

Documento de proyecto

# Agenda estratégica público-privada de cooperación regional para la facilitación del comercio y la inserción internacional: El Salvador y Guatemala

Carlos Stark

Versión preliminar



Este documento fue preparado por Carlos Stark, Experto y Coordinador del Proyecto GTZ/CEPAL, de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, en el marco de la cooperación entre el proyecto Towards sustainable and equitable globalization (GER/06/003) y el programa "Desarrollo Económico Sostenible en Centroamérica "(DESCA), de la GTZ..

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.300

Copyright © Naciones Unidas, Noviembre de 2009. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

Introducción .....	5
I. El contexto: apertura comercial e internacionalización .....	7
A. La inserción internacional como estrategia de desarrollo .....	8
B. Modernización del Estado, inserción internacional y facilitación del comercio .....	10
C. Gestión público-privada para el desarrollo exportador .....	11
II. La experiencia de El Salvador y Guatemala .....	13
A. Estrategias hacia la integración centroamericana y facilitación del comercio .....	13
B. El Salvador .....	14
C. Guatemala .....	21
D. Integración del comercio fronterizo de Guatemala y El Salvador .....	27
III. Cooperación binacional para la integración regional: plan de acción .....	29
A. Actividades y productos .....	29
B. Estudios técnicos .....	30



## Introducción

La región centroamericana está a la vanguardia de América Latina en cuanto a esfuerzos para promover el comercio y la integración. En particular, cabe destacar la creciente y sostenida integración comercial transfronteriza entre El Salvador y Guatemala donde los sectores público y privado de ambos países han interactuado positiva y proactivamente. Partiendo de esta constatación, este trabajo propone el diseño de un plan estratégico de facilitación del comercio binacional que permita consolidar y profundizar el proceso integrador, pudiendo operar, además, como piloto para incorporar al resto de los países de la subregión centroamericana y pivote para avanzar en la concreción de la Unión Aduanera Centroamericana. Por otra parte, esto permitirá también profundizar la inserción internacional de la subregión en base a un mejoramiento de la competitividad sistémica. El énfasis está puesto, no tanto en describir lo que se ha hecho o dejado de hacer, sino en sugerir algunos criterios prácticos de análisis y prospectiva estratégica para apoyar la implementación de las agendas ya existentes tanto en el ámbito nacional como binacional.

La agenda de facilitación de comercio de los países centroamericanos ha estado vinculada a los acuerdos comerciales y principalmente al CAFTA, que incorporó un capítulo explícito en la materia. Los países centroamericanos han tenido también una activa participación en las negociaciones de la ronda Doha de facilitación de comercio. Entre los avances a destacar, Guatemala es pionera en la instalación de la Ventanilla Única para las Exportaciones y El Salvador ha avanzado sustantivamente en la implementación tanto en la Ventanilla para las Exportaciones como en la de Importaciones. En ambos países funcionan comisiones de facilitación de comercio con participación pública y privada agrupadas, al igual que las comisiones del resto de los países, en una comisión regional auspiciada por SIECA.

Los diversos e importantes esfuerzos en curso pueden ser más eficaces para para los países mediante la incorporación de una metodología de prospectiva y planificación estratégica que integre los esfuerzos de los diversos actores involucrados en el tema. Los análisis y estudios deben servir de base para la toma de decisiones, es decir para la práctica. Esta “traducción” no es automática ni sencilla pues debe contar con las estructuras organizacionales e institucionales así como con recursos humanos no siempre debidamente calificados. Mención aparte supone el entorno político que casi siempre tiende a ser hostil con los programas de largo plazo, cuyo horizonte está más allá de los procesos electorales.

Los ejercicios de prospectiva y planificación estratégica ayudan pero deben ser realizados de manera tal que integren a todos los actores fundamentales. Existe una gran profusión de acciones y proyectos para facilitar el comercio, sobretodo en Centroamérica. Sin embargo, en la mayoría de los casos esto adolece de un hilo conductor, de una visión estratégica y unos procedimientos adecuados para medir el éxito o

fracaso o impacto. Iniciativas hay muchas y algunas bastante valiosas pero falta un sentido estratégico que trascienda los periodos de gobierno. Esto se puede resolver mediante las alianzas publico-privadas que concilian el horizonte de corto plazo de los negocios y la política con una visión conjunta de largo plazo.

En tal sentido, un aspecto a destacar es la necesidad de una estrategia de inserción internacional como parte de una estrategia de desarrollo que permita dar coherencia a las acciones y programas en el marco de una visión de país de largo plazo, compartida por los principales actores nacionales. Esto se potencia de manera importante cuando se complementa con una visión y una estrategia de integración regional. Así, los esfuerzos para facilitar el comercio deben insertarse en estrategias de desarrollo que incorporen elementos de competitividad sistémica, internacionalización e innovación para el desarrollo sostenible.

El documento se estructura de acuerdo al siguiente esquema. En el primer punto se plantea elementos para vincular facilitación de comercio y estrategias de internacionalización. En el segundo se resume el estado actual de las actividades de El Salvador y Guatemala en materia de facilitación del comercio enfatizando la instalación y gestión de ventanillas únicas de comercio exterior. Por último, el tercer punto propone un conjunto de actividades para conformar un plan de acción con participación de actores públicos y privados.

## I. El contexto: apertura comercial e internacionalización

El desafío de lograr una inserción competitiva en la economía globalizada requiere evaluar e integrar aspectos estructurales, institucionales y políticos. Estos, interactuando con las tendencias de la economía mundial y la propia realidad nacional, conforman el escenario de base para el diseño e implementación de la estrategia de inserción internacional. En este punto, es importante clarificar el rol de la institucionalidad pública y privada ya que muchas políticas económicas fallan o no obtienen los resultados esperados, no por estar bien o mal diseñadas, sino debido a problemas de las instituciones y del entorno macroeconómico en cuyo marco se desenvuelven.

En el ámbito de la política comercial hay tres aspectos que son fundamentales. En primer lugar, la coherencia entre la política comercial, la política macroeconómica y la estrategia de desarrollo. En segundo lugar, estrechamente asociado al anterior, el rol decisivo de la modernización del Estado como parte de las reformas institucionales asociadas a la política comercial basada en acuerdos comerciales. En tercer lugar, la importancia de la interacción público-privada a nivel de diseño, negociación, administración y aprovechamiento de los acuerdos comerciales, vinculado este último aspecto a sus efectos sobre la productividad, el comercio exterior y las inversiones en el marco del fortalecimiento de la competitividad sistémica nacional.

A lo anterior hay que agregar la capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de los mercados internacionales. Esto no alude solo a la actual crisis financiera sino principalmente a la intensificación del cambio tecnológico, el surgimiento de nuevos y agresivos competidores globales y su correlato de cambios marcados en la competitividad y las amenazas proteccionistas. Los países que capten más rápidamente esta situación y apliquen políticas acordes para enfrentarla, tenderán a ser más exitosos en su inserción internacional.<sup>1</sup>

En este contexto, los acuerdos comerciales deberían cumplir un rol que va mucho más allá de generar acceso a mercados y/o incrementar el comercio exterior; pues pueden contribuir decisivamente al desarrollo de instituciones económicas nacionales de calidad internacional. Dicho impacto y el consiguiente círculo “virtuoso” entre instituciones y política comercial son, en la

---

<sup>1</sup> Rosales, Osvaldo (2009), *La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional*. Revista CEPAL 97. Santiago, abril 2009.

práctica, más importantes que la liberalización comercial.<sup>2</sup> De hecho, si el cambio institucional no es apropiado o no se produce, la liberalización comercial muy posiblemente no será bien aprovechada e incluso puede generar más problemas que soluciones.

En otras palabras, el aprovechamiento de los acuerdos comerciales puede significar, no solo cambios legales, administración y monitoreo efectivos, sino fundamentalmente su contribución al diseño e implementación de una estrategia de inserción internacional y desarrollo exportador. Así, la política comercial basada en acuerdos comerciales debe ser un instrumento de la estrategia de inserción internacional (Rosales, 2009).

## A. La inserción internacional como estrategia de desarrollo

Una economía en expansión estimula las capacidades innovadoras y amplía las posibilidades de progreso personal y comunitario. Sin embargo, crecer elevada y sostenidamente no es tarea fácil; y crecer redistribuyendo la riqueza y el ingreso es todavía más complejo. A factores internos hay que agregar los efectos de la globalización que introduce nuevas exigencias sobre el aparato productivo nacional, sobre el gobierno y sobre la sociedad en general.

La globalización es el resultado de la aplicación del progreso tecnológico en áreas como telecomunicaciones, transporte, mercados financieros y procesos productivos significando, entre otras cosas, no solo el fortalecimiento del comercio internacional sino principalmente la internacionalización de la producción, la inversión y los mercados financieros.

En este contexto, el referente natural y obligado para empresas y países pasa a ser el mercado mundial, hecho que debe ser incorporado como factor fundamental en las estrategias nacionales. Desde la perspectiva de un país pequeño, la globalización puede ser una importante oportunidad en la medida que ofrece un mercado global para los bienes y servicios producidos nacionalmente, eliminando la dependencia de mercados internos reducidos y que muchas veces están subdesarrollados o en proceso de formación.

Esta oportunidad no es, sin embargo, automática ni mucho menos garantizada. Por el contrario, su transformación en fortaleza requiere adoptar decisiones y realizar cambios sustantivos en la estrategia de desarrollo. No son muchos los países en vías de desarrollo que han logrado completar la transición, la mayoría aún está en alguna parte del camino.

