

Recuperación Económica tras la Pandemia Covid-19

Empoderar a América Latina y el Caribe
para un mejor aprovechamiento del
comercio electrónico y digital

Bernardo Díaz de Astarloa
Nanno Mulder
Sandra Corcuera Santamaria
Winfried Weck
Lucas Barreiros
Rodrigo Contreras Huerta
Alejandro Patiño
Marcee Gómez (Coordinadora)

División de Comercio e Inversión
Sector de Integración y Comercio

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-00881

Septiembre 2021

Recuperación Económica tras la Pandemia Covid-19

Empoderar a América Latina y el Caribe para un mejor aprovechamiento del comercio electrónico y digital

Bernardo Díaz de Astarloa
Nanno Mulder
Sandra Corcuera Santamaria
Winfried Weck
Lucas Barreiros
Rodrigo Contreras Huerta
Alejandro Patiño
Marcee Gómez (Coordinadora)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Programa Regional (ADELA) de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS)
Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)

<http://www.iadb.org>

Publicación de las Naciones Unidas, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V y Banco Interamericano de Desarrollo.
ISBN: 978-9962-732-05-1 (versión pdf)
CEPAL número de referencia: LC/TS.2021/51
Copyright © Naciones Unidas, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V y BID, 2021
Todos los derechos reservados

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de sus respectivas Organizaciones.

RECUPERACIÓN ECONÓMICA TRAS LA PANDEMIA COVID-19

Empoderar a América Latina y el Caribe para
un mejor aprovechamiento del comercio
electrónico y digital



Konrad Adenauer Stiftung

Programa regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con América Latina (ADELA)

Albrook n° 16

Calle Las Magnolias Ancón, Panamá

Teléfono: (+507) 387 4470

Correo electrónico: info.adela@kas.de

<https://www.kas.de/de/web/regionalprogramm-adela>

Konrad Adenauer Stiftung (KAS) ha establecido el Programa Regional «Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con América Latina» (ADELA) con sede en Panamá. Este programa tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la cooperación entre las democracias liberales de América Latina, Europa y otras regiones del mundo, así como proporcionar espacios de diálogo entre los diferentes actores. Entre los destinatarios se encuentran representantes de gobiernos y parlamentos nacionales, organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil organizada y el sector económico. Este documento fue elaborado en el marco de un acuerdo de cooperación con la Konrad Adenauer Stiftung, Programa Regional ADELA y CEPAL, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Las opiniones expresadas en este documento, que se ha reproducido sin edición formal, son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las respectivas Organizaciones.

Publicación de las Naciones Unidas, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V y Banco Interamericano de Desarrollo
ISBN: 978-9962-732-05-1 (versión pdf)

CEPAL número de referencia: LC/TS.2021/51

Copyright © Naciones Unidas, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V y BID, 2021

Todos los derechos reservados

Impreso en Ciudad de Panamá, Panamá

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Prefacio.....	05
Agradecimientos.....	07
Resumen ejecutivo.....	08
Introducción.....	12
 Parte I	
<i>Panorama mundial de las tendencias y políticas para habilitar el comercio electrónico y el comercio digital en una recuperación post-pandemia</i>	
1 Introducción.....	15
2 Tendencias mundiales.....	17
Panorama del comercio electrónico mundial antes de la pandemia.....	18
Tendencias mundiales del comercio electrónico durante la pandemia.....	20
3 Impacto de la pandemia y respuestas de política.....	24
Evaluación de la preparación para el comercio electrónico y formulación de estrategias.....	26
Infraestructura y servicios TIC.....	27
Pagos.....	29
Facilitación del comercio y logística.....	31
Marcos legales y regulatorios.....	34
Desarrollo de habilidades.....	36
Financiamiento.....	37
Las mujeres en el comercio electrónico.....	38
4 Comentarios finales.....	40
Referencias.....	42
Notas.....	46

Parte II

Avances y desafíos en el comercio electrónico y digital en América Latina y el Caribe durante la pandemia de COVID-19

5 Introducción.....	49
6 Tendencias recientes.....	54
Tendencias antes de 2020 en América Latina y el Caribe.....	56
Tendencias recientes de 2020 en medio de la pandemia de COVID-19.....	61
7 Desafíos.....	79
8 Análisis de las respuestas de política.....	102
Estrategias e instituciones nacionales para desarrollar y apoyar el comercio electrónico...	104
Respuestas de política para mejorar la conectividad digital y la preparación electrónica.....	106
Respuestas de política para facilitar el comercio y la logística.....	113
Respuestas de política relacionadas con el entorno regulatorio y el marco jurídico.....	116
9 El camino hacia adelante.....	118
Referencias.....	125
Notas.....	133

PREFACIO

Para abril de 2021 había pasado más de un año desde que se detectó el primer caso de COVID-19 en América Latina y el Caribe. La propagación del virus en la región ha supuesto un reto para los sistemas de salud y ha perturbado la vida social y económica. La pandemia ha provocado una de las peores crisis de la historia reciente en una región en la que los países acababan de recuperarse de la crisis financiera internacional de 2008-2009. El distanciamiento social y las medidas de contención alteraron fuertemente los patrones de consumo y las operaciones comerciales de la población.

La aplicación de soluciones digitales para mantener los negocios y el consumo surgió como una respuesta natural para hacer frente al distanciamiento social y a las medidas restrictivas. Esto aceleró una tendencia que ya era incipiente en la región antes de la pandemia, pero lenta para los estándares de las economías desarrolladas. En particular, el comercio electrónico prosperó, lo que permitió a las empresas que habían abierto o reforzado los canales de venta digitales mientras se desarrollaba la pandemia mantenerse a flote y ser solventes durante la crisis.

La experiencia de algunos países en desarrollo al recurrir cada vez más a las soluciones digitales para responder a la primera oleada de la pandemia del COVID-19 demostró el potencial del comercio electrónico para impulsar un crecimiento económico resiliente y facilitar la integración económica. Sin embargo, también puso de manifiesto los retos que aún quedan por resolver para superar las brechas digitales y garantizar que el crecimiento del comercio electrónico reduzca las desigualdades, en lugar de acentuarlas.

Este contexto motivó un esfuerzo conjunto y coordinado de un grupo de socios de eTrade for all para evaluar el impacto global y regional de la pandemia en la adopción del comercio electrónico, especialmente entre los países en desarrollo. Esta evaluación también investigó los retos a los que se enfrentan las empresas y los consumidores, las respuestas de política de los gobiernos y las áreas prioritarias de trabajo en el futuro para aprovechar el comercio digital como un facilitador de la recuperación económica.

Esta iniciativa colectiva dio lugar a un conjunto de estudios regionales y a uno global dirigido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). El trabajo para este informe fue coordinado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el programa regional ADELA de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), y se benefició en gran medida de los debates en el contexto de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe eLAC2022.

Este informe muestra que América Latina y el Caribe se enfrentan a retos críticos de política de cara al futuro. Debe acelerar la transformación digital para permitir que las empresas y los

consumidores se adapten a una nueva normalidad y aprovechen la recuperación de la pandemia para crear economías más fuertes, y también abordar obstáculos presentes desde hace tiempo para la adopción de tecnologías digitales y la reducción de las brechas digitales. Éstas han impedido un crecimiento económico sostenido y equitativo incluso antes de que se produjera la pandemia. Esta crisis debería ser una llamada de atención para que los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los socios internacionales para el desarrollo se unan y adopten medidas conjuntas para avanzar en estrategias de comercio electrónico coherentes, a largo plazo y sostenibles que estén a la vanguardia de las agendas de desarrollo productivo nacionales y regionales. Así como las soluciones digitales permitieron a los países superar el papel cada vez más importante de la distancia en la configuración del consumo y los negocios en el contexto de esta pandemia, estas también deberían aprovecharse para aumentar la integración económica regional más allá de esta situación de emergencia.

La pandemia ha supuesto una oportunidad para que la región aproveche el potencial de los mecanismos de cooperación regional e internacional en materia digital para apalancar las iniciativas nacionales, abordar estratégicamente los desafíos comunes y aprender de las mejores prácticas. En este sentido, la Agenda Digital para América Latina y el Caribe eLAC2022 y su acuerdo para promover un mercado digital regional ofrece un mecanismo para mejorar el diseño y la aplicación de las políticas digitales en la región e impulsar los esfuerzos de cooperación regional para apoyar la transformación digital.

AGRADECIMIENTOS

Este informe ha sido coordinado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa Regional «ADELA» de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Forma parte de un proyecto mundial de varios socios de eTrade for all, dirigido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), para participar en una serie de estudios sobre la «Recuperación económica tras la pandemia Covid-19: Habilitar a los países en desarrollo para que aprovechen mejor el comercio electrónico y el comercio digital».

Fue preparado por un equipo dirigido conjuntamente por Nanno Mulder (CEPAL), Sandra Corcuera-Santamaria (BID) y Winfried Weck (KAS), en colaboración con Lucas Barreiros (BID), Rodrigo Contreras Huerta (BID) y Alejandro Patiño (CEPAL). El equipo coordinó su trabajo con Torbjörn Fredriksson y Sabrina Ielmoli (UNCTAD) en el marco de la iniciativa eTrade for all. El documento fue coordinado por Marcee Gómez (programa ADELA de la KAS). La edición fue realizada por Jessica Wolf y José Martín García Sanjines (BID), el diseño y maquetación por Axel Cubilla, la traducción por 1Global Translators, España.

Bernardo Díaz de Astarloa fue el consultor principal de este informe.

El informe se benefició de los comentarios y sugerencias de Christian Volpe Martincus. El Diálogo Empresarial de las Américas (ABD, por sus siglas en inglés) facilitó conversaciones fructíferas y valiosas con las principales partes interesadas del sector. Las entrevistas con operadores de aduanas y desarrolladores de políticas de determinados países también fueron fundamentales para comprender los retos y las medidas adoptadas durante la crisis de COVID-19. En particular, el informe se benefició de las conversaciones con Mariana Cañón Granados, Diego Casella, Daniel Cavalcanti, Alba Gómez Bayuelo, Piero Guasta Leyton, María Elena Lee Marasca, Virginia Medeiros, Julio Pertuze Salas, Diana Rey Vásquez, Fiorella Segredo, Fernando Sene, Alfredo Sollazo y Mauricio Vallejo Franco. Por último, varios representantes gubernamentales de la región de ALC colaboraron amablemente con el informe participando en una encuesta sobre «Iniciativas y respuestas de política para fomentar el comercio electrónico y el comercio digital durante la pandemia de COVID-19 en ALC», realizada durante septiembre y octubre de 2020.

El informe también se enriqueció de los comentarios y sugerencias realizados durante el taller «El auge del comercio electrónico en el marco de la pandemia y los retos hacia delante», que tuvo lugar dentro de la VII Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (23-26 de noviembre de 2020).

RESUMEN EJECUTIVO

América Latina y el Caribe (ALC) ha sido una de las regiones más afectadas por la pandemia de COVID-19. Las restricciones y otras intervenciones para reducir el contagio y preservar la salud pública han tenido un fuerte impacto en la economía. En 2020, el PIB regional experimentó una de las mayores caídas de la historia, con un PIB per cápita que descendió a los niveles de 2010. Esto provocó un importante aumento del desempleo, la informalidad y la pobreza. El comercio regional de bienes también cayó en 2020, aunque menos que durante la crisis financiera de 2008-2009. El turismo y el transporte internacional se vieron más afectados que durante la crisis anterior, mientras que el comercio de servicios basados en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y en la tecnología digital resistió mejor.

Las empresas y los consumidores se desplazaron masivamente hacia los canales digitales y en línea para eludir las medidas de distanciamiento social, continuar con las operaciones comerciales, asegurar las fuentes de ingresos y mantenerse solventes durante la pandemia. En pocos meses, la penetración del comercio electrónico en la región dio un salto de años, acelerando un lento proceso de transformación digital que se estaba produciendo antes del estallido del COVID-19.

Las transacciones comerciales digitales se dispararon, al igual que el número de personas que compró en línea. Esto ocurrió tanto en las plataformas electrónicas consolidadas como entre las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) tradicionales, que crearon sus propias tiendas en línea o desarrollaron canales de venta digitales en colaboración con plataformas de entrega. A medida que los consumidores evitaron las tiendas físicas, buscaron y compraron en línea con más frecuencia. En primer lugar, buscaron comprar artículos de salud. A medida que la pandemia se prolongó, los consumidores añadieron a sus compras en línea alimentos, productos electrónicos, muebles y equipos de fitness. El perfil socioeconómico de los consumidores en línea también cambió, y las compras electrónicas de los hogares con menores ingresos mostraron altas tasas de crecimiento. Los patrones de consumo de los servicios comercializados digitalmente también cambiaron drásticamente: las compras de viajes y turismo en línea cayeron drásticamente, mientras que la educación en línea, la transmisión de música y vídeo y los videojuegos se dispararon.

Mientras que el comercio electrónico doméstico registró tasas de crecimiento sin precedentes, los datos preliminares sugieren que el comercio electrónico transfronterizo de bienes en la región se vio afectado negativamente por la pandemia. Esto último ocurrió de forma extensa, ya que menos consumidores compraron en mercados extranjeros. La interrupción de todas las modalidades de viaje, en particular el transporte aéreo, parece haber sido la causa responsable de esta tendencia.

El impulso al comercio digital se vio frenado por importantes cuellos de botella en la región. Algunos desafíos fueron compartidos por la mayoría de los países del mundo, dada la magnitud

de la crisis, pero la mayoría reflejaron déficits estructurales que obstaculizan el comercio digital. A pesar de las diferencias sustanciales entre países, la región está detrás de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del Sudeste Asiático en cuanto a su preparación para participar y beneficiarse del comercio electrónico. En muchos países de ALC, el acceso a internet sigue siendo de baja calidad y costoso, con grandes diferencias entre las zonas rurales y urbanas. Las medidas de fomento del comercio carecen de coordinación entre las agencias fronterizas y los operadores privados, mientras que la adopción de nuevas tecnologías sigue siendo escasa. Además, la distribución de última milla es costosa y poco fiable. Los acuerdos preferenciales de comercio incluyen pocas disposiciones para facilitar el comercio digital, tanto de bienes como de servicios. La informalidad y la escasa inclusión financiera impiden la expansión de los pagos digitales, agravada por unos entornos regulatorios obsoletos. Persisten las deficiencias en las competencias digitales y la adopción de tecnologías digitales entre las empresas, especialmente las MIPYMES y las dirigidas por mujeres.

Durante 2020, varios gobiernos de ALC tomaron medidas para fortalecer la continuidad y la resiliencia de las empresas a través del comercio digital. Han implementado acciones para mejorar la conectividad digital y física, aumentar la disponibilidad y la adopción de herramientas digitales, fomentar la adopción de nuevas prácticas de trabajo y de negocios, y promover el desarrollo de habilidades y capacidades digitales. En la mitad de los países de ALC, estas acciones se tomaron dentro de una estrategia nacional previamente establecida para promover el comercio electrónico. Algunos gobiernos reasignaron recursos públicos para ampliar las iniciativas que se habían desarrollado antes de la pandemia, en lugar de lanzar otras nuevas. Otro 15% de los países desarrolló una nueva estrategia de comercio electrónico impulsada por la necesidad de responder a la pandemia. En muchos países, estas estrategias se enmarcan en programas digitales más amplios. Sin embargo, la amplitud y la profundidad de las estrategias nacionales varían sustancialmente de un país a otro. Sólo en unos pocos casos, los enfoques de las políticas reflejan un esfuerzo multidimensional y coordinado para promover el comercio electrónico.

La mayoría de los gobiernos apoyó a las MIPYMES que se volcaron al canal en línea por primera vez o que mejoraron su presencia en línea. Introdujeron sitios web especializados con oferta de orientación, información, recomendaciones y formación. En algunos países, los gobiernos introdujeron un mercado o una aplicación móvil para que las MIPYMES vendieran sus productos, junto con soluciones de pagos digitales. En otros países, se desarrollaron programas específicos para sectores concretos, como las industrias creativas o los servicios profesionales. Las asociaciones público-privadas fueron muy extendidas, tanto con grandes actores establecidos como con asociaciones empresariales locales. La mayoría de las iniciativas de apoyo a la participación de las empresas en el comercio digital se centró en el mercado doméstico. Sólo se identificaron algunas estrategias dirigidas a los exportadores digitales o a las mujeres emprendedoras digitales. En cambio, algunas iniciativas del sector privado y de organizaciones internacionales se centraron en el tema de género.

Muchos países también tomaron medidas para facilitar el comercio transfronterizo, la entrega y las operaciones logísticas. Los gobiernos incluyeron los servicios postales, de mensajería y otros servicios logísticos y de transporte entre las actividades esenciales y emitieron protocolos específicos para que las empresas pudieran continuar sus operaciones. Para aliviar las presiones derivadas de la reducción del personal en la frontera, se eximió de los requisitos para los productos relacionados con la salud, como los equipos de protección personal, los respiradores y otros suministros. También se simplificaron los procedimientos aduaneros, como el despacho prioritario y acelerado o las modalidades especiales para los envíos de socorro. Sin embargo, más allá de estas medidas, pocos países de la región intensificaron sus esfuerzos para abordar los desafíos estructurales de la facilitación del comercio y la logística, a excepción de la digitalización de los procesos aduaneros, incluidos los procedimientos de gestión de riesgos, la declaración electrónica avanzada o la mejora de los servicios postales.

Durante el año 2020, se produjeron pocos avances en el entorno normativo y legal para habilitar el comercio digital, especialmente en lo que respecta a los pagos digitales. Sólo los países que contaban con una estrategia de comercio electrónico antes de la pandemia adoptaron medidas para aumentar la interoperabilidad de los pagos electrónicos y reducir los costos de adopción para las MIPYMES. Algunos países modificaron los marcos de defensa y protección del consumidor para regular el consumo en línea.

Para aprovechar el comercio electrónico y aumentar su contribución a la recuperación post-pandémica, los gobiernos deben dar un salto de calidad en sus políticas públicas en varios ámbitos para construir un ecosistema sólido para este tipo de comercio. Esto debería hacerse en estrecha coordinación con los actores del sector privado, el mundo académico y la sociedad civil. Este informe propone las siguientes recomendaciones de política:

- Introducir planes de infraestructura digital a largo plazo y proporcionar un marco normativo que fomente la coordinación público-privada para garantizar el acceso universal y asequible a Internet de alta calidad. Esto significa que los gobiernos deben ir más allá de las medidas de emergencia temporarias adoptadas durante la pandemia.
- Mejorar los procesos de aceleración del comercio y la logística para sostener el crecimiento del comercio electrónico transfronterizo. Esto incluye el desarrollo de capacidades y la adopción de nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial y el blockchain, para automatizar y modernizar la evaluación de riesgos y otros procedimientos aduaneros.
- Modernizar los marcos normativos y jurídicos de los pagos electrónicos y digitales, especialmente los pagos digitales transfronterizos. Esto incluye formas innovadoras de profundizar en la introducción de los sistemas de pago electrónicos y digitales, preservando al mismo tiempo la privacidad y garantizando la confianza, permitiendo una mayor integración entre las instituciones

bancarias y las empresas digitales.

- Adoptar medidas para reducir los costos de comercio y las barreras de entrada para que las MIPYMES participen en el comercio electrónico, evitar las prácticas preventivas y aplicar políticas de competencia eficaces. Los gobiernos se enfrentan a una disyuntiva entre promover el acceso a los mercados y plataformas digitales establecidos y restringir el poder del mercado. Esto último podría dar lugar a ineficiencias y efectos distributivos no deseados. Algunas vías prometedoras incluyen la facilitación del acceso a plataformas en línea que sean puramente informativas y que conecten a las MIPYMES con clientes en el extranjero, y nuevas modalidades de promoción de las exportaciones utilizando tecnologías digitales.
- Formar a las MIPYMES en competencias digitales básicas, prácticas de gestión estándar y nuevos modelos de negocio para garantizar su participación rentable y sostenible en el comercio digital.
- Intensificar los esfuerzos para medir el comercio electrónico y las transformaciones digitales asociadas para lograr procesos de elaboración de política más responsables, eficaces y basados en pruebas. Las administraciones aduaneras deberían crear estadísticas de comercio electrónico comparables a nivel transfronterizo siguiendo las normas internacionales.
- Simplificar los programas e iniciativas para promover el comercio electrónico con estrategias de transformación digital más amplias, especialmente las destinadas a reforzar las habilidades y competencias digitales. Esto mejoraría la consistencia y evitaría la duplicación de esfuerzos.
- Fortalecer los mecanismos para mejorar la cooperación en políticas digitales a nivel regional, especialmente en el contexto de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022). Esta agenda establece objetivos específicos para promover un mercado digital regional, buscando eliminar las barreras para el intercambio de bienes y servicios por medio de canales digitales a través de la armonización regulatoria, la coordinación de recursos y la reducción de los costos de transacción. En este contexto, los gobiernos podrían aprovechar las ofertas combinadas de los miembros de la iniciativa «eTrade for all», incluida la CEPAL y el BID.

Por último, los gobiernos deberían mantener el impulso de políticas dado al comercio electrónico debido a la crisis sanitaria y económica de COVID-19. Pueden aprender de las mejores prácticas dentro y fuera de la región, participar en los esfuerzos de cooperación internacional para superar brechas digitales y normativas de larga data, e involucrarse en iniciativas multilaterales para abordar los retos comunes derivados del crecimiento del comercio electrónico.

INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 aceleró las tendencias existentes en la adopción del comercio electrónico, aumentando su introducción a nivel mundial. Mientras los gobiernos y las entidades privadas tomaban medidas para mitigar la propagación del virus, como cierres y restricciones a la movilidad, y los consumidores practicaban el distanciamiento social para evitar el contagio, una parte importante del comercio nacional e internacional de bienes y servicios se redirigió por medios digitales.

El consumo de servicios digitales y las compras en línea aumentaron durante la pandemia, especialmente a través de plataformas y mercados previamente establecidos. Más empresas y consumidores recurrieron a métodos de pago electrónico, mientras que muchas personas comenzaron a trabajar desde casa, aumentando la presión sobre los servicios de Internet. Para muchas empresas y consumidores, esto representó una oportunidad de acceder a los mercados digitales por primera vez, mientras que otros aprovecharon la situación para reforzar su presencia en línea.

Dependiendo del nivel de preparación electrónica y del grado de digitalización de cada país antes de la pandemia, la rápida transición a los entornos digitales se enfrentó a importantes obstáculos. La superación de estos obstáculos representó un reto para los gobiernos, el sector privado, las organizaciones internacionales y los socios para el desarrollo, que adoptaron medidas para aliviar las presiones en varios contextos de política, entre ellos la formulación de la estrategia de comercio electrónico, la infraestructura y los servicios de TIC, los pagos electrónicos, la facilitación del comercio y la logística, los marcos jurídicos y normativos, el desarrollo de las competencias digitales, el financiamiento y el apoyo a las mujeres empresarias digitales.

Este informe ofrece una evaluación preliminar del impacto de la crisis de COVID-19 en el comercio electrónico. Se basa en datos e información disponibles en su mayor parte hasta el tercer trimestre de 2020, incluidos aquellos procedentes de las estadísticas oficiales, las encuestas a empresas y consumidores sobre el comercio electrónico, los informes de organizaciones multilaterales y del sector privado, y las entrevistas con funcionarios gubernamentales y representantes del sector. En particular, se basa en un esfuerzo coordinado realizado por cuatro de las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNCTAD y el apoyo de otros socios en el marco de la iniciativa eTrade for all. Su objetivo es estimular el debate sobre las iniciativas de política que podrían permitir a los países en desarrollo aprovechar mejor el comercio electrónico y el comercio digital para recuperarse de la crisis de COVID-19.

El informe está organizado en dos partes. La primera parte ofrece una visión general de las tendencias del comercio electrónico mundial antes y durante la pandemia, así como una descripción de los nuevos desafíos y las respuestas de política impulsadas por la pandemia de COVID-19 en áreas de política clave identificadas por la iniciativa eTrade for all. Destaca ejemplos de diferentes

regiones del mundo, como África, ALC, Oriente Medio, América del Norte y Europa. La segunda parte se centra en la experiencia de ALC. Con una estructura similar a la primera parte, comienza con una descripción de las tendencias recientes del comercio electrónico y el comercio digital antes y durante la pandemia. A continuación, basándose en entrevistas con los actores de la industria y los responsables de la formulación de políticas, y en un análisis de los datos e informes disponibles, se evalúan los principales obstáculos y los retos a los que se enfrentan los gobiernos y la industria en ALC para liberar todo el potencial del comercio electrónico. A continuación, el informe pasa a analizar las respuestas de política pública de los gobiernos de ALC durante la pandemia de COVID-19, con el objetivo de identificar las mejores prácticas y las lecciones aprendidas. La segunda parte concluye con una identificación de las brechas en las que podrían ser necesarias respuestas eficaces y acciones conjuntas, y se hacen sugerencias sobre las maneras para aplicarlas en el futuro.

Dadas las perspectivas inciertas sobre la duración de la pandemia de COVID-19 al momento de redactar este informe, los resultados y las conclusiones son preliminares. No obstante, pretenden estimular los debates y las ideas sobre qué respuestas de política pueden ser más eficaces para aprovechar el comercio electrónico en la recuperación post-pandémica, así como para sostener su desarrollo a largo plazo para promover la integración y la inclusión económicas. Además, señala los ámbitos a los que se debería dar prioridad a corto plazo en los países de ALC.



PANORAMA MUNDIAL DE LAS TENDENCIAS POLÍTICAS PARA HABILITAR EL COMERCIO ELECTRÓNICO Y EL COMERCIO DIGITAL EN UNA RECUPERACIÓN POST-PANDEMIA

01

INTRODUCCIÓN

1

La pandemia de COVID-19 ha acelerado el crecimiento del comercio electrónico nacional y transfronterizo. Los cierres, las restricciones de circulación y el distanciamiento social para evitar el contagio han impulsado el cambio a los canales en línea y digitales, aumentando la proporción del comercio digital sobre el comercio total, tanto de bienes como de servicios.

Esta primera parte resume las tendencias mundiales durante la pandemia y las respuestas de política implementadas por los gobiernos y las organizaciones internacionales de todo el mundo para habilitar el comercio electrónico en la recuperación tras la pandemia. Se basa en estudios realizados por cuatro Comisiones Regionales de las Naciones Unidas y en un informe global elaborado por la UNCTAD en el contexto de la iniciativa eTrade for all¹.

Las experiencias de las empresas, los consumidores y los gobiernos para enfrentar y dar respuesta a la pandemia y responden a ella han sido diferentes en los distintos países y regiones, sobre todo en función del grado de digitalización en general y de la penetración de Internet, incluida la asequibilidad y la calidad de la conectividad digital, la fiabilidad de las redes de comunicación y logística, la adopción de mecanismos de pago digitales, las habilidades digitales de los individuos y las empresas, y la presencia de plataformas y mercados en línea consolidados.

Sin embargo, se pueden identificar tendencias comunes. El aumento de la actividad del comercio electrónico se ha producido sobre todo al interior de los países, con un incremento de la frecuencia de las compras y de la gama de bienes y servicios adquiridos en línea. La

introducción del comercio electrónico doméstico parece haber aumentado relativamente más entre los segmentos de población con menores ingresos, quienes participaban menos antes de la pandemia. El comercio electrónico transfronterizo, en cambio, parece haberse visto afectado por las interrupciones en las redes de transporte y logística internacionales, así como por los obstáculos en los procedimientos fronterizos generados, especialmente en las primeras etapas de la pandemia, con algunos signos de recuperación en el segundo semestre de 2020.

Los gobiernos, el sector privado y las organizaciones internacionales han respondido a la crisis en diferentes grados. Si bien el desarrollo de evaluaciones del nivel de preparación para el comercio electrónico y una estrategia nacional coherente de comercio electrónico han cobrado relevancia, pocos países han podido avanzar de forma coherente en todos los ámbitos de política. Más bien, las medidas se han centrado en aliviar los obstáculos específicos que surgieron durante la emergencia, especialmente en lo que se refiere a garantizar la conectividad a Internet y proporcionar ayuda a las MIPYMES.

El resto del informe está organizado como sigue. El siguiente capítulo abarca las tendencias del comercio electrónico mundial antes y durante la pandemia, destacando ejemplos de diferentes regiones y países. El capítulo 3 describe las respuestas de política impulsadas por la pandemia de COVID-19 en áreas clave de política clave identificadas por la iniciativa eTrade for all. El capítulo 4 concluye el informe con comentarios sobre el camino a seguir.

