otros bloques extrarregionales tomados como referencia (en el Cuadro A 1.1, p. 70, se pueden identificar los países miembros de cada acuerdo o grupo). El indicador para cada

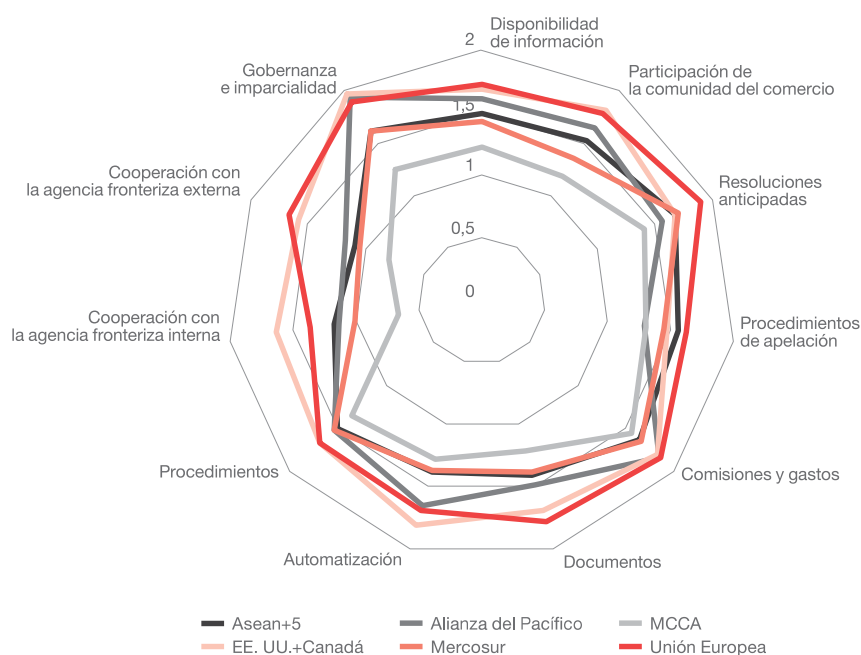
5. Disponibles en la web de la OCDE: <http://www.oecd.org/trade/facilitation/indicators.htm>

6. De acuerdo a la OCDE (2018), los IFC están basados en un cuestionario comparable en el tiempo y entre jurisdicciones distintas. Los datos provienen de tres tipos de fuentes: a) información pública disponible en los sitios web de las Aduanas y otras agencias gubernamentales que actúan en la frontera; b) envíos directos desde las administraciones de los países; y c) información recibida desde el sector privado. El mecanismo de construcción implica todo un proceso de revisión y perfeccionamiento de los datos primarios realizados por los servicios técnicos de la OCDE.

dimensión varía entre 0 y 2 y crece con la implementación de las mejores prácticas en cada materia.

La información para conformar el valor del indicador está basada en formularios que contestan diferentes tipos de actores en los países, de ahí que los resultados para ejercicios comparativos deban ser usados con cautela.⁷

Gráfico 3.1
Dimensiones del índice de facilitación del comercio de la OCDE



Notas: Se presentan los promedios simples en cada grupo de países, para cada uno de los 11 indicadores de facilitación del comercio de la OCDE en el año 2019. Estos indicadores toman valores de 0 a 2, donde 2 corresponde al mejor rendimiento que se puede alcanzar. Los detalles sobre los países incluidos en cada grupo se pueden consultar en el Apéndice (p. 156).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Trade Facilitation Indicators (OCDE, 2019).

Como se observa en el gráfico, EE. UU.+Canadá, junto con los países de la Unión Europea (UE) son los que en promedio registran los indicadores más altos en todas las dimensiones. Mientras que en EE. UU.+Canadá se destacan los mecanismos de cooperación con las agencias de gobierno a nivel interno, la Unión Europea

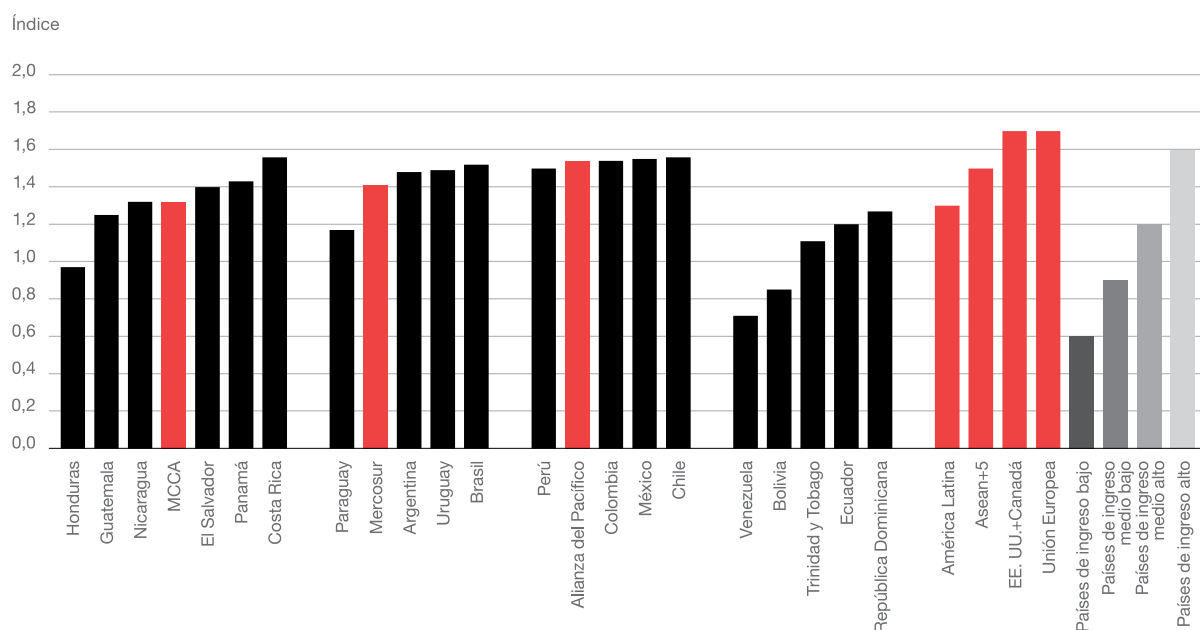
7. Cada una de las dimensiones se desagrega en aspectos más específicos, que reciben una puntuación en tres niveles distintos: 0 corresponde a una respuesta negativa o ausencia de la disciplina; 1, a presencia de la disciplina; y 2, a cumplimiento total de la disciplina. El resultado para cada dimensión se genera resumiendo resultados de estas preguntas para cada una de las dimensiones. El formulario consta de 133 preguntas, por lo que hay en promedio más de 13 preguntas por cada dimensión. El indicador para cada dimensión toma valores de 0 a 1 y en la medida en que aumenta indica un mejor desempeño de la facilitación del comercio en cada dimensión.

se ubica como mejor práctica en la dimensión resoluciones anticipadas. El registro más bajo en la mayoría de las dimensiones lo tienen los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA). El Mercado Común del Sur (Mercosur) y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean)+5⁸ se encuentran en niveles intermedios comparables. Un poco mejor que el Mercosur, pero más abajo que el mejor estándar observado, se ubican los países de la Alianza del Pacífico. En general, el valor promedio obtenido para los acuerdos plurilaterales de la región muestra que estos bloques subregionales se encuentran más atrasados en las dimensiones institucionales referidas a gobernanza e imparcialidad, cooperación con las agencias fronterizas y disponibilidad de información. El detalle desagregado por país se puede ver en el Cuadro A 3.1 del Apéndice (p. 154).

En forma complementaria, el Gráfico 3.2 presenta el valor promedio para las 11 dimensiones, agrupando de nuevo a los países por bloques y según sus ingresos, pero también mostrando los indicadores desagregados para cada país latinoamericano.

Gráfico 3.2

Índice de facilitación del comercio de la OCDE



Notas: Cada barra representa el promedio de los 11 indicadores de facilitación del comercio de la OCDE para el año 2019. Estos indicadores toman valores de 0 a 2, donde 2 corresponde al mejor rendimiento que se puede alcanzar. Se presentan los promedios simples para cada grupo de países. América Latina corresponde al promedio simple de los países señalados en el gráfico. Los detalles sobre los países incluidos en cada grupo se pueden consultar en el Apéndice (p.156).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Trade Facilitation Indicators (OCDE, 2019).

8. Al grupo de naciones de la Asean se suman Japón, China, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Australia, para construir el grupo denominado Asean+5.

Las barras de la derecha del gráfico indican los promedios simples para los países de la Asean+5, EE. UU.+Canadá, Unión Europea y América Latina, así como cuatro grupos de países en función de su nivel de ingreso, de acuerdo con el criterio de ingreso del Banco Mundial (2021e).⁹ El promedio de América Latina está claramente por debajo de las otras regiones del mundo y algo por encima del que tienen los países de ingreso medio alto. Dentro de la región, el mejor estándar regional lo tiene la Alianza del Pacífico, al interior de la cual se destaca Chile, México y Colombia, cuyos valores se acercan a los de la UE y EE. UU.+Canadá. Si bien, como se mencionó antes, el MCCA aparece más retrasado, dentro de este grupo se destaca Costa Rica, con valores elevados de implementación de medidas de facilitación del comercio, muy cercanos a los de las regiones más avanzadas. Finalmente, algunos países del Caribe, como República Dominicana y Trinidad y Tobago, y andinos, como Ecuador y Bolivia, están entre los que presentan peores indicadores promedio en las 11 dimensiones.

El índice promedio de facilitación del comercio de la región es inferior al de países de ingreso alto, y similar al de países de ingreso medio-alto, registrando Chile, Costa Rica y México los mejores desempeños.

Existen otras fuentes de información que elaboran indicadores vinculados a la facilitación del comercio. Entre ellas, se destaca la que produce el Banco Mundial con los indicadores de comercio transfronterizo para su informe «Doing Business». A partir de información obtenida mediante encuestas a agentes de carga locales, agentes de aduanas, autoridades portuarias y comerciantes internacionales, estos indicadores registran el tiempo y el costo de exportación e importación asociados a una determinada operación de comercio exterior.

Con respecto a dicha operación, siguiendo la metodología que se introdujo en 2016, se consideran diferentes cargamentos estandarizados de bienes para los casos de importación y exportación. En el primer caso, la operación para cada país está basada en la importación de 15 toneladas con autopartes enviadas por el socio comercial más relevante de dicho sector. En el segundo, la operación está basada en la exportación del producto con mayor ventaja comparativa hacia su socio comercial más relevante de dicho sector.¹⁰

En cuanto a los indicadores de comercio transfronterizo, estos recogen información sobre el tiempo y el costo (excluidos los aranceles) de procedimientos asociados al cumplimiento documental y fronterizo dentro del proceso de exportación o importación. El cumplimiento documental mide el tiempo y el costo que implica la preparación del conjunto de documentos que permitirán completar la operación de comercio internacional. Incluye el tiempo y el costo de obtener, preparar, procesar y presentar o enviar los documentos. En cuanto al cumplimiento fronterizo, refleja el tiempo y el costo necesario para obtener, preparar y presentar los documentos durante el manejo en puertos o fronteras, además del despacho de aduanas y los procedimientos de inspección (Banco Mundial, 2020c).

Con estas advertencias, los indicadores de tiempos y costos son útiles para hacer ejercicios de análisis comparativo (*benchmarking*) y ver cuáles son los aspectos que, en términos relativos, resultan más restrictivos en la región. Los resultados se

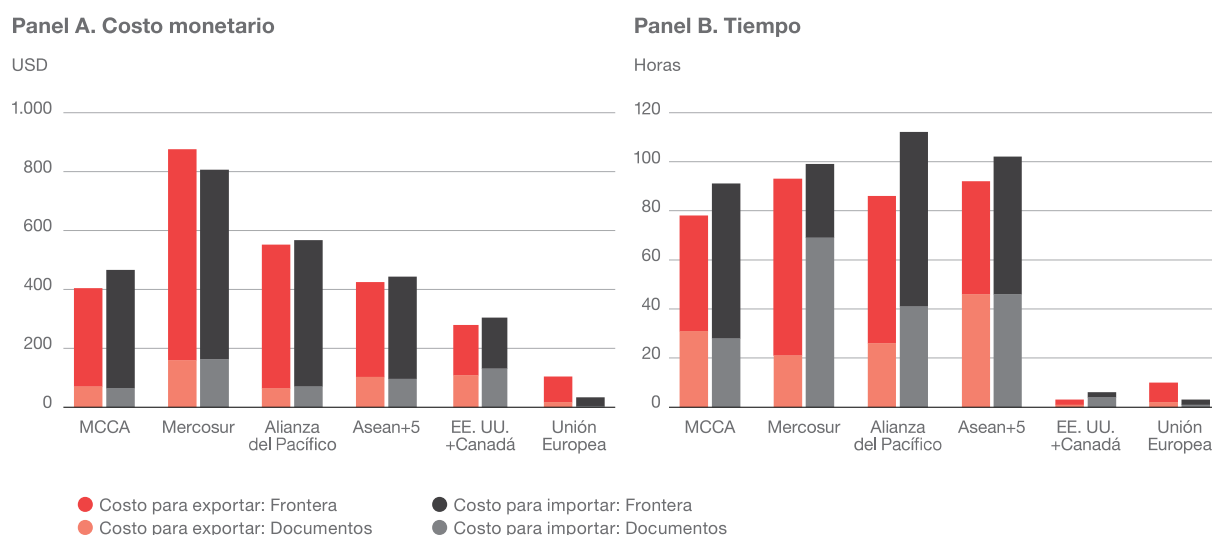
9. En los cálculos por nivel de ingreso no se incluyen los países de América Latina. Ver el Apéndice (p. 156) para más detalles sobre los países incluidos en cada grupo.