Hay sectores que todavía son escépticos respecto a la necesidad y la conveniencia de ingresar en la dinámica globalizadora. El problema es que el proceso no brinda la opción de mantenerse al margen ni espera a los rezagados. Esta es, precisamente, una de sus características diferenciadoras.

Así, para transformar la oportunidad en fortaleza es necesario definir una *estrategia de inserción internacional y desarrollo exportador* que optimice la calidad de la inserción construyendo una economía competitiva e integrada a las cadenas de valor de la economía globalizada; basada en la calidad del capital humano, una sólida base tecnológica e instituciones públicas y privadas consolidadas que incentiven la productividad y la innovación. Es la antítesis de la competitividad sustentada en salarios deprimidos y rentas derivadas de los recursos naturales. A continuación se mencionan algunos elementos clave para una estrategia de inserción internacional y desarrollo exportador.

- Construir una economía integrada internacionalmente implica combinar los mercados más accesibles, normalmente los regionales (de allí la importancia de la integración regional), con aquellos nichos donde el país tiene obvias ventajas competitivas o puede desarrollarlas con una estrategia apropiada. Implica mantener un flujo creciente de inversión extranjera en

---

<sup>2</sup> Ver Rodrik, Dani (agosto, 2000): *La política comercial como reforma institucional*, Papel de Trabajo. Universidad de Harvard.

un contexto donde las empresas nacionales (incluidas las PYMES) se articulan bajo modalidades diversas con las cadenas internacionales de valor y exportación.

- Prestar atención y priorizar el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos de manera que los mercados e inversionistas puedan adoptar sus decisiones y asumir riesgos en un ambiente predecible y estable. Ello debe evitar, en la medida de lo posible, situaciones que desincentiven el desarrollo exportador como una apreciación cambiaria prolongada no generada por incrementos de la productividad nacional.
- Invertir en las personas, especialmente en su calificación para el trabajo, en mejorar sus condiciones de vida, en abrirles oportunidades de negocio y financiamiento, reduciendo la concentración del ingreso y democratizando el acceso a los mercados. Este es el camino para sentar las bases de una nueva cultura de la productividad y la innovación. En efecto, aunque la competitividad está ligada a factores como tecnología, financiamiento, infraestructura y recursos naturales, en última instancia, la condición que genera y articula a las anteriores es la calidad del trabajo (no su bajo costo). En este contexto, la política social no puede ser limitada solo a un papel asistencialista o compensador, sino que es un factor sustantivo para mejorar la productividad y la competitividad. Reducir la pobreza deja de ser solo un objetivo de justicia social para pasar a constituir pieza fundamental de la estrategia económica.
- Invertir en desarrollo institucional. Esto implica contar con reglas de juego y organizaciones públicas y privadas que minimicen los costos de transacción en que deben incurrir los agentes económicos para realizar sus actividades de trabajo y negocios. Una institucionalidad pública ineficiente aumenta los costos de los inversionistas, empresas e individuos que deben incurrir en retrasos y gastos para satisfacer trámites o reglamentaciones complejas y muchas veces innecesarias, incluyendo primas asociadas a corrupción e inseguridad jurídica.
- Invertir en innovación. El desarrollo institucional y el crecimiento económico deben ir asociados a la innovación en procesos, productos, mercados y negocios. Las instituciones deben generar incentivos y premios a las conductas innovadoras, estimulando a las empresas, universidades, institutos y agrupaciones de la sociedad civil para que incorporen en sus respectivas agendas la búsqueda permanente de mecanismos innovadores para mejorar la eficiencia y la productividad. En la economía globalizada, la principal fuente de crecimiento económico sostenible es la innovación pero sin crecimiento tampoco habrá innovación. El desafío es que la innovación deje de ser un discurso y se vincule efectivamente al crecimiento económico, la transformación productiva y el desarrollo institucional.
- Estimular la transparencia, el libre acceso y la competencia en los mercados mediante i) reglas de juego generales claras y simples y ii) regulación de mercados clave como telecomunicaciones, electricidad y sistema financiero no para asfixiarlos sino para estimular su desarrollo y la orientación al usuario.
- Definir políticas de inversión y desarrollo de la infraestructura de comunicaciones, transporte, energía y otros servicios, en el marco del fortalecimiento de la actividad productiva, el capital humano y la tecnología.

En síntesis, mejorar la inserción internacional no es solo fomentar exportaciones e inversiones. Es también construir una visión de economía global, abierta al cambio, con innovaciones que estimulen la flexibilidad y el comportamiento solidario entre actores sociales, generando los consensos para abordar la reforma del Estado, la modernización de la empresa privada y la renovación de las organizaciones de la sociedad civil.

En esta misma línea, a partir de varios estudios de caso realizados por la CEPAL se identificaron cuatro ejes orientadores de las estrategias de inserción internacional y desarrollo

exportador: atracción de la inversión extranjera, promoción de exportaciones, internacionalización productiva e innovación.<sup>3</sup> Nuestra proposición es que la promoción de exportaciones debe ser inscrita en el contexto de estos ejes orientadores y, por lo tanto, involucra también la racionalización, desarrollo y facilitación del comercio de importación en el marco de las cadenas productivas internacionales de creación de valor.

## **B. Modernización del Estado, inserción internacional y facilitación del comercio**

América Latina lleva al menos dos décadas de intensos cambios políticos, económicos y sociales. Desde la crisis de los ochenta, la región implementó una estrategia económica de apertura externa, liberalización comercial y estabilización macroeconómica en concordancia con la necesidad de asegurar los equilibrios externo e interno. Los resultados no han sido satisfactorios pues el crecimiento es insuficiente y los equilibrios logrados son frágiles.

Es fundamental modernizar el Estado y la gestión pública como requisito de cualquier ruta estratégica de desarrollo. Un Estado legítimo y representativo del conjunto de la sociedad así como también eficaz y eficiente en su gestión. Lo que está planteado no es un cambio “cosmético” para que el Estado sea más eficiente haciendo las mismas cosas, sino un cambio radical de sus responsabilidades ante la sociedad; del origen, ejercicio y formas de legitimación del poder político, de las relaciones al interior y entre los poderes del Estado, de su estructura territorial y de los sistemas de representación y participación ciudadana en el quehacer público.

La modernización pasa por corregir vicios, eliminando fuentes de ineficiencia y corrupción, pero también por fortalecer funciones tradicionales, como la administración de justicia, y desarrollar otras nuevas, como la regulación de monopolios y sectores clave (salud y educación).

El tema de la regulación es de particular importancia pues la mayoría de las reformas orientadas a reducir el rol estatal como productor directo conllevan, por otra parte, la necesidad de fortalecer el rol regulador del Estado. Esta regulación es diferente a la tradicional pues no se orienta solo a corregir imperfecciones de los mercados sino a apoyar el desarrollo y profundización de los mismos sobre bases de transparencia, simetría y democratización del acceso, además de generar incentivos a las conductas innovadoras y emprendedoras. Esto es de singular relevancia especialmente para las empresas más pequeñas que en ambientes dominados por asimetrías de información y control centralizado difícilmente pueden desarrollarse.

Por otra parte, la liberalización comercial y la apertura externa característicos de la economía globalizada introducen progresivamente la necesidad de procesos más transparentes, igualitarios y eficientes, es decir, acordes con un Estado de derecho. En este ámbito, la modernización del Estado pasa a ser ya no solo un problema de equidad y justicia social sino también de competitividad sistémica.

No basta con aprobar leyes, crear organismos o aumentar el gasto, hay que lograr que esas acciones se traduzcan efectivamente en mejoras y bienestar estables y percibidos como tales por las poblaciones objetivo y por la opinión pública en general.

El problema de fondo es que muchos cambios estructurales e institucionales (como la medición del desempeño, la rendición de cuentas, la necesidad de un nuevo servicio civil, etc.), se limitan a enunciados generales y/o requieren acuerdos políticos más fuertes o diferentes a los existentes. En efecto, pretender aplicar el estilo tradicional de control, gerencia y dirección al logro de los desafíos planteados es condenarse al fracaso o, peor aún, a la posible agudización de fenómenos de corrupción asociados al manejo de más recursos con mecanismos de gestión inadecuados.

---

<sup>3</sup> CEPAL: *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Naciones Unidas. Documento del 32º período de sesiones de la CEPAL. República Dominicana. Junio de 2008

Así pues, la reforma comercial es parte de la modernización del Estado a través de la institucionalidad económica y las organizaciones de clase internacional que es preciso desarrollar para hacer posible la inserción internacional y el desarrollo exportador. En dicho contexto, hay aspectos institucionales a nivel global como los derechos de propiedad, la política macroeconómica, la regulación de los mercados y la administración de justicia que son claves para que la reforma comercial sea efectiva.

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la facilitación del comercio es la simplificación y armonización de los procedimientos asociados al comercio internacional, considerando los procedimientos que rigen el comercio como los actos, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional. Esta definición se refiere a una gran variedad de acciones tales como los procedimientos de importación y exportación (por ejemplo, los trámites de aduana o de licencias); las formalidades propias del transporte; los pagos, seguros y demás exigencias financieras. Los beneficios de la facilitación del comercio para la sociedad Entre los beneficios más palpables se podrían mencionar la posibilidad de que la administración pública aumente su capacidad de pronóstico y transparencia, ayudando a recaudar más impuestos y tributos. La reducción del tiempo en los trámites y procedimientos se convierte en un importante beneficio para la sociedad, apoyando a la eficiencia de los servicios públicos y, a la vez, permitiendo el concepto de just-in-time, la logística y ahorros para las empresas, con aumento en la competitividad de las mismas y de la nación como un todo.

