

JUNIO 2021



Eliminación de barreras al comercio digital: desafíos de logística

Elisa V. Mariscal

Ernesto Flores

Rubén Guerrero García

Alexander Elbittar



INTAL



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Eliminación de barreras al comercio digital: desafíos de logística / Elisa V. Mariscal, Ernesto Flores, Rubén Guerrero García, Alexander Elbittar.

p. cm. — (Monografía del BID ; 927)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Electronic commerce-Law and legislation-Latin America. 2. Business logistics-Latin America. 3. Customs administration-Latin America. 4. Express service-Latin America. I. Mariscal Medina, Elisa Vera, 1971- II. Flores-Roux, Ernesto M. III. Guerrero García, Rubén. IV. Elbittar, Alexander. V. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. VI. Asociación Latinoamericana de Internet. VII. Serie.

IDB-MG-927

Códigos JEL: N76, L81, L88, L91, R41.

Palabras clave: Comercio electrónico, Empresas, Digitalización, América Latina.

Copyright © 2021. Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	03
1 • INTRODUCCIÓN	09
2 • EL COMERCIO ELECTRÓNICO EN AMÉRICA LATINA	12
3 • BARRERAS PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO	16
3.1 Índice de e-Fricción (BCG, 2014)	17
3.2 Índice de Restricción al Comercio Digital	19
3.3 Análisis desde la perspectiva de las empresas (1)	21
3.4 Análisis desde la perspectiva de las empresas (2)	22
3.5 Desde la perspectiva del consumidor	23
3.6 Regulación del comercio electrónico transfronterizo en América Latina	25
4 • BARRERAS EN LOS SISTEMAS LOGÍSTICOS	26
4.1 El desempeño logístico en América Latina	26
4.2 Proceso logístico para el comercio electrónico transfronterizo	29
4.2.1 Recolección y concentración	32
4.2.2 Exportación	34
4.2.3 Transporte dorsal internacional	37
4.2.4 Importación	38
4.2.5 Transporte dorsal nacional	39
4.2.6 Última milla	41
4.3 Proceso de importación	41
4.3.1 Tiempo de procesamiento en aduanas	44
4.3.2 Trámite exprés basado en el monto del producto	46
4.3.3 Designación de operadores confiables	49
4.3.4 Ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE)	51
4.3.5 Prepagos	55
4.3.6 Logística inversa	56
4.4 Redes de entrega de última milla	59
4.4.1 Empresas de correos	59
4.4.2 Empresas de mensajería y paquetería (couriers)	60
4.4.3 Redes y empresas de mensajería local	61

4.5	Las empresas de correos en América Latina	64
4.5.1	Evaluación de desempeño de las empresas de correos en América Latina	66
4.5.2	Cobertura de las empresas de correos en América Latina	69
4.5.3	Estructura tarifaria de los servicios de correos	70
4.5.4	Servicios internacionales	72
4.5.5	Servicio Internacional Exprés (EMS)	72
4.5.6	Aduanas y los operadores designados	74
4.5.7	Servicios para el comercio electrónico prestados por los operadores designados	75
4.6	Recomendaciones para reducir las barreras logísticas al comercio electrónico transfronterizo	78
5 •	BENEFICIOS ECONÓMICOS POR LA REMOCIÓN O DISMINUCIÓN DE LAS BARRERAS EXISTENTES	83
5.1	Costo de las barreras logísticas	84
5.2	Conclusiones	89
6 •	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	91
6.1	Recomendaciones enfocadas en la generación y codificación de información cuyos dueños naturales son los organismos internacionales	91
6.2	Recomendaciones enfocadas en el movimiento de bienes e información de un país a otro, por lo que es necesaria la coordinación y diálogo entre países	93
6.3	Recomendaciones enfocadas en reducir los cuellos de botella locales que requieren únicamente esfuerzos internos en cada país	97
7 •	REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	102

INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

• TABLAS

# 1: Valores de <i>mínimis</i> en América Latina (noviembre 2019)	47
# 2: Estado de los programas de Operador Económico Autorizado (OEA)	50
# 3: Estado de los programas de VUCE y PCS en América Latina	53
# 4: Algunos de los principales couriers y empresas de mensajería y paquetería en Chile, México y Paraguay	61
# 5: Principales plataformas de entrega en Chile, México y Paraguay	63
# 6: Operadores designados: Empresas de correos en América Latina	65
# 7: Precios de diferentes modalidades de servicios de paquetería entre países seleccionados (en USD)	73
# 8: Selección de servicios de comercio electrónico ofrecidos por los operadores designados	76
# 9: Impacto de las restricciones al comercio electrónico en los flujos de exportaciones	86

FIGURAS

# 1: Tasa media de crecimiento anual del comercio electrónico (B2C)	12
# 2: Participación del comercio electrónico de la región respecto del total mundial	13
# 3: Estimación de ventas transfronterizas de comercio electrónico	14
# 4: Ventas transfronterizas de comercio electrónico en América Latina	14
# 5: Índice de e-Fricción por componentes para países de América Latina	18
# 6: Índice de Restricción al Comercio Electrónico, 2018	20
# 7: Componentes del índice ECIPE, 2018	21
# 8: Evolución del Índice de Desempeño Logístico (LPI)	27
# 9: Resumen del Índice de Desempeño Logístico (LPI) en América Latina	28
# 10: Evolución de los componentes del Índice de Desempeño Logístico (LPI) en América Latina	29
# 11: Proceso logístico para el comercio electrónico transfronterizo	30
# 12: Estimación indicativa del número de paquetes internacionales enviados y recibidos en América Latina a través de los operadores postales	44
# 13: Estimación de la evolución del tiempo promedio (en días) de importación (aduana)	45
# 14: Tiempo promedio (en días) de importación (aduana) en América Latina	45
# 15: Ruta que sigue el producto (proceso logístico de entrega y proceso de logística inversa)	56
# 16: Promedios regionales del índice de desempeño logístico 2IPD de la UPU	68
# 17: Ranking de los operadores designados de acuerdo con el índice de desempeño logístico 2IPD de la UPU	68
# 18: Evolución del ranking y el valor del índice de desempeño logístico 2IPD de los operadores designados en América Latina para 2016, 2018 y 2019	69
# 19: Incrementos en precios de acuerdo con la modalidad utilizada	74



RESUMEN EJECUTIVO



El comercio electrónico continúa tomando relevancia en todas las economías del mundo. En América Latina ha venido creciendo a una tasa anual de 14,9% desde 2014; en 2020, a raíz de la pandemia de COVID-19, se está observando un crecimiento sustancialmente mayor. Sin embargo, la participación de esta modalidad de comercio en el PIB regional es de las más bajas a nivel global, alcanzando apenas el 0,77%, comparado con el 3,11% a nivel mundial. Tres países –Argentina, Brasil y México– concentran más del 70% del comercio electrónico de la región. Aunque la mayor parte de este comercio corresponde a flujos comercializados dentro de un país, las ventas transfronterizas en 2021 deberán alcanzar alrededor del 37% del total, equivalentes a aproximadamente 78 mil millones de dólares.

El comercio electrónico transfronterizo aumenta considerablemente las oportunidades de realizar transacciones beneficiosas tanto para compradores como para vendedores. Para los consumidores crece el número de opciones en términos de cantidad, calidad y precio. Para vendedores, permite a empresas, incluso las pequeñas, exportadoras, acceder a un mercado potencial significativamente mayor y unirse a las cadenas de valor mundial (GVC o *Global Value Chains*). La principal diferencia entre el comercio electrónico nacional y el transfronterizo es la necesidad de que los bienes crucen fronteras, lo que implica contar con redes de logística más sofisticadas que incluyen un mayor número de actores.

Con el fin de aprovechar el potencial del comercio electrónico, es preciso eliminar una serie de barreras que siguen funcionando como una camisa de fuerza. Muchas de ellas son estructurales (PIB, demografía, infraestructura de transportes y comunicaciones), otras son consecuencia de regulaciones inadecuadas (obsoletas, proteccionistas o pensadas para alcanzar otros objetivos), otras están ligadas a la apropiación de las nuevas tecnologías (uso de internet y de medios de pago) y otras son resultado de deficiencias en las redes de logística. Con respecto a este último grupo, de acuerdo con el Banco Mundial, América Latina aún tiene un largo camino por recorrer para llegar a contar con redes de logística de clase mundial. En su medición bianual a nivel mundial del desempeño logístico, la región se encuentra cerca de la media de más de 160 países, aunque existen diferencias importantes entre los países de la región, siendo Chile el único con un desempeño en el primer cuartil. Sin embargo, a pesar de que prácticamente todos los países latinoamericanos han mejorado marginalmente

en la última década, la evolución en el resto del mundo ha sido más notoria, por lo que la región ha venido rezagándose lentamente.

El presente trabajo se concentra en describir y analizar las principales deficiencias que existen en el proceso logístico para el comercio electrónico transfronterizo, las cuales impactan los tiempos de entrega, los costos y la propuesta de este tipo de comercio electrónico. De los seis pasos que conforman este proceso (recolección y concentración, exportación, transporte dorsal internacional, importación, transporte dorsal nacional y última milla), los principales cuellos de botella se encuentran en el paso por la aduana (exportación e importación) y en la última milla (el transporte del paquete desde el último punto de la red de distribución hasta el destino final). El primero retarda la entrega diez días en promedio. El segundo, aunque no es exclusivo del comercio transfronterizo, tiene un impacto importante tanto en tiempo como en costos.

Para promover el comercio electrónico transfronterizo entre los países de América Latina, este trabajo argumenta que son necesarios cambios en los procesos de importación que permitan que la mercancía cruce las fronteras rápidamente, para lo cual es necesario mejorar la infraestructura aduanera, reducir los requisitos y simplificar los procesos. Es también indispensable facilitar el acceso a información (mercado, agentes, regulación, requerimientos, restricciones, etc.) para incursionar en esta actividad; la información existente tanto para potenciales compradores como para potenciales vendedores es exigua y heterogénea, lo que agrega enorme incertidumbre al proceso.

Asimismo, es necesario repensar de manera holística el papel de las empresas de correos, ya que son éstas las que tienen la mayor cobertura en todos los países. Aunque el desempeño de los correos varía sustancialmente en la región, el deterioro de estas empresas es generalizado; muchas de ellas han requerido de transferencias del erario para poder operar. Todas han tenido dificultad en adaptarse a un mundo en donde su negocio tradicional se está encogiendo (cartas, impresos periódicos, estados de cuenta) y el crecimiento se encuentra en la entrega de pequeños paquetes, que es un mercado altamente competido.

De acuerdo con nuestras estimaciones, una reducción generalizada de un percentil en los índices de restrictividad al comercio electrónico (restricciones cuantitativas al comercio, establecimiento de estándares, requisitos de contenidos locales, y reglas que aplican a ventas y transacciones en línea) propuestos por el European Centre for International Political Economy (ECIPE) tendría impactos importantes en las exportaciones. Para México y Chile podrían superar los USD 10.500 millones y USD 3.100 millones respectivamente. Para Paraguay, que tiene un comercio exterior sensiblemente menos desarrollado, el impacto podría ser superior a USD 1.800 millones, un incremento de más de 20% al monto actual.

Este documento agrupa en tres categorías nuestras ocho recomendaciones para promover el comercio electrónico transfronterizo a través de mejorar el proceso de logística. Por un lado, están las acciones en las que organismos internacionales pueden jugar un papel de liderazgo, principalmente en generar y sistematizar información relevante para los participantes. Por otro, se hacen recomendaciones que necesariamente requieren de la cooperación entre los países, ya sea de manera bilateral o multilateral, para armonizar los procesos de entrada y salida de la mercancía, así como para promover la implementación de un proceso de logística inversa eficiente. Finalmente, se sugieren acciones cuya implementación depende únicamente de cada uno de los países de la región, con el objetivo de modernizar la infraestructura aduanera, repensar el papel de las empresas de correos y promover el crecimiento de las plataformas de entrega local.

Este trabajo está basado principalmente en el estudio de publicaciones anteriores en la materia (citados oportunamente), en el análisis detallado de las cuestiones, en búsqueda y análisis de información en fuentes secundarias* y en entrevistas realizadas a personas con conocimiento amplio o específico del tema. No se recolectó sistemáticamente información de manera primaria (p.ej., encuestas, grupos de foco) que hubiera requerido la utilización de técnicas estadísticas de evaluación de hipótesis.



* Información puesta disposición del público por gobiernos, asociaciones, agencias internacionales y empresas.

INTRODUCCIÓN



De formas distintas, las compras a distancia han existido desde hace varios siglos y forman parte de la historia del comercio. En la edad contemporánea, una de las formas más innovadoras de este tipo de comercio fue la venta por catálogo que se originó en Estados Unidos en el siglo XIX. Con la llegada de internet a mediados de la década de 1990, que permitió una comunicación asíncrona pero casi instantánea más fluida, fue posible crear un espacio virtual con un catálogo al cual consumidores podían acceder y realizar compras. El modelo de ventas por catálogo fue ajustándose gradualmente a la nueva realidad; así surgió el comercio electrónico¹ como lo conocemos hoy.

Las expectativas del potencial de este mercado, que eliminaba fronteras y aumentaba en varios órdenes de magnitud el número de personas y empresas que podían tener acceso a catálogos electrónicos a un costo marginal cercano a cero, promovieron el surgimiento de un gran número de empresas dedicadas, directa o indirectamente, a esta actividad.

En el bienio 1999-2000, durante el auge de las “punto com”, de las 839 empresas que fueron listadas en las bolsas en Estados Unidos, más del 25% estaban relacionadas con actividades de comercio electrónico. Tan sólo en esos dos años, el levantamiento de capital fue 116% superior al de los diez años previos y el incremento en el valor de las acciones en su primer día de flotación fue casi 14,5 veces superior.² Sin embargo, las expectativas sobrestimaron las posibilidades no sólo de un mercado que requeriría inversiones sustanciales en despliegue de tecnología y mercadotecnia para aumentar el número de usuarios que podrían acceder a estos catálogos y otros servicios prestados en línea, sino que era necesario contar con procesos de pago y entrega que permitieran completar satisfactoriamente las transacciones. No debe entonces sorprender que el mercado accionario se haya ajustado en 2001-2002 y varias empresas que apostaron a esta nueva modalidad de ventas desaparecieran.

¹ Para el presente documento nos apegamos dentro de lo posible a la definición de comercio electrónico propuesta por la OCDE, que lo define como “la venta o compra de bienes o servicios que se realiza a través de redes informáticas con métodos específicamente diseñados para recibir o colocar pedidos”, pudiendo realizarse entre cualquier posible combinación de consumidores (C), empresas (B) o gobiernos (G). Excepto en casos específicos que puntualizamos debidamente, primordialmente estamos considerando el comercio electrónico B2C.

² 52% comparado con 3.6%. Fuente: Análisis basado en Ritter, Jay R. (2017). *Initial Public Offerings: Updated Statistics*. University of Florida

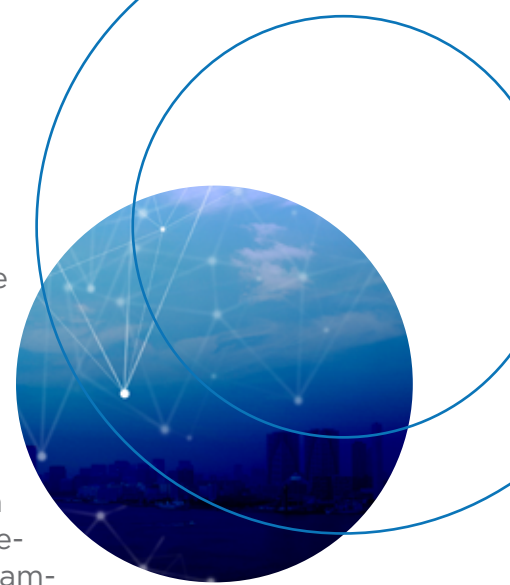
A pesar de la implosión, el modelo había llegado para quedarse y el comercio electrónico continuó creciendo. A nivel mundial, pasó de 0,16 billones de dólares en 2004 a 1,94 billones en 2019: un crecimiento de 18% anual sostenido durante 15 años.

El comercio electrónico es un fenómeno mundial, pero su adopción ha sido desigual en el mundo. América Latina ha tardado en adoptarlo con respecto a los pioneros, pero ha ido cerrando la brecha relativamente rápido. Junto con el constante crecimiento también se ha observado una internacionalización del comercio electrónico. La participación del comercio electrónico transfronterizo (CBEC o *Cross-Border E-Commerce*) en el total del comercio electrónico ha venido aumentando año tras año.

El comercio electrónico transfronterizo aumenta considerablemente las oportunidades de realizar transacciones beneficiosas tanto para los compradores como para los vendedores. Las pequeñas empresas, además, pueden convertirse fácilmente en exportadoras y unirse a las cadenas de valor mundiales (GVC o *Global Value Chains*) y, en muchos casos, pueden nacer como empresas internacionales. Para los compradores implica un mayor número de opciones, mejores precios y productos más competitivos en términos de calidad, precio e innovación.

Conceptualmente, el modelo básico del comercio electrónico es muy simple. Por las aparentes bajas barreras de entrada, el número de potenciales participantes, tanto en la venta como en la compra de bienes, es enorme. Teóricamente, las fronteras dejan de existir al abrirse un mercado potencial para empresas pequeñas, independiente de su localización. Se elimina la necesidad de presencia física y redes de puntos de venta, al mismo tiempo que disminuyen las necesidades de inventario, ubicación del inventario, almacenamiento y logística. Sin embargo, surgen otros desafíos: es necesario contar con un sistema ágil de satisfacción de órdenes, que incluye desde cambios en los modelos de producción, almacenamiento y selección (*picking* o “pickeo”), hasta empaquetamiento, envío y, en el caso del comercio transfronterizo, la importación de la mercancía en el país de destino. Particularmente, en todos los casos se requiere un marco normativo adecuado y flexible que fomente la confianza y la aplicación de la ley (*rule of law*), garantice la privacidad, permita el correcto flujo de datos, facilite los pagos internacionales y proteja los derechos de los consumidores.

A través del comercio electrónico pueden adquirirse productos y servicios. Los productos pueden dividirse en dos grandes grupos: físicos y virtuales. La venta de productos físicos debe estar necesariamente respaldada por una red de logística que permita la entrega satisfactoria del bien en un punto geográfico determinado. La venta de productos virtuales, tales como libros y reportes en for-



mato electrónico, música, videos, juegos electrónicos y datos, requieren redes robustas de telecomunicaciones y equipos terminales adecuados. En el caso de compras transfronterizas, es además necesario contar con un marco regulatorio adecuado que permita el flujo de datos entre países. La compraventa de servicios (p.ej., servicios financieros, actividades turísticas, transporte, procesamiento de información) abarca un sinnúmero de actividades sujetas a diferentes reglas de acuerdo con la actividad en cuestión.

Con el fin de aprovechar el potencial del comercio electrónico, es preciso eliminar una serie de barreras que siguen funcionando como una camisa de fuerza. En primer lugar, existen barreras estructurales, tales como el PIB y la demografía. En segundo lugar, se tienen barreras importantes de infraestructura: redes de telecomunicaciones e infraestructura de transportes (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.). En tercer lugar, existen trabas regulatorias, muchas de ellas diseñadas en otro contexto y que no han sido actualizadas. En cuarto lugar, existen barreras vinculadas a la adopción, en particular de internet y de los medios de pago; en este ámbito, el libre flujo transfronterizo de datos es un elemento indispensable para que las transacciones puedan realizarse en tiempo real y facilitar la digitalización de los procesos productivos y los intercambios financieros. Por último, existen las barreras generadas por las deficiencias en las redes de logística, las cuales representan uno de los mayores cuellos de botella que restringen el crecimiento del comercio electrónico.

Este documento se concentra en describir y analizar el último tipo de barreras: aquellas relacionados con los sistemas logísticos para el comercio electrónico transfronterizo. El trabajo concluye con recomendaciones para reducir algunas de las barreras identificadas para disminuir los tiempos de entrega, reducir los costos a las partes involucradas y permitir que la propuesta de valor de este tipo de comercio electrónico sea cumplida. Esto permitirá mejorar el ambiente para dinamizar el comercio electrónico y facilitará la conformación de un mercado electrónico regional.



EL COMERCIO ELECTRÓNICO EN AMÉRICA LATINA

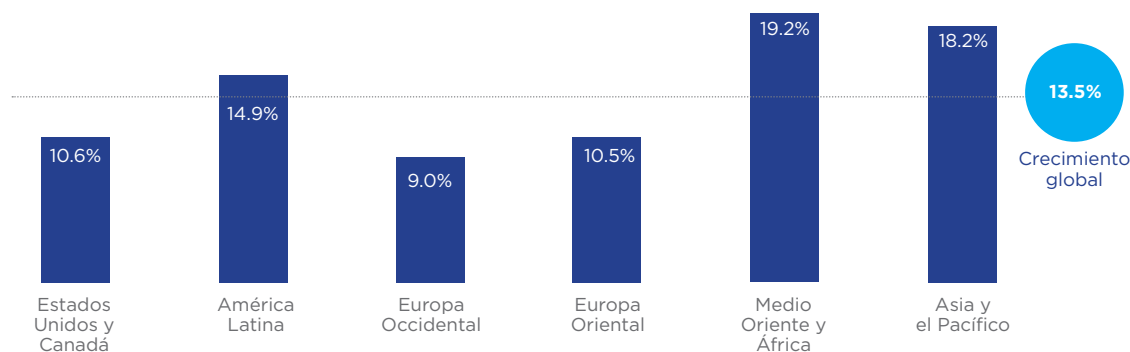


Si bien la relevancia del comercio electrónico está aumentando a nivel mundial, su adopción y uso, tanto por vendedores como compradores, no son automáticos. Para ello, es necesario que existan condiciones óptimas económicas, políticas y sociales en los distintos países (Suominen, 2019).

Al igual que en otras partes del mundo, se estima que el comercio electrónico (correspondiente a transacciones B2C) en América Latina creció de manera importante entre 2014 y 2019 (ver Figura 1). Sin embargo, su contribución al comercio electrónico mundial aumentó de forma marginal, creciendo tan sólo 0,3 puntos porcentuales para ubicarse en 4,1%, muy por debajo de América del Norte, Europa Occidental y Asia (ver Figura 2).

Figura 1

Tasa media de crecimiento anual del comercio electrónico (B2C), 2014 - 2020. %

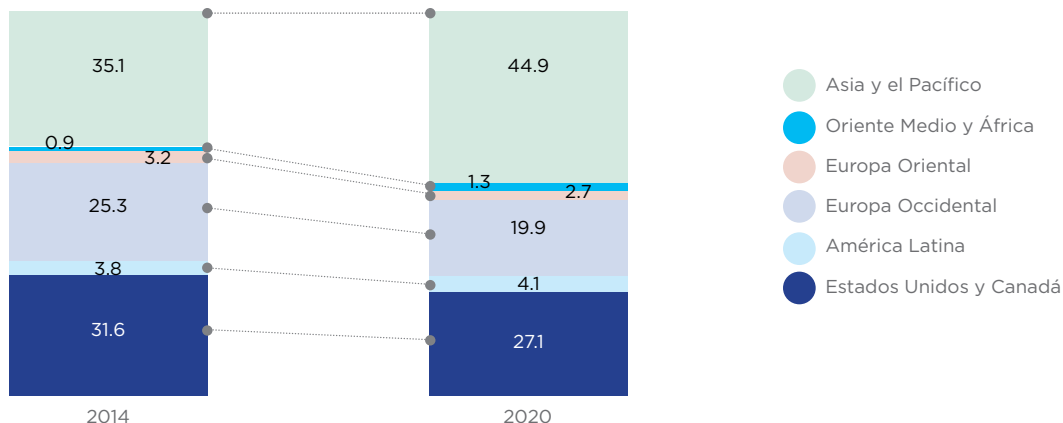


Fuente: Elaboración propia con información de AliResearch y Accenture (2016)

En varios otros indicadores es posible observar que la participación de América Latina se encuentra muy por debajo del desempeño de otras regiones. Su participación en el comercio electrónico mundial se ubica entre 7 y 10 veces por debajo de los niveles de los principales participantes, Asia y América del Norte (ver Figura 2). Asimismo, la participación del comercio electrónico en el PIB es de las más bajas a nivel global, alcanzando apenas el 0,77%, comparado con el 3,11% que alcanza a nivel mundial o 4,48% para el caso de la región Asia y Pacífico (Ecommerce Foundation, 2016).

Figura 2

Participación del comercio electrónico de la región respecto del total mundial. 2014 - 2020. %



Fuente: Elaboración propia con base en datos de AliResearch y Accenture (2016)

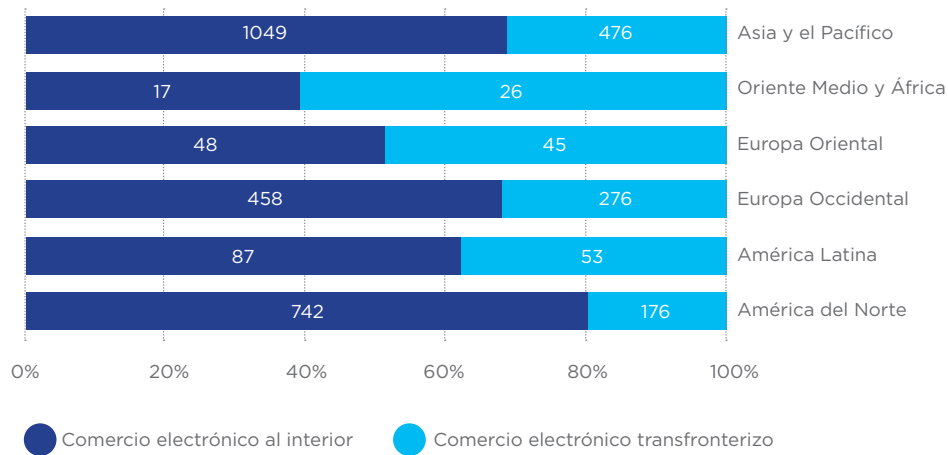
Estos resultados son acordes con los bajos niveles de compradores digitales y gasto per cápita observados en la región. En 2015, los compradores digitales de América Latina representaban el 7,9% de los compradores digitales mundiales, mismos que apenas realizaban un gasto per cápita anual de USD 350, lo que equivale a una décima parte del gasto per cápita realizado por los compradores digitales en América del Norte (Ecommerce Foundation, 2016).

Es importante notar que las ventas del comercio electrónico corresponden principalmente a los flujos que son comercializados dentro de un país, aunque la mayoría de las proyecciones estiman que la proporción de ventas transfronterizas de comercio electrónico aumentará. Derivado de la crisis mundial asociada al virus SARS-CoV-2, durante enero y junio de 2020 se observó que el comercio transfronterizo tuvo un incremento de 21% en relación con el mismo periodo del año anterior, alcanzando un incremento de 42% para mayo y junio (Evans, 2020). Para América Latina estimamos que las ventas de comercio electrónico transfronterizo podrían llegar a representar el 38% de las ventas totales de comercio electrónico (ver Figura 3).

Según información de LABS (2019) el comercio electrónico transfronterizo está creciendo a tasas mayores que el que se realiza al interior de los países de la región. En 2019, se realizaron 38 mil millones de dólares en ventas de CBEC, equivalentes a 28,1% del total; para 2021 se espera que esta cifra aumente a 78 mil millones de dólares, 36,8% del total (ver Figura 4).

Figura 3

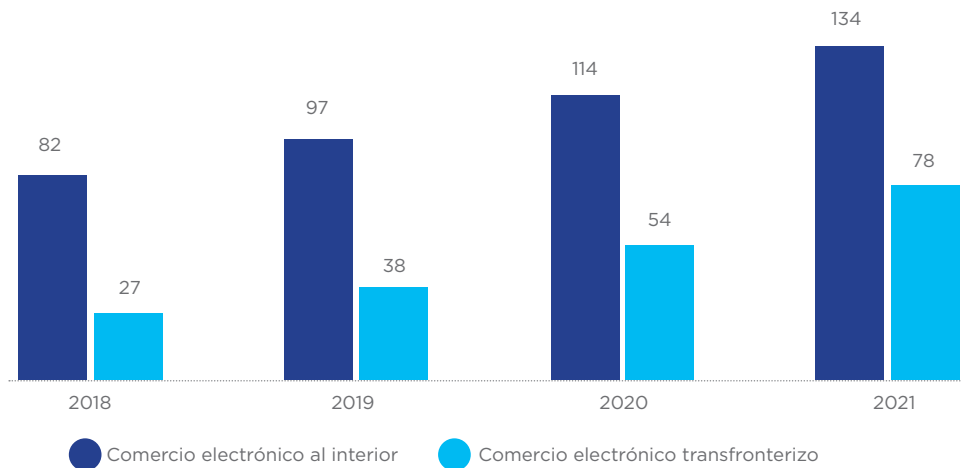
Estimación de ventas transfronterizas de comercio electrónico (miles de millones de USD), 2020



Fuente: Elaboración propia con base en información de AliResearch y Accenture (2016).

Figura 4

Ventas transfronterizas de comercio electrónico en América Latina (miles de millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con información de LABS (2019) disponible en: <https://labs.ebanx.com/en/articles/ecommerce/e-commerce-in-latin-america-the-time-is-now/>

Forrester Research (2017) estima que para el año 2022 el 20% del valor del comercio electrónico total será transfronterizo; partiendo de la base que en 2016 este valor representaba aproximadamente el 15%,³ se observará un incremento a tasa anual de 28,6%, pasando de 0,277 billones de dólares a 1,253 billones de

3 · De conformidad con información de Statista con base en información del DHL Global Connectedness Index 2018.

dólares. Las cifras en América Latina son aún más impresionantes. En 2016, el CBEC representó el 24,8% (27 mil millones de dólares) del valor total del comercio electrónico; para 2019 este alcanzó el 28,1% (38 mil millones de dólares), y se espera que alcance el 36,8% (78 mil millones de dólares) en 2021, lo que implica una tasa de crecimiento sostenido del 42% durante un lustro.

Al interior de la región se observan diferencias entre la importancia del comercio electrónico. Se estima que entre 2014 y 2019 tan sólo tres países de la región (Argentina, Brasil y México) concentraron el 72% de las ventas del comercio electrónico de menudeo (eMarketer, 2016). Dos de estos países se encuentran entre los diez países cuyo comercio electrónico tuvo en 2018 uno de los mayores crecimientos a nivel mundial.

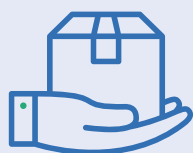
Argentina se ubicó en la posición número 10 de los países con mayor crecimiento de su comercio electrónico. Los segmentos con mayor demanda fueron aerolíneas y hoteles, bienes eléctricos y artículos para el hogar. México se ubicó en la posición 2, tan sólo detrás de Indonesia, con un crecimiento estimado de 59%, siendo aerolíneas y hoteles, bienes eléctricos y ropa y calzado los segmentos más demandados. En esta lista, también se encuentra Colombia, con un crecimiento del 45%, colocándolo en la cuarta posición (Global Payments, 2018).

Históricamente, el comercio exterior de América Latina ha sido impulsado por pocas empresas. Se estima que en la región tan sólo el 13% de las empresas realizan alguna actividad de exportación (Suominen, 2019). Sin embargo, el comercio electrónico puede ser una forma de impulsar a que un mayor número de empresas realice actividades de exportación, ya que la digitalización puede generar una disminución en los costos asociados a dicha actividad y un incremento en la productividad (Meltzer, 2016). Asimismo, el comercio electrónico permite aumentar el número de países con los que se entabla una relación. La CEPAL (2018), reporta que en la región el 49% de las empresas que venden en línea tienen relaciones con tres o más países; en contraste, tan sólo el 12% de las empresas que no realizan ventas por internet tienen relaciones con más de tres países (CEPAL, 2018).

Tomando en consideración la información anteriormente mostrada, se aprecia que es posible que América Latina obtenga ventajas por una incorporación a mayor escala en el comercio electrónico transfronterizo, por lo que es necesario implementar políticas que faciliten el acceso del mayor número de empresas a esta actividad. Con el objetivo de hacer recomendaciones de política, es necesario identificar las barreras que pueden enfrentar los países para que una mayor proporción de empresas participe en esta modalidad de comercio electrónico.



BARRERAS PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO



El hacer que los consumidores utilicen nuevos canales de distribución, o bien que exista la motivación para buscar aumentar el número de opciones a considerar en el momento de una compra, es un problema común. Resolverlo generalmente requiere de una serie de medidas que involucran diferentes agentes. Dado que el comercio electrónico es un proceso integral, fallas en alguno de los eslabones afectan toda la cadena de valor, por lo que son necesarias medidas a lo largo de todo el proceso.