10. Para un mayor detalle de la metodología y los supuestos asociados a cada operación, se puede consultar la página del Banco Mundial: <https://espanol.doingbusiness.org/es/methodology/trading-across-borders> (accedido el 12/05/2021).

presentan en el Gráfico 3.3 y, si bien confirman las tendencias antes mencionadas, son mucho más elocuentes en mostrar el rezago relativo de los países de América Latina respecto a la Unión Europea y EE. UU.+Canadá. En particular, en relación a los costos monetarios asociados al comercio exterior (panel A), dichos costos son menores en EE. UU.+Canadá y la UE, aunque existe heterogeneidad dentro de América Latina. El Mercosur muestra los mayores importes que deben pagarse por los distintos trámites en frontera. En un escalón menor se encuentra la Alianza del Pacífico, donde son un poco superiores a los del MCCA y la Asean+5. Por otro lado, en relación al tiempo involucrado en las operaciones (panel B), se destaca el pobre desempeño de la mayoría de los acuerdos plurilaterales de América Latina en comparación con EE. UU.+Canadá y la Unión Europea. Mientras que los trámites en frontera toman entre 80 y 100 horas en los primeros (similar a lo observado en Asia), los tiempos se reducen a menos de 10 horas en los últimos.

Gráfico 3.3

Costo y tiempo para una operación estándar de comercio exterior



Notas: Para el caso de la importación, la operación está basada en 15 tn. de autopartes importadas por el socio comercial más relevante de dicho sector. Para el caso de la exportación, se basa en la exportación del producto con mayor ventaja comparativa hacia su socio comercial más relevante de dicho sector. Se presentan los promedios simples para cada grupo de países. Los detalles sobre los países incluidos en cada grupo se pueden consultar en el Apéndice (p. 157).

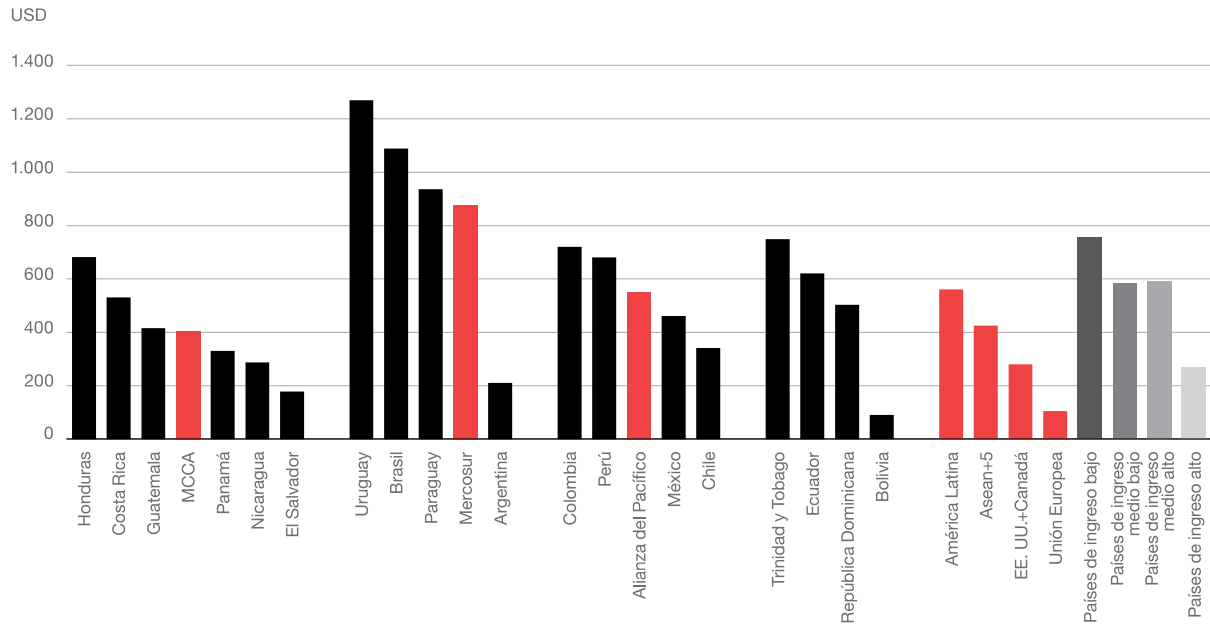
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Doing Business (Banco Mundial, 2020b).

El Gráfico 3.4 complementa el análisis previo con el detalle de estos indicadores por país, el promedio para América Latina y para países de ingreso bajo, medio bajo, medio alto y alto, de acuerdo a la clasificación que produce el Banco Mundial. De nuevo se distinguen los tiempos y costos para importar y exportar, aunque aquí se suman los trámites de frontera y los correspondientes al cumplimiento documental.

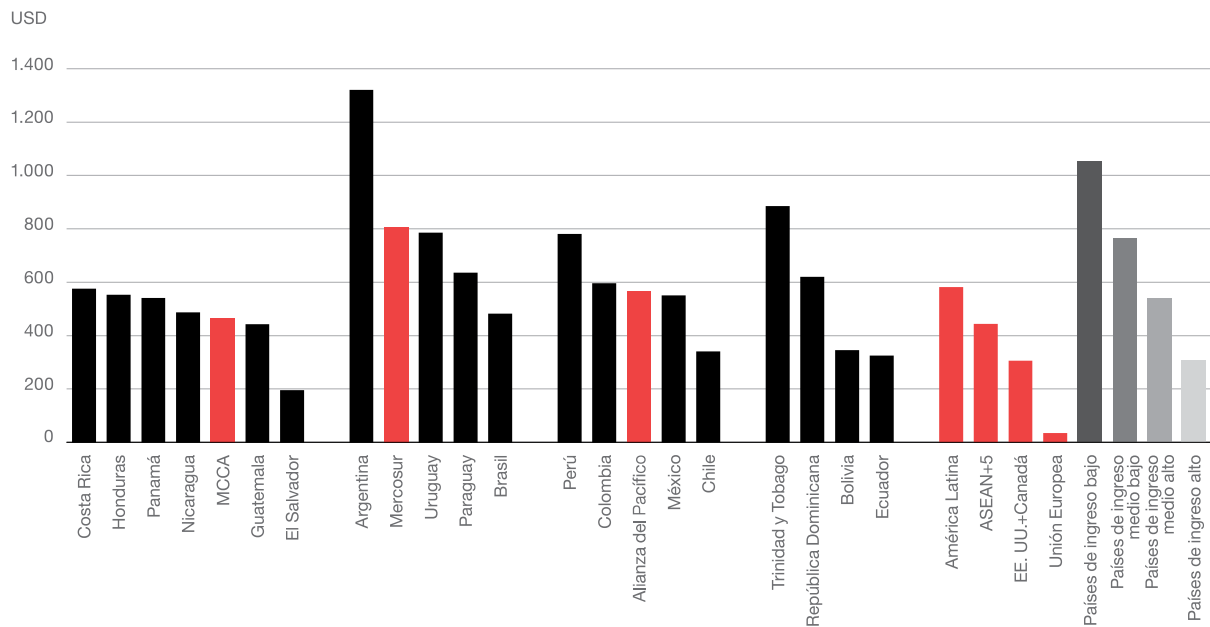
Gráfico 3.4

Costos y tiempos del comercio internacional por grupos de países y desagregado para América Latina

Panel A. Costo para exportar

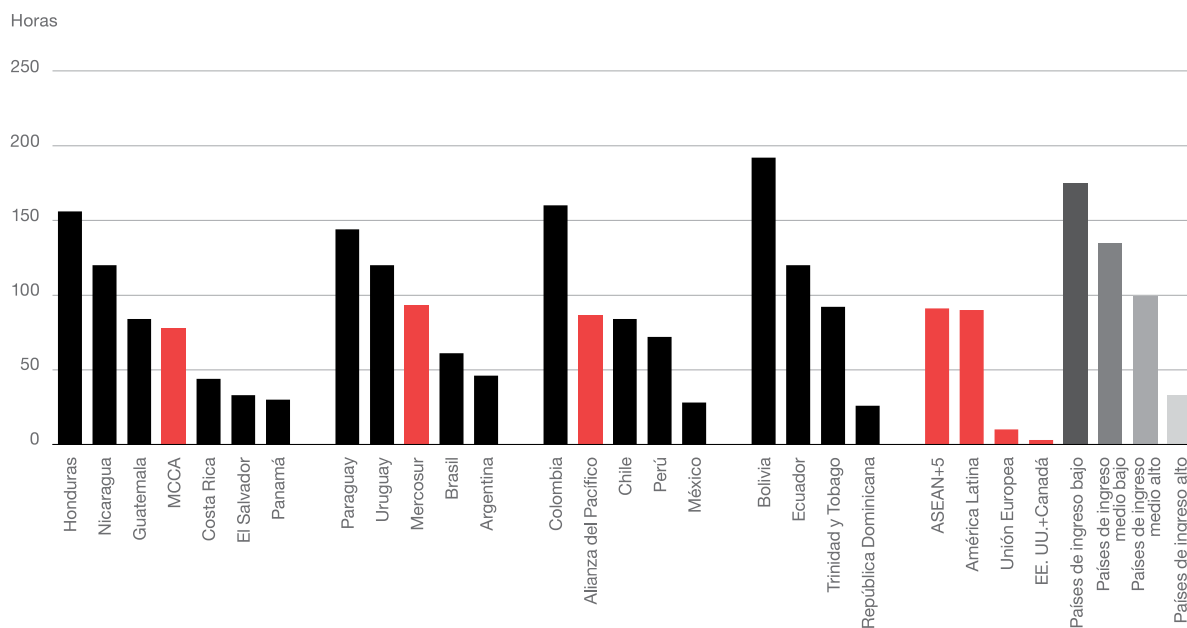


Panel B. Costo para importar

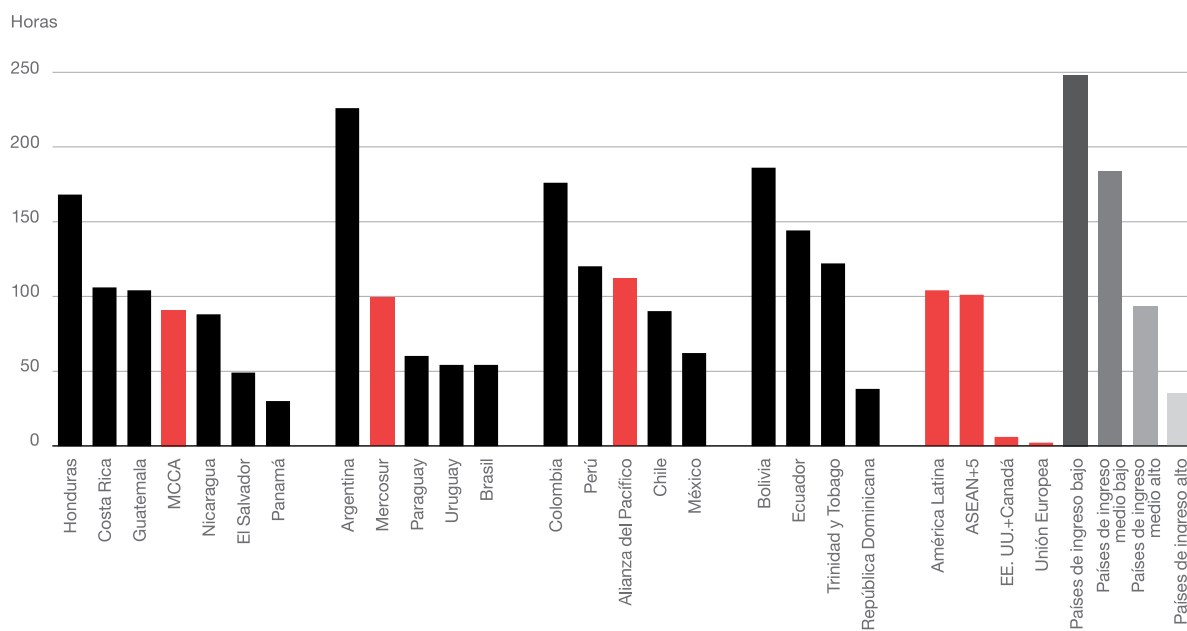


Continúa en la página siguiente →

Panel C. Tiempo para exportar



Panel D. Tiempo para importar



Notas: Para el caso de la importación, la operación está basada en 15 tn. de autopartes importadas por el socio comercial más relevante de dicho sector. Para el caso de la exportación, la operación está basada en la exportación del producto con mayor ventaja comparativa hacia su socio comercial más relevante de dicho sector. Se agrupan los tiempos y costos de documentos y frontera. Se presentan los promedios simples para cada grupo de países. América Latina corresponde al promedio simple de los países señalados en el gráfico. Los detalles sobre los países incluidos en cada grupo se pueden consultar el Apéndice (p. 157).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Doing Business (Banco Mundial, 2020b).

Para el promedio de América Latina, no hay diferencias sustantivas en relación al tiempo que demandan los trámites de importación y exportación (paneles C y D), que se encuentran cercanos a las 100 horas, aunque sí hay importantes diferencias entre países. Por ejemplo, en Argentina los tiempos de importación son los más altos de la región (superiores a 200 horas), mientras que bajan sustancialmente para las operaciones de exportación (menos de 50 horas). México, Panamá, República Dominicana y El Salvador están dentro de los países con mejor desempeño en este indicador, tanto en importaciones como exportaciones, con valores cercanos a los de países con ingreso alto.