TENDENCIAS MUNDIALES

2

Panorama del comercio electrónico mundial antes de la pandemia

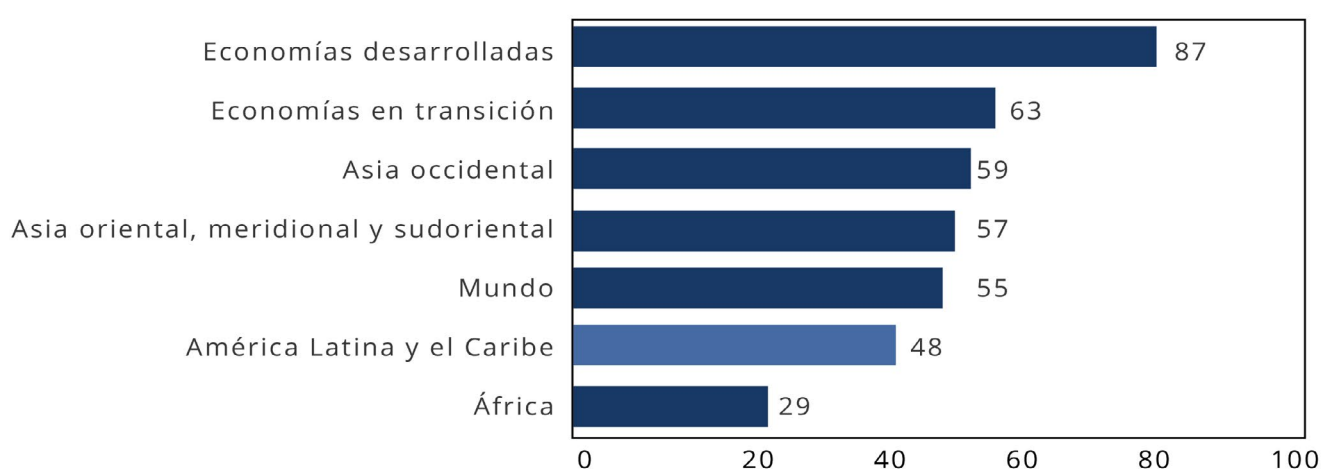
La adopción de las TIC durante la última década ha impulsado importantes cambios en la forma en que las personas y las empresas producen, consumen e intercambian bienes y servicios, aumentando la importancia del comercio digital en la actividad económica global. En 2018, el valor de las ventas mundiales de comercio electrónico B2B y B2C fue de 25,6 billones de dólares, alcanzando el 30% del PIB mundial (UNCTAD, 2020a), con alrededor de 1.450 millones de personas realizando compras en línea. En comparación con 2017, se produjo un aumento del 8%.

El grueso del comercio electrónico, incluyendo las transacciones en plataformas online y las habilitadas por el intercambio electrónico de datos, corresponde a operaciones B2B, que fueron el 83% del total de las ventas en 2018. Predominantemente, las compras en línea se

realizan entre proveedores nacionales. Por ejemplo, las ventas transfronterizas de comercio electrónico B2C representaron menos del 10% de las ventas totales de comercio electrónico entre los 10 principales exportadores de mercancías. Asimismo, la proporción de compradores en línea que realizan transacciones transfronterizas de comercio electrónico fue del 23% en 2018, frente al 18% en 2016 (UNCTAD, 2020a).

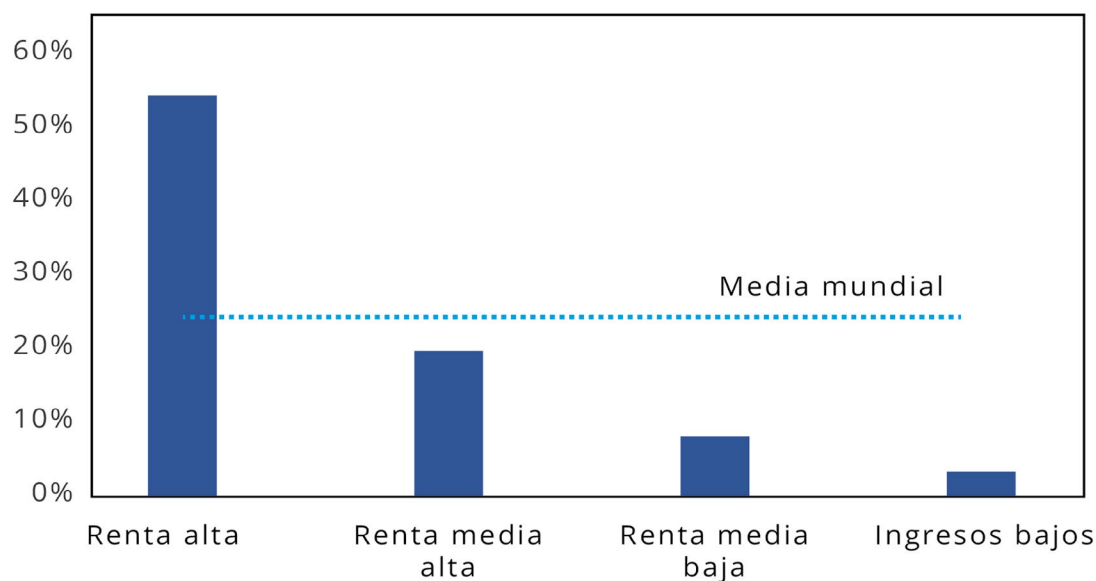
La penetración del comercio electrónico y del comercio digital ha sido desigual, con importantes diferencias entre países y regiones. La UNCTAD (2020a) estima que (en orden decreciente) Estados Unidos, Japón y China siguen siendo los mayores mercados en términos de valor, con un 34%, 13% y 9% de las ventas mundiales de comercio electrónico, respectivamente. A nivel regional, según las estimaciones del Informe Global 2020 de eMarketer, Asia-Pacífico representó el 62% de

Gráfico 1. Mundo y regiones: Preparación para el comercio electrónico B2C, 2020 (Índice de 0 a 100)



Notas: los valores más altos del índice indican una mayor disposición a participar en el comercio electrónico y a beneficiarse de él. Fuente: UNCTAD (2021).

Gráfico 2. Porcentaje de la población adulta que utiliza Internet para realizar compras en línea, por niveles de ingresos, 2017 (Porcentaje)



Notas: Población de 15 años o más.

Fuente: Banco Mundial, Base de Datos de Inclusión Financiera Global.

las ventas mundiales de comercio electrónico en valor, seguida de Norteamérica (19%) y Europa Occidental (13%). Europa Central y del Este, ALC, Oriente Medio y África representaron el 6% restante.

Estas diferencias reflejan el alcance de la digitalización y la evolución del entorno habilitador subyacente para el comercio electrónico en cada país y región, incluyendo la asequibilidad y la calidad de la conectividad digital, la fiabilidad de las redes logísticas y el marco de fomento del comercio, el desarrollo de sistemas de pago digitales, el nivel de confianza de los consumidores y las empresas en las transacciones digitales, las habilidades digitales y la presencia de plataformas y mercados en línea. Por ejemplo, el valor promedio del índice de comercio electrónico B2C de las economías desarrolladas de la UNCTAD para 2019 fue tres veces mayor que el de África y un 80% mayor

que el de ALC. (Gráfico 1).² Las plataformas establecidas en Estados Unidos y China dominan el mercado del comercio electrónico de bienes y servicios, mientras que otras regiones han podido desarrollar plataformas o mercados de alcance más limitado, como Mercado Libre en América Latina o Zoco en los países árabes. Estas diferencias también son coherentes con los niveles de ingresos, como se muestra en el Gráfico 2.

Tendencias mundiales del comercio electrónico durante la pandemia

Comercio electrónico transfronterizo

Las interrupciones en las cadenas de suministro mundiales provocadas por las restricciones al transporte transfronterizo aéreo, marítimo y por carretera afectaron negativamente al comercio electrónico internacional de mercancías, incluidas las transacciones realizadas a través de plataformas y mercados de comercio electrónico B2B y B2C. Por ejemplo, los datos de una encuesta realizada en Rusia indicaron que, en mayo de 2020, el 26% de los consumidores que antes compraban en sitios web internacionales redujeron la frecuencia de las compras, y el 32% las abandonaron por completo. Los datos aduaneros de Brasil y Uruguay también muestran una fuerte contracción de los envíos de paquetes internacionales durante el primer semestre de 2020.

Los vuelos de pasajeros, que suelen transportar pequeños paquetes pedidos por Internet, se redujeron drásticamente, aunque algunos se redistribuyeron para transportar carga, especialmente artículos sanitarios esenciales, como respiradores y equipos de protección personal. En algunos casos, se cerraron las fronteras terrestres, afectando especialmente a los países sin salida al mar, como los de las regiones del Cáucaso y Asia Central. También disminuyó el comercio marítimo de contenedores.

La ralentización de los procesos de control fronterizo debido a la escasez de personal y la

mayor complejidad de los procedimientos de gestión de riesgos también afectó negativamente los flujos comerciales internacionales. La incertidumbre y la escasa información sobre el alcance y la duración de las restricciones, así como los cambios en los requisitos y las normas que regulan el flujo de mercancías, contribuyeron a un escenario ya de por sí confuso, provocando retrasos y congestiones en la frontera. Los datos globales de la Unión Postal Universal (UPU) (2020) indican que el tiempo promedio de despacho de aduanas y fronteras para los paquetes entrantes aumentó un 97% desde finales de enero hasta mediados de abril de 2020, y el ratio de correo varado, que es indicativo de la probabilidad de que las exportaciones no lleguen a su destino final, fue un 136% más alto que el de referencia para 2019, alcanzando su máximo histórico. Sin embargo, los datos disponibles y las consultas con los participantes del sector sugieren que los envíos courier o express pueden haberse visto menos afectados por la crisis que los envíos postales, ya que los primeros pudieron contar con su propia flota de carga.

A medida que la pandemia evolucionó, la incertidumbre disminuyó, las agencias fronterizas abordaron los retos logísticos y las empresas se adaptaron a la nueva realidad, los volúmenes y el valor del comercio electrónico transfronterizo parecen haber experimentado una ligera recuperación en el tercer trimestre de 2020, como reflejan los datos de UPS y PayPal (McKinsey, 2020).

Comercio electrónico nacional

A diferencia del comercio electrónico transfronterizo, el comercio electrónico nacional de bienes y servicios aumentó durante la pandemia. Los cierres y otras medidas de contención, las restricciones de movimiento (incluso para los trabajadores no esenciales), el cierre de escuelas y lugares de ocio, el teletrabajo y el comportamiento de distanciamiento social de la población, contribuyeron a cambios significativos en el comportamiento de las empresas y los consumidores, que dieron lugar a nuevos patrones de consumo en las compras en línea.³ El volumen y la variedad de bienes y servicios comprados y consumidos a través de medios digitales aumentaron sustancialmente, ajustándose tanto la oferta como la demanda a medida que se desarrollaba la pandemia.

La pérdida de ingresos generada por el shock de COVID-19 y el aumento de la incertidumbre tras las medidas de contención y prevención al inicio de la pandemia pueden haber afectado negativamente a la actividad del comercio electrónico en algunos países, como sugieren los datos de África, Perú y Colombia ⁴.

Sin embargo, a medida que las nuevas normas y regulaciones se fueron aclarando y las modalidades de trabajo se ajustaron al nuevo entorno, el comercio electrónico mostró altas tasas de crecimiento en todo el mundo en un contexto de contracción general de los puntos de venta físicos. En Europa, los pedidos online aumentaron un 50% interanual en promedio durante el primer trimestre de 2020, mientras que en Norteamérica aumentaron un 120% a finales de mayo de 2020 en comparación

con el mismo periodo de 2019. En Tailandia se produjo un aumento del 60% en las descargas de aplicaciones de compra tras el confinamiento impuesto en marzo. En América Latina, los consumidores que compran en el sitio en línea Mercado Libre experimentaron un aumento interanual del 49% entre finales de febrero y finales de mayo. En Argentina, Brasil, Colombia y México combinados, el crecimiento en el número de nuevos consumidores superó el aumento de 2019 en sólo ocho semanas.

Según las estimaciones de Statista, las operaciones de comercio electrónico aumentaron sustancialmente también en los países árabes, ya que los consumidores de Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos informaron de una mayor frecuencia de compras en línea ⁵. En África, el comercio digital aumentó significativamente entre los países de ingresos medios y altos durante la pandemia, aunque el escenario previo a la pandemia se caracterizaba por niveles muy bajos de actividad en línea y de comercio electrónico. Sin embargo, el escaso uso de Internet, el reducido acceso al financiamiento y un entorno poco propicio han limitado el crecimiento.

Con la contracción del comercio minorista offline, la participación del comercio electrónico en el comercio minorista total aumentó significativamente. En China, aumentó del 19,4% al 24,6% entre agosto de 2019 y agosto de 2020 y, en Kazajistán, del 5,0% en 2019 al 9,4% en 2020. Se observaron tendencias similares en Argentina, Chile y México.

El aumento global del comercio digital se debe a una mayor actividad en los márgenes intensivo y extensivo, aunque con diferencias entre los

países y dentro de ellos. En América del Norte y la Unión Europea, que habían alcanzado altos niveles de penetración del comercio electrónico antes de la pandemia, el crecimiento del comercio electrónico se produjo en un margen extenso. En los países de ingresos más bajos y en los países en desarrollo sin acceso al mar, como los de Asia Central y el Cáucaso, y en algunos países de ALC, que se enfrentaban a costos de transporte más elevados y se caracterizaban por una cultura de transacciones físicas y pagos en efectivo en el momento en que se produjo la pandemia, se motivó un cambio de las transacciones fuera de línea a las transacciones en línea, aumentando de forma extensa. Por ejemplo, según datos del proyecto Big Data para la Economía Digital en América Latina y el Caribe, entre abril y mayo de 2020, la cantidad de sitios web de negocios aumentó un 800% en Colombia y México y alrededor de un 360% en Brasil y Chile. La UNCTAD y Netcomm Suisse (2020) encontraron mayores tasas de crecimiento en el número de personas que compran en línea en economías con menores tasas de participación, como China y Turquía, que en países que tenían una mayor penetración del comercio electrónico antes de la pandemia, como Suiza y Alemania.

A medida que los ciudadanos sustituyeron los canales físicos tradicionales, la cesta de bienes y servicios que adquiriría un comprador típico en línea cambió a medida que la pandemia evolucionaba. Los artículos sanitarios esenciales y los bienes y dispositivos electrónicos necesarios para el trabajo y el entretenimiento en el hogar aumentaron inicialmente. Más tarde, una gama más amplia de categorías de productos comenzó a mostrar una mayor participación en las compras en línea, como alimentos y bebidas, comestibles, cuidado personal, mejoras para el hogar y

elementos para hacer ejercicio físico. La UNCTAD y NetComm Suisse (2020) constatan que el gasto en línea medio mensual disminuyó en todas las categorías de productos durante la pandemia, posiblemente debido a una mayor frecuencia de compra, a que nuevos consumidores de grupos de ingresos más bajos compraron en línea o a que se retrasaron las compras de productos de lujo o más caros en medio de la incertidumbre sobre los ingresos futuros.

Las pruebas sobre el aumento de la adopción de métodos de pago digitales y electrónicos son variadas entre los países en desarrollo y en transición, además de las economías desarrolladas de Europa Occidental y América del Norte, donde la utilización de medios de pago digitales estaba muy extendida antes de la pandemia. En ALC, los datos disponibles de Mercado Libre y PayU apuntan a una mayor adopción de los métodos de pago electrónicos y digitales.⁶ Entre las empresas de los países menos desarrollados (PMD), la UNCTAD (2020b) descubrió que, aunque se produjo un aumento sustancial del uso del dinero móvil para las transacciones, los clientes prefirieron el uso del efectivo y éste siguió creciendo durante la crisis.

Los servicios digitales asociados al entretenimiento, las videoconferencias y los servicios educativos mostraron un crecimiento generalizado durante la pandemia. El uso de aplicaciones de videoconferencia como Skype, Zoom, Microsoft Teams o Google Meet se generalizó a medida que los trabajadores pasaban de la oficina a modalidades alternativas de teletrabajo.

Durante los primeros meses de la pandemia, el uso de las plataformas de videoconferencia

aumentó un 300% en Estados Unidos y el tráfico de Zoom y Skype en Tailandia aumentó un 830% y un 215%, respectivamente. En ALC, el uso de servicios de teletrabajo aumentó un 320% entre el primer y el segundo trimestre de 2020.

El cierre de escuelas y otros centros educativos, que también contribuyó al aumento del uso de las aplicaciones de transmisión de vídeo, provocó un aumento de las inscripciones en los cursos de educación. En Brasil, por ejemplo, aumentaron un 68%. En general, en ALC el uso de los servicios de educación a distancia aumentó un 60%.

La UNCTAD y NetComm Suisse (2020) informan que alrededor del 60% de las personas en nueve países navegaron y pasaron más tiempo en sitios de entretenimiento.⁷ En América Latina y el Caribe, PayU (2020) mostró tasas de crecimiento promedio de los servicios de streaming del 100% entre marzo y julio en comparación con 2019. Esto es consistente con los datos de los operadores privados. Por ejemplo, Netflix agregó 4,65 millones de nuevos usuarios en la región de ALC en el primer semestre de 2020 (con un aumento del 29% en el segundo trimestre en comparación con 2019) y la empresa prevé un aumento del 15% en el continente africano entre el primer y el tercer trimestre de 2020 (aunque partiendo de una base de suscriptores mucho menor). Entre los servicios prestados digitalmente, los videojuegos parecen ser una de las áreas que experimentaron un mayor crecimiento durante la pandemia, como sugieren los datos de Estados Unidos, Argentina y Chile ⁸.

La extensión en la cual el consumo de servicios prestados digitalmente aumentó durante la pandemia puede haber variado entre los países y dentro de ellos, dependiendo de la calidad

de la conectividad a Internet, la propiedad de dispositivos, la capacidad de trabajar desde casa y, en última instancia, el nivel de ingresos. Por ejemplo, en Brasil, las principales plataformas que ofrecen servicios de streaming no son accesibles para la mayoría de los usuarios de Internet debido a la mala calidad de la red, ya sea porque no pueden permitirse una mayor calidad o porque el servicio es deficiente. De hecho, el aumento de los servicios pagos de audio y vídeo durante la pandemia fue significativamente menor entre las personas con menores ingresos y menor nivel educativo (CETIC.br, 2020).

Por último, la prestación de servicios digitales asociados al turismo y otras actividades que requieren movilidad o presencia física se desplomó en todas las regiones. En América Latina, el tráfico de sitios web en aplicaciones de viajes y turismo cayó un 83% entre el primer y el segundo trimestre de 2020, mientras que, en África, las reservas a través de Travelstart, una agencia en línea, disminuyeron significativamente de marzo a mayo. Asimismo, debido a las menores reservas, los ingresos de Airbnb registraron un descenso interanual del 72% durante el segundo trimestre de 2020.

IMPACTO DE LA PANDEMIA Y RESPUESTA DE POLÍTICA

3

Este capítulo presenta una síntesis de las respuestas de política e iniciativas aplicadas por los gobiernos y las organizaciones internacionales. Está organizado según las siete áreas de política identificadas por la iniciativa eTrade for all como vitales para que los países participen en el comercio electrónico y obtengan sus beneficios, además de una octava área centrada en las mujeres en el comercio electrónico:

1. Evaluación de la preparación para el comercio electrónico y formulación de estrategias
2. Infraestructura y servicios TIC
3. Pagos
4. Facilitación del comercio y logística
5. Marcos jurídicos y reglamentarios
6. Desarrollo de habilidades
7. Financiamiento
8. Las mujeres en el comercio electrónico

Evaluación de la preparación para el comercio electrónico y formulación de estrategias

Los países que habían desarrollado previamente una estrategia coordinada de comercio electrónico estuvieron mejor posicionados para implementar eficazmente políticas de promoción del comercio electrónico y sacar provecho de la crisis. Esto incluyó cambios en la normativa, así como asistencia específica a las MIPYMES que buscan establecer o reforzar su presencia en línea.

Durante la pandemia, las partes interesadas de muchos países se dieron cuenta de la importancia de reforzar la toma de decisiones con base en evidencia para reforzar la comprensión sobre el nivel de preparación electrónica y establecer estrategias intergubernamentales coherentes para desarrollar el comercio electrónico. Según las respuestas a la encuesta realizada entre las empresas de los países menos desarrollados (PMD) realizada por la UNCTAD (2020b), el desarrollo o la actualización de una estrategia nacional de comercio electrónico ocupó el primer lugar entre las medidas que se consideraron más importantes durante la pandemia.

En las condiciones de la crisis, pocos países pudieron abordar los retos a largo plazo y desarrollar estrategias nacionales de comercio electrónico como respuesta a la pandemia. La mayoría de los gobiernos introdujeron medidas a corto plazo para hacer frente a las necesidades de emergencia. Sin embargo, en algunos países se observaron avances, especialmente en aquellos en los que los esfuerzos para desarrollar una estrategia a largo plazo estaban en marcha

antes de la pandemia. En ALC, la pandemia impulsó el desarrollo de una estrategia nacional en Argentina, Costa Rica y México, mientras que 6 países que ya tenían una estrategia la actualizaron. Colombia, por ejemplo, aceleró un proceso de consulta y lanzó su política nacional de comercio electrónico en noviembre de 2020. Del mismo modo, en Camboya, el gobierno continuó el desarrollo de una estrategia nacional de comercio electrónico durante la crisis y la lanzó con éxito en julio de 2020. En Asia Central, los gobiernos de Kazajistán y Uzbekistán avanzaron en iniciativas para facilitar las tecnologías digitales y el comercio en línea durante 2020.

Infraestructura y servicios TIC

El tráfico de internet creció mucho durante la pandemia uniformemente en todos los países en distintas etapas de desarrollo, por la dependencia de las personas en la conectividad digital para continuar con sus tareas diarias. Los nuevos usuarios y los cambios en los patrones de uso explican el crecimiento de la demanda. Durante la pandemia, los ciudadanos pasaron más tiempo en línea y demandaron un mayor ancho de banda debido a las videoconferencias, el teletrabajo y el cambio a los canales de compra en línea, no sólo de bienes sino también de educación, salud y entretenimiento. La ubicación del consumo también cambió, con una mayor demanda en las redes domésticas y un menor tráfico en el lugar de trabajo. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, México, Brasil y Chile entre febrero y marzo de 2020 experimentaron un crecimiento del tráfico del 70%, 80% y 170%, respectivamente. En Europa, resultados de una encuesta de McKinsey indica que una cantidad sustancial de personas en todos los países aumentó la gama de canales digitales a los que acceden (Fernández et al. 2020).

La capacidad limitada y las carencias crearon dificultades para los usuarios de todo el mundo. A estos retos de conectividad respondieron tanto los gobiernos como las empresas de comunicación, que se esforzaron por aumentar la capacidad en respuesta a la creciente demanda. Según la UIT (2020), se tomaron medidas en cinco dimensiones: (1) aumento de la capacidad de banda ancha, (2) servicios gratuitos para la educación y el aprendizaje a distancia, (3) la prestación de servicios de información relacionados con la pandemia, (4) la gestión de

la red, y (5) un uso más flexible del espectro. Las intervenciones en estos ámbitos varían en cuanto a su alcance y horizontes temporales. Mientras que las inversiones en infraestructuras para aumentar la capacidad pueden desplegarse a medio y largo plazo, otras medidas que imponen requisitos a los operadores para disminuir los costos de conectividad y reducir la congestión⁹ pueden ser excepcionales y de corta duración, de modo que los entornos normativos para futuras inversiones en infraestructura no se vean afectados. En el recuadro 1 se incluyen ejemplos de varias regiones según las dimensiones enumeradas anteriormente.

Recuadro 1. Respuestas de política para mantener la conectividad y desplegar la infraestructura.

África La CEPA (2021) informa que el operador de cable submarino MainOne intentó aumentar la capacidad de su red en África Occidental, mientras que, en África Oriental, Seacom añadió casi un 50% más de capacidad a su red de 3,2 TB/s. Los reguladores de Sudán han puesto a disposición un mayor rango de frecuencias temporalmente para aliviar la congestión de la red. Del mismo modo, en Túnez tres operadores de telecomunicaciones proporcionaron acceso gratuito a Internet para las plataformas de educación a distancia durante el confinamiento.

Países árabes En Kuwait, el gobierno pidió a los operadores de telecomunicaciones que ofrecieran un poco de Internet gratis cada día durante un mes durante la pandemia, mientras que en Omán se adoptaron medidas para evitar la pérdida de servicio a los clientes y a las empresas con problemas de liquidez. En Líbano, el principal operador, OGERO, añadió capacidad adicional e instó a los usuarios a hacer un uso más responsable de su conexión a Internet y, en Qatar, la autoridad reguladora colaboró con los operadores para duplicar las velocidades de Internet de los clientes residenciales y el volumen de datos de los clientes de telefonía móvil sin costo adicional.

América Latina y el Caribe Proyectos para nueva infraestructura de cable que se habían anunciado en 2018 avanzaron en Argentina y Chile (CEPAL, 2021). Además, varios gobiernos, como los de Argentina, República Dominicana y Perú, declararon los servicios de internet y de telefonía móvil como esenciales o estratégicos, lo que les obliga a mantener la conectividad. En Colombia, el gobierno exigió a las empresas que garantizaran la instalación, el mantenimiento y el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones durante la emergencia, y agilizó los procedimientos de concesión de licencias para nueva infraestructura. Para evitar el aumento de los precios y mejorar la asequibilidad, los proveedores de telefonía móvil e internet de México y otros países ofrecieron descuentos y otros programas para reducir los precios. El gobierno de Argentina, por ejemplo, congeló los precios hasta diciembre de 2020 y exigió la aprobación del gobierno para posteriores aumentos, mientras que el gobierno de Colombia eliminó el IVA de los planes de telefonía móvil por debajo de un umbral para reducir el costo de la conectividad de los hogares con bajos ingresos.

Asia Sudoriental y el Pacífico En Nepal, los operadores de telecomunicaciones han ofrecido diversos paquetes de datos más baratos y bonos de recarga para los usuarios de teléfonos móviles. En Tuvalu, una nación insular del Pacífico Sur, el gobierno instaló antenas parabólicas en todas sus islas exteriores para mejorar la conectividad, dando prioridad a la educación (UNCTAD, 2020b).

Europa En la Unión Europea, los operadores de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de internet redujeron excepcionalmente las velocidades de internet para evitar la congestión de la red (Comisión Europea, 2020). Algunos gobiernos, por ejemplo en el Reino Unido, han instado a los operadores a colaborar con los clientes que tienen dificultades de pago.

Fuentes: Parte II de este informe, UNCTAD (2021) y UNECA (2021).

Pagos

El aumento mundial del comercio electrónico durante la pandemia provocó un incremento generalizado del uso de mecanismos de pago digitales para el comercio electrónico doméstico. El cambio del dinero en efectivo en las transacciones fuera de línea a los medios de pago sin contacto para las compras en los mercados y tiendas en línea no sólo fue una necesidad, sino que también redujo el riesgo de contagio de COVID-19. En los países donde la implementación de estos mecanismos es mayor, como en las economías de la OCDE, esta tendencia también motivó el cambio a las tarjetas de débito y crédito sin contacto.

La pandemia también motivó un aumento de los sistemas menos tradicionales, como PayPal, Alipay o WeChatPay, así como de las transferencias bancarias en línea. Esta última tendencia, sin embargo, se concentró en los países de ingresos medios y altos. En los PMD, que se caracterizan por sus elevadas tasas de informalidad y de personas sin acceso a la banca, la encuesta de la UNCTAD sobre los negocios electrónicos reveló que los ciudadanos utilizaban cada vez más el dinero móvil y el pago contra reembolso (UNCTAD, 2020).

El mayor uso y experimentación de los pagos digitales durante la pandemia aumentó la confianza entre las empresas y los consumidores,¹⁰ pero también aumentó las vulnerabilidades, especialmente entre los usuarios nuevos e inexpertos. Surgieron mayores riesgos de ciberseguridad, fraude y abuso de datos, especialmente en países con marcos legales y regulatorios débiles en asuntos de ciberseguridad y protección de datos (OCDE, 2020).

La mayor importancia y dependencia de los pagos digitales durante la pandemia de COVID-19 ha provocado respuestas de política de los gobiernos para facilitar y promover la adopción de nuevos métodos de pago electrónico, incluyendo reducciones y exenciones de tasas, aumentos temporales de los límites máximos de las transacciones financieras, promoción de los canales digitales para los servicios gubernamentales (por ejemplo, el pago de impuestos y la transferencia de asistencias gubernamentales), y cambios normativos para aumentar la interoperabilidad¹¹. Dada su posición como reguladores del sistema financiero, en muchos países los bancos centrales han desempeñado un papel importante. Otras áreas y organismos gubernamentales, como los ministerios de industria y comercio, han tomado medidas y se han asociado con el sector privado, sobre todo para facilitar la adopción de medios de pago electrónicos entre las empresas que realizan sus operaciones en línea. Además, en varios países en desarrollo el sector privado también ha intervenido para mejorar la asequibilidad y captar nuevos usuarios.

En Egipto, el Banco Central colaboró con los bancos comerciales para reducir las comisiones y aumentar los límites de gasto de las billeteras digitales y las tarjetas de prepago. En la Federación Rusa, se redujeron las comisiones pagadas por las empresas en las transacciones en línea y se simplificaron temporalmente las normas de verificación de cuentas. El recuadro 2 muestra otros ejemplos de políticas aplicadas durante 2020 en África y ALC.

Recuadro 2. Medidas de apoyo al pago electrónico en África, América Latina y el Caribe

África En Uganda, el gobierno colaboró con los operadores de telefonía móvil para ofrecer paquetes de datos complementarios para facilitar las transacciones sin efectivo. En Zambia, el gobierno renunció a cobrar por las transferencias electrónicas entre personas, lo que podría permitir y agilizar los pagos de las transacciones de comercio electrónico. Al menos siete países africanos han eximido o reducido sus tasas de transferencia de dinero. Por ejemplo, el Banco Central de Ruanda suspendió las comisiones por dinero móvil durante tres meses y renunció a los cargos por servicios push y pull entre cuentas bancarias y monederos móviles.

En algunos países, las compañías no-bancarias que ofrecen servicios financieros alternativos fomentaron su adopción por parte de nuevos usuarios durante la pandemia. En Kenia, el servicio de dinero móvil M-PESA, por ejemplo, introdujo una exención de comisiones en todas las transacciones inferiores a KSH1000 (aproximadamente 9,20 dólares) durante un periodo de tres meses. En Zambia, MTN renunció a las comisiones de las transacciones inferiores a ZMW100 (aproximadamente 5,50 dólares). En Ruanda y Uganda, tanto MTN como Afritel redujeron las comisiones del dinero móvil. MTN las suspendió hasta un límite determinado en Camerún y Sudáfrica. En una línea similar, en Togo, la agencia postal suprimió las comisiones para determinadas transacciones en su monedero electrónico ECO CCP, que utiliza una cuenta de ahorro móvil gratuita, y lanzó una aplicación móvil para facilitar el pago de servicios públicos sin costo alguno.