### **C. Gestión público-privada para el desarrollo exportador**

El crecimiento con equidad, la competitividad sistémica, la inserción internacional y el desarrollo exportador no son una tarea meramente privada ni tampoco pública. En el ámbito de la estrategia comercial el sector privado es el principal protagonista (y “propietario”) pero el sector público debe jugar un rol clave como eje de la visión estratégica de largo plazo, articulador y agente catalizador de las diversas actividades y garante del cumplimiento de las reglas de juego y del acceso para todos a los beneficios y estímulos requeridos por el desarrollo exportador.

En todo caso, cualquier estrategia de modernización que se adopte deberá especificar los espacios de participación público-privada y de la sociedad civil en función de la del mejoramiento de la gestión, la generación de resultados y la canalización de recursos. En efecto, el gobierno no puede financiar por sí solo las grandes inversiones en infraestructura y otros servicios que se requieren para apoyar el desarrollo de la competitividad nacional, sin sacrificar inversiones sociales y en capital humano que difícilmente podrían ser asumidas por el sector privado. Tampoco es conveniente incurrir en endeudamiento público masivo para financiar dichas inversiones.

Existen áreas y actividades específicas donde la gestión privada puede proporcionar mejores resultados en cuanto al producto o servicio prestado e incluso contribuir de manera importante con las inversiones requeridas. El ámbito y las modalidades de participación privada pueden ser variados, no necesariamente restringido al campo de la infraestructura o la adquisición de empresas públicas. Figuras como la concesión de servicios, el “outsourcing” (externalización) o los contratos de gestión pueden ser apropiadas. Incluso las políticas de incentivo a la productividad y la innovación deben incorporar una participación importante de los beneficiarios (empresas, personas o agrupaciones de la sociedad civil) tanto en la gestión como en el financiamiento, cada uno en la medida de sus posibilidades.

El problema de mantener la inercia de las políticas de desarrollo –el Estado que pretende hacerlo todo y al final hace muy poco- es que la dinámica de la globalización penaliza económica y socialmente a los sectores y países que se quedan rezagados en forma de crecientes tasas de desempleo, pobreza e informalidad. Esto requiere un enfoque proactivo por parte de los gobiernos pero también una actitud y un nivel de organización mínima por parte del sector privado para asumir efectivamente su rol protagónico de una manera completa. En definitiva, dependiendo de las especificidades de cada situación, lo importante es definir mecanismos de participación e interacción

orientados a resolver problemas y canalizar decisiones de manera que se logren resultados concretos desde la perspectiva de la competitividad sistémica.

En tal sentido, no solo se requiere fortalecer la alianza público-privada para el desarrollo exportador del comercio exterior en general, sino también generar alianzas al interior del sector público y al interior del sector privado para articular efectivamente la estrategia de inserción internacional y la toma de decisiones asociada, incluyendo inversiones, innovación y cadenas productivas. Es un típico escenario donde prácticamente todos tienen mucho que ganar y muy poco que perder.

## **II. La experiencia de El Salvador y Guatemala**

### **A. Estrategias hacia la integración centroamericana y facilitación del comercio**

Cerca de un cuarto de siglo atrás, desde el término de los conflictos y la guerra civil que asoló a Centroamérica, han surgido varias iniciativas en pro de la integración subregional. Cabe destacar que en los últimos cuatro años, se pueden identificar al menos ocho estrategias orientadas a la integración física e institucional centroamericana. Sin embargo, a pesar de ciertos logros y avances en esa materia, como la reducción de los aranceles y la automatización fragmentada de ciertos procedimientos comerciales, entre otras medidas, no se ha alcanzado un nivel de complementariedad necesario entre los países para una efectiva competitividad.

En este lapso, era de esperarse resultados más alentadores. Sin embargo, la integración centroamericana aún no funciona bien. Por ejemplo, si se toma en cuenta el hecho que un camión cruzando la frontera de México con Guatemala, podría tomarse entre 6 y 7 días para llegar a San José, Costa Rica, lo que representa demasiado tiempo. Si los trámites estuvieran simplificados, si los horarios de funcionamiento de las aduanas de frontera fueran idénticos y la delincuencia estuviera controlada, dicho viaje se podría hacer en forma más segura y en la mitad del tiempo. Es necesario intensificar la aplicación de medidas de facilitación del comercio, tales como mejorar la infraestructura de transporte y telecomunicaciones; armonizar el marco institucional y modernizar los sistemas informáticos vinculados al comercio exterior buscando, primero, la interconectividad entre los sistemas de los distintos entes públicos nacionales y luego, entre aquellos de los distintos países de la subregión. Con el fin de enfrentar esos desafíos, se puede señalar algunas acciones en curso que apoyan el desarrollo y la implementación de las tecnologías de información y comunicaciones, que buscan agilizar los trámites y procedimientos aduaneros y fito zoosanitarios. Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos proyecto BID-FOMIN/USAID/BCIE/SIECA (Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo Multilateral de Inversiones/United States Agency for International Development/Banco Centroamericano de Integración Económica/Secretaría de Integración Económica Centroamericana). El principal objetivo del Proyecto, desarrollado en el marco del Plan Puebla Panamá (PPP), es diseñar e implantar un procedimiento estándar e informatizado para el tránsito internacional de mercancías, bajo una declaración única para todos los organismos de control y un procedimiento operativo común en las fronteras de los ocho países (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá). El costo de este Proyecto asciende a 3.015.000 de dólares, financiado en un 66,8% por el BID; en un 29,9% por USAID/BCIE; y en un 3,3% por SIECA. Los siguientes son los porcentajes del costo total del proyecto:

la coordinación y divulgación corresponde a un 7%; la preparación y diseño a un 38%; la informatización a un 41% y otros gastos a un 15%. En la actualidad, se encuentra en etapa de análisis el trabajo en terreno de observación de trámites y procedimientos en 30 puestos de fronteras, concluido a fines del 2004. Los siguientes pasos del Proyecto incluyen: a) el diagnóstico y propuesta sobre procedimientos y documento de tránsito único en dichos países, cuya entrega está prevista para antes de junio 2005; b) puesta en marcha de un plan piloto, aplicado en dos países (a ser determinados), prevista para el cuarto trimestre del 2005. El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos (en inglés, US-CAFTA) Existe una buena posibilidad de que las tan necesarias medidas de facilitación se vean implementadas en Centroamérica mediante la ratificación del US-CAFTA. Entre las disposiciones presentes en el capítulo cinco del mismo, relacionado con el tema sobre la administración aduanera y la facilitación del comercio, cabe destacar lo siguiente:

- Automatización de todos los procedimientos aduaneros, con elección de la tecnología de la información a ser utilizada, y tomar como base el Modelo de Datos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) junto con sus recomendaciones y lineamientos.
- Un plazo de 3 años para la implementación de la automatización; dos años para implementar el proceso de difusión de la legislación aduanera, de la administración de riesgo y la aplicación de las resoluciones anticipadas sobre valoración aduanera y un año para los envíos de entrega rápida.

A modo de ilustración de experiencias positivas en materia de facilitación del comercio e integración aduanera en Latinoamérica, cabe destacar los esfuerzos realizados en los últimos tiempos por El Salvador y Guatemala.

## **B. El Salvador**

### **1. Documentos e instituciones para procesos de exportación/importación.**

La documentación requerida para exportación/importación en la región incluye:

- Factura
- FAUCA
- Declaración de mercancía (cuando el producto va fuera del área CA),
- Lista de embarque
- Carta de porte (manifiesto de carga o guía aérea).
- Permisos de salud/cuarentena (según la naturaleza del producto exportado).

Instituciones que intervienen

- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Economía.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Ministerio de Hacienda. (Dirección General de Impuestos Internos, Dirección General de Aduanas).
- Banco Central de Reserva de El Salvador (Centro de Trámites de Exportación - CENTREX).

## 2. Tiempos para exportación/importación

El trámite se hace un día. La ventanilla única ayuda mucho a facilitar el proceso. Sin embargo; si surgen problemas se puede llevar más tiempo. Los permisos se pueden obtener vía internet, pero empresas con poco reconocimiento o nuevas puede llevarles más tiempo, debe ir a registrarse.

## 3. Reformas principales para mejoras de logística y exportación

La principal reforma es la modificación del CAUCA. La última modificación al Código Aduanero Uniforme (CAUCA) fue suscrita en San Salvador, El Salvador, el 25 de abril de 2008 y está vigente para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; pendiente su aprobación legislativa para Costa Rica en donde se rige el Segundo Protocolo al CAUCA del 27/04/2000, en tanto la Asamblea Legislativa aprueba la Resolución N°223-2008.<sup>4</sup>

Esta última modificación del CAUCA entro en vigencia el 25 de agosto de 2008 con el objetivo de homologar los procedimientos de aduana en Centroamérica.

Dicho instrumento fue firmado por los Directores Generales de Aduanas, en reunión realizada los días 5 y 6 de diciembre de 2007, en El Salvador y ratificado por los Ministros de Integración Económica de Centroamérica, COMIECO.

Según su concepción, el CAUCA y su Reglamento apuestan al desarrollo informático que conlleva a un mayor nivel de profesionalización de los empleados de aduanas. Y se plantea como primera opción el uso de Tecnologías de Información y Comunicación entre los usuarios con el Servicio Aduanero, el certificado y la firma electrónica o digital y el pago electrónico.