En relación al pago de comisiones y tasas para trámites de frontera (paneles A y B), América Latina en promedio se ubica en un desempeño similar a las economías de ingreso medio alto, aunque en la primera el costo de exportar es un 5 % menor que en las segundas, y el de importar un 8 % mayor. La brecha es mucho más pronunciada con las economías de ingreso alto (210 % para exportar y 190 % para importar). Entre las economías con mejor desempeño en la región, se ubican Bolivia, Chile, Ecuador y El Salvador para importar, y Chile, Panamá, Argentina, Bolivia y El Salvador para exportar.¹¹

La mayoría de los países mantuvo el valor de estos indicadores en el tiempo, con algunas excepciones en años recientes, entre las cuales se destacan los casos positivos de Argentina y Brasil. Dentro de las reformas implementadas que pueden asociarse a dichos cambios se encuentran la eliminación de los requisitos de licencias no automáticas (aunque se reintrodujeron en 2020) y el sistema de licencias para la importación en Argentina, así como el sistema electrónico Portal SISCOMEX y el sistema electrónico de importación en Brasil.

Efectos de las variables de facilitación en los flujos bilaterales de comercio

Es de interés integrar el resultado del modelo gravitatorio estructural del comercio (MGEC)¹² desarrollado en el Capítulo 2 con el análisis comparativo sobre indicadores de facilitación del comercio realizado previamente.

Con este objetivo, se hace una extensión de la estimación de la segunda etapa del MGEC, que trata de explicar el papel de los componentes más permanentes de los determinantes del comercio bilateral, como la geografía (p. ej., la distancia). En esta extensión, se incluye una medida de los costos de facilitación del comercio asociados con las operaciones de exportación/importación del par i, j (FC_{ij}). La ecuación a estimar tiene la siguiente forma:

$$e^{\hat{\mu}_{ij}} = \exp(\vartheta_i + \psi_j + \gamma_1 s_{ij} + \gamma_2 i s_{ij} + \gamma_2 c o n_{ij} + \gamma_3 l c_{ij} + \gamma_4 \ln(d_{ij}) + \gamma_5 \ln(FC_{ij})) \times \varepsilon_{ij} \quad (3.1)$$

11. Se puede ver una perspectiva más desagregada en el Cuadro A 3.2 del Apéndice (p. 155).

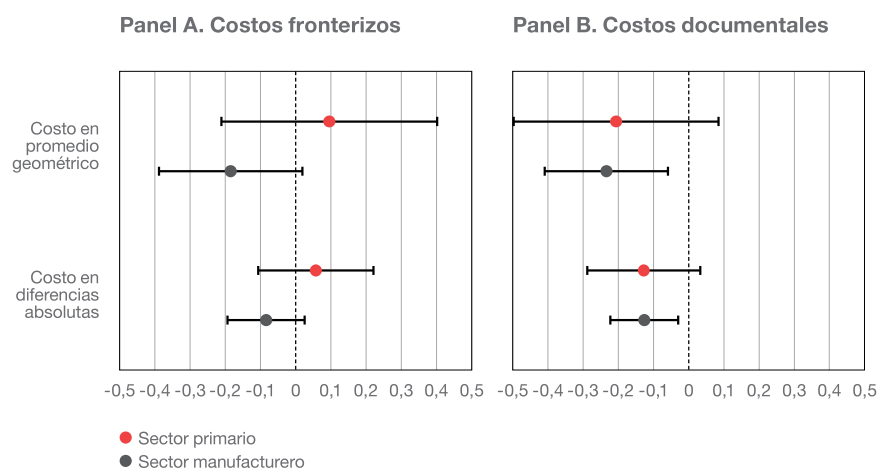
12. Es un modelo que, en su forma tradicional, predice los flujos comerciales bilaterales a partir del tamaño de las economías y la distancia entre países. El modelo sugiere que el comercio de dos países es proporcional al tamaño económico de ambos e inversamente proporcional a la distancia que los separa (a mayor distancia menos atractivo comercial).

Con diferencias entre países, los tiempos y costos de exportación e importación en América Latina son similares a los de países de ingreso medio-alto pero sensiblemente superiores a los de países de ingreso alto.

Esta ecuación corresponde a la ecuación (1) del Recuadro 2.1 del Capítulo 2.¹³ Estos indicadores de facilitación del comercio están medidos para el promedio del período 2009-2015.¹⁴ Se utilizan dos indicadores del Banco Mundial (2020b) que representan los costos de procedimientos asociados al cumplimiento documental y al cumplimiento fronterizo que se exigen para las operaciones de comercio exterior, los cuales fueron analizados en el apartado anterior. El valor de estos indicadores están definidos a nivel de país (en su rol de exportador o importador) y se calculan como el valor que arroja el promedio geométrico entre i y j (para i el indicador de exportación y para j el valor como importador). Alternativamente, también se toma la diferencia absoluta entre el valor del índice del país i en su rol de exportador y el país j en su rol de importador. En ambos casos, se espera que menores costos, así como una menor diferencia entre los costos del exportador e importador, estén relacionados con un mayor nivel de comercio bilateral. El Gráfico 3.5 presenta los resultados de los coeficientes correspondientes a las variables de facilitación de comercio descritas anteriormente, que se incluyen en la segunda etapa del MGEC utilizado en el Capítulo 2 (Cuadro 2.7, p. 105). Como se ve, se obtienen los resultados esperados, sobre todo en el caso del sector manufacturero. Cuanto menores son los costos de trámites, tanto en frontera como aquellos asociados a la entrega de documentos, mayor es el comercio bilateral.

Gráfico 3.5

Facilitación del comercio como determinante del comercio bilateral estructural



Notas: Se presentan los coeficientes estimados por el modelo de pseudomáxima verisimilitud de Poisson (PPML, por sus siglas en inglés) y los intervalos de confianza (95 %). Los indicadores de facilitación del comercio están medidos para el promedio del período 2009-2015. Todas las regresiones incluyen los efectos fijos por origen, destino y los controles tradicionales (si uno o ambos países de la relación bilateral tiene salida al mar, si uno o ambos son una isla, si comparten una frontera común, si comparten un lenguaje, la distancia entre los países). Además, se incluye las interacciones entre 5 macroregiones: América Latina, América del Norte, Europa, Este y Sudeste de Asia y Resto del Mundo. Se utiliza la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU, revisión 3) para la conformación del sector primario (sector AB) y manufacturero (sector D).

Fuente: Elaboración propia con base en Moncarz et al. (2021).

13. Para mayor detalle sobre la estimación ver Recuadro 2.1 (p. 104).

14. La información de estos indicadores no está disponible para años anteriores.

Es útil comparar estos resultados con otros trabajos que también utilizan el modelo gravitatorio del comercio para evaluar el efecto de medidas de facilitación del comercio. Martínez-Zarzoso y Chelala (2020) incluyen en el modelo la variable VUCE para una muestra de 176 países durante el período de 1995 a 2017. Su objetivo es determinar el impacto de las VUCE en el comercio respondiendo a la siguiente pregunta: ¿cuánto aumenta el comercio cuando se implementan estos instrumentos de facilitación del comercio? Para calcularlo, se emplea un procedimiento en dos etapas (Head y Mayer, 2014). En la primera, se especifican efectos fijos origen-tiempo (*it*), destino-tiempo (*jt*) y origen-destino (*ij*) y se recuperan los efectos fijos país-tiempo, que se utilizan como variables dependientes en la segunda etapa. En esta, se introducen las variables de facilitación del comercio (VUCE) como variables *it* y *jt*. Así, se encuentra que el comercio total entre dos países que implementan las VUCE aumenta, en promedio, un 37 %.¹⁵

La evidencia sugiere que el comercio aumenta ante mejoras en la facilitación del comercio.

Otros dos estudios, Moisé et al. (2011) y Moisé y Sorescu (2013), utilizan una base de datos con variables relacionados a diferentes dimensiones de la facilitación del comercio. En el primer trabajo se restringe el análisis a un conjunto de países de la OCDE y se consideran 12 dimensiones de la facilitación del comercio, mientras que en el segundo se incluyen países en desarrollo y se consideran 16 dimensiones.¹⁶ En cuanto a los resultados, Moisé et al. (2011) encuentran que, si se implementaran medidas conjuntamente en las 12 dimensiones de facilitación del comercio, se reducirían en un 10 % los costos del comercio para los países de la OCDE. Además, observan que las dimensiones que parecen tener el mayor impacto son las resoluciones anticipadas, la disponibilidad de información, los trámites y procedimientos, y la cooperación entre organismos. Por otro lado, Moisé y Sorescu (2013) concluyen que, si se introdujeran mejoras en las 16 dimensiones de facilitación del comercio, se produciría una disminución del 14,5 % de los costos del comercio para los países de ingreso bajo, del 15,5 % para los de ingreso medio y del 13,2 % para los de ingreso alto.¹⁷

Servicios y divergencias regulatorias

Cuando se trata de servicios, el foco de la facilitación del comercio cambia de los asuntos de frontera a la regulación económica. Esta regulación genera el marco de reglas en el cual los Estados desarrollan y aplican los instrumentos para alcanzar sus objetivos de políticas públicas. Los esquemas regulatorios tienen consecuencias sobre la actividad que regulan y, por esa vía, sobre la economía en su conjunto. Algunas de las dimensiones centrales en las que se manifiestan las consecuencias son los niveles de competencia de mercado, los costos de la actividad

15. Además, como ejercicio de robustez, los autores utilizan el método de PPML en lugar de una regresión lineal de logaritmos en logaritmos y, si bien el resultado sigue siendo positivo y significativo, la magnitud es mucho menor (1 %). Por otro lado, vale la pena señalar que la estimación no incluye información sobre el comercio interno, por lo que no capta la sustitución entre comercio interno e internacional que la facilitación del comercio podría generar.

16. Los 12 indicadores asociados a medidas de facilitación del comercio considerados en Moisé et al. (2011) son: disponibilidad de información; participación de la comunidad comercial; resoluciones anticipadas; procedimientos de apelación; tasas y tarifas; formalidades en documentos; formalidades en automatización; formalidades en procedimientos; cooperación interna; cooperación externa; consularización; y gobernanza e imparcialidad. En Moisé y Sorescu (2013) se incorporan también tasas y tarifas de tránsito; trámites de tránsito; garantías de tránsito; y acuerdos de tránsito y cooperación.

17. En este caso, el estudio tampoco incluye el comercio interno, con lo cual no será posible captar el efecto que tiene la facilitación sobre la sustitución entre comercio interno y comercio internacional.

económica y la productividad a nivel de firmas. La evaluación y revisión periódica de los instrumentos y entidades regulatorias representa una labor central de la actividad de gobierno.

En un contexto de globalización de la actividad económica, que amplía la cobertura de sectores afectados de los bienes hacia los servicios, las divergencias en los marcos regulatorios se convierten en un obstáculo a la internacionalización. El aumento de la integración de la economía global, particularmente el desarrollo de cadenas globales de valor (ver el Capítulo 6), agrega un problema de compatibilidad bilateral de la regulación. No solo importa que las reglas sean útiles para la economía doméstica, sino que deben permitir funcionar de forma armónica con las reglas establecidas en otras economías con las que se establecen relaciones comerciales y de inversión. Esta interacción en las reglas del juego condiciona la capacidad de integración entre jurisdicciones nacionales distintas y, en este sentido, puede afectar la competitividad de un país.

Los acuerdos comerciales preferenciales, tanto regionales como extrarregionales, tomaron el rumbo de la armonización regulatoria al tiempo que se avanzaba en la liberalización del sector de servicios en las transacciones internacionales. Como ya se destacó en el Capítulo 2, los acuerdos de integración económica (AIE), que van más allá de los acuerdos de libre comercio en términos de liberalización del comercio, se fueron generalizando como modalidad predominante desde el año 2000. En ese contexto, el principal avance fue a nivel de acuerdos plurilaterales sobre bases regionales. Conforme se aceleró este proceso, fueron aumentando las demandas por armonizar en los acuerdos de integración económica las regulaciones que afectaban al comercio de servicios.

La realización de un diagnóstico en esta materia se enfrenta a la dificultad de la disponibilidad de información, sobre todo, datos que cubran un amplio conjunto de países de América Latina. El objetivo es poder establecer comparaciones entre países y generar indicadores que midan el grado de compatibilidad entre regulaciones nacionales distintas.

Una fuente de información que resulta útil y tiene una cobertura parcial de países de la región es la base de datos sobre restricción al comercio de servicios elaborada por la OCDE.¹⁸ Esta organización calcula los índices de restricción del comercio de servicios (STRI, por sus siglas en inglés) para 22 sectores en los países miembros, además de Brasil, China, Costa Rica, India, Indonesia, Kazajistán, Malasia, Perú, Rusia, Sudáfrica y Tailandia.¹⁹ La base de datos, que se inició en 2014, abarca más de 40 países y cubre más del 80 % del comercio de servicios a nivel mundial. Se trata de un programa de trabajo que no se restringe solo a la confección de los índices, sino que es también un sistema de información y de empleo de herramientas para el análisis de los procesos de armonización regulatoria que facilitan el comercio de servicios.

18. Ver web de la OCDE: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/>

19. Sería útil hacer un esfuerzo con el objetivo de ampliar la cobertura de estos indicadores para el resto de países de la región, ya que pueden constituir un insumo crítico para el diseño y el perfeccionamiento de las regulaciones en estos campos.

Con estos datos es posible describir la situación comparada de algunos países de América Latina (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú).