Los bancos centrales de África han desempeñado un papel activo para estimular la adopción de métodos de pago electrónico entre las empresas y los consumidores. El Banco Central de los Estados de África Occidental, por ejemplo, facilitó la introducción de nuevas plataformas digitales en Burkina Faso y Togo.

América Latina y el Caribe En Colombia, el banco privado Credibanco se asoció con la plataforma «Compra Lo Nuestro» y lanzó el programa «Yo me quedo en mi negocio» para incentivar los medios de pago electrónicos entre las PYMES que utilizan la plataforma y garantizar la continuidad del negocio durante la crisis de COVID-19.

En Costa Rica, el Banco Nacional se asoció con Nidux, una empresa que ofrece soluciones en la nube, para desarrollar tiendas en línea para el comercio electrónico, para ofrecer la plataforma de pagos electrónicos NIDI de forma gratuita durante 90 días a las PYME durante la pandemia. La plataforma

también incluye formación en comercio electrónico y marketing, integración con las redes sociales y otras herramientas de comercio electrónico, como seguimiento de inventarios y catálogo de productos.

En México, el gobierno de la Ciudad de México se asoció con la Asociación de Bancos de México para promover el uso del sistema de pagos electrónicos del Banco Central, CoDi, y evitar el contacto y las aglomeraciones en los bancos locales. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) de México también promovió el uso de CoDi para mitigar el impacto de COVID-19. Fuentes: Parte II de este informe y UNECA (2021).

Facilitación del comercio y logística

Los cierres, las restricciones de movimiento en todos los medios de transporte, los acuerdos de teletrabajo para el personal de las agencias fronterizas y el cierre de las fronteras crearon importantes interrupciones en el flujo de mercancías y en el funcionamiento de las cadenas de suministro mundiales. Así, el valor y el volumen del comercio electrónico transfronterizo tendieron a disminuir durante la pandemia, aunque son escasos los datos sistemáticos y comparables para evaluar plenamente el impacto de la pandemia en el comercio digital transfronterizo de mercancías.

La reducción de las transacciones físicas y el paso a los canales en línea generaron un aumento de la demanda de servicios de entrega, lo que incrementó la presión sobre las operaciones de las oficinas de correos, los servicios exprés y de mensajería. El aumento de la demanda, junto con las interrupciones de la red, tuvo un fuerte impacto en el tiempo de despacho y liberación de los artículos en las aduanas, aumentando los retrasos. Según datos globales de la UPU (2020), el tiempo medio para el despacho de aduanas y fronteras de los paquetes entrantes aumentó un 97% entre enero y abril de 2020, con un rango de 2 a 64 horas, y un ratio de correo varado, que es indicativo de la probabilidad de que las exportaciones no lleguen a su destino final, de un 136% mayor que la línea de base de 2019.

En la mayoría de los países en desarrollo, las medidas relacionadas con el COVID-19 se sumaron a un punto de partida ya difícil, caracterizado por una logística comercial deficiente, marcos de facilitación del comercio

débiles y servicios postales poco fiables, lo que agravó los obstáculos existentes en los procedimientos de gestión de riesgos. Por ejemplo, en África, los procedimientos de gestión fronteriza más intensivos, incluidos los controles de buques y contenedores, los controles sanitarios personales, y la posible cuarentena de las mercancías, acompañadas de escasez de personal, provocaron retrasos en los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos. Del mismo modo, en ALC, aunque los datos disponibles apuntan a una reducción del comercio electrónico transfronterizo durante el primer semestre, la mayor variedad de mercancías que cruzan las fronteras, los nuevos requisitos sanitarios y de seguridad, y la escasez de personal, aumentaron la complejidad de los controles fronterizos y la ya ineficaz coordinación entre las agencias de control fronterizo.

Las medidas para garantizar un entorno seguro para las operaciones transfronterizas y postales incluyeron protocolos de seguridad e higiene para sectores específicos, y muchos países incluyeron los servicios postales, de mensajería y otros servicios logísticos y de transporte entre las actividades esenciales, emitiendo protocolos específicos para que las empresas pudieran continuar con sus actividades, beneficiando efectivamente las operaciones de comercio electrónico. En Argentina, por ejemplo, el gobierno trabajó con el Correo Argentino y la Asociación de Empresas de Servicios Postales de Argentina para desarrollar un protocolo de higiene y seguridad, así como recomendaciones para los trabajadores y usuarios de los servicios postales.

Las oficinas de correos de algunos países también pusieron en marcha iniciativas para ofrecer nuevos servicios de entrega y cumplimiento para las MIPYMES que venden en línea. Por ejemplo, La Poste de Senegal mejoró su servicio de entrega «Jotnaci» desarrollando un mercado digital de terceros con precios revisados y nuevos socios. En Costa Rica, Correos redujo las tarifas para las MIPYMES con el fin de aumentar la utilización de su servicio integrado en línea «Pymexpress», e hizo que la entrega de mercancías compradas en mercados asiáticos fuera gratuita si se realizaba en las oficinas de Correos o con un descuento para la entrega a domicilio. En Argentina, Correos lanzó «Paq.ar», un nuevo sistema de entrega de paquetes que se integra con las tiendas online para facilitar la logística derivada de las operaciones de comercio electrónico.

Por último, los gobiernos desarrollaron sitios web, plataformas y portales específicos que incluyen recursos de información sobre procedimientos para llegar a nuevos mercados, conectar a compradores y vendedores y fomentar la adopción de soluciones para mejorar la presencia en línea de las MIPYMES, incluidas las asociaciones público-privadas con los mercados establecidos. El recuadro 3 presenta ejemplos de este tipo de intervenciones en África y ALC.

Recuadro 3. Iniciativas para aumentar la participación de las MIPYME en el comercio electrónico en África, América Latina y el Caribe

África

El Banco Africano de Desarrollo creó un mercado digital para las MIPYME del sector de la confección llamado «Fashionomics», con especial atención a la conexión de las empresarias con los compradores en los mercados digitales nacionales, regionales y mundiales. En una línea similar, TIC y las organizaciones asociadas han puesto en marcha el «Africa Marketplace Explorer» para proporcionar información y recursos a las MIPYME sobre cómo vender productos en línea en los mercados extranjeros.

América Latina y el Caribe

Los países de esta región pusieron en marcha varias iniciativas para mejorar la presencia en línea de las empresas. Por ejemplo, Argentina lanzó la «Red de Asistencia Digital para PYMES» con recursos y herramientas para aumentar la presencia digital de las MIPYMES, incluyendo información sobre pagos, facturación, ventas y soluciones de distribución. En Chile, ProChile creó el sitio web «Cooperación COVID-19» con información y recursos destinados a promover a los exportadores. En Costa Rica, el gobierno desarrolló la plataforma «Buy-SME» dirigida a las empresas sin presencia en línea. Esta aplicación para teléfonos inteligentes facilita el comercio entre los productores de productos agrícolas, cárnicos y de pescado, y asociaciones público-privadas para poner a disposición de las PYME cuatro plataformas, que incluyen orientación sobre cómo redirigir las ventas a través de canales en línea y acceso gratuito a algunos mercados. La República Dominicana desarrolló una plataforma B2B para poner en contacto a las empresas con potenciales compradores extranjeros. Se pueden encontrar ejemplos similares en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.

Fuentes: Parte II de este informe y UNECA (2021).

Marcos legales y reglamentarios

La necesidad de acelerar las transacciones por medios digitales durante la pandemia ilustró la importancia del entorno normativo y jurídico que las permite. El impacto de la emergencia de COVID-19 a través del aumento de la actividad en línea puso de manifiesto tres áreas relevantes en las que la normativa puede facilitar directamente el comercio electrónico:

1. *Contratación y pago de transacciones electrónicas.*

Si no se adapta el marco normativo del sistema financiero para permitir la adopción generalizada de los pagos electrónicos y garantizar la interoperabilidad entre sistemas y métodos, surgen dificultades para que las empresas y los consumidores organicen pedidos, contratos y pagos B2C y B2B. En particular, la interoperabilidad financiera es fundamental para facilitar el comercio electrónico transfronterizo

2. *Ciberdelincuencia, vulnerabilidad de los datos y fraude.*

El aumento de la actividad en línea durante la pandemia provocó un mayor número de incidentes de inseguridad en internet, vulnerabilidad de los datos y esquemas de fraude. Sin un marco adecuado para hacer frente a la ciberdelincuencia y garantizar la privacidad y la seguridad de los datos, tanto las empresas como los consumidores están expuestos a mayores niveles de riesgo, lo que puede obstaculizar la expansión del comercio electrónico.

3. *Protección del consumidor.*

La pandemia atrajo al comercio electrónico a comerciantes y consumidores nuevos e inexpertos, y aumentó la gama y el volumen de bienes y servicios comercializados electrónicamente. La ausencia de leyes de protección del consumidor que den cabida al comercio digital puede dejar a los participantes en el comercio electrónico vulnerables a los abusos, o simplemente inseguros sobre cómo proceder cuando surgen conflictos. Esto puede convertirse en un problema grave en países con servicios postales poco fiables o donde el seguimiento de los paquetes y la logística de última milla están poco desarrollados.

Dada la considerable cantidad de tiempo que suelen implicar los procedimientos asociados a la promoción de cambios normativos, el periodo de la pandemia no ha sido testigo de muchos avances sustanciales en los marcos legales y normativos que no estuvieran ya planificados o en marcha. En algunos países, sin embargo, se aceleraron las iniciativas legislativas existentes y se avanzó hacia reformas normativas que puedan sostener el desarrollo del comercio electrónico a medio y largo plazo. Por ejemplo, en Nepal y Camboya, los marcos existentes de política para el comercio electrónico permitieron nuevos trabajos sobre los procesos de aplicación y nuevas leyes para desarrollar el comercio electrónico.¹²

En cuanto a la competencia y la protección de los consumidores, Túnez promulgó un decreto que establece disposiciones específicas para hacer frente a las violaciones de la competencia y los precios desleales durante el periodo de confinamiento. En América Latina, motivado por el aumento de las ventas en línea y los crecientes casos de problemas contractuales en los servicios de entrega, el Congreso chileno comenzó a debatir un proyecto destinado a modificar la ley de protección del consumidor existente para incluir la regulación del consumo en línea. Asimismo, Argentina incorporó a su marco legal la nueva regulación de protección al consumidor del MERCOSUR de 2019, específica para el comercio electrónico (CEPAL, 2021).

En el ámbito de los pagos digitales, los Bancos Centrales de Argentina y Brasil pusieron en marcha importantes hitos normativos para permitir la interoperabilidad y los pagos instantáneos entre cuentas bancarias.¹³

También se pusieron en marcha varias iniciativas en los países en desarrollo para facilitar el registro de las MIPYMES en el sector del comercio electrónico, como se destaca en UNCTAD (2020b). En Benín e Irak se pusieron en marcha nuevos procesos de ventanilla única para el registro de empresas con el fin de simplificar la entrada de las nuevas empresas en el sector digital.¹⁴ El Gobierno de Myanmar comenzó a desarrollar una ley de comercio electrónico y un sistema de registro de empresas para igualar las condiciones de las MIPYMES que se incorporan al sector del comercio electrónico.

Desarrollo de habilidades

La pandemia puso a prueba las habilidades de las empresas y los consumidores para adaptarse a un entorno digital, y los datos disponibles sugieren que las importantes brechas y escasez de habilidades operan como obstáculos para las MIPYMES en el sector del comercio electrónico, especialmente en los países en desarrollo. La UNCTAD (2020b) constata que el 14% de las empresas de los países menos desarrollados carecen de las habilidades necesarias en la mano de obra para satisfacer la creciente demanda, y la dificultad para encontrar trabajadores cualificados con poca antelación se identificó como un reto importante, que se complicó aún más por el comportamiento preventivo debido a las preocupaciones sanitarias relacionadas con el COVID.

En México, una encuesta realizada por la Asociación Mexicana de Comercio Minorista de Venta Online descubrió que las dificultades para tratar con el servicio al cliente fueron identificadas por los consumidores como el segundo problema más frecuente al comprar en línea.

Para asistir a las MIPYMES en sus procesos de digitalización y ayudarlas a superar la escasez de habilidades y fortalecer su presencia en línea, los gobiernos implementaron iniciativas para proporcionar recursos de capacitación a las MIPYMES y a los nuevos emprendimientos de comercio electrónico. En América Latina y el Caribe, la mayoría de los países desarrollaron sitios web y plataformas dedicadas a ofrecer material de capacitación sin costo o soluciones

de formación publicitaria. Por ejemplo, SEBRAE, la agencia brasileña de apoyo a las MIPYMES, ofreció una amplia gama de recursos para formar y animar a los microempresarios que querían aumentar su presencia en línea. En Colombia, la plataforma «Colombia Emprende e Innova» ofreció herramientas para impulsar el comercio electrónico y el comercio digital en telemedicina y otros servicios sanitarios en línea. En un esfuerzo de colaboración regional, KOLAU, una plataforma de marketing digital que se asocia con Google, cooperó con la Organización de los Estados Americanos (OEA) para poner en marcha programas de asistencia para las pymes que buscan adaptar sus modelos de negocio a los canales digitales en 10 países de ALC. En África, el Gobierno de Senegal ha expresado su interés en movilizar apoyos para llevar a cabo una campaña de información, educación y concienciación sobre los beneficios del comercio electrónico en todos los tramos de la población.

Financiamiento

La pandemia reforzó los obstáculos del financiamiento entre las MIPYMES, tanto para las empresas que sufrieron choques de demanda negativos y menores ingresos como para las que experimentaron un aumento de la demanda a través de los canales en línea. De hecho, según una encuesta realizada por la UNCTAD entre las MIPYMES de 23 países de África y Asia-Pacífico entre marzo y julio de 2020, el 65% de las empresas intentaron obtener financiamiento adicional durante la pandemia, pero sólo una de cada cinco tuvo éxito (UNCTAD, 2020b).

La crisis afectó la disponibilidad de fuentes alternativas de financiamiento a las que suelen acceder las MIPYMES. Los menores flujos de ingresos de las empresas y los particulares disminuyeron la capacidad de las MIPYMES para autofinanciarse o recurrir a otros prestamistas, como amigos o familiares. Esto último incluye las remesas de los familiares que viven en el extranjero, que representan una importante fuente de financiamiento para las MIPYMES de los países en desarrollo. El Banco Mundial y KNOMAD (2020) sugieren que la pérdida de empleo y la disminución de ingresos entre los remitentes de remesas redujeron significativamente el valor de estas transacciones durante la pandemia, y estiman una caída del 20% en 2020 en comparación con los años anteriores.

Aun así, la fuente de financiamiento más común entre las que consiguieron obtenerla fue la familia, los amigos o los grupos de ahorro (35%), seguidos por los bancos o las instituciones de micro financiamiento (32%) y los inversores

privados (29%). Sólo el 9% de las MIPYMES que obtuvieron financiamiento la recibieron de fondos públicos.

Las intervenciones gubernamentales para ayudar a las MIPYMES que buscan financiamiento, en el sector del comercio electrónico o de forma más general, se llevaron a cabo en algunos países mediante subvenciones o fondos específicos. La ayuda también se canalizó a través de asociaciones y alianzas con el sector privado y organizaciones internacionales.

Por ejemplo, el gobierno argentino puso en marcha un fondo para proporcionar financiamiento a las MIPYMES que tuvieran previsto invertir en soluciones digitales que pudieran reducir los costos y permitirles seguir operando durante la pandemia. En Indonesia, Gojek, una plataforma de multiservicios a la carta y grupo de tecnología de pago digital, se asoció con el Ministerio de Agricultura para ayudar a los agricultores locales a vender en línea. En Samoa, el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) trabajaron con una empresa tecnológica local para fomentar la adopción de una plataforma de comercio electrónico que permite a las empresas ofrecer bienes y servicios y recibir pagos digitales.

Las mujeres en el comercio electrónico

La pandemia tendió a exacerbar las desigualdades de género existentes, ya que la crisis amplió las barreras para las mujeres que intentaban acceder a soluciones digitales y entrar en el sector del comercio electrónico. Las mujeres estuvieron más expuestas al virus, ya que suelen trabajar en actividades de servicios muy afectadas por la crisis, como la alimentación, el comercio minorista, la hostelería y el turismo, y más del 70% de los trabajadores sanitarios de primera línea son mujeres.¹⁵ El Centro de Comercio Internacional (2020) descubrió que, incluso controlando la distribución de género en los sectores, más empresas dirigidas por mujeres que por hombres declararon que sus operaciones comerciales se vieron muy afectadas por la crisis del COVID-19 (64% frente a 52%).

Como las mujeres tienden a ser significativamente más responsables de las funciones de cuidado, incluyendo el cuidado de los niños, y de las obligaciones del hogar, los cierres de las escuelas aumentaron la carga de trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar (ITC et al., 2020). Además, los datos disponibles sugieren que el aumento de la violencia doméstica empeoró aún más el entorno al que se enfrentaron las mujeres durante la pandemia.¹⁶

El acceso desproporcionadamente menor de las mujeres a las oportunidades de participar en la economía digital, incluido el comercio electrónico, sitúa a las mujeres en desventaja para mantenerse resilientes durante la pandemia. Las mujeres suelen tener menos acceso a la conectividad a internet y a los dispositivos digitales, un hardware inferior y, cuando están

conectadas, hacen menos uso de internet que los hombres.¹⁷

Durante la pandemia se han puesto en marcha relativamente pocas iniciativas para abordar los retos específicos de las mujeres. En general, las asociaciones público-privadas y las organizaciones internacionales han sido las más activas en este frente mediante intervenciones a corto plazo. El ITC ha apoyado a las empresas dirigidas por mujeres a través de varias iniciativas, como el kit de herramientas de gestión de crisis COVID-19 para ayudar a las mujeres a planificar en tiempos de incertidumbre, un Plan Canvas de acción de resiliencia y recuperación para ayudar a las empresas propiedad de mujeres a tomar decisiones más rápidas y eficientes durante la crisis, una asociación con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) para ayudar a las mujeres empresarias de Centroamérica a aumentar su presencia en línea y acceder a los mercados extranjeros a través del comercio electrónico transfronterizo, y seminarios web dedicados.¹⁸ En América Latina, la Fundación Microfinanzas BBVA (FMBBVA) se asoció con CARE Perú en el contexto de EQUALS Global Partnership para ofrecer un programa de educación financiera digital que garantice a las empresarias rurales el acceso a las finanzas básicas, la elaboración de presupuestos, el ahorro y los productos (Burrelli, 2020). En el recuadro 4 se incluyen algunas iniciativas nacionales en la región de ALC para apoyar a las empresarias en el sector del comercio electrónico.

Recuadro 4. Apoyo a las mujeres empresarias durante la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe.

Colombia

El plan de acción de Colombia para fomentar el desarrollo del sector del comercio electrónico, esbozado en la Política Nacional de Comercio Electrónico publicada en noviembre de 2020, incluía la identificación de oportunidades para las mujeres en el comercio electrónico, mencionando la iniciativa eTrade para las Mujeres como un ejemplo a seguir.

Costa Rica

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), junto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), lanzó el Programa Nacional de Mujeres Empresarias (PNME) «Mujer y Negocios 2020». El programa seleccionó a 225 mujeres para participar en actividades de formación y capacitación con el objetivo de fortalecer sus negocios en medio de la crisis sanitaria, incluyendo el acceso a redes empresariales y herramientas prácticas para desarrollar estrategias de comercio electrónico.

México

La plataforma MIPYMES MX, desarrollada por la Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía, ofreció información sobre las iniciativas del sector privado para fortalecer las habilidades digitales de las mujeres empresarias, así como orientación sobre las mejores prácticas de comercio electrónico, seguridad en línea y otras herramientas para garantizar la continuidad del negocio mientras se está en casa.

Fuente: Véase la parte II de este informe.

COMENTARIOS FINALES

4

Las conclusiones resumidas en esta primera parte muestran que el comercio electrónico ha dado oportunidades a las empresas para seguir siendo solventes durante la crisis COVID-19, llegando a nuevos mercados y consumidores no sólo en su propio país sino también en el extranjero. En los países en desarrollo, esta crisis representó una oportunidad para acelerar un proceso de transformación digital y ponerse al día con prácticas empresariales y tecnológicas más modernas, que pueden aumentar la integración económica, la productividad y el bienestar.

Los gobiernos y los socios para el desarrollo también tuvieron la oportunidad de avanzar en la agenda política del comercio electrónico, revisando o actualizando las estrategias anteriores, incluida la modernización de los marcos normativos obsoletos y la reducción de las barreras comerciales. La pandemia puso de manifiesto la importancia de evaluar los obstáculos y los retos críticos identificados por la UNCTAD y eTrade para que todos los socios aprovechen el comercio electrónico para reconstruir una economía más resiliente que contribuya al desarrollo sostenible. Estas áreas críticas incluyen el desarrollo de estrategias de comercio electrónico, infraestructura, pagos, logística, regulación, habilidades y finanzas, así como el papel de las mujeres, cuyas necesidades e intereses han sido a menudo descuidados.

Aunque sigue sin estar claro hasta qué punto serán persistentes los cambios en las prácticas comerciales y los patrones de consumo derivados de la pandemia, lo más probable es que una parte importante del crecimiento del comercio electrónico sea permanente. Sin embargo, los gobiernos y los socios en desarrollo deben esforzarse por garantizar que, en el futuro, se mitiguen las desigualdades y las repercusiones negativas entre los que no pudieron aprovechar los beneficios de la expansión del comercio electrónico y se apliquen políticas para reducir las brechas existentes (y las resultantes). Para hacer frente a los obstáculos y deficiencias restantes, así como para aprovechar los beneficios, debería adoptarse un enfoque global y con participación de la industria, en el que los actores del sector privado y de la sociedad civil puedan compartir sus necesidades, conocimientos y experiencia, coordinados a nivel nacional, regional y mundial.

De cara al futuro, se anima a los gobiernos, las empresas y los socios de desarrollo a colaborar con eTrade for all con el fin de aprovechar al máximo el valor potencial y las sinergias de la iniciativa, fomentando las intervenciones rentables y evitando la duplicación.

REFERENCIAS

Arnon, Alexander, John Ricco y Kent Smetters (2020). «Epidemiological and Economic Effects of Lockdown», documento de trabajo, Penn Wharton Budget Model.

Bandyopadhyay, A. & Grollier, J. (2018). Gender Challenges in E-Commerce: What is being done to support women-owned MSMEs?. Ginebra: CUTS International. Disponible en: http://www.cuts-ginebra.org/pdf/BP-1812-Gender_Challenges_in_E-commerce.pdf.

Bravo Tejeda, Franco (2020). «Comercio electrónico durante la cuarentena: ¿Por qué Perú no crece como los demás países de la región?». Ecommerce News, 8 de mayo, disponible en <https://www.ecommercenews.pe/comercio-electronico/2020/comercio-electronico-cuarentena-peru.html>.

Burrelli, T. (2020) «Digital solutions for women to mitigate the consequences of COVID-19 and future risks». EQUALS (Noticia). Disponible en: <https://www.equals.org/post/2020/04/27/digital-solutions-for-women-to-mitigate-the-consequences-of-covid-19-and-future-risks>

CETIC.br (2020). Painel Tic COVID-19: Pesquisa Sobre O Uso Da Internet No Brasil Durante A Pandemia Do Novo Coronavirus. São Paulo: CETIC.br. Disponible en: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200817133735/painel_tic_covid19_1edicao_livro%20eletrônico.pdf.

Cámara Colombiana de Comercio Electrónico y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2020a). Impacto del COVID-19 sobre el Comercio Electrónico en Colombia, Bogotá.

Cámara Colombiana de Comercio Electrónico y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2020b). Impacto del COVID-19 sobre el Comercio Electrónico en Colombia. Segundo Informe. Bogotá.

Dunford, Daniel, Becky Dale, Nassos Stylianou, Ed Lowther, Maryam Ahmed e Irene de la Torre Arenas (2020). «Coronavirus: The world in lockdown in maps and charts», 6 de abril, BBC News, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-52103747>.

CEPAL (2021). Big Data for monitoring the effects of COVID-19 in the digital economy in Latin America and the Caribbean, Santiago.

Comisión Europea (2020). «Commission and European regulators call on streaming services, operators and users to prevent network congestion». Noticia, Bruselas disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-and-european-regulators-calls-streaming-services-operators-and-users-prevent-network>.

Fernandez, Santiago, Paul Jenkins and Benjamin Vieira (2020). «Europe's digital migration during COVID-19: Getting past the broad trends and averages». July 24, McKinsey Digital, available at <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/europes-digital-migration-during-covid-19-getting-past-the-broad-trends-and-averages>.

GSMA (2020). Connected Women. The Mobile Gender Gap Report 2020. Disponible en: <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2020/05/GSMA-The-Mobile-Gender-Gap-Report-2020.pdf>

Centro de Comercio Internacional (ITC, por sus siglas en inglés) (2020). SME Competitiveness Outlook 2020. COVID-19: The Great Lockdown and its Impact on Small Business. Ginebra: ITC.

ITC, Cámara de Comercio Internacional (CCI), UPS and Women 20 (2020). Women Entrepreneurs: An Action Plan to «Build Back Better». Ginebra: ITC. Available at: https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/W20%20Policy%20brief_Beijing25_20201021_web.pdf.

ITU (2019) Measuring digital development: Facts and figures 2019. Ginebra: ITU. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf>.

ITU (2020). Pandemic in the Internet Age: communications industry responses. Ginebra: ITU. Disponible en: https://reg4covid.itu.int/wp-content/uploads/2020/06/ITU_COVID-19_and_Telecom-ICT.pdf.

Lyons, K. (2020). «Google saw more than 18 million daily malware and phishing emails related to COVID-19 last week». The Verge (Noticia). Disponible en: <https://www.theverge.com/2020/4/16/21223800/google-malware-phishing-covid-19-coronavirus-scams>.

McKinsey (2020). The 2020 McKinsey global payments report. New York: McKinsey and Company. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Financial%20Services/Our%20Insights/Accelerating%20winds%20of%20change%20in%20global%20payments/2020-McKinsey-Global-Payments-Report-vF.pdf>.

Mercado Libre (2020). Evolución de hábitos del consumidor en tiempos de COVID-19. Disponible en https://www.linkedin.com/posts/mercadolibre_informe-e-commerce-activity-6666308882509385729-0Bqa/.

OECD (2020). E-commerce in the times of COVID-19. Paris: OECD. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137212-t0fjgnerdb&title=E-commerce-in-the-time-of-COVID-19.

PayU (2020). «E-commerce Latin America. In times of COVID-19». Disponible en <https://latam.payu.com/reporte-covid>. (Accessed: October 2nd, 2020.)

Perez-Vincent, Santiago M., Enrique Carreras, María Amelia Gibbons, Tommy E. Murphy, and Martín Rossi (2020). «COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence: Evidence from Two Studies in Argentina». Technical note, No. IDB-TN-1956, Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Ssemuwemba, A. (2020) «How women in developing countries can harness e-commerce». WEF (blog). Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/women-ecommerce-developing-countries/>. UNCTAD (2019a). «UNCTAD B2C e-commerce index 2019». UNCTAD Technical Notes on ICT for Development, No. 14.

UNCTAD (2019b). 6 things to know about women in e-commerce. UNCTAD blog. Ginebra Available en: <https://etradeforall.org/unctad-6-things-to-know-about-women-in-e-commerce/>.

UNCTAD (2020a). «UNCTAD estimates of global e-commerce 2018». UNCTAD Technical Notes on ICT for Development, No. 15. Ginebra.

UNCTAD (2020b). COVID-19 and E-Commerce: Impact on Businesses and Policy Responses. Ginebra: UNCTAD. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstictinf2020d2_en.pdf

UNCTAD (2021). The UNCTAD B2C E-commerce Index 2020: Spotlight on Latin America and the Caribbean. Available at <https://unctad.org/webflyer/unctad-b2c-e-commerce-index-2020-spotlight-latin-america-and-caribbean>. Ginebra.

UNCTAD and NetComm Suisse (2020). «COVID-19 and E-commerce: Findings from a survey of consumers in nine countries», UNCTAD/DTL/STICT/INF/2020/1, Ginebra disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstictinf2020d1_en.pdf

UNECA (2021). Post Pandemic Covid-19 Economic Recovery: Enabling Frontier Markets to Better Harness E-commerce and Digital Trade in Africa, Adis Ababa.

UN Global Compact (2020). «COVID-19: How Business Can Support Women in Times of Crisis». Press release. Available at: <https://unglobalcompact.org/academy/how-business-can-support-women-in-times-of-crisis>.

UN Women (2020). Online and ICT-facilitated violence against women and girls during COVID-19. New York: UN Women. Disponible en: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/brief-online-and-ict-facilitated-violence-against-women-and-girls-during-covid-19-en.pdf?la=en&vs=2519>.

Unión Postal Universal (UPU) (2020). The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios, and perspectives for the way forward. Mayo.

Women's Empowerment Principles (2020). COVID-19 and Gender Equality: A Call to Action for the Private Sector. WE EMPOWER G7 Programme. Disponible en: <https://www.empowerwomen.org/en/resources/documents/2020/04/covid-19-and-gender-equality-a-call-to-action-for-the-private-sector?lang=en>.