El problema ha sido ampliamente estudiado, tanto dentro del contexto de cómo incorporarse a la economía digital (BCG, 2014; Cave & Flores-Roux, 2017) como con encuestas al sector empresarial (CEPAL, 2018; ECIPE, 2018; Suominen, 2017, 2019) y a consumidores⁴. Los índices desarrollados por la consultora BCG y el centro de investigación ECIPE señalan como principales barreras para impulsar el comercio electrónico a la infraestructura de telecomunicaciones, la alfabetización digital, la presencia de medios de pago (bancarización de la población) y la regulación existente respecto de cuatro elementos relacionados con el comercio: tarifas e impuestos, incentivos para establecer una empresa (protección de derechos de propiedad y restricciones a la Inversión Extranjera Directa (IED) principalmente), regulación de datos (principalmente en lo que se refiere al libre flujo de éstos y su localización), la responsabilidad del intermediario y las restricciones al comercio.

Desde la perspectiva de las empresas que participan, o quisieran participar pero aún no lo hacen, en el comercio electrónico, se identifican cinco grandes grupos de barreras (Suominen, 2017, 2019):

1. Infraestructura de telecomunicaciones y acceso a internet;
2. Sistemas de financiamiento para el comercio electrónico;
3. Flujo transfronterizo de datos;
4. Disponibilidad de medios de pago; y
5. Sistemas logísticos.

4 - En los últimos años prácticamente todos los censos y encuestas realizados por los órganos de geografía y estadística han comenzado a incluir preguntas relacionadas al comercio electrónico (p.ej., ENDUTIH realizada por el INEGI en México, la PNAD realizada por el IBGE en Brasil).

Una primera aproximación a la identificación de las barreras que enfrentan los países para incorporarse a la economía digital es el Índice de e-Fricción desarrollado por la consultora Boston Consulting Group (BCG, 2014), el cual considera “(...) los factores que pueden inhibir a los consumidores, negocios y otros agentes de participar completamente en la economía digital”. El índice toma en consideración 55 factores que restringen el uso de internet y su incorporación al proceso productivo.

Los factores están agrupados en cuatro grandes grupos que atienden diferentes preocupaciones:

- **Fricción de infraestructura:** Relacionada con las restricciones físicas para el acceso a internet. Entre los factores incluidos en este grupo se encuentran las conexiones de banda ancha en un país, el número de proveedores de internet, el número de centros de datos (*data centers*), puntos en donde las redes se conectan e intercambian información (*internet exchange point*, IXP), velocidad de internet, precios de acceso, etc.;
- **Fricción de la industria:** Relacionada con las limitaciones que tienen las empresas para participar en el comercio electrónico. Entre los factores asociados a este grupo se encuentran las habilidades tecnológicas de los trabajadores, acceso a capital, la protección a los derechos de propiedad, la facilidad para abrir un negocio y la capacidad de absorción de tecnología;
- **Fricción del individuo:** Relacionada con las restricciones que tienen los consumidores para integrarse al ecosistema digital. Entre los factores que se encuentran en este grupo están la calidad de la educación, la tasa de alfabetización, la penetración financiera y la protección de la privacidad;
- **Fricción de la información:** Relacionada con los contenidos disponibles. Entre los factores incluidos en este grupo se encuentran el grado de libertad de prensa y el idioma de los contenidos disponibles.

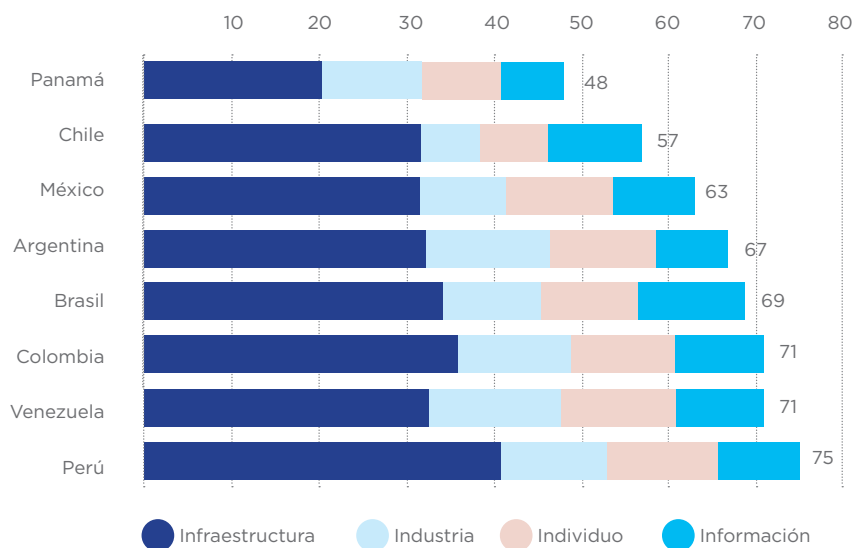
El documento reporta el Índice de e-Fricción para 65 economías.⁵ Exceptuando Panamá, todos los países de América Latina para los cuales se determinó el índice se ubicaron dentro de los 25 países que presentan las mayores fricciones, lo que coloca a la región como una con grandes restricciones para incursionar en el comercio electrónico. Panamá difiere del resto de la región en presentar la

5. Para la construcción del índice, los factores de la industria, individual y de información son ponderados con un valor de 1/6 cada uno. Por su parte el Factor de infraestructura es ponderado con un valor de 3/6. Los valores que aparecen en la Figura 5 consideran dicha ponderación.

menor e-fricción en infraestructura; para el resto de los países, ésta es la mayor barrera, representando alrededor del 50% del valor del índice. La menor fricción en industria la presenta Chile, mientras que Venezuela es la peor posicionada en esta dimensión. La fricción del individuo es homogénea excepto para Chile y Panamá, que presentan valores 30% inferiores.

Figura 5

Índice de e-Fricción por componentes para países de América Latina



Fuente: Elaboración propia con información de BCG (2014)

México y Brasil se encuentran en las posiciones 50 y 51, respectivamente. A pesar de que ambas economías presentan restricciones en todos los grupos, la principal restricción en México se da en la fricción del individuo, mientras que en Brasil en la fricción de la información. Los otros países de América Latina incluidos en el estudio son Panamá, Venezuela, Colombia y Perú, ubicándose en los lugares 34, 55, 56 y 60, respectivamente, los cuales muestran importantes fricciones en todos sus componentes.

Si bien el Índice de e-Fricción es una buena guía de las restricciones de los países para incorporarse a la economía digital y el comercio electrónico, los factores que incluye están más relacionados con la capacidad de acceder a internet en sí mismo y no con la facilidad o factibilidad de llevar a cabo negocios o comercio internacional utilizando herramientas electrónicas. Esto se refleja en el hecho de que el grupo con una mayor ponderación es el de la fricción de infraestructura, que está principalmente relacionado con el estado de las redes de telecomunicaciones. Aunque una condición *sine qua non* para el desarrollo del comercio electrónico es la presencia de redes de telecomunicaciones que ofrezcan servicios accesibles y eficientes, el impulso al desarrollo del sector de telecomunicaciones no es suficiente para que las empresas y consumidores de-

cidan realizar transacciones comerciales en línea. Existen otros factores físicos y regulatorios que afectan de forma más directa.

3.2 ÍNDICE DE RESTRICCIÓN AL COMERCIO DIGITAL

En un esfuerzo por identificar las barreras que restringen el comercio digital, el *European Center for International Political Economy* (ECIPE) desarrolló el Índice de Restricción al Comercio Digital (ECIPE, 2018). Este índice muestra cómo los países limitan el comercio digital y cómo las restricciones impuestas incrementan los costos de las empresas y de los consumidores. A través de este índice, identifican que en países emergentes se están erigiendo fuertes restricciones al comercio digital, lo que puede poner en riesgo su inserción en la nueva economía basada en las tecnologías de la información.

Este índice considera cuatro áreas relacionadas con políticas que afectan el comercio digital:

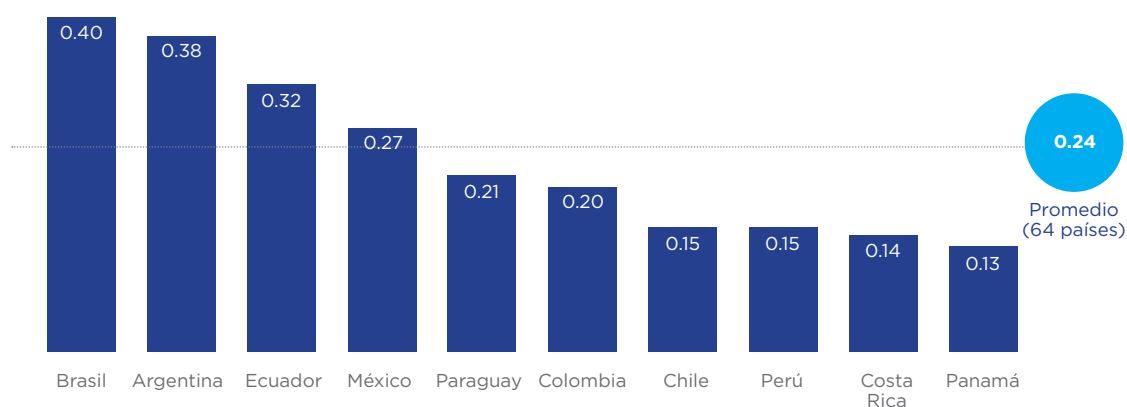
- **Restricciones fiscales:** Relacionadas con impuestos, aranceles y subsidios sobre los bienes comercializados;
- **Restricciones para establecerse:** Relacionadas con restricciones a la IED, medidas de protección de derechos de propiedad, política de competencia y movilidad de negocios;
- **Restricciones de datos:** Relacionadas con la política de seguridad de datos, leyes de responsabilidad del intermediario, restricciones de acceso a contenidos, requisitos de procesamiento y almacenamiento local, prohibición o condicionamiento de transferencia;
- **Restricciones comerciales:** Restricciones cuantitativas al comercio, establecimiento de estándares, requisitos de contenidos locales, reglas que aplican a ventas y transacciones en línea.

ECIPE calculó este índice para 64 países del mundo, incluidos diez países de América Latina, siendo Brasil, Argentina, Ecuador y México los países que presentaron mayores restricciones (ver Figura 6). Entre mayor el valor del índice (que toma valores entre 0 y 1), mayores son las restricciones en el país evaluado.

- **Restricciones fiscales:** Brasil y Argentina son los países con las restricciones fiscales más grandes no sólo de la región, sino de los 64 países para los que se computó este índice. Ambos países aplican una tasa arancelaria de nación más favorecida que puede alcanzar el 35% para Argentina y 30% para Brasil. En contraste, Costa Rica se encuentra entre los cinco países con las menores restricciones fiscales.

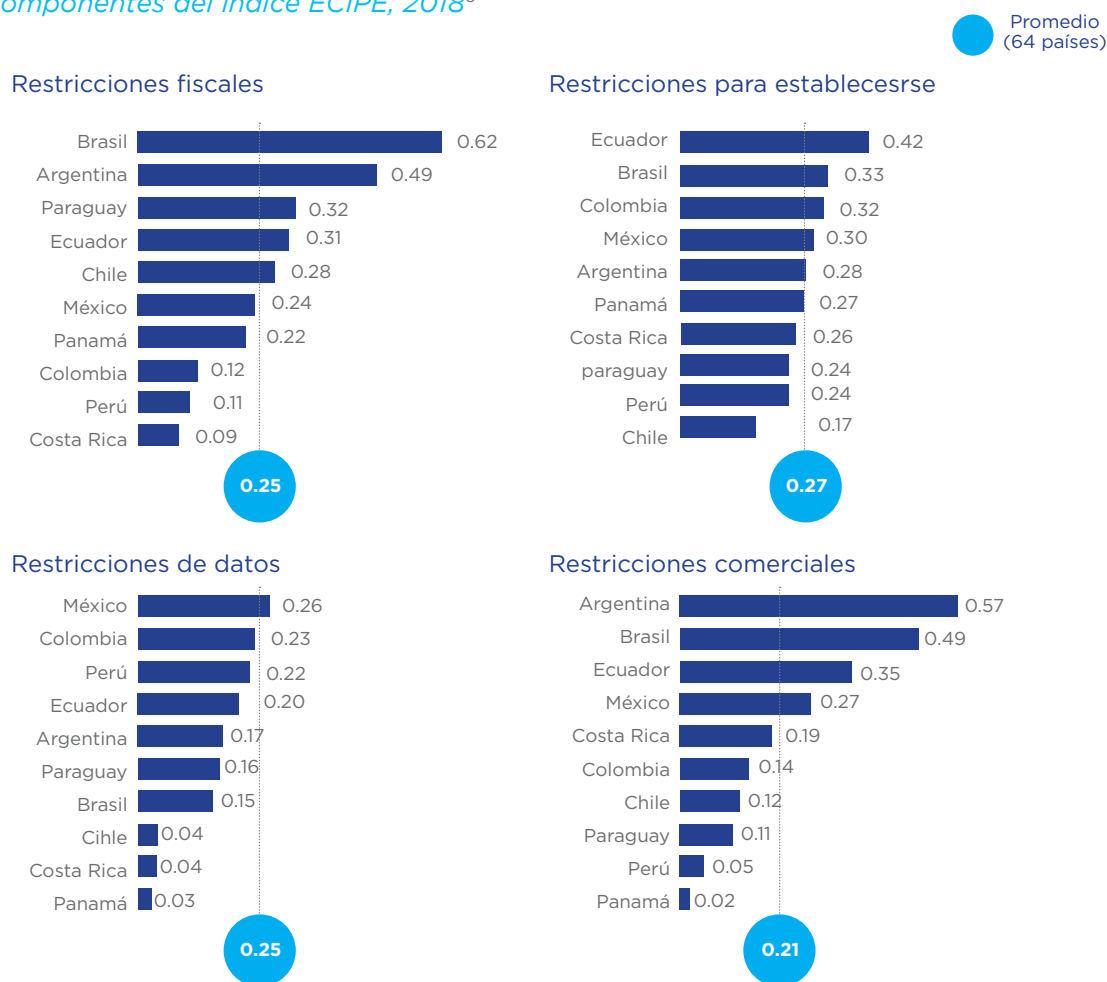
- **Restricciones para establecerse:** Ecuador es el país de América Latina que presenta la restricción más grande en este rubro, colocándose entre los diez países más restrictivos de los 64 países. Esta posición se debe a su baja protección a los derechos de autor, lo cual ha propiciado el incremento de la piratería. Asimismo, los derechos por el trámite de patentes se han incrementado en forma significativa, pudiendo llegar hasta los USD 43.692.
- **Restricciones de datos:** México es el país de América Latina más restrictivo en esta área. Este resultado lo obtiene principalmente por su política respecto a la responsabilidad del intermediario. Si bien la Ley Federal de Derechos de Autor establece excepciones a la responsabilidad que puede haber en situaciones específicas como el motor de búsqueda, caché y enrutamiento, es difícil que una empresa pueda solventar estas restricciones. Asimismo, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares requiere el permiso de la persona que proporcionó la información para la transferencia de datos al extranjero.
- **Restricciones comerciales:** Argentina y Brasil se ubican dentro de los cinco países más restrictivos en las restricciones comerciales. En Argentina, el Decreto 2646/2012 establece la prohibición de importación de algunos bienes de capital; adicionalmente, para aquellos bienes que puedan ser importados, se requiere que sea directamente el usuario final quien lo haga. Por ejemplo, hasta 2017 existían restricciones para importar celulares, lo que elevaba de forma importante los costos para las empresas de tecnología que para poder comercializar sus productos debían establecerse en el país.

Figura 6
Índice de Restricción al Comercio Electrónico, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de ECIPE (2018)

Figura 7
Componentes del índice ECIPE, 2018⁶



Fuente: Elaboración propia con base en información de ECIPE (2018)

Este índice no hace una ponderación de las distintas áreas de restricciones señaladas, aunque sí la establece para los factores individuales que componen cada uno de los grupos; es decir, otorga a todas las áreas el mismo peso para las empresas y consumidores para incursionar en el comercio electrónico.

3.3 ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS EMPRESAS (1)

En un enfoque distinto a los anteriores, Suominen utiliza una encuesta realizada a 300 empresas de varios sectores (Suominen, 2017), la mayoría con ingresos anuales inferiores a los USD 5 millones, para establecer, desde el punto de vista

6 · Para todos los casos, la línea horizontal en la gráfica señala el promedio de los 64 países para los cuales se estimó el índice.

de las empresas, las principales barreras a las que se enfrentaban y que impedían aumentar su participación en el comercio electrónico transfronterizo.

La investigación se concentró en once posibles barreras que pudieran afectar el comercio transfronterizo. Las respuestas obtenidas indican que las principales preocupaciones se relacionan con el acceso al mercado, la deficiencia de los servicios logísticos y los requisitos aduaneros. Los retos varían dependiendo del sector al que pertenecen las empresas:



- **Agricultura y alimentación:** Requisitos de protección de datos, procedimientos aduaneros y problemas con los pagos en línea;
- **Empresas que realizan servicios empresariales:** Limitaciones de acceso al mercado, restricciones en la localización de los datos y reglas de responsabilidad poco claras;
- **Servicios de consumo:** Falta de una logística eficiente, requisitos aduaneros y requisitos de localización de datos;
- **Servicios de educación:** Falta de conectividad, problemas con los pagos en línea, cumplimientos de servicios aduaneros y políticas de localización de datos;
- **Empresas en la manufactura:** Logística en los mercados.

Con datos actualizados de la encuesta, Suominen (2019) señala que para el total de empresas las principales preocupaciones están relacionadas con el comercio transfronterizo y las opciones de financiamiento. Considerando únicamente a aquellas empresas que exportan, las preocupaciones se relacionan con el sistema logístico, destacándose los procedimientos aduaneros y el costo total de entrega.

3.4

ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS EMPRESAS (2)

En un enfoque similar, CEPAL identifica las principales barreras mencionadas por las empresas que participan o no en el comercio electrónico (CEPAL, 2018). Este estudio analiza los resultados de una encuesta realizada por Nextrade Group a 1.362 empresas de diferentes tamaños ubicadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay entre 2016 y 2017.

Los retos más señalados en esta encuesta fueron:

- El pequeño tamaño del mercado en que participan;
- Una logística cara o mala;
- Incertidumbre sobre los ingresos y ganancias;
- Complejidad para exportar en línea;
- La necesidad de grandes inversiones;
- La mala conectividad;
- Falta de capacidad; y
- El mal funcionamiento de los sistemas de pago.

Estos elementos varían dependiendo del tamaño de la empresa. Para las empresas pequeñas, las principales preocupaciones son los procesos aduaneros y el acceso a financiamiento para incursionar en el comercio electrónico. Para las empresas medianas, las principales preocupaciones son los servicios postales, la dificultad de acceso a los principales mercados y la protección de las reglas de propiedad intelectual. Para las empresas grandes destacan las reglas fiscales en los otros países y el acceso a los principales mercados de exportación.

3.5 DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONSUMIDOR

La adopción del comercio electrónico por parte de los consumidores necesita vencer varias barreras e, incluso suponiendo que existe la infraestructura necesaria, es necesario que los consumidores confíen en el sistema.

Toda interacción en internet que realiza un usuario lleva implícitas cuestiones de confianza ligadas a la privacidad y al uso que se pudiera dar a los datos proporcionados, explícita o implícitamente. Esto no es exclusivo al comercio electrónico y ha sido identificado como uno de los pilares para la digitalización de una sociedad. Sin embargo, además de eso, cuando un consumidor considera realizar una transacción de comercio electrónico, evalúa cinco preguntas básicas:

1. **¿Cuánto me va a costar?:** Además del precio del producto y los impuestos locales (típicamente IVA), los costos asociados a una compra por comercio electrónico generalmente incluyen los gastos del envío (shipping and handling) y, en transacciones fronterizas, los costos de importación (impuestos, aranceles y derechos) además de la posibilidad de la aplicación de una tasa de cambio poco favorable. Estos costos pueden ser sustanciales y hacer que el costo total de la compra sea mayor que otras alternativas, lo que disminuye el atractivo de este tipo de transacciones. En muchas ocasiones la Información sobre el costo total es incompleta, lo que agrega incertidumbre en una variable clave del proceso de decisión de compra.

2. **¿Realizar el pago es seguro?:** Un sistema de pagos seguro, eficiente, barato, amigable y de fácil acceso es fundamental. Una de las preocupaciones más imperantes de los consumidores es la posibilidad de fraude y errores que muchas veces son difíciles de solucionar.
3. **¿Me va a llegar lo que he comprado?:** En países donde la logística de entrega tiene deficiencias, los consumidores no tienen total certidumbre de que recibirán, integral y en buen estado, lo que han comprado a distancia.
4. **¿Cuánto tiempo se tarda en llegar?:** La velocidad de entrega es parte integral de la propuesta de valor del comercio electrónico. Tiempos de espera largos entre compra y recepción son una barrera importante para su adopción.
5. **Si no me satisface la compra, ¿va a ser fácil regresarlo?:** La satisfacción en la compra es el principal motor de la recurrencia. Dado que la descripción de los productos vendidos en línea generalmente es insuficiente, los consumidores adquieren los productos con información incompleta (p.ej., tallas en calzado y vestido). La posibilidad de regresar el artículo y recibir el reembolso del pago, incluidos los gastos de envío, reduce las barreras a la adopción.

Aunque es evidente que estas cinco preguntas son fundamentales en el caso de productos físicos, también aplican en menor grado para la compra de bienes virtuales. Es posible que los protocolos de acceso fallen, que existan costos adicionales (p.ej., IVA, impuestos internos, retenciones), que el producto demore en ser entregado o que sea difícil (o imposible) devolverlo.

Además de existir un componente fundamental de “confianza” en todas estas preguntas, en el caso de los productos físicos la respuesta a todas ellas excepto la segunda⁷ depende de la confiabilidad, eficiencia y eficacia de las redes logísticas. Para el caso de bienes digitales, la respuesta depende de la resiliencia de las redes de telecomunicaciones y la transferencia fluida de información digital (flujo de datos).

Como puede observarse, las principales restricciones identificadas para el comercio electrónico transfronterizo son las relacionadas con las redes de logística. Por lo anterior, este documento se concentra en describir y evaluar las barreras en las redes de logística para el comercio electrónico transfronterizo con el objetivo de proponer soluciones para reducirlas.

7 · Las ventas que utilizan la modalidad de COD (*cash on delivery*, o, alternativamente, *collect on delivery*), en las que se ejecuta el pago cuando el producto es entregado al consumidor final, también presentan problemas importantes de logística, seguridad y manejo de dinero en efectivo. Aunque común para entregas locales pequeñas, esta modalidad es básicamente inexistente en el comercio electrónico transfronterizo.

3.6 REGULACIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO TRANSFRONTERIZO EN AMÉRICA LATINA

Al igual que el comercio tradicional, el comercio electrónico se ve afectado, entre otros factores, por la inestabilidad macroeconómica, la falta de acceso a los servicios financieros, el déficit de personal cualificado, la ausencia de una infraestructura adecuada y la complejidad de los procedimientos aduaneros. Adicionalmente, el comercio electrónico puede verse entorpecido por barreras que limitan el acceso y, por lo tanto, a hacer transacciones en línea. (Giordano, 2017).

Tanto si se realiza a través de los canales tradicionales como de los medios digitales, el comercio internacional está sujeto a las normas multilaterales establecidas en el marco normativo de la OMC. En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), por ejemplo, se regulan las compras de bienes por medios electrónicos con envío físico. Del mismo modo, hay otros acuerdos como el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) que repercuten directamente en el comercio electrónico. Con todo, los límites de aplicación de estas medidas al comercio electrónico son poco precisos. (Giordano, 2017)

El análisis de las disposiciones existentes en los acuerdos comerciales preferenciales muestra que la región de América Latina y el Caribe aún no cuenta con un marco regulatorio eficaz y armonizado en materia de comercio electrónico. El Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP-11 o CPTPP) negociado entre once países de la Cuenca del Pacífico –el cual incluye a Chile, México y Perú en América Latina– es el acuerdo comercial con el rango más amplio de disposiciones relacionadas con el comercio electrónico. En esa misma línea, en junio de 2020, Chile firmó el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA) con Nueva Zelanda y Singapur, con el objetivo de convertir a los países integrantes en una plataforma para la economía digital.

No obstante, aunque se ha logrado un progreso en la implementación de medidas de facilitación del comercio electrónico, éstas incluyen disposiciones genéricas que no son exclusivas de éste, como la automatización de los procedimientos aduaneros. Pocas negociaciones han abordado temas específicos directamente relacionados con el comercio digital, en particular los relativos a la protección de los usuarios donde el compromiso se limita en muchas ocasiones a mantener el diálogo y a asegurar la cooperación entre las agencias nacionales de protección al consumidor.

BARRERAS EN LOS SISTEMAS LOGÍSTIVOS



Los servicios logísticos engloban todos los procesos que se requieren para mover un bien de un lugar a otro. Estos procesos dependen de la existencia de infraestructura que les dé soporte (carreteras, puertos y aeropuertos, vías ferroviarias, redes robustas de telecomunicaciones), así como flotillas de transporte (transporte de carga, ferrocarriles, aviones, camionetas, automóviles, motocicletas, etc.). Sin duda, mejorar esta infraestructura tendrá un impacto en el comercio electrónico, pero este impacto se verá eclipsado por el que tendría en otros aspectos económicos y sociales. Por lo tanto, el presente texto no aborda las insuficiencias en estas categorías de infraestructura ya que no son específicas al desarrollo del comercio electrónico transfronterizo.

En esta sección, comenzamos por dar una visión general del desempeño logístico de la región de acuerdo a las mediciones del Banco Mundial y posteriormente procedemos a analizar los cuellos de botella en el proceso logístico del comercio electrónico transfronterizo, describiendo los pasos del proceso y luego detallando el proceso de importación de la mercancía al país de destino y su distribución al comprador final. Dada su importancia en el proceso logístico, en una sección separada hacemos un análisis detallado de las empresas de correos.

La logística es parte fundamental no sólo del modelo de negocios sino que además forma parte toral de las preocupaciones de los consumidores al embarcarse en una transacción de comercio electrónico. Redes logísticas robustas son fundamentales para el buen funcionamiento del comercio electrónico y para aumentar la confianza de los consumidores.

4.1 EL DESEMPEÑO LOGÍSTICO EN AMÉRICA LATINA

Desde 2007 el Banco Mundial ha venido estudiando el desempeño logístico en el mundo dentro de un marco de análisis único⁸ y produciendo un índice cuya

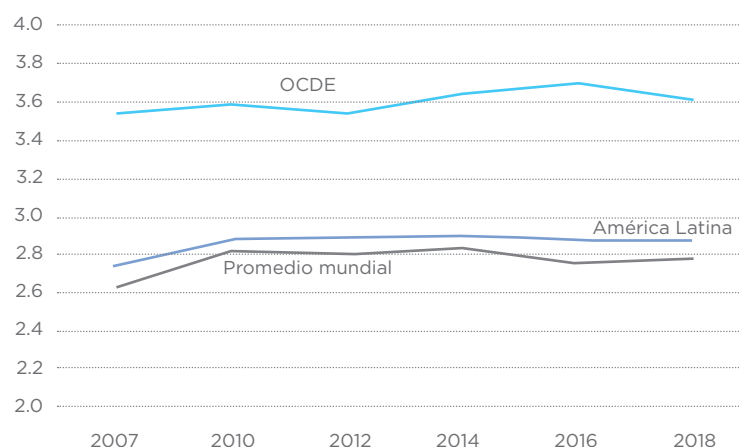
⁸ World Bank. *Connecting to Compete. Trade Logistics in the Global Economy*. Ediciones publicadas: 2007, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018.

intención es medir el desempeño logístico de los países para apoyarlos a identificar los desafíos y oportunidades que enfrentan en la logística del comercio internacional. Actualmente el “índice de desempeño logístico” (*LPI – Logistics Performance Index*) publicado por el Banco Mundial incluye 160 países. Se construye realizando encuestas de empresas transportistas globales y de entrega exprés, complementadas con información cuantitativa sobre los eslabones principales de las cadenas logísticas. El índice, que toma valores de 1 a 5, incorpora seis mediciones:

- **Aduanas:** La eficiencia de las aduanas y el proceso de liberación;
- **Infraestructura:** La calidad de la infraestructura dedicada al comercio y al transporte;
- **Facilidad de contratación:** La facilidad para coordinar embarques a precios competitivos;
- **Calidad de la logística:** La competencia y la calidad de los servicios logísticos (transporte terrestre, embarcadores de carga, agentes aduanales);
- **Rastreo:** Facilidad para localizar y hacer seguimiento a los envíos;
- **Puntualidad:** Frecuencia de entregas dentro de los plazos estipulados.

A lo largo de seis olas de estudio que abarcan de 2007 a 2018, el valor del indicador agregado no ha variado de manera sustancial, ni a nivel mundial ni en América Latina (Figura 8).

Figura 8
Evolución del Índice de Desempeño Logístico (LPI)

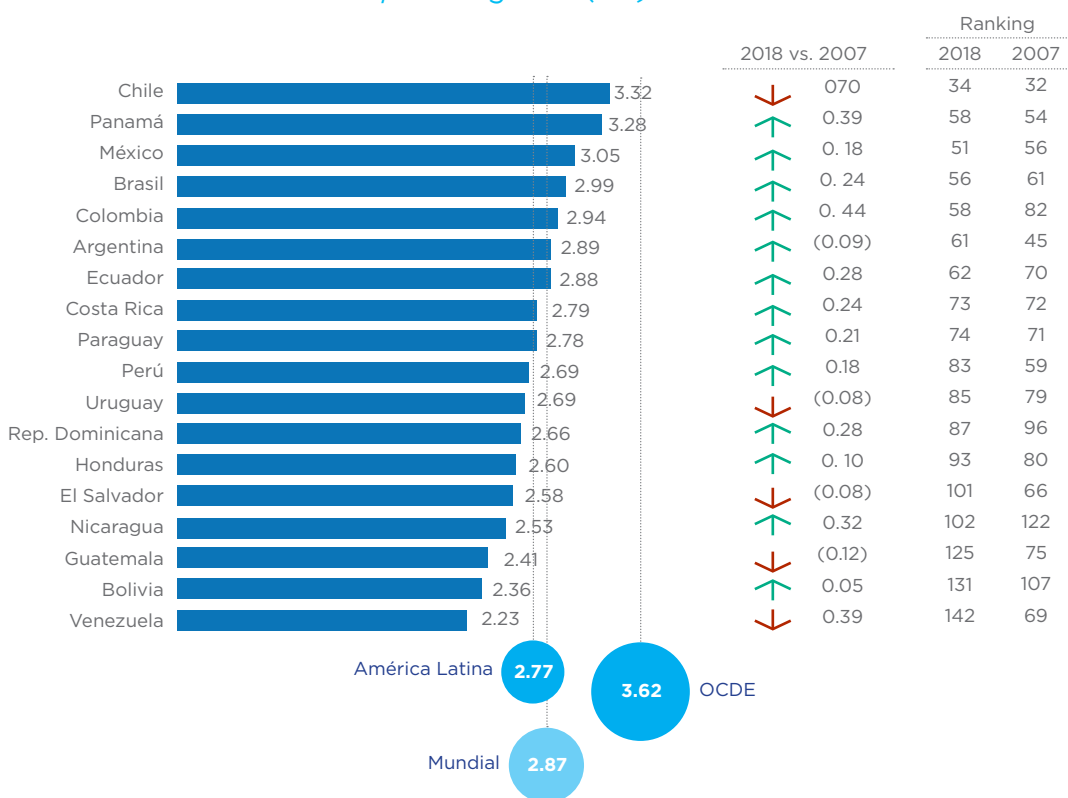


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (LPI)



Sin embargo, el índice agregado esconde variaciones importantes entre los países y la evolución a lo largo del tiempo. La Figura 9 muestra la última medición disponible para los países de América Latina tanto en valor del índice como el ranking, así como la variación absoluta con respecto a 2007. En más de diez años, de acuerdo a esta medición, los cambios en la medición han sido pequeños, pero los cambios en el ranking son importantes. Colombia y Nicaragua⁹ mejoraron más de diez lugares, mientras que Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú descendieron más de diez. México, Brasil, Chile y Panamá se han posicionado constantemente entre los cinco mejores países de la región.

Figura 9
Resumen del Índice de Desempeño Logístico (LPI) en América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (LPI)

Al analizar cómo han evolucionado los componentes del índice (Figura 10), puede observarse que los cambios a lo largo del tiempo son casi imperceptibles. Los únicos valores que destacan son evaluaciones generalmente positivas de la puntualidad de las entregas, pero el que las posiciones en el ranking no sean sustancialmente diferentes que para los demás componentes implica que las evaluaciones son positivas también en el resto del mundo; es una mejoría generalizada en los sistemas logísticos a nivel mundial.

⁹ El LPI no tiene mediciones para Nicaragua en 2018, por lo que se tomó el LPI correspondiente a 2016.