Contempla el desarrollo de la figura del Operador Económico Autorizado, como parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías, que cumple con las normas equivalentes de seguridad de la cadena logística. Además de contemplar, procedimientos, metodología y técnicas para la gestión de riesgo, que permiten al Servicio Aduanero contar con la información necesaria para lidiar con movimientos o mercancías que plantean un riesgo, entre otros aspectos importantes.

Transmisión electrónica de los formularios aduaneros Centroamericanos (FAUCA). Actualmente con Guatemala ya se cuenta con trasmisión electrónica de formularios donde previo al arribo de mercancías al país de importación se genera el numero de exportación y el de importación. Este formulario aduanero se puede transmitir, firmar y pagar electrónicamente, de tal forma que las empresas que ocupan la transmisión electrónica de formularios previos al arribo de su mercancía a aduanas, son despachadas en frontera menos de 5 minutos.

Seguimiento electrónico al proceso de exportación. Desde el 2008 se ha comenzado a implementar a nivel de prueba un servicio en internet que muestra la ubicación de la mercancía desde que llega el producto a puerto hasta que sale del país. Todavía está en observación porque para algunos agentes de aduana es peligroso pro el manejo del número de guía y la ubicación de la mercancía.

El principal esfuerzo de COFACECA es tratar de emigrar estos sistemas electrónicos a los otros países, como Honduras. Sin embargo no todas las empresas utilizan la transmisión electrónica de formularios, todavía hay muchos empresarios que llegan a hacer sus operaciones a frontera.

La DGA ha creado la Unidad de Atención al Usuario que proporciona información sobre cualquier consulta previa de los empresarios, y se ha instalado un servicio de consultas. Los servicios de apoyo incluyen la identificación de partidas arancelarias, incluso las empresas pueden mandar muestras o catálogos para que la DGA de un dictamen en forma previa, para evitar problemas en la frontera. Se busca que el empresario tenga claridad de lo que está exportando o los términos en que está comprando.

---

<sup>4</sup> Información actualizada a agosto 2009, con fuente de SIECA [en línea] <<http://www.sieca.org.gt/site/Cache/1799000003078/17990000003078.swf>>

Actualmente hay diferentes mecanismos de apoyo para las empresas que quieren exportar, se puede hacer una solicitud a través del CENTREX y esta institución puede indicar los lugares para el permiso de exportación. Adicionalmente por medio de la página web de Aduanas a través del Arancel Electrónico, dependiendo de la partida arancelaria le saca un perfil donde dice esto necesita permiso de tal y tal institución y adicionalmente genera los datos según TLC, le da todo el desglose de lo que requiere.

La ventanilla única de importaciones que facilita los procesos para las importaciones a El Salvador. En un solo lugar físico se tienen representaciones de los ministerios de medio ambiente, Ministerio de Agricultura, etc.

La Guía Aduanera fue publicada por Aduana en el 2008 con el apoyo de AID. El documento está disponible en internet y contiene un Manual de Requisitos para importar y exportar. Actualmente se está trabajando en la finalización de una Guía Aduanera de cada uno de los países y se quiere hacer un multicolumnar de toda la guía aduanera, un comparativo. El reto con dicho documento es su divulgación, porque son los pequeños empresarios los que tienen más problemas con los trámites de exportación o importación.

La modernización de los sistemas de transporte es uno de los principales retos, se está trabajando con tres gremiales: una cooperativa, una gremial de transporte internacional y otra gremial que aglutina al transporte internacional. Se lleva dos años tratando de contar con una agenda común.

Proyecto de Tránsito Internacional de Mercancías Mesoamericano que surgió en el marco del Plan Puebla Panamá. Se está trabajando en estandarizados los documentos, habiéndose uniformado a la fecha Guatemala, Honduras y El Salvador y lo que espera es de que este proyecto se generalice para toda Centroamérica y con posterioridad se incorpore México y Panamá. El objetivo es que desde la computadora en México se remita toda la documentación de la carga que va a correr Centroamérica, de tal forma que la carga pasa cada frontera sin tener ningún problema únicamente identificándose por un código de barra.

El programa PACE lo implemento Aduana. Inició en el 2008 con pruebas, ya hay 6 empresas calificadas y 5 en proceso, 11 de una lista de más de setenta empresa que están esperando su calificación. Típicamente estas son empresas grandes, aunque también se espera calificar empresas pequeñas, se ha hecho un apartado para calificarlas.

## **4. Problemas principales identificados.**

### **Procedimientos y sistemas**

A criterio de los empresarios los procedimientos son complejos, “En aduanas piden una cantidad exagerada de documentos. El transportista pasa a varias ventanillas entregando el mismo documento.” Especialmente los procesos de importación son más complejos, al grado que algunos empresarios presentan 10 días antes la documentación para prevenir demoras.

Los procedimientos se complican por la falta de coordinación entre todos los actores involucrados en el proceso. Esta problemática es referida a un “celo institucional” que genera confusión sobre los procedimientos y pagos.

Dentro de la problemática menciona se señala a la PNC que detiene los vehículos sin tomar en cuenta el tiempo en tránsito y esto ocasiona el pago de multas.

**RECUADRO 1****LISTADO DE PROBLEMAS RELACIONADOS CON PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS**

- Gestión de riesgos la selectividad roja es alta.
- Conflicto entre CAUCA y Ley de zonas francas
- Problemas del sistema y sus enlaces, especialmente entre CENTREX y DGA.
- La permisología en el arancel esta desactualizado y exige permisos a productos que no lo ameritan
- Los trámites de multa son tardados y no dejan proceder la importación
- Horarios diferentes en Diferentes Instancias (Aduanas, Ministerio de Salud)
- Los códigos Arancelarios en el SAT, no están armonizados con las demás instituciones y esto trae como consecuencia el atraso de la documentación
- Falta de Infraestructura y equipo adecuado (Revisión Física)

Fuente: Autor

**Permisos especiales**

Aunque se mencionan la lentitud de algunos permisos, como los de Ministerio de Salud y el MAG, los principales problemas de permisos especiales surgen más por parte de los países destino. La obtención de permisos fito-zoosanitarios del país de destino puede ser complicado y requiere tiempo, se mencionan ejemplos específicos:

- Para Guatemala la documentación debe ser remitida al importador quien obtiene los permisos respectivos y reenvía los documentos a El Salvador. Este trámite puede tomar un mes.
- Honduras y Guatemala exigen certificados de origen para medicamentos veterinarios.
- En Nicaragua han puesto una clausula indicando que todo producto de exportación previo a emitir el permiso fitosanitario, debe haber una inspección física de la mercancía, de esta forma si hay disponibilidad de gente el tramite te hace en 3días, pero caso contrario puede ser una semana y se comienzan a buscar mecanismos para hacer el trámite más expedito.

**Institucionalidad de apoyo a MIPYMES**

CIMA articula un mecanismo que permite abordar problemas al comercio, en el cual participan asociaciones y gremiales, aunque no hay representatividad específica de MIPYMES.

Los agentes de aduanas han participado en CIMA pero los procesos de modernización están eliminando intermediarios, y esto ha causado fricciones. El punto es que los agentes aduanales deben evolucionar a convertirse en asesores de comercio, no solamente intermediarios en la realización de trámites.

DGA ha estado trabajando en desarrollar mecanismos de apoyo, no hay acciones específicas para MIPYMES pero estaña abiertos a colaborar con las instituciones que los representan, incluyendo apoyar la creación de oficinas para trámites a MIPYMES.

**Falta de información y capacitación de las MIPYMES.**

Se identifican problemas en el nivel de conocimiento de los empresarios sobre los requisitos y la utilización de los mecanismos de apoyo.

Al respecto se señaló que muchas veces los empresarios solicitan información ya cuando están en frontera, lo cual causa retrasos y complica el procesos. Los empresarios no utilizan los servicios que

ofrece la DGA como es el mecanismo de “consultas” previas en el Departamento Arancelario, y la una Unidad de Atención al Usuario. Si empresario llega a frontera sin conocer los procedimientos, puede terminar contratando un agente aduanal el cual le cobra entre \$10-\$20, cuando el trámite lo hace gratis Aduana. En algunos casos los transportistas llegan a frontera y deben esperar que el empresario llegue a pagar el IVA para poder entrar al país, esto es muy ineficiente y causa retrasos.

Debido a esta problemática algunas gremiales realizan eventos informativos y programas de capacitación, pero usualmente hay baja participación de la pequeña empresa, quienes participan mas son la gran empresa.

Los empresarios de pequeñas empresas trabajan mucho con consolidadores de carga, de tal forma que el transportista hace su declaración de mercancía en forma física y no electrónica, al llegar a frontera si hay algún problema la multa le corresponde al empresario. Uno de los problemas comunes es la clasificación de la mercancía, el agente aduanal hace una clasificación que coloca en el FAUCA y la declaración de mercancías, pero al llegar a aduanas se tienen problemas al verificar dicha clasificación.

También es usual que las MIPYMES deban contratar un agente aduanal para el país de destino de sus exportaciones, dado que la principal problemática de procedimientos se da en el país de entrega.

### **Personal técnico**

Respecto al personal de aduanas se mencionó “Parte del personal aduanero es inflexible e inexperto, hace mal uso de su capacidad de discrecionalidad.” Los empresarios consideran que el CAUCA es un buen instrumento, pero su interpretación queda sujeta a la discrecionalidad del oficial aduanero.