Banco Mundial (2020). Saving Lives, Scaling-up Impact and Getting Back on Track. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/136631594937150795/pdf/World-Bank-Group-COVID-19-Crisis-Response-Approach-Paper-Saving-Lives-Scaling-up-Impact-and-Getting-Back-on-Track.pdf>.

Banco Mundial y KNOMAD (2020). COVID-19 Crisis Through a Migration Lens, Migration and Development Brief 33: October 2020 Phase II. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/pdf/2019-WDR-Report.pdf>.

NOTAS

1 Véase UNCTAD (2021), COVID-19 y comercio electrónico: A global review, Ginebra. Las cuatro comisiones de las Naciones Unidas son la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica para Europa (CEPE), la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para más información, véase [en línea] [https:// etradeforall.org/](https://etradeforall.org/)

2 El índice de comercio electrónico B2C de la UNCTAD pretende medir la preparación de una economía para apoyar las compras en línea. Se calcula como la media de cuatro indicadores con una amplia cobertura de países: (1) titularidad de una cuenta en una institución financiera o con un proveedor de servicios de dinero móvil (% de la población mayor de 15 años); (2) personas que utilizan internet (% de la población); (3) un índice de fiabilidad postal; y (4) servidores de internet seguros (por millón de personas). El índice está muy correlacionado con la proporción de personas que compran en línea, con un valor R cuadrado ajustado de 0,8. Véase UNCATD (2019a) para obtener información adicional sobre las fuentes y la metodología.

3 A finales de marzo de 2020, más de cien países de todo el mundo habían instituido cierres totales o parciales (Dunford et al., 2020). Arnon et al. (2020) estiman que, en el caso de Estados Unidos, el distanciamiento social voluntario, más que las restricciones de permanencia en el hogar, fue el responsable de la mayor parte de la reducción de los contactos sociales hasta abril de 2020.

4 En Perú, Bravo Tejeda (2020) ha señalado que las restricciones regionales a los servicios de entrega y otras normativas han provocado un descenso inicial de las ventas en línea, que PayU (2020) registró en un 32% durante el mes de marzo. En Colombia, la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2020a, b) sugieren que la incertidumbre sobre las políticas de aislamiento afectó negativamente a la actividad en las plataformas de comercio electrónico. En África, las transacciones en la empresa de pagos financieros Paystack se contrajeron durante un breve periodo de tiempo tras la aplicación de confinamientos en los países en los que opera (UNECA, 2021).

5 Entre el 20% y el 30% de los consumidores también declararon que compraban en línea con menos frecuencia en estos países, lo que sugiere una respuesta heterogénea en los distintos grupos de población, posiblemente a causa de los cambios de los ingresos.

6 El uso de la billetera digital de Mercado Libre entre la última semana de febrero y la última semana de abril aumentó un 71% para el pago de servicios públicos y un 66% para los servicios de transferencia, y el número de empresas que utilizan PayU en seis países de ALC aumentó un 40% en el primer semestre de 2020.

7 Entre los países encuestados figuran Italia, Sudáfrica, Alemania, Turquía, la Federación Rusa, China, la República de Corea y Suiza.

8 Según la UIT, el juego online en Estados Unidos creció un 400% mientras que, en Chile, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, Subtel, estimó que el tráfico de internet asociado a los servicios de juego aumentó un 315% durante el periodo marzo-julio del 2020, en comparación con el mismo período en el 2019. En Argentina, el tráfico de internet para servicios de juego a través de la plataforma Flow se duplicó durante la primera semana de la cuarentena en comparación con un día promedio, y aumentó un 69% en promedio para marzo-junio.

9 Por ejemplo, los gobiernos de prácticamente todas las regiones han llegado a acuerdos con plataformas de streaming y vídeo, como Netflix, Amazon Prime y YouTube, para limitar la calidad de los servicios de streaming de vídeo con el fin de reducir la congestión de la red.

10 Según el Barómetro COVID-19 de Kantar, en abril de 2020, una media del 70% de los usuarios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México indicaron que seguirían utilizando los pagos electrónicos más allá de la emergencia de la pandemia. Véase Mercado Libre (2020).

11 A mediados de abril, el Banco Mundial había identificado 53 medidas políticas aplicadas en 35 países para apoyar y facilitar el uso de los pagos digitales en respuesta a la pandemia de COVID-19. Véase [https:// www.worldbank.org/en/country/russia/brief/covid-19-response-digital-payments-russia](https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/covid-19-response-digital-payments-russia).

12 En 2019, Nepal adoptó una estrategia nacional de comercio electrónico y Camboya promulgó su ley de comercio electrónico. Véase UNCTAD (2020b).

13 En Brasil, el Banco Central lanzó Pix, un sistema de pago instantáneo interoperable. En Argentina, el Banco Central lanzó el sistema de Transferencias 3.0 para permitir las transferencias inmediatas entre cuentas bancarias, eximiendo de comisiones a las MIPYMES durante los tres primeros meses y con un tope a partir de entonces.

14 Véase <https://unctad.org/news/new-system-boosts-ease-doing-business-iraq>.

15 ONU Mujeres (2020) constata que la tasa de infecciones por COVID-19 entre las trabajadoras sanitarias era el doble que la de sus homólogos masculinos en algunos condados.

16 Véase el Pacto Mundial de las Naciones Unidas (2020), los Principios para el Empoderamiento de la Mujer (2020), el Banco Mundial (2020), ONU Mujeres (2020) y Perez-Vincent et al. (2020).

17 La UIT (2019) estima que la brecha global de género en el acceso a internet es del 17%. Ssemuwemba (2020) informa de que las mujeres tienen entre un 30% y un 50% menos de probabilidades que los hombres de utilizar internet para aumentar sus ingresos o participar en la vida pública. Véase también Bandyopadhyay y Grollier (2018), UNCTAD (2019b) y GSMA (2020).

18 Véase [en línea] <https://www.shetrades.com/en/covid-19> y <https://www.intracen.org/noticias/El-ITC-y-la-SIECA-firman-un-memorando-de-entendimiento-para-conectar-mujeres-centroamericanas-con-mercados/>.



AVANCES Y DESAFÍOS EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO Y EL COMERCIO DIGITAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

02

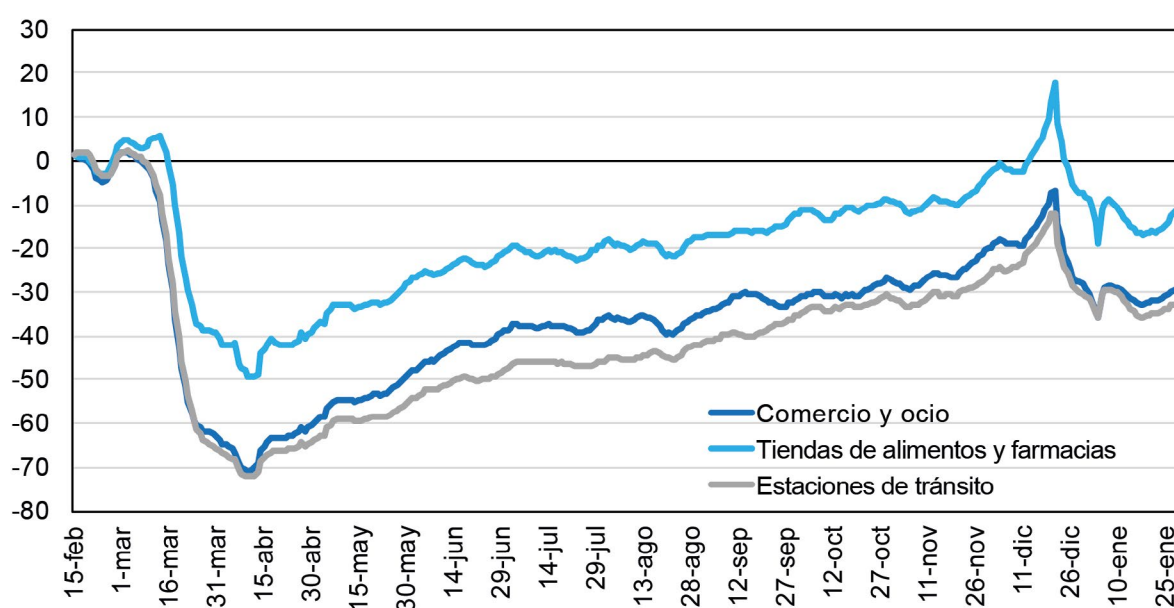
INTRODUCCIÓN

5

A medida que el virus COVID-19 se extendió por ALC durante el primer semestre de 2020, el distanciamiento social de la población y las medidas de contención pública redujeron drásticamente la movilidad y la actividad económica. Según los datos de movilidad comunitaria de Google, en la primera semana de abril de 2020 las visitas a los establecimientos de «comercio minorista y entretenimiento» y «tienda de comestibles y farmacia» se redujeron en un 70% y un 45% en comparación con mediados de febrero, respectivamente. La movilidad se recuperó gradualmente en el transcurso del año y alcanzó su punto máximo en torno a la Navidad. Sin embargo, cuando la segunda ola de contagio de COVID-19 se desplegó a finales de enero de 2021, la movilidad en estas dos categorías seguía siendo un 30% y un 10% inferior al nivel de referencia, respectivamente (Gráfico 1). Las caídas de la producción y las ventas provocaron la salida temporal y permanente de empresas.¹⁹ Las redes internacionales de transporte y logística se vieron muy afectadas, lo que afectó a

los flujos comerciales transfronterizos. Durante el segundo trimestre, la tasa de empleo cayó 10 puntos porcentuales y el desempleo regional aumentó del 8,9% en 2019 al 11% en 2020. El desempleo, la inactividad, la disminución de las horas trabajadas y la consiguiente caída de los ingresos podrían deteriorar aún más la pobreza hasta alcanzar el 37,3% de la población de ALC a finales de año. Las exportaciones de mercancías de la región, que ya se habían deteriorado en 2019, cayeron un 3,5% en el primer trimestre y un 27,5% en el segundo, en comparación con 2019, y se estima que las exportaciones de servicios se contrajeron un 29,5% durante el primer semestre de 2020, la primera variación negativa desde 2015. En general, la actividad económica de ALC podría experimentar la mayor caída de la historia y descender un 9,1% en 2020, lo que haría retroceder el PIB per cápita de la región 10 años hasta los niveles de 2010.²⁰

Gráfico 3. Promedio de cambio en la movilidad diaria desde la línea de base pre- pandemia, América Latina y el Caribe, 15 de febrero de 2020 a 31 de enero de 2021.



Nota: las series son medias móviles centradas de 7 días de las variaciones diarias.

Fuente: autor basado en Google LLC «Google COVID-19 Community Mobility Reports».

<https://www.google.com/covid19/mobility/>. Consultado: 18 de febrero de 2020.

Las empresas y los consumidores se desplazaron masivamente hacia los canales digitales y en línea para eludir las medidas de distanciamiento social, continuar con las operaciones comerciales, asegurar las fuentes de ingresos y mantenerse solventes durante la crisis. El comercio electrónico y las transacciones comerciales digitales aumentaron significativamente, al igual que el número de personas que compran en línea, con los cambios asociados a los patrones de consumo y los modelos de negocio.

En este contexto, este informe pretende comprender mejor el impacto de la pandemia en el comercio electrónico y digital nacional y transfronterizo en ALC. El informe identifica las políticas e iniciativas que podrían apoyar a los países para fortalecer su uso del comercio electrónico y el comercio digital como un factor que contribuye a la recuperación en un escenario post-pandemia y, en última instancia, al desarrollo económico inclusivo y sostenible a largo plazo.

El informe revisa en primer lugar las principales tendencias del comercio electrónico y del comercio digital antes y durante el primer semestre de 2020, centrándose en las operaciones de las empresas y en los cambios en el comportamiento de los consumidores y en sus hábitos de consumo. La falta de datos exhaustivos, sistemáticos y coherentes (oficiales) sobre el comercio electrónico en la región, especialmente el transfronterizo, representa un reto importante para realizar una evaluación sólida de las tendencias del comercio electrónico durante la pandemia. Para evitarlo, el informe se basa en los datos disponibles de organizaciones internacionales, agencias gubernamentales, participantes de la industria y asociaciones

empresariales locales. Estos datos sugieren que el comercio electrónico y la introducción del comercio digital en la región dieron un salto de años en pocos meses, acelerando un proceso de transformación digital que estaba en marcha, aunque avanzando a un ritmo mucho más lento. Sin embargo, los datos disponibles sugieren que esta respuesta fue mucho más fuerte en los mercados nacionales y más matizada, o incluso negativa, para el comercio electrónico transfronterizo de mercancías.

A continuación, el informe estudia si la mayor dependencia del comercio electrónico y del comercio digital se enfrenta a obstáculos y cuáles son los retos implícitos que presentan para los gobiernos y la industria de la región. Con la ayuda de entrevistas con las partes interesadas del sector y los responsables políticos, y un análisis de los datos e informes disponibles, se concluye que, a pesar de abrir oportunidades prometedoras para la expansión del comercio electrónico en la región, la pandemia ha develado efectivamente importantes obstáculos al crecimiento. Lo más importante es que estos retos no son nuevos, sino que son asignaciones pendientes desde hace tiempo que han obstaculizado el crecimiento en la última década. Aumentar la accesibilidad, la calidad y la asequibilidad de la conectividad a internet, mejorar la difusión del comercio y la eficiencia y las capacidades de las redes y los servicios logísticos y de las entidades reguladoras, reducir la informalidad para ampliar el acceso a los métodos de pago electrónico, así como mejorar la interoperabilidad de los pagos transfronterizos, y reforzar la preparación electrónica de las empresas, incluidas las de las mujeres empresarias, constituyen retos fundamentales para los gobiernos y la industria de cara al futuro.

Teniendo en cuenta estos retos, el informe pasa a analizar las respuestas de las políticas públicas en medio de la pandemia de COVID-19. En distintos grados y con una capacidad de respuesta heterogénea, los gobiernos de ALC han apoyado a las empresas y a los consumidores para reforzar la continuidad y la resiliencia de las empresas. Garantizar la conectividad digital y física, aumentar la disponibilidad de herramientas digitales y fomentar la adopción de tecnologías digitales, la adopción de nuevas formas de trabajo y las prácticas empresariales y el desarrollo de competencias y habilidades digitales son los ámbitos más destacados en los que los países han tomado medidas. Las medidas para ampliar la cobertura y reducir el costo de la conectividad a internet, los sitios web específicos con información, recursos y formación para reforzar la presencia en línea de las MIPYMES, y la eliminación de requisitos para facilitar el comercio transfronterizo de productos esenciales fueron algunas de las respuestas de política más populares adoptadas por los gobiernos.

Si bien esta respuesta inmediata ha sido generalizada, existen importantes diferencias en el grado en que las respuestas de política se integran en estrategias nacionales a medio plazo para desarrollar el comercio electrónico y el comercio digital, basadas en un mercado digital regional. En algunos países existe una estrategia clara, coherente y coordinada de la que se derivan las políticas, que organiza la forma de abordar los retos. En estos casos, la pandemia ha precipitado el progreso en algunos contextos de política, reuniendo a las partes interesadas del gobierno y del sector privado en torno a objetivos comunes y bien definidos. Sin embargo, en la mayoría de ellos no se aprecia una estrategia

eficaz y las políticas parecen descoordinadas, fruto de la urgencia y la necesidad de responder a la emergencia, lo que hace dudar de su potencial para generar cambios y reformas eficaces a largo plazo.

Estos desafíos han sido destacados en la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022), específicamente en los objetivos 27 y 28, adoptados durante la séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe en noviembre de 2020. El objetivo 27 de la agenda establece la necesidad de impulsar una estrategia de desarrollo de un mercado digital regional como parte de los mecanismos de integración regional y subregional, con el fin de facilitar el comercio electrónico transfronterizo y el comercio digital a través de la integración de la infraestructura digital, la armonización regulatoria, el libre flujo de datos, la facilidad del comercio, la mejora de los servicios postales y logísticos, y los marcos regulatorios que fomenten la innovación en los servicios de pago digitales. El Objetivo 28 identifica la necesidad de promover una mayor coordinación e integración digital regional con una visión y objetivos comunes, considerando el diálogo y la coordinación con otros organismos (CEPAL, 2020e).

Una vez examinados los esfuerzos en curso, se identifican las brechas observadas en las que podrían ser necesarias respuestas eficaces y acciones conjuntas, y se hacen sugerencias sobre las vías para aplicarlas. En concreto, el informe sugiere resultados concretos y procesables, inmediatos y a medio plazo, hacia una digitalización más inclusiva en la región, mostrando las mejores prácticas cuando están disponibles.

A lo largo del informe, los términos «comercio electrónico» y «comercio digital» se utilizan indistintamente, entendiendo que se refieren a las compras de bienes físicos, así como de productos y servicios intangibles (digitales) realizadas a través de redes informáticas, utilizando múltiples formatos y dispositivos, como la world wide web, ordenadores personales o dispositivos móviles, entre otros.²¹ Sin embargo, el informe, en lo que se refiere a los recientes desarrollos provocados por la pandemia del COVID-19 y sus implicaciones, se centra implícita y mayoritariamente en las transacciones nacionales y transfronterizas B2B, B2C y C2C, muchas de las cuales están intermediadas por plataformas, marketplaces o tiendas en línea. En este sentido, un análisis exhaustivo de las tendencias, los retos y las políticas recientes relacionadas con los servicios empresariales intensivos en conocimiento y los acuerdos de teletrabajo asociados van más allá del alcance de este documento.

El resto del documento está organizado como sigue. El siguiente capítulo presenta las principales tendencias del comercio electrónico y el comercio digital antes y durante COVID-19. El capítulo 7 identifica los obstáculos y los retos a los que se enfrentan los países de la región. El capítulo 8 describe las respuestas de política observadas en la región para aprovechar el comercio electrónico y el comercio digital en medio de la crisis. El capítulo 9 concluye con recomendaciones para el futuro dirigidas a los gobiernos y a los socios de desarrollo.

TENDENCIAS RECIENTES

6

Este capítulo revisa las principales tendencias del comercio digital y su entorno habilitador en la región de ALC durante los años anteriores a la pandemia de COVID-19, y después del brote del virus durante el primer semestre de 2020.²² En general, son escasas las estadísticas completas, sistemáticas y coherentes sobre el comercio electrónico en la región, especialmente el transfronterizo. Incluso los indicadores que describen un entorno propicio para el comercio electrónico (por ejemplo, la conectividad digital y física, la inclusión financiera), que están disponibles para la mayoría de los países, se basan en datos de encuestas con metodologías y cobertura diferentes, y no son necesariamente comparables. Por lo tanto, este capítulo se basa en aproximaciones a veces imperfectas que, en conjunto, pueden ofrecer una visión parcialmente completa de la evolución del comercio electrónico antes y durante la pandemia.

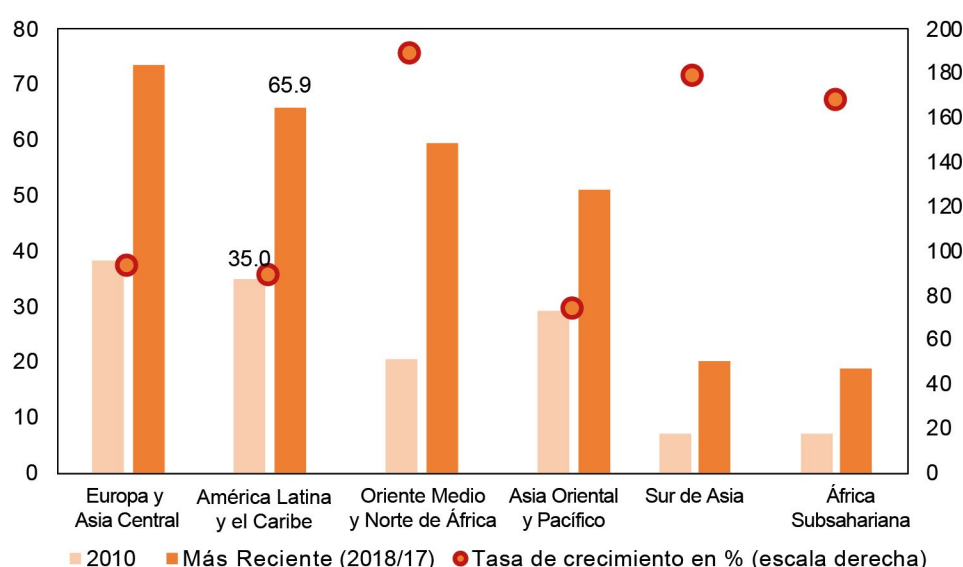
Tendencias antes de 2020 en América Latina y el Caribe

En la última década, la introducción de internet en la región de ALC aumentó considerablemente. El porcentaje de personas que utilizaban internet aumentó un 90%, alcanzando el 66% (Gráfico 2, panel A). ALC también mostró una tasa de acceso

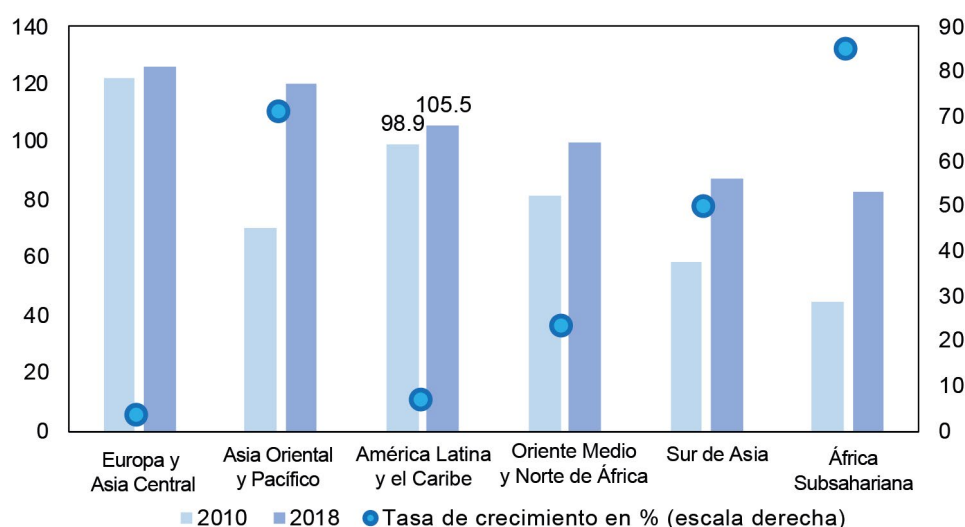
a la telefonía móvil relativamente alta con más de 100 suscripciones por cada 100 personas, aunque un 15% por debajo de los niveles mostrados por Europa y Asia Central y Asia Oriental y el Pacífico (Gráfico 2, panel B).

Gráfico 4. Evolución de la conectividad en ALC y otras regiones, 2010-2018

Panel A: personas que utilizan internet (% de la población total).

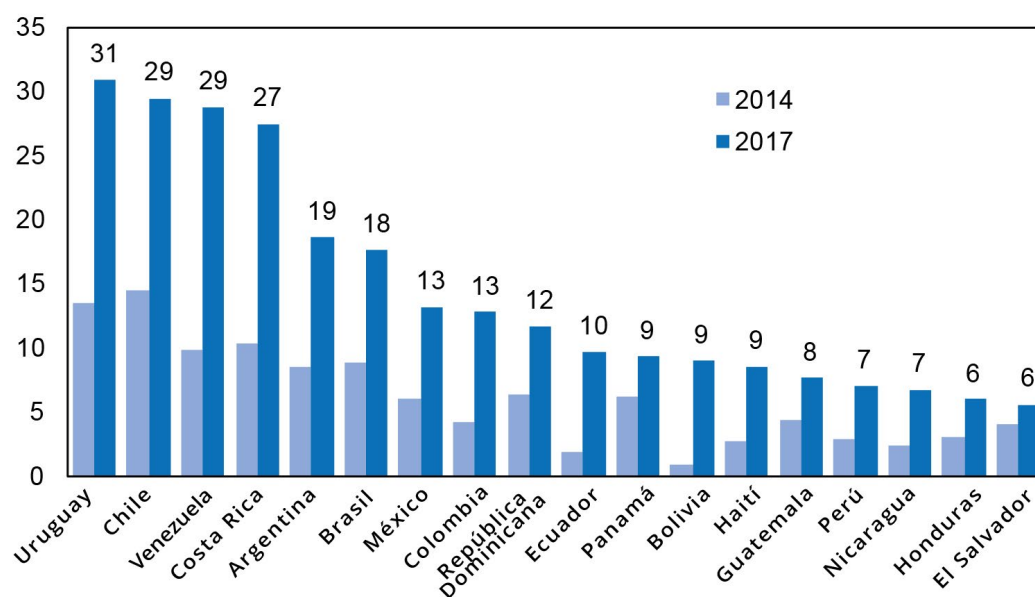


Panel B: suscripciones a móviles (por cada 100 personas).



Fuente: Autor basado en el Banco Mundial. Para el panel A, el último año disponible para Asia Oriental y Pacífico y África Subsahariana es 2017.

Gráfico 5. Porcentaje de la población que pagó facturas o compró algo en línea, países seleccionados de ALC, 2014-2017.



Fuente: Autor basado en la base de datos Global Findex del Banco Mundial.

El aumento de la conectividad ha apoyado el crecimiento sostenido del comercio electrónico y del comercio digital en los años anteriores a la pandemia (Gráfico 3). De 2014 a 2017, el porcentaje de la población de 15 años o más que pagó facturas o compró algo en línea se duplicó con creces en la mayoría de los países de ALC.²³ Los mayores aumentos se observaron en aquellos países cuyas cuotas iniciales eran las más bajas, como Bolivia, Ecuador y Haití, donde aumentó del 1-3% al 9-10%. Pero incluso en los países donde el acceso resultó ser el más alto, como Uruguay (13%), Chile (15%) y Costa Rica (10%), el porcentaje de personas que compró en línea alcanzó casi el 30% en 2017. Un progreso más modesto experimentó Panamá (del 6% al 9%) y El Salvador (del 4% al 6%). Aunque con menores tasas de crecimiento, dado el mayor acceso inicial, los pagos digitales también han crecido considerablemente, sobre todo en los países centroamericanos, con la excepción de El Salvador (Gráfico 4).²⁴

La creciente actividad del comercio electrónico

durante los años anteriores a la pandemia se refleja también en el crecimiento de los envíos de paquetes, tanto nacionales como transfronterizos. Según datos de la Unión Postal Universal (UPU), el número de paquetes enviados a través de los servicios postales nacionales creció exponencialmente en los últimos 20 años, aumentando un 14% al año de media (Gráfico 5).²⁵ Aunque en volúmenes mucho menores, los envíos transfronterizos también mostraron un aumento significativo.²⁶ La mayor parte del aumento del servicio postal internacional en los últimos 20 años, sin embargo, puede atribuirse a la recepción de envíos (importaciones). Mientras que el comercio electrónico ha impulsado las importaciones, la región en su conjunto no ha sido capaz de aprovechar esta nueva tecnología para aumentar las exportaciones.²⁷

El comercio digital de servicios creció ligeramente por encima de la media mundial, pero el crecimiento de la región fue inferior a la media de las economías en desarrollo y las economías en transición. Las exportaciones

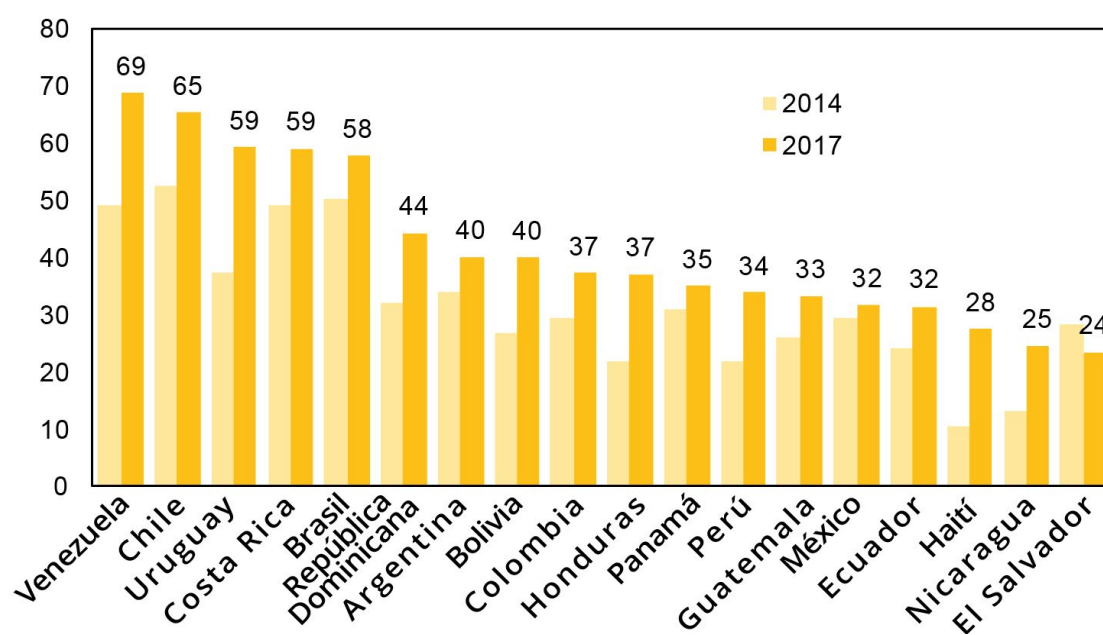
de servicios digitales de la región crecieron a una tasa compuesta media del 8% entre 2005 y 2018 (UNCTAD, 2019b), alcanzando los US\$ 57,2 mil millones en 2018. Dentro de la región, Brasil, Argentina y Costa Rica han sido los países con mejor desempeño en términos de crecimiento de las exportaciones de servicios TIC y servicios potencialmente habilitados por las TIC en los últimos años (CEPAL, 2018).

mientras que en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Perú, lo hizo menos del 10%. Aunque algunas de estas diferencias reflejan las diferencias en el PIB per cápita, algunos países como Argentina, República Dominicana, México, Panamá y Trinidad y Tobago tienen porcentajes más bajos de lo que cabría esperar dado su PIB per cápita (Gráfico 6, B).