Sin embargo, este análisis resalta un deterioro gradual de la logística en la región en comparación con el resto del mundo. Esto puede observarse no sólo en la disminución constante del ranking del LPI y de sus componentes, sino también por el aumento importante en la dispersión (mostrada por la longitud de las cajas y los valores extremos en la gráfica). Es decir, el indicador del Banco Mundial refleja que América Latina como región prácticamente no ha evolucionado de manera importante en su área de logística para el comercio, sino que además se ha venido rezagando con respecto al resto del mundo.

Figura 10

Evolución de los componentes del Índice de Desempeño Logístico (LPI) en América Latina¹⁰



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (LPI)

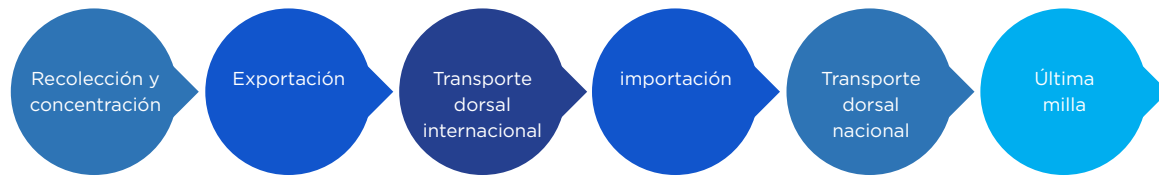
4.2 PROCESO LOGÍSTICO PARA EL COMERCIO ELECTRÓNICO TRANSFRONTERIZO

Para poder llevar un producto físico desde su lugar de origen hasta el domicilio del comprador, para el caso del comercio electrónico transfronterizo se requieren seis pasos distinguibles con actores fácilmente identificables en cada uno. Existe mucha integración vertical en el proceso, pero ésta no es total dado que en dos pasos (exportación e importación) las autoridades gubernamentales juegan un papel fundamental difícilmente delegable (Figura 11).

¹⁰ · Esta gráfica incluye en cada una de las cajas el 50% de los valores correspondientes de un indicador para los 18 países evaluados por el Banco Mundial para un año dado. Los extremos son el mayor y el menor valor, lo que indica el rango observado, excepto cuando existen valores atípicos (outliers), que se indican con un punto separado fuera de las extensiones.

Figura 11

Proceso logístico para el comercio electrónico transfronterizo



Fuente: Elaboración propia.

- **Recolección y concentración:** Es la entrada de los productos a la red logística, la cual puede darse de tres maneras diferentes: entrega minorista en puntos de entrada, entrega mayorista en puntos de recolección y recolección por un tercero.
- **Exportación:** Es la liberación de los productos para poder embarcarse en la ruta internacional. A pesar de que existen situaciones en las que el proceso puede ser complicado por necesidades de certificación (p.ej., fitosanitaria, reglas de origen), tramitación de permisos (p.ej., arte) y en ocasiones pago de impuestos y aranceles, la exportación tiende a ser un proceso relativamente sencillo cuando se compara con el proceso de importación, especialmente para el comercio B2C. Las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE) y los sistemas de gestión de comunidades portuarias (PCS¹¹) tienen un papel relevante en la simplificación del proceso de exportación.
- **Transporte dorsal internacional:** Son las redes de transporte de larga distancia entre países. En América Latina, las dos modalidades más comunes son el transporte marítimo y el transporte aéreo, aunque entre países contiguos (p.ej., México-Estados Unidos) una parte importante del transporte dorsal es realizado vía terrestre. Para el comercio electrónico transfronterizo B2C, prevalece en el transporte dorsal la vía aérea y la red internacional de acuerdos de las empresas postales (UPU).
- **Importación:** Es el proceso de cumplir con todos los requisitos para importar formalmente un producto. De manera general, para cualquier país es más relevante el proceso de entrada (importación) que el proceso de salida (exportación) de mercancías, por lo que la importación es vigilada con más cuidado, lo que se traduce en procesos más complicados, onerosos y demorados. En principio, el proceso de importación es monopolio del Estado y no tiene sustitutos. Al igual que en el proceso de

11 · Port Community Systems



exportación, las VUCE y las PCS han sido relevantes para simplificar el proceso de importación.

- **Transporte dorsal nacional:** Es el proceso de llevar el producto del punto de importación al último punto de la cadena de distribución. Este eslabón puede no existir en el caso de que el punto de importación está directamente interconectado con distribuidores de última milla, lo que sucede en las grandes ciudades que cuentan con aduana (p.ej., Sao Paulo, Ciudad de México).
- **Última milla:** Es la entrega del producto al consumidor final desde el último punto de distribución de la cadena de entrega. Es común que una vez internado el producto, sea necesario recurrir a redes de transporte dorsal nacional.

Si bien es necesario que existan redes eficientes que muevan los bienes a una velocidad compatible con las necesidades del mercado, fracturas en los sistemas logísticos tienen impactos diferenciados dependiendo de los actores. Por un lado, estas fracturas en el caso del comercio electrónico transfronterizo impactan menos a las empresas de grande porte que a las pequeñas y medianas empresas, que son, proporcionalmente a su tamaño, las principales beneficiarias del comercio electrónico.

Por otro lado, sistemas logísticos ineficientes impiden la integración de empresas a una “cadena de valor global” (CVG). Con el crecimiento de la economía digital y la popularización de procesos en tiempo justo (*just in time*), las empresas globales tienden a diversificar la producción en distintos lugares, lo que genera eficiencias y reducciones en costos. La implementación de esquemas de este tipo requiere de una importante coordinación entre los participantes de una CVG. La falla en una zona, región o paso del proceso tiene efectos en múltiples sitios.

Todos los eslabones del proceso logístico tienen problemas. Sin embargo, los dos principales cuellos de botella en el proceso de logística del comercio electrónico transfronterizo que limitan su crecimiento se encuentran en el proceso de importación y en la entrega de última milla, aunque este último no es exclusivo de esta modalidad de comercio pues también afecta el comercio electrónico nacional. Ambos cuellos resultan en un aumento en el tiempo de entrega, lo que tiene un impacto importante en la propuesta de valor de este tipo de comercio. El proceso de importación, además de alargar la espera, es costoso y relativamente incierto. Estas barreras afectan negativamente de manera directa tres de las cinco cuestiones básicas evaluadas por los consumidores mencionadas anteriormente: costo, tiempo y certidumbre de entrega.



Describimos brevemente cada uno de los pasos y posteriormente pasamos a detallar los principales cuellos de botella, describiendo el papel total que tienen las empresas postales en el comercio electrónico transfronterizo.

4.2.1

RECOLECCIÓN Y CONCENTRACIÓN

El proceso de recolección y concentración implica llevar los bienes desde el lugar del originador (empresa en el caso de B2X, aunque potencialmente también podría ser una transacción tipo C2X¹²) hasta el punto de entrada al primer punto de la red logística. Son tres las modalidades básicas de entrega:

- **Entrega directa en los puntos de entrada al menudeo:** La parte que envía entrega directamente el producto en las redes de atención de la empresa que se encargará del envío. Estas redes consiguen una amplia cobertura a través de la mezcla de puntos propios y tercerizados (tanto exclusivos como no exclusivos, como el caso de franquicias). En lugares urbanos la capilaridad es vasta; sin embargo, las opciones son limitadas en áreas menos densas. A pesar de ello, prácticamente siempre existe la opción de entrega al operador postal, quien ofrece tanto la modalidad estándar como la urgente¹³. Como las barreras de entrada para convertirse en punto de entrada son bajas, el mercado ha resuelto razonablemente bien este paso, ya sea de manera formal (distribuidores autorizados, que tienen capacidad de emitir las guías de envío en el momento) o informal (pequeños emprendedores que ofrecen el servicio de entrega para posteriormente darle entrada a la paquetería a las redes formales; las guías de envío no se emiten en el momento). La mayoría de estos puntos de entrada ofrece el servicio de embalaje.

¹² · En donde X es el tipo de destinatario, que, para el proceso de recolección y concentración no existen diferencias relevantes si es C (consumidor), B (negocio) o G (gobierno).

¹³ · Los correos realizan la entrega exprés a través de la Cooperativa EMS promovida por la UPU. Todos los países de América Latina excepto Bolivia, Guatemala y Honduras están asociados.

- **Entrega mayorista en puntos de recolección y concentración:** Para volúmenes mayores, todos los *couriers* y los operadores postales ofrecen la alternativa, a un menor costo, de entregar los paquetes en sus centros de concentración (finales o intermedios, tales como centros de distribución -CEDIS- y bodegas de intermediarios). Esta opción es atractiva para ambas partes no sólo porque reduce el costo sino también impacta el tiempo de envío, ya que la “primera milla” es responsabilidad de la parte que envía y es de su interés disminuir el tiempo de entrega lo máximo posible. Algunas plataformas de comercio electrónico ofrecen la posibilidad de ser ellos los concentradores para después entregar la mercancía a un *courier* o al operador postal. Inclusive, varias plataformas ofrecen la posibilidad de almacenar la mercancía antes de su venta y prestan el servicio de selección (*pickeo*) y empaquetamiento, así como la entrega al *courier* u operador postal.
 - o Recolección a domicilio por un tercero: Varios *couriers* ofrecen el servicio de recolección a domicilio. También existen varias empresas, generalmente pequeñas, dedicadas a este servicio, funcionando como distribuidores formales o informales de los *couriers* e inclusive |de las empresas postales. Recientemente ha comenzado a surgir la opción de utilizar las plataformas de última milla para la recolección de mercancía, pero esta modalidad aún es incipiente.

De lo anterior es importante destacar tres hechos que han permitido que la recolección y concentración sean un eslabón de la cadena que se muestra razonablemente dinámico y en el que las fuerzas del mercado han funcionado:

- La existencia de las empresas de correos, que tienen la obligación de servicio universal, garantiza una cobertura casi completa de la población. Aunque esto no es prevalente en toda la región, sí es la norma que el operador postal sea la empresa con mayor cobertura.
- Las bajas barreras de entrada a actividades específicas del eslabón de recolección y concentración, aunado a la prácticamente nula regulación específica¹⁴ y la dificultad en la supervisión y fiscalización, han permitido que muchas empresas participen en esta actividad.
- A pesar de que hay empresas grandes y formales prestado estos servicios, este eslabón también cuenta con varias empresas pequeñas (PyMEs y negocios familiares) realizando algunas de las tareas.

¹⁴ Las flotillas de vehículos de transporte (furgonetas, camionetas, camiones y motocicletas) tienen regulación específica, pero ésta será descrita en la sección que aborda el problema de la última milla.

De manera general, en todos los países el proceso de exportación es relativamente sencillo, especialmente cuando se le compara con el proceso de importación. Las exportaciones tienen pocas restricciones (excepto en artículos prohibidos, que tienden a ser los mismos en todos los países¹⁵). Para exportadores grandes (p.ej., manufactura, *commodities*) los procesos están bien establecidos y, aunque los trámites iniciales son onerosos, la mercancía fluye de manera relativamente predecible. La mayoría de los países ha definido procesos de importación y exportación temporal como parte de las cadenas globales de valor; estos procesos, utilizados por grandes empresas y maquiladoras, cuentan con varios candados para garantizar que la condición de temporalidad sea cumplida. Se requieren, además, avales de los ministerios de economía, la oficina de recaudación de impuestos y varias certificaciones adicionales (p.ej., fitosanitarias, de origen).

Los procesos de las grandes importaciones y exportaciones, así como la logística de transporte que los soporta, están sustentados en las grandes infraestructuras portuarias, ferroviarias, marítimas y de transporte terrestre (tráileres), así como enormes necesidades aduanales para realizar el despacho. Basta ver las enormes filas en fronteras y en puertos para saber diagnosticar que existen problemas, pero los cuellos de botella existentes en estos procesos ameritan un reporte de otra naturaleza; la preocupación de este reporte es el movimiento de pequeños paquetes entre países, resultado del comercio electrónico B2C y parcialmente B2B, excluyendo el movimiento de exportaciones de manufactura y *commodities*, así como los procesos de importación-exportación temporal.

Para pequeños exportadores de paquetes, cuando sus envíos son eventuales, el proceso de salida es relativamente simple. En la mayoría de los casos son las empresas de mensajería o los operadores postales quienes realizan el trámite, siempre que se proporcione la información correcta y se entreguen, si es necesario, las certificaciones pertinentes. Los impuestos generales a la exportación y otros aranceles, en su mayoría, están fijados en cero. Dado que la inspección de la mercancía de salida es sustancialmente menos minuciosa que la de entrada, el proceso sufre pocos retrasos y variación en los tiempos.

Sin embargo, si se requiere realizar un pedimento aduanal que requiera los servicios de un agente aduanal, se debe pagar el derecho de uso de la aduana

¹⁵ Entre ellos, varias especies de animales y plantas, así como sus derivados; restos arqueológicos, armas, drogas y otros estupeficientes.



(trámite aduanal), que en prácticamente toda América Latina es un cargo fijo independiente del monto de la transacción. Esto puede encarecer la transacción al grado de hacerla inviable, ya que montos absolutos tienen un impacto relativo importante. Tómese a manera de ejemplo un producto de USD 35, que es típico de una transacción de comercio electrónico B2C y queda exento de pagos de importación (de *mínimis*) en varios de los países de la región. Esta transacción tiene un costo adicional de entre USD 10 y USD 40 de transporte y entre USD 10 y USD 30 de trámite aduanal, lo que la encarece entre 50% y 200%. Depende obviamente de las situaciones particulares de cada mercado y de cada consumidor, así como de la disponibilidad de productos sustitutos y los impuestos de importación y consumo en cada país, pero sin lugar a duda un sobre costo de esta magnitud es un desincentivo al aumento de este tipo de transacciones.

Cuando una misma persona o entidad realiza operaciones con volumen relevante o con regularidad, algunos países piden que se realice un registro como exportador, que, de manera general, no es complicado, pero puede ser demorado, funcionando como barrera de entrada.

Más adelante (sección 4.3.4) se abordará la implementación y modernización de las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE) y los sistemas de gestión de comunidades portuarias (PCS). Estas plataformas buscan simplificar los procesos de los trámites y el intercambio de información en aras de promover el comercio exterior.

A pesar de la promoción de esfuerzos dedicados a la facilitación del comercio exterior emprendidas por los países y los organismos multilaterales, aún encontramos lagunas importantes. Para este estudio realizamos una investigación detallada para saber qué se necesita para convertirse en un “pequeño exportador” más allá de lo que se encuentra en las leyes, que no sólo son difíciles de peinar y analizar, sino que es casi imposible tener certidumbre de que nuestro análisis fue exhaustivo. Utilizamos dos fuentes de información, enfocándonos en hacer búsquedas razonablemente minuciosas en la red y, en ocasiones, contactando a empresas y oficinas de gobierno si existía la opción.¹⁶ Encontramos lo siguiente:

- La información para todos los países es escasa, deficiente y con frecuencia contradictoria.
- No existen repositorios digitales únicos oficiales que concentren toda la información (one-stop shop).
- Aunque existen varios sitios de empresas privadas que ofrecen los ser-

¹⁶ · A través de contacto vía internet (correo electrónico) o vía telefónica. Estas opciones no están disponibles en todos los casos o bien funcionan de manera muy deficiente (p.ej., tiempos largos de espera, llamadas no respondidas, etc.).

vicios de exportación (generalmente de intermediación y asesoría), las “guías” que proporcionan de manera gratuita tienen el propósito de generar negocios, por lo que no son exhaustivas.

- Navegando a través de los varios sitios gubernamentales, es común toparse con páginas que ya no existen, con información desactualizada y con nombres de dominio que han cambiado.
- Varios programas de gobierno son descontinuados o cambian de nombre o adscripción. En muchos de estos casos, es difícil saber que la información que aún existe en sitios oficiales ya no está vigente.
- Los conceptos varían de país en país; inclusive dentro de un mismo país, las definiciones de los conceptos no son homogéneas. Muchas definiciones están contenidas en las leyes, lo que hace la búsqueda de información un proceso difícil y demorado. Encontramos explicaciones diferentes y contradictorias para los mismos conceptos o procesos; aunque esto es frecuente en fuentes de terceros, encontrar una explicación oficial no siempre fue posible.
- La información proporcionada por las empresas transportadoras tiende a ser más completa, pero sólo con respecto a su rol en el proceso. Preguntas adicionales son respondidas de manera general, refieren a alguna categoría de terceros (p.ej., “deberá contactar a un agente aduanal”) o no son respondidas.
- Las empresas de correos tienen canales remotos de atención a clientes deficientes o inexistentes. Muchas empresas de correos utilizan su sitio de internet no como un canal de contacto con sus clientes sino como una obligación de transparencia de un órgano gubernamental.

Nuestra pesquisa nos lleva a concluir que la falta de información adecuadamente ordenada y codificada es una importante barrera para este tipo de comercio. El proceso de búsqueda de información es frustrante y las opciones comerciales (asesorías y gestores) tienen un costo que puede ser relevante para pequeños empresarios. Dado lo sencillo que pudiera ser satisfacer esta necesidad, es evidente que un primer paso que daría resultados inmediatos sería desarrollar un repositorio único, de preferencia oficial, amigable, fácil de navegar y que permita interactuar con un área de servicio (en las líneas de “servicio a clientes” o “contáctanos”), que contenga toda la información para poder exportar pequeños paquetes.



El servicio de transporte dorsal internacional es prestado por varias empresas y en varias modalidades, por lo que existe cierto grado de competencia. Son tres las formas de este tipo de transporte, aunque es común que una transacción utilice más de un medio (comúnmente, a esto se le llama “transporte multimodal”):

- **Marítimo y fluvial:** La región latinoamericana cuenta con cerca de 600 puertos marítimos y fluviales, tanto de gestión pública como privada¹⁷. Es la principal modalidad para el transporte del comercio exterior. El transporte marítimo juega un papel en el comercio electrónico B2B con volúmenes relevantes, pero no es el principal transporte utilizado para el movimiento de pequeños paquetes¹⁸.
- **Terrestre:** Tanto para el comercio internacional en gran escala como la transportación de paquetería, el transporte terrestre, principalmente por carretera y ferroviario, es relevante entre países contiguos. Es altamente competitivo con el tráfico aéreo en estas situaciones, ya que el tiempo efectivo de transporte sin contar los cuellos aduaneros aumenta proporcionalmente poco. La importancia del transporte terrestre se reduce sustancialmente conforme aumenta la distancia entre origen y destino.
- **Aérea:** Para el transporte internacional de pequeños paquetes, la vía aérea es altamente relevante. No sólo existe infraestructura adecuada, sino que además acorta de manera importante los tiempos totales de entrega. Esta modalidad de transportación cuenta con varias empresas prestando el servicio con diferentes grados de integración vertical a lo largo de la cadena.

Excepto en contadas ocasiones, un cliente final no contrata directamente los servicios de la red dorsal. Esta contratación se hace a través de empresas que están verticalmente integradas o bien que integran algunos de los otros servicios de la cadena de valor. Dado que existen múltiples opciones en la red dorsal y suficiente capacidad que puede ser modificada relativamente fácil de acuerdo con la demanda, a pesar del costo al usuario, que puede ser elevado, no representa un cuello de botella imperante para el comercio electrónico transfronterizo. Los servicios verticalmente integrados que ofrecen el transporte internacional son los *couriers* y los correos, estos últimos utilizando la red internacional de la Unión Postal Universal (UPU). La integración vertical y los servicios de correos serán abordados en secciones posteriores.

17 · Tan sólo en Brasil existen 144 terminales de gestión privada, de un total de 181 puertos marítimos y fluviales.

18 · El transporte marítimo también es utilizado entre países contiguos, especialmente cuando existe dificultad de transporte por vía terrestre, como entre los países centroamericanos y entre ellos y Colombia, o bien cuando la cercanía lo hace la opción más viable, como la transportación fluvial entre Argentina y Uruguay.



4.2.4 IMPORTACIÓN

La entrada de mercancías a un país proveniente del exterior siempre ha sido una preocupación para los gobiernos. Las razones son múltiples – protección del medio ambiente y el ecosistema¹⁹, del empleo y la industria nacional²⁰, de las costumbres y la moralidad²¹, de la seguridad²² y de la salud²³. Independientemente de qué está permitido, los gobiernos tienen la obligación de hacer cumplir la ley. Es decir, tienen que contar con procesos que permitan fiscalizar la entrada de los bienes y, cuando sea aplicable, cobrar los impuestos, aranceles y derechos establecidos. Como siempre existe un mercado para productos prohibidos y como los costos de importación en términos de pagos al erario pueden ser altos, existen muchos incentivos para eludirlos de manera ilegal. Un papel importante de los gobiernos a través de sus aduanas es evitar que esto suceda; esto se ha traducido en procesos complicados que encarecen y lentifican las transacciones. Existe una línea delicada entre las medidas preventivas y el costo que estos procesos generan a la economía y, ante la duda, los países han preferido adoptar posiciones conservadoras de bajo riesgo.

Más allá del costo monetario, el proceso de importación es demorado. En una entrega internacional que puede demorar alrededor de diez días de puerta a puerta, no es atípico que el proceso de importación tome hasta el 80% del tiempo total. Junto con la incertidumbre del proceso y la incertidumbre del costo total, el tiempo se convierte en una de las mayores barreras para incursionar en este mercado. Constantemente las encuestas sobre el tema muestran que el tiempo de entrega es una de las principales variables de decisión para llevar a cabo una transacción de comercio electrónico²⁴. No es en vano que la paquetería exprés es un mercado en crecimiento a nivel mundial.

19 · Por ejemplo, inspección fitosanitaria para evitar el transporte de plagas u otros seres vivos que pudieran tener algún impacto en el ecosistema como ente exógeno.

20 · Esta es una de las tesis principales de mercados con economías cerradas. Todos los tratados internacionales tienen cláusulas que abordan estas cuestiones.

21 · Artículos aceptables en ciertos lugares no lo son en otros. A manera de ejemplo, varios países prohíben la importación de material pornográfico, pero sólo algunos, como México, prohíben explícitamente la importación de imágenes de cualquier tipo que representen a la niñez de manera denigrante o ridícula, en actitudes de incitación a la violencia o a la destrucción.

22 · La importación de armas, por ejemplo, está restringida o prohibida prácticamente en todo el mundo.

23 · Comida procesada, medicamentos, suplementos alimenticios y cosméticos generalmente requieren de la aprobación de las autoridades fitosanitarias. La importación de drogas y estupefacientes está prohibida en toda América Latina.

24 · El tema ha sido encuestado constantemente los últimos 20 años. Las encuestas no son comparables pero una búsqueda sobre factores que influyen en la decisión de compra muestra consistentemente el tiempo y el costo de la entrega entre los cinco principales factores. Para la elaboración de este reporte no realizamos una encuesta independiente, sino que tomamos como hecho el que el tiempo de entrega, rápido y con poca variación de una transacción a otra, es una variable fundamental que motiva la compra.

Éste es uno de los principales cuellos de botella en la logística del comercio electrónico transfronterizo y será abordado con mayor detalle más adelante.



4.2.5

TRANSPORTE DORSAL NACIONAL²⁵

El transporte dorsal nacional es necesario para llevar la mercancía de los puertos de entrada (puertos, aeropuertos o cruces fronterizos) a su destino nacional una vez que ha sido internada. Dentro de un país, las redes de logísticas tienden a ser variadas y existen muchas alternativas. Un número importante de estas operaciones cae en la categoría de 3PL²⁶ (third party logistics), que implica la tercerización de uno o varios elementos de la logística, desde el transporte (completo o trechos) hasta el almacenamiento.

Aunque para distancias largas o lugares de difícil acceso la red dorsal nacional puede ser aérea, gran parte de esta red es terrestre (ferrovías, carreteras y en ocasiones marítima o fluvial). Este transporte es altamente regulado, generalmente a nivel federal. No sólo se regulan las características de los vehículos (peso, longitud, tamaño, antigüedad, etc.), sino las condiciones de trabajo a las que están sujetos los trabajadores; el sector está altamente sindicalizado. La extensión de las actividades de los transportistas de un país a otro es un tema álgido y controversial en la negociación de tratados comerciales²⁷. Por un lado, aunque estas reglas generan barreras a la entrada y aumentan los costos, la existencia de muchas empresas prestando estos servicios son una señal fuerte de que es un mercado rentable. Por otro lado, el hecho de que la tercerización no sea la norma (es decir, muchas redes pertenecen a las empresas que requieren mover los productos) es indicativo de un mercado en donde las economías de escala son contrarrestadas por otras fuerzas, tales como altos costos de transacción (medidos en costos, restricciones, seguridad, flexibilidad y pasivos) por utilizar servicios en extremo sindicalizados. Esto probablemente se debe a fuerzas contrarias de peso, entre las que nuestras entrevistas apuntaron la calidad de servicio, el mantenimiento de la imagen corporativa, el cumplimiento de las regulaciones y la integridad y el control de las operaciones (incluyendo la seguridad, el rastreo, la aplicación de seguros y la flexibilidad en la programación de las operaciones).

Otra característica de estos mercados es la enorme pulverización de la oferta. Aunque todos los países cuentan con unos pocos grandes transportistas, como

25 · Para más información sobre este tema, con alcance superior al presente reporte, se sugiere consultar el documento Barbergo, J. y Guerrero, P. (2017). El transporte automotor de carga en América Latina. Soporte logístico de la producción y el comercio. BID.

26 · Hay quienes hablan de 4PL (fourth party logistics), que incluye servicios de gestión y optimización, inclusive de última milla.

27 · Por ejemplo, la reciente negociación del T-MEC incluye limitantes al servicio de carga transfronterizo por carretera a través de camiones. EUA puede restringir el número de transportistas que pueden obtener la autorización para prestar el servicio y puede cambiar el número de participantes en el programa si determinan que los proveedores, operadores o conductores en EUA pueden ser afectados negativamente (T-MEC, Anexo I, Estados Unidos).

las barreras de entrada son relativamente bajas, existe en el mercado un enorme número de empresas de pequeño porte, muchas de ellas regionales o unipersonales (transportistas independientes). De manera ilustrativa, pueden tomarse las cifras de México y de Chile:

- En México existen alrededor de 145.000 unidades económicas (UE²⁸) que se dedican a esta actividad con una flota total de 865.000 vehículos; es decir, en promedio cada UE tiene 6 vehículos. Más de 115.000 (~80%) UE tienen entre uno y cinco vehículos; a estas unidades se les denomina informalmente “hombre-camión”. Son en total alrededor de 215.000 vehículos, que representan sólo 25% del total. En el otro extremo, existen poco menos de 1.000 empresas grandes, cuyas flotas tienen al menos 100 unidades; tienen 250.000 vehículos en servicio (28,5% del total)²⁹.
- En Chile, hay un total de 196.000 vehículos en manos de 61.000 UE dedicadas como actividad exclusiva al transporte de carga; es decir, 3,2 vehículos por UE. De estas 61.000 UE, 12.500 (20,5%) tienen un solo vehículo³⁰.

Aunque esta fragmentación existe en prácticamente todos los mercados del mundo, en América Latina juega un papel importante la posibilidad de operar en la informalidad, lo que se refleja en una estructura de costos diferente y sustancialmente menor a la de operar en la formalidad, dando como resultado una enorme distorsión en los precios ofrecidos. El costo menor se genera por varias palancas activadas simultáneamente: menor costo de oportunidad, evasión fiscal, menores costos totales de empleo (autoempleo, evasión de los pagos de seguridad social, remuneraciones en efectivo), mantenimiento insuficiente de los equipos de transporte, uso de talleres mecánicos informales, uso de combustible ilegal (robado o traficado) y cohecho.

En la red dorsal, es común que la regulación haga diferencias entre empresas de carga y empresas *couriers*, definiendo diferentes tipos de licencia para cada servicio. Las limitaciones generalmente se dan en cuanto al peso máximo de la unidad que puede transportarse, así como las restricciones en los tipos de vehículos³¹. Asimismo, parte importante de la regulación de los *couriers* se refiere a la relación entre el *courier* y la aduana³², lo que es poco común para empresas enfocadas en servicios de transporte nacional.

28 · El INEGI define “unidad económica” como una “entidad (institución, empresa, negocio o persona) que se dedica a la producción de bienes, compra-venta de mercancías o prestación de servicios públicos y privados”.

29 · Fuente: Cifras reportadas en 2018 para el año 2017. INEGI. (2018) *Encuesta anual de transportes*; SCT, *Estadística Básica 2018*.

<http://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/autotransporte-federal/estadistica/2018/>

30 · Fuente: Cifras al 2015. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. (2020). *Observatorio Logístico*. En www.observatoriologistico.cl

31 · Por ejemplo, el Reglamento de Paquetería y Mensajería (SCT, 2011) en México limita el peso a 31,5 kg por encomienda y es necesario dar de alta ante las autoridades cada vehículo de la flota del transportista.

32 · Por ejemplo, en Paraguay, la Ley 2422/2004 (Código Aduanero) regula a las “Empresas de Remesa Expresa” (ERE). En Chile, la Ordenanza de Aduanas (Decreto con Fuerza de Ley 30, última modificación: 21 febrero 2019) establece en el artículo 91 bis que será el Director Nacional de Aduanas quien “reglamentará las obligaciones y facultades de las empresas de Envío de Entrega Rápida o Expreso Internacional”. En México, los *couriers* que deseen realizar despachos de mercancías mediante procedimientos simplificados, deberán solicitar el “Registro de Empresas de mensajería y paquetería” para efectos de la Ley Aduanera (Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, publicadas el 25 de junio de 2020).



Es importante en esta sección resaltar que para el transporte de paquetería a nivel nacional los correos juegan un papel fundamental. Cubren gran parte del territorio nacional con flotas propias y con acuerdos con terceros.

La amplia oferta que existe en servicios de red dorsal nacional y la existencia de muchas empresas prestando servicios en diferentes eslabones de la cadena es reflejo de que el mercado tiene bajas barreras a la entrada y existe una estructura competitiva razonable. La informalidad existente debe ser abordada como un problema, sin por ello promover una estructura que lleve a una excesiva concentración.



4.2.6

ÚLTIMA MILLA

Un problema común en las redes de distribución (p.ej., telecomunicaciones, electricidad, correos, gas) es la llegada del último punto de la red que concentra los servicios a varios usuarios a la entrega del servicio a un usuario en particular. En el caso de las redes de logística para el comercio electrónico, la “última milla” se define como la parte de la red por la que se entrega el pedido al comprador en un lugar específico predeterminado (domicilio, casilla postal, punto de entrega) desde el último punto de distribución de la cadena de entrega. Cada transacción es única y por lo tanto tiene un costo marginal no despreciable, aun cuando las redes puedan tener economías de escala importantes, por lo que la relación de costo-beneficio puede ser poco atractiva.

Actualmente, una parte importante del comercio electrónico se entrega en zonas urbanas, en donde existen problemas diversos (p.ej., tránsito, falta de espacio para detenerse para descargar, sistema de direcciones confuso, horarios restringidos). La última milla es uno de los mayores desafíos para cumplir con la promesa de este tipo de comercio, tanto nacional como transfronterizo. Las redes locales son insuficientes y existen muchas barreras estructurales. Dada la importancia de este cuello de botella, a pesar de que no es exclusivo del comercio electrónico transfronterizo, abordamos el problema en la siguiente sección.

4.3

PROCESO DE IMPORTACIÓN

El proceso de importación es la introducción legal de un producto de un país a otro. Para fines prácticos, equivale a una importación y por lo tanto debe hacerse a través de la infraestructura aduanal de los países. Es razonablemente bien aceptado que existen grandes deficiencias a nivel mundial en estos procesos; el Foro Económico Mundial señala que mejorar los sistemas aduanales podría generar un incremento anual de 2,6 billones de dólares en el producto interno bruto mundial (WEF, 2013).

Los procesos aduanales afectan los tiempos y costos de entrega de los productos del comercio electrónico transfronterizo. Tarifas elevadas y trámites aduanales onerosos pueden desincentivar tanto a vendedores como a compradores de embarcarse en transacciones de este tipo.

El comercio electrónico (principalmente el B2C) se compone principalmente de pequeños paquetes transportados en su mayoría por las empresas postales y los *couriers*. Su manipulación, despacho y entrega tiene grandes economías de escala. Estas economías de escala también son evidentes en la capacidad de navegar los sistemas legales y de aduanas. Por lo tanto, pequeñas y medianas empresas tienen dificultad en ser competitivas frente a empresas más grandes.

La importación de la mercancía está sujeta a las varias leyes que rigen a las aduanas y de la infraestructura con la que éstas cuentan. En general, los procesos existentes son complejos y demorados, ya que los gobiernos buscan un equilibrio entre un número grande de objetivos que muchas veces actúan en sentido contrario. Por un lado, el proceso de importación busca que se paguen los debidos impuestos, aranceles y derechos, los cuales pueden representar una parte importante de los ingresos al erario. Por ejemplo, en 2019 México recaudó a través de la Administración General de Aduanas alrededor de 50 mil millones de dólares, equivalente a cerca del 4% del PIB³³. Por otro lado, se busca controlar la entrada de productos prohibidos (p.ej., armas, drogas) o restringidos (p.ej., medicinas, alimentos). En ocasiones también se busca cumplir objetivos de política económica e industrial, evitar competencia desleal o proteger mercados.