En cada uno de los sectores, los indicadores STRI reflejan cinco tipos de restricciones regulatorias que afectan el comercio o la integración productiva entre distintos países. Estas son: a) restricciones a la entrada de empresas extranjeras (límites a las participaciones accionarias, requerimientos respecto a la nacionalidad o residencia de los directivos de las empresas, restricciones en relación a la inversión extranjera, tanto en compras, fusiones y adquisiciones, como controles de capital y medidas sectoriales específicas); b) restricciones al movimiento de personas (cuotas por país, exámenes de mercado laboral, duración de estancia de extranjeros para proveer servicios internos a la empresa, servicios independientes contratados de forma temporal); c) otras medidas discriminatorias (a proveedores de servicios extranjeros, en impuestos, subsidios, acceso a compras públicas, diferencias entre estándares nacionales e internacionales); d) barreras a la competencia (políticas de competencia, empresas del Estado y preferencias con que cuentan, regulaciones específicas de competencia en sectores de servicios públicos de redes); y e) transparencia regulatoria (disponibilidad de información, procesos de consultas previos a cambios regulatorios, procedimientos administrativos relacionados con establecimientos de una empresa y obtención de visas).

Para cada una de estas dimensiones se define un rango y luego se ponderan para construir índices compuestos, que toman valores entre 0 y 1, siendo 1 el más restrictivo.

Se seleccionaron dos grandes agrupamientos de sectores: transporte (aire, marítimo, carretero y trenes) y mensajería, por un lado, y servicios logísticos (manipulación de carga, depósito y almacenamiento, transporte de carga y servicios de aduana), por otro. Estos servicios se caracterizan por tener un papel primordial en la internacionalización de la actividad económica y estar asociados a los costos de facilitación del comercio en bienes y mercancías que fueron discutidos anteriormente.

Transporte

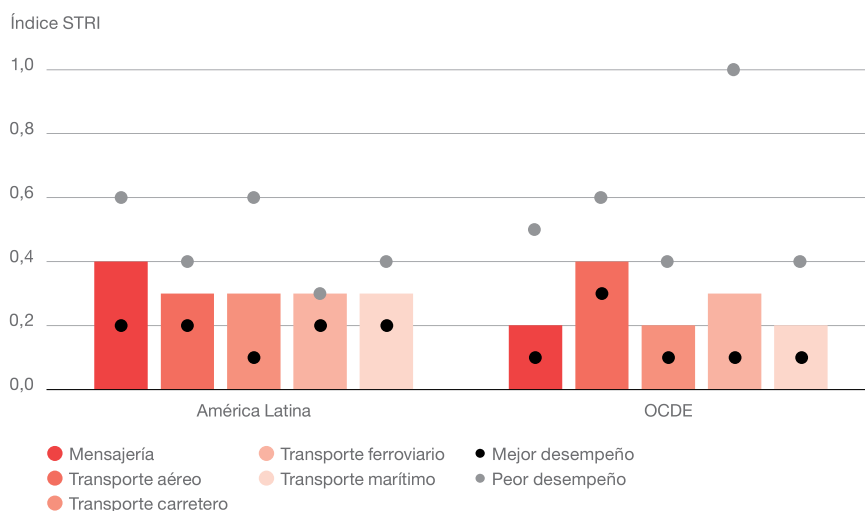
En el Gráfico 3.6 se presenta el índice STRI para los subsectores del sector transporte para América Latina y la OCDE. Los seis países de América Latina para los que se cuenta con información tienen niveles del indicador de restricciones más altos que el promedio de los países de la OCDE. Esto se cumple en todos los casos, salvo en transporte aéreo, donde el promedio de la OCDE es más restrictivo. Comparativamente, los subsectores más restrictivos en América Latina son el transporte carretero y la mensajería.

En la base de datos de los indicadores STRI se cubren las distintas dimensiones regulatorias mencionadas previamente (OCDE, 2020). En el subsector aéreo, existe bastante armonización regulatoria entre las regiones, con valores cercanos unos de otros. No obstante, se destaca el mayor nivel del indicador de restricción en la OCDE en la dimensión de restricción a la entrada de empresas extranjeras. En América Latina, Perú y México son también los que registran los principales desvíos (hacia un valor alto) en esta dimensión.

Los indicadores de restricciones regulatorias al comercio de servicios se clasifican en 5 dimensiones: entrada de empresas extranjeras, movimiento de personas, barreras a la competencia, transparencia regulatoria, y otras medidas discriminatorias.

Gráfico 3.6

Restricciones al comercio de servicios de transporte y mensajería, 2020



Notas: Se reporta el índice de restricción del comercio de servicios (STRI, por sus siglas en inglés), el cual toma valores entre 0 y 1, siendo 1 el más restrictivo. Se presentan los promedios simples para América Latina y la OCDE, junto con los valores del peor y mejor desempeño. La región OCDE excluye a los países de América Latina. Los detalles sobre los países incluidos en cada grupo se pueden consultar en el Apéndice (p. 158).

Fuente: Elaboración propia con base de datos de industria y servicios de OCDE.Stats (OCDE, 2020).

Los países de la región presentan mayores restricciones que los de la OCDE para los subsectores de servicios de transporte, a excepción del subsector aéreo.

En el caso de la mensajería, la situación es más heterogénea. El mejor desempeño lo tiene la OCDE y muy cerca están Costa Rica, Colombia y Perú. Los más restrictivos en este sector son Brasil, Chile y México en tres dimensiones: restricción a la entrada de empresas extranjeras, transparencia regulatoria y barreras a la competencia. La primera de estas dimensiones nuevamente es la que registra el desvío mayor.

En transporte marítimo, el país más abierto, es decir, con menos restricciones, es Chile. Colombia está casi al mismo nivel que la OCDE. Le siguen Costa Rica y México, muy cerca del segundo escalón en apertura. Los más cerrados son Brasil y Perú, en los cuales se destaca el desvío en restricción a la entrada de empresas extranjeras.

El ferrocarril registra heterogeneidad en el desempeño del indicador, pero con niveles en general más bajos. Se puede observar, además, que el rango de variación es menor que en el resto de casos. Se destacan los desvíos hacia valores más altos del indicador sobre restricción a la entrada de empresas extranjeras en México y Brasil. Costa Rica tiene un nivel más alto que los demás en el indicador de barreras a la competencia, mientras que el resto de los países y la OCDE tienen bajos niveles de restricción en todas las dimensiones, con la excepción de Corea del Sur e Israel, que son los países de la OCDE con peor desempeño en el subsector de transporte ferroviario.

En quinto lugar, se encuentra el transporte carretero. En este caso, el desvío más grande y el mayor nivel del STRI en cualquier dimensión lo tiene México, especialmente sobre la restricción a la entrada de empresas extranjeras. En la misma

dirección, pero en una magnitud menor, se destacan los casos de Costa Rica y Brasil. Chile es el país más abierto, seguido por Colombia, ambos con restricciones menores con relación al promedio de la OCDE.

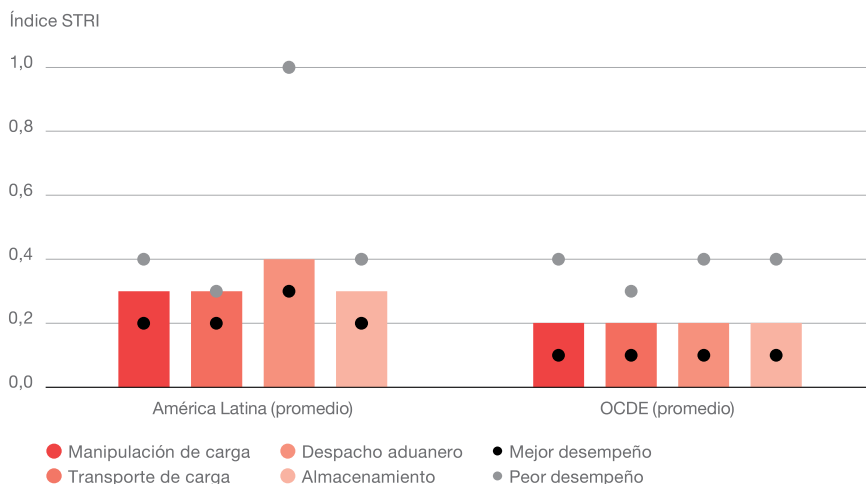
Servicios logísticos

Al igual que lo realizado con el sector transporte, se utilizan los indicadores STRI de la OCDE para analizar el desempeño de los servicios logísticos en América Latina. En general, este sector presenta mejores indicadores de apertura que el transporte, aunque América Latina mantiene un mayor nivel de restricción promedio que la OCDE.

En el Gráfico 3.7 se presentan los promedios simples para ambos grupos de países, junto a las mejores y peores prácticas del indicador STRI para cada subsector del sector de servicios logísticos. En promedio, América Latina tiene un nivel de restricción siempre mayor que la OCDE en los cuatro subsectores, siendo la mejor práctica de la región similar al promedio de la OCDE. En el sector de despacho aduanero, el promedio de la región es incluso más restrictivo que la peor práctica en la OCDE,²⁰ mientras que se destaca una homogeneidad de los indicadores STRI en los otros tres subsectores (manipulación de carga, transporte y almacenamiento).

América Latina presenta un nivel de restricción promedio para servicios logísticos mayor que los países de la OCDE. Sólo Chile presenta niveles similares al promedio de la OCDE.

Gráfico 3.7
Restricciones al comercio de servicios de logística, 2020



Notas: Se reporta el índice de restricción del comercio de servicios (STRI, por sus siglas en inglés), el cual toma valores de 0 a 1, siendo uno el más restrictivo. Se presentan los promedios simples para América Latina y la OCDE, junto con los valores del peor y mejor desempeño. Los detalles sobre los países incluidos en cada grupo se pueden consultar en el Apéndice (p. 158).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de industria y servicios de OCDE.Stats (OCDE, 2020).

20. Despacho aduanero es un subsector más dependiente de la actividad del Estado y presenta más casos idiosincráticos.

Nuevamente, se analiza el desempeño en cada dimensión (barreras a la competencia, otras medidas discriminatorias, restricciones a la circulación de personas, restricción a la entrada de empresas extranjeras y transparencia regulatoria) incorporada en los indicadores STRI de cada subsector del sector de servicios logísticos (OCDE, 2020).

En el subsector de despacho aduanero se encuentra un promedio bajo en la OCDE para todas las dimensiones, mientras que la mayoría de los países de América Latina considerados tienen un desempeño algo más restrictivo, pero muy próximo. Solo destaca el caso de México, que en todas las dimensiones registra los mayores niveles de restricción. Perú también se aparta en transparencia regulatoria, con un nivel de restricción elevado.

Con respecto a los subsectores de manipulación de carga, transporte y almacenamiento, el desempeño de los países de la región es similar en cada uno de ellos al analizar las distintas dimensiones regulatorias. Se vuelve a encontrar que el estándar de los países de la OCDE es el más abierto y que Chile es el país de América Latina que más se acerca (incluso es más abierto en algunas dimensiones en los subsectores de transporte de carga y almacenamiento). Sin embargo, los países de la región se caracterizan por tener niveles de restricción altos en la dimensión de transparencia regulatoria, destacándose los casos de Perú y México por ser los más restrictivos en esta dimensión. Por otra parte, Brasil es el más cerrado en términos de restricciones a la entrada de empresas extranjeras para los tres subsectores.

Iniciativas de facilitación del comercio: casos e impactos

Instrumentos y casos

Los instrumentos para la facilitación del comercio pueden ser desarrollados sobre bases unilaterales. Son programas de base nacional, que se llevan adelante con el objetivo de que los costos administrativos y los tiempos de las operaciones disminuyan. Por ejemplo, los números de procedimientos, la facilidad para llevarlos a cabo, la homogenización de procedimientos entre países y otra variedad muy diversa de asuntos. Por ello, es útil seleccionar algunos casos de desarrollo de estos instrumentos a nivel regional, así como revisar las evaluaciones realizadas sobre los resultados obtenidos.

Estos instrumentos pueden ser orientados de manera que faciliten la participación de cierto tipo de empresas en la actividad exportadora. Un obstáculo clásico es la existencia de costos fijos altos para exportar, lo que es una barrera a la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Este problema es incluso más grave en las economías en desarrollo con menores niveles de eficiencia en las actividades relacionadas con el comercio exterior. Este tipo de empresas pueden tener oportunidades en el mercado internacional, que no son capaces de aprovechar en virtud de la escala de las operaciones, lo que se convierte en una barrera a la entrada.

Para superar este obstáculo se creó el programa Exporta Fácil, uno de los instrumentos de facilitación del comercio apoyados en el marco de la iniciativa de Ayuda para el Comercio de la OMC.²¹ Su objetivo es ampliar la participación de las mipymes en el comercio internacional, con servicios de exportación postal simplificados. El programa atrajo el interés de diferentes organismos multilaterales que contribuyeron con financiación y apoyo técnico al desarrollo de estas iniciativas.

El objetivo de Exporta Fácil es aumentar la exportación de las mipymes a través de servicios postales simplificados.

Exporta Fácil comenzó como una iniciativa de Brasil (OCDE y OMC, 2010), donde buscaba inicialmente mejorar la competitividad de las mipymes brasileñas facilitando su acceso al comercio internacional. A través de este programa el Correo Brasileño ofreció su amplia red postal, compuesta por 8.000 puntos de venta, para exportar mercancías a un costo mucho más económico que el de la competencia. Gracias a la cooperación entre el Gobierno, el Correo y la Aduana, Exporta Fácil permitía reducir el número de formularios que debían cumplimentarse para despachar paquetes de menos de 30 kg y con un valor inferior a USD 10.000, umbral que luego se elevó a USD 50.000. Además, liberó a los exportadores de tratar con otras autoridades involucradas en el proceso de exportación, como las agencias de aduanas y de salud, medio ambiente y exportación. De esta forma, la participación de las mipymes en las actividades de exportación aumentó y el proyecto resultó en una mayor variedad de productos brasileños exportados a más destinos.²²

El programa en Brasil fue replicado después en otros países de América Latina a partir de su inclusión entre los proyectos prioritarios de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA). Perú inició un proyecto similar en 2008, seguido por Colombia y Uruguay en 2009, Ecuador en 2011, Chile en 2015 y Argentina en 2017, entre otros.²³ Este instrumento reafirmó que los servicios postales pueden constituir una faceta importante del desarrollo social y económico de los países. Asimismo, destaca la relevancia de desarrollar y fortalecer la infraestructura postal de América del Sur para que los Gobiernos puedan utilizarla para apoyar la integración regional y la implementación de políticas públicas de inclusión. En tal sentido, este sector ya forma parte de los proyectos de la IIRSA de apoyo a la infraestructura.