Respecto a la capacitación, existen vacíos a nivel de personal ligados también a una limitada oferta educativa nacional en temas de logística y aduanas. Por ejemplo, se ha logrado capacitar personal en Valoración Aduanera, pero dicho tema es especializado y lo conocen algunos técnicos no todos. Estas limitantes de capacidades se complican ante una mentalidad de fiscalización y no de facilitación, donde uno de los actores clave es el administrador de aduanas quien muchas veces no colabora en resolver problemas que le competen.

#### **RECUADRO 2 PRINCIPALES PROBLEMAS LISTADOS SOBRE PERSONAL TÉCNICO**

- Falta de actitud de Servicio
- Limitada Flexibilidad
- Falta política de puertas abiertas
- Incongruencia de criterios
- Abuso de poder
- Corrupción en funcionarios (Mordidas)
- Exigir documentos innecesarios
- Retrasos por firmas y cuellos en la Administración
- Los coordinadores en aduanas no presentan ninguna función
- Inconsistencias y desconocimiento de los oficiales aduaneros respecto a permisos ya autorizados por las dependencias de salud, Medio Ambiente, y/o defensa etc.
- No hay acceso directo con el Administrador, pues se toma demasiado tiempo para autorizar correcciones.

Fuente: Autor

## Infraestructura

Las carreteras se señalan como un factor importante para el acceso a frontera, así también las áreas de estacionamiento. También se identifican problemas de seguridad como en Nicaragua vía El Guasaule, hay mala carretera y mucha delincuencia.

## Corrupción e inseguridad en el transporte

La corrupción es señalada como un problema que se puede dar en varias etapas del proceso, y en algunos casos surge como una opción para agilizar los trámites. En al menos un punto de frontera se menciona que el director de Aduanas tiene un “latifundio” definiendo quien pasa o no pasa, y los requisitos respectivos.

## 5. Recomendaciones principales.

Los procesos en aduanas deben mejorarse, deben agilizarse y esto se logrará en la medida en que se mejore el sistema informático.

### Procedimientos y sistemas

Las principales recomendaciones hacen referencia a:

- Operativizar el CAUCA evitando las discrecionalidades.
- Estandarizar los requisitos para exportación e importación para que sean los mismos desde Guatemala hasta Panamá. Realizar homologación de todos los procedimientos y requisitos, de tal forma que un permiso de un país de origen sea válido al de destino y viceversa.
- Definir mecanismos que apoyen a las MIPYMES exportadoras, que no detengan el embarque basándose en su historial exportador o por medio de mecanismos de garantías como el desarrollo de fianzas. La implementación de PACE para MIPYMES es una buena opción.
- Declaración simplificada para el comercio transfronterizo. Actualmente no hay un marco legal que facilite el comercio transfronterizo, lo cual es una limitante si se considera que el 13% de la población en Centroamérica vive en zonas fronterizas, y hay limitantes para promover el comercio en dichas regiones.
- Continuar con la ampliación de procedimientos electrónicos. Los empresarios mencionaron la importancia de contar con un único manifiesto electrónico, y dejar de requerir documentos en forma física. Todavía muchas de las actividades en las ventanillas son manuales, se busca migrar una mayor cantidad de trámites por vía electrónica, sin embargo es importante que las MIPYMES participen para conocer las implicaciones que tienen los nuevos procedimientos.
- La coordinación interinstitucional es un área donde se debe continuar trabajando.

### Institucionalidad de apoyo a MIPYMES

- Difusión de los mecanismos de apoyo para facilitación del comercio.
- Creación de una ventanilla para MIPYMES, que apoye con capacitaciones en logística, procesos de exportación hasta facilitación de negocios.
- Sistema de alerta regional. Es necesario contar con un mecanismo regional que provea información actualizada sobre los cambios de requerimientos que realizan los países. Un

sistema de alerta como el modelo europeo podría ser útil para la región. Actualmente si hay un cambio de procedimientos el empresario se informa por medio de un agente aduanal del país de destino, o al tener problemas en la frontera.

- Creación de consorcios para exportar. Agrupar a las MIPYMES para facilitar procesos de exportación a mercados comunes, es un mecanismo que puede ser muy útil para las pequeñas empresas.
- Asociaciones MIPYMES deben acercarse a la DGA. En palabras del personal de la DGA *“sería interesante que esas gremiales se acercaran directamente a la dirección, hacer una petición formal, valdría la pena realmente porque al final lo que el servicio aduanero va buscando es como asegurarse que para evitar atrasos la información este anticipada previo al arribo y en el caso de trámites aduaneros que es lo que estamos hablando no deberían de tener problema”*.
- Utilizar la institucionalidad existente a nivel de país y región haciendo énfasis en temas MIPYMES. Se plantea que ya existen mecanismos que abordan las problemáticas del comercio a nivel de región, y más que crear nuevas instancias se podría hacer un énfasis en las problemáticas y necesidades de las MIPYMES. Específicamente en el marco de COFACECA se tiene en Guatemala CONAFACIL, Honduras esta CEIMSA, en Nicaragua CIMCO, y en Costa Rica BUCE. En cada uno de los países están las comisiones y a través de esta estructura se puede generar un observatorio sobre la problemática MIPYME en el comercio regional. Se ha conversado sobre un observatorio de comercio centroamericano, esta fue una iniciativa de Guatemala, y se puede incluir el tema MIPYME.
- La ventanilla única para importaciones es una buena opción para facilitación del comercio. Si se pueden fusionar las ventanillas de exportación e importación, vinculadas regionalmente se tendrían muchos avances en la facilitación del comercio regional.
- Un centro de transmisión de las MIPYMES para el FAUCA. Un mecanismo de apoyo sería el contar con un centro de transmisión para FAUCAS, para evitar que cada MIPYME tenga que hacer el proceso y proveer información especializada.

## Falta de información de las MIPYMES

Es importante proveer información a las MIPYMES para que utilicen los servicios existentes. Las MIPYMES pueden hacer sus gestiones previas a la exportación en la ventanilla única. Si una MIPYME tiene 15-20 productos, puede realizar un catalogo de los mismos y hacer las consultas previas para conocer sus partidas arancelarias, y si requiere permisos y con qué instituciones puede gestionarlos.

Es importante evitar que la MIPYME llegue a la frontera sin conocer su fracción arancelaria y los tramites a realizar. Muchas veces los empresarios pagan el IVA hasta que ya están en la frontera, lo cual implica mayores atrasos.

**El arancel Informatizado** es un mecanismo de apoyo porque permite conocer los requisitos en el país de importación. Sin embargo es importante lograr que las MIPYMES tengan un mayor nivel de uso de sistemas electrónicos de comunicación.

## Personal técnico

Las principales recomendaciones van a nivel de capacitación del personal:

- Establecimiento de estándares educativos en materia logística, junto con el establecimiento de capacitaciones masivas.
- Uniformidad en el personal de aduanas con respecto a las exigencias que establecen.

- Un mayor nivel de especialización de Escuela Centroamericana Aduanera y Tributaria (ECAT) la cual ha desarrollado programas de capacitación en coordinación con expertos Centroamericanos y Europeos. Es importante que la ECAT amplíe sus programas de capacitación, y una opción es la descentralización de las capacitaciones por medio de alianzas con universidades en la región.

## C. Guatemala

### 1. Documentos e instituciones para procesos de exportación/importación.

La documentación requerida para exportación en la región incluye:

- Factura
- FAUCA
- Manifiesto de carga
- Carta de Porte
- Certificados de origen.
- Permisos especiales. Estos incluyen permisos del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, etc. Actualmente El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala tienen reconocimiento mutuo pero los documentos deben llevar el número de registro sanitario de Guatemala y ser sellados por el Ministerio de Salud, y dicho procedimiento lleva un promedio de una semana.

#### Instituciones que intervienen

Para los trámites de exportación se trabaja con la ventanilla única de AGEXPORT. Los trámites de exportación se pueden realizar por Internet desde hace 5 años, lo cual ha facilitado los procedimientos. El agente aduanal no se utiliza para exportaciones, solo en la liquidación de la póliza pero no para Centroamérica, esto depende del lugar destino.

### 2. Tiempos para exportación/importación

En Guatemala es en menos de 1 hora. Estamos hablando de exportaciones a Centroamérica.

### 3. Reformas principales para mejoras de logística y exportación

AGEXPORT y las mejoras en la ventanilla única para exportaciones.

Los empresarios resaltan mucho el servicio recibido por AGEXPORT con su ventanilla única para exportaciones. Los principales beneficios que listan los empresarios incluyen:

- **Operación 24 horas al día.** Todos los procesos se han sistematizado de forma que el empresario tenga la facilidad de poder emitir y hacer sus trámites desde su oficina el día que quiera y a la hora que quiera, el sistema no tiene limitación de tiempo. De todas las operaciones remotas el 50% se fuera del horario de oficina, de noche o los domingos.
- **Concentración de servicios.** Todos los procesos de exportación están dentro de la **ventanilla**, desde la emisión de un certificado o un requisito sanitario, fitosanitario (los de salud son los únicos que no están dentro de la ventanilla). La ventanilla tiene delegada

la firma para los certificados de origen y cuenta con representantes del Ministerio de Agricultura, SAT, INCAS, Cámara de Comercio, y Ministerio de Economía.

- **Costos competitivos.** La ventanilla cobra en promedio \$5 por cada transacción, y no por volumen o valor exportado. La operación de la ventanilla es sin fines de lucro y los ingresos generados se reinvierten. El costo del software para hacer las transacciones electrónicas se eliminó hace 4 o 5 años.
- **No se requiere agente aduanal.** Para exportaciones la MIPYME no requiere un agente aduanal, la MIPYME decide si hace sus trámites directamente en ventanilla o contrata un agente que le haga los trámites. Sin embargo el agente aduanal tiene costos mucho más altos que son entre \$25 y \$35 en promedio,
- **Operaciones remotas.** El FAUCA que es el formulario para las exportaciones se generan electrónicamente, aproximadamente el 94% o 95 % de las operaciones son remotas, es decir las hacen los empresarios desde sus oficinas.