La mayoría de los productos del comercio B2C y un porcentaje relevante del B2B llegan a los puntos de importación (aduanas) transportados por las empresas nacionales de correos o por empresas de mensajería y paquetería. En América Latina, las primeras son empresas públicas, mientras que las segundas son empresas de capital privado. El proceso de importación puede tener diferencias importantes dependiendo del tipo de empresa transportadora.

Las empresas de correos tradicionales son miembros de la Unión Postal Universal (UPU³⁴), a través de la cual cuentan con acuerdos recíprocos con todos los miembros de la organización para la entrega de correspondencia y paquetería a nivel internacional. Además, por su condición de empresa pública y antiguo monopolio (de jure o de facto), cuentan con relaciones únicas con las administraciones de aduanas. Con ciertos límites y restricciones, el trámite de importador es más sencillo cuando es realizado por la empresa postal que por una empresa privada, aunque no siempre esto se traduce en menores tiempos de procesamiento.

33 · 974,3 miles de millones de pesos, de los cuales 679,2 millones corresponden a IVA, 65 miles de millones a aranceles y 1,6 miles de millones a derechos por trámites.

34 · La Unión Postal Universal (Universal Postal Union) es uno de los varios organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas. Su función es promover la cooperación entre las diferentes empresas del sector postal en el mundo.



Las empresas de mensajería y paquetería comenzaron a surgir hacia las últimas décadas³⁵ del siglo pasado y tomaron fuerza en América Latina en los 90, donde simultáneamente también fueron surgiendo empresas locales robustas con operaciones con suficiente escala para competir. Todas estas empresas están regidas por leyes específicas, requieren varios registros y, aunque cuentan con arreglos con las instituciones aduaneras, típicamente requieren la participación de agentes aduanales quienes son los encargados de llevar a cabo el despacho aduanero.

A nivel mundial, el número de paquetes pequeños ha crecido de manera importante en los años, principalmente debido a la popularización del comercio electrónico internacional. Datos de la UPU³⁶ muestran que el número total de paquetes transportados por sus miembros ha aumentado de 115 millones en 2015 a 179 millones en 2018. Aunque América Latina también ha sido partícipe de esta tendencia, en el agregado la región ha tenido altibajos importantes³⁷. La participación de mercado de la región a nivel mundial ha venido cayendo en los últimos años y se ubica por debajo de 1% (Figura 12). Esto se explica por dos razones principales. El comercio electrónico transfronterizo es altamente sensible a los ciclos económicos, por lo que los volúmenes se ven negativamente afectados cuando las economías se contraen; Brasil ha sido el principal motor del cambio en los últimos años. Adicionalmente, las empresas de mensajería han venido aumentando su participación de mercado. A pesar del costo, que es sustancialmente mayor que el ofrecido por los correos, esto se debe no sólo a la promesa de tiempo de entrega sino también a que cuentan con sistemas de punta para el rastreo y seguimiento de los envíos.

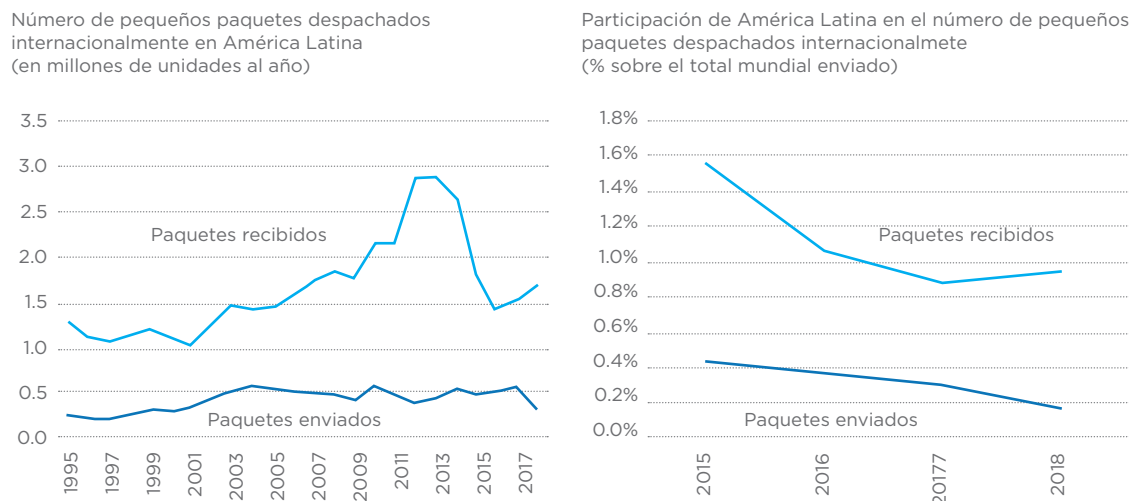
35 · UPS (United Parcel Service), creada en 1907, fue la primera empresa dedicada exclusivamente a la entrega de paquetes, pero el modelo actual, que incluye entrega exprés y una amplia gama de servicios internacionales, fue impulsado por la creación de DHL (1969) y Federal Express (1971).

36 · Fuente: UPU, indicadores 10.5 y 10.6 de la base de datos

37 · Parte de la variación que observamos se debe a la calidad de la información, como se explica en detalle en la nota explicativa de la Figura 12.

Figura 12

Estimación indicativa del número de paquetes internacionales enviados y recibidos en América Latina a través de los operadores postales



Fuente: Elaboración propia basado en los indicadores 10.5 y 10.6 de la base de datos de la UPU³⁸

Es importante resaltar que el papel de las aduanas no es delegable, ya que cumplen con una función fundamental del Estado, que es la protección de las fronteras. Aunque ha habido intentos de privatizar la función, no existe ningún ejemplo exitoso. Sin embargo, sí se ha permitido la participación privada en algunos eslabones del proceso (p.ej., resguardo, transporte entre diferentes puntos aduanales, algunas tareas de inspección previa).

4.3.1

TIEMPO DE PROCESAMIENTO EN ADUANAS

El tiempo promedio que las mercancías toman para ser internadas es una variable crítica, ya que puede representar el mayor porcentaje del tiempo que toma el proceso completo de logística y por lo tanto ser el mayor cuello de botella para el crecimiento del comercio electrónico transfronterizo. De acuerdo con información del Banco Mundial^{39,40}, a nivel mundial una importación promedio demora 7,5 días. En América Latina el proceso toma 8,5 días, mientras que en los países de la OCDE son tan sólo 4,6. La región ha mostrado una pequeña disminución en la última década, pero aún demora tres días más que en países con mayor grado de desarrollo.

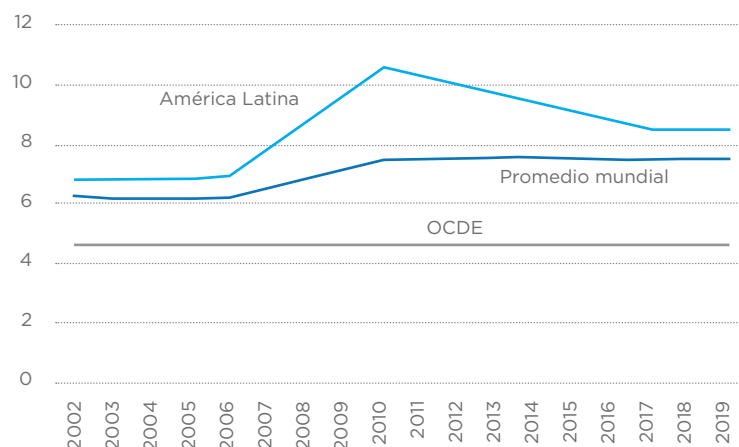
38 · La base de datos de la UPU tiene un número importante de valores faltantes o no reportados. Asimismo, varias de las series parecen internamente inconsistentes, ya que muestran variaciones de dos o más órdenes de magnitud para diferentes años sin que exista una razón identificable para ello. El equipo de trabajo imputó los valores faltantes con la mejor información disponible en otras fuentes y replicando tendencias. La estimación sólo pretende ser indicativa de la situación.

39 · Banco Mundial. World Development Indicators. Indicador IC.CUS.DURS.EX

40 · El reporte del Banco Mundial no hace diferencia en cuanto al tipo de importación (montos, peso, tamaño, si es temporal, quién importa, etc.). No existen estadísticas públicas comparables sobre el tiempo de importación de paquetes pequeños. Las empresas de correos y los *couriers* informan de tiempos en rangos de días.

Figura 13

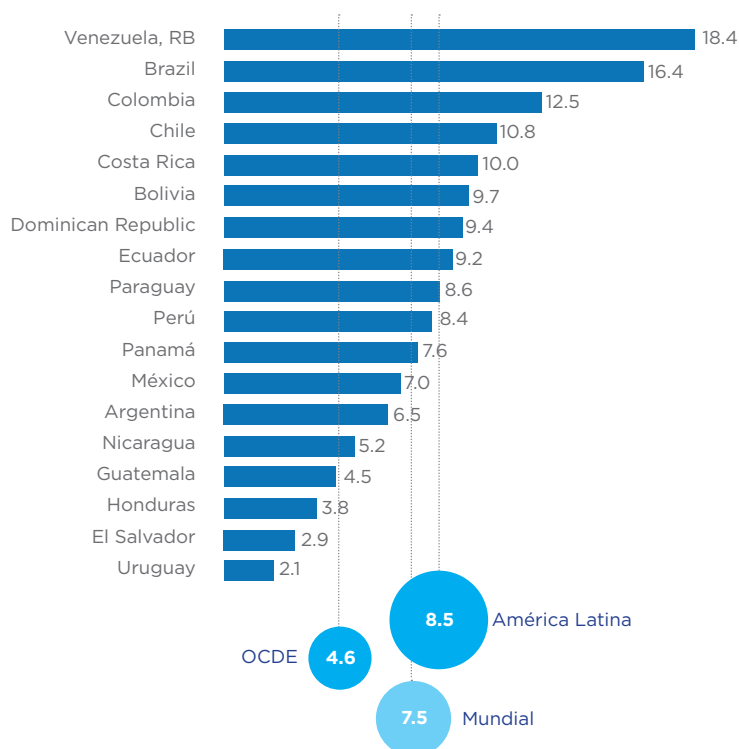
Estimación de la evolución del tiempo promedio (en días) de importación (aduana)



Fuente: Elaboración propia con base en indicadores publicados por el Banco Mundial (World Development Indicators)⁴¹

Figura 14

Tiempo promedio (en días) de importación (aduana) en América Latina



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial (World Development Indicators). Último dato disponible para cada país⁴²

41 · La base de datos no contiene información para varios países y para varios años. Se hizo un ejercicio de imputación de valores basado en esa información con cruces de otras fuentes y promedios de los valores.

42 · Generalmente 2017, aunque algunas observaciones son más antiguas.

Los tiempos en aduana varían sustancialmente dentro de la región, desde un mínimo de aproximadamente 2 días en Uruguay hasta 18 días en Venezuela (ver Figura 14). La mayoría de los países se ubica cerca de 10 días. No parece existir una relación entre el tiempo que se demora el trámite de importación y el grado de apertura relativa de los países.

En una compra de comercio electrónico, estos tiempos se ven reflejados en una demora importante en la entrega del producto. Si agregamos a esto al menos un día por primera y última milla (despacho y entrega local), el producto tarda cerca de dos semanas en llegar a su destino. Esto disminuye sustancialmente la propuesta de valor de este tipo de transacciones, limitando de manera importante las compras a productos que no satisfacen ninguna necesidad de corto plazo, a los cuales no se tiene acceso sencillo en el mercado local y a aquellos en donde la diferencia en el costo total es suficientemente importante para compensar la demora en la entrega.

Para acelerar el comercio electrónico transfronterizo, es necesario disminuir el tiempo para llevar a cabo el trámite de importación. Son tres iniciativas en este sentido, todas enfocadas en simplificar el trámite:

1. Trámite exprés basado en el monto del producto;
2. Designación de operadores confiables;
3. Prepagos.

Varios países han ido avanzando en la implementación de estas iniciativas. Cada vez es más fácil hacer el predespacho, entendido éste como la entrega de toda la documentación para el trámite antes de que llegue al país de destino. También se ha comenzado a permitir la consolidación de trámites y la posibilidad de que el proceso sea realizado completamente en forma electrónica sin la necesidad de documentación física. Asimismo, son cada vez más el número de empresas que consiguen cumplir con las reglas para poder llevar a cabo los trámites de manera simplificada. Los avances son importantes, aunque los procesos tardarán en ajustarse, ya que será necesario adecuar la infraestructura y el personal involucrado. Las siguientes tres secciones analizan cada una de estas iniciativas.



4.3.2

TRÁMITE EXPRÉS BASADO EN EL MONTO DEL PRODUCTO

El valor de *mínimis* es el monto máximo del valor de una mercancía (incluyendo muestras y documentos) que está exento del pago de impuestos y derechos. Asimismo, para la mercancía que cumple con esta condición se ha buscado asociar un proceso de importación sencillo, rápido y que requiera poca documentación.

La lógica detrás del establecimiento de una cantidad de *mínimis* está basada en dos hechos. Por un lado, el costo de procesamiento aduanal en el que incurren las autoridades es relativamente fijo independiente del valor del producto; para productos de bajo valor, este costo fácilmente puede exceder el impuesto recabado, lo que en la práctica se convierte en una transacción deficitaria para el erario. Por otro lado, el aumento en el monto total pagado por el comprador desincentiva este tipo de transacciones. Considerando únicamente estas dos variables, el establecimiento de un valor de *mínimis* adecuado fijado en términos de costo de procesamiento debería verse reflejado no sólo en una disminución en el gasto neto recurrente en el que incurren los países, sino que además se evitarían pérdidas económicas por transacciones no realizadas. Por ejemplo, de acuerdo con la CAPEC (2012), el establecimiento de un de *mínimis* de USD 100 en todos los países del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) generaría un beneficio económico neto de USD 19.800 millones en ese bloque.

En la práctica, existen muchas otras variables de política pública que forman parte de la decisión de fijar el valor de *mínimis*, desde razones de política industrial y la protección o promoción de ciertas industrias, hasta la disparidad en los costos reales de los procesos aduanales y la dificultad de hacer ajustes en las plantillas laborales.

La Convención de Kioto Revisada de 1999 reconoció la tendencia acelerada de crecimiento del comercio electrónico. El Estándar de Transición 4.13 estipula que los países suscriptores deberán incluir en la legislación pertinente un valor mínimo debajo del cual no serán cobrados impuestos y derechos (World Custom Organization, 1999). Esto fue ratificado en el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio⁴³ en su artículo 8.2.(d). El compromiso adoptado por los países es suficientemente abierto, por lo que en su implementación en América Latina se observan diferencias importantes. La Tabla 1 muestra los valores de *mínimis* en la región.

Tabla 1
Valores de mínimis en América Latina (noviembre 2019)

PAÍS	VALOR (USD)	COMENTARIOS
Argentina	50	Limitado a un máximo de 12 embarques al año Sólo aplica para importaciones con el operador postal (Correo Argentino)
Bolivia	100	Sólo con el operador postal (Agencia Boliviana de Correos)
Brasil	50	Sólo con el operador postal (Correios)

43 · WTO Trade Facilitation Agreement de 2014, que entró en vigor en 2017

PAÍS	VALOR (USD)	COMENTARIOS
Chile	30	Sólo con el operador postal (CorreosChile)
Colombia	200	
Costa Rica	0	
República Dominicana	163	
Ecuador	400	Sólo con el operador postal (Correos del Ecuador), limitado a 4 kg por embarque. Por otra vía, se permiten un máximo de USD 1,200 en hasta 5 importaciones por año por destinatario, pagando un arancel de USD 42 por trámite
El Salvador	0	
Guatemala	0	
Honduras	0	
México	117	En vigor desde la entrada del T-MEC (1 julio 2020) Corresponde el pago del IVA para el excedente de USD 50
Panamá	100	
Paraguay	100	Aún existe, pero hubo un esfuerzo en 2017 para eliminar el <i>de minimis</i> de USD 100
Perú	200	
Uruguay	200	Máximo 3 importaciones por persona al año
Venezuela	100	



Fuente: GEA (Global Express Association). Overview of *de minimis* value regimes open to express shipments worldwide. Última actualización: 18 de noviembre, 2019.

Generalmente el valor de *de minimis* es parte de un proceso de despacho aduanal exprés, en el que se simplifica el trámite y se disminuyen los tiempos. Por un lado, esto impacta el costo total de una transacción de comercio electrónico transfronterizo, pero por otro tiene impacto en los tiempos de entrega. Como el despacho simplificado impacta ambas variables simultáneamente, es difícil aislar el efecto de cada una de ellas. El modelo que hemos construido (Capítulo 6) muestra que el valor de *de minimis* tiene algún impacto positivo en las transacciones, pero no es estadísticamente significativo. Sin embargo, el tiempo total que transcurre entre el momento de la compra y la recepción de producto es parte integral de la propuesta de valor, más allá del costo en el que se incurre. Por lo tanto, independiente de la reciprocidad entre países y las decisiones de naturaleza política y económica de cada país, lo que es evidentemente necesario para promover el comercio electrónico transfronterizo es la disminución tanto del tiempo promedio de entrega (más rapidez para llevar a cabo el proceso) como de la variación en estos tiempos (mayor certidumbre para ambas partes involucradas en el proceso).



La Organización Mundial de Aduanas (OMA⁴⁴), organización intergubernamental encargada de promover y coordinar la cooperación entre los países en materia aduanal, adoptó en 2005 entre sus miembros el Marco Normativo SAFE⁴⁵. Este marco considera la posible certificación de empresas como Operadores Económicos Autorizados (OEA)⁴⁶ cuando cumplen con los estándares mínimos en materia de seguridad, con el objetivo de garantizar la seguridad de la cadena de suministro. Los OEA reciben varios beneficios, aunque éstos varían de país en país. Entre estos beneficios están: trámites de importación de manera más expedita (por ejemplo, carriles exprés dedicados), interacción directa con la aduana sin la necesidad de un agente aduanal, inspección de la mercancía en depósitos habilitados sin necesidad de entrar al recinto fiscal y flexibilidad en los pagos de impuestos y aranceles.

Aunque la determinación de un OEA es una decisión que cabe a cada país, el marco contempla el reconocimiento mutuo o recíproco por dos o más países, lo que implica que cualquier medida, decisión o autorización otorgada por una aduana es reconocida y aceptada por la de las contrapartes. En América Latina, estos reconocimientos mutuos en su mayoría han sido bilaterales, pero el tema actualmente forma parte integral de la agenda de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en búsqueda de un acuerdo multilateral. El primer acuerdo de reconocimiento mutuo (ARM) regional fue suscrito en el contexto de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) en julio de 2018. En noviembre del mismo año, nueve países de la región (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) firmaron la Declaración de Sao Paulo con la intención de entrar en un ARM regional. Un año después (5 de julio de 2019), las aduanas de los países de la Alianza del Pacífico y Mercosur firmaron el Plan de Acción para el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo para fortalecer sus programas OEA.

A finales de 2019, todos los países habían avanzado en la implementación de sus programas de Operador Económico Autorizado⁴⁷. En total en la región se habían certificado al menos 1.850 operadores. El país más activo ha sido México con 947 operadores (51% del total), seguido por Brasil (272) y la República Dominicana (246). Chile aún está en proceso de implementación de su programa, a pesar de haber suscrito el ARM con los países de la Alianza del Pacífico. En Paraguay, el programa fue oficialmente lanzado en noviembre de 2019, momento en el cual fueron otorgadas dos certificaciones.

44 · World Customs Organization (WCO)

45 · Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, marco adoptado por la Organización Mundial de Aduanas en 2005.

46 · Authorized Economic Operators (AEO)

47 · Excepto en Venezuela y Cuba, para los cuales no fue posible encontrar ninguna referencia sobre este tema. Cabe destacar que la ALADI en su estudio de marzo de 2019 *Estudio sobre los programas Operador Económico Autorizado en los países miembros de la ALADI con especial énfasis en los requisitos para obtener la certificación* hace énfasis en el mismo problema.



Tabla 2

Estado de los programas de Operador Económico Autorizado (OEA)

PAÍS, PROGRAMA, FECHA DE CREACIÓN	NÚMERO DE OPERADORES	ACUERDOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO (ARM)	ARM EN NEGOCIACIÓN	ARREGLOS DE COOPERACIÓN
Argentina (Programa AEO - 2017)	4		<ul style="list-style-type: none"> Uruguay Mercosur Declaración de Sao Paulo 	
Bolivia (Programa AEO - 2015-2016)	4		<ul style="list-style-type: none"> Declaración de Sao Paulo Comunidad Andina (Ecuador, Bolivia, Perú Colombia) 	
Brasil (Programa AEO - 2014-2015)	272		<ul style="list-style-type: none"> Declaración de Sao Paulo China 	
Chile (Programa AEO - 2017; aún en pro- ceso)		<ul style="list-style-type: none"> Alianza del Pacífico (julio 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> Declaración de Sao Paulo China 	
Colombia (AEO - 2011)	76	<ul style="list-style-type: none"> Alianza del Pacífico (julio 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> Comunidad Andina (Ecuador, Bolivia, Perú Colombia) Costa Rica 	
Costa Rica (AEO de Costa Rica - 2011)	36	<ul style="list-style-type: none"> México (abril 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> América Central (El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Panamá) Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> Intercambio de información con EUA y México
República Dominicana (AEO - 2012)	246	<ul style="list-style-type: none"> EUA (diciembre 2015) Corea del Sur (abril 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> México Guatemala Declaración de Sao Paulo 	<ul style="list-style-type: none"> EUA Corea del Sur
Ecuador (2015)	5		<ul style="list-style-type: none"> Comunidad Andina (Ecuador, Bolivia, Perú Colombia) 	
El Salvador (2017)	2		<ul style="list-style-type: none"> Guatemala, Costa Rica y Panamá (multilateral) 	
Guatemala (2011)	35		<ul style="list-style-type: none"> El Salvador, Costa Rica y Panamá (multilateral) Declaración de Sao Paulo México República Dominicana EUA 	<ul style="list-style-type: none"> MOU con Perú México EUA
Honduras (julio 2020)				



PAÍS, PROGRAMA, FECHA DE CREACIÓN	NÚMERO DE OPERADORES	ACUERDOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO (ARM)	ARM EN NEGOCIACIÓN	ARREGLOS DE COOPERACIÓN
México (2012)	947	<ul style="list-style-type: none"> · Corea del Sur (marzo 2014) · EUA (octubre 2014) · Canadá (abril 2018) · Alianza del Pacífico (julio 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> · Israel · Hong Kong · Brasil · Chile · China 	<ul style="list-style-type: none"> · Cualquier marco que permita el intercambio de información
Nicaragua (ND)				
Panamá (2013)	24		<ul style="list-style-type: none"> · Costa Rica, El Salvador, Guatemala (multilateral) 	
Paraguay (2018)	2		<ul style="list-style-type: none"> · Mercosur · Alianza del Pacífico (Mercosur-AP) · Declaración de Sao Paulo 	
Perú (2013)	101	<ul style="list-style-type: none"> · Corea del Sur (diciembre 2017) · Uruguay (marzo 2018) · Alianza del Pacífico (julio 2018) · EUA (septiembre 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> · Comunidad Andina · Brasil · Costa Rica · Declaración de Sao Paulo 	
Uruguay (2014)	60	<ul style="list-style-type: none"> · Brasil (diciembre 2016) · Corea del Sur (diciembre 2017) · Perú (marzo 2018) · Bolivia (abril 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> · Argentina · EUA · China · Declaración de Sao Paulo 	
Venezuela (ND)				

Fuente: WCO. (2019). *Compendium of Authorized Economic Operators Programmes*, complementado con información de los sitios de las aduanas y notas de prensa

Dados los beneficios de estos programas y la posibilidad de homologación de ciertas prácticas y procesos, aunado a la potencial liberación de recursos en las aduanas que podrían disminuir sus costos operativos o utilizarlos en otras actividades, es recomendable acelerar la certificación de OEA en acuerdos multilaterales de reconocimiento mutuo.

4.3.4

VENTANILLAS ÚNICAS DE COMERCIO EXTERIOR (VUCE)

Las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE) y los sistemas de gestión de comunidades portuarias (PCS), que se originaron en la última década del siglo

pasada y que han venido modernizándose al incorporar las tecnologías de la información, fueron concebidas como una manera de promover el comercio transfronterizo. Las VUCE son plataformas integrales de servicios que simplifican el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, permitiendo que a través un único punto de contacto (actualmente un formato electrónico a través de una página web) se entregue toda la información necesaria para llevar a cabo el trámite. La plataforma se encarga de diseminar la información del producto a las diferentes instancias gubernamentales (p.ej., 10 dependencias en México, 21 en Colombia) involucradas en cumplir con la normativa vigente de exportación e importación. Las PCS son plataformas electrónicas neutrales y abiertas que permiten el intercambio inteligente y seguro de información entre los interesados públicos y privados para mejorar la posición competitiva de las comunidades de los puertos marítimos y aéreos (Thorrens, 2019). Varios organismos internacionales⁴⁸, al considerar que las VUCE pueden tener un impacto importante en la internacionalización de las PyMEs, han apoyado la conceptualización, implementación y desarrollo de estas plataformas.

La promoción generalizada de las ventanillas únicas para el comercio exterior se remonta a la Recomendación No. 33 de la Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio publicado por la CEFACT/ONU en 2004⁴⁹, basado en la experiencia existente en algunos países en aquella época. El concepto está definido como “un sistema que permite a los operadores que participan en el comercio y el transporte presentar información y los documentos estandarizados a través de un único punto de entrada para satisfacer todas las exigencias normativas relacionadas con la importación, la exportación y el tránsito de mercancías” (CEFACT/ONU, 2005). Las VUCE han evolucionado de ser tan sólo un punto de entrada único a ofrecer también servicios conexos a la importación y exportación, muchos de ellos provistos por empresas privadas. La CEPAL (2020) indica que a septiembre de 2020 ya 22 programas VUCE implementados en su región de actuación.

Los esfuerzos por intensificar el papel de las VUCE en la economía continúan a lo largo de toda América Latina. Unos de los puntos de mayor énfasis es la interoperabilidad, que aunque aún no es universal en la región, ha avanzado rápidamente.⁵⁰ La Tabla 3 muestra el avance de los programas de implementación de las VUCE y PCS.

48 · Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Organización Mundial de Aduanas (OMA)

49 · Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones (CEFACT/ONU). (2004). ECE/TRADE/352.

50 · Para el estado actual de la interoperabilidad de las VUCE y los PCS en la región, ver la nota “Interoperabilidad tecnológica en VUCE y PCS existentes en América Latina y el Caribe” publicada por la CEPAL el 18 de agosto de 2020. En <https://www.cepal.org/es/notas/interoperabilidad>

Tabla 3

Estado de los programas de VUCE y PCS en América Latina

PAÍS	INTEROPERABILIDAD LOCAL Y NACIONAL	INTEROPERABILIDAD REGIONAL
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> · VUCE (en proceso de reevaluación desde 2016) · Programa CiVUCE (Central de Información VUCE) para facilitar acceso a la información para operadores de comercio exterior · Piloto operativo en Ezeiza para alcanzar la interoperabilidad en 2021 · En desarrollo posibilidad de realizar despachos digitales desde el tablero de trámites a través de un sistema en la nube · VUMA (ventanilla única marítima): programa en reevaluación (iniciado en 2020) · PCS: programa en reevaluación para extenderlo al resto del país; interoperabilidad existe entre el Puerto de Buenos Aires y su Comunidad Logística Portuaria 	<ul style="list-style-type: none"> · En desarrollo interoperabilidad de la VUCE con países del MERCOSUR
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> · En desarrollo la ventanilla física de VUCE para posteriormente migrar a una electrónica · Fase inicial será implementada en La Paz y posteriormente extendida a Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija 	<ul style="list-style-type: none"> · En desarrollo interoperabilidad de la VUCE con países del MERCOSUR · Interoperabilidad con países de la Comunidad Andina ya proyectada
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> · El programa VUCE (SISCOMEX - Sistema Integrado de Comercio Exterior), interfaz electrónica entre exportadores y organismos de gobierno, fue lanzado en 1993 · Fue ampliado en 1997 para incluir las operaciones de importación · En 2014 se inició el Programa Portal Único de Comercio Exterior para eficientizar, armonizar e integrar los procesos de importación, exportación y tránsito · Implementación del PCS en fases (comenzando en Santos, seguido de Río de Janeiro, Suape y Paranaguá, para luego implementar a nivel nacional) 	<ul style="list-style-type: none"> · En desarrollo interoperabilidad de la VUCE con países del MERCOSUR
Chile	<ul style="list-style-type: none"> · Programa VUCE (SICEX - Sistema Integrado de Comercio Exterior de Chile) · Desde 2015, programa PCS en el Puerto de Valparaíso y Puerto de San Antonio; en implementación en el resto de los puertos 	<ul style="list-style-type: none"> · Certificados de origen con Colombia y México desde 2009 · En desarrollo interoperabilidad total de la VUCE con los países de la Alianza del Pacífico
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> · Programa VUCE desde 2006; actualmente su uso es obligatorio · Integra la firma digital y el pago electrónico en línea 	<ul style="list-style-type: none"> · Certificados de origen con Chile y México desde 2009, con Ecuador desde 2014 y desde 2016 con Holanda · En desarrollo interoperabilidad total con la Alianza del Pacífico · Interoperabilidad con países de la Comunidad Andina ya proyectada
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> · VUCE 2.0 en operación, con interoperabilidad para 16 instituciones nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> · Plataforma Digital Comercio Centroamericana · DUCA (Declaración Única Centroamericana) interoperable con países SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana; Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá)



PAÍS	INTEROPERABILIDAD LOCAL Y NACIONAL	INTEROPERABILIDAD REGIONAL
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> Desde 2014, la VUCERD (Ventanilla Única de Comercio Exterior de la República Dominicana) está en funcionamiento; contempla 234 servicios e integra 10 instituciones públicas 	
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> La VUE (Ventanilla Única Ecuatoriana) opera desde 2013. Su uso es obligatorio para las 20 entidades públicas que la integran 	<ul style="list-style-type: none"> Interoperabilidad con países de la Comunidad Andina ya proyectada
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> Opera desde 2019 Las exportaciones son gestionadas totalmente en línea y autorizadas por Aduanas, quien emite el manifiesto de carga y la carta de porte a partir del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma Digital Comercio Centroamericana en desarrollo DUCA interoperable con países SIECA
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> La VUCE en Guatemala opera bajo dos programas: VUPE (Ventanilla Única para las Exportaciones, 1986) y VAI (Ventanilla Ágil para importaciones, 2013) Se realiza el pago desde la ventanilla hacia la institución con transferencias en tiempo real y entrega factura y recibos electrónicos de las instituciones a los usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> En desarrollo formularios fito y zoonosanitarios EXPO con México Certificado de origen para el tratado entre México, Guatemala, El Salvador y Honduras Plataforma Digital Comercio Centroamericana en desarrollo DUCA interoperable con países SIECA
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> El programa VUCEH (Ventanilla Única para Comercio Interior y Exterior de Honduras) permite presentar información estandarizada, realizar pagos en línea y hacer un seguimiento de las operaciones en tiempo real Plataforma interconectada con la Banca Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma Digital Comercio Centroamericana en desarrollo DUCA interoperable con países SIECA
México	<ul style="list-style-type: none"> La VUCEM (Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano) fue lanzada en 2012 con revisiones importantes en 2016 y 2018 Permite efectuar los trámites de las distintas regulaciones y restricciones no arancelarias de comercio exterior de 10 dependencias gubernamentales Iniciativa orientada a PyMEs y servicios adicionales en proceso de reingeniería 	<ul style="list-style-type: none"> Versión actual interoperable con otras VUCE o dependencias de gobierno con uso de protocolos estandarizados de intercambio electrónico de datos (OMA, EDIFACT, Cargo-xml, IATA) Desde 2009, certificados de origen con Chile y Colombia Desde 2016, documentos fitosanitarios con países de la Alianza del Pacífico En desarrollo interoperabilidad total con Alianza del Pacífico
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> Desde 2018, proyecto piloto para realizar trámites y pagos relacionados a los procesos de exportación e importación a través de una plataforma digital 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma Digital Comercio Centroamericana en desarrollo DUCA interoperable con países SIECA
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> Primer país latinoamericano en implementar una VUCE (1985) Cuenta con 6 ventanillas únicas por zonas aduaneras (Colón, Coclé, Chiriquí, Los Santos, Bocas del Toro y Panamá) Permite la tramitación de exportación y certificados de origen emitidos por el Viceministerio Exterior de Comercio; auto-certificaciones para Estados Unidos, Chile, Canadá y Singapur; y la Declaración de Movimiento Comercial de Zonas Francas 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma Digital Comercio Centroamericana en desarrollo DUCA interoperable con países SIECA



PAÍS	INTEROPERABILIDAD LOCAL Y NACIONAL	INTEROPERABILIDAD REGIONAL
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> Operando desde 2003, procesa casi la totalidad de las 120 mil operaciones de exportación al mes Los procesos de importación y exportación se encuentran separados en Aduanas y en el Ministerio de Industria y Comercio respectivamente Todos los certificados sanitarios se emiten digitalmente 	<ul style="list-style-type: none"> Se encuentra en proceso de homologación el Certificado de Origen de ALADI Procesos avanzados de gestión de riesgos en desarrollo Interoperabilidad con países del MERCOSUR en desarrollo
Perú	<ul style="list-style-type: none"> La VUCE en Perú, conceptualizada desde 2008, entro en producción en 2010 Participan 27 instituciones (17 del sector público, 9 gremios empresariales y 1 administrador portuario) 	<ul style="list-style-type: none"> Desde 2016, documentos fitosanitarios con países de la Alianza del Pacífico Interoperabilidad total con Alianza del Pacífico en desarrollo Interoperabilidad con países de la Comunidad Andina ya proyectada
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> Operando desde 2007, a través de la VUCE se realizan el 73% de las operaciones de comercio exterior e integra al 90% de las agencia de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> Interoperabilidad con países del MERCOSUR en desarrollo
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> La VUCE, en desarrollo, forma parte del Plan de la Patria 2013-2019 y de la Agenda Económica Bolivariana 	

Fuente: Nota informativa de la CEPAL (18 de agosto de 2020). "América Latina y el Caribe (países seleccionados): Interoperabilidad en VUCE y PCS existentes"⁵¹

La implementación y reingeniería de los procesos de VUCE ha sido intensa en la región en los últimos diez, pero es recomendable acelerar su despliegue, aumentar el uso de las tecnologías de la información, y, en particular, adecuar los procesos a las PyMES, con particular atención a iniciativas de educación y entrenamiento, de tal manera que estas últimas puedan beneficiarse de las oportunidades de comercio transfronterizo existentes, no sólo en la región sino con el resto del mundo.