A pesar de este enorme crecimiento, los últimos datos disponibles muestran que la penetración del comercio electrónico siguió siendo significativamente menor que el promedio de la OCDE antes de la pandemia.

El porcentaje medio de usuarios de internet que compraron en línea en ALC alcanzó el 15,5% en 2017-2018, menos de una cuarta parte de la penetración media en la OCDE (Gráfico 6, A).²⁸ Además, hubo diferencias significativas entre países. En Brasil y Chile, alrededor del 35% de los usuarios de internet compraron en línea,

Gráfico 6. Porcentaje de la población que recibió o realizó pagos digitales, países seleccionados de ALC, 2014-2017

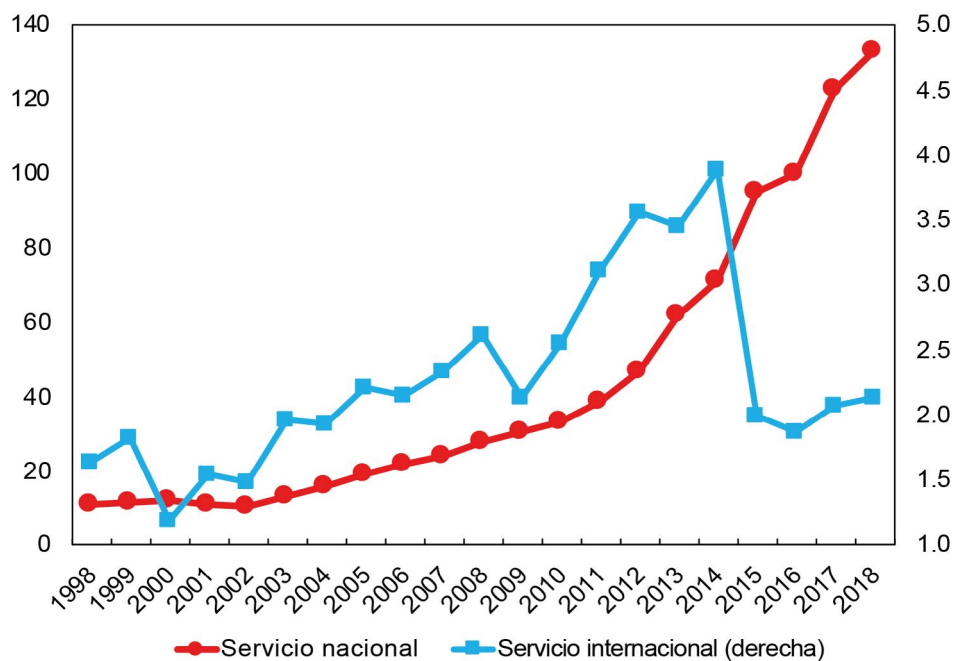


Nota: porcentaje de la población de 15 años o más.

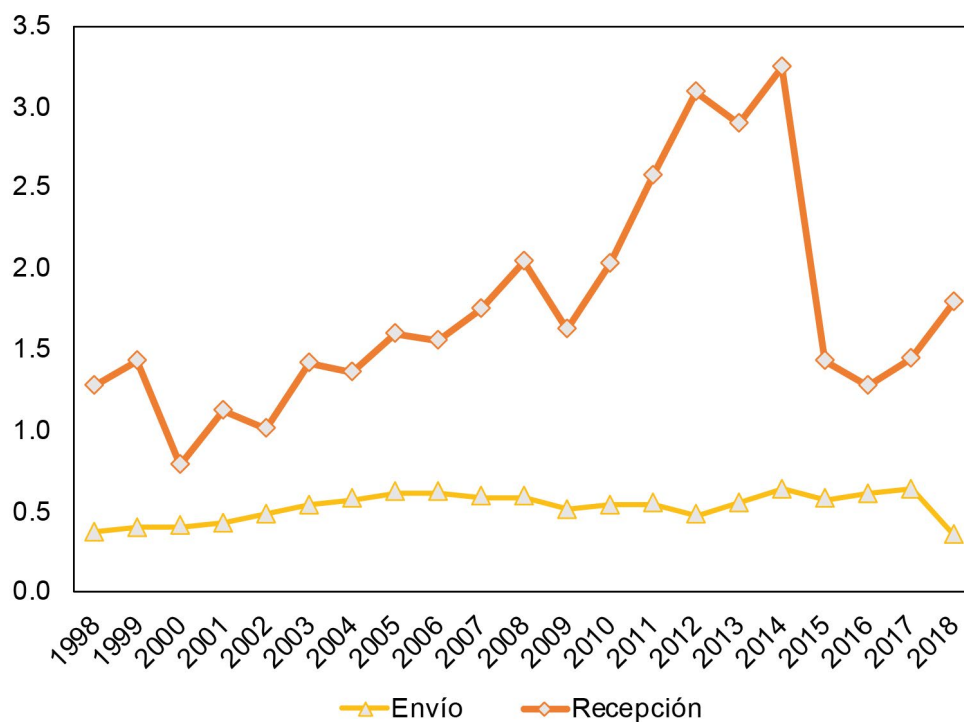
Fuente: Autor basado en la base de datos Global Findex del Banco Mundial

Gráfico 7. Envíos de paquetes en la región de ALC, 1998-2018 (millones)

Panel A: servicio nacional e internacional



Panel B: servicio internacional

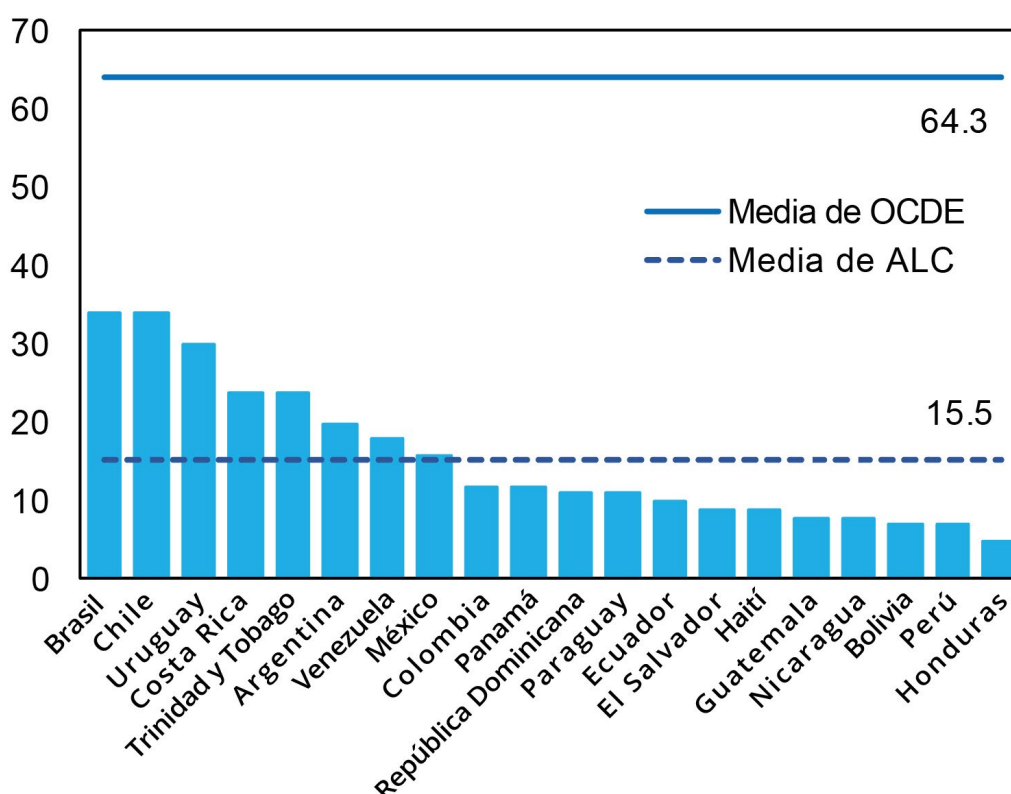


Nota: los agregados regionales para los envíos recibidos se incluyeron a partir de los datos de cada país, ya que los agregados regionales no están disponibles en la UPU. Los datos que faltan y/o son confidenciales de cada país pueden introducir ligeras desviaciones de los agregados regionales reales. En el caso de los datos de servicios internacionales (panel A), faltan datos o no están disponibles a partir de 2015 para varios países, lo que puede subestimar los envíos reales.

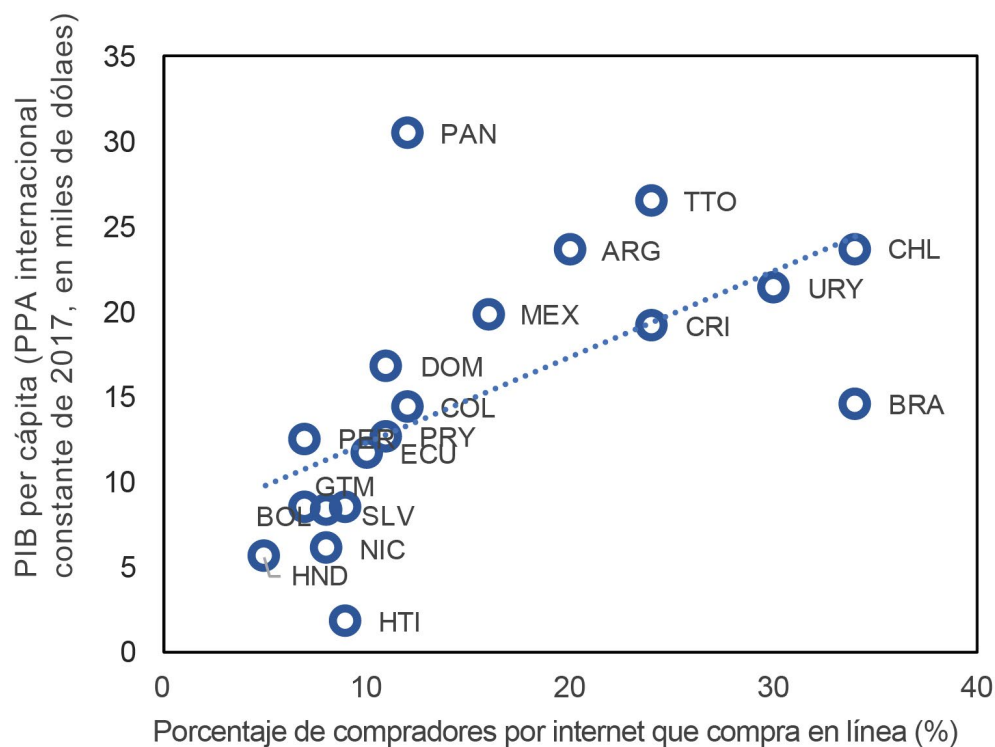
Fuente: el autor se basa en datos de la Unión Postal Universal.

Gráfico 8. Usuarios de internet que compran en línea, países seleccionados de ALC, últimos datos disponibles.

Panel A: porcentaje de usuarios de internet que compra en línea, ALC



Panel B: porcentaje de usuarios de internet que compra en línea y PIB per cápita, ALC



Nota: según el país, los últimos años disponibles son 2017 o 2018

Fuente: UNCTAD (2019a) a partir de fuentes oficiales y de la base de datos FINDEX; el PIB per cápita procede de los Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

Los datos de ventas de comercio electrónico B2C sugieren que la participación de ALC en el comercio electrónico mundial sigue siendo marginal. Giordano (2017) informa que las ventas B2C en la región alcanzaron los US\$ 47.000 millones en 2015, aumentando un 24% respecto a 2014. Esto implicó una participación del 2% del mercado global B2C para ALC, muy por debajo de su participación en el comercio global de mercancías (6%). Kantar (2017) estimó que el valor de la participación en línea del mercado total de bienes de consumo de rápido movimiento (FMCG, por sus siglas en inglés)²⁹ para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México en 2017 fue del 0,2%, en comparación con el 6,5% de Asia, el 5,6% de Europa y el 1,5% de EE.UU. Por último, los datos disponibles de 2018 muestran que México y Brasil se encontraban entre las 20 economías con mayor valor de ventas de comercio electrónico B2C, registrando US\$ 26

mil millones (2,1% del PIB) y US\$ 15 mil millones (0,8% del PIB), respectivamente (UNCTAD, 2020). Las ventas de México y Brasil representaron el 1,9% y el 1,1%, respectivamente, de las ventas B2C de China, que lideraron el ranking de 2018.³⁰

COVID-19: Tendencias del 2020

Ventas en línea y penetración del comercio electrónico

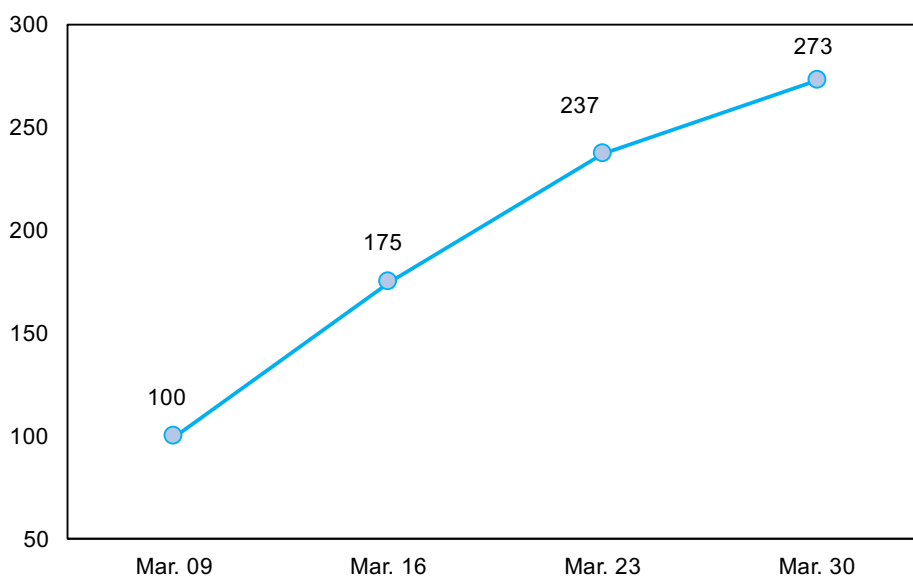
Desde los primeros casos confirmados a finales de febrero y principios de marzo, las ventas en línea aumentaron en toda la región y se aceleraron en los meses siguientes, ya que las medidas de contención, las intervenciones no farmacéuticas y el comportamiento preventivo de los consumidores implicaron que sólo las compras esenciales se hicieran fuera de los hogares en tiendas físicas. Según datos de Kantar Worldpanel, el uso del comercio electrónico en América Latina aumentó un 173% durante el mes de marzo (Gráfico 7)³¹ y un estudio de Visa Consulting and Analytics documentó una aceleración de las transacciones de comercio electrónico con tarjetas de débito y crédito en ALC, donde la relación entre las compras en línea y presenciales de los titulares de tarjetas Visa fue seis veces mayor en mayo en comparación con

enero-febrero (Visa, 2020b). La CEPAL (2020c) informa que, entre el primer y segundo trimestre de 2020, el tráfico de internet en los sitios web de comercio electrónico aumentó un 157%.³²

Los datos de Mercado Libre también muestran un aumento significativo de la actividad de comercio electrónico³³ de forma consistente para todos los países en los que opera. Los registros de nuevos vendedores se multiplicaron por alrededor de cuatro entre agosto de 2019 y agosto de 2020 en los mercados más grandes, especialmente aquellos en los que Mercado Libre tenía una presencia más débil, como Colombia y Venezuela, y por un factor de seis en los mercados más pequeños, predominantemente en Centroamérica y más notablemente en Costa Rica y República Dominicana (Gráfico 8). El promedio de búsquedas de los usuarios de la región aumentó casi un 40% entre la última semana de febrero y la última semana de mayo, con un incremento del 17% en la duración de las

Recuperación económica tras la pandemia Covid-19

Gráfico 9. Evolución del acceso al comercio electrónico en América Latina durante el mes de marzo (índice 9 de marzo, 2020=100)

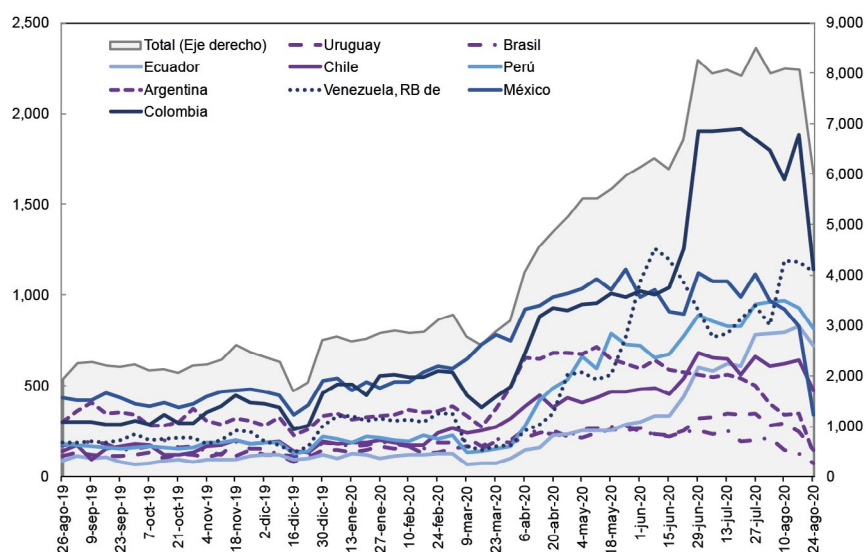


Notas: el acceso al comercio electrónico se define como el porcentaje de hogares que compra en línea al menos una vez en un periodo determinado.

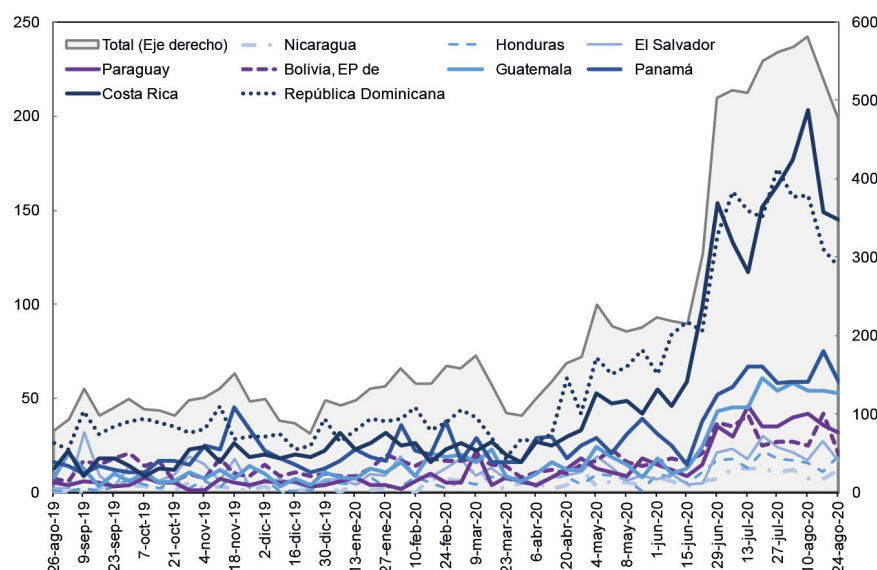
Fuente: Mercado Libre (2020a) basado en Kantar Worldpanel

Gráfico 10. Nuevos vendedores en Mercado Libre durante el brote de COVID-19.

Panel A: Registros semanales de nuevos vendedores en los mayores mercados de ALC, agosto 2019-agosto 2020



Panel B: Registros semanales de nuevos vendedores en los mercados más pequeños de ALC, agosto de 2019-agosto de 2020



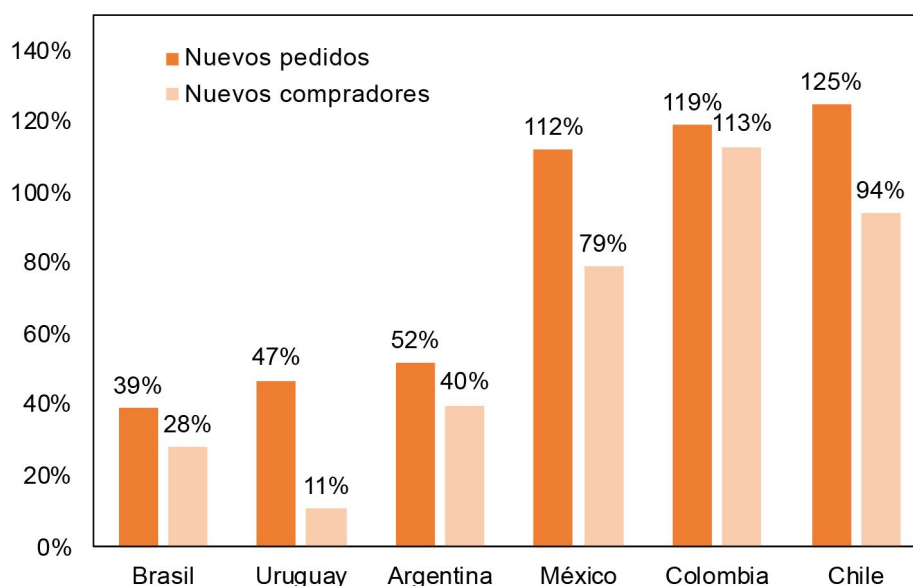
Fuente: CEPAL (2021).

sesiones en línea (Mercado Libre, 2020a). Esto dio lugar a un alto crecimiento interanual de los pedidos de comercio electrónico en ese mercado en todos los países en este período, desde el 39% en Brasil hasta el 125% en Chile (Gráfico 9, Panel A). El volumen bruto de mercancías vendidas a través de Mercado Libre creció fuertemente en el segundo y tercer trimestre (Gráfico 9, Panel B), alcanzando los US\$ 5.900 millones durante el tercer trimestre, y los artículos vendidos superaron los 200 millones (+110% interanual)

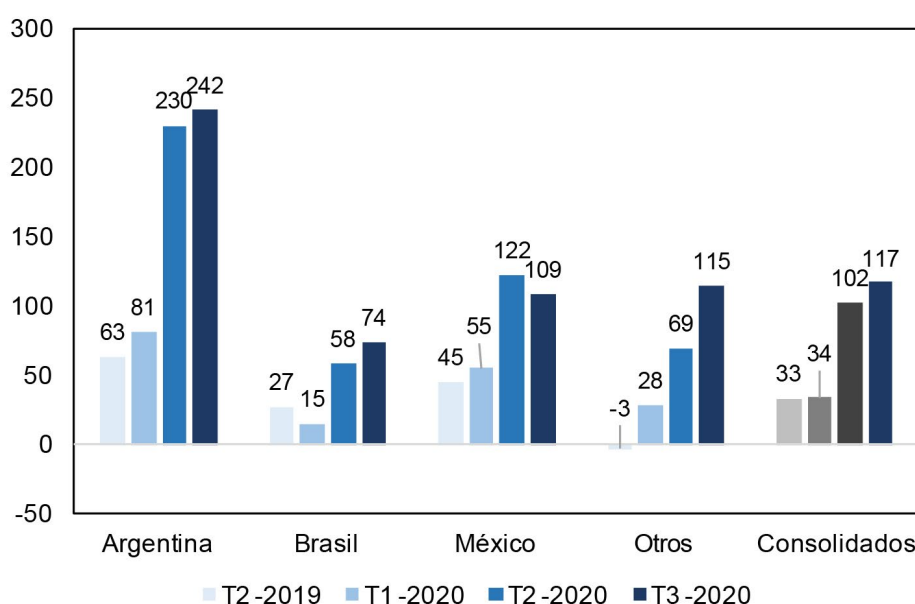
(Mercado Libre, 2020b). Las ventas por empresas utilizando PayU, una firma fintech multinacional que opera en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá y Perú, aumentaron un 8% en marzo (interanual) y se aceleraron rápidamente hasta el 68% en junio, con algunos países mostrando tasas de crecimiento de las ventas dos veces mayores (Gráfico 10).

Gráfico 11. Crecimiento de la actividad de Mercado Libre durante el brote de COVID-19.

Panel A: variación de pedidos y compradores (febrero-mayo de 2020, interanual)



Panel B: variación del volumen bruto de mercancías (interanual)



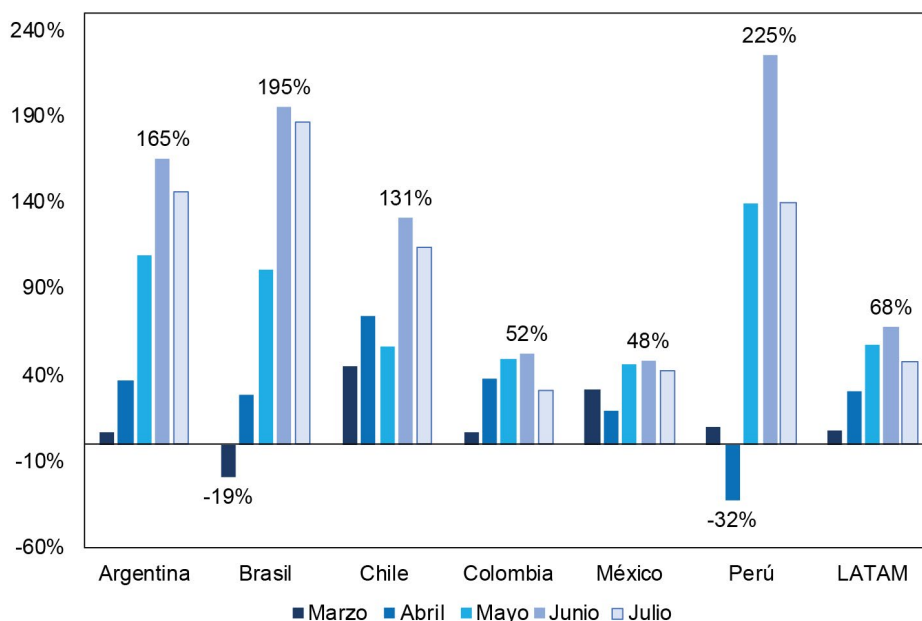
Nota: nuevos pedidos y compradores del 24 de febrero al 03 de mayo de 2020 en comparación con el mismo periodo de 2019. El volumen bruto de mercancías representa las ventas reales netas de las variaciones del tipo de cambio.

Fuente: Mercado Libre (2020a, b).

Aparte de las grandes plataformas y mercados como Mercado Libre, la pandemia motivó el aumento de la presencia en línea entre los vendedores más pequeños y las tiendas físicas en la región. Mientras los gobiernos actualizaban sus conocimientos sobre el virus y ampliaban las medidas de contención y las recomendaciones de permanecer en casa, los

comercios comprendieron la importancia de establecer o aumentar su presencia en línea para aprovechar las oportunidades comerciales y captar una demanda latente, y a veces más selectiva. Según datos del proyecto Big Data para la Economía Digital en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020c), entre abril y mayo de 2020 los sitios web empresariales aumentaron

Gráfico 12. Crecimiento interanual de las ventas en línea de las empresas con PayU durante el brote de COVID-19.