## Mejoras

- Implementación de pago electrónico con la SAT.
- La emisión del DEPREX que es el formulario prerequisite para las exportaciones fuera del C.A.
- **La ventanilla se está integrando con El Salvador y con Honduras.** Con El Salvador inclusive se adaptó desde el 2008 que las exportaciones a dicho país se pueden pagar los impuestos por medio de banca electrónica (transferencias electrónicas) y a través de validaciones electrónicas con Hacienda o con la SAT de Guatemala ya no hay pago de impuestos en frontera para pasar la mercancía.

## Modernización de aduanas y su integración regional.

- **Nuevo código aduanero aprobado en el 2008** que se aplica en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El nuevo código aduanero a criterio de personal del SAT “contiene nuevas figuras para el despacho aduanero que están desarrolladas en el reglamento con bastante precisión. Todos los procedimientos están debidamente armonizados dentro del código y desarrollados en el reglamento de forma tal que se trata de que sea lo más simplificado posible y que se pueda despachar la mercancía rápidamente haciendo uso fundamentalmente de la transmisión electrónica de la información.”
- **Fortalecimiento de las aduanas integradas<sup>5</sup>** para formar ventanillas únicas de trámite en las aduanas para importación y exportación.
- **Fortalecer la transmisión electrónica utilizando un nodo regional.** Generalmente las exportaciones las PYMES las hacen al amparo del Formulario Aduanero Único Centroamericano al ser productos generalmente con mayor contenido local, lo cual facilita su exportación regional y es más eficiente la transmisión electrónica de los

---

<sup>5</sup> Aduanas Integradas: una frontera común entre 2 países operan funcionarios de aduanas bajo un procedimiento continuado para facilitar el despacho de mercancías privilegiando la única parada de medio de transporte en la aduana de ingreso, pues la aduana de salida no hace ninguna tramitación. Aduana Yuxtapuesta: es un modelo de integración más sofisticado que es como el que opera en aduana en donde Honduras desapareció, se ha ido a operar bajo un sistema de ventanilla única de trámite en donde están en un mismo espacio todas las autoridades de aduana, migración, CODETENA, Policía, todos los que tienen que ver con administración aduanera y en un solo procedimiento interno realizan el despacho de la mercancía mediante la actuación de cada uno de los funcionarios de las dependencias que tienen alguna competencia en el despacho que se está realizando.

formularios. Se busca no hacer la transmisión de país a país sino la transmisión a un nodo regional.

- **Favorecer las resoluciones anticipadas y las declaraciones provisionales.** En el marco del FAUCA Y RECAUCA se puedan generar declaraciones anticipadas y declaraciones provisionales. La MIPYME puede solicitar una resolución anticipada sobre su exportación para evitar problemas en frontera, así también si una mercancía de importancia le hace falta algún requisito o cuando no está toda la información se pueden despachar con una declaración provisional, pero requiere de la transmisión electrónica de la información.
- **Impulso de sistemas informatizados para gestión de riesgo.** A través de parámetros que se introducen al Sistema Automatizado de Riesgo, el sistema pueda decir en qué casos una mercancía va a ser sujeta a alguna verificación física o documental o sencillamente va a salir de la custodia aduanera sin ninguna verificación. Según fuentes de la SAT este sistema esta implementado por el momento en México y en Honduras cuando se implemento el sistema estaba más o menos al 85% de mercancía verificadas y un 15% salía sin problemas, ahora esto se ha invertido el 85% tiene luz verde.
- **Estandarizar el transito aduanero bajo una modalidad: transito aduanero terrestre** que podría incluir una Declaración Única de Transito (DUT). Esto se realiza en el marco del proyecto para **Modernización de Pasos Fronterizos**, como proyecto piloto lo que se trabaja a través de las comisiones técnicas es el régimen de transito aduanero internacional al amparo de la resolución 652001 del reglamento sobre el régimen de transito aduanero internacional.
- El “*Arancel Informatizado Centroamericano*” (AIC) desarrollado en el marco del proyecto de la Unión Aduanera gestionado por SIECA con el proyecto de la Unión Europea (CONSUAC). En el AIC se busca concentrar todas las tarifas arancelarias, toda la parte impositiva mas los impuestos internos que una mercancía tiene que pagar en el país de destino de las mercancías donde serán usadas o consumidas y mas todas aquellas regulaciones no arancelarias, entre ellas permiso o autorizaciones previas que requiere esa mercancía de acuerdo a la naturaleza del producto.

#### 4. Problemas principales identificados.

##### Procedimientos y sistemas

No se identifican mayores problemas en procedimientos y sistemas en Guatemala. Se menciona la importancia de la coordinación entre instituciones a nivel local y regional, el fortalecimiento institucional es importante, y una adecuada utilización de los recursos. Se menciona como ejemplo la firma electrónica, cuya ley está en vigor desde hace unos meses pero todavía no se ha incorporado al sistema. Se crea un instrumento que no es utilizado.

Los empresarios hacen más referencia a dichos problemas en Honduras y Nicaragua. En el caso de Honduras se menciona las fallas del sistema electrónico y problemas de documentación en Nicaragua.

##### Permisos especiales

Los procesos de exportación que requieren permisos fitosanitarios, incluyendo permisos específicos del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud tanto para exportación como para importación, son los procedimientos en los cuales se identifican más problemas.

Los permisos especiales dependen de otras terceras instituciones, aun con reconocimiento mutuo entre Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, los empresarios identifican barreras atribuidas más a proteccionismo que a limitantes reales de los exportadores.

Como lo señalaron los empresarios “los temas no arancelarios son más difíciles que los arancelarios, pues cada país la sigue manejando según su criterio.” Para la obtención electrónica de permisos fitosanitarios las empresas tienen que cumplir algunas condiciones, por ejemplo tienen que contar con la revisión que pide el Ministerio de Agricultura a través del programa de PIPA que es el trabajo de inspección Ambiental.

La obtención de los permisos especiales se complica por la falta de comunicación entre instituciones. Se señalan problemas de comunicación entre el Ministerio de Salud y la SAT. La SAT pone unas barreras y el Ministerio de Salud otras, específicamente se menciona “hay ciertas exoneraciones para materias primas, el Ministerio de Salud da el aval si están autorizados para su uso, pero la SAT requiere un dictamen dado por el Ministerio de Salud, el cual es revisado por el superintendente. Este proceso puede llevar un mes y se paga por la carga en bodega, así la exoneración no existe porque se termina pagando almacenamiento”.

### **Institucionalidad de apoyo a MIPYMES**

Los empresarios consideran que las MIPYMES están aisladas, en parte porque dentro de las asociaciones y gremiales tienen un peso importante las grandes empresas, y en parte también porque los empresarios de las MIPYMES no se involucran adecuadamente en las mesas de trabajo, actividades de apoyo y capacitaciones.

Las MIPYMES pueden pagar por pertenecer a gremiales y asociaciones, pero muchas veces están poco informados e incluso no se les motiva de la manera correcta para que tengan una participación activa. Las limitantes de tiempo de los empresarios en las MIPYMES contribuyen a su aislamiento, tienen problemas pero nadie sabe cuáles son dichos problemas.

### **Falta de información y capacitación de las MIPYMES.**

En los talleres los empresarios reconocieron que en parte tienen una responsabilidad al no estar adecuadamente informados y capacitados. Los empresarios de las MIPYMES necesitan conocer la formulación de sus productos, su porcentaje de materia prima importada, la clasificación arancelaria, etc. Un agente aduanal clasifica un producto donde mejor le parece, y un funcionario fiscal tiene un criterio de pago de impuestos y favorece otra clasificación. Los empresarios pueden ser fortalecidos para conocer mejor los procedimientos en su país y sus mercados destino, los costos de los servicios, la armonización de los sistemas, etc.

### **Personal técnico**

Los empresarios plantean que existen serios problemas sobre el nivel de capacidades del personal de aduanas, lo cual en algunos casos es justificable por la diversidad de productos y el nivel de especialización requerido. Sin embargo además de existir problemas de capacidades se considera que la actitud del personal de aduanas no facilita la solución de problemas, más bien existe una actitud de culpa o acusación hacia los empresarios.

La SAT reconoce las limitantes de capacidades y plantea que:

- i) Se ha trabajado mucho en mejorar las capacidades del personal para lo cual se está utilizando la Escuela Aduanera.
- ii) El desarrollo de sistemas electrónicos y mejora de procedimientos ha ayudado a disminuir los problemas con personal de aduanas.
- iii) Existe un mecanismo por medio de las comisiones técnicas para abordar problemas de discrecionalidad de los funcionarios y trámites aplicados. La comisión técnica da su opinión sin embargo el reglamento tipifica infracciones pero no sanciones, es decir se

tipifican las fallas pero no se sancionan, cada país de acuerdo a sus legislaciones internas sanciona la infracción.

- iv) Hay resistencia de los funcionarios en los puertos fronterizos a los cambios generados, dicha resistencia genera típicamente problemas en el inicio de los nuevos procedimientos.

### **Infraestructura**

Se reconoce que hay problemas de infraestructura, pero se han tenido mejoras y en muchos casos los empresarios se ha acostumbrado a las limitantes, como son problemas de calles de acceso, puentes angostos, espacios limitados para estacionamiento de camiones, etc.