4.3.5 PREPAGOS

La norma en las aduanas en América Latina es realizar el pago correspondiente a derechos, impuestos y aranceles una vez realizada la inspección. Se emite la referencia para el pago y el bien no es liberado sino hasta que se realiza el pago. Aunque existen excepciones y varias administraciones aduanales han trabajado para modificar este proceso, esta lógica retrasa la liberación de los bienes. La posibilidad de pagar por adelantado, conocido como DDP (*delivered duty paid*), en contraste con DDU (*delivered duty unpaid*) podría acelerar el proceso. Es importante destacar que pagar por adelantado a quien ejecuta el proceso no necesariamente está asociado a que el pago a la aduana se realiza antes de la inspección.

51 · <https://www.cepal.org/es/notas/america-latina-caribe-paises-seleccionados-interoperabilidad-vuce-pcs-existentes-1>

Varios operadores logísticos ofrecen la posibilidad de pagar los impuestos de importación en el momento de la compra. Sin embargo, dada la variación que existe en los procesos, las plataformas indican que son impuestos estimados y que existe la posibilidad de tener que realizar un ajuste una vez que sea realizada la importación. En ocasiones el pago de impuestos es cubierto por la plataforma y no entrega el bien sino hasta que son pagados los impuestos por el consumidor final. La incertidumbre en el costo de la importación derivada de procesos que están siendo ajustados y para los cuales las palancas que determinan dicho costo (semáforos, descripción del artículo, grado de inspección en la aduana, además de la existencia de cierto grado de discrecionalidad) no son totalmente determinísticas necesita ser minimizada. Los prepagos, los procesos de predespacho aduanal y los avisos tempranos que permite el predespacho deberían convertirse en la norma en el comercio electrónico transfronterizo, ya que simplifican los procesos y aumentan la certidumbre a las partes involucradas.

4.3.6

LOGÍSTICA INVERSA

Muchas de las compras de comercio electrónico son realizadas con información incompleta, ya que no siempre las especificaciones de los productos son completas o precisas. Por lo tanto, existe la posibilidad de que el producto no satisfaga al comprador. El ejemplo más obvio es la adquisición de ropa y calzado, pero sucede también con frecuencia en la compra de equipo electrónico y deportivo.⁵² Asimismo, el producto puede llegar averiado o defectuoso. Como la satisfacción de los compradores es el principal hecho que promueve la recurrencia en la compra, las empresas que se dedican al comercio electrónico han integrado como parte fundamental de su propuesta de valor la posibilidad de que los clientes devuelvan el producto adquirido. Este proceso es conocido como logística inversa.

Figura 15

Ruta que sigue el producto (proceso logístico de entrega y proceso de logística inversa)



52 · En una encuesta realizada por Optoro (www.optoro.com) en 2016 a nivel mundial, identificaron que 75% de los compradores en línea muestreados han devuelto ropa, 33% equipo electrónico, 32% zapatos y 12% equipo deportivo. También reportan las cifras para comida (18%) y cosméticos (13%), que no son categorías que forman parte relevante de los bienes adquiridos por comercio electrónico transfronterizo.

Las devoluciones que cruzan fronteras son complicadas, demoradas y caras, por lo que muchas empresas han optado por simular un proceso de devolución. Es decir, el proceso procede como una devolución de una compra local, enviándose a un lugar determinado por el vendedor. Estos productos son recibidos y posteriormente donados, destruidos o, en ocasiones, colocados en mercados secundarios alternos. Pocos productos inician un retorno real al país de origen. Aunque esta simulación es la solución más sencilla y barata para productos de bajo precio, no es una solución óptima. Dependiendo de cómo se efectuó la venta, la pérdida es asumida por el vendedor o por la plataforma de venta. En general, los clientes reciben o un segundo envío o el reembolso por el monto pagado.

En un proceso de logística inversa real de comercio electrónico transfronterizo (es decir, el producto efectivamente regresa al vendedor en el país de origen), se requiere la participación de al menos dos tipos de actores: las empresas de entrega (o un equivalente con la que el vendedor o plataforma tenga contratado el servicio) y la aduana de cada uno de los países en cuestión. Dados los montos involucrados, la complejidad de un proceso de esta naturaleza y la relación de costo-beneficio, no debería esperarse un volumen grande de transacciones de este tipo. Sin embargo, el proceso de la logística inversa debe estar bien definido y funcionar para que la propuesta de valor del comercio electrónico transfronterizo sea equiparable a la del comercio electrónico local y no sea una barrera a la adopción por ambos lados del mercado: los vendedores, que quieren evitar costos elevados resultantes de ofrecer la posibilidad de devolución, y los compradores, que quieren contar con la posibilidad de poder regresar el producto sin costo (incluyendo los impuestos y aranceles).

Para las empresas de logística y las aduanas, a pesar de que los costos varían sustancialmente de país a país, los ingresos adicionales por el crecimiento del comercio electrónico transfronterizo probablemente superarán los costos de implementar un proceso de esta naturaleza. Es claro que entre más estandarizado y accesible sea este proceso, más empresas y consumidores se embarcarán en transacciones de este tipo.

Los procesos de logística inversa real en América Latina aún son incipientes, especialmente por la necesidad de tratar con dos instancias aduanales: la aduana del país del comprador, que deberá permitir la reexportación del producto e idealmente reembolsar el costo original de importación, y la aduana del país del vendedor, que deberá permitir el reingreso expedito libre de cualquier tributo y arancel. Si el proceso no funciona correctamente, existe la posibilidad de doble o triple tributación.

Un proceso funcional de logística inversa idealmente debe ser sencillo, rápido y barato. La salida del país de destino debe solicitar pocos requerimientos de información; debería crearse un canal exclusivo dedicado, el cual a su vez debería permitir la devolución expedita de los aranceles e impuestos originalmente pagados. La situación es similar a una importación temporal en la que los impuestos de importación definitiva fueron puestos en garantía. Al momento de salir del país, el producto deja de cumplir con el concepto básico que sustenta el pago de impuestos al consumo.

Una vez que llega al país de origen, el producto debe ser identificado como una devolución y debería dársele el trato de una reimportación, por lo que el trámite debería ser rápido y con pocos requisitos, así como estar exento de impuestos y aranceles. En los casos en los que se pagó un impuesto a la exportación, éste debería ser reembolsado. Fuera del costo que causa el trámite por el uso de la infraestructura aduanal, es difícil justificar la no devolución del impuesto pagado; estos costos (derechos) generalmente son desglosados por las autoridades aduanales.

Al involucrar a varios actores en diferentes países, la implementación de un proceso de este tipo es complicada y demorada. Sin embargo, es una pieza clave de la propuesta de valor del comercio electrónico transfronterizo. No encontramos ninguna medición de la propensión a incursionar en esta actividad si este problema estuviese resuelto, pero Suominen (2017) reporta que de acuerdo al Barómetro del Consumidor de Google, a pesar de que aproximadamente 40% de los compradores en Brasil y más del 50% en México hacen compras transfronterizas, 24% y 22% de toda la muestra de compradores supone que las devoluciones serán difíciles o costosas. Un proceso fácil, barato y bien comunicado a los clientes debería de reducir sustancialmente este supuesto y promover la incursión en este tipo de transacciones.

Los países de América Latina podrían basar el proceso de logística inversa para el comercio electrónico transfronterizo en casos de éxito a nivel mundial. El más extendido – por el número de países en el que ha sido implementado – es el desarrollado por la Internacional Post Corporation (IPC⁵³). La IPC es una asociación de 25 operadores postales mayoritariamente de Europa pero a la cual también pertenecen Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia. Desde 2010 definieron e implementaron un proceso de logística inversa para el comercio electrónico (Easy Return Solution for e-commerce parcels). La solución está basada en una plataforma propia (IPC Common Return Platform – CRP) a través de la cual colaboran los operadores postales participantes para regresar al lugar de origen los productos devueltos sin costos adicionales.

Los operadores postales entregan una doble guía al vendedor, una para la entrega al comprador y la otra para que pueda ser utilizada por el comprador en caso de que desee devolver el producto. El comprador recibe con su compra esta guía y sólo debe depositar el producto a ser devuelto en una oficina postal o algún otro lugar que le haya sido indicado por el vendedor sin incurrir en un pago adicional. El producto entonces entra en el proceso de entrega internacional de los operadores postales. El costo de la doble guía es marginalmente mayor que el de la guía simple, basado en las expectativas de que sea utilizable. Es, para fines prácticos, la compra de un servicio con un seguro, garantizando que existe un camino sencillo para la devolución del producto.

A pesar de que la experiencia existente de procesos coordinados no existe en bloque regionales sino como resultado de una iniciativa de empresas de correos

53 · www.ipc.be

de algunos países, un proceso de esta naturaleza generalizado y estandarizado en América Latina podría tener un impacto relevante para vencer el miedo y aumentar la confianza de vendedores y consumidores para incursionar en el comercio electrónico transfronterizo.

4.4

REDES DE ENTREGA DE ÚLTIMA MILLA

Las redes de entrega, formales e informales, han existido desde hace varios siglos, aunque no fue sino hasta el siglo XIX que comenzaron a tomar forma las estructuras de mercado que existen actualmente. El eje principal de estas redes está conformado por las empresas de correos, que, al menos durante algún tiempo, otorgaban el servicio de última milla en condiciones de monopolio legal. Los correos son considerados estratégicos y esenciales, lo que ha justificado que en la gran mayoría de los países el Estado sea el dueño de la empresa nacional postal. En las últimas décadas, las reservas de mercado de los correos han sido eliminadas gradualmente en prácticamente todos los países y ha surgido un gran número de competidores en varios nichos; sin embargo, las empresas postales aún tienen enormes fortalezas derivadas de la tradición, el reconocimiento de marca y la cobertura, por lo que continúan teniendo mucha relevancia en el sector y en la economía.

Las redes de entrega pueden clasificarse en tres grandes grupos; empresas de correos, empresas de paquetería y mensajería (*couriers*) y empresas de mensajería local. Existe competencia tanto intragrupal como intergrupar, pero también existe cierto grado de complementariedad entre los grupos, lo que ha venido dando origen a alianzas y el surgimiento de redes híbridas. Los servicios ofrecidos por los tres grupos son sustitutos imperfectos y varios servicios son prestados por empresas que actúan en otros eslabones de la cadena logística.

4.4.1

EMPRESAS DE CORREOS

Por antonomasia, las principales redes de entrega en el mundo son las empresas nacionales de correos, que tienen varios siglos de existencia y ofrecen cobertura casi universal en sus países de origen. En su mayoría son empresas públicas y están frecuentemente subvencionadas por el Estado. Tienen la obligación de “servicio universal”, lo que implica teóricamente que tienen que ofrecer una cobertura completa de la población, y, como representantes de sus países ante la Unión Postal Universal (UPU), organismo especializado de las Naciones Unidas, son las que suscriben directa o indirectamente los tratados y acuerdos internacionales en la materia; es por ello que son llamadas “operadores designados”⁵⁴.

⁵⁴ · *Designated Operators*



Por su tamaño y cobertura, su papel en el comercio electrónico, tanto nacional como transfronterizo, es fundamental. La Sección 4.5 aborda el tema en detalle.

4.4.2

EMPRESAS DE MENSAJERÍA Y PAQUETERÍA (COURIERS)

En las últimas décadas han surgido muchas empresas dedicadas a la entrega, mayoritariamente en la modalidad exprés, basando su propuesta de valor en la seguridad y en la certidumbre en el plazo de entrega. Estas empresas han ido afinando sus modelos de negocio, incrementando la cobertura, otorgando plazos razonablemente certeros (es decir, con poca variación en el plazo prometido de entrega) y permitiendo la posibilidad de hacer seguimiento o rastreo (tracking and tracing) en tiempo real; también ofrecen varios servicios de valor agregado (p.ej., empaque, casillas, logística inversa, pago al momento de entrega⁵⁵, importación, soluciones customizadas para comercio electrónico). Esto lo han logrado construyendo redes propias y forjando alianzas con terceros, así como haciendo despliegues importantes de infraestructura tecnológica y sistemas.

En América Latina típicamente se les ha impuesto una regulación estricta (p.ej., área de actuación, peso y tamaño máximo del paquete que pueden transportar, características de los vehículos). La mayoría prestan el servicio internacional, aunque existen algunas que sólo son de actuación local. Muchas han surgido como empresas de entrega nacional, ofreciendo el servicio internacional a través de acuerdos con otros *couriers*. Los *couriers* que prestan servicios internacionales están estrictamente regulados por las aduanas. Por ejemplo:

- En Paraguay, la Ley 2422/2004 (Código Aduanero) regula a las “Empresas de Remesa Expresa” (ERE);
- En Chile, la Ordenanza de Aduanas (Decreto con Fuerza de Ley 30, última modificación: 21 febrero 2019) establece en el artículo 91 bis que será el Director Nacional de Aduanas quien “reglamentará las obligaciones y facultades de las empresas de Envío de Entrega Rápida o Expreso Internacional”;
- En México, aunque las autorizaciones para empresas de mensajería y paquetería son atribución de la SCT, los *couriers* que deseen realizar despachos de mercancías mediante procedimientos simplificados deberán solicitar el “Registro de Empresas de mensajería y paquetería” para efectos de la Ley Aduanera⁵⁶.

55 · COD o *cash on delivery* (a veces utilizado como sinónimo de *collect on delivery*)

56 · Reglas Generales de Comercio Exterior para 2020, publicadas el 25 de junio de 2020

En la Tabla 4 se enlistan varias de las principales empresas de mensajería y paquetería. La lista no pretende ser exhaustiva sino busca mostrar que en el mercado existen varias opciones. Las empresas se diferencian con su propuesta de valor; así como unas prometen entregas exprés en un gran número de países con servicio puerta-a-puerta, otras hacen entregas sólo de aeropuerto a aeropuerto y otras más son sólo empresas que administran entregas locales y nacionales.

Tabla 4

Algunos de los principales couriers y empresas de mensajería y paquetería en Chile, México y Paraguay

CHILE	MÉXICO	PARAGUAY
<ul style="list-style-type: none"> · DHL · FedEx · UPS · Aeropost Networks · Blitz Express Logistics · Blue Express · ChileExpress · Flexi · Hot Express · LHS Worldwide S.A · Ocase · OCS · PentaBox · SES CL · SkyNet Worldwide · Tlcouriers · USA Express · World Courier 	<ul style="list-style-type: none"> · DHL · FedEx · UPS · Aeroflash · Estafeta · Redpack · Envía mensajería paquetería logística · Sendex Paquetería · Paquetexpress · Aeroméxico Cargo · Qualitypost* · AMPM* · SCM Mensajería y Paquetería* · Tresguerras · envia.com · Pakmail · Mail Boxes etc. · Planetaenvío 	<ul style="list-style-type: none"> · DHL · FedEx · UPS · Grupo Sky /SkyNet Paraguay · Sky Postal (Skybox) · Sendit · Paraguay Courier

Fuente: Atrex Chile A.G.; AMMPAC (México); AMMPAC tiene 38 miembros; sólo se han mencionado en esta lista a 4 de ellos; prensa

Es importante resaltar que existe mucha integración vertical y la mayoría de estas empresas presta más servicios que sólo el de la última milla. No existe *courier* que no haga promesa de entrega en el domicilio final si éste se encuentra dentro de su área de cobertura. Además, en prácticamente todos los países los *couriers* ofrecen entregas locales; aunque para envíos personales locales muchas de estas empresas no tienen una participación importante, su papel en entregas corporativas y de comercio electrónico es relevante. Para poder hacer estas entregas, estas empresas cuentan con una amplia red de última milla, sea ésta propia o a través de alianzas.

4.4.3

REDES Y EMPRESAS DE MENSAJERÍA LOCAL

Las empresas y redes de mensajería local responden a la necesidad de hacer

entregas dentro de una misma ciudad en un tiempo relativamente corto. Aunque los servicios son similares, por las características de los prestadores pueden clasificarse en varios grupos:

- **Mensajería propia:** En la región ha sido común contar con mensajeros dedicados dentro de las empresas y negocios, ya sea para el transporte célere de documentación y pequeños paquetes o bien para completar un servicio adquirido por un cliente (por ejemplo, compras a domicilio y entrega de productos tales como medicamentos o comida preparada). Aunque estas redes dedicadas probablemente nunca dejarán de existir, estos servicios han venido siendo sustituidos por empresas consolidadoras de entregas.
- **Empresas y redes de mensajería local:** Desde hace varias décadas en prácticamente todas las zonas urbanas de América Latina existen pequeñas empresas, formales e informales, que se han dedicado a la mensajería. Su foco siempre fue el de prestar servicios a empresas que requerían entrega rápida local, sustituyendo, en cierto grado, la necesidad de contar con mensajeros dedicados. Existen también varios casos de empresas privadas que entregan impresos periódicos, que por su naturaleza son perecederos (p.ej., revistas) y consideran que las variaciones en los tiempos de entrega de las empresas postales no satisfacen sus necesidades.
- **Empresas consolidadoras de entrega:** En los últimos años han surgido empresas formales que han venido a sustituir los servicios de mensajería propia y redes de mensajeros. Estas empresas buscan consolidar las necesidades de empresas y personas, ofreciendo el servicio de transporte de un bien de puerta a puerta. Fueron surgiendo primero en segmentos específicos y sin utilización de herramientas tecnológicas modernas (p.ej., SinDelantal en México y iFoods en Sao Paulo para la entrega de comida). Más recientemente, han sido lanzadas al mercado plataformas dedicadas a la entrega, ya sea especializada (p.ej., UberEats, DidiFoods) o de amplio espectro (p.ej., Rappi, iVoy). Estas plataformas de entrega (en ocasiones llamadas “plataformas de última milla”) funcionan como mercados de dos lados y dependen de enormes economías de escala y efectos de red.

A excepción de la mensajería propia, las empresas de mensajería local están incorporando a sus modelos de negocios el uso de herramientas tecnológicas y apps, por lo que en el futuro habrá una distinción menor entre ambos grupos. Los modelos de negocio se irán afinando, algunos buscando la especialización, otros ofreciendo una amplia gama de servicios. La Tabla 5 muestra las principales plataformas de entrega que han surgido en Chile, México y Paraguay en los últimos años.



Principales plataformas de entrega en Chile, México y Paraguay

CHILE	MÉXICO	PARAGUAY
<ul style="list-style-type: none"> · PedidosYa · MotoBoy · 99 minutos · Rappi · Chazki · Glovo · UberShopping · UberFlash · Beat · Cabify · Torpedo Mensajeros · Cornershop · Uber Eats* 	<ul style="list-style-type: none"> · Pibox by Picap · puntoapunto mensajería · YoloEnvio.com · EnvíaYa! · 99minutos.com · Rappi · iVoy · Dostavista · Lalamove · Ncargos · Chazqui · Mensajeros Urbanos · Rapiboy · Cornershop · UberEats* 	<ul style="list-style-type: none"> · PedidosYa · PedileaCharly · AhoraiteYA · Paxi · Rapiboy · Logi · MUV UberFlash · Logi · Monchis*

Fuente: Búsquedas iterativas en internet.

* Entrega de comida

La mayoría de estas plataformas son ejemplos típicos de la “nueva economía” o “economía compartida” (*shared economy*), en los que la plataforma permite poner en contacto la demanda con la oferta. Típicamente los mensajeros no son empleados de las empresas sino que son contratados a destajo (es decir, por evento específico), por el que cobran un precio establecido por la plataforma y sobre el cual esta última cobra una comisión. Por un lado, estas empresas han generado un mercado que no existía (p.ej., compras tercerizadas por encargo en supermercados) o estaba limitado estructuralmente (p.ej., la entrega de comida preparada siempre dependió de redes de mensajeros dedicados, lo que limitaba su crecimiento), generando oportunidades de nuevos ingresos a las empresas vendedoras. Por otro, han aumentado las necesidades de recursos humanos, convirtiéndose así en una fuente de creación de empleo.

La llegada de plataformas prestando servicios de este tipo ha generado estrés en las comunidades en donde comienzan a prestar servicios. Muchos de los servicios que prestan son en sectores con un alto grado de regulación y organización (p. ej., servicio de taxi y servicios de hospedaje), por lo que parte de su negocio es, en efecto, el aprovechamiento de una oportunidad de arbitraje regulatorio. También es frecuentemente cuestionado el modelo de relación contractual entre la plataforma y el prestador de los servicios.

Las plataformas de entrega no entran en un sector fuertemente regulado y las unidades económicas (personas y empresas prestadoras de estos servicios) no están altamente organizadas. Por lo tanto, el arbitraje regulatorio es casi inexistente. Sin embargo, las relaciones contractuales entre los prestadores de servicio y las plataformas son de índole similar a las de plataformas en otros servicios. Es temprano para emitir un juicio sobre el futuro de estas empresas y el valor real que tienen

las economías de escala en este tipo de servicios, pero sí cabe el suponer que las relaciones prestador-empresa podrán tomar el rumbo de otras plataformas ya consolidadas. Dado lo anterior, creemos que en este momento es mejor dejar que las fuerzas del mercado emitan su veredicto sobre el modelo de negocios sin por ello descuidar las relaciones entre la plataforma y los mensajeros.

A pesar de que existen varias empresas de entrega de “última milla” en toda la región, muchas de ellas son locales y difícilmente tienen escala suficiente. La imposición de regulaciones excesivas no desaparece este tipo de servicio, sino que lo empuja a la informalidad. Con el surgimiento de plataformas de entrega local producto de la “economía compartida”, varias empresas menores que operan en condiciones subóptimas (“subescala”) o que son competitivas únicamente por operar en la informalidad, deberán ver su modelo de negocios amenazado o bien serán sujetas de ser compradas. Los modelos de estas plataformas son disruptivos y pueden transformar radicalmente una industria madura. Es preferible aplicar un toque regulatorio ligero, evitando imponer regulación ex ante que pueda coartar el crecimiento de estas empresas. Para reducir los potenciales efectos negativos del surgimiento de estas empresas deberían ser definidas directrices no vinculantes de actuación en el manejo de los recursos humanos, las características de los vehículos (automóviles, furgonetas, motocicletas, bicicletas) y un código general de conducta.

Al mismo tiempo que se generarían incentivos para una actuación acorde a las expectativas, se evitaría imponer costos regulatorios y desincentivar el crecimiento de esta modalidad de servicio. Las directrices deben de ser un indicador claro de hacia dónde podría inclinarse la regulación en caso de que la autorregulación no funcione. No está de más puntualizar que, como empresas que prestan servicios locales con insumos locales, deben estar sujetas al pago de impuestos sobre el consumo (típicamente IVA), sobre los beneficios netos (impuesto sobre la renta) y sobre aquellos aplicables a la contratación de trabajadores; los trabajadores, por su lado, también deben estar sujetos al pago de impuestos sobre ingresos.

4.5 LAS EMPRESAS DE CORREOS EN AMÉRICA LATINA

Anteriormente nos referimos a las empresas nacionales de correos como las principales redes de entrega en el mundo. Los correos son, en su mayoría, empresas estatales encargadas de prestar el “servicio universal”. Son las representantes de sus países ante la Unión Postal Universal (UPU), y, como “operadores designados”, suscriben directa o indirectamente los tratados y acuerdos internacionales en la materia y son los encargados de implementarlos⁵⁷. Son las redes de entrega de mayor cobertura prácticamente en todos los países.

⁵⁷ · Fuente: UPU en www.upu.int.

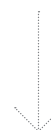


En América Latina todos los operadores designados son públicos (ver Tabla 6). Sin embargo, en la región ha habido experimentación con gestiones privadas; los correos en Argentina (1997-2003) y Guatemala (2004-2016) eran empresas privadas; en este momento, Ecuador está en proceso de liquidación y privatización⁵⁸ de su empresa postal. Todos los correos de la región pertenecen a la UPU, un organismo especializado de las Naciones Unidas, así como a la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP), un organismo internacional de carácter intergubernamental para promover la cooperación técnica ente los operadores postales de los países miembros. El haber otorgado un monopolio legal en la entrega de correspondencia al operador designado fue una característica común en la región, pero actualmente esa reserva de mercado ha sido eliminada ya sea legalmente o en la práctica. Hoy compiten con una enorme gama de empresas prestando servicios similares, aunque sea sólo en algunos de los eslabones de la cadena o en regiones o mercados específicos.

Tabla 6

Operadores designados: Empresas de correos en América Latina

	NOMBRE OFICIAL	NOMBRE COMERCIAL
Argentina	Correo Oficial de la República Argentina S.A.	Correo Argentino
Bolivia	Agencia Boliviana de Correos – Correos de Bolivia (anteriormente ECOBOL ⁵⁹)	Agencia Boliviana de Correos
Brasil	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	Correios
Chile	Empresa de Correos de Chile	CorreosChile
Colombia	Servicios Postales Nacionales S.A.	4-72
Costa Rica	Correos de Costa Rica S.A.	Correos de Costa Rica
Ecuador	Empresa Pública de Correos del Ecuador	Correos del Ecuador
El Salvador	Dirección General de Correos	Correos de El Salvador
Guatemala	Dirección General de Correos y Telégrafos de Guatemala (antes Correos de Guatemala S.A. ⁶⁰)	
Honduras	Empresa de Correos de Honduras “HONDUCOR”	HONDUCOR
México	Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX)	Correos de México
Nicaragua	Correos de Nicaragua	
Panamá	Dirección Nacional de Correos y Telégrafos	Correos Panamá
Paraguay	Dirección Nacional de Correos de Paraguay	DINACOPA Correo Paraguayo



58 · Decreto Ejecutivo 1,053 del 19 de mayo de 2020 y posterior aclaración emitida el 20 de mayo de 2020 por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/correos-del-ecuador-funcionara-hasta-que-un-operador-postal-designado-tras-un-concurso-publico-y-transparente-se-haga-cargo-de-todos-los-servicios-postales/>)

59 · La empresa estatal Empresa de Correos de Bolivia (ECOBOL) fue intervenida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes en 2015. En febrero de 2018 fue publicado el Decreto Supremo N° 3495 que extingue a ECOBOL y crea la Agencia Boliviana de Correos.

60 · El Correo de Guatemala fue concesionado en 2004, pero en 2016 el Congreso de la República no le otorgó una prórroga, por lo que el gobierno inició la reversión de los bienes y los servicios. El servicio está siendo reestablecido gradualmente (44 agencias en operación en 2019 y 25 más planeadas para 2020).

	NOMBRE OFICIAL	NOMBRE COMERCIAL
Perú	Correos del Perú S.A. (antes Servicios Postales del Perú - SERPOST S.A.)	SERPOST
República Dominicana	Instituto Postal Dominicano (INPOSDOM)	INPOSDOM
Uruguay	Administración Nacional de Correos (ANC)	Correo Uruguayo
Venezuela	Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (Ipostel)	Ipostel

Fuente: UPU y todos los sitios web de las empresas de correos

Esta sección hace una descripción general del desempeño de las empresas de correos en América Latina con base en las mediciones de la UPU y analiza tres aspectos clave –cobertura, tarifas y servicios internacionales– para el comercio electrónico.

Nos enfocamos por un lado en analizar cómo los servicios postales en la región aún están lejos de las demandas del mercado pero que todavía tienen un papel fundamental en el desarrollo de las economías. No es un problema restringido a América Latina. Muchos países están teniendo que repensar cómo transformar a sus empresas y una parte importante del trabajo de la UPU ha sido ayudarlas en el proceso. Estructuras y obligaciones de legado complican cualquier proceso de cambio, pero es menester emprenderlo en el corto plazo. La necesidad recurrente creciente de transferencias gubernamentales a las empresas postales demuestra el problema, pero la existencia de nuevas empresas proveyendo servicios similares es un indicativo de la oportunidad. A manera de ejemplo puede mencionarse el déficit acumulado durante trece años seguidos de USD 77.800 millones incurrido por el correo de Estados Unidos (United States Postal Service – USPS), siendo USD 8.800 millones tan sólo en 2019, o bien, el déficit de € 365 millones incurrido por La Poste en Francia, mientras que en los últimos tres años, DHL (Deutsche Post DHL Group) y Federal Express (FedEx) acumularon ganancias netas totales por € 7.411 millones y USD 8.109 millones, respectivamente.

4.5.1

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS DE CORREOS EN AMÉRICA LATINA

La UPU realiza un ejercicio periódico evaluando el desempeño de los operadores designados a nivel mundial. En 2016 desarrolló el 2IPD (*Integrated Index for Postal Development*), que publica desde entonces en su reporte anual⁶¹. Este indicador, que toma valores entre 0 y 100 (100 es el valor de excelencia), está

61 · El último informe, *Postal Development 2019. Perspectives on the performance of postal operators worldwide*, fue publicado en octubre de 2019.



construido sobre cuatro pilares soportados por varios subindicadores. La “confiabilidad” mide el desempeño en términos de velocidad de entrega y previsibilidad de entrega. El “alcance” mide la conectividad global del operador con el resto del mundo en términos del número de relaciones formales en funcionamiento y los volúmenes intercambiados. La “relevancia” mide la intensidad de la demanda de los servicios postales en relación con los operadores líderes a nivel mundial en cada categoría. La “resiliencia” mide la diversificación de los ingresos de la empresa, su capacidad de innovar, prestar servicios postales inclusivos e integrar las metas de desarrollo sustentable en sus operaciones. La edición de 2019 evalúa 172 países.

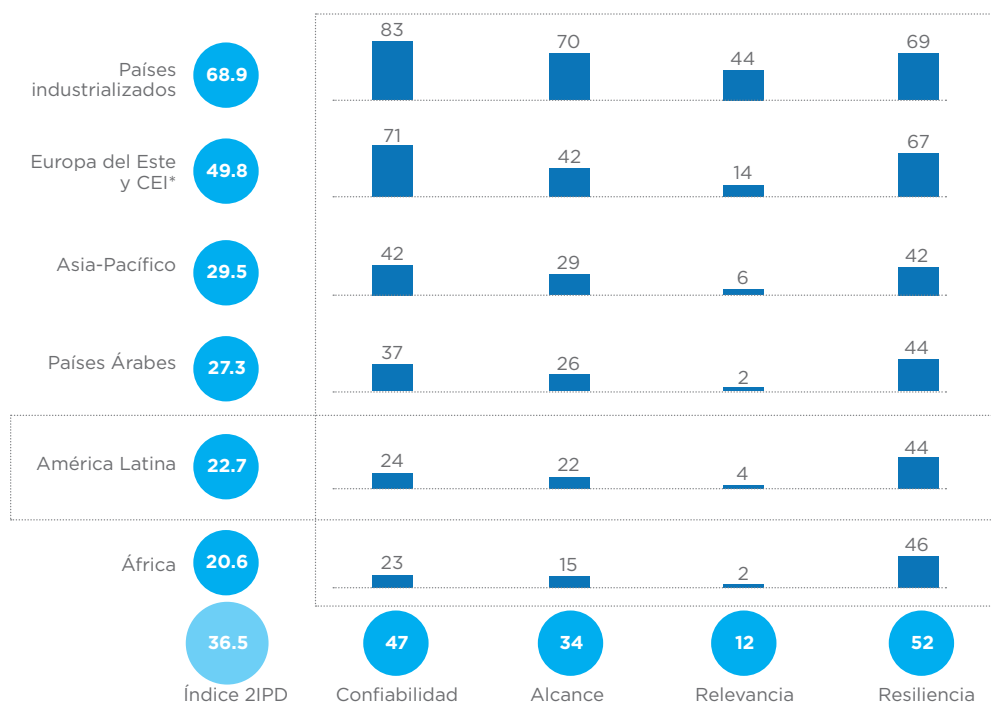
La evaluación de los servicios de correos realizada por la UPU no es halagüeña para América Latina⁶² (ver Figura 12). De las seis regiones en las que el estudio divide a los países del mundo, la región, con un valor del índice de 22,7, sólo es marginalmente mejor que África (20,6), muy distante de los países industrializados (68,9) y Europa del Este y la Confederación de Estados Independientes (49,8). La relevancia de los servicios, aunque baja inclusive para los países industrializados (44), es notoria: América Latina consigue únicamente un valor de 4 sobre 100 (ver Figura 16). El documento de la UPU resalta el mal desempeño en la dimensión de “confiabilidad”, no sólo por el valor absoluto del índice sino por la dispersión que se observa en la región.