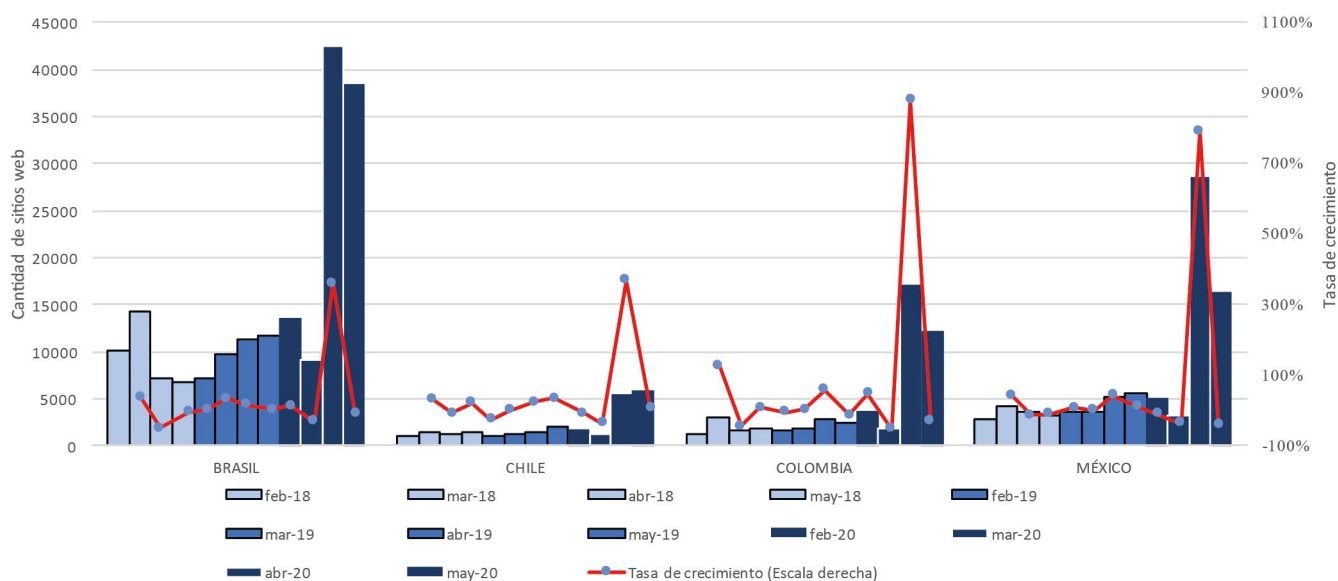


Fuente: PayU (2020).

un 800% en Colombia y México y alrededor del 360% en Brasil y Chile (Gráfico 11). En particular, los sitios web transaccionales y las plataformas de comercio electrónico mostraron las mayores tasas de crecimiento en abril de 2020, entre un 250% y un 500% en comparación con 2019. En consonancia con esto, el número de nuevos

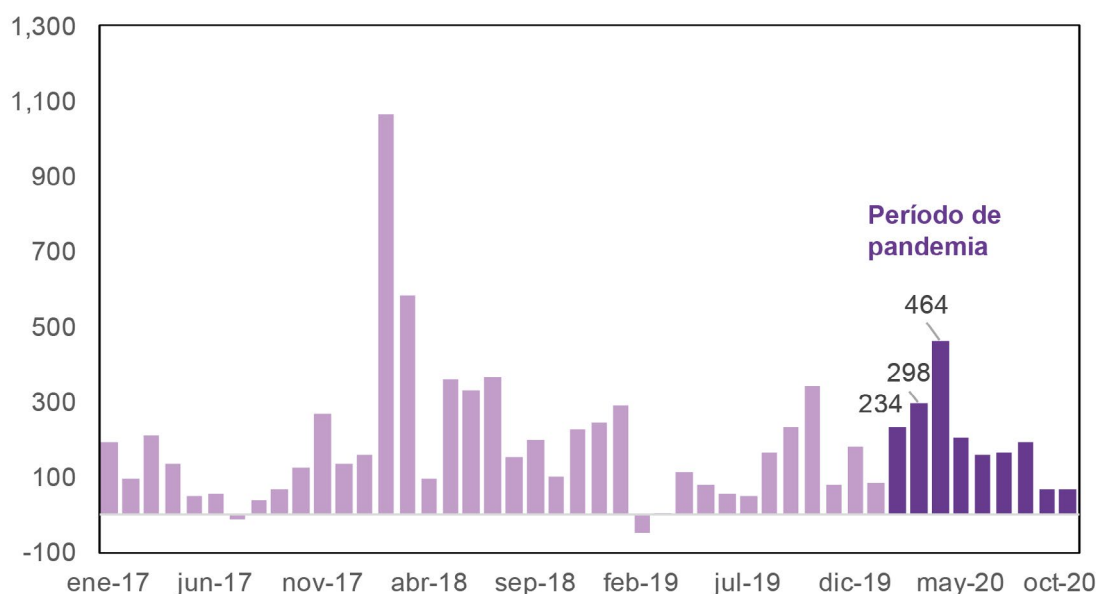
productos ofrecidos en línea por las MIPYMES que utilizan la app de Shopify en estos países aumentó un 234%, 298% y 464% en febrero, marzo y abril de 2020, respectivamente, en comparación con los mismos meses de 2019 (Gráfico 12).

Gráfico 13. Nuevos sitios web de negocios en países seleccionados de América Latina, 2018-2020.



Fuente: CEPAL (2020c) sobre la base de datos de Dataprovider.com.

Gráfico 14. Crecimiento interanual de los nuevos productos ofrecidos en línea por las MIPYMES que utilizan Shopify, enero de 2017 a octubre de 2020.



Notas: Los datos corresponden a las MIPYMES de Brasil, Chile, Colombia y México. Las altas tasas de crecimiento durante febrero y marzo de 2018 reflejan picos en el número de productos en México y Brasil, respectivamente. Al calcular la tasa de crecimiento normalizada del número de nuevos productos, que controla los niveles inicialmente bajos, la tasa de crecimiento anual durante este período es bastante estable en torno al 140%.
Fuente: Basado en datos de la CEPAL (2021).

Los datos de las encuestas realizadas por las asociaciones nacionales de comercio electrónico entre las pymes que venden B2C y B2B también son reveladores sobre el cambio a los canales en línea. En Argentina, Chile y México, que se caracterizan por una penetración relativamente alta del comercio electrónico, las ventas en línea crecieron con fuerza durante el primer semestre de 2020, tanto en el margen extensivo como en el intensivo. Es decir, más pymes comenzaron a vender en línea y el porcentaje de ventas en línea entre las pymes con tiendas físicas se duplicó en exceso.

A medida que los países aplicaron políticas de contención más estrictas, o la incertidumbre respecto a ellas, puede haber afectado al dinamismo del comercio electrónico durante las primeras semanas de

la pandemia. Por ejemplo, Perú restringió la mayor parte de la actividad del comercio electrónico durante marzo y abril, lo que provocó una caída de las ventas. En Colombia, la incertidumbre inicial sobre cómo afectarían las políticas de aislamiento a las plataformas también repercutió negativamente en las ventas y transacciones en línea de algunas empresas. El Recuadro 1 presenta una descripción más detallada de los países seleccionados.

Recuadro 1. La actividad del comercio electrónico desde la perspectiva de las organizaciones empresariales locales en determinados países

Argentina

Los datos de la Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE) para el primer semestre de 2020 muestran un crecimiento anual del 63% en las ventas reales en línea, con un crecimiento del 30% en los pedidos y un 14% más de tráfico, lo que refleja un uso más intensivo del comercio electrónico. En particular, el porcentaje de ventas en línea entre las tiendas físicas se duplicó con creces entre el primer y el segundo trimestre de 2020, pasando del 18% al 49%. Además, el 20% de los pedidos procedieron de nuevos clientes, en su mayoría relacionados con los teléfonos móviles, la entrega de restaurantes y los alimentos y bebidas.

Chile

Según un informe de la Cámara de Comercio de Santiago, las compras con tarjeta de débito y crédito en las tiendas en línea aumentaron un 100% a principios de abril y un 214% un mes después, frente a las caídas del 31% y 21%, respectivamente, de los comercios físicos. Esto implicó un aumento de tres veces en la participación de las ventas realizadas a través del comercio electrónico, desde el 5% en mayo de 2019 hasta el 16% en mayo de 2020.

Colombia

Las estimaciones de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sugieren que el comercio electrónico disminuyó inicialmente debido a la incertidumbre sobre cómo afectarían las políticas de aislamiento a la actividad económica y a las plataformas de comercio electrónico, y se recuperó a medida que las empresas y las plataformas comprendieron las medidas y se disipó la incertidumbre. Durante la última semana de marzo, en comparación con la última semana de febrero, las ventas en línea cayeron un 47% y el valor de la compra media disminuyó un 33%, lo que refleja un descenso más que proporcional de las transacciones de alto valor asociadas a los viajes en avión y al turismo. En las semanas siguientes, el comercio electrónico creció fuertemente hasta alcanzar el 90% de los niveles previos a la pandemia en la primera semana de mayo, tanto en términos de ventas como de valor de la compra media, e impulsado sobre todo por las operaciones B2C. Las ventas B2B disminuyeron un 80% inicialmente, y se recuperaron creciendo sólo un 30% entre marzo y mayo.

Ecuador

Los datos de la Cámara de Comercio ecuatoriana sugieren que, aunque el tráfico y las tasas de conversión aumentaron durante el brote de COVID-19, más del 80% de las empresas informaron de una disminución de las ventas o de la ausencia de las mismas, lo que se atribuye al aumento del desempleo, la incertidumbre y a que los consumidores sólo compraron artículos de primera necesidad. El 16% de las empresas informó que comenzaría a vender en línea como resultado de la pandemia.

México

La Asociación Mexicana de Venta Online (AMVO, 2020) reportó que la fracción de pymes que vende en línea casi se duplicó a mediados de 2020 en comparación con mediados de 2019 y alcanzó el 64%, con el 90% de ellas vendiendo también a través de otros canales. Casi el 40% de las empresas encuestadas declararon haber experimentado un crecimiento de más del 10% en las ventas en línea y, de las pymes que venden en línea, el 18% se inició en este canal debido a la pandemia de COVID-19. Además, mientras que sólo el 24% de las empresas obtenía más del 20% de las ventas a través de los canales en línea antes de COVID-19, el 45% de las empresas espera alcanzar este umbral después de la pandemia.

Perú

La normativa y condiciones impuestas por el Ministerio de Producción peruano causaron inicialmente una disminución de las operaciones de comercio electrónico, estimada en un 32% interanual durante marzo, según PayU (2020). Las empresas que querían operar en línea durante la pandemia debían cumplir con un requisito de 2% de participación mínima de las ventas en línea sobre el total de las ventas, y estaban obligadas a entregar las mercancías utilizando su propia logística, no pudiendo utilizar servicios de entrega de terceros ni plataformas. Las ventas digitales también se limitaron a la región de Lima Metropolitana, dejando fuera el 40% de la actividad de comercio electrónico en otras regiones.

Patrones de consumo y comportamiento de los consumidores

Detrás de la evolución del comercio electrónico y de la actividad comercial digital presentada anteriormente se encuentran cambios significativos en los patrones de consumo en línea.

Las políticas de confinamiento, las intervenciones no farmacéuticas y el miedo al contagio mantuvieron a las personas en casa, y los consumidores cambiaron su comportamiento de compra. A medida que los ciudadanos se alejaron de los canales físicos tradicionales, no sólo aumentó la frecuencia con la que los consumidores buscaban y compraban en línea, sino que también cambió la canasta de bienes y servicios a la que un consumidor típico solía acceder a través de los canales en línea. El perfil socioeconómico del consumo digital también cambió, y los hogares con menores ingresos mostraron mayores tasas de crecimiento durante la pandemia.

Según Visa, el 20% de los titulares de tarjetas realizaron transacciones de comercio electrónico por primera vez durante el primer trimestre de 2020 en ALC, lo que implica más de 13 millones de nuevos consumidores en línea. En encuestas relacionadas realizadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, México y Perú, los consumidores percibieron los canales en línea como más seguros y saludables (Visa, 2020a).

De finales de febrero y mayo de 2020, la actividad de Mercado Libre en cinco de las principales economías latinoamericanas

experimentó un incremento interanual del 49% en el número de consumidores que compró en ese marketplace, sumando casi 5 millones de nuevos consumidores (Tabla 1). En Argentina, Brasil, Colombia y México combinados, en sólo ocho semanas, el crecimiento fue más del doble del aumento anual de nuevos consumidores durante 2019. Los usuarios de PayU en la región vieron un aumento del 75% en el número de clientes en línea en la primera mitad de 2020, pasando de un promedio de 5,1 millones de consumidores por mes en febrero-marzo a 8,9 millones de consumidores en julio (PayU, 2020).

En Argentina, los datos de la CACE (2020) muestran que el 8% de los argentinos compró en línea por primera vez durante la cuarentena impuesta por el gobierno, especialmente los más jóvenes y de menores ingresos.

En el caso de Brasil, los datos muestran que el 66% de los usuarios de internet compraron productos y servicios en línea durante el brote de COVID-19, en comparación con el 44% en 2018 (CGI, 2020). Mientras que todos los grupos de edad, ingresos y educación mostraron aumentos significativos, el aumento fue especialmente pronunciado entre los grupos de menores ingresos, donde el porcentaje de compras en línea se duplicó (18% a 44%), como en las personas de mediana edad (46% a 76%). Además, mientras que una media del 2% indicó que haría sus compras sólo a través de internet después de COVID-19 (5% para los de 16 a 24 años), el 17% indicó que compraría más en línea que en tiendas físicas.

En México, la AMVO (2020b) mostró que alrededor del 20% de los consumidores informaron que compraría más en línea que antes, siendo las principales razones el quedarse en casa debido a

Tabla 1. Los nuevos consumidores de Mercado Libre durante las primeras semanas de la pandemia de COVID-19

	Febrero - Mayo del 2019	Febrero - Mayo del 2020	Porcentaje de aumento
Brasil	2,032,358	2,601,418	28
México	568,958	1,018,435	79
Argentina	492,867	690,014	40
Colombia	171,876	366,095	113
Chile	128,103	248,520	94
Uruguay	55,786	61,922	11
Total	3,449,947	4,986,404	45

Notas: el período cubierto es del 24 de febrero al 03 de mayo de 2020 y 2019. Fuente: el autor se basa en datos de Mercado Libre (2020a)

la pandemia, evitar las multitudes y la necesidad de recibir los productos en casa.

A diferencia de la mayoría de los países de los que se dispone de estudios o encuestas, en Uruguay, donde la pandemia de COVID-19 parece haber sido controlada con bastante rapidez al inicio del brote, se confirmaron relativamente pocos casos y las políticas de confinamientos fueron menos estrictas, una encuesta realizada por la Cámara de la Economía Digital de Uruguay (2020) entre los usuarios de internet mostró que el 71% de las personas no cambiaron sus hábitos de compra a causa de la pandemia, y el 58% contestó que o bien no compraba en línea o compraba lo mismo que antes de la pandemia.

En cuanto a la cesta de bienes y servicios comercializados en línea, los datos disponibles sugieren que los hábitos de consumo evolucionaron en diferentes etapas tras la propagación del virus y la ampliación de las medidas de contención.

Durante las primeras semanas después de que se notificaran los primeros casos en la región, los consumidores se vieron atraídos por artículos

esenciales relacionados con la atención sanitaria, como mascarillas, desinfectantes para las manos y termómetros. Con el paso de las semanas y el aumento de la difusión en la comunidad, el incremento de los casos confirmados y la aplicación de restricciones a la movilidad, los consumidores empezaron a recurrir a los comestibles, los alimentos y las bebidas, artículos de informática y electrónica, artículos de cuidado personal, muebles y, bienes relacionados con el deporte y el fitness, sustituyendo los canales físicos tradicionales por la compra en línea.

En Brasil, por ejemplo, el porcentaje de usuarios de internet que compra productos farmacéuticos y de salud en línea aumentó del 15% en 2018 al 31% en 2020 (CGI, 2020). Los alimentos y bebidas y los artículos de cuidado personal también mostraron patrones similares, aumentando del 22% al 54% y del 25% al 44%, respectivamente, en el mismo período, consistente en todos los grupos de edad y educación.

Los datos de México también apoyan este patrón. Los datos de la AMVO (2020b) muestran que, mientras que durante las primeras semanas

de la pandemia los alimentos y las medicinas fueron identificados como las categorías más elegidas por los consumidores en línea (64% y 43%, respectivamente), tres meses después la tecnología (41%), la moda (29%) y el cuidado personal (22%) las reemplazaron como las categorías más populares. El tráfico en los mercados asociados a los deportes se mantuvo estable hasta abril, cuando empezó a aumentar, alcanzando un máximo de +200% en comparación con febrero durante el Hot Sale de finales de mayo, y estabilizándose en un +92% a finales de junio

Los servicios comprados en línea mostraron efectos diferenciales, reflejando naturalmente la medida en que están asociados con el turismo y otras actividades que requieren cierta movilidad, o con el entretenimiento, dadas las políticas de permanencia en el hogar y el cierre de escuelas. Con base en datos de Similarweb.com para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, la CEPAL (2020c) estima que la educación en línea, la transmisión de video y audio y la banca en línea aumentaron 62%, 12% y 7%, respectivamente, entre el primer y el segundo trimestre de 2020, mientras que los viajes y el turismo y la hostelería cayeron un 83% y un 7%, respectivamente, en el mismo periodo. En Brasil, uno de los pocos países para los que se dispone de datos detallados, los datos de la encuesta muestran que el porcentaje de usuarios de internet que compró billetes de avión en línea cayó un 65% en comparación con 2018, y la de los que reservaron alojamiento a través de plataformas bien establecidas cayó un 41% (CIG, 2020). Por otro lado, los servicios asociados al entretenimiento y la educación aumentaron notablemente, como la inscripción en cursos

de pago (+68%), los servicios de streaming de música (+59%) o los servicios de streaming de vídeo (+26%). Los datos de PayU (2020) también son coherentes con esta tendencia, ya que muestran tasas de crecimiento medio de los servicios de streaming del 100% entre marzo y julio en comparación con 2019.

Los servicios de entrega son quizás los que experimentaron un mayor crecimiento durante el estallido de la COVID-19. Si bien estos servicios han crecido consistentemente en los últimos cinco años, con la entrada de nuevas plataformas regionales como Glovo, Pedidos Ya, Rappi, y UberEats, su actividad se incrementó fuertemente en el primer semestre de 2020, ya que resultaron esenciales para facilitar el consumo de los ciudadanos y que los negocios siguieran activos manteniendo los protocolos de salud y seguridad. Las cifras varían según la fuente y la cobertura de los países, pasando de un +157% entre el primer y el segundo trimestre de 2020 (CEPAL, 2020c), a un +755% en junio-julio respecto al mismo periodo de 2019 (PayU, 2020).

Comercio electrónico transfronterizo y comercio digital

ALC fue la región más afectada por el COVID-19 en términos de flujos comerciales internacionales. La contracción de la demanda en los principales socios comerciales de la región y las alteraciones en las cadenas globales de valor pesaron sobre las exportaciones de ALC, que se contrajeron un 27,5% en el segundo trimestre de 2020 respecto a 2019 y un 16% interanual en el primer semestre, lideradas por los menores volúmenes exportados. Las importaciones

también se contrajeron significativamente debido a la menor actividad económica, y se redujeron un 17,1% interanual durante el primer semestre.³⁴ En particular, el COVID-19 implicó un choque masivo en las relaciones entre compradores y vendedores, afectando significativamente el comercio a lo largo del margen extensivo relativamente más que el margen intensivo (Carballo y Volpe Martincus, 2020a).

Las exportaciones de servicios de la región se vieron relativamente más afectadas que el comercio de mercancías. Se estima que las exportaciones regionales de servicios cayeron un 11,5% y un 50% interanual durante el primer y el segundo trimestre de 2020, respectivamente.³⁵ La contracción de los servicios de turismo y viajes en la región fue el motor más importante de las exportaciones de servicios. En el primer trimestre de 2020, las exportaciones regionales de servicios de viajes se redujeron un 17,4% interanual (CEPAL, 2020b) y las llegadas acumuladas de turistas internacionales durante enero-mayo de 2020 cayeron un 45% en América del Sur, un 50% en el Caribe, un 34% en México y un 46% en América Central (OMT, 2020).

Los datos preliminares sugieren un impacto negativo de la pandemia en la actividad del comercio electrónico transfronterizo de mercancías durante el primer semestre de 2020. Las estadísticas oficiales con datos de alta frecuencia sobre el comercio electrónico transfronterizo y el comercio digital sólo están disponibles para unos pocos países de la región.³⁶ Aquellos países en los que se dispone de datos aduaneros o se han realizado encuestas muestran un descenso en el comercio digital transfronterizo de mercancías. En particular,

los envíos postales parecen haberse visto más afectados que los envíos exprés.

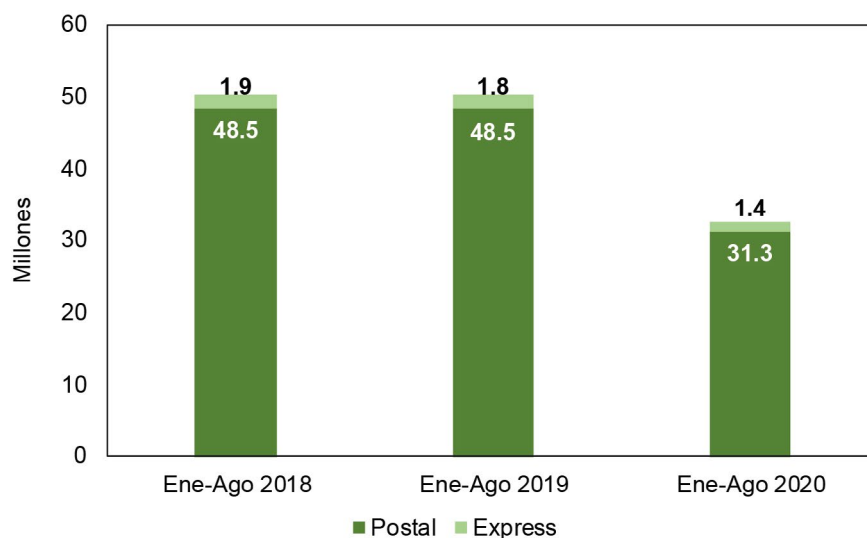
En Brasil, las importaciones y exportaciones de comercio electrónico disminuyeron significativamente durante enero y agosto.

Los datos de aduanas muestran que los envíos importados y exportados acumulados entre enero y agosto de 2020 cayeron un 35% y un 43%, respectivamente, en comparación con el mismo período de 2019 (Gráfico 13). Los envíos importados postales y exprés se vieron igualmente afectados (-35,4% y -21,6%, respectivamente), y los postales mantuvieron una cuota del 96% del total de los envíos. Para las exportaciones, sin embargo, los envíos postales se vieron más afectados que los exprés y su cuota cayó del 72% en 2019 al 53% en 2020, lo que refleja un descenso del 58% de los postales frente a un descenso del 4,5% para los exprés. En una línea similar, un estudio de la Asociación Brasileña de Comercio Electrónico (ABCOMM, 2020a, 2020b), que analiza más de 50 millones de pedidos entre marzo y junio de 2020, descubrió que las compras de productos de bazar y artículos importados de China cayeron un 30% entre febrero y junio de 2020, por mucho la mayor caída, seguido de autopartes (-8,4%) y los productos de librería (-4%).

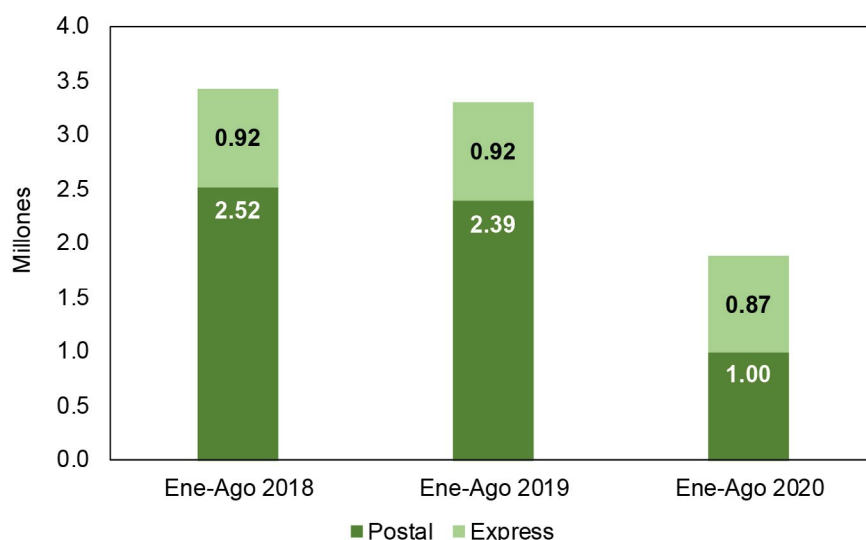
Los datos de Uruguay también muestran una disminución general del comercio electrónico transfronterizo de envíos con valor por debajo del umbral de minimis durante 2020, liderada por una disminución de los envíos postales, mientras que los envíos urgentes aumentaron. Los datos de aduanas muestran que los envíos importados por debajo del umbral de minimis durante 2020 disminuyeron un 12% en comparación con 2019. Carballo y Volpe-

Gráfico 15. Total de envíos de mercancías por operadores de comercio electrónico, Brasil, enero-agosto de 2018 a 2020

Panel A: importaciones de mercancías de comercio electrónico.



Panel B: exportaciones de mercancías de comercio electrónico.



Fuente: Departamento Especial de Ingresos Federales de Brasil, Ministerio de Economía.

Martincus (2020b) muestran que el descenso se puede atribuir a una disminución del número de compradores, mientras que los que permanecieron activos compraron relativamente más. En Uruguay se pueden identificar dos fases, con un fuerte descenso concentrado en enero-abril y una recuperación en el segundo semestre.³⁷ A diferencia de Brasil, sin embargo, mientras que los envíos postales cayeron un 70% durante 2020, los envíos urgentes aumentaron un 12% y fueron responsables de la recuperación después de abril (Gráfico 14). De hecho, las

importaciones de paquetes exprés superaron los niveles anteriores a la pandemia durante el segundo semestre de 2020 y en enero de 2021 eran un 39% más altas que en el año anterior.

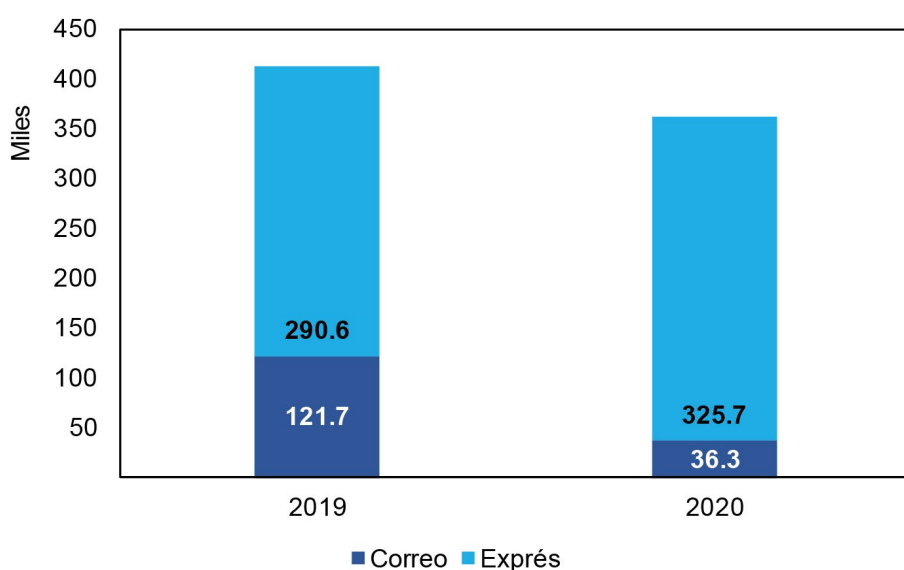
Aunque un menor número de consumidores que compran en mercados extranjeros puede haber contribuido a un menor comercio electrónico transfronterizo, el principal factor que afectó al comercio electrónico transfronterizo de mercancías durante este periodo fue la interrupción del transporte

aéreo y marítimo en la región. Las restricciones a los viajes afectaron tanto a los vuelos de pasajeros como a los de carga, aunque naturalmente los primeros fueron los más afectados. Según datos de la OACI, el total de vuelos de pasajeros y de carga originados en ALC entre enero y agosto de 2020 se redujeron un 53% y un 3%, respectivamente, en comparación con 2019.³⁸ Como muestra el panel A del Gráfico 14, los vuelos de pasajeros disminuyeron sistemáticamente

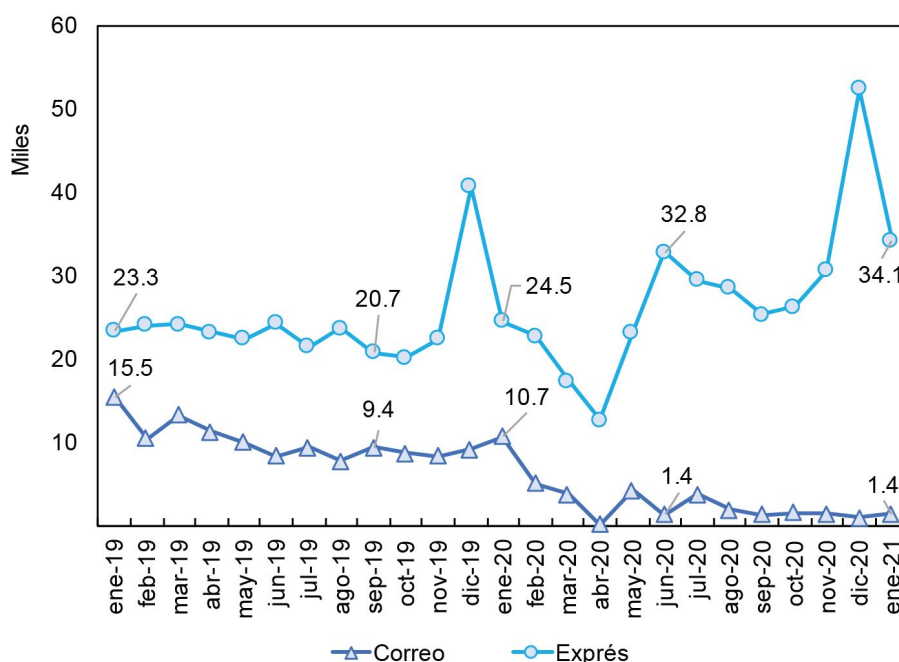
para todos los países de la región, excepto para Anguila.³⁹ Dado que gran parte del flujo transfronterizo de mercancías que se originan en las transacciones de comercio electrónico se transporta en vuelos de pasajeros, esto creó una importante disminución de la capacidad de carga y contribuyó a la disminución de los flujos de comercio electrónico transfronterizo y a tiempos de entrega más largos.