El principal señalamiento en infraestructura son las áreas de inspección, porque en algunos casos las limitaciones de espacio llevan a dañar la mercadería o productos especiales como medicinas que al ser abiertos los embalajes se tienen problemas con los compradores.

### **Gestión de Riesgos**

El personal de la SAT resaltó la importancia de los actuales sistemas para gestión de riesgos, lográndose reducir el 85% de las inspecciones. Sin embargo desde el punto de vista de los empresarios las ventajas del sistema no tienen sentido por la discrecionalidad de los funcionarios y las diversas instituciones que intervienen. Específicamente si un empresario pasa sin inspección siempre está sujeto a que después de la frontera un funcionario de la Policía Nacional civil pide la documentación, y puede solicitar bajar la mercancía en la carretera para realizar la inspección.

### **Corrupción e inseguridad en el transporte**

El tema de corrupción está vinculado a la discrecionalidad del funcionario y al involucramiento de personal “mientras más gente esté involucrada, mas corrupción y mas engorroso el asunto.” Es mencionado como un problema, pero que impacta más al cruzar la frontera.

## **5. Recomendaciones principales.**

### **Procedimientos y sistemas**

Una de los aspectos en los que más se ha invertido es en la mejora de procedimientos y sistemas, sin embargo los empresarios perciben que dichas mejoras se están dando en forma desintegrada, con diferentes niveles de avances entre instituciones y países. En el caso de Guatemala, se tienen muchos avances y los empresarios plantearon que el buen funcionamiento de los procesos de exportación descansa en el involucramiento del sector privado.

Se podrían tener mejoras si se unificaran las operaciones de las ventanillas de exportación a nivel centroamericano de tal forma que en cada proceso de exportación la ventanilla del país de tránsito o destino reciba los documentos de requisitos tributarios. En este sentido se está impulsando la creación de un Foro de las ventanillas de la región, que incluye no solo Centro América, sino también parte del Caribe y de ser posible México, pero México es un sistema más complejo.

A la fecha se ha hecho una propuesta al Ministerio de Economía y al AID que cuenta con fondos en el marco del CAFTA-DR para crear este Foro. Inicialmente se propone hacer un análisis del estado de las ventanillas, ver qué puntos son los que se necesitan mejorar más rápidamente en un país u otro, y empezar a subir esos niveles de eficiencia y tratar de homologarnos todos en el servicio, y los que están más desarrollados ofrecer ayuda a los que no están tan desarrollados, un apoyo mutuo.

En Guatemala se ha presentado a la SAT un proyecto para que el proceso de confirmación sea electrónico, de tal forma que todo el proceso debería de ser electrónico, actualmente el cierre todavía es manual porque así lo exige la SAT y aduanas. En este sentido el FAUCA ya lleva incluido un código de barras porque se está gestionando que se coloquen un lector de barras para que el conductor del camión solo pase el documento por el lector para recibir el semáforo de pase o de inspección.

### **Permisos especiales**

En ese sentido la obtención de permisos especiales también se facilitaría con el reconocimiento mutuo entre países. Actualmente en el marco del proyecto “Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas”, conocido por sus siglas ADAPCCA se está trabajando en el proceso de elaboración y adopción de instrumentos y procedimientos uniformes en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como de fortalecimiento de los sistemas de inocuidad de alimentos, sin embargo si en las mesas de trabajo no participan todas las instituciones involucradas, los avances logrados con algunas instituciones no son del conocimiento de otras instituciones relacionadas, y ante la falta de información se detienen los procesos de exportación/importación.

### **Institucionalidad de apoyo a MIPYMES**

Hay mucho trabajo por hacer en los mecanismos de apoyo a las MIPYMES a nivel de región algunas de las recomendaciones planteadas son:

- CENPROMYPE puede utilizar los mecanismos regionales del SICA para abordar los problemas de las MIPYMES. Si existen problemas en el tema aduanero, CENPROMYPE puede hacer planteamientos al comité aduanero por medio de una solicitud a la SIECA. Si es un tema técnico se pasa a la comisión técnica correspondiente dentro del SICA, en el caso específico del comité aduanero participan los directores de aduanas de Centro América y la secretarías del comité de la SIECA.
- No es recomendable crear otras instancias, sino el incorporarse a las ya existentes. Una opción es que CENPROMYPE se incorpore a las diferentes comisiones nacionales de la Comisión de Facilitación del Comercio Exterior en Centroamérica (COFACECA). Un foro público privado donde se abordan obstáculos que limitan el intercambio comercial. Sin embargo algunos empresarios expresaron su preocupación porque usualmente en las diferentes instancias regionales pueden ser atendidos pero no escuchados. Existen problemas que han sido reiteradamente planteados pero no se solucionan, en algunos casos las comisiones tienen bajo poder influencia para poder generar cambios.
- Definir mecanismos de apoyo a las PYMES exportadoras. Instancias como el Fondo de Apoyo a Exportadores (FOEX) provee recursos financieros para facilitar el desarrollo de exportaciones, y ayudan a favorecer el comercio intrarregional.

### **Falta de información de las MIPYMES.**

Hay dos recomendaciones específicas para proveer servicios e información a las MIPYMES:

- Las ventanillas únicas para importaciones, pueden ayudar a las MIPYMES para conocer requisitos especiales y su cumplimiento. Existen ventanillas únicas para exportación, lo que facilita la gestión del proceso en el país de origen, pero ya existe en El Salvador una ventanilla para importación. La idea es contar con una ventanilla que facilite al exportador la obtención de permisos o autorizaciones en el país de destino, permitiendo enlazar a tiempo real cada una de las instituciones, para que el exportador presente su declaración y obtenga una autorización previa en un solo lugar.

- Desarrollo de centros de apoyo para facilitación del comercio para MIPYMES. Se pone como ejemplo los transportista que cuentan con su propio centro de trasmisión para las declaraciones de transito de sus afiliados, esto les permite ahorrar costos y agilizar procesos. En dichos centros se completa la declaración de tránsito internacional y el manifiesto de transito y luego lo transmiten a la aduana de manera tal que cuando llegan a la frontera toda la información está ahí y la aduana con una pequeña verificación le da el despacho, esta situación no es en todos los países, se tiene en Guatemala, El Salvador, Costa rica pero no se tiene en Honduras. Se cobra por cada trasmisión y operación.

### **Personal técnico**

La solución que se identifica para la capacitación de personal es la operación de la Escuela Centroamérica Aduanera Tributaria que opera en Honduras y da cursos regionales para todos los servicios aduaneros y tributarios de la región, empezó a funcionar en el 2006 como parte del proyecto de la UE, se auto sostiene por el mismo proyecto, a partir del próximo año tendrá que conseguirse otra fuente de financiamiento para la escuela.

### **Infraestructura**

La facilitación del comercio, no es solamente la mejora del CAUCA y el RECAUCA sino también es la inversión en infraestructura. La entrada y salida de mercancía requiere áreas de inspección adecuadas, zonas de almacenamiento y calles de acceso funcionales, y esos son temas en los que se está trabajando poco.

## **D. Integración del comercio fronterizo de Guatemala y El Salvador**

Hasta el mes de marzo del 2004, para obtener la autorización de ingreso de mercancías de El Salvador a Guatemala y viceversa, los exportadores de cada país debían realizar los trámites del Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA), en las fronteras de entrada de cada país. La información debía ser digitada por funcionarios de cada aduana y posteriormente el sistema informático calculaba los impuestos a pagar. A partir de abril del 2004, gracias a la interconexión de sistemas informáticos SEADDEX y SICEX de ambos países, el exportador obtiene los documentos en tiempo promedio inferior a 5 minutos. Cuando el transportista llega a las fronteras integradas entre El Salvador y Guatemala, los funcionarios de aduanas ya no digitan la información. El tiempo promedio de espera es de 30 minutos y no hay cobros asociados a este servicio.

El FAUCA representa una importante medida de facilitación a la Unión Aduanera Centroamericana que consiste en un formulario de exportación de uno de los países de la subregión que se convierte automáticamente en un formulario de importación para el país de destino (en la actualidad es utilizado apenas por El Salvador y Guatemala). Asimismo, proporciona de forma anticipada la información necesaria para realizar el pago de los tributos a los que están afectas las mercancías. Cabe destacar que, a pesar de la diferencia de los sistemas informáticos de El Salvador y Guatemala, se ha logrado una plena integración apoyada primero, por una decisión y voluntad política presidencial y luego por la aplicación de técnicas modernas como el EXtensible Markup Language (XML) (véase más detalles en el Boletín FAL, edición No 220, diciembre del 2004) que facilitó mucho dicha integración. Esto hace suponer la factibilidad de la interconexión entre estos dos países con Honduras, que también utiliza una versión reciente de SIDUNEA y ya posee todas sus aduanas integradas. Esto también sería posible para el caso de Nicaragua que utiliza el mismo sistema aduanero informático, pero aún no posee sus aduanas integradas.

A modo de resumen, las instituciones vinculadas al comercio internacional tienen sus propios sistemas, varios de ellos obsoletos y con plataformas incompatibles entre sí. También se observa mucha dificultad de coordinación entre los entes públicos, en varios casos debido a celos institucionales. Para los países centroamericanos con menor grado de desarrollo informático, sería recomendable comenzar a desarrollar un sistema integrado, mediante la aplicación del concepto Ventanilla Única (véase definición en el Boletín FAL, edición No 220, diciembre 2004). Esto requiere de voluntad y decisión política del más alto nivel, como también la participación proactiva de todas las partes interesadas en las operaciones de comercio exterior.