Dependiendo del valor del índice 2IPD, la UPU agrupa a los operadores en cuatro categorías. Los “campeones postales” son todos aquellos operadores con un valor superior a 60; considera que un valor de entre 40 y 60 equivale a un “buen desempeño”; denomina “operadores con potencial” a aquellos con un valor entre 15 y 40. Por debajo de 15, los agrupa en la categoría de “operadores menos desarrollados”. En 2019, con la excepción de INPOSDOM (República Dominicana), Correios (Brasil) y 4-72 (Colombia), que tienen un buen desempeño, así como el Correo Uruguayo e Ipostel (Venezuela), que están “menos desarrollados”, el resto de los países cuenta con “operadores con potencial”, todos por debajo del percentil 60 (Figura 17).

62 · Bolivia fue evaluado únicamente en 2016 y Nicaragua en 2016 y 2018. Guatemala no ha sido evaluado bajo estos criterios.

Figura 16

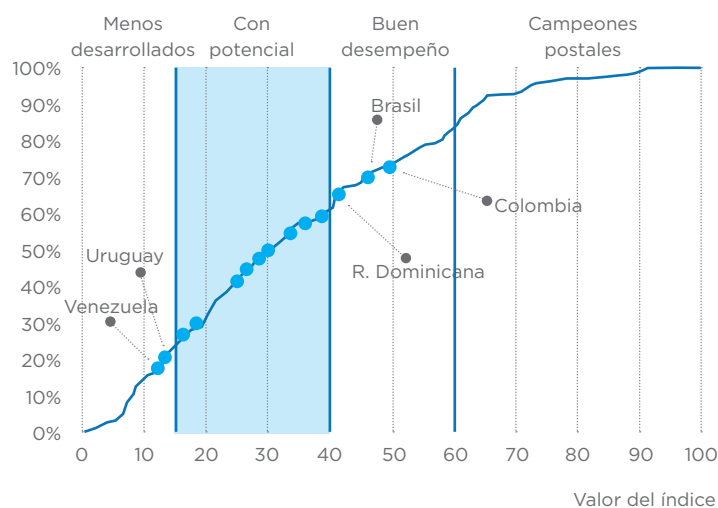
Promedios regionales del índice de desempeño logístico 2IPD de la UPU (valor máximo = 100)



Fuente: Elaboración propia con información de UPU. (2019). Postal Development Report 2019

Figura 17

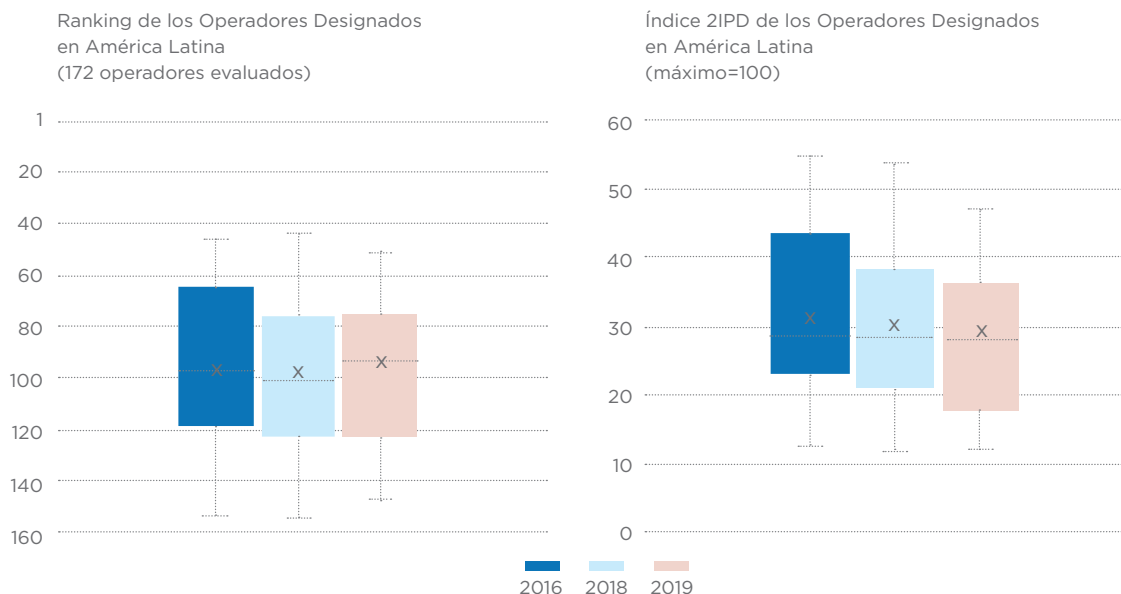
Ranking de los operadores designados de acuerdo con el índice de desempeño logístico 2IPD de la UPU



Fuente: Elaboración propia con información de UPU. (2019). Postal Development Report 2019

Figura 18

Evolución del ranking y el valor del índice de desempeño logístico 2IPD de los operadores designados en América Latina para 2016, 2018 y 2019



Fuente: Elaboración propia con información de UPU. Postal Development Reports (2016, 2018, 2019)

Es importante resaltar que la evolución de los operadores designados en América Latina a lo largo del tiempo no parece estar mejorando. La tendencia negativa, aunque marginal a lo largo de tres años, es evidente (Figura 18). El ranking de los países de la región visto de manera agregada ha cambiado poco, pero el valor del índice muestra una clara tendencia a la baja. Esto significa que existe un deterioro generalizado de los operadores designados en el mundo, pero en América Latina es más pronunciado.

4.5.2

COBERTURA DE LAS EMPRESAS DE CORREOS EN AMÉRICA LATINA

La cobertura de los servicios postales se define como el porcentaje de la población que puede acceder a servicios de correos dentro de condiciones razonables, siendo la cercanía a la población la variable principal. La UPU no especifica los parámetros exactos para medirla, por lo que cada país adopta diferentes parámetros para determinarla. Los países informan periódicamente al organismo internacional diferentes indicadores sobre el estado de los servicios postales. Entre éstos, el indicador “8.7 Porcentaje de la población sin servicios postales” es la estimación que cada país hace de su cobertura. Para América Latina, los valores de este indicador tienen variaciones importantes, algunas de las cuales se derivan de la definición utilizada.

Varios países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México y Venezuela) reportan cobertura universal (100%). Argentina (97%), El Salvador (97%), Uruguay (96%) y Paraguay (90%) reportan cobertura casi universal. Honduras y Nicaragua reportan cobertura de 80%. Panamá (69%), Perú (52%) y Bolivia (60%) reportan cobertura parcial. Guatemala reporta sólo 2%⁶¹ para 2018, después de haber reportado 96% en 2014.

Estas estadísticas no coinciden plenamente con otras fuentes oficiales. Por ejemplo, Correos de México reporta cobertura del 96% de la población (Sepomex, 2015). Correios (Brasil) reporta cobertura de 100% de los municipios, pero reconoce que eso no implica la cobertura de 100% de la población. En su último reporte, aún hace referencia a la meta de alcanzar 92,94% de los distritos con al menos 500 habitantes para finales de 2019 (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, 2019). Correos del Ecuador informa que tiene 280 puntos de atención al público en sus varias modalidades (agencias propias, agenciados, patentados y franquiciados⁶²) para una población de 17,5 millones de habitantes sin dar más detalle del alcance.

De lo anterior, puede deducirse que, aunque los valores tienen diferencia, para la mayoría de los países de la región la cobertura es alta, pero no es, en sentido estricto, universal. Sin embargo, en la región son pocos los servicios básicos⁶³ que alcanzan coberturas superiores al 95% y los servicios postales parecen ser uno de ellos. Para el comercio electrónico, esto significa que existe una vía, aunque potencialmente imperfecta, de llegar a prácticamente toda la población.



4.5.3

ESTRUCTURA TARIFARIA DE LOS SERVICIOS DE CORREOS

La obligación de cobertura universal de las empresas de correos, junto con la premisa prevaleciente aún en un número importante de países de que, por razones de justicia social, el precio del servicio básico debe ser homogéneo en todo el territorio nacional, trae como resultado un sistema de precios que no está, en el margen, relacionado con los costos de prestación del servicio. En aras de mantener un sistema con subsidios cruzados para financiar la universalidad, muchos países en el pasado optaron por otorgar a los correos la reserva de la entrega de la “última milla”. En

63 · Como se explicó anteriormente, el Correo de Guatemala está siendo reestablecido gradualmente a partir de la reversión de bienes y servicios ocurrida en 2016.

64 · Agencia propia: Recinto postal donde Correos del Ecuador ofrece sus servicios al público, desarrolla los procesos de admisión, encaminamiento y distribución de correspondencia; agenciados: persona natural o jurídica quien en forma independiente y con sus propios recursos se encarga de la promoción, comercialización y prestación del servicio postal, en una zona geográfica determinada del territorio nacional; patentados: persona natural o jurídica que con sus propios recursos se encarga de comercializar sellos postales, gestiona el envío y entrega de correspondencia y paquetería de hasta 2 kg en servicio ordinario; franquiciados: persona natural o jurídica quien en forma independiente y con sus propios recursos se encarga de la promoción, comercialización y prestación del servicio postal por cuenta de Correos del Ecuador como su negocio principal, en una zona geográfica determinada del territorio nacional. Fuente: Página de Correos del Ecuador DCE E.P. (www.correosdelcudador.gob.ec)

65 · Por ejemplo, agua potable, telecomunicaciones fijas y móviles, electricidad, salud.

la práctica este monopolio no existe más, ya que han ido surgiendo alternativas, muchas de las cuales ofrecen calidad en el servicio (principalmente, plazos y certidumbre en la entrega) a costa de cobrar un precio mayor.

Un sistema de precios promediados basado en subsidios cruzados internos generalmente no es sustentable con un mercado en competencia, ya que se presta al “descreme”⁶⁶ y a la erosión de ese subsidio por parte de terceros. No debe entonces sorprender que varias empresas de correos incurran en pérdidas y deban ser subsidiadas. La necesidad recurrente creciente de transferencias gubernamentales a las empresas postales demuestra el problema (p.ej., México, Paraguay, Ecuador, Argentina). Es importante destacar que no es un problema restringido a América Latina, tal y como se mencionó al inicio de esta sección resaltando los casos de Estados Unidos y Francia. Sin embargo, en la región hay varias empresas que han conseguido mantener cuentas razonablemente equilibradas (p.ej., Brasil, Chile, Perú).

Aunque la tarifa del producto básico (entrega de correspondencia no exprés) es sobre la que generalmente recae la política de tarifa única nacional y, potencialmente, los subsidios cruzados imperantes en el sistema, las empresas han tenido relativa flexibilidad en fijar los precios de los demás servicios que prestan (correo exprés, mensajería, paquetería, servicio internacional, servicios de valor agregado). Algunas de las empresas han utilizado estos servicios para complementar sus ingresos, aunque, al ser varios de ellos prestados en competencia, no tienen libertad absoluta para fijarlos arbitrariamente.



Una manera de dar mayor uso a la infraestructura de las empresas correos, y por lo tanto aumentar sus ingresos, podría ser poner a disposición de los diferentes participantes su propia infraestructura, que se convertiría en una infraestructura común sobre la cual otros participantes pudieran ofrecer sus servicios. Esto es común en otras industrias (p.ej., telecomunicaciones, gas, electricidad, ferrocarriles, redes de distribución especializadas⁶⁷) y conceptualmente puede pensarse como un mecanismo no sólo de fomentar la competencia sino de aumentar las economías de escala y los efectos de red, así como evitar la duplicación de infraestructura cuando no resulta económicamente eficiente hacerlo. Por ejemplo, los correos podrían hacer una apertura de su red dorsal o de su última milla. Independiente de esto, es importante destacar que los correos juegan un papel relevante en un mercado que tiene competencia, por lo que deben estar sujetos a reglas de neutralidad competitiva⁶⁸, evitando tener un trato preferencial, para evitar generar distorsiones en el mercado.

66 · El término “descreme” o *cream skimming* se refiere a el hecho de que empresas competidoras procuren ofrecer sus productos o servicios únicamente a los segmentos más rentables, erosionando así los márgenes utilizados para subsidiar los segmentos menos rentables.

67 · Por ejemplo, una de las condiciones más comunes que han sido impuestas a empresas cerveceras al adquirir competidores en varios mercados ha sido la obligación de permitir el uso de su red de distribución a terceros.

68 · Se entiende “neutralidad competitiva” o “neutralidad a la competencia” como la obligación del Estado de no generar distorsiones al mercado como consecuencia de la propiedad pública.

4.5.4

SERVICIOS INTERNACIONALES

Desde su creación en 1872, la UPU ha sido el principal foro para promover la simplificación de la interconexión de las redes de los correos de diferentes países, logrando así una red internacional integrada. Los acuerdos negociados garantizan que sea posible, a través de un único punto de contacto, enviar correspondencia y paquetes a cualquier lugar en el mundo. Los acuerdos típicamente son recíprocos y razonablemente estandarizados, pero aún existen asimetrías importantes. El sistema, similar en objetivos y estructura al que prevalecía en el tráfico internacional de telefonía (voz), basado en tarifas internacionales de liquidación⁶⁹, que incorporaba una transferencia de países más desarrollados a menos desarrollados, está siendo gradualmente desmantelado y se está transitiendo a un sistema que refleje mejor las condiciones económicas de cada país y los costos en los que se incurre por la prestación del servicio.⁷⁰ Todos los operadores designados latinoamericanos prestan servicio internacional, tanto para correspondencia como para pequeños paquetes, y están obligados, debido a los tratados internacionales suscritos, a aceptar y entregar el correo proveniente de otros países.

4.5.5

SERVICIO INTERNACIONAL EXPRÉS (EMS)

La red internacional de correos de la UPU es fundamental para el comercio electrónico fronterizo. Permite llevar correspondencia y paquetería entre prácticamente cualesquiera dos puntos en países diferentes. Esta red no sólo ofrece el servicio estándar, que puede demorar más de un mes, sino que, desde que en 1999 se fundó la Cooperativa EMS (*Express Mail Service Cooperative*), también ofrece el servicio de correo exprés entre los países miembros a través de la red internacional. La participación en esta cooperativa es voluntaria y conlleva cumplir con los estándares estipulados (principalmente, desempeño mínimo, respuesta en el servicio y seguimiento). La red EMS ha crecido año tras año; tan sólo en 2018 fueron entregados 70 millones de paquetes y estiman, tal vez de manera optimista, que para 2039 llegarán a los 8.000 millones⁷¹ como consecuencia del crecimiento del comercio electrónico. Actualmente son miembros de esta cooperativa 184 países; de América Latina, sólo no forman parte Bolivia, Guatemala y Honduras. A nivel mundial, este servicio es el de mayor cobertura y el de menor costo.

69 · *Settlement rates*

70 · En 2018 Estados Unidos anunció la intención de dejar de pertenecer a la UPU en caso de que el sistema de tarifas internacionales no fuera revisado a fondo, ya que consideraba que el United States Postal Service (USPS) incurría en pérdidas al entregar paquetería enviada de países con tarifas de entrega subsidiadas, entre los cuales se encontraba China. Se llegó a un acuerdo en septiembre de 2019, en el cual los importadores de volúmenes altos de paquetería podrán ahora fijar sus tarifas.

71 · Ver video corporativo de celebración del Vigésimo Aniversario de la EMS Cooperative disponible en <https://youtu.be/hRtDipNByWO>

La Tabla 7 muestra los precios para enviar un paquete típico (4 kg, dimensión lineal de 70 cm⁷²) entre países seleccionados de América Latina y Estados Unidos para tres modalidades de servicio: la encomienda tradicional por el operador designado (plazos largos, inclusive semanas), el servicio EMS y el servicio de *courier* privado (3 días). Las tarifas mostradas son las publicadas por los operadores sin considerar ningún tipo de descuento por contrato o volumen. Puede observarse que las tarifas no son recíprocas, lo que probablemente significa que responden a las condiciones de cada uno de los mercados y la competencia existente más que a la estructura de costos. Como destino, Sudamérica es considerado como un bloque, pero México es una región diferente. Las tarifas para envíos desde Estados Unidos (Miami) a una muestra de países de Sudamérica son en promedio más del doble que las tarifas para envíos en el destino opuesto (ver Tabla 7).

La Figura 19 resume las principales tendencias de la Tabla 7. Puede observarse que en la muestra seleccionada hay gran variación entre el costo adicional por utilizar el servicio EMS en vez de la encomienda tradicional, y, sin excepción, el servicio de *courier* privado es más caro que el servicio EMS.

Tabla 7

Precios de diferentes modalidades de servicios de paquetería entre países seleccionados⁷³ (en USD)

ORIGEN	MODALIDAD	DESTINO						
		ARGENTINA	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PARAGUAY	PERÚ	EUA
Argentina	Normal		84	84	98	84	84	98
	EMS		93	93	102	93	93	102
	Courier		200	257	257	200	257	257
Chile	Normal	42		42	61	42	42	61
	EMS	71		71	85	71	71	85
	Courier	131		139	143	131	131	143
Colombia	Normal	50	50		50	50	50	27
	EMS	59	59		59	59	59	31
	Courier	110	110		122	110	89	96
México	Normal	49	49	49		49	49	34
	EMS	58	58	58		58	58	37
	Courier	93	93	93		93	93	132
Paraguay	Normal	25	25	36	47		36	43
	EMS	63	63	104	104		104	92
	Courier	82	96	140	140		140	118
Perú	Normal	52	52	52	61	52		61
	EMS	87	87	87	104	87		104
	Courier	159	159	153	159	159		161
EUA	Normal	77	77	77	69	77	77	
	EMS	111	111	111	89	111	111	
	Courier	380	380	380	167	380	380	

Fuente: Elaboración propia con los tarificadores de los operadores designados y FedEx

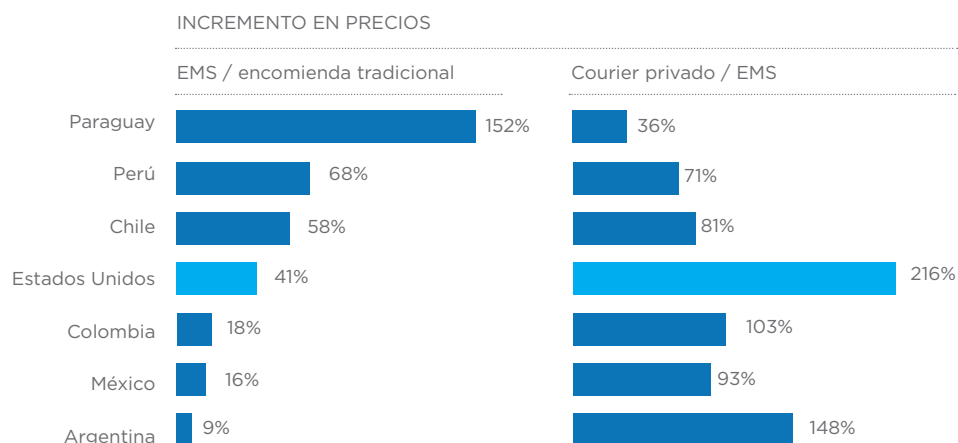
72 · Suma de ancho, largo y altura.

71 · Para un paquete de 25 cm x 35 cm x 10 cm de 4 kilos. Las tarifas para el servicio de *courier* son de FedEx (Servicio FedEx International Economy). Para Paraguay se utilizaron las tarifas de "Correo amigo/correo irú", En EUA el servicio EMS es el Priority Mail Express International; la encomienda tradicional es el Priority Mail International. Todas las tarifas consultadas están en moneda local, excepto para MexPost, que expresa sus precios en USD. Se utilizaron las siguientes tasas de cambio por dólar: Argentina, 72; Chile, 770; Colombia, 3.700; México, 22,50; Paraguay, 6.950; Perú, 3,50.



Figura 19

Incrementos en precios de acuerdo con la modalidad utilizada



Fuente: Elaboración propia con los tarificadores de los operadores designados y FedEx

De lo anterior puede concluirse que el servicio EMS, al garantizar cobertura internacional y rapidez en la entrega, así como tener precios competitivos frente a las otras alternativas, debería ser la pieza fundamental de la logística del comercio electrónico transfronterizo. Sin embargo, es evidente que estos precios, aun considerando descuentos significativos, pueden representar un aumento importante en el costo total de una compra internacional, funcionando entonces como una barrera real al desarrollo de este mercado. Es de esperarse que, al tener una base de costos fija alta y grandes economías de escala, estos precios disminuyan en el futuro, ayudando así al crecimiento del CBEC.

4.5.6

ADUANAS Y LOS OPERADORES DESIGNADOS

La manera más frecuente de importación de documentos, objetos y productos de bajo valor, así como mercancía del menudeo, es a través de los correos. Todos los correos tienen una relación especial con las aduanas, no sólo con operaciones que tienen algún grado de integración con puntos de importación, sino que en ocasiones son beneficiados con reglas diferenciadas. En varios países el despacho aduanal es más rápido si es ejecutado por la empresa de correos. Algunos países aplican montos de *mínimis* diferentes menores para los correos que para los *couriers* (entre ellos, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, y, hasta 2017, México).

Para mejorar la propuesta de valor de los correos a sus clientes en el envío y recepción de paquetes internacionales, el vínculo entre estas dos dependencias estatales deberá continuar fortaleciéndose, aumentando el nivel de integración



entre ambas en el punto de entrada y salida de la mercancía. Inclusive, a través de contratos de mayoreo con otras empresas compitiendo en estos mercados, parte de los beneficios podrían ser transferidos a terceros, aumentando así la competencia y promoviendo la eficiencia del sistema. La integración de correos con aduanas en esos puntos funciona, para fines prácticos, como un portal internacional⁷⁴ concentrador.



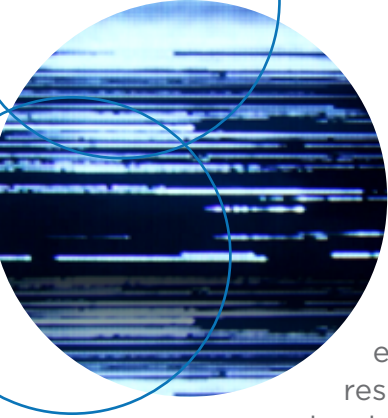
4.5.7

SERVICIOS PARA EL COMERCIO ELECTRÓNICO PRESTADOS POR LOS OPERADORES DESIGNADOS

Desde hace más de dos décadas, con la llegada de los medios electrónicos y el internet, la industria postal se ha visto en la necesidad de ajustarse a la nueva realidad que iría penetrando de manera acelerada todos los países del mundo. Por un lado, la llegada del correo electrónico afectaría primero el negocio tradicional de correspondencia de persona a persona y el negocio de marketing directo (publicidad por correo), pero rápidamente empezaría a canibalizar el envío de comunicaciones empresariales (principalmente, avisos de cobro y estados de cuenta) y otros impresos (impresos periódicos, como revistas). Sin embargo, internet también fue la base del comercio electrónico, que abrió una enorme oportunidad para las empresas de servicios postales, ya que estos servicios requieren del movimiento de mercancía entre dos puntos, necesitando satisfacer las demandas tanto de compradores como vendedores.

Esto fue reconocido por la UPU desde hace casi tres décadas. El comercio electrónico, y más específicamente, el comercio electrónico transfronterizo, han estado en su agenda de colaboración y estudios. Dentro del programa ECOMPRO (UPU E-Commerce Programme) creado en 2014, en 2017 comenzó a implementar proyectos de cooperación regional para coordinar y mejorar la calidad de servicio considerando una cadena de suministro integrada. El objetivo de los proyectos es asegurar el estado de preparación operativa (operational readiness for e-commerce - ORE) con el objetivo final de “procurar que los comerciantes en línea cuenten con una infraestructura de distribución adecuada para llevar a cabo sus actividades” (UPU, 2017). El proyecto ORE, llamado regionalmente Proyecto POCE (Preparación Operativa para el Comercio Electrónico) por la UPAEP, busca apoyar a los operadores designados en la implementación de un portafolio de productos de la UPU que sea confiable, asequible y fácil de rastrear para satisfacer las necesidades de compradores y vendedores a través de (1) mayor visibilidad en el rastreo, (2) mejores tiempos de entrega, (3) un proceso de importación sencillo, (4) la posibilidad de escoger diferentes lugares de entrega, (5) un proceso de devoluciones sencillo y confiable y (6) un proceso de servicio al cliente flexible.

⁷⁴ · *International gateway*



El seguimiento del despliegue de los programas regionales no ha sido aún documentado de manera centralizada por la UPU. Con el apoyo de este organismo, cada región ha ido avanzando y el resultado de los diferentes proyectos deberá ser evaluado en su fecha de conclusión. La UPU ha hecho un seguimiento más generalizado incorporando dentro del índice 2IPD las variables básicas para la medición de la preparación operativa para el comercio electrónico.

Creemos que una manera de evaluar, aunque sea parcialmente, el grado de avance de esta preparación operativa y la actualización de la estrategia de los operadores designados en América Latina para transitar de un mundo enfocado en servicios tradicionales de correspondencia a uno enfocado en el movimiento de paquetes generado por el comercio electrónico es analizar la relevancia de esta modalidad de comercio para cada operador en su oferta. Condujimos dos ejercicios simples, compatibles con los primeros pasos para incursionar en este mercado como comprador o vendedor. Por un lado, hicimos una búsqueda en internet⁷⁵ de las menciones de comercio electrónico y las empresas de correo; por otro, buscamos los servicios ofrecidos por estas empresas específicamente dedicados al comercio electrónico. Cuando existen, los servicios son de dos tipos: para vendedores, soluciones customizadas para comercio electrónico local y transfronterizo; para compradores, apoyo en el proceso de compra en sitios en el extranjero, tales como casillas postales para la entrega de la mercancía y su posterior transporte, importación y entrega en el país de destino. Los resultados se muestran en la Tabla 8.

Tabla 8
Selección de servicios de comercio electrónico ofrecidos por los operadores designados

EMPRESA	RESULTADOS DE BÚSQUEDAS EN INTERNET	SERVICIOS DE COMERCIO ELECTRÓNICO	
		CONSUMIDORES	EMPRESAS
Correo Argentino	<ul style="list-style-type: none">· >10 links directos· Muchas noticias y otras referencias		<ul style="list-style-type: none">· paq.ar
Agencia Boliviana de Correos	<ul style="list-style-type: none">· 2 noticias		
Correios	<ul style="list-style-type: none">· 4 links directos· Muchas noticias y otras referencias	<ul style="list-style-type: none">· Compra Fora	<ul style="list-style-type: none">· Exporta Fácil*· Importa Fácil*· Minhas mpor- tações*
Correos Chile	<ul style="list-style-type: none">· >10 links directos· Muchas noticias y otras referencias	<ul style="list-style-type: none">· Casilla· Casilla Internacional	<ul style="list-style-type: none">· Varios servicios⁷⁶



⁷⁵ · Por los buscadores de Google y Bing
⁷⁶ · www.correos.cl/web/correos-chile-empresas/ecommerce

EMPRESA	RESULTADOS DE BÚSQUEDAS EN INTERNET	SERVICIOS DE COMERCIO ELECTRÓNICO	
		CONSUMIDORES	EMPRESAS
4-72	<ul style="list-style-type: none"> 4 links directos Muchas noticias y otras referencias 	<ul style="list-style-type: none"> Sr. Pack Casillero Virtual 	
Correos de Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> >10 links directos Muchas noticias y otras referencias 	<ul style="list-style-type: none"> Box Correos Trámite en línea Aduana Postal 	<ul style="list-style-type: none"> Exporta Fácil Pymexpress
Correos del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> 4 comunicados Pocas noticias 		<ul style="list-style-type: none"> Exporta Fácil
Correos de El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> 0 links directos Pocas noticias 		<ul style="list-style-type: none"> Market SV*
Correos de Guatemala S.A.	<ul style="list-style-type: none"> 0 links directos 6 referencias al presupuesto 		
HONDUCOR	<ul style="list-style-type: none"> 0 links directos 		
Correos de México	<ul style="list-style-type: none"> 0 links directos Algunas noticias 		
Correos de Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> 0⁷⁷ 		
Correos Panamá	<ul style="list-style-type: none"> 1 link directo Algunas noticia-s y muchas referencias a rastreo 	<ul style="list-style-type: none"> CorreoBox 	
DINACOPA (Correo Paraguay)	<ul style="list-style-type: none"> 0 links directos Algunas noticias 	<ul style="list-style-type: none"> Club DINACOPA Box 	<ul style="list-style-type: none"> Exporta Fácil
Serpost	<ul style="list-style-type: none"> 0 links directos Algunas noticias 		<ul style="list-style-type: none"> Exporta Fácil
INPOSDOM	<ul style="list-style-type: none"> 1 mención que remite al portal oficial del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> INPOSPAK 	<ul style="list-style-type: none"> Exporta Fácil
Correo Uruguayo	<ul style="list-style-type: none"> 6 links directos Algunas noticias 	<ul style="list-style-type: none"> Casilla Mía 	<ul style="list-style-type: none"> Exporta Fácil
Ipostel	<ul style="list-style-type: none"> 0 links directos Algunas noticias 		

Nota: Los servicios marcados con asterisco (*) son ofrecidos tanto a personas como empresas.

Fuente: Información generada a través de búsquedas en sitios de las empresas de correos, búsquedas en Google y Bing del sitio de correo durante los meses de abril a julio de 2020 junto con las palabras clave “comercio electrónico” e “e-commerce”.

Aunque de manera imperfecta, los resultados de este ejercicio muestran la relevancia del comercio electrónico para los operadores postales. Por un lado, sólo 10 de 18 empresas de correos ofrecen algún producto específico para el comercio electrónico, la mayoría enfocados en la modalidad transfronteriza (“Exporta Fácil”). Ocho operadores ofrecen productos para la compra en el exterior aprovechando la relación con las oficinas de aduanas.

Por otro lado, con algunas excepciones (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica), las búsquedas arrojan pocas noticias y links relevantes de la relación de los operadores designados con el comercio electrónico. Es decir, existe aún poca identificación entre las dos actividades. Hay todavía mucho trabajo por hacer en esta área: los correos deberían ser la primera opción a ser considerada para la solución logística para el comercio electrónico, pero aún no han desarrollado productos específicos ni han conseguido relevancia en el sector.

77 · No fue posible acceder al sitio www.correos.gob.ni. La búsqueda de Correos de Nicaragua no arroja resultados relevantes.