Otro instrumento muy utilizado para implementar las políticas de facilitación del comercio son las ventanillas únicas de comercio exterior, que también pueden ser muy relevantes para las mipymes. Entre las dificultades que experimentan estas empresas 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 (CESPAP, 2016). En este contexto, la VUCE es una de las medidas de facilitación del comercio clave para solucionar estos desafíos.

21. La Iniciativa de Ayuda para el Comercio se puso en marcha en la Conferencia Ministerial de la OMC de Hong Kong en 2005 y tiene por objeto apoyar el acceso de los países en desarrollo a los mercados, ayudándoles a articular, comunicar e integrar sus objetivos relacionados con el comercio, y a que los donantes se alineen con ellos.

22. El volumen de exportaciones usando Exporta Fácil pasó de 0,19 millones de dólares en 1999 a 254 millones de dólares en 2010 (OCDE y OMC, 2010).

23. No se dispone de una lista exhaustiva, pero el programa se extendió a otros países, por ejemplo Venezuela, aunque no se cuenta con la fecha de implementación.

El ejemplo de la VUCE en Costa Rica es un caso muy interesante de impactos positivos de estas medidas sobre las exportaciones y en particular sobre las ventas externas de las pymes (ver el Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2

La VUCE de Costa Rica: un ejemplo de mayor agilidad y reducción de tiempos y costos

La VUCE de Costa Rica fue creada por la Ley 7.638 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 y la duplicación tradicional de información. Todos los trámites se concentraban en la capital y no existía una coordinación entre el sector público y privado. Es por ello que la VUCE contribuyó a lograr un estado más moderno, atractivo para la inversión, la producción y las exportaciones. Con esta ventanilla única, se han integrado al sistema las diferentes entidades públicas que emiten autorización y certificados sanitarios, de origen y otros.

La particularidad de la VUCE de Costa Rica es el importante papel que desempeña el sector privado, el cual tiene una participación directa en la concepción estratégica y la administración del instrumento. Esto garantiza su rápida adaptabilidad cuando es necesario, así como la 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, la VUCE incorporó rápidamente mejoras tecnológicas, como el SIVUCE (Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior), herramienta generada para reducir los costos de intermediación de las exportaciones (sobre todo de las pymes) y agilizar más 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 (Elorza, 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 estimó que el nuevo sistema de la VUCE podría generar un ahorro promedio del 79 % en el tiempo y un 78 % en el 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).

En marzo de 2014 se implementa 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; implementación del uso de la firma digital en todas las gestiones, elevando sus niveles de seguridad; aplicación de pagos electrónicos en todas las transacciones; trazabilidad en todos los procesos que se realicen a través del sistema; y disminución del consumo de papel, con miras a un funcionamiento totalmente automatizado y electrónico (BID-INTAL, 2018).

Otros países de la región han avanzado también con proyectos de inversión para establecer y mejorar las ventanillas únicas de comercio exterior.²⁴ Al año 2017, 14 países de la región se habían comprometido con préstamos de inversión que se enfocaban únicamente en la VUCE o incluían un componente para la creación, implementación, actualización o interoperabilidad de este instrumento (OCDE y OMC, 2017b). Se trata de inversiones de tamaño menor orientadas a reducir los costos de comercio. El caso de Perú muestra resultados muy positivos de este tipo de iniciativas ya que las inversiones realizadas han implicado la expansión del funcionamiento de su VUCE, convirtiéndola en una ventanilla única de clase mundial. En el año 2020, se observaron los siguientes resultados: 27 instituciones participantes (17 del sector público, 9 gremios empresariales y 1 administrador portuario), el tiempo en trámites se redujo un 25 % y los costos de comercio exterior se redujeron en un 5 % (CEPAL, 2020). Reformas más recientes en la VUCE de Perú muestran otras mejoras sustanciales, ya que esa plataforma va más allá de los trámites aduaneros (de empresas con el Gobierno [B2G, por sus siglas en inglés]), ofreciendo servicios de asesoramiento de mercado, acceso a financiamiento y otros instrumentos entre empresas (B2B, por sus siglas en inglés) (Thorrens, 2020).²⁵

Al año 2017, 14 países de la región se habían comprometido con préstamos enfocados o relacionados a las VUCE.

Otro país que ha realizado reformas en iniciativas de facilitación del comercio es Argentina. En el año 2018, se llevó adelante un intercambio público-privado (Mesa Exportadora). Su objetivo era sustanciar intervenciones concretas, cristalizadas en proyectos específicos de un Plan de Desarrollo Exportador (Ministerio de Producción y Trabajo de Argentina, 2019). Es interesante destacar que la interacción del Gobierno fue no solo con el sector privado, sino también con organismos multilaterales. En particular, destaca la misión de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para dar recomendaciones sobre la implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC.

De todo este intercambio es posible identificar un conjunto de proyectos que se llevaron adelante con distintos grados de avance. Primero, una serie de acciones destinadas al perfeccionamiento de la VUCE: ampliación de la cobertura con inclusión de todos los trámites de gobierno; integración de las operaciones con la Aduana de forma digital en el portal de la VUCE; mejora del buscador de trámites en la Central de Información de Comercio Exterior (CICE), y avance de la digitalización en la terminal de carga.

También se realizaron cambios en el programa Exporta Simple: ampliación de la cobertura de operadores logísticos habilitados a prestar servicios dentro del programa; cambios en el sistema de facturación para simplificar la operación, y eliminación del límite de peso. Una resolución relacionada, pero de impacto más general, es la ampliación del valor máximo permitido para exportar en el régimen de mensajería. En el comercio intrarregional, se destaca la implementación de certificados de origen digitales en las transacciones con Brasil y Uruguay.

24. Para más información sobre el estado actual de las VUCE en la región ver la nota informativa de CEPAL, disponible en: <https://www.cepal.org/es/notas/americas-latina-caribe-paises-seleccionados-interoperabilidad-vuce-pcs-existent-1>

25. En el caso de Uruguay, también se observa la misma tendencia.

Por otro lado, Argentina cuenta desde 2017 con un programa de operador económico autorizado por el cual las empresas que reúnen los requisitos establecidos en dicha normativa pueden acceder a beneficios para volver más eficiente la gestión aduanera de sus operaciones de comercio exterior. La cobertura del programa se amplió a las pequeñas y medianas empresas (pymes), disminuyendo los requisitos sobre el patrimonio. Esta acción se deriva de las recomendaciones de la misión de la Organización Mundial de Aduanas. Cabe señalar que toda la metodología de trabajo estaba basada en un mecanismo de seguimiento en relación al avance de todos los proyectos identificados.

Otra experiencia interesante de aplicación de iniciativas de facilitación del comercio es la de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) en Centroamérica (OCDE y OMC, 2017a).²⁶ El objetivo de esta iniciativa era simplificar documentos y procedimientos. El TIM es un sistema digitalizado para las gestiones relativas al manejo y control del tránsito de bienes, que incluye la creación de un control fronterizo unificado; la implementación tecnológica para interconectar las entidades en el proceso para el rastreo transitorio aduanero; una modernización del sistema mediante la cual se reemplazan los distintos formularios para encapsular en uno solo la información de múltiples agencias (entre ellas las de aduanas, migración y sanidad); y una cooperación más fuerte entre las agencias regionales relacionadas.

En una primera evaluación para el caso de El Salvador, se verificó una reducción del 27 % en los costos de entrega de mercancías, que condujo a que las exportaciones crecieran y alcanzaran USD 5.100 millones en 2013. Un 45 % de esas exportaciones tenían como destino los países de la región (OCDE y OMC, 2017a). Por otra parte, las exportaciones que utilizaron el TIM crecieron un 2,7 % más que las exportaciones que utilizaron procesos estándares de tránsito. En 2013, aproximadamente 2.300 exportadores realizaron más de 400.000 envíos para vender 3.277 productos a casi 9.300 compradores. Otro de los resultados del TIM es el Documento Único de Transporte (DUT), con el cual se presenta un solo documento electrónico en la aduana más cercana.

Otra experiencia interesante aplicada en Centroamérica se refiere a la simplificación y automatización del registro sanitario de productos comestibles (OCDE y OMC, 2017c). Las empresas que buscan comercializar alimentos y bebidas en esta subregión deben cumplir con los procedimientos de registro sanitario. Si bien las regulaciones existentes exigen el reconocimiento de registros entre los países centroamericanos, los comerciantes aún deben viajar a cada país para presentar la documentación requerida, lo que ralentiza el ritmo y aumenta el costo del comercio regional. En respuesta a esta problemática, Centroamérica se embarcó en un piloto para simplificar y automatizar el registro sanitario de alimentos y bebidas procesados en la región. En 2016 fue lanzado un sistema regional digitalizado que facilita el reconocimiento de dichos registros. El proyecto ya ha mejorado cinco procesos y reducido el tiempo necesario para registrarse de cinco días a tres. Se espera que además

26. Este nuevo sistema de comercio de tránsito fue implementado a inicios de la década pasada y se aplica al comercio de tránsito por carretera entre los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Este régimen de tránsito se introdujo gradualmente en los corredores comerciales de esa región.

disminuya el tiempo, el costo y la cantidad de documentos necesarios para el registro sanitario, lo que contribuirá a la integración económica regional y a acelerar el crecimiento.

Evaluaciones de impacto y lecciones de los casos

Más allá de la descripción de las reformas realizadas previamente, interesa revisar la evidencia que existe a nivel micro sobre el impacto que estas han tenido siguiendo metodologías que aislen el efecto de las políticas de facilitación del comercio de cualquier otro factor que pudiera afectar a los resultados. En otras palabras, se busca tener algún indicio del efecto causal de las reformas.

Un estudio de la Unión Postal Universal (UPU) señala que, desde 2002 hasta 2008, cerca de 10.000 empresas que nunca antes habían exportado pudieron acceder a mercados externos utilizando el servicio de Exporta Fácil en Brasil (Caron y Ansón, 2008). El estudio también muestra que, en 2005, uno de cada diez exportadores brasileños no habría podido enviar sus productos al exterior sin este servicio. La UPU, patrocinadora del programa, señala en sus conclusiones que el aumento significativo del volumen de las exportaciones postales ha significado una mayor participación de las empresas brasileñas en el comercio regional e internacional.

Carballo et al. (2016) realizan otra evaluación de Exporta Fácil para el caso del Perú. Este mecanismo de exportación por vía postal implica tanto una simplificación de los procedimientos de exportación como la provisión de servicios de intermediación. El estudio utiliza un conjunto de datos único que consta de todo el universo de transacciones de exportación de Perú durante el período 1999-2014, incluidos los envíos regulares y los envíos postales. Los autores concluyen que el nuevo modo de exportación se ha asociado con un aumento y una mayor diversificación de las exportaciones regionales, tasas más altas de entrada y salida, y más experimentación de exportación y aprendizaje, tanto dentro de las empresas como entre ellas. Este instrumento les sirve a las firmas para testar a bajo costo su ingreso en el mercado con nuevos productos o su entrada en nuevos mercados. Además, se verifican efectos dinámicos, en el sentido de que el ingreso de las empresas por esta modalidad postal está relacionado con trayectorias posteriores exitosas de expansión. Adicionalmente, se observan efectos derrame, incluso para las empresas que no usan el instrumento.

El trabajo de Volpe Martincus et al. (2015) estudia los procedimientos aduaneros en Uruguay, donde se usa un sistema de controles aleatorios, que asignan canal verde o rojo en las inspecciones. El trabajo estima los efectos que este procedimiento podría ocasionar en términos de demoras en las aduanas y su impacto en las exportaciones de las empresas. Para ello, se utiliza un conjunto de datos muy amplio, que consiste en el universo de las transacciones de exportación de Uruguay durante el período 2002-2011, incluyendo información precisa sobre el tiempo real que tardó cada una de ellas en pasar por la aduana. Los autores constatan que las demoras relacionadas con los procedimientos aduaneros tienen un impacto negativo y significativo en las

Exporta Fácil en Perú evidenció mayor experimentación, aprendizaje y diversificación de las exportaciones con derrame incluso a empresas no participantes.

Informatizar las importaciones generó aumentos en el valor agregado, empleo y productividad de empresas importadoras colombianas. Menor corrupción, tiempos de despacho e incertidumbre explicaron parte de las mejoras.

exportaciones de las empresas. En particular, un aumento del 10 % en los retrasos aduaneros resulta en una disminución del 3,8 % en las exportaciones. Este efecto proviene de los mayores costos para los exportadores, que, en consecuencia, reducen sus ventas al exterior, así como para los compradores, que parecen reducir su exposición a empresas cuyas entregas están sujetas a estos cambios.

Laajaj et al. (2019) analizan los efectos de la informatización de las aduanas sobre distintas variables asociadas con la producción de las empresas en Colombia. La reforma ocurrió de manera secuencial en las diferentes aduanas entre 2000 y 2005, lo que permitió utilizar una estrategia de triple diferencia. Esta consiste en comparar el cambio en las variables de resultado de las empresas que estaban importando antes del inicio de la reforma con el de las empresas que no importaban en ese periodo; lo mismo se hace para la posreforma, y luego se calculan las diferencias entre esas dos comparaciones. El trabajo encontró que la informatización de las importaciones generó un aumento del 6 % en el valor agregado de las empresas, junto con los consiguientes aumentos en el empleo, la productividad y la recaudación de impuestos aduaneros. Como resultado, hubo ganadores (empresas importadoras) y perdedores (empresas no importadoras). La investigación de los mecanismos revela, además, una reducción en los casos judiciales de corrupción en las aduanas tratadas, así como una reducción del tiempo necesario para el despacho de aduanas y su imprevisibilidad.