Para facilitar el comercio, integrando los sistemas para lograr un comercio sin papeles, es importante contar con la firma electrónica. En la actualidad, varias aduanas de la subregión utilizan firmas electrónicas propias pero no aceptan las firmas electrónicas de los usuarios. Falta legislación para poder avanzar en esta materia.

Se subraya la ausencia de una regulación específica para el conjunto de métodos estandarizados ebXML (negocio electrónico mediante el uso del XML), ya que a raíz de la flexibilidad otorgada por dicho conjunto, cada usuario puede crear su propia especificación, dificultando así la normalización internacional necesaria para que esta herramienta se convierta en un beneficio para la comunidad global. Para ello, sería deseable diseñar una guía abierta y gratis a ser utilizada por las aduanas, las navieras y demás partes interesadas en el comercio internacional y el transporte.

### **III. Cooperación binacional para la integración regional: plan de acción**

Se propone articular una actividad con participación público-privada a partir de la iniciativa de las asociaciones de industriales de los tres países del proyecto DESCA que permita establecer un acuerdo marco de orientación, coherencia y control para reducir los costos de transacción asociados al comercio exterior, por ejemplo en un 5%, en un período de 6 años.<sup>6</sup> El esfuerzo se justifica plenamente solo considerando que las demoras y altos costos en que incurren las empresas (principalmente las PyMES) por procedimientos, normativas y trámites engorrosos pueden superar largamente los beneficios de la baja arancelaria de los acuerdos de libre comercio.

Centroamérica ha avanzado y está avanzando bastante en facilitar el comercio pero aún queda mucho por hacer y el uso de instrumentos de prospectiva y planificación estratégica puede ser útil para ello. Se trata de consensuar una agenda que complemente y potencie las actividades en curso al mismo tiempo que avance en otras áreas más rezagadas. Por ello, la actividad debe necesariamente ser integradora y participativa; todos los actores involucrados deben ser “propietarios” del proyecto de manera que no haya posibilidad alguna de superposición ni conflicto de agendas.

El Plan debiera generar una visión consensuada, objetivos y metas ambiciosas pero realizables, una ruta crítica de acciones estratégicas para concretar los objetivos y un mecanismo de control de los resultados comenzando por una “línea de base” con indicadores de desempeño. No se trata de aprobar leyes ni buscar aprobaciones parlamentarias (las que tampoco estarían de más) sino de generar un proceso catalizador y promotor de decisiones en los lugares y espacios que corresponda en función de una agenda estratégica. Por eso es tan importante la participación y la apropiación del Plan por parte de los actores.

#### **A. Actividades y productos**

Las actividades a realizar combinan estudios técnicos con talleres de análisis estratégico y generación de consenso entre los actores sobre la base de un esquema como el siguiente:

---

<sup>6</sup> La idea inicial del proyecto corresponde a la ANDI, afiliada a FECAICA; sería óptimo contar con la participación protagónica de CENPROMYPE y SIECA, además de las aduanas y otros organismos de los países (como CONAFACIL, en Guatemala). La meta de 5% es meramente ilustrativa ya que esta debe ser resultado de la discusión entre los propios actores.

- Estudios técnicos de base: i) Estimación de costos de transacción del comercio exterior asociados al transporte; ii) Situación actual de la facilitación del comercio en Centroamérica: avances, problemas y perspectivas; iii) La facilitación del comercio en Asia y Europa: lecciones para Centroamérica.
- Taller de análisis estratégico y generación de visión y objetivos. En base a los resultados de los estudios anteriores y la experiencia de los actores, se realiza un análisis de las posibilidades reales de la subregión, como base para generar una visión, determinar los factores críticos a abordar y establecer objetivos generales para el horizonte del Plan. Participan representantes de asociaciones industriales, organismos regionales y sector público. En esta actividad se conforma un Comité de Coordinación del Plan integrado por representantes de los diversos sectores con un total de miembros no superior a nueve.
- Talleres nacionales para generación de metas, estrategias y acciones (Planes Nacionales). En base a las directrices del taller anterior, se realizan talleres nacionales donde se fijan metas específicas, estrategias y acciones para alcanzar los objetivos. Se define también un cronograma de implementación y grupos de trabajo encargados de ejecutar y/o catalizar las estrategias y acciones; además, se proponen indicadores para medir el desempeño<sup>7</sup>.
- Reunión de trabajo del Comité de Coordinación para conocer los Planes Nacionales y establecer criterios de control y medición del desempeño en base a dichos planes. Debiera establecerse también un cronograma de reuniones del Comité, una periodicidad para evaluar desempeño a nivel de los planes nacionales y un mecanismo para evaluar los resultados al cabo de un período de maduración de acciones considerado prudente. Esta evaluación de resultados debiera ser realizada por una empresa independiente contratada para tal efecto.

La responsabilidad técnica del proyecto sería responsabilidad de la CEPAL con el apoyo logístico de DESCA. El financiamiento debiera ser compartido pudiendo incluso incorporar apoyos específicos provenientes del sector privado, por ejemplo, la banca.

## B. Estudios técnicos

Todas las iniciativas planteadas requieren en mayor o menor medida un sustento técnico para adoptar decisiones sobre una base más informada. Por otra parte, la consulta realizada en los países permitió identificar algunas preocupaciones específicas que ameritan profundizar en su análisis. En tal sentido, se propone un conjunto de estudios orientados a apoyar la toma de decisiones en el marco de las iniciativas propuestas en este documento y/o como parte de alguna necesidad específica planteada por los actores contactados. Por lo tanto, se trata de insumos intermedios cuya validación final es su utilidad práctica en el marco de alguno de los proyectos de esta u otras agendas.

- Situación actual de la facilitación del comercio en Centroamérica: avances, problemas y perspectivas. Estudio de base para la preparación del Plan de Facilitación del Comercio que debe abarcar tanto una perspectiva histórica reciente como las actividades en curso, tanto a nivel nacional (por ejemplo, ventanilla única) como en el marco de la SIECA y el CAFTA u organismos específicos como CONAFACIL en Guatemala. Liderado por DESCA o SIECA con apoyo técnico de la CEPAL (México y Chile).
- La facilitación del comercio en Asia y Europa: lecciones para Centroamérica. Análogo al anterior, el Plan de Facilitación del Comercio se enriquecerá enormemente teniendo

---

<sup>7</sup> Una opción es utilizar los indicadores de la publicación “Doing Business” del Banco Mundial en lo que se refiere al Comercio Transfronterizo.

información de las metodologías de trabajo y las acciones de estas experiencias donde el tema de facilitación de comercio es altamente prioritario en todos los acuerdos de comercio e integración. En particular, es importante destacar los elementos de la experiencia cuya naturaleza los hace constituir una lección o una posible iniciativa a implementar en la región. Liderado por DESCA con apoyo técnico de la CEPAL, el CCI y el CEFACT.

- Estudio sobre costos de transacción asociados al transporte. Análogo a los anteriores, se trata de la Estimación de costos de transacción del comercio exterior asociados al transporte. El estudio apunta, en general, a identificar y cuantificar los costos y sobrecostos asociados al transporte en el comercio exterior de la subregión que se constituyen en un obstáculo al desarrollo de la productividad y competitividad. El análisis se basa en considerar la logística asociada a la cadena de suministro contemplando todos los eslabones requeridos para que un producto sea elaborado y posteriormente transportado al cliente. Este proceso supone una generación de costos, los que se pueden transformar en sobrecostos, afectando la competitividad de las empresas. Sería liderado por DESCA con el apoyo técnico de la CEPAL a través de la Unidad de Comercio Internacional e Industria (México) y las Divisiones de Comercio y Energía e Infraestructura.
- Sistemas de Información y Monitoreo. El análisis y la experiencia indican la existencia de muchas y variadas iniciativas en esta materia, particularmente en lo relacionado con la información. A pesar de que se reconocen diversos niveles de pertinencia, calidad y oportunidad de la información, no parece apropiado plantear otra iniciativa más antes de revisar y evaluar lo existente. Ello, entre otras cosas, porque existe la posibilidad de que no sea necesario crear nuevos mecanismos ni organizaciones sino racionalizar, fortalecer coordinar y/o poner en contacto a las existentes.
- En consecuencia, antes de proponer iniciativas específicas (como el Observatorio de las PYMES) es fundamental hacer un inventario analítico y estratégico de lo que hay en este ámbito, tanto a nivel público como privado. Aparte del relevamiento mismo de la información, un aporte importante puede ser el proponer mecanismos para ganar en coherencia, conexión y complementariedad insertos o no en la creación de nuevas organizaciones.
- Análisis de factibilidad para la creación de empresas de comercialización exportadoras. Dado el predominio y elevado número de empresas pequeñas y medianas, es difícil que estas puedan alcanzar individualmente los estándares y la escala requeridos para una inserción exitosa en la economía global. Sin embargo, si la oferta de las PYMES se canaliza a través de empresas de comercialización especializadas y conocedoras de las exigencias del comercio exterior los patrones de escala y estándares ya no serán tan lejanos. Se trata de crear un mecanismo tal que incentive la asociación mutuamente beneficiosa entre múltiples empresas productoras (que seguramente requerirán una política de desarrollo productivo e innovación tecnológica) con empresas de comercialización ubicadas en los eslabones de la cadena de valor más cercanos a los mercados. El estudio es liderado por DESCA con apoyo de la CEPAL.