De los análisis anteriores puede observarse que, aunque en general los países latinoamericanos parecen estar adoptando políticas públicas parecidas para mejorar las cadenas logísticas, la velocidad de implementación y su impacto han sido muy variados en la región, convirtiéndose así en un cuello de botella para el desarrollo acelerado del comercio electrónico transfronterizo. De manera agregada, son 6 las recomendaciones generales que emanan del análisis anterior:

1. Es necesario buscar armonizar los procesos de importación y exportación en la región, ya que actualmente las reglas varían de manera importante de país en país, generando así reticencia por parte de compradores y vendedores para incursionar en este tipo de comercio. Varias empresas –los *couriers* y las plataformas de mercado (*marketplaces*), principalmente– han buscado codificar de manera homogénea los procesos, pero éstos son tan dispares que requieren de espacios y explicaciones dedicadas para cada posibilidad de origen-destino. Entre los puntos que tendrían más impacto podemos citar los siguientes:
 - a. Armonizar la estructura de los pagos de derechos, aranceles y tributos. Es menester enfatizar que armonizar estructuras no significa homologar valores, ya que los objetivos y los costos varían de país en país. Disminuir las barreras a la comprensión a través de un sistema armonizado de conceptos reducirá la incertidumbre y confusión imperante en este tipo de transacciones.
 - b. Armonizar los procesos de despacho aduanero acelerado, de tal manera que los pasos sean similares y compatibles en los países.
 - c. Simplificar, dentro del marco legal existente en cada país, los procesos de exportación, reducir o eliminar los impuestos y aranceles a la exportación, y evitar imponer cargos fijos (derechos de trámite aduanal) a esta actividad. Los cargos fijos imponen un sobrecosto importante a productos de bajo valor, inviabilizando en muchos casos la operación.
2. Es necesario modernizar las aduanas para disminuir los tiempos de exportación e importación del proceso de logística del comercio electrónico transfronterizo. Con diferentes niveles de intensidad, en todos los países de la región existe la necesidad de emprender un programa integral de modernización de sus aduanas con objetivos múltiples: garantizar la seguridad de las fronteras, disminuir el tiempo de despacho, reducir la importación de mercancías restringidas, aumentar la eficacia en la recaudación y evitar la evasión fiscal. Aunque la situación y las necesidades varían de manera importante entre los diferentes países, algunas de las acciones que estos programas deberían considerar y que pudieran tener impacto en el corto plazo pueden mencionarse las siguientes:



- a. Continuar invirtiendo en tecnología para el sorteo físico y aumentar las capacidades de inspección no intrusiva.
- b. Facilitar el predespacho aduanero, incluyendo la determinación y pago de impuestos antes del embarque.
- c. Simplificar al máximo el proceso de “despacho acelerado”, sin por eso descuidar la efectividad.
- d. Migrar a un sistema totalmente electrónico que prescinda de documentación física.
- e. Implementar sistemas compartidos de intercambio de información entre aduanas, de tal manera que los productos puedan ser liberados antes de su arribo al país de destino. Cabe mencionar que este tema está siendo abordado dentro de la UPU en el proyecto ORE (Operational Readiness for Ecommerce) y discutido dentro del marco de la UPAEP⁷⁸ bajo el acrónimo POCE (Proyecto para la Preparación Operativa de Comercio Electrónico) desde 2017, pero los avances han sido disímiles a lo largo de la región.
- f. Implementar un sistema de alarmas y notificaciones, tanto para uso interno de la aduana como para mantener informados a los clientes (compradores y vendedores).
- g. Acelerar el proceso de certificación de “operadores económicos autorizados” (OEA) y aumentar la profundidad de los programas.
- h. Promover la existencia de programas de reconocimiento mutuo de “operadores económicos autorizados”.
- i. Continuar mejorando las ventanillas únicas para el comercio exterior (VUCE) y los sistemas de gestión portuaria (PCS), procurando maximizar la interoperabilidad tanto interna a cada país como entre diferentes países.
- j. Homologar los requisitos mínimos de las facturas (“factura electrónica”).
- k. Reducir las necesidades de contratación de agentes aduanales, permitiendo a las empresas *courier* fungir como tal. Actualmente existen restricciones basadas en montos máximos para poder realizar internaciones sin la necesidad de un agente aduanal; estos montos podrían ser incrementados para *couriers* y empresas postales. Esto no implica prescindir del cobro de aranceles, derechos e impuestos, sino que permite que un mayor número de importaciones sea sujeto de despachos simplificados.
- l. Definir un amplio catálogo de casos en los que el producto puede ser liberado antes del pago de impuestos. Una gran cantidad de consumidores potenciales son empresas formales y personas físicas registradas ante el fisco, generalmente cautivos y que contribu-

⁷⁸ · La Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP) es un organismo internacional intergubernamental formado por 28 miembros dedicados a promover la cooperación técnica entre los operadores postales de los países miembros. Busca garantizar la integración de sus acciones y estrategias con aquellas de la UPU y otros organismos internacionales involucrados en el servicio postal.



yen de manera constante. Ante la tendencia hacia la consolidación fiscal de los diferentes contribuyentes, bajo ciertas condiciones, la probabilidad de impago es mínima.

3. Es necesario contar con un proceso de logística inversa eficiente para poder aumentar la propuesta de valor de las empresas con ventas de e-commerce. Dados los montos involucrados en el comercio electrónico al menudeo, la complejidad de un proceso de esta naturaleza y la relación de costo-beneficio, no debería esperarse un volumen grande de transacciones de logística inversa. Sin embargo, el proceso debe estar bien definido y funcionar para que la propuesta de valor del comercio electrónico transfronterizo sea equiparable a la del comercio electrónico local y no sea una barrera a la adopción. Para las empresas de logística y las aduanas, a pesar de que los costos varían sustancialmente de país a país, los ingresos adicionales por el crecimiento del comercio electrónico transfronterizo probablemente superarán los costos de implementar un proceso de esta naturaleza. Un proceso de logística inversa robusto debe contar con al menos las siguientes características:
 - a. El despacho de exportación de regreso al país de origen debe ser sencillo y rápido a través de un canal definido dedicado.
 - b. El proceso de importación al país de origen debe definirse considerando que el producto es una devolución (equivalente a una “reimportación”), por lo que también debe ser sencillo y expedito y estar exento de impuestos y aranceles. En aquellos casos en los que se pagó un impuesto a la exportación, éste debería ser reembolsado.
 - c. El trámite no debería causar pagos de derechos, aranceles e impuestos. Si la importación generó un pago de aranceles e impuestos, éstos deberían ser reembolsados, ya que el producto no permanece en el país y deja de cumplir con el concepto básico que sustenta el pago de impuestos al consumo. Sólo podría justificarse un cobro por el uso de la infraestructura aduanal (típicamente, los “derechos”).
 - d. El proceso de logística inversa para el comercio electrónico debe modelarse en casos de éxito a nivel mundial, tal como el implementado por la International Post Corporation (IPC).
4. Es necesario potenciar las empresas postales al nuevo entorno, pues estas empresas no sólo son las que tienen la mayor cobertura de entrega en cada uno de los países, sino que además esta cobertura, debido a la red de alianzas con las empresas homólogas en la mayoría los países, es de alcance prácticamente universal. Entre las oportunidades que pueden emprenderse, ya sea de manera aislada o dentro de un plan de modernización, destacan:



- a. Crear en las empresas de correos un área específica dedicada a dar servicio al comercio electrónico.
 - b. Repensar y redefinir las estructuras tarifarias, buscando, dentro de lo legalmente posible, diferenciar las tarifas dependiendo del origen y el destino (deaveraging tarifario), así como del volumen.
 - c. Implementar rastreo electrónico continuo. Actualmente, la mayoría de los correos cuenta con sistemas precarios e incompletos de rastreo.
 - d. Incrementar y expandir la cobertura del servicio de casillas y puntos de recolección (p.ej., tiendas de barrio, tiendas de misceláneos en localidades pequeñas, grandes superficies o tiendas de auto-servicio), tanto propias como en alianza con terceros. En América Latina es común que no se encuentren personas en los domicilios para recibir la mercancía y que no exista un lugar seguro para depositarlos. Eso genera múltiples intentos de entrega, aumento en los costos e insatisfacción de los clientes.
 - e. Implementar integraciones tecnológicas con las plataformas de comercio electrónico para facilitar la gestión de los envíos.
 - f. Definir un proceso eficiente de logística inversa, pudiendo fungir como “carrier of last resort” para tales efectos y ofrecer a terceros (p.ej., *couriers*) este servicio. La variable de tiempo es sustancialmente menos relevante en una devolución, por lo que la red internacional de acuerdos de las empresas postales puede jugar un papel relevante.
 - g. Ofrecer servicios de valor agregado al transporte de paquetes (p.ej., etiquetado, empaquetamiento, reempaquetamiento, almacenamiento). Es importante resaltar que estos servicios deben formar parte de una estrategia integral de transformación y no ser ofrecidos de manera aislada, ya que pueden funcionar de distractores; es decir, es necesario “cubrir lo básico correctamente”⁷⁹ antes de embarcarse en otras actividades.
5. Es necesario repensar el papel de las empresas postales para maximizar el su impacto en el desarrollo nacional, partiendo del hecho de que estas empresas tienen activos difícilmente replicables y podrían funcionar como sustento para el desarrollo de nuevas empresas y el lanzamiento de nuevas iniciativas. Dentro de este concepto debe mencionarse la posibilidad de la apertura de la red dorsal y de última milla en términos económicamente viables y no discriminatorios, en la modalidad de mayoreo, que no sólo aumente las economías de escala de sus operaciones sino que éstas puedan ser transferidas parcialmente a terceros y se reduzcan las barreras de entrada. Dada la situación actual de los operado-

⁷⁹ · Traducción libre de “*get the basics right*”.

res designados en la región, la entrada de nuevos competidores tiene un valor marginal mayor para la economía que en países donde las empresas postales han tenido un desempeño adecuado a las necesidades del mercado. Todo papel de los correos, sin embargo, debe estar sujeto a reglas de neutralidad competitiva, de tal manera que se minimicen las distorsiones que la propiedad pública de estas empresas pudieran causar.

6. No debe imponerse regulación onerosa a las plataformas de entrega local antes de que éstas consigan desarrollarse, ya que la imposición de regulaciones excesivas no desaparece este tipo de servicio, sino que lo empuja a la informalidad. Con el surgimiento de plataformas de entrega local producto de la “economía compartida”, varias empresas menores que operan en condiciones subóptimas (“subescala”) o que son competitivas únicamente por operar en la informalidad, deberán ver su modelo de negocios amenazado o bien serán sujetas de ser compradas. Los modelos de estas plataformas son disruptivos y pueden transformar radicalmente una industria madura haciéndola más eficiente. Para reducir potenciales efectos negativos, deberían ser definidas directrices no vinculantes de actuación en el manejo de los recursos humanos, las características de los vehículos (automóviles, furgonetas, motocicletas, bicicletas) y un código general de conducta. El esfuerzo de autorregulación debe ser promovido por las autoridades.



BENEFICIOS ECONÓMICOS POR LA REMOCIÓN O DISMINUCIÓN DE LAS BARRERAS EXISTENTES



Como se ha señalado anteriormente, un sistema ágil de logística es un elemento relevante para dinamizar la economía digital y el comercio electrónico. Esto permiten atender los retos que el comercio electrónico ha traído consigo, en particular el incremento en el movimiento de paquetes en las fronteras. El aumento en el movimiento de este tipo de envíos impone mayores cargas a las autoridades aduaneras en términos de control e inspección de las mercancías.

En este mundo cambiante, los procesos logísticos tienen un papel relevante pues de éstos dependerá la percepción que tienen los consumidores sobre la calidad de las transacciones que realizan en línea. Crear la confianza suficiente de que los productos llegarán en buenas condiciones y en un tiempo razonable es una condición necesaria para el crecimiento del comercio electrónico.

De acuerdo con el Banco Mundial, la digitalización de la economía genera efectos positivos sobre el crecimiento económico y el bienestar (World Bank, 2016). Además de los efectos sobre los procesos productivos, la digitalización genera nuevas oportunidades para empresas e individuos, simplificando la búsqueda, vinculación e intercambio de información para permitir una organización y colaboración más eficiente. En este sentido, se está transformando la forma en cómo las personas, los hogares, las empresas y los gobiernos se comunican, producen, consumen, transfieren información, interactúan entre sí y llevan a cabo transacciones.

La digitalización de la economía permite organizar la producción a escala global, lo que mejora la eficiencia productiva, a la vez que permite a las empresas y consumidores vender y comprar a una escala mundial. De esta manera, el aumento en la penetración y uso de internet abre oportunidades para que las empresas aumenten su productividad y eficiencia, no sólo a través de la digitalización de su proceso de producción, sino también de utilizar internet como un canal para comercializar sus productos.

Para aprovechar las ventajas de la digitalización de la economía, es necesario

contar con cadenas de valor globales (GVC) que sean capaces de satisfacer las necesidades de los distintos jugadores en términos de tiempo, calidad y precio. Las GVC requieren del flujo de datos para un funcionamiento eficiente, lo que les permite monitorear el traslado de los bienes, armonizar equipos de trabajo, atender problemas en la cadena de producción e incluso ofrecer una mejor experiencia de uso a los consumidores.

En esta sección se presenta una estimación del costo que tienen las restricciones logísticas sobre los flujos de exportaciones de algunas economías en América Latina. Estas estimaciones dan un indicio de la necesidad que existe para que los gobiernos de la región realicen acciones tendientes a mejorar sus sistemas de logística.

5.1 COSTO DE LAS BARRERAS LOGÍSTICAS

Con el fin de determinar el impacto que tienen las barreras logísticas en los niveles de exportación en países de la región, se presenta un modelo de gravedad “aumentada” para estimar el efecto de las restricciones en las exportaciones de Chile, México y Paraguay. Los modelos de gravedad (McCallum, 1995) son modelos de comercio internacional que buscan explicar el flujo de exportaciones entre dos naciones a partir del tamaño de sus economías y los costos bilaterales del comercio, descritos por una función que depende de la distancia física entre ambos países.⁸⁰

Los modelos están basados en estudios realizados por Anderson & van Wincoop (2003) que construyen un modelo microfundamentado que reproduce la ecuación de gravedad al mismo tiempo que controla por los efectos fijos o “multilaterales”. Estos efectos son el resultado de restricciones de comercio internacional particulares de cada país que, en la práctica, son como si los países se alejaran físicamente entre sí dados los altos costos de transacción que implica comerciar entre sus fronteras.

Este modelo responde a la pregunta: ¿cómo afectan las restricciones de logística a las exportaciones de cada uno de estos países? Utilizamos la siguiente ecuación:

$$X_{ij} = \beta_0 + \beta_1 PIB_j + \beta_2 I_j^D + \beta_3 DM_j + \beta_4 L_{ij} + \beta_5 D_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

En donde:

X_{ij} : Es el logaritmo del flujo de exportaciones totales del país de interés al país

80 · El modelo viene dado por una ecuación que se inspira en la ley de gravitación universal de Isaac Newton, de donde adquiere su nombre.

, medido como el valor de las exportaciones (en USD) en el 2018 entre dichos países. Los datos de los exportaciones se tomaron de la *Direction of Trade Statistics* del Fondo Monetario Internacional⁸¹.

PIB_j : Es el logaritmo del producto interno bruto en 2018 del país importador j . El coeficiente asociado β_1 nos dice cuánto incrementan las exportaciones en puntos porcentuales según un incremento porcentual en el PIB del país importador. De acuerdo con el modelo de gravedad, una economía mayor (medida en su ingreso total) tiene mayor capacidad para importar productos del extranjero. Por lo tanto, se espera un signo positivo en este coeficiente.

I_j^P : Es el valor en la categoría *Trading restrictions del Digital Trade Restrictiveness Index* (DTRI), el cual es un índice calculado en el 2018 por el Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE). El índice es el promedio del nivel de restricciones (en una escala del 1 al 100) de cada país en cuatro categorías:

- A. Restricciones fiscales (fiscal restrictions):** Impuestos y cargas fiscales que impiden el comercio electrónico transfronterizo;
- B. Restricciones de establecimiento (establishment restrictions):** Facilidad con la que un país adopta tecnologías novedosas nacionales y a través de la inversión extranjera directa;
- C. Restricciones sobre datos (data restrictions):** Políticas de localización y condicionamiento al flujo de datos;
- D. Restricciones al comercio (trading restrictions):** Restricciones de exportación e importación de bienes a través de medios digitales.

El índice es mayor cuantas más restricciones regulatorias al comercio electrónico existan. Por lo tanto, se espera un efecto negativo (medido por β_2) en las exportaciones de un país.

DM_j : Es el logaritmo del umbral en el valor de las mercancías (en USD) por debajo del cual éstas quedan exentas de obligaciones e impuestos aduaneros (valor de *mínimis*). Dado que el valor de las mercancías importadas por plataformas de internet B2C suelen no ser muy altas (compras al menudeo o *retail*), un valor de *mínimis* alto facilita la entrada de este tipo de mercancías. Por lo tanto, se espera un efecto positivo en las exportaciones de un país.

L_{ij} : Variable *dummy* que toma el valor de 1 si los países comparten la misma lengua. El coeficiente β_4 nos dice por cuántos puntos porcentuales incrementan

81 · Los datos de exportaciones están representados por el vector de las exportaciones de cada país i (para cada i = Chile, México, Paraguay) relativo a 63 países denotadas por el índice j (LAC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Paraguay; Norteamérica: Canadá, Estados Unidos; Europa: Bélgica, Bulgaria, Suiza, República Checa, Chipre, Alemania, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Croacia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia; Asia: Brunéi, China, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, India, Israel, Japón, Corea del Sur, Malasia, Paquistán, Singapur, Tailandia, Turquía, Taipéi, Vietnam; África: Nigeria, Sudáfrica; y Oceanía: Australia, Nueva Zelanda).



las exportaciones si los países hablan la misma lengua (español) respecto a si no lo hacen. Las poblaciones de países que usan la misma lengua tienen mayor facilidad de hacer transacciones comerciales debido a una mejor comunicación. Por lo tanto, esperamos un efecto positivo en el nivel de exportaciones entre estos países.

D_{ij} : Es el logaritmo de la distancia física entre dos países. Existen muchas formas de definir esta distancia. La forma adoptada en este modelo es la distancia entre los centros de masa de dos países. El centro de masa se define en función de la posición geográfica y la población de los principales centros urbanos de un país. A mayor distancia entre países, mayores son los costos de transporte de mercancía de un país a otro. Por lo tanto, se espera un efecto negativo en el flujo de exportaciones.

ε_{ij} : Es el error de la estimación que se origina por omitir variables adicionales de control que impactan en las exportaciones.

La regresión para cada país se hizo utilizando datos de corte transversal de 64 países, que son aquellos para los cuales el DTRI está disponible. Los resultados se muestran en la Tabla 9 para sólo tres países: Chile, México y Paraguay.

Tabla 9

Impacto de las restricciones al comercio electrónico en los flujos de exportaciones

FLUJO DE EXPORTACIONES	CHILE	MÉXICO	PARAGUAY
Ordenada al origen	-12.883 (5.524)*	11.545 (3.500)**	1.762 (17.940)
PIB	1.175 (0.150)***	1.272 (0.089)***	4.230 (0.574)***
DTRI (Trading restrictions)	-4.290 (1.725)*	-2.366 (1.059)*	-21.663 (6.548)**
De <i>mínimis</i>	0.006151 (0.167494)	0.148 (0.097)	0.204 (0.634)
¿Hablan español?	3.799613 (0.91776)***	1.106 (0.455)*	5.148 (3.141)
Distancia geográfica	1.152 (0.5765)	-1.545 (0.365)***	-3.049 (1.875)
R ²	0.8117	0.8175	0.5418

(*) significativo al 10%; (*) significativo al 5%; (**) significativo al 1%; (***) significativo al 0.1%. Errores estándar en paréntesis.



Primero, observamos el papel que tienen las variables de control en los modelos⁸². El PIB de los países importadores y la distancia geográfica tienen efectos consistentes con la ecuación de gravedad. En concreto, el efecto en los flujos de exportaciones para todos los países es positivo para el PIB y negativo para la distancia geográfica.⁸³ Por otro lado, se observa que el hecho de que el país importador hable español es un factor que afecta positivamente a las exportaciones de los países estudiados, lo cual puede indicar el potencial que puede tener dinamizar el comercio electrónico en la región.

Por último, se observa que la presencia de restricciones en los sistemas logísticos tiene un efecto negativo en el flujo de exportaciones. Vale la pena recordar que el índice de restricciones utilizado para hacer las estimaciones mide las restricciones digitales, es decir aquellas que afectan el comercio electrónico. En este sentido, los resultados indican que en la medida que existan menos restricciones logísticas que afecten el comercio electrónico en cada una de las partes, los flujos de exportaciones podrían incrementarse.⁸⁴ Esto nos indica la importancia de establecer una colaboración entre los países de la región para disminuir las restricciones y dinamizar el mercado regional.


Los resultados indican que una reducción de un punto en el índice de restricción (es decir, una disminución de las restricciones logísticas) de los países permitiría incrementar los flujos comerciales a dicho países en 4,29% para Chile, 2,36% para México y 21,66% para Paraguay. Para Chile, estos porcentajes se traducen en ganancias en exportaciones de aproximadamente USD 331 millones y USD 2.772 millones a países hispanoparlantes y no hispanoparlantes respectivamente. Para México, estas cantidades son USD 398 millones y USD 10.042 millones. Para Paraguay, las cantidades estimadas son USD 760 millones y USD 1.025 millones.

Dada la estructura de la información, es difícil establecer el impacto de los distintos elementos logísticos que constituyen el índice. Sin embargo, el agregado de éstos es lo que genera las restricciones. En este sentido, y a la luz de estos resultados, para aumentar los flujos comerciales es necesario que se lleven a cabo diferentes tipos de medidas comerciales que impacten a la importación y exportación de bienes y productos digitales. Entre estas medidas, se encuentran el disminuir el uso de cuotas o prohibiciones a los bienes comprados en

82 · En todos los modelos de esta sección reportamos la ordenada al origen por razones técnicas. Sin embargo, no debe utilizarse este parámetro para hacer inferencia de ningún tipo, ya que su significado no guarda ningún sentido en la situación modelada.

83 · Para la mayoría de las especificaciones estimadas, se observó que, para el caso de Chile, el parámetro estimado asociado a la distancia geográfica no fue estadísticamente significativo. Esto probablemente se explica por el hecho de que Chile es una economía altamente liberalizada y uno de los países con mayor número de tratados internacionales, que, a diferencia de México, generan un intercambio menos concentrado en un solo destino. Esto da como resultado una economía altamente integrada en su región socioeconómica. Por otro lado, Chile es una economía ubicada a gran distancia del resto del mundo. Por lo tanto, teniendo en cuenta el efecto de la integración latinoamericana, y considerando su posición geográfica en el mundo, es razonable esperar que la distancia no juegue un papel importante en la economía chilena.

84 · Entre más alto el índice, mayores las restricciones presentes en los países. Por lo tanto, una disminución en el valor del índice representa menores restricciones. De acuerdo con los resultados del modelo, esto implica un aumento en los flujos comerciales entre los países.



línea, mejorar el manejo de las mercancías en las aduanas como pueden ser esquemas engorrosos o poco transparentes, modernizar las aduanas y armonizar los procedimientos de importación y exportación para disminuir los tiempos de entrega. Otro aspecto relevante de los resultados es que, bajo ninguna especificación, el valor de *mínimis* implantado por los países es significativo, a pesar de que el sentido de la estimación es la esperada (a menor valor para el de *mínimis*, menor el valor del comercio electrónico transfronterizo). Es decir, no fue posible encontrar una relación de este valor con los flujos comerciales. Esto se debe a que los valores son agregados y no distinguen entre el comercio electrónico que en el margen se ve sujeto a este impacto; sería necesario contar con información desagregada de comercio electrónico B2C, que es el que se ve afectado por esta medida. No existe información pública confiable y consistente entre países que permita establecer con certidumbre estadística esta relación.

El índice utilizado para la estimaciones presentadas está compuesto por el desempeño de diversos indicadores que afectan en mayor o menor medida el movimiento de las mercancías. Un elemento que resulta sustancial para el comercio electrónico lo constituye el tiempo de entrega, el cual puede ser afectado por los procedimientos aduanales. Los procedimientos de las agencias fronterizas aumentan el tiempo de tránsito entre el origen y el destino y, por lo tanto, sus procedimientos juegan un papel importante en ayudar o disuadir las exportaciones e importaciones.

El tiempo involucrado en el comercio es importante para los bienes porque muchos productos están sujetos a una rápida pérdida de valor, debido al deterioro, ciclos de vida (p.ej., moda o relevancia) y avance tecnológico (D. Hummels, 2007).

Diversos estudios han tratado de medir el efecto que tiene la reducción del tiempo en los flujos comerciales. En un estudio para 146 países se encontró que una reducción de un día en el tiempo de transporte interior conduce a un aumento del 7% en las exportaciones (Freund & Rocha, 2011). Hummels y Schaur (2013) señalan que largos tiempos de tránsito reducen la probabilidad de que un país exporte; su análisis estima que un día ahorrado en el envío tiene efectos equivalentes a la reducción de 0,6–2,1% en el arancel *ad valorem* para productos manufacturados. En un estudio para el Banco Mundial se encuentra que una reducción del 1,0% en el tiempo de exportación aumenta las exportaciones en un 0,4% (Djankov et. al., 2010; Hausman et. al., 2013).

Las magnitudes estimadas deben tomarse con cautela. Si bien es clara y robusta la relación negativa entre las restricciones logísticas con el total de exportaciones, dada la falta de información desagregada sobre comercio digital, los resultados pueden estar reflejando, además del incremento en el comercio electrónico transfronterizo, mejoras en la eficiencia que tiene la digitalización en el proceso productivo, lo que hace más competitivas las mercancías de los países analizados.

Se tomó como base el flujo de exportaciones, dado que se intenta capturar el efecto que tendría que las empresas al interior de los países encuentren menos restricciones para digitalizarse y vender productos en línea a consumidores ubicados en otras partes del mundo de manera eficiente (es decir, exportaciones realizadas a través de comercio electrónico B2C). El reto actual para medir con precisión los efectos del comercio electrónico transfronterizo es la falta de información desagregada y confiable de estos flujos. Es importante señalar que este fenómeno no es exclusivo del comercio transfronterizo; incluso, es difícil medir el tamaño real del comercio electrónico al interior de los países, lo que tiene importantes implicaciones en materia fiscal.

5.2 CONCLUSIONES

Las restricciones en los sistemas logísticos limitan la capacidad de aprovechar las ventajas de la economía digital. Para la consolidación de un mercado regional, es necesario que los distintos países en América Latina busquen minimizar estas restricciones.

Controlando por el tamaño de la economía (es decir, por el PIB) y por la distancia geográfica, que son dos variables que afectan los flujos comerciales, es posible determinar en qué medida otras variables pueden dinamizar o restringir el crecimiento del comercio internacional.

Consideramos que el uso del Índice de *restrictividad* al comercio internacional del ECIPE, en particular el apartado (D) *Trading Restrictions* como proxy para las barreras logísticas, es adecuado para calcular el efecto particular sobre el comercio electrónico entre los países de la región, ya que si bien no se cuenta con información precisa sobre los flujos internacionales de las ventas del comercio electrónico, este índice se construye sobre elementos que lo restringen, por lo que los efectos encontrados pueden relacionarse con éste.

Es importante señalar que al ir aumentando la digitalización en las distintas actividades económicas, es posible que el indicador utilizado impacte el desempeño de todas las actividades y no únicamente de las relacionadas con el comercio electrónico y ésta es la razón de por qué se encuentran resultados significativos. Esto último pone de relieve la urgencia de reducir las restricciones identificadas pues también puede existir un efecto negativo sobre el total de la economía y no únicamente en el comercio electrónico transfronterizo.

Las restricciones al comercio electrónico impactan negativamente las exportaciones de los países; por esta razón, para promover el crecimiento de los flujos comerciales entre las economías de la región, resulta necesario disminuirlas. Para que el beneficio se distribuya entre todos los países, es necesario que se

celebren acuerdos de cooperación que estén alineados y que faciliten la entrada y salida de mercancías, implementar procesos aduanales más ágiles en la región y minimizar en la medida de lo posible las restricciones a los flujos transfronterizos de datos.

Un elemento positivo de los resultados, y que resulta ser un tema controversial y difícil de acordar entre los distintos países, se refiere al valor de *mínimis*. En general se señala que este valor puede afectar los flujos comerciales, en particular el de los paquetes pequeños, en la medida que incrementa el costo del comercio. No obstante lo anterior, los resultados indican que dicho valor no es significativo bajo ninguna especificación estimada, lo que implica que no es posible establecer alguna relación entre éste y el flujo de exportaciones. Si bien este resultado debe tomarse con precaución especialmente dado que los datos son de naturaleza agregada y no distinguen específicamente el comercio directamente afectado por esta variable, esto implica que el valor de *mínimis* puede establecerse bajo los criterios utilizados actualmente sin temor a afectar de forma relevante el comercio electrónico. Obviamente, modificaciones a los procesos de aduanas o mejoras en los sistemas logísticos podrían afectar esta relación, por lo que es necesario que las adecuaciones y mejoras en los sistemas de importación sean acompañadas de un análisis del efecto de esta variable.



RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA



A pesar de que América Latina es un mosaico de países con diferentes prioridades y múltiples desafíos de diferente intensidad de acuerdo con sus necesidades y situación de desarrollo, se observan suficientes similitudes como para poder hacer una lista de recomendaciones aplicables a todos los países de la región. Es innegable que algunos países han visto el comercio electrónico local y transfronterizo desarrollarse más rápido que otros y que varios han tomado acciones para incentivarlo.

Sin embargo, por un lado, para promover el comercio electrónico transfronterizo en general, y más específicamente entre países de la región, se requieren de acciones coordinadas que busquen homologar procesos. Por otro, existe la necesidad de modernizar infraestructura, especialmente la de las aduanas y la de las empresas de servicio postal. Las recomendaciones del presente documento, la mayoría de ellas descritas en detalle principalmente en el Capítulo 4 (Sección 4.6), están agrupadas en ocho categorías, cada una de ellas abordando una necesidad específica. Se clasificaron de acuerdo a quién debería implementarlas: los organismos internacionales son los dueños naturales de dos de las recomendaciones, tres recomendaciones requieren de la coordinación entre países y tres más dependen de implementación interna sin coordinación con otros países. Es claro que el papel de organismos regionales o internacionales puede resultar fundamental, pudiendo funcionar como plataforma de diálogo, proveedor de información y catalizador del cambio.

6.1 RECOMENDACIONES ENFOCADAS EN LA GENERACIÓN Y CODIFICACIÓN DE INFORMACIÓN CUYOS DUEÑOS NATURALES SON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Recomendación 1.

Codificar todos los procesos y requerimientos sobre el comercio electrónico transfronterizo regional en un único lugar (*one-stop shop*): La falta de información consistente es uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo. La existencia de un repositorio único

regional (portal) que contenga toda la información necesaria para vendedores, compradores y *marketplaces* de una manera sistematizada, exhaustiva, fidedigna y actualizada reduciría enormemente las barreras a la entrada para empresas y las barreras a la participación por parte de consumidores. Dicho repositorio debería explicar en detalle los procesos, los impuestos, aranceles y derechos, los artículos prohibidos, los artículos que requieren certificaciones adicionales y cómo obtenerlas, la legislación aplicable, un *help-desk* virtual y un canal de quejas.

En principio, esta es una iniciativa que debería ser implementada individualmente por todos los países, pues es de su interés promover este tipo de comercio. Sin embargo, ningún país lo ha hecho; es necesario navegar por diferentes instituciones (p.ej., poder legislativo, aduanas, hacienda, correos, economía y comercio, protección al consumidor, protección de datos personales, etc.) y hacer una codificación ad hoc para cada caso. No toda la información está fácilmente disponible en internet.

Existen varias iniciativas que tangencialmente abordan esta necesidad. Por ejemplo, la CEPAL ha buscado armonizar la información estadística. La OMA, la UPU y la UPAEP han funcionado como foros de discusión y armonización en los eslabones en lo que tienen injerencia. La ALADI ha realizado varios esfuerzos. El BID ha generado un *news/etter*. Todos los acuerdos de libre comercio han abordado el tema. Sin embargo, no existe un repositorio exhaustivo.

En una iniciativa de este tipo, existen enormes sinergias al tratar esta codificación como una de índole regional. Las categorías de información son las mismas, aunque el contenido varía entre países. De hecho, en muchos sentidos esta codificación tiene la estructura de una matriz de origen-destino (de un país de la región a otro), por lo que concentrar toda la información en un solo repositorio tendría enorme valor para los participantes. Por el alcance regional de esta iniciativa, los organismos internacionales pueden fungir como promotores y patrocinadores.

Recomendación 2.

Desarrollar un observatorio del comercio electrónico en la región: A nivel mundial, pero en mayor grado en América Latina, la información disponible sobre el comercio electrónico es de baja calidad. Las definiciones utilizadas para ciertos conceptos no son homogéneas, las mediciones y estimaciones varían de manera importante de un año para otro y muchos datos no existen o no son reportados. Partiendo de que la existencia de información fomenta la actividad económica, debería desarrollarse, promovido por los organismos internacionales de la región, un observatorio (portal) que funcione de repositorio de información,





estadísticas, análisis, estudios, opiniones y noticias⁸⁴ del comercio electrónico en América Latina. Los “portales” de la OCDE (p.ej., OECD Broadband Portal, eChemPortal, OECD Portal for Supply Chain Risk Information) pueden funcionar como semilla para el diseño de este observatorio.

La primera recomendación presentada en este documento –un repositorio que codifique procesos y requerimientos– podría ser parte de este observatorio, pero su objetivo y sus procesos de creación, actualización y mantenimiento, así como los potenciales usuarios, son diferentes, por lo que creemos que deben considerarse como iniciativas independientes.

6.2 RECOMENDACIONES ENFOCADAS EN EL MOVIMIENTO DE BIENES E INFORMACIÓN DE UN PAÍS A OTRO, POR LO QUE ES NECESARIA LA COORDINACIÓN Y DIÁLOGO ENTRE PAÍSES

Recomendación 3.