En relación a la evaluación de la experiencia del TIM en Centroamérica, hay información disponible que varía a nivel de empresa exportadora, producto, destino y año, dependiendo de las rutas que utilizan las empresas para entregar ciertos productos a determinados destinos. Carballo et al. (2018) se basan en esta rica fuente de información, combinada con datos detallados de exportación de El Salvador, para examinar el efecto de este nuevo régimen de comercio de tránsito en el sector del transporte. En particular, se explora el impacto en los cargos totales de flete y de seguros, así como estos cargos calculados por valor exportado, por peso y por número de envíos. Según estos autores, la introducción de una nueva política comercial de tránsito para las exportaciones que se originan en El Salvador y cuyo destino son otros países de Centroamérica, a la vez que aumenta las exportaciones, puede expandir la demanda de servicios de transporte y flete, con lo que el efecto final sobre los costos de flete y transporte puede no reducirse. Los resultados parecen confirmar esta hipótesis. Si bien la nueva política comercial de tránsito tiene componentes que aminoran los costos de transporte —como tiempos de entrega más rápidos y un cruce fronterizo más confiable, que debería resultar en menos equipo inactivo, menos horas de conducción y una mejor programación—, no se encuentra evidencia de efectos sistemáticos de disminución de los costos para el sector comercial en términos de tarifas de flete más bajas. En la mayoría de los casos, los efectos del TIM sobre las tasas *ad valorem* y los cargos por envío son nulos o, en todo caso, ligeramente positivos, aunque los efectos no se estiman con precisión con los datos disponibles.

El Cuadro 3.1 resume el conjunto de las experiencias de implementación de políticas de facilitación del comercio analizadas en este apartado, de las cuales se desprenden las siguientes lecciones. Un síndrome de la región es que,

si bien se registran muchas iniciativas en este campo, estas carecen de continuidad. Cambios de Gobierno, con o sin diferente orientación, afectan la continuidad de programas que requieren tiempo de maduración para que sus resultados fructifiquen. Mantener en el tiempo las iniciativas, generar sistemas de información que permitan evaluarlas y modificarlas en función de las evaluaciones, es una regla simple que está lejos de ser el estándar de la gestión en la mayoría de los programas de facilitación del comercio. Si bien hay varias evaluaciones disponibles, algunas de las cuales fueron descritas previamente, en muchos casos están alejadas de un sistema de decisiones gubernamentales que permita retroalimentarse para optimizar la gestión de la facilitación del comercio. El objetivo es que los controles asociados con los instrumentos de facilitación del comercio se gestionen en un contexto donde se busque agilizarlos y que no representen mayores costos para las operaciones de comercio exterior.

Los sistemas de facilitación del comercio son intensivos en el uso de información. Por lo tanto, tener sistemas de apoyo que mejoren la eficiencia en la información es crucial. La digitalización de los procedimientos aduaneros puede ser altamente beneficiosa para la economía y respalda la creciente evidencia del alto impacto potencial del uso adecuado de las tecnologías de la información para mejorar la eficiencia y combatir la corrupción en la administración pública.

Las VUCE son un instrumento que están en el centro de las iniciativas de facilitación del comercio y la mayoría de los países de la región han avanzado en su implementación. Sin embargo, al revisar el diseño y funcionamiento de la mayoría de estas ventanillas en América Latina, 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 a la internacionalización de las pymes ha sido todavía limitado. Pese a que se han logrado grandes réditos con el enfoque B2G (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, como se discutió, 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 del tipo B2B.

Las reformas de facilitación del comercio integradas en programas más amplios, que incluyen al sector del transporte y la logística, son más ricas y tienen más impactos, lo cual permite aprovechar todo el potencial de las políticas de facilitación del comercio.²⁷ Sin embargo, diseñar estos programas es más complejo, dado que requiere un análisis más detallado de las múltiples interconexiones que se establecen.

Las iniciativas de facilitación del comercio requieren ser mantenidas en el tiempo y generar sistemas de información que permitan evaluarlas.

27. Ver Moisé y Sorescu (2013).

Cuadro 3.1

Experiencias seleccionadas de facilitación del comercio en América Latina

Programa	País	Inicio	Cobertura	Instrumento	Institución local ejecutora	Organismo multilateral promotor	Financiado	Fuente utilizada
Exporta Fácil	Brasil	2001	Mipymes a nivel nacional	Régimen de exportación postal que implica tanto la simplificación de los procedimientos de exportación como la provisión de servicios de intermediación	Ministerio de Comunicaciones de Brasil	Unión Postal Universal (UPU) e Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)	BID, CAF y FONPLATA	OCDE y OMC (2017b) y Caron y Anson (2008)
	Perú	2007			Prom Perú, SUNAT y Serpost ^a		BID, CAF, FONPLATA y Banco Mundial	OCDE y OMC (2017b) y Carballo et al. (2016)
	Ecuador	2011			Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y otros ^b		BID, CAF y FONPLATA	OCDE y OMC (2017b)
	Colombia	2011			Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otros ^c			
	Uruguay	2009			Ministerio de Economía y Finanzas, Correo Uruguayo, Dirección Nacional de Aduanas y otros ^d			
Argentina (denominado Exporta Simple)	2017	Ministerio de Producción y Administración Federal de Ingresos Públicos	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y Banco de la Nación Argentina (BNA)	Palmieri (2018)				
Construcción de la política nacional logística (PNL)	Ecuador	2010	Nacional	VUCE, Sistema Nacional de Inspecciones No Intrusivas, Plan Estratégico de Desarrollo de Sector Transporte Terrestre e implementación de políticas de puertos y aeropuertos	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad	BID	CAF y BID	OCDE y OMC (2017) y Montanez et al. (2015)
Tránsito y transporte	Centroamérica	2011-2013	Regional	TIM para la simplificación de documentos y procedimientos de exportación	Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y autoridades nacionales especializadas	SIECA	BID	OCDE y OMC (2017a) y Carballo et al. (2018)
Alimentos Centroamérica	Centroamérica	2016	Regional	Automatización de datos para mejorar el registro sanitario e impulsar el comercio regional	Autoridades nacionales especializadas	SIECA	Grupo Banco Mundial, USAID y FIAS ^e	OCDE y OMC (2017a)
VUCE	Perú	2015	Nacional	Perfeccionamiento de VUCE	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	BID ^f	BID	OCDE y OMC (2017b)
Mesa Exportadora	Argentina	2017-2018	Nacional	Perfeccionamiento de VUCE y Exporta Simple	Ministerio de Producción y Trabajo	Organización Mundial de Aduanas	Gobierno nacional	Ministerio de Producción y Trabajo de Argentina (2019)
Apoyo pymes	Colombia	2017	Nacional (pymes)	Apoyo a Pymes en sector de exportación de flores. Proyecto TFF ^g	Sector público	CBI ^h	Pymes del proyecto TFF	OCDE y OMC (2017)

Notas: Los programas de Exporta Fácil en Brasil y Perú, de Tránsito y transporte de Centroamérica y de VUCE en Perú, cuentan con evaluación técnica.

a/ Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (Prom Perú), Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), y Servicios Postales del Perú (Serpost)

b/ Nacional de Aduana del Ecuador, Correos del Ecuador

c/ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Correos, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

d/ Ministerio de Industria, Energía y Minería y Uruguay XXI (Promoción de inversiones y exportaciones)

e/ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y Grupo de Servicios de Asesoramiento sobre el Clima de Inversiones (FIAS, por sus siglas en inglés)/e

f/ En el contexto de un programa para varios países de América Latina

g/ Flores tropicales, follaje y hortensias (TFF, por sus siglas en inglés)

h/ Centro de Promoción de Importaciones de países en desarrollo (CBI, por sus siglas en inglés)

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos aclarados en la última columna.

Rol de los acuerdos

Las medidas de facilitación del comercio típicamente se aplican sobre bases no discriminatorias. La mayoría de las experiencias de implementación de nuevos instrumentos reseñados al comienzo del capítulo se refieren a iniciativas que los países adoptaron unilateralmente. Esto es, reformas y cambios promovidos por un Gobierno en funciones, sin ninguna contrapartida de reciprocidad de un socio comercial. Sin embargo, los acuerdos comerciales cumplieron un rol fundamental en la dinamización de este proceso. En primer lugar, el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC estableció un marco estandarizado para desarrollar iniciativas de facilitación en las 11 dimensiones antes mencionadas (ver el subapartado «Análisis comparado de la situación en América Latina»)²⁸ Según la OMC (2015b), las estimaciones muestran que la implementación completa del AFC podría reducir los costos comerciales en un promedio del 14,3 % e impulsar el comercio mundial en hasta USD 1 billón por año, con las mayores ganancias en los países más pobres. El AFC de la OMC abarca disciplinas y disposiciones en varias dimensiones:

- Agilización del movimiento, retiro y despacho de mercancías.
- Cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en facilitación del comercio con vistas a la simplificación y digitalización de trámites.
- Cumplimiento de los procedimientos aduaneros.
- Asistencia técnica y creación de capacidad en facilitación del comercio.

En relación a la asistencia técnica y la creación de capacidades, en el caso de los países en desarrollo, se promovió la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. Su propósito es apoyar el acceso de los países en desarrollo a los mercados, colaborando en la articulación, comunicación e integración de los objetivos relacionados con el comercio, y que los donantes se alineen con ellos. Una de las principales orientaciones que tuvo el programa a partir del AFC fue apoyar el financiamiento de proyectos que promovieran la facilitación del comercio y estuvieran en consonancia con las directivas de lo estipulado en el tratado. El uso de este instrumento es altamente recomendable para los países de la región, dado que permite relajar la restricción de presupuesto para incorporar innovaciones y, al mismo tiempo, acceder a asistencia técnica en apoyo a los procesos de perfeccionamiento y reforma.

En la OMC se usa la definición más restrictiva de la facilitación del comercio, entendida como la reducción de los costos del comercio asociados a la simplificación de procedimientos de frontera. Eso no significa que estén ausentes los otros componentes asociados con disciplinas que abarcan también los clásicos asuntos de las barreras no arancelarias (BNA), como, por ejemplo, las licencias no automáticas para importar, las cuotas, el régimen *antidumping*, etc. La presencia de estas otras barreras sigue predominando en aquellos ambientes nacionales y

La iniciativa de ayuda para el comercio puede ser una herramienta de gran utilidad para la implementación de medidas de facilitación del comercio en los países de la región.

28. Los países miembros de la OMC concluyeron en la Conferencia Ministerial de Bali de 2013 las negociaciones relativas al importante AFC que entró en vigor el 22 de febrero de 2017 tras su ratificación por dos tercios de los signatarios. Ver https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

regionales más proteccionistas y, en estos casos, queda mucha tarea por hacer. Esto se traduce en más transparencia en la política comercial y la eliminación de obstáculos opacos al comercio.

Las jurisdicciones nacionales que consolidaron un equilibrio de economía política hacia la apertura comercial adoptaron una postura más estricta en relación con la facilitación del comercio. Esta queda definida por la mejora de la tecnología de gestión en la frontera, con el objetivo de reducir tiempos y costos.

En el Cuadro 3.2 se resumen algunos de los principales acuerdos plurilaterales que incluyen referencias a la facilitación del comercio. La lista abarca tanto acuerdos propios de los países de América Latina, como acuerdos con terceros, ajenos a la región, y son de tipo plurilateral (más de dos miembros). También se incluyó el AFC de la OMC, tras el cual, la inclusión de estos capítulos sobre facilitación del comercio en los acuerdos plurilaterales se hizo más usual, lo que marca otro ejemplo de complementariedad entre el regionalismo y el multilateralismo.

Cuadro 3.2

Acuerdos de comercio preferenciales multilaterales y plurilaterales con participación de países de América Latina

Acuerdo	Miembros	Fecha	Nombre	Artículos	Operador económico autorizado (OEA)	VUCE	Interoperabilidad
CAFTA-DR	Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana	Firma: 2004 Vigencia: 2006	Administración aduanera y facilitación del comercio (capítulo 5 del CAFTA-DR)	12	NO	NO	NO
Comunidad Andina (CAN)	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	Firma: 2012 Vigencia: 2012	Resolución 1467 Plan Estratégico de la Comunidad Andina sobre Facilitación del Comercio en Materia Aduanera	4	Implementa	Implementa	Promueve
Acuerdo entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE)	Miembros de la UE y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)	Firma: 2012 Vigencia: 2013	Aduanas y fcaicitación del comercio (capítulo 3)	8	NO	NO	NO
OMC	127 miembros. La lista de países en «OMC-TF»	Firma: 2014 Vigencia: 2017	Acuerdo sobre facilitación del comercio	24	Promueve	Promueve	NO
Alianza del Pacífico	Chile, Colombia, México y Perú	Firma: 2014 Vigencia: 2016	Facilitación del comercio y cooperación aduanera (capítulo 5 AP)	24	Implementa	Implementa	Implementa
Alianza Transpacífico (TPP11)	Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam	Firma: 2018 Vigencia: 2018	Administración aduanera y facilitación del comercio (capítulo 5)	12	NO	NO	NO
T-MEC	Canadá, Estados Unidos y México	Firma: 2018 Vigencia: 2020	Administración aduanera y facilitación del comercio (capítulo 7)	24	Implementa	Implementa	Promueve
Mercosur	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	Firma: 2019 Vigencia: pendiente	Acuerdo sobre Facilitación del Comercio del Mercosur	21	Promueve	Promueve	Promueve

Fuente: Elaboración propia con base en información de los acuerdos comerciales recopilados por el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos (2021).