Gráfico 16. Envíos de mercancías importadas por debajo del umbral de minimis, Uruguay

Panel A: Importaciones acumuladas de mercancías de comercio electrónico, 2019 y 2020 (paquetes)



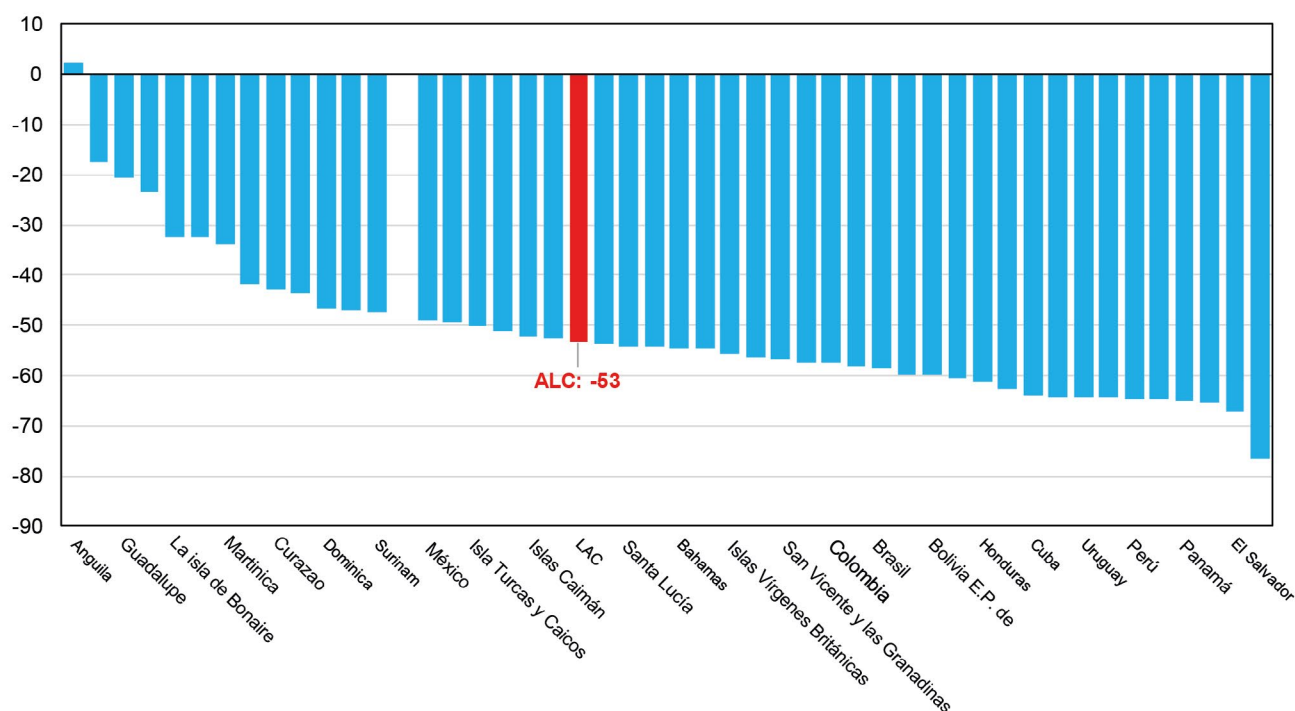
Panel B: Importaciones mensuales de mercancías de comercio electrónico, de enero de 2019 a enero de 2021 (paquetes)



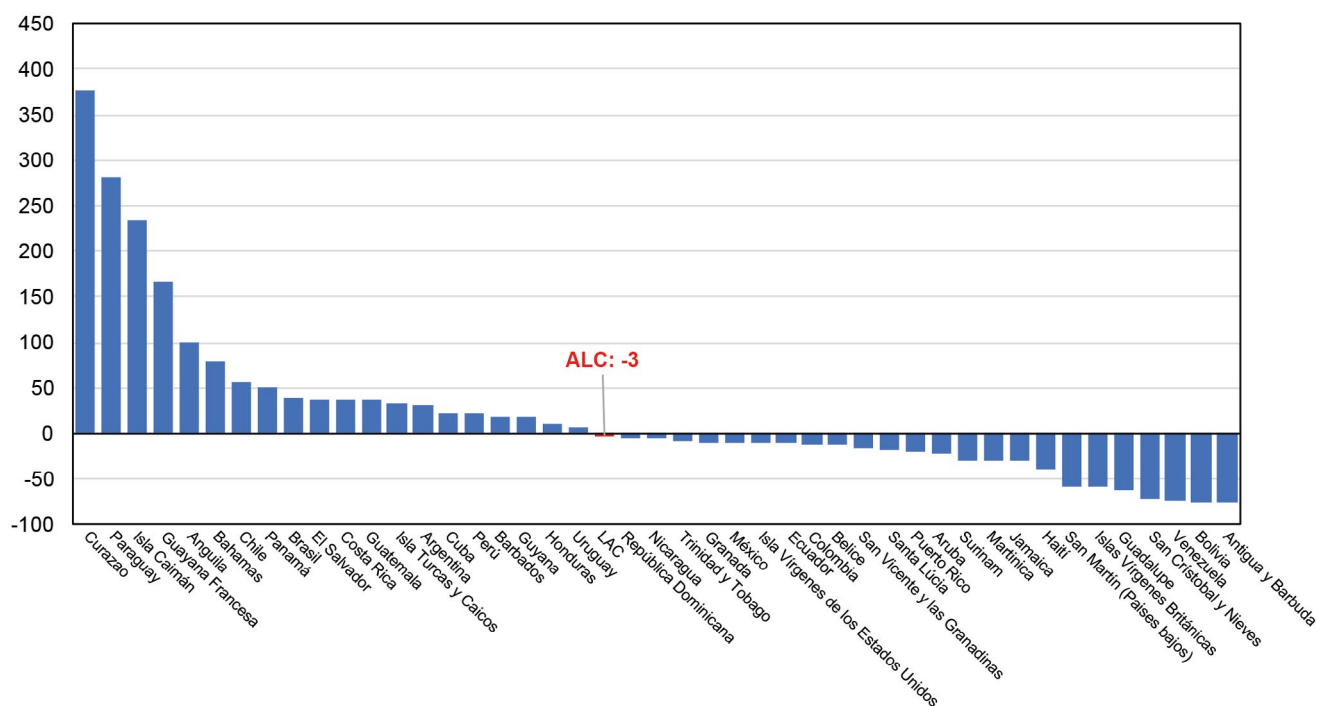
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay.

Gráfico 17. Impacto operativo en el transporte aéreo internacional, países de ALC (enero-agosto 2019-2020, % de variación)

Panel A: Vuelos de pasajeros



Panel B: Vuelos de carga



Notas: Variación en % del número de vuelos internacionales totales con origen en la región de ALC entre enero-agosto de 2019 y 2020.

Fuente: el autor se basa en datos de la OACI y de ADS-B Flightware.

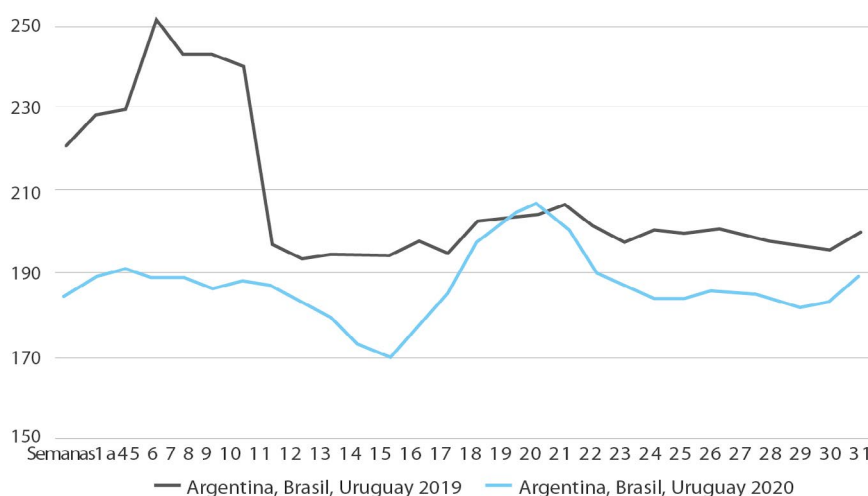
Los vuelos de carga, por otra parte, mostraron una respuesta heterogénea a la pandemia entre los países de la región, que al parecer se debió a las circunstancias nacionales más que a patrones subregionales comunes.

En el otro extremo, los vuelos de carga aumentaron entre un 50% y más del 300% para Curazao, Paraguay, Islas Caimán, Chile o Panamá; en el otro extremo, disminuyeron más del 50% para las Islas Vírgenes Británicas, Venezuela, Bolivia o Antigua y Barbuda (Gráfico 15, panel B). Además, en Argentina, Brasil, Chile y Colombia, las toneladas-kilómetro de carga se redujeron un 46% en mayo (interanual), en comparación con un descenso global del 62% (CEPAL, 2020b). Si bien el volumen de carga transportada por vía aérea disminuyó menos en la región dada su menor dependencia de la logística aérea, parte de esta respuesta también tuvo que ver con el cambio de modo de transporte de productos esenciales como las mascarillas. Los productos sanitarios esenciales solían transportarse en contenedores por vía marítima. Debido a la emergencia, estos productos tuvieron que ser

enviados por vía aérea, reduciendo la capacidad de carga para los productos no esenciales.

La caída de la actividad del transporte marítimo redujo aún más la capacidad de carga de productos no esenciales. Los datos de las escalas portuarias de contenedores para Argentina, Brasil y Uruguay sugieren que el transporte marítimo disminuyó significativamente a principios de enero hasta abril, y comenzó a recuperarse a los niveles de 2019 en mayo de 2020 (Gráfico 16). El impacto en el comercio marítimo de contenedores, sin embargo, tardó más en manifestarse que en otras regiones, y cayó por primera vez en abril (-16,6%), acelerándose en mayo (-20,9%) (Tabla 2). Por su parte, la actividad portuaria de contenedores mostró un moderado descenso del 0,8% en promedio, aunque con una importante heterogeneidad entre los puertos de la región, ya que otros movimientos operativos y de transbordo compensaron la disminución del comercio internacional en contenedores.⁴⁰

Gráfico 18. Escalas semanales de buques porta contenedores, Argentina, Brasil y Uruguay, 2019 y 2020 (media móvil de cuatro semanas)



Nota: Los datos informan de la media móvil de cuatro semanas, hasta la semana 31 de 2020 que termina el 2 de agosto. Fuente: Cálculos de la UNCTAD, basados en datos proporcionados por MarineTraffic. Incluye todas las llegadas de buques porta contenedores de 5.000 toneladas brutas o más.

Tabla 2. América Latina: Variación porcentual interanual del comercio marítimo internacional por contenedor, enero-mayo de 2020

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Enero-Mayo
América del Norte	3.1	2.9	2.5	-16.6	-20.9	-6.1
Europa	-0.5	-6.8	-3.2	-15.5	-17.3	-8.8
Extremo Oriente	0.9	-3.9	-1.8	-16.3	-14.6	-7.3
Subcontinente indio	2.3	-12.4	-6.1	-13.8	-6.0	-7.0
Oriente Medio	3.5	6.5	-3.4	-27.6	-21.2	-8.9
		-				
Mundo	1.8	6.2	3.9	-15.9	-11.4	-7.3

Fuente: CEPAL (2020b) sobre la base de información de Container Trade Statistics (CTS).

La respuesta diferencial de los vuelos de carga y de pasajeros también está relacionada con el diferente impacto que sufrieron los operadores postales y exprés. Dado que los operadores de transporte urgente suelen operar con su propia flota para enviar mercancías en la región, se vieron menos afectados por la caída de los vuelos de pasajeros y consiguieron mantener y, en algunos casos, debido al aumento del comercio transfronterizo de artículos esenciales relacionados con la salud, aumentar sus operaciones durante la pandemia.

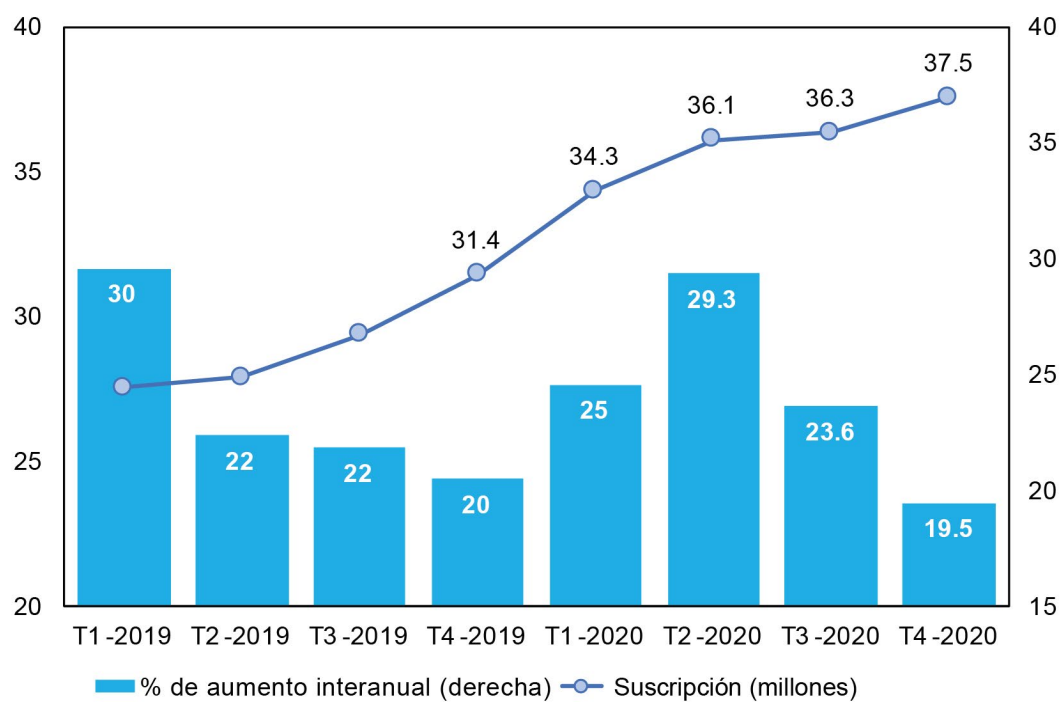
Al haber más personas en casa debido a las políticas de confinamiento, el consumo de entretenimiento y otros servicios digitales mostró un fuerte aumento. Parte de estos servicios implicaban flujos transfronterizos de datos y contenidos entre los consumidores nacionales y las plataformas extranjeras, contribuyendo a un incremento del comercio digital transfronterizo durante la pandemia. Esto es consistente con la tasa de crecimiento mensual del 100% de los servicios de streaming para el período marzo-julio por parte

de los usuarios de PayU indicado anteriormente. Asimismo, en el primer semestre de 2020 Netflix agregó 4,7 millones de nuevos usuarios en la región, duplicando la cifra correspondiente al primer semestre de 2019, y 1,5 millones adicionales en el segundo semestre (Gráfico 17). En Brasil, la fracción de usuarios que pagó por servicios de streaming de películas aumentó del 34% durante 2018 al 43% durante el período de la pandemia.

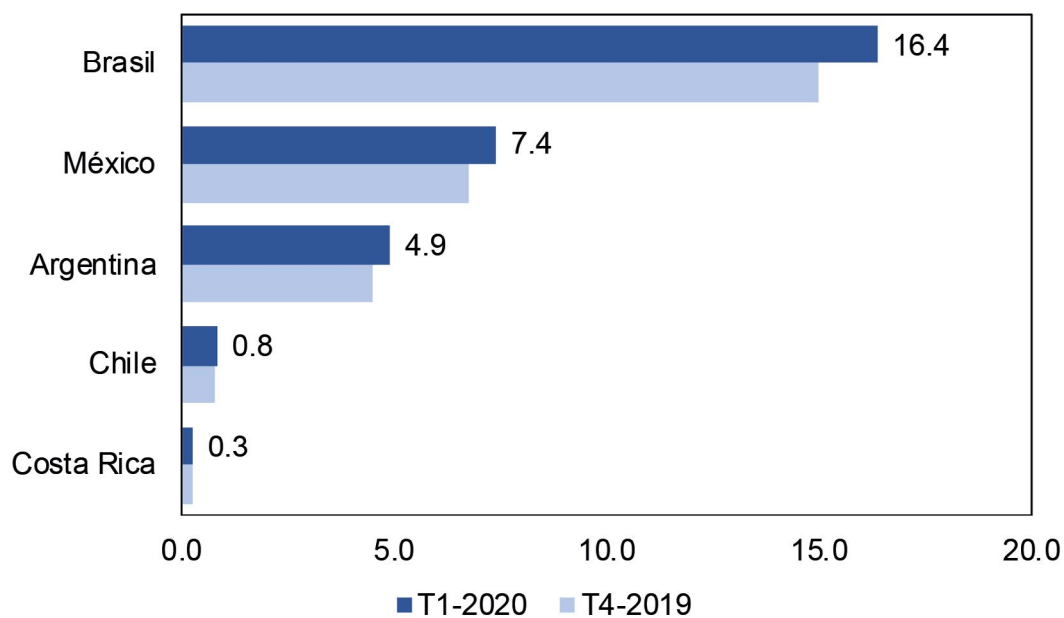


Gráfico 19. Netflix: Suscripciones a servicios de streaming en América Latina

Panel A: Evolución de las suscripciones de pago, T1-2019 - T4-2020



Panel B: Suscripciones estimadas por país, T4-2019 - T1-2020 (en millones)



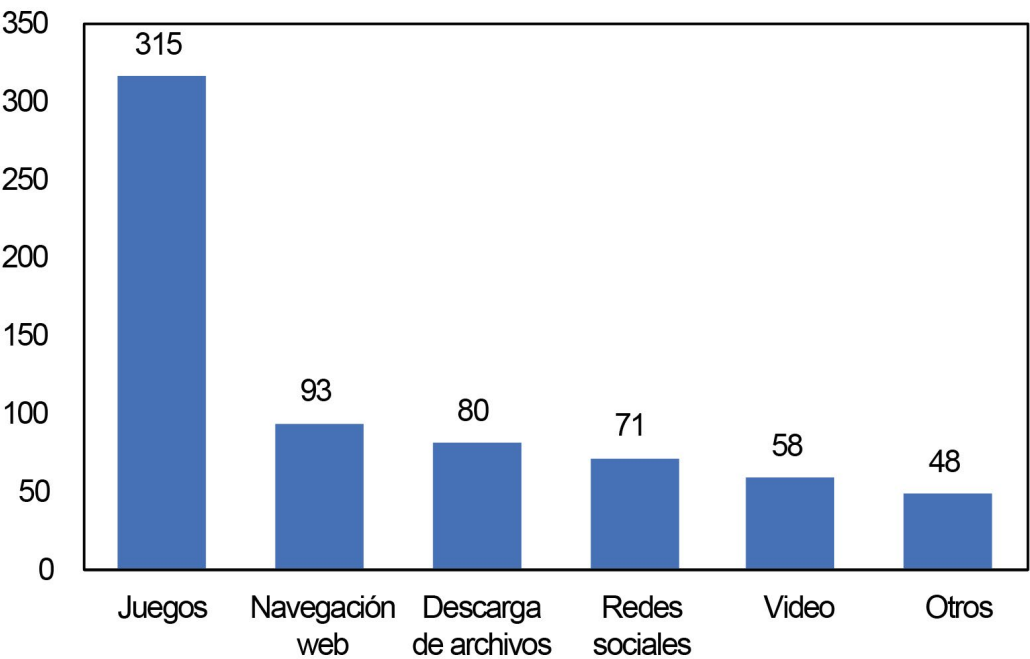
Fuente: Cartas de Netflix a los accionistas y estimaciones de Moody's (2020).

Los datos de Argentina y Chile sugieren que el aumento de otros servicios digitales transfronterizos, como los videojuegos, fue fuerte también durante el segundo trimestre.

En Chile, según datos oficiales de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), el tráfico de internet asociado a servicios de juegos aumentó un 315% durante el periodo marzo-julio, en comparación con 2019 (Gráfico 18). En el caso de Argentina, la plataforma privada de streaming Flow informó que el tráfico de internet para servicios de juego aumentó un 100% durante la primera semana de la cuarentena en marzo, en comparación con la media de un día, y un 69% de media entre marzo

y junio (Hecker, 2020). Además, la plataforma registró un descenso de los juegos ocasionales (por ejemplo, Candy Crush) , lo cual fue más que compensado por un aumento de los juegos de los «gamers» (es decir, que se juegan durante un periodo de tiempo continuado, normalmente en grupo y que pueden incluir competición, como FIFA o Call of Duty). El tráfico no sólo aumentó a través del uso de consolas, como PlayStation (+183%), sino también a través de plataformas de streaming en línea como Mixer (+173%) y Twitch (+159%).

Gráfico 20. Aumento porcentual del tráfico de internet por uso, Chile, marzo-julio de 2020 vs 2019



Nota: aumento porcentual de los terabytes consumidos. Fuente: Subtel, Chile

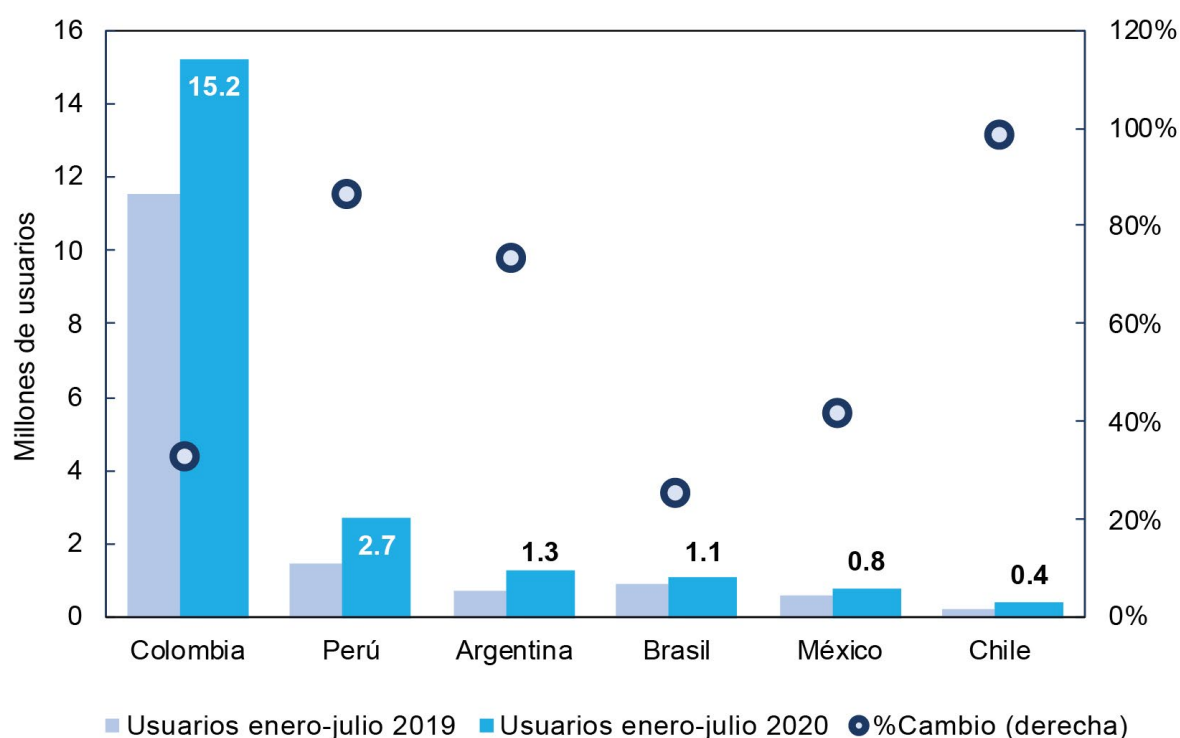
Métodos de pagos

El uso de métodos de pago electrónicos y digitales parece haberse generalizado durante la pandemia de COVID-19. Además de

ser una tecnología complementaria al consumo en línea, los sistemas de pago electrónico, especialmente los no tradicionales, como los monederos virtuales, también se volvieron más atractivos, ya que ofrecen un método cómodo y seguro para pagar los servicios públicos y reducir el contacto físico y la probabilidad de contagio en las tiendas tradicionales. Algunos mercados también ofrecieron líneas de financiamiento y crédito a través de sus sistemas de pago digitales. Estos resultaron ser una forma accesible de suavizar los gastos para los consumidores que sufrían problemas económicos y se encontraban fuera del sistema bancario tradicional.

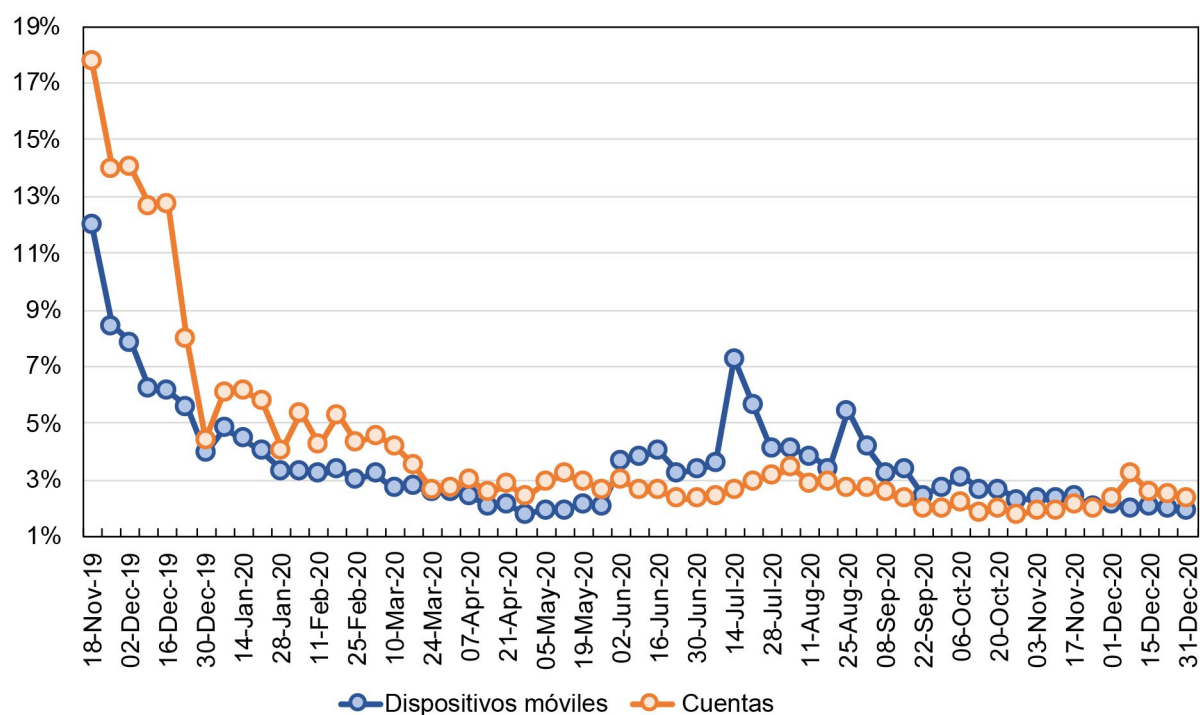
Además, el apoyo financiero de los gobiernos durante la emergencia puede haber contribuido a una mayor inclusión financiera. Los datos de Mercado Pago, la billetera digital de Mercado Libre, muestran que entre la última semana de febrero y la última semana de abril de 2020, se registraron aumentos del 71% en el uso del servicio de pago de servicios públicos de la aplicación, un 66% en los servicios de transferencia y un 22% en la carga de fondos a la aplicación. En consonancia con esto, el número de empresas que utilizó PayU en seis países de ALC aumentó un 40% en el primer semestre de 2020, alcanzando 21,5 millones de usuarios (Gráfico 19).

Gráfico 21. Crecimiento de PayU en ALC durante la pandemia de COVID-19



Fuente: PayU (2020).

Gráfico 22. Crecimiento semanal de la actividad de CoDi, nov. 2019 - dic. 2020



Notas: solo se tienen en cuenta las cuentas con al menos una operación de pago. Las descargas de CoDi en dispositivos móviles incluyen tanto dispositivos iOS como Android.
Fuente: cálculos del autor basados en los datos diarios de CoDi disponibles públicamente.

La evolución del uso de los medios de pago electrónicos no sólo depende de la voluntad de los consumidores de adoptar esta nueva tecnología y desarrollar un segmento de igual a igual (P2P, por sus siglas en inglés), sino también de la aceptación por parte de las empresas de desarrollar el segmento comercio entre pares (P2M, por sus siglas en inglés). La heterogeneidad en el nivel de penetración en ambos segmentos puede haber provocado diferentes niveles de adopción efectiva de aplicaciones específicas entre los países durante la pandemia. En México, por ejemplo, el número de dispositivos móviles totales que instalaron CoDi, la aplicación de pagos digitales del Banco Central de México, mostró tasas de crecimiento semanales superiores al 15% poco después de su lanzamiento en septiembre de

2019, y se desaceleró gradualmente hasta abril de 2020. Luego creció ligeramente en mayo, coincidiendo con el *hot sale* (del 23 de mayo al 1 de junio), y sólo volvió a repuntar en julio y agosto, debido a las agresivas campañas de los bancos locales que ofrecían integración con la aplicación. Las cuentas de CoDi que realizaron al menos un pago mostraron una tendencia similar al principio, pero posteriormente no siguieron el comportamiento de las descargas de móviles, lo que refleja las limitaciones en el número de comercios que realmente aceptaban pagos con la aplicación (Gráfico 20).