Armonizar los procesos de importación y exportación en la región: La principal acción para promover el comercio electrónico transfronterizo en América Latina es buscar armonizar al máximo los procesos de importación y exportación en toda la región. Actualmente, las reglas varían de manera importante de país en país, lo que genera reticencia por parte de compradores y vendedores para incursionar en este tipo de comercio. Varias empresas –los *couriers* y las plataformas de mercado (marketplaces), principalmente– han buscado codificar de manera homogénea los procesos, pero éstos son tan dispares que requieren de espacios y explicaciones dedicadas para cada posibilidad de origen-destino. Entre los puntos que tendrían más impacto podemos citar los siguientes:

- Armonizar la estructura de los pagos de derechos, aranceles y tributos. Es menester enfatizar que armonizar estructuras no significa homologar valores, ya que los objetivos y los costos varían de país en país. Disminuir las barreras a la comprensión a través de un sistema armonizado de conceptos reducirá la incertidumbre y confusión imperante en este tipo de transacciones.
- Armonizar los procesos de despacho aduanero acelerado, de tal manera que los pasos son similares y compatibles en los países.
- Simplificar, dentro del marco legal existente en cada país, los procesos de exportación, reducir o eliminar los impuestos y aranceles a la exportación, y evitar imponer cargos fijos (derechos de trámite aduanal) a

85 · El portal del BID conexiontal.iadb.org, enfocado en noticias y comentarios de actualidad, cumple ya con parte de esta propuesta.

esta actividad. Los cargos fijos imponen un sobre costo importante a productos de bajo valor, inviabilizando en muchos casos la operación.

La naturaleza de esta iniciativa es intrínsecamente regional y requiere la existencia de foros de discusión y trabajo. Por tanto, necesitaría ser adoptada por alguno de los organismos existentes. Habiendo ya emitido varias recomendaciones y directrices en esta línea⁸⁵, probablemente el dueño natural sería la Organización Mundial de Aduanas, a través de su oficina regional (Región de la OMA para América del Sur, América del Norte, América Central y el Caribe), pero es una iniciativa cuyo motor que puede incorporarse de manera sencilla dentro de otros organismos internacionales tales como la CEPAL y el BID. La implementación es complicada, pero la creación de directrices y recomendaciones es un primer paso hacia la homologación.

Recomendación 4.

Facilitar la implementación de un proceso de logística inversa eficiente: Una parte fundamental de la propuesta de valor de las empresas que se dedican al comercio electrónico es la posibilidad de que el cliente devuelva el producto. Las devoluciones que cruzan fronteras son complicadas, demoradas y caras, por lo que generalmente se hace la pretensión de la devolución pero el producto no regresa al punto de origen. Los productos son donados, destruidos y, en ocasiones, colocados en mercados alternos; aunque ésta puede ser la solución más sencilla para productos de bajo precio, no es una solución óptima. Dependiendo de cómo se efectuó la venta, la pérdida es asumida por el vendedor o por la plataforma de venta.

En un proceso de logística inversa están involucrados al menos dos grupos de actores: la empresa de entrega (o un equivalente con la que el vendedor o plataforma tenga contratado el servicio) y dos aduanas. Dados los montos involucrados, la complejidad de un proceso de esta naturaleza y la relación de costo-beneficio, no debería esperarse un volumen grande de transacciones; sin embargo, este proceso debe estar bien definido y funcionar para que la propuesta de valor del comercio electrónico transfronterizo sea equiparable a la del comercio electrónico local y no sea una barrera a la adopción. Para las empresas de logística y las aduanas, a pesar de que los costos varían sustancialmente de país a país, los ingresos adicionales por el crecimiento del comercio electrónico transfronterizo probablemente superarán los costos de implementar un proceso de esta naturaleza. Un proceso de logística inversa robusto debe contar con al menos las siguientes características:

- El despacho de exportación de regreso al país de origen debe ser sencillo y rápido a través de un canal definido dedicado.

86 · Por ejemplo, las directrices para la implementación de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE) (*Building Single Window Environment (SWE), Resource material*)

- El proceso de importación al país de origen debe definirse considerando que el producto es una devolución (equivalente a una “reimportación”), por lo que también debe ser sencillo y expedito y estar exento de impuestos y aranceles. En aquellos casos en los que se pagó un impuesto a la exportación, éste debería ser reembolsado.
- El trámite no debería causar pagos de derechos, aranceles e impuestos. Si la importación generó un pago de aranceles e impuestos, éstos deberían ser reembolsados, ya que el producto no permanece en el país y deja de cumplir con el concepto básico que sustenta el pago de impuestos al consumo. Sólo podría justificarse un cobro por el uso de la infraestructura aduanal (típicamente, los “derechos”).
- El proceso de logística inversa para el comercio electrónico debe modelarse en casos de éxito a nivel mundial. Por ejemplo, la International Post Corporation (IPC⁸⁷), una asociación de 25 operadores postales mayoritariamente de Europa, pero a la cual también pertenecen Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, implementó desde 2010 un proceso de logística inversa para el comercio electrónico (*Easy Return Solution for e-Commerce Parcels*). La solución está basada en una plataforma (*IPC Common Return Platform – CRP*) a través de la cual colaboran los operadores postales participantes para regresar al lugar de origen los productos devueltos sin costos adicionales. La doble guía emitida en el origen (que contempla la entrega y la potencial devolución) implica un retorno prepago.

Por la naturaleza de esta iniciativa, es claro que varias partes deben estar involucradas. Las autoridades de ambos países deberán facilitar que el proceso pueda ser implementado a través de definir un carril exclusivo y un proceso para la devolución de derechos, impuestos y aranceles. Por otro, los operadores postales deben coordinarse entre ellos y con sus aduanas para poner en marcha el proceso de devolución. Los operadores logísticos privados serían usuarios de las facilidades prestadas por las administraciones aduaneras y podrán entrar en acuerdos con los operadores postales o implementar su propio proceso.

Recomendación 5.

Minimizar las restricciones a los flujos de datos transfronterizos: Junto con el crecimiento acelerado de la penetración de internet surgió la necesidad de velar por el buen uso de los datos personales. Como internet nació como una tecnología sin fronteras, los datos pueden, al menos desde una perspectiva técnica, fluir fácilmente de un país a otro. Sin embargo, la protección de datos persona-

87 · www.ipc.be

les es una preocupación cada vez más relevante para gobiernos y personas. Un número creciente de países de América Latina ha venido suscribiendo acuerdos bilaterales o multilaterales que abordan este tema, en específico sobre el comercio electrónico, los datos asociados y el flujo transfronterizo. Estos marcos se han ajustado principalmente a las prioridades de las contrapartes y no a una definición ex ante de los objetivos perseguidos por los países latinoamericanos. Como cada país busca un objetivo distinto al establecer su regulación interna respecto a la protección de datos personales y su flujo, se debe buscar que estos objetivos puedan ser cumplidos sin afectar la realización de actividades económicas en línea. Por lo tanto:

- Se debe establecer un marco que permita el libre flujo de datos entre países que sea lo suficientemente flexible para no afectar la realización de actividades económicas en línea.
- El marco debe permitir establecer las regulaciones de cada país con base en sus propios objetivos de política, sin que éstos se conviertan en una restricción comercial no arancelaria. Los esquemas contemplados en el Sistema de Reglas de Privacidad Transfronterizas (CBPR, por sus siglas en inglés) de APEC y en el Acuerdo de Asociación Transpacífico Amplio y Progresivo (CPTPP, por sus siglas en inglés) pueden utilizarse como marco de referencia. Este último es suficientemente flexible para que cada país adapte su política de protección de datos, a la vez que permite el flujo transfronterizo de datos para la realización de actividades comerciales.
- Para poder implementar sistemas de este tipo, es necesario establecer de manera conjunta una serie de principios de protección de datos que las empresas deben seguir, con el objetivo de minimizar el incremento de costos derivado de cumplir con la heterogeneidad de las regulaciones y permitir la interoperabilidad internacional.
- En aras de acelerar el desarrollo del marco, es recomendable seguir los lineamientos que la OCDE ha publicado al respecto o el Marco de Privacidad de APEC.
- Los países deben preferir establecer condiciones que garanticen la protección de datos que se encuentre en su territorio y coordinarse con los socios comerciales para que ellos establezcan medidas en este mismo sentido. Se debe evitar establecer alguna obligación de geolocalización de los datos, ya que ésta es una restricción que aumenta los costos para los participantes. La seguridad de los datos no está relacionada con su ubicación sino con las medidas, criterios y protocolos adoptados por los gobiernos y los detentadores para salvaguardarlos.

- Uno de los elementos indispensables para la adopción del comercio electrónico por parte de los consumidores (entendidos éstos en sentido amplio como personas, empresas, gobierno, etc.) es la confianza respecto al uso que se le dé a su información. En este sentido, la adopción de marcos que den certidumbre a los consumidores de que el uso de sus datos será para los fines para los cuales fueron recabados ayudará a crear la confianza en el sistema. Lo anterior permitirá aumentar la disponibilidad de datos a transferir, lo que mejorará los procesos que dependen de esta información para proporcionar sus servicios.

6.3

RECOMENDACIONES ENFOCADAS EN REDUCIR LOS CUELLOS DE BOTELLA LOCALES QUE REQUIEREN ÚNICAMENTE ESFUERZOS INTERNOS EN CADA PAÍS

Recomendación 6.

Emprender un programa integral de modernización de las aduanas: La importación de la mercancía es el eslabón del proceso de logística del comercio electrónico transfronterizo que más demora. Dado que la elasticidad al tiempo es negativa (es decir, una reducción en el tiempo de completamiento de una transacción se refleja en una mayor demanda), agilizar los tiempos en aduanas deberá funcionar como promotor del comercio electrónico transfronterizo. Dada la relevancia de este cuello de botella, en todos los países de la región existe la necesidad de emprender un programa integral de modernización de sus aduanas con objetivos múltiples: garantizar la seguridad de las fronteras, disminuir el tiempo de despacho, reducir la importación de mercancías restringidas, aumentar la eficacia en la recaudación y evitar la evasión fiscal. Aunque la situación y las necesidades varían de manera importante entre los diferentes países, algunas de las acciones que estos programas deberían considerar y que pudieran tener impacto en el corto plazo pueden mencionarse las siguientes:

- Continuar invirtiendo en tecnología para el sorteo físico y aumentar las capacidades de inspección no intrusiva.
- Facilitar el predespacho aduanero, incluyendo la determinación y pago de impuestos antes del embarque.
- Simplificar al máximo el proceso de “despacho acelerado”, sin por eso descuidar la efectividad.
- Migrar a un sistema totalmente electrónico que prescinda de documentación física.
- Implementar sistemas compartidos de intercambio de información entre aduanas, de tal manera que los productos puedan ser liberados antes de

su arribo al país de destino. Cabe mencionar que este tema está siendo abordado dentro de la UPU en el proyecto ORE (Operational Readiness for Ecommerce) y discutido dentro del marco de la UPAEP⁸⁸ bajo el acrónimo POCE (Proyecto para la Preparación Operativa de Comercio Electrónico) desde 2017, pero los avances han sido disímiles a lo largo de la región.

- Implementar un sistema de alarmas y notificaciones, tanto para uso interno de la aduana como para mantener informados a los clientes (compradores y vendedores).
- Acelerar el proceso de certificación de “operadores económicos autorizados” (OEA) y aumentar la profundidad de los programas.
- Promover la existencia de programas de reconocimiento mutuo de “operadores económicos autorizados”.
- Continuar mejorando las ventanillas únicas para el comercio exterior (VUCE) y los sistemas de gestión portuaria (PCS), procurando maximizar la interoperabilidad tanto interna a cada país como entre diferentes países.
- Homologar los requisitos mínimos de las facturas (“factura electrónica”).
- Reducir las necesidades de contratación de agentes aduanales, permitiendo a las empresas courier fungir como tal. Actualmente existen restricciones basadas en montos máximos para poder realizar internaciones sin la necesidad de un agente aduanal; estos montos podrían ser incrementados para couriers y empresas postales. Esto no implica prescindir del cobro de aranceles, derechos e impuestos, sino que permite que un mayor número de importaciones sea sujeto de despachos simplificados.
- Definir un amplio catálogo de casos en los que el producto puede ser liberado antes del pago de impuestos. Una gran cantidad de consumidores potenciales son empresas formales y personas físicas registradas ante el fisco, generalmente cautivos y que contribuyen de manera constante. Ante la tendencia hacia la consolidación fiscal de los diferentes contribuyentes, bajo ciertas condiciones, la probabilidad de impago es mínima.



⁸⁸ · La Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP) es un organismo internacional intergubernamental formado por 28 miembros dedicados a promover la cooperación técnica entre los operadores postales de los países miembros. Busca garantizar la integración de sus acciones y estrategias con aquellas de la UPU y otros organismos internacionales involucrados en el servicio postal.

Recomendación 7.

Repensar el rol de las empresas postales para potenciarlas al nuevo entorno: Las empresas de correos (“operadores designados” ante la UPU) no sólo son las que tienen la mayor cobertura de entrega en cada uno de los países, sino que además esta cobertura, debido a la red de alianzas con las empresas homólogas en la mayoría los países, es de alcance prácticamente universal. De forma generalizada, estas empresas han venido sufriendo un deterioro gradual debido a falta de inversión, insuficiencia tarifaria, candados por su condición de empresa pública, competencia en nichos rentables y obligaciones de cobertura universal. Son varias las oportunidades que pueden emprenderse, de manera aislada o dentro de un plan de modernización, pero es indudable que el volumen del negocio tradicional de las empresas de correos (correspondencia, estados de cuenta de servicios y entidades financieras, publicidad e impresos periódicos tales como revistas), que ha sido la columna vertebral de su existencia, está en declive, al mismo tiempo que la demanda por entrega de paquetería generada por el comercio electrónico está en ascenso acelerado. Las empresas postales requieren transformarse a esta nueva realidad y parte importante de esta transformación deberá ser promovida por el Estado. Por un lado, los operadores designados deben emprender una serie de acciones que podrán tener efectos en el corto plazo. Muchas de estas acciones o bien requerirán de inversión o de guía por parte de los gobiernos, ya que los correos son empresas ligadas a ellos:

- Crear en las empresas de correos un área específica dedicada a dar servicio al comercio electrónico. Independiente de las atribuciones que le fueran dadas, áreas dedicadas permiten aumentar el foco en la actuación y en el desarrollo de productos e iniciativas para el segmento.
- Repensar y redefinir las estructuras tarifarias, buscando, dentro de lo legalmente posible, diferenciar las tarifas dependiendo del origen y el destino (deaveraging tarifario), así como del volumen. Esto significa entender correctamente los costos asociados a los servicios y dirigir las subvenciones y subsidios a donde son necesarios. Está bien entendido que la obligación de tarifas uniformes cuando los costos asociados son altamente variables en un ambiente donde la competencia puede ser selectiva en algún nicho específico genera distorsiones y reduce la viabilidad a largo plazo; un sistema con subsidios cruzados internos no es sostenible bajo la estructura de mercado existente. La necesidad recurrente creciente de transferencias gubernamentales a las empresas postales demuestra el problema tanto en América Latina como en el resto del mundo.
- Implementar rastreo electrónico continuo. Actualmente, la mayoría de los correos cuenta con sistemas precarios e incompletos de rastreo.

- Incrementar y expandir la cobertura del servicio de casillas y puntos de recolección (p.ej., tiendas de barrio, tiendas de misceláneos en localidades pequeñas, grandes superficies o tiendas de autoservicio), tanto propias como en alianza con terceros. En América Latina es común que no se encuentren personas en los domicilios para recibir la mercancía y que no exista un lugar seguro para depositarlos. Eso genera múltiples intentos de entrega, aumento en los costos e insatisfacción de los clientes. De acuerdo con estimaciones recabadas durante las entrevistas, sólo aproximadamente 5% de los domicilios cuentan con infraestructura para recibir paquetería en cualquier momento (principalmente, buzones postales seguros de tamaño adecuado o personal de seguridad).
- Implementar integraciones tecnológicas con las plataformas de comercio electrónico para facilitar la gestión de los envíos.
- Definir un proceso eficiente de logística inversa, pudiendo fungir como “carrier of last resort” para tales efectos y ofrecer a terceros (p.ej., couriers) este servicio. La variable de tiempo es sustancialmente menos relevante en una devolución, por lo que la red internacional de acuerdos de las empresas postales puede jugar un papel relevante (ver recomendación 4).
- Ofrecer servicios de valor agregado al transporte de paquetes (p.ej., etiquetado, empaquetamiento, reempaquetamiento, almacenamiento). Es importante resaltar que estos servicios deben formar parte de una estrategia integral de transformación y no ser ofrecidos de manera aislada, ya que pueden funcionar de distractores; es decir, es necesario “cubrir lo básico correctamente”⁸⁵ antes de embarcarse en otras actividades.

Por otro lado, es necesario repensar cómo maximizar el impacto de los correos en el desarrollo nacional partiendo del hecho de que estas empresas tienen activos difícilmente replicables y que pueden funcionar como sustento para el desarrollo de nuevas empresas y el lanzamiento de nuevas iniciativas. Dentro de este concepto debe mencionarse la posibilidad de la apertura de la red dorsal y de última milla en términos económicamente viables y no discriminatorios, en la modalidad de mayoreo, que no sólo aumente las economías de escala de sus operaciones sino que éstas puedan ser transferidas parcialmente a terceros y se reduzcan las barreras de entrada. Dada la situación actual de los operadores designados en la región, la entrada de nuevos competidores tiene un valor marginal mayor para la economía que en países donde las empresas postales han tenido un desempeño adecuado a las necesidades del mercado. Todo papel de

89 · Traducción libre de “get the basics right”.

los correos, sin embargo, debe estar sujeto a reglas de neutralidad competitiva, de tal manera que se minimicen las distorsiones que la propiedad pública de estas empresas pudieran causar.

Recomendación 8.

Evitar aplicar regulación onerosa ex ante a las plataformas de entrega local: A pesar de que existen varias empresas de entrega de “última milla” en toda la región, muchas de ellas son locales y difícilmente tienen escala suficiente. La imposición de regulaciones excesivas no desaparece este tipo de servicio, sino que lo empuja a la informalidad. Con el surgimiento de plataformas de entrega local producto de la “economía compartida”, varias empresas menores que operan en condiciones subóptimas (“subescala”) o que son competitivas únicamente por operar en la informalidad, deberán ver su modelo de negocios amenazado o bien serán sujetas de ser compradas. Los modelos de estas plataformas son disruptivos y pueden transformar radicalmente una industria madura haciéndola más eficiente.

Sin embargo, la historia reciente muestra los potenciales efectos negativos que estas plataformas podrían generar, tanto de aversión por grupos que ven sus intereses afectados como por posibles prácticas laborales y de actuación que podrían no estar alineadas en su totalidad con la regulación local. Para reducir estos potenciales efectos negativos, deberían ser definidas directrices no vinculantes de actuación en el manejo de los recursos humanos, las características de los vehículos (automóviles, furgonetas, motocicletas, bicicletas) y un código general de conducta. Aunque lo ideal sería que esto fuese desarrollado por las propias empresas en un ejercicio de autorregulación, existen pocos incentivos para que así suceda, por lo que probablemente deben ser las autoridades las que promuevan este ejercicio. Una iniciativa de este tipo genera incentivos para una actuación acorde a las expectativas, evita imponer costos regulatorios y permite el crecimiento de esta modalidad de servicio con mayor certidumbre jurídica. Las directrices deben de ser un indicador claro de hacia dónde podría inclinarse la regulación en caso de que la autorregulación no funcione. No está de más puntualizar que, como empresas que prestan servicios locales con insumos locales, deben estar sujetas al pago de impuestos sobre el consumo (típicamente IVA), sobre los beneficios netos y sobre el ingreso de los trabajadores (impuesto sobre la renta), así como cumplir con la legislación laboral vigente en cada país.





REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ADC. *El Sistema de Protección de Datos Personales en América Latina. Oportunidades y desafíos para los derechos humanos*. Vol. I. Argentina: ADC por los Derechos Civiles, 2006.
- Aghion, Philippe, y Peter Howitt. "A Model of Growth Through Creative Destruction". *Econometrica* 60, núm. 2 (1992): 323-51. <https://doi.org/10.2307/2951599>.
- ALADI. "Estudio sobre los Programas Operador Económico Autorizado en los Países Miembros de la ALADI". ALADI, 2019.
- AliResearch y Accenture. "Global Cross Border B2C e-Commerce Market 2020: Report highlights & methodology sharing", 2016.
- Anderson, James E., y Eric van Wincoop. "Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle". *The American Economic Review* 93, núm. 1 (2003): 170-92.
- APEC. "Fostering an Enabling Policy and Regulatory Environment in APEC for Data-Utilizing Businesses". Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), 2019.
- ——. "Privacy Framework". Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), 2005.
- Barro. "Economic growth in a cross section of countries". *Quarterly Journal of Economics* CVI, núm. may (1991): 407-44.
- ——. "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study". Working Paper. Working Paper Series. National Bureau of Economic Research, agosto de 1996. <https://doi.org/10.3386/w5698>.
- Barro, Robert J, y X. Sala-i-Martin. *Economic Growth*. Boston: McGraw Hill, 1995.
- Bauer, Matthias, Hosuk Lee-Makiyama, Erik van der Marel, y Bert Vershelde. "The Costs of Data Localisation: Friendly Fire on Economic Recovery". ECIPE OCCASIONAL PAPER. European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2014.
- BCG. "Greasing the Wheels of the Internet Economy". Boston Consulting Group, 2014.
- BlackSip. "BalckIdex: Reporte del Ecommerce en Colombia". Colombia: BlackSip, 2019.
- ——. "Reporte de industria: El eCommerce en México 2019-2020". México: BlackSip, 2019.
- CAPEC. "De *mínimis* thresholds in APEC." *World Customs Journal*. Volume 6, Number 1. Marzo 2012.
- Casalini, Francesca, Javier López González, y Evdokia Moïsé. "Approaches to Market Openness in the Digital Age". *OECD Trade Policy Papers*. París: OECD, 2019.

- Casalini, Francesca, y Javier López González. “Trade and Cross-Border Data Flows”. OECD Trade Policy Papers. OECD, 2019.
- Castro, Daniel, y Alan McQuinn. “Cross-Border Data Flows Enable Growth in All Industries”. Information Technology & Innovation Foundation, 2015.
- CEFACT/ONU. “Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window to enhance the efficient exchange of information between trade and government”, Ginebra, 2005.
- CEPAL. “Mercado digital regional. Aspectos estratégicos”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.
- ——. “Perspectivas del Comercio Internacional para América Latina y el Caribe, 2018”. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018.
- Choi, Changkyu, y Myung Hoon Yi. “The effect of the Internet on economic growth: Evidence from cross-country panel data”. *Economics Letters*, núm. 105 (2009).
- Contreras Huerta, Rodrigo Andrés. “Cómo promover el comercio electrónico en América Latina y el Caribe”. Inter-American Bank. Más allá de las fronteras (blog), 2018.
- Correos Chile. “Reporte integrado”. Correos Chile. 2019, s/f.
- Cory, Nigel. “Cross-Border Data Flows: Where Are the Barriers, and What Do They Cost?”. Information Technology & Innovation Foundation, 2017.
- ——. “Surveying the Damage: Why We Must Accurately Measure Cross-Border Data Flows and Digital Trade Barriers”. Information Technology & Innovation Foundation, 2020.
- Cory, Nigel, y Daniel Castro. “Elaboración de una agenda comercial digital abierta e innovadora para América Latina”. Information Technology & Innovation Foundation, 2018.
- Daude, Christian. “Understanding Solow Residuals in Latin America”. *Economía* 13, núm. 2 (2013): 109–38.
- Djankov, Simeon, Caroline Freund, y Cong S. Pham. “Trading on Time”. *Review of Economics and Statistics* 92, núm. 1 (2010): 166–73. <https://doi.org/10.1162/rest.2009.11498>.
- ECIPE. “Digital Trade Restrictiveness Index”. European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2018.
- Ecommerce Foundation. “Ecommerce Report: LATAM 2019”. Ecommerce Foundation, 2019.
- ——. “Global B2C E-commerce Report 2016”. Ecommerce Foundation, 2016.
- ——. “Latin America B2C E-commerce Report 2015”. Ecommerce Foundation, 2015.
- eMarketer. “Worldwide Retail Ecommerce Sales: Emarketer’s Updated Estimates and Forecast Through 2019”. New York: Emarketer, 2016.
- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. (2019). “Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa – 2018”
- Fefer, Rachel F. “Data Flows, Online Privacy, and Trade Policy”. Congressional Research Service, 2019.
- Ferracane, Martina F. “Restrictions on Cross-Border data flows: a taxonomy”. ECIPE WORKING PAPER. European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2017.

- Ferracane, Martina Francesca, y Erik van der Marel. “Do Data Policy Restrictions Inhibit Trade in Services? Martina Francesca”. EUI Working Papers. European University Institute, 2019.
- Freund, Caroline, y Nadia Rocha. “What Constrains Africa’s Exports?” *The World Bank Economic Review* 25, núm. 3 (el 1 de enero de 2011): 361-86. <https://doi.org/10.1093/wber/lhr016>.
- Gayá, Romina. “El comercio electrónico y la inserción internacional de América Latina y el Caribe”. *Conexión Intal* (blog), 2015. <http://conexionintal.iadb.org/2015/10/15/el-comercio-electronico-y-la-insercion-internacional-de-america-latina-y-el-caribe/>.
- Giordano, Paolo. “Más allá de la recuperación: la competencia por los mercados en la era digital”. Monitor de Comercio e Integración 2017. Inter-American Development Bank (IDB), 2017.
- Global Payments. “Top 10 Fastest Growing Global E-Commerce Markets 2018”. Global Payments, 2018.
- GSMA. “Flujos transfronterizos de datos Materializando los beneficios y eliminando las barreras Septiembre de”. GSMA, 2018.
- Hausman, Warren H., Hau L. Lee, y Uma Subramanian. “The Impact of Logistics Performance on Trade”. *Production and Operations Management* 22, núm. 2 (2013): 236-52. <https://doi.org/10.1111/j.1937-5956.2011.01312.x>.
- Herreros, Sebastian. “La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales Algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe”. serie Comercio Internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.
- Holloway, S. “De minimis thresholds in APEC”. *World Customs Journal* 6 (el 1 de enero de 2012): 31-62.
- Hummels, David. “Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization”. *Journal of Economic Perspectives* 21, núm. 3 (septiembre de 2007): 131-54. <https://doi.org/10.1257/jep.21.3.131>.
- Hummels, David L., y Georg Schaur. “Time as a Trade Barrier”. *The American Economic Review* 103, núm. 7 (2013): 2935-59.
- Huria, Ankur. “Facilitating Trade and Logistics for E-Commerce. Building Blocks, Challenges and Ways Forward”. The World Bank, 2019.
- ICC. “Trade in The Digital Economy A Primer on Global Data Flows for Policymakers”. París: International Chamber of Commerce, sf.
- INAI. “Sistema de Reglas de Privacidad Transfronteriza (CBPRs)”. Instituto Nacional de Acceso a la Información, 2013.
- Kathuria, Rajat, Mansi Kedia, Gangesh Varma, y Kaushambi Bagchi. “Economic Implications of Cross-Border Data Flows”. ICRIER, 2019.
- Katz, Raul, y Fernando Callorda. “The economic contribution of broadband, digitization and ICT regulation Econometric modelling for the Americas”. International Telecommunication Union (ITU), 2019.
- Koutroumpis, Pantelis. “The economic impact of broadband: evidence from OECD countries”. UK: OFCOM, 2018.
- Leviathan Security Group. “Quantifying the Cost of Forced Localization”. Leviathan Security Group, 2015.

- López González, Javier, y Janos Ferencz. “Digital Trade and Market Openness”. OECD Trade Policy Papers. OECD, 2018.
- López González, Javier, y Marie-Agnes Jouanjean. “Digital Trade: Developing a Framework for Analysis”. OECD Trade Policy Papers. OECD, 2017.
- Lucas, Robert E. “On the Mechanics of Economic Development”. *Journal of Monetary Economics* 22, núm. 1 (el 1 de julio de 1988): 3-42. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7).
- Mattoo, Aaditya, y Joshua P Meltzer. “International Data Flows and Privacy: The Conflict and Its Resolution”. Policy Research Working Paper. World Bank Group, 2018.
- Maurseth, Per Botolf. “The Effect of the Internet on Economic Growth: Counter-Evidence from Cross-Country Panel Data”. *Economics Letters* 172 (noviembre de 2018): 74-77. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2018.08.034>.
- McCallum, John. “National Borders Matter: Canada-U.S. Regional Trade Patterns”. *The American Economic Review* 85, núm. 3 (1995).
- McKinsey Global Institute. “Global flows in a digital age: How trade, finance, people, and data connect the world economy”. McKinsey Global Institute, 2014.
- Meijers, Huub. “Does the internet generate economic growth, international trade, or both?” *International Economics and Economic Policy*, núm. 11 (2013): 137-63.
- Meltzer, Joshua P. “A Digital Trade Policy for Latin America and the Caribbean”. Inter-American Development Bank (IDB), 2018.
- ———. “Cybersecurity, digital trade, and data flows. Re-thinking a role for international trade rules”. Global Economy & Development, 2020.
- ———. “Maximizing the Opportunities of the Internet for International Trade”. World Economic Forum, 2016.
- Meltzer, Joshua P, y Peter Lovelock. “Regulating for a Digital Economy. Understanding the Importance of Cross-Border Data Flows in Asia”. Global Economy & Development, 2018.
- MGI. “Digital Globalization: The New Era of Global Flows”. McKinsey Global Institute, 2016.
- National Board of Trade. “No Transfer, No Trade. The Importance of Cross-Border Data Transfers for Companies Based in Sweden”. Suecia: Kommerskollegium, 2014.
- OECD. “THE OECD PRIVACY FRAMEWORK”. OECD, 2013.
- ———. “Trade and cross-border data flows”. trade policy brief. OECD, 2019.
- ———. “Trade in the Digital Era”. OECD Going Digital Policy Note. París: OECD, 2019.
- Osnago, Alberto, y Shawn W. Tan. “Disaggregating the Impact of the Internet on International Trade”. World Bank Group, WPS7785.
- Prats Cabrera, Joan, y Pau Puig Gabarró. “Telecommunications Governance: Toward the Digital Economy”. Inter-American Development Bank (IDB), 2017. <https://publications.iadb.org/en/telecommunications-governance-toward-digital-economy>.
- Rich, Cynthia. “A Look at New Trends: Data Privacy Laws in the Western Hemisphere (Latin America, Caribbean and Canada) Continue to Evolve”. *Privacy and Security Law Report*, 2017.
- Ritter, Jay R. “Initial Public Offerings: Updated Statistics on LongRun Returns”. War-rington College of Business, University of Florida, 2017.

- Romer, Paul M. "Increasing returns and long run growth". *Journal of Political Economy* 99, núm. June (1986): 500-521.
- ———. "Capital, Labor, and Productivity". *Brookings Papers on Economic Activity*. Microeconomics 1990 (1990): 337-67. <https://doi.org/10.2307/2534785>.
- Sepomex, "amplía Correos de México su cobertura a más de dos millones de personas" comunicado de Prensa disponible en: <https://www.gob.mx/correosdemexico/prensa/amplia-correos-de-mexico-su-cobertura-a-mas-de-dos-millones-de-personas-25559>, 2015.
- Suominen, Kati. "Accelerating Digital Trade in Latin America and the Caribbean". *Inter-American Development Bank (IDB)*, 2017.
- ———. "El comercio digital en América Latina ¿Qué desafíos enfrentan las empresas y cómo superarlos?" *Comercio Internacional* 145. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.
- ———. "Fuelling Trade in the Digital Era: Policy Roadmap for Developing Countries". *International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)*, 2017.
- Thorrens, J.D. *La ventanilla única de comercio exterior. ¿Cuánto aporta a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas?*. CORPYME, CEPAL, 2019. En <http://hdl.handle.net/11362/45395>
- UNCTAD. "Ciberlegislación y regulación para promover el comercio electrónico: estudios de casos y análisis de experiencias". UNCTAD, 2015.
- ———. "El valor y el papel de los datos en el comercio electrónico y la economía digital y sus implicaciones para el comercio y el desarrollo inclusivos". UNCTAD, 2019.
- UPU. *La red postal, actor de desarrollo socio-económico en América Latina. Plan de desarrollo regional 2017-2020.*, 2017.
- WEF. "Enabling Trade Valuing Growth Opportunities". *World Economic Forum*, 2013.
- World Bank. "World Development Report 2016: Digital Dividends". *World Bank*, 2016.
- ———. "World Development Report 2021 Data for Better Lives Concept Note". *The World Bank*, 2020.
- World Customs Organization. "International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures", 1999.
- World Economic Forum. "Exploring International Data Flow Governance Platform for Shaping the Future of Trade and Global Economic Interdependence". *World Economic Forum*, 2019.
- WTO. "Trade Facilitation Agreement". *World Trade Organization*, 2014.
- ———. "World Trade Report 2018". *World Trade Organization*, 2018.