En los acuerdos de facilitación, se destaca el uso de tres instrumentos: el operador económico autorizado, la VUCE, y la interoperabilidad de bases de datos sobre registros aduaneros y las VUCE a nivel regional. Mientras los dos primeros son de aplicación nacional y se refieren en última instancia a la capacidad unilateral de establecerlos, el último implica necesariamente estar inserto en un acuerdo mayor. En este sentido, tiene la originalidad de contener un requisito de reciprocidad y un efecto que deja de ser sobre las bases de NMF, e implica una facilitación del comercio que reduce costos, particularmente dentro de acuerdos de comercio preferenciales. En el conjunto de casos revisados, el único que implica la implementación de la interoperabilidad de las VUCE es la Alianza del Pacífico. El T-MEC y el Mercosur plantean el objetivo, pero solo a nivel de la promoción, sin un compromiso explícito de implementación. En el caso del Mercosur, además de incluir los aspectos tradicionales de la facilitación del comercio, contempla disciplinar las barreras no arancelarias más convencionales con el propósito de hacer más transparente la política comercial. En el ejemplo anterior, esto se traduce en la eliminación de la tasa consular en Uruguay y la tasa estadística en Argentina, que, en los hechos, actúan como aranceles a las importaciones.

Por último, los proyectos regionales de facilitación del comercio presentan peculiaridades que deben tenerse en cuenta a la hora de su implementación y perspectiva de éxito: i) la revisión y la coordinación entre los países consume tiempo y este debe ser asignado; ii) de manera similar, al construir sistemas regionales, es importante considerar gastos inesperados debido al tiempo extra necesario para finalizar las negociaciones entre los países; iii) los lanzamientos públicos aceleran las reformas y obligan a las agencias públicas a comprometerse con el proceso; y iv) la participación del sector privado ayuda a asegurar compromisos políticos.

Impactos de la tecnología en los procesos de facilitación del comercio

La digitalización de documentos es un primer paso en un proceso donde el uso y apertura de datos y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) revolucionan los procesos de facilitación del comercio. Este incremento en la intensidad de uso de las TIC y el consiguiente aumento de la digitalización de los procedimientos y la aplicación de las regulaciones plantean al menos dos desafíos distintos:

1. Asegurar la consistencia de los distintos marcos regulatorios que se han ido superponiendo a lo largo del tiempo. Frecuentemente estos no guardan una coherencia global, ya que típicamente cada una de las regulaciones ha sido desarrollada de manera aislada.
2. Garantizar la congruencia de los procesos. Antes de proceder al proceso de digitalización, se debería revisar la simplificación de los trámites y comprobar si cumplen con el propósito para el cual fueron creados. Consistencia, armonización y redundancia son aspectos que se deben considerar; es decir, llevar adelante una estrategia de reingeniería de procesos.

La digitalización mejora la eficiencia de los trámites al hacer más riguroso el flujo de la información. Otra ventaja es que minimiza los errores que puede generar el manejo de trámites en papel.

Los acuerdos de comercio pueden promover la aplicación de ciertas medidas de facilitación del comercio como la interoperabilidad de los registros aduaneros con las VUCE.

Esta dinámica afecta de forma particular a todo lo referido a la facilitación del comercio y la armonización regulatoria de los servicios asociados al comercio internacional. Tanto la facilitación como la armonización regulatoria relativa al comercio de servicios conexos demandan un uso y procesamiento intensivo de información. El tiempo requerido y los obstáculos que se deben sortear dependen de la eficiencia con la que se realiza la gestión de la información. Una gestión más eficiente de la información permite mejorar no solo los costos del comercio, sino también las decisiones que se toman a nivel público y privado. Adecuados sistemas de gestión de la información deberían contener mecanismos que permitan transitar una senda de perfeccionamiento y mejora continua de los procedimientos y trámites.

En un reciente trabajo sobre un conjunto de países del Cono Sur, se releva información cualitativa y cuantitativa sobre las condiciones de operación de la infraestructura de exportaciones (puertos, aeropuertos y pasos fronterizos) y las condiciones de facilitación del comercio en los nodos de salida de la mercadería. Esto último implicó evaluar el desempeño de los organismos aduaneros y otros ámbitos de control. Para ello, se realizó una encuesta en cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), cubriendo 105 empresas exportadoras y 14 operadores y expertos en logística. Las respuestas indican avances positivos en la simplificación de las formalidades aplicables al comercio. Sin embargo, los encuestados señalan la necesidad de incorporar soluciones tecnológicas que faciliten el comercio sin papeles, como el intercambio electrónico transfronterizo de certificados de origen, sanitarios y fitosanitarios, y la solicitud electrónica de reembolsos aduaneros. Este mejor funcionamiento ayudaría, a su vez, a dar mayor transparencia a las operaciones (FIEL, 2021).

En el contexto del comercio asociado a cadenas globales y la fragmentación de la producción, la tecnología de la información podría resolver algunos de los retos más importantes que enfrenta este tipo de estrategia productiva:

1. Tiempo entre la realización de un pedido (firma del contrato) y su ejecución, con la distribución del producto demandado (ejecución del contrato).
2. Imperfección en la obligatoriedad de los contratos en ambientes internacionales que involucran varias jurisdicciones nacionales distintas.
3. Riesgo e interdependencia mutua entre ofertantes y demandantes

Todos estos aspectos se resumen en la necesidad de una accesibilidad confiable y oportuna de la información. Una forma de superar estos obstáculos es a través del control y propiedad empresarial a lo largo de los segmentos de una cadena de valor. En otras palabras, la organización empresarial de una cadena de valor que define cómo se toman las decisiones sobre el control, cuánto se terceriza a un proveedor y cuántos segmentos serán de propiedad dentro de una misma organización empresarial (Antràs y Chor, 2013).

La transformación digital (datos + tecnología) cumple un rol fundamental en la eliminación de los potenciales obstáculos derivados de los nuevos exigentes requisitos que se deben cumplir. La profundización de la interoperabilidad entre

las agencias nacionales e internacionales responsables de la regulación es una necesidad cada vez mayor de las nuevas relaciones comerciales. La interoperabilidad tiene varias dimensiones nacional-internacional y pública-privada. Los cambios tecnológicos han permitido alcanzar niveles de comunicación y procesamiento digital que pueden abarcar y gestionar todas estas dimensiones simultáneamente y, de esta forma, satisfacer mejor los requisitos de las nuevas relaciones comerciales.

Un paso es avanzar en el desarrollo del instrumento de la ventanilla única con todos los procedimientos digitalizados. Este se ve simplificado cuando ya existen desarrollos previos en las partes que han ido recorriendo el proceso de digitalización. Dicho proceso se ve favorecido si los segmentos regulatorios que han logrado avanzar primero lo hacen en una perspectiva modular. En la región, se observa una generalización del uso de instrumentos de ventanilla única para concentrar y despachar trámites en un cierto ámbito. Menos frecuente es la interoperabilidad de estas ventanillas y que estas crucen fronteras. En los temas comerciales, se destaca el potencial de desarrollar la interoperabilidad entre ventanillas únicas de comercio exterior (Trade SW), comercio electrónico (*e-trade*) sistema de información de la comunidad portuaria (Port Community System, PCS), ventanilla única marítima (Maritime SW) y transporte de carga aéreo (*e-freight*). Así se destaca en la recomendación número 36 del Centro de las Naciones Unidas de Facilitación de Procedimientos y Prácticas de Administración, Comercio y Transporte (CEFACT-ONU, 2017).²⁹

Toda esta dinámica establece los fundamentos para la aplicación de nuevas tecnologías disruptivas en la gestión de la información, en la aplicación de las regulaciones y en la toma de decisiones, tanto a nivel público como privado. Por ejemplo, dentro de las denominadas tecnologías de libro mayor distribuido (DLT, por sus siglas en inglés) la más difundida en la actualidad es la de cadena de bloques (*blockchain*), pero existen otras aplicaciones asociadas a cadenas productivas y al comercio, el transporte y la logística.³⁰

Chang et al. (2020) presentan varios ejemplos de aplicación de *blockchain*. Por un lado, se encuentran los casos relacionados con la gestión de cadenas de ofertas (*supply chain*) sectoriales para los alimentos, productos farmacéuticos y electrónicos. Luego están aquellos asociados al comercio, el transporte y la logística, los cuales se resumen en el Recuadro 3.3.

29. El CEFACT (por sus siglas en inglés) es un organismo subsidiario de la Comisión Económica para Europa (CEPE) encargado de formular recomendaciones para la facilitación del comercio y los estándares de negocios electrónicos. Tiene una membresía global de expertos de organizaciones intergubernamentales, autoridades gubernamentales y de la comunidad empresarial. Hasta ahora, ha producido 43 recomendaciones sobre cómo conducir el proceso de transformación digital en el campo de la facilitación del comercio. Ver https://unece.org/trade/uncefact/tf_recommendations.

30. Como sostiene Ganne (2018), una cadena de bloques es un registro descentralizado, distribuido o «libro mayor» de transacciones en el que estas se almacenan de forma permanente y casi inalterable utilizando técnicas criptográficas. A diferencia de las bases de datos tradicionales, que son administradas por una entidad central, las cadenas de bloques se basan en una red punto a punto que ninguna parte puede controlar. La autenticación de transacciones se logra a través de medios criptográficos y un «protocolo de consenso» matemático que determina las reglas por las que se actualiza el libro mayor, lo que permite a los participantes sin confianza particular entre sí colaborar sin tener que confiar en un solo tercero de confianza.

En general, las plataformas digitales permiten a múltiples participantes comerciales y socios compartir información de forma segura y colaborar estableciendo una única vista compartida de una transacción, sin comprometer detalles, privacidad ni confidencialidad. Varias partes pueden interactuar entre sí, accediendo a datos y documentos de envío en tiempo real. Existen distintos ejemplos a nivel internacional de empresas que ofertan servicios orientados a la construcción de plataformas de transporte, logística y facilitación del comercio con el propósito de vincularlas en una red. No todas ellas están basadas en la tecnología de *blockchain*; existen muchas otras alternativas y empresas en el mercado que ofrecen productos distintos.

Este cambio tecnológico en curso tiene efectos sobre los fundamentos de la construcción de cadenas globales de valor, dado que permiten construir confianza y seguridad en el intercambio de información, que según Antràs y Chor (2013) son uno de los componentes fundamentales de este tipo de estructuras.

Recuadro 3.3

Ejemplos de cadenas de bloque asociados al comercio, el transporte y la logística

El puerto de Amberes, en colaboración con una empresa privada especializada en la aplicación de estas tecnologías a la gestión portuaria (T-Mining),^a desarrolló una plataforma que mejora la seguridad y la eficiencia de dos funciones fundamentales: la liberación de contenedores y el flujo de documentos.

Con respecto al transporte internacional, la empresa transportadora de contenedores Maersk desarrolló con IBM la plataforma TradeLens.^b Esta tecnología se aplica desde 2018 al transporte marítimo y a lo largo de toda la cadena de suministro, de extremo a extremo.

Vinculado a los servicios de logística y fletes, un consorcio de empresas privadas manufactureras, consultoría, transporte y logística de transporte (AB InBev, Accenture, APL, Kuehne y Nagel) trabaja con una autoridad aduanera europea para probar una nueva solución de cadena de bloques.^c

Además, está Blockchain in Transport Alliance (BiTA), un consorcio de empresas de transporte y logística que produce estándares y promueve la adopción de esta tecnología en este campo.^d Su membresía es abierta y la integran las principales empresas mundiales del sector.

Por último, la empresa UPS ha solicitado una patente que emplea la cadena de bloques para optimizar el envío de paquetes a través de una red de mensajería internacional, en la que participan varios operadores.^e

a. Ver <https://t-mining.be/>

b. Ver <https://www.tradelens.com/c>

c. Ver <https://www.accenture.com/us-en/insights/blockchain-index>

d. Ver <https://www.bitastudio/>.

e. De acuerdo con la descripción de Chang et al. (2020), el sistema diseñado puede determinar automáticamente una ruta basada en las ofertas de servicio de una red de proveedores una vez que el paquete se escanea en una instalación de embalaje. A medida que el paquete se traslada a su destino, la solución de *blockchain* registra toda la información sobre el envío y verifica si todos los proveedores de servicios cumplen con las obligaciones de sus respectivas ofertas. El sistema utiliza además contratos inteligentes para pagar a varias partes dentro de la red de servicio postal una vez que cumplen con sus obligaciones.

Como se expuso en los subapartados previos, América Latina tiene desarrollos parciales en este campo de la digitalización y la construcción de plataformas dirigidas a la interoperabilidad. Las VUCE han avanzado en la región y, en unos pocos casos, hacia la interoperabilidad (Alianza del Pacífico). Existen algunas plataformas multinacionales, como la TIM en Centroamérica, pero no se observan los otros desarrollos reseñados en otras partes del mundo. Se trata de un fenómeno muy reciente que tendrá un impacto en el futuro. La capacidad de los países de atraer etapas de los procesos productivos actualmente fragmentadas, es decir, de aumentar su participación en las cadenas globales de valor, estará también condicionada por la velocidad con la que la región pueda desarrollar o adoptar estas nuevas tecnologías de conectividad y gestión de la información asociada al comercio, el transporte y la logística.

Claves para promover la facilitación del comercio en América Latina

- 1** Una vez que se han reducido los aranceles y otras barreras no arancelarias, cobra mayor relevancia y centralidad la facilitación del comercio en la política comercial, ya que los trámites aduaneros y las regulaciones en frontera pasan a representar una parte importante de los costos totales del comercio.
- 2** En general, las medidas de liberalización relacionadas con la facilitación del comercio son de tipo no discriminatorio, esto es, afectan por igual a todas las exportaciones e importaciones independientemente del origen o destino de las mismas.
- 3** Las medidas de facilitación del comercio constituyen un requisito indispensable para una participación dinámica en cadenas globales y regionales de valor. Estos flujos comerciales demandan no solo la reducción de los costos asociados con trámites y requisitos aduaneros, sino mayor certidumbre en los tiempos de entrega de las mercaderías. Al tratarse mayoritariamente de intercambio de insumos, que están conectados en distintas etapas del proceso productivo, se requieren no solo altos estándares de calidad, sino también contar con ellos oportunamente.
- 4** La facilitación del comercio ofrece instrumentos novedosos asociados con el uso de la tecnología y la digitalización para efectuar operaciones de comercio exterior de forma eficiente y a bajo costo. Entre ellos están las ventanillas únicas de comercio exterior o el intercambio electrónico de datos (p. ej., reconocimiento mutuo de certificados digitales de cumplimiento de requisitos fitosanitarios).
- 5** América Latina está todavía rezagada en la mayoría de los indicadores de facilitación del comercio respecto a regiones más desarrolladas. Al mismo tiempo, incluso dentro de la región, el nivel de avance es heterogéneo, tanto a nivel de acuerdos comerciales como a nivel de países.
- 6** De acuerdo con el índice de facilitación del comercio de la OCDE, el valor promedio obtenido para los acuerdos plurilaterales de la región, como lo son el Mercado Común de Centro América, la Alianza de Pacífico y el Mercado Común del Sur, muestra que estos bloques subregionales presentan indicadores más bajos en todas las dimensiones. Se destaca el atraso en las dimensiones institucionales referidas a gobernanza e imparcialidad, cooperación con las agencias fronterizas y disponibilidad de información.
- 7** Los tiempos y costos en frontera muestran un claro rezago de los acuerdos plurilaterales de la región respecto a otros acuerdos, como el de la Unión Europea. Por ejemplo, los tiempos en frontera son entre 7 y 9 veces más altos en América Latina que en Europa. Sin embargo, dentro de la región existe heterogeneidad, con países como El Salvador, México, Panamá o República Dominicana, con un desempeño satisfactorio, mientras que países como Argentina, Bolivia o Colombia presentan retrasos significativos.
- 8** La evidencia empírica proveniente de la estimación de modelos cuantitativos sobre los determinantes del comercio bilateral confirma el impacto negativo de las variables de facilitación del comercio (por ejemplo, el costo de la documentación requerida en las operaciones de comercio exterior)

- 9** La facilitación del comercio también afecta el comercio de servicios, pero, en este caso, los instrumentos son de tipo regulatorio. Los niveles de restricción al comercio de servicios en transporte y mensajería son más altos en la región que el promedio de la OCDE. En cuanto a los servicios logísticos, los niveles de restricción son menores que en el rubro anterior, pero todavía muestran cierto rezago respecto a la OCDE. Mayores esfuerzos para recabar información en todos los países de América Latina proporcionarían un insumo crítico para el diseño y el perfeccionamiento de las regulaciones en estos campos.
- 10** Distintos países de la región implementaron instrumentos de facilitación del comercio. El programa Exporta Fácil se utilizó en Brasil, Colombia, Uruguay, Ecuador, Chile, Argentina y Venezuela, entre otros. Las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE) se implementaron en la mayoría de los países de la región, siendo casos destacados los de Costa Rica y Perú. Finalmente, otro instrumento que se implementó fue el Tránsito Internacional de Mercancías en América Central. El uso de estos instrumentos se ha traducido en menores costos y mayores niveles de exportaciones e importaciones.
- 11** Si bien los países implementaron de manera unilateral muchas iniciativas de facilitación del comercio, los acuerdos comerciales existentes pueden constituirse en un elemento dinamizador de los procesos de apertura comercial y se espera que continúen cumpliendo con este rol. El ejemplo de la interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior en el caso de la Alianza del Pacífico, es uno de los que se conocen de este tipo de colaboración.
- 12** El apoyo de la cooperación internacional a través del programa de Ayuda para el Comercio de la OMC puede constituir una herramienta muy útil que facilite la implementación de medidas de facilitación del comercio, tanto en la etapa de diseño como en su implementación. Estos programas de la OMC pueden integrar intervenciones que abarcan el transporte, la logística y los trámites aduaneros y en frontera. Este enfoque sistémico debe estructurarse sobre bases modulares de forma de poder secuenciar su desarrollo.

Apéndice

Cuadro A 3.1

Dimensiones del índice de facilitación del comercio de la OCDE

	Disponibilidad de información	Participación de la comunidad del comercio	Resoluciones anticipadas	Procedimientos de apelación	Comisiones y gastos	Documentos	Automatización	Procedimientos	Cooperación con la agencia fronteriza interna	Cooperación con la agencia fronteriza externa	Gobernanza e imparcialidad
Costa Rica	1,60	1,57	2,00	1,67	1,71	1,33	1,85	1,57	1,09	1,36	1,44
El Salvador	1,48	1,25	1,50	1,11	1,92	1,13	1,80	1,67	1,00	0,91	1,67
Guatemala	1,25	1,25	1,57	1,56	1,62	1,44	0,92	1,58	0,46	0,64	1,44
Honduras	0,86	0,43	1,67	1,56	1,23	0,88	1,30	0,96	0,36	0,55	0,83
Nicaragua	1,10	1,83	2,00	1,56	1,75	1,13	1,33	1,41	0,55	0,73	1,13
Panamá	1,70	1,29	1,14	1,22	1,77	1,75	1,42	1,69	0,82	1,09	1,89
MCCA	1,33	1,27	1,65	1,45	1,67	1,28	1,44	1,48	0,71	0,88	1,40
Argentina	1,43	1,43	1,71	1,63	1,77	1,13	1,46	1,65	1,30	1,18	1,56
Brasil	1,57	1,38	1,64	1,50	1,85	1,78	1,46	1,61	0,91	1,09	1,89
Paraguay	0,91	0,86	2,00	1,44	1,00	1,25	0,85	1,46	0,91	0,82	1,33
Uruguay	1,81	1,71	1,46	1,22	2,00	1,38	1,69	1,43	0,91	1,09	1,67
Mercosur	1,43	1,35	1,70	1,45	1,66	1,39	1,37	1,54	1,01	1,05	1,61
Chile	1,70	1,63	1,36	1,39	1,93	1,38	1,77	1,70	0,91	1,36	2,00
Colombia	1,75	1,71	1,67	1,44	1,85	1,38	1,77	1,33	1,18	1,00	1,89
México	1,24	1,63	1,50	1,00	1,77	1,50	1,92	1,60	1,46	1,55	1,89
Perú	1,76	1,57	1,71	1,38	1,85	1,75	1,23	1,52	1,00	0,82	1,89
Alianza del Pacífico	1,61	1,64	1,56	1,30	1,85	1,50	1,67	1,54	1,14	1,18	1,92
Asean+5	1,49	1,52	1,67	1,57	1,65	1,41	1,39	1,51	1,17	1,10	1,61
EE. UU.+Canadá	1,68	1,80	1,67	1,47	1,83	1,71	1,82	1,68	1,64	1,58	1,96
Unión Europea	1,72	1,77	1,90	1,63	1,86	1,80	1,71	1,68	1,37	1,67	1,88

Notas: Se presentan los valores de los 11 indicadores de facilitación del comercio de la OCDE en el año 2019, por grupos de países y desagregado para los acuerdos de América Latina. Estos indicadores toman valores de 0 a 2, donde 2 corresponde al mejor rendimiento que se puede alcanzar. Los detalles sobre los países incluidos en Asean+5 y la Unión Europea se pueden consultar en el Apéndice (p. 156).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Trade Facilitation Indicators (OCDE, 2019).

Cuadro A 3.2

Tiempo y costo para operaciones de comercio exterior

	Tiempo para exportar: Documentos (horas)	Tiempo para importar: Documentos (horas)	Tiempo para exportar: Frontera (horas)	Tiempo para importar: Frontera (horas)	Costo para exportar: Documentos (USD)	Costo para importar: Documentos (USD)	Costo para exportar: Frontera (USD)	Costo para importar: Frontera (USD)
Costa Rica	24	26	20	80	80	75	450	500
El Salvador	9	13	24	36	50	67	128	128
Guatemala	48	32	36	72	105	37	310	405
Honduras	48	72	108	96	80	70	601	483
Nicaragua	48	16	72	72	47	86	240	400
Panamá	6	6	24	24	60	50	270	490
MCCA	31	28	47	63	70	64	333	401
Argentina	25	166	21	60	60	120	150	1,200
Brasil	12	24	49	30	226	107	862	375
Paraguay	24	36	120	24	120	135	815	500
Uruguay	24	48	96	6	231	285	1,038	500
Mercosur	21	69	72	30	159	162	716	644
Chile	24	36	60	54	50	50	290	290
Colombia	48	64	112	112	90	50	630	545
México	8	18	20	44	60	100	400	450
Perú	24	48	48	72	50	80	630	700
Alianza del Pacífico	26	41	60	71	63	70	488	496
Asean+5	46	46	46	56	102	96	322	347
EE. UU.+Canadá	1	4	2	2	108	131	171	173
Unión Europea	2	1	8	2	17	4	87	29

Notas: Se presentan los tiempos y costos para importar y exportar una operación estándar de comercio exterior, por grupos de países y desagregado para los acuerdos de América Latina. Para el caso de la importación, la operación está basada en 15 tn. de autopartes importadas por el socio comercial más relevante de dicho sector. Para el caso de la exportación, la operación está basada en la exportación del producto con mayor ventaja comparativa hacia su socio comercial más relevante de dicho sector. Los detalles sobre los países incluidos en Asean+5 y la Unión Europea se pueden consultar en el Apéndice (p. 157).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Doing Business (Banco Mundial, 2020b).

Aclaraciones del Gráfico 3.1, Gráfico 3.2 y Cuadro A 3.1

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre el índice de facilitación del comercio de la OCDE para el año 2019:

Asean+5: Australia, Birmania, Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú.

MCCA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia.

Además, también se clasificaron los países y territorios en función de su nivel de ingreso, de acuerdo con el criterio del Banco Mundial (2021e):

Ingreso bajo: Burundi, Burkina Faso, Chad, Etiopía, Gambia, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática de Congo, Ruanda, Sudán, Sierra Leona, Tayikistán, Togo, Uganda y Yemen.

Ingreso medio bajo: Argelia, Angola, Benín, Bangladesh, Bhután, Birmania, Camboya, Costa de Marfil, Camerún, Comoras, Congo, Yibuti, Egipto, Eswatini, Filipinas, Ghana, India, Islas Salomón, Kenia, Kirguistán, Kiribati, Laos, Lesoto, Marruecos, Micronesia, Moldavia, Mongolia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Túnez, Ucrania, Ingreso medio alto: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, China, Fiji, Gabón, Georgia, Indonesia, Jordania, Kazajistán, Líbano, Macedonia del Norte, Malasia, Maldivas, Montenegro, Namibia, Rusia, Serbia, Tailandia, Tonga, Turquía, Samoa y Sudáfrica.

Ingreso alto: Alemania, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bahrein, Bélgica, Brunei Darussalam, Canadá, Chipre, Corea del Sur, Croacia, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong (China), Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Kuwait, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mauricio, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Palao, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Checa, Singapur, Suecia, Suiza y Taiwán (China).

Los promedios se calculan como promedios simples entre países.

Aclaraciones del Gráfico 3.3, Gráfico 3.4 y Cuadro A 3.2

Se consideran los siguientes países y territorios con información de la base de datos Doing Business para el año 2020:

Asean+5: Australia, Birmania, Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú.

MCCA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia.

Además, también se clasificaron los países y territorios en función de su nivel de ingreso, de acuerdo con el criterio de ingreso del Banco Mundial (2021e):

Ingreso bajo: Afganistán, Burkina Faso, Burundi, Chad, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática de Congo, Ruanda, Sierra Leona, Siria, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Tayikistán, Togo, Uganda y Yemen.

Ingreso medio bajo: Argelia, Angola, Bangladesh, Benín, Bhután, Birmania, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Comoras, Costa de Marfil, Yibuti, Egipto, Eswatini, Filipinas, Gaza y Cisjordania, Ghana, India, Islas Salomón, Kenia, Kirguistán, Kiribati, Laos, Lesoto, Marruecos, Mauritania, Micronesia, Moldavia, Mongolia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, República de Congo, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Timor-Leste, Túnez, Ucrania, Uzbekistán, Vanuatu, Vietnam, Zambia y Zimbabue.

Ingreso medio alto: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Belice, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, China, Dominica, Fiji, Gabón, Georgia, Granada, Guinea Ecuatorial, Guyana, Indonesia, Irán, Iraq, Islas Marshall, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kosovo, Líbano, Libia, Malasia, Maldivas, Montenegro, Namibia, Macedonia del Norte, Rusia, Samoa, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Serbia, Sudáfrica, Surinam, Tailandia, Tonga y Turquía.

Ingreso alto: Alemania, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bahamas, Bahréin, Barbados, Bélgica, Brunei Darussalam, Canadá, Chipre, Corea del Sur, Croacia, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong (China),

Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelanda, Noruega, Omán, Países Bajos, Palaos, Polonia, Portugal, Puerto Rico, Qatar, Reino Unido, República Checa, San Cristóbal y Nieves, San Marino, Seychelles, Singapur, Suecia, Suiza, Taiwán (China).

Los promedios se calculan como promedios simples entre países.

Aclaraciones del Gráfico 3.6 y Gráfico 3.7

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre el índice de restricción del comercio de servicios de la OCDE para el año 2020:

América Latina: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

OCDE: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.