DESAFÍOS

7

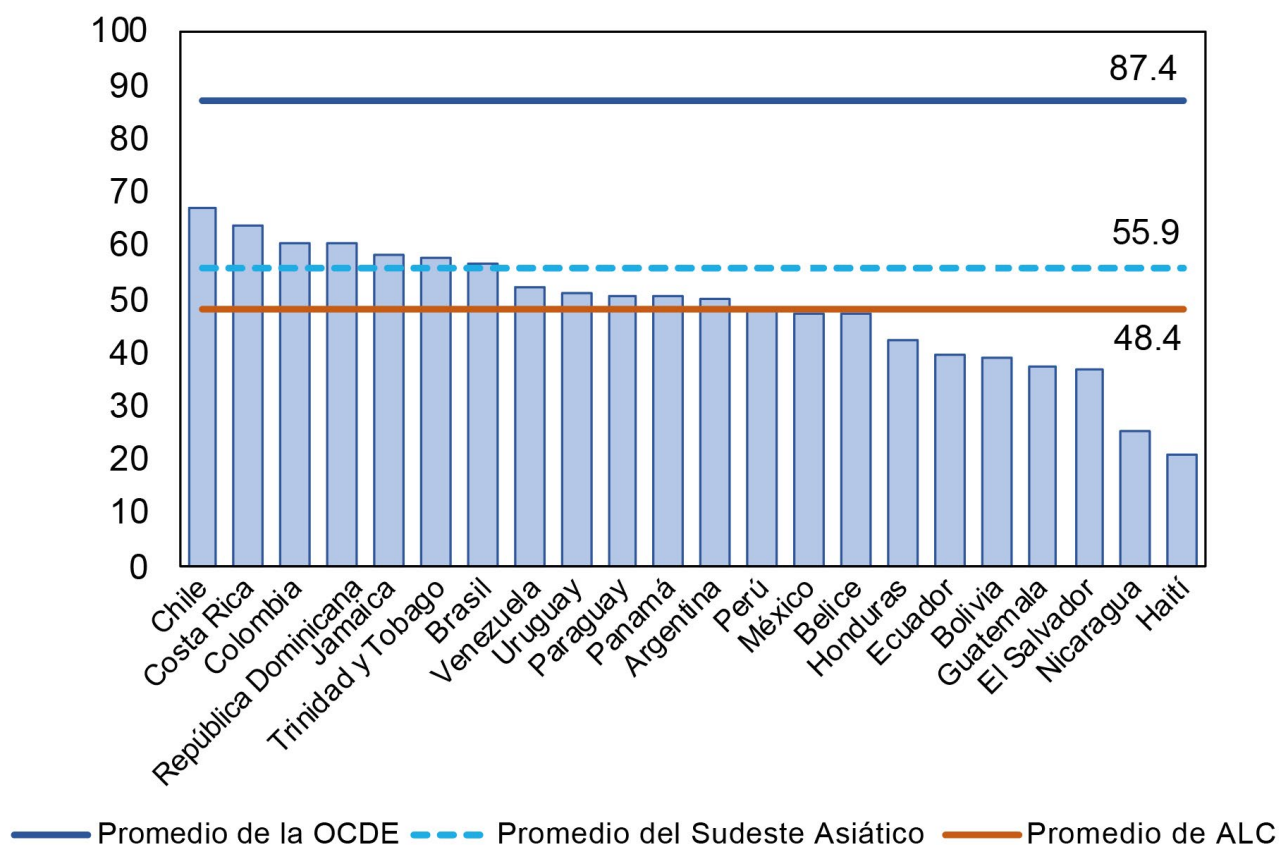
Este capítulo se centra en los principales retos que surgen como prioridades para estructurar el debate sobre las políticas que permitan a los países de ALC aprovechar mejor el comercio electrónico y el comercio digital en una recuperación pospandemia. A excepción del financiamiento, que parece ser un reto que afectará a los países en desarrollo de forma más general, más allá del comercio electrónico, los retos identificados coinciden con seis de las siete áreas en las que hace hincapié la iniciativa eTrade for all. Concretamente se trata de la infraestructura y los servicios de TIC, los pagos, la facilitación del comercio y la logística, los marcos jurídicos y normativos, el desarrollo de habilidades y la estrategia de comercio electrónico.⁴¹

El proceso acelerado de transformación digital durante la pandemia fue clave para permitir la continuidad de los negocios y reforzar la resiliencia de las empresas, pero puso a prueba las capacidades digitales de la región hasta un nivel superior, develando obstáculos fundamentales en varias dimensiones. Como hemos mostrado en el capítulo anterior, la pandemia y sus medidas de contención asociadas aceleraron la tendencia de crecimiento del comercio electrónico y el comercio digital en la región durante el primer semestre de 2020. Sin embargo, la superación de los persistentes obstáculos constituye un importante desafío para la sostenibilidad del crecimiento del comercio electrónico y digital en los países de ALC en el futuro. Y lo que es más importante, estos retos no aparecieron con la COVID-19, sino que estaban implícitos en las

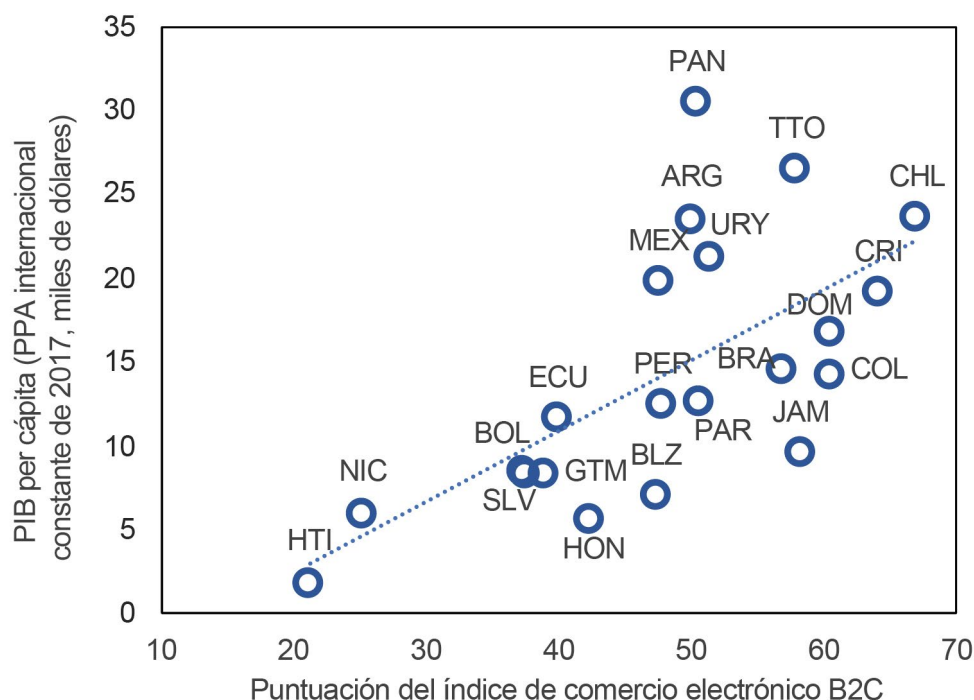
evaluaciones de la preparación electrónica de la región antes de 2020. De hecho, según el índice de comercio electrónico B2C de la UNCTAD, en 2019 la puntuación media de los países de ALC fue un 45% inferior a la media de la OCDE, y un 13% inferior a la media de los países del Sudeste Asiático, lo que refleja un retraso en términos de preparación para participar en el comercio electrónico y beneficiarse de él (Gráfico 21).⁴² Además, ningún país de ALC llegó a estar clasificado entre las 10 primeras economías en desarrollo (UNCTAD, 2019a).

Gráfico 23. Índice de comercio electrónico B2C de la UNCTAD, países de ALC, 2019

Panel A: puntuación del índice



Panel B: puntuación del índice y PIB per cápita



Notas: los valores más altos indican una mejor disposición para participar en el comercio electrónico y beneficiarse de él. La media de la OCDE excluye a Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: Basado en UNCTAD (2019).

Conectividad a internet

A medida que las empresas y los consumidores reorientaron sus actividades en línea, incluido el entretenimiento, las compras, los trámites administrativos, los servicios de salud y el teletrabajo, el tráfico de internet aumentó considerablemente. Según datos de MCD, el tráfico de internet durante el mes de marzo en México, Brasil y Chile aumentó en torno al 70%, 80% y 170%, respectivamente, en comparación con el mes anterior. En Argentina, la Cámara Argentina de Internet informó de un aumento del 25% en marzo y, para Telecom Argentina, el tráfico internacional de internet aumentó un 50% en sólo 10 días.

El aumento del consumo de contenidos o actividades tradicionales en línea coincidió con cambios en los patrones de uso. Como indicamos en el capítulo anterior, no sólo los

ciudadanos aumentaron el consumo de contenidos o actividades tradicionales en línea, como las compras en línea o la transmisión de videos y música, sino que los patrones de uso cambiaron, y al ser sustituidos los formatos físicos por los virtuales, como las videoconferencias, los servicios en la nube, la educación en línea y la telemedicina. Asia informó que el tráfico global de carga en PC y teléfonos móviles durante el mes de marzo, después de la implementación de la mayoría de las medidas de contención y distanciamiento social, aumentó un 80% (CAF y CEPAL, 2020). La ubicación de la demanda de conectividad a internet también cambió, ya que ahora las personas realizan estas actividades principalmente desde sus hogares, lejos de la oficina, las universidades o los cafés y restaurantes.

Esto creó desafíos significativos para los

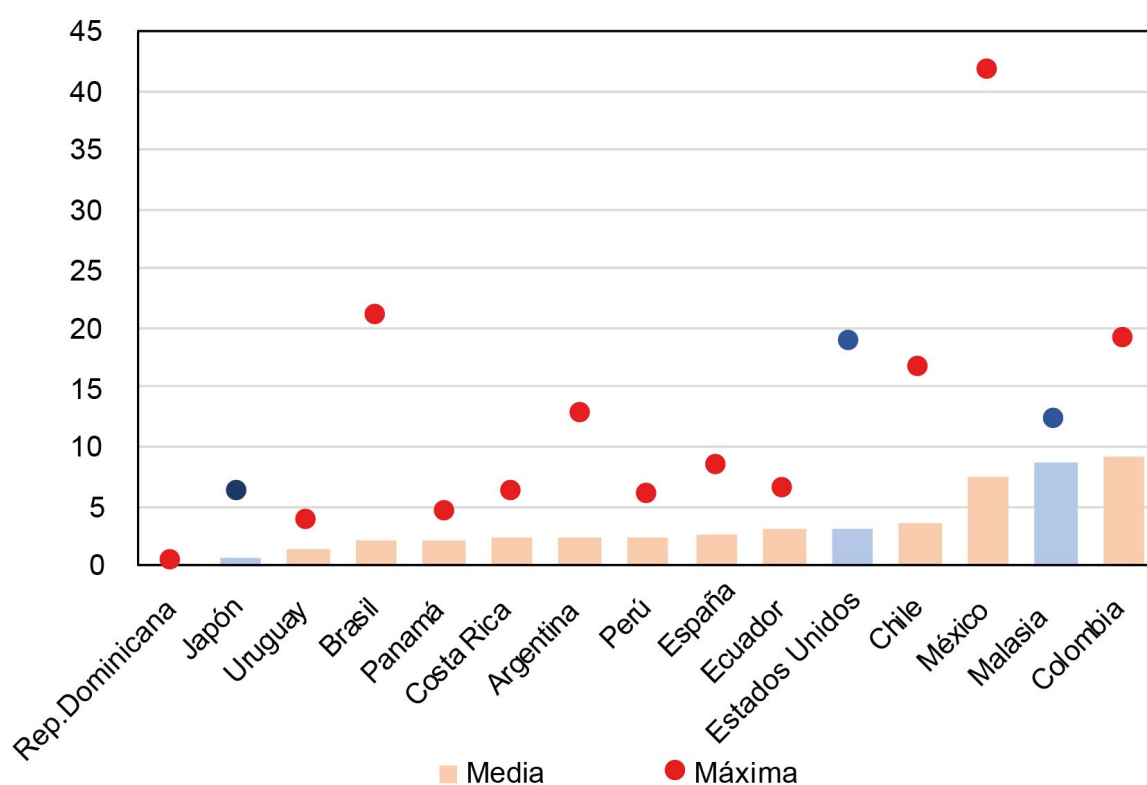
proveedores de servicios de internet para garantizar la calidad y la fiabilidad de la conectividad. Según los datos de velocidad y latencia de Ookla para Brasil, Chile, Ecuador y México, durante el mes de marzo las redes de banda ancha sufrieron una mayor volatilidad y una menor calidad (Tabla 3). Los datos de KASPR para la región también reflejan pérdidas de velocidad entre febrero y marzo, durante las primeras semanas de las medidas de contención, aunque con una importante heterogeneidad entre países (Gráfico 22). Brasil, República Dominicana y Uruguay no se vieron mayormente afectados, mientras que Colombia y México mostraron más dificultades, especialmente en algunas regiones.

La velocidad de descarga de banda ancha durante el primer semestre de 2020 también puede haber limitado la gama de productos y la calidad de las experiencias a las que los

consumidores pueden acceder a través de los canales digitales. En junio, el 44% de los países de ALC presentaba velocidades de descarga de banda ancha fija inferiores a 25Mbps y el 33% inferiores a 18,5Mbps (CEPAL, 2020c). Estos niveles de conexión impiden realizar en paralelo dos actividades en línea de alta demanda, lo que implica que, por ejemplo, los usuarios de un determinado hogar no podrían teletrabajar ni realizar cursos en línea simultáneamente.

No sólo la baja calidad de internet puede impedir la expansión del comercio digital a los servicios de educación y salud, sino que puede consolidar la exclusión, especialmente entre las poblaciones de bajos ingresos en regiones con mala comunicación. Esta situación también puede resultar especialmente perjudicial para quienes se dedican a sectores específicos en los

Gráfico 24. KASPR Datahaus Presión Global de Internet, febrero-abril de 2020



Nota: la presión de internet se calcula como el cambio porcentual en el tiempo de ida y vuelta de los paquetes que viajan entre EE.UU. y los destinos, para los dispositivos fijos de internet conectados. Los promedios y la velocidad máxima se calculan sobre las regiones de cada país.
Fuente: el autor se basa en el Mapa de Global Internet Pressure de KASPR Datahaus

Tabla 3. Rendimiento de Internet, países seleccionados de ALC , febrero-marzo 2020

	Brasil	Chile	Ecuador	México
Velocidad media descarga de banda ancha fija (Mbps)				
Feb. 2020	52.6	93.0	27.4	36.6
Semana del 9 de marzo	57	110	23	39.5
Semana del 16 de marzo	55	89	21	39
Semana del 30 de marzo	54	90	22	39
Latencia de la banda ancha fija (ms)				
Semana del 9 de marzo	17	21	17	27
Semana del 16 de marzo	19	24	19	28
Semana del 30 de marzo	19	25	19	29
Velocidad media descarga de banda ancha móvil (Mbps)				
Feb. Feb. 2020	24.1	19.5	20.7	27.0
Semana del 9 de marzo	25	20	20	29
Semana del 16 de marzo	25	17	21	29
Semana del 30 de marzo	23	16	19	29.5
Latencia de la banda ancha móvil (ms)				
Semana del 9 de marzo	48	40	38	50
Semana del 16 de marzo	48	46	38	51

Fuente: CAF y CEPAL (2020) con base en datos de Ookla/Speedtest.

que la región podría encontrar oportunidades para participar en el comercio electrónico (tanto nacional como transfronterizo), desde la artesanía hasta las industrias creativas, el juego, los servicios profesionales y empresariales y otros servicios intensivos en conocimiento.

Los indicadores pre-pandemia sobre la penetración de internet y la conectividad digital en ALC muestran que la región está atrasada con respecto a otras regiones, con una importante heterogeneidad entre los países. Al ser la pandemia de COVID-19 un choque inesperado y una disrupción masiva de la actividad económica,

no se debería haber esperado una respuesta fluida de las redes de telecomunicaciones. Sin embargo, la región se enfrentaba a importantes obstáculos en materia de conectividad digital antes de la pandemia. El acceso a internet en la región alcanzó el 67% en 2017, aunque con importantes diferencias entre países y entre zonas urbanas y rurales. Mientras que en las zonas urbanas la mayoría de los países presentan tasas de acceso superiores al 60% o 70%, en las zonas rurales el porcentaje de población conectada a internet llega apenas al 50%, con un promedio de alrededor del 10% en Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay o Perú (CAF y CEPAL, 2020; CEPAL, 2020c). Además,

el acceso a internet en ALC muestra una marcada desigualdad entre los grupos de ingresos, ya que el primer quintil (el más bajo) alcanza la mitad de acceso que el quinto quintil en aquellos países con bajas diferencias, y una quinta parte menos de acceso en la mayoría de los países.⁴³

Los bajos índices de acceso en las zonas rurales y entre los hogares de escasos ingresos suponen importantes obstáculos para la expansión del comercio electrónico y su potencial de inclusión. En principio, los habitantes de las zonas rurales y los pertenecientes a grupos de bajos ingresos podrían mostrar rendimientos marginales altos esperados por el acceso a los mercados digitales. Para los productores, esto implica un mayor acceso a más mercados y a consumidores con mayores ingresos en las grandes ciudades, incluida la publicidad y la venta de servicios turísticos. Para los consumidores se puede traducir en una mayor variedad y precios más bajos derivados una mayor competencia.⁴⁴

A pesar de los altos índices de acceso, la región mostró un importante retraso en la velocidad de conectividad de banda ancha. En 2019, la velocidad de ALC estaba muy por debajo de la de países más desarrollados, como Estados Unidos y la República de Corea, e inferior al promedio mundial. Además, la tasa de crecimiento entre 2018 y 2019 también estuvo por debajo del promedio mundial (CAF y CEPAL, 2020). Además, se espera que la adopción de las redes 5G sea lenta en la región.

El acceso a los dispositivos digitales también es desigual en la región, especialmente entre los hogares con diferentes niveles de ingresos y antecedentes culturales. Mientras que más del 70% de los estudiantes de los hogares con ingresos altos tienen ordenadores portátiles en casa, sólo entre el 10% y el 20% de los estudiantes de los

quintiles de ingresos más bajos disponen de estos dispositivos.

Por último, la asequibilidad de los servicios de internet representa un reto para la expansión inclusiva del comercio electrónico en la región.

En 2019, el costo promedio de los servicios de internet de banda ancha fija y móvil para 11 países de la región representaba el 12% y el 14% del nivel de ingreso del primer quintil (el más bajo), respectivamente, muy por encima de la meta del 2% para 2025 establecida por la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible para ser clasificada como asequible (CEPAL, 2002c). En algunos países, como Bolivia, Colombia y El Salvador, el costo de los servicios de banda ancha móvil supera el 20% del primer quintil de ingresos.

Facilitación del comercio, logística y entorno normativo para el comercio digital transfronterizo

La pandemia generó importantes trastornos en la administración de los flujos de comercio internacional de bienes y en la prestación de servicios logísticos, incluidos los servicios postales y exprés. El cambio en la composición de las mercancías transportadas a través de cada medio de transporte generó un desafío para las autoridades aduaneras y fronteras de la región, así como para las agencias y entidades gubernamentales de certificación relacionadas, especialmente las entidades sanitarias, para procesar los flujos comerciales, incluyendo la evaluación de riesgos y los procedimientos de despacho. Al ser entrevistados, los operadores logísticos de la región señalaron que, a medida que los consumidores cambiaron sus hábitos y patrones

de consumo, y las empresas pasaban de modelos de negocio B2BaB2C, los mensajeros exprés empezaron a embarcar mercancías no tradicionales, que requerían certificaciones e implicaban controles de seguridad e inspecciones adicionales, lo que creaba retos para las autoridades. Las certificaciones de terceros, como en el caso de los alimentos, los medicamentos y los dispositivos médicos, crearon dificultades. En muchos países de la región, los gobiernos tuvieron que renunciar a ellas temporalmente para acelerar los procedimientos de despacho, especialmente en el caso de los productos sanitarios esenciales, como describimos en el siguiente capítulo. Estos problemas se vieron agravados en algunos países por la falta de disponibilidad de personal debido a los protocolos de seguridad, lo que creó obstáculos en aquellos países en los que la digitalización y la automatización de los procesos de evaluación de riesgos y autorización no estaban totalmente implantados. Ciertamente, la automatización, el procesamiento ágil del creciente (y más diverso) tráfico de comercio electrónico y los acuerdos para la interoperabilidad de los datos, preservando al mismo tiempo la seguridad con procedimientos eficaces de evaluación de riesgos, representan un reto para las agencias de aduanas y fronteras y los operadores postales.

En Brasil, los operadores aduaneros de Viracopos, el principal centro de procesamiento de envíos exprés en el país, realizaban las inspecciones a través de medios digitales debido a las medidas de confinamiento que les impedían estar físicamente en las instalaciones aduaneras. Además, aunque el operador postal designado disponía del 100% de la información electrónica, la falta de acuerdos le impedía compartir información con otras entidades a través de la ventanilla única.

En Uruguay, la rapidez del despacho de artículos de primera necesidad motivó el aumento de los

controles e inspecciones, que se complementaron con auditorías posteriores a los operadores responsables del comercio electrónico, lo que provocó un aumento de las confiscaciones.

Todas estas interrupciones tuvieron un fuerte impacto en el tiempo de despacho y liberación de los artículos en las aduanas, aumentando los retrasos. Los datos globales de la UPU (2020) muestran que el tiempo medio de despacho de aduanas y fronteras para los paquetes entrantes aumentó en un 97% desde finales de enero hasta mediados de abril de 2020, con un margen de dos a 64 horas. Además, el porcentaje de correo varado, que es indicativo de la probabilidad de que las exportaciones no lleguen a su destino final, alcanzó su máximo histórico en abril de 2020 y fue un 136% más alto que la referencia de 2019. Aunque no se dispone de datos regionales para evaluar cómo se vio afectada la región en estas dimensiones, los datos del período prepandemia sugieren que la región puede haber sufrido y seguirá enfrentándose a importantes desafíos más allá del brote de COVID-19.

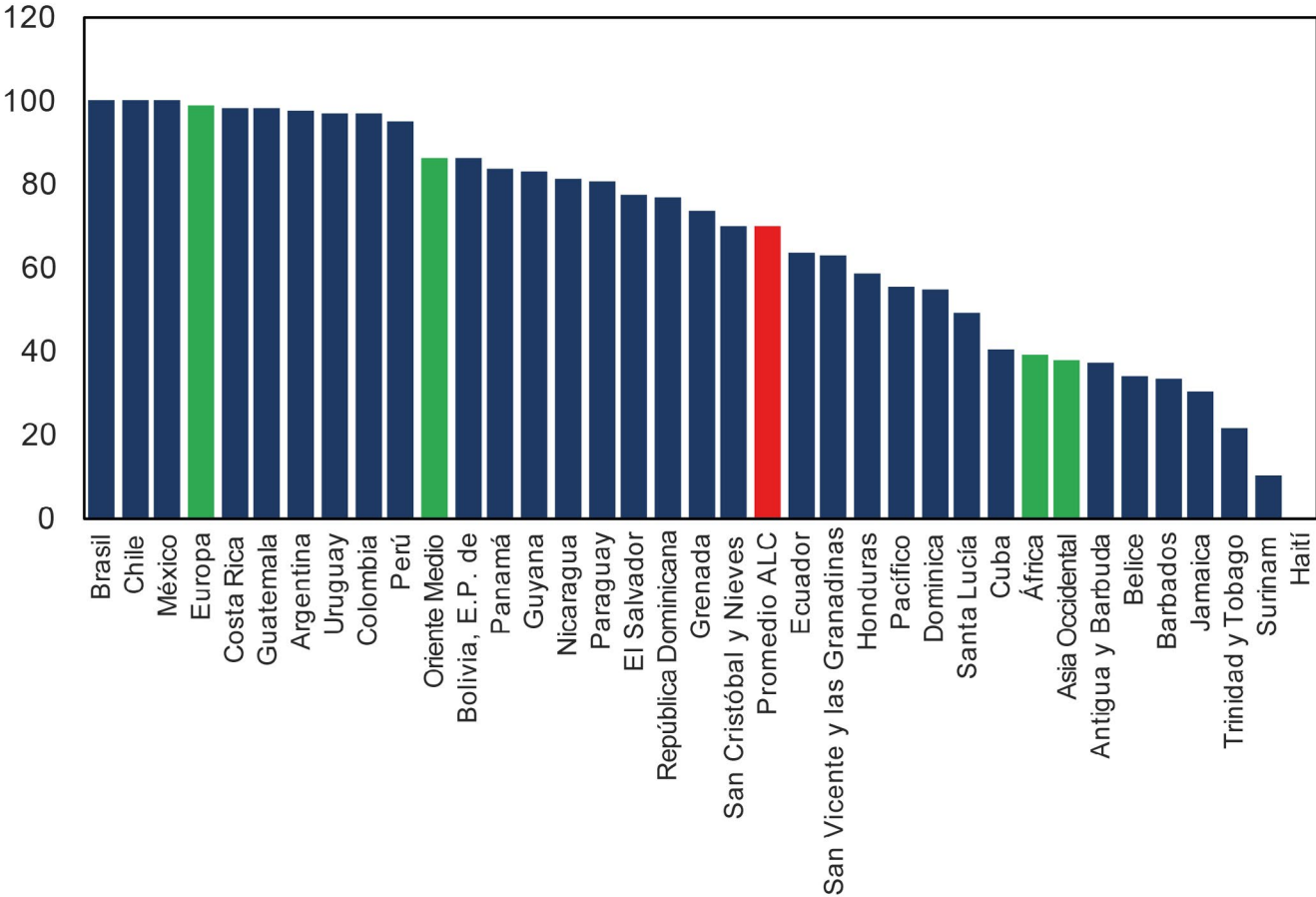
Antes de la pandemia, los elevados tiempos de tramitación y el costo de los procedimientos de las aduanas y las agencias fronterizas representaban una importante barrera para las empresas dedicadas al comercio internacional (Suominen, 2019). Giordano (2017) informa de que más del 30% de los exportadores de ALC que participaron en la plataforma ConnectAmericas consideraron la insuficiente capacidad logística y las costosas normativas aduaneras como barreras significativas para el comercio. En 2016-2017, las pequeñas empresas identificaron los procedimientos aduaneros para las importaciones de comercio electrónico como la dimensión de menor calidad entre los factores que influyen en el entorno del comercio electrónico transfronterizo (CEPAL, 2018). El

desafío de reducir el tiempo y los costos asociados a los procesos de exportación e importación no solo implica la simplificación de los procedimientos aduaneros, sino la reestructuración y automatización de los procesos fronterizos en general incluyendo la coordinación entre agencias. Como lo ilustra claramente CONPES (2020) para Colombia, “existen fallos en la coordinación institucional, reflejados en la forma en que se coordinan las diferentes inspecciones para una misma operación aduanera por parte de diferentes agencias” que pueden causar retrasos y “afectar a la propuesta de valor del comercio electrónico” (p.52).

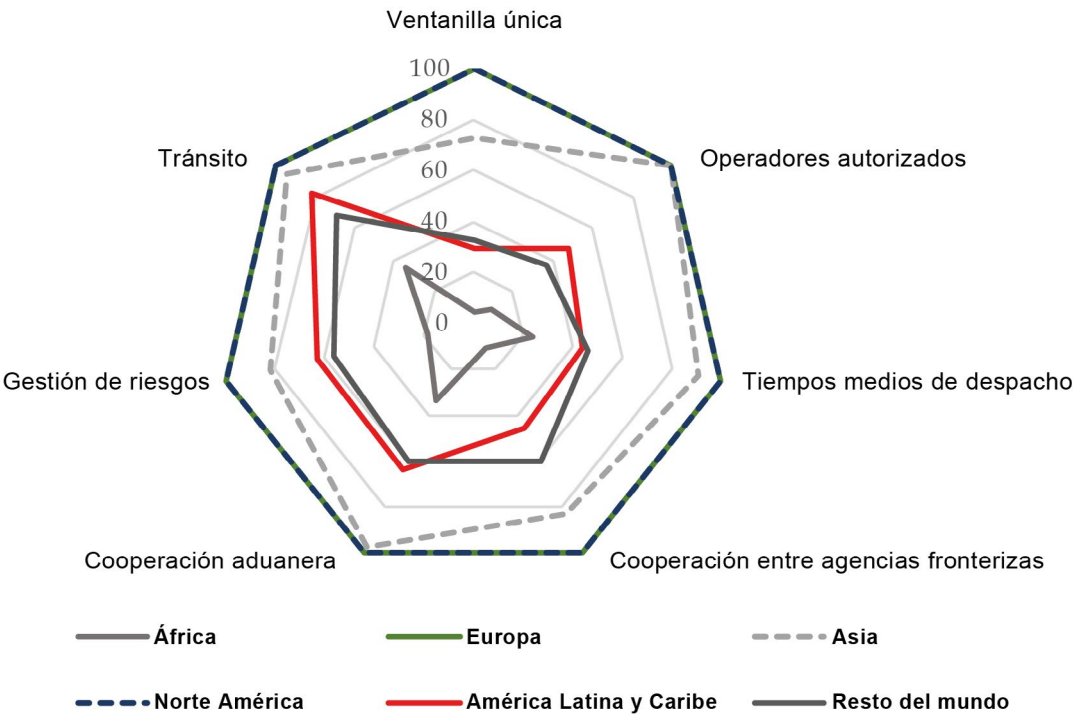
A pesar de los considerables avances en la facilitación del comercio en los últimos 20 años, especialmente a la luz de la aplicación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, ALC sigue estando por detrás de otras regiones. Los países de ALC han realizado reformas sustanciales para facilitar el comercio transfronterizo desde finales de la década de 1990, incluso en las áreas de gestión de riesgos, cooperación entre agencias aduaneras y operadores privados, ventanillas únicas electrónicas y sistemas de tránsito (Volpe Martincus, 2016). Sin embargo, en comparación con Asia, América del Norte y Europa, en 2019 la región se quedó rezagada precisamente en aquellas áreas que podrían desbloquear un mayor crecimiento del comercio electrónico, en concreto, los tiempos medios de despacho, la coordinación de las agencias fronterizas, las ventanillas únicas electrónicas, la gestión de riesgos y los operadores autorizados (Gráfico 23).⁴⁵

Gráfico 25. Índices de aplicación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC

Panel A: tasas de aplicación, países de ALC y regiones seleccionadas, 2020



Panel B: tasas de ejecución de los compromisos, ALC y regiones seleccionadas, 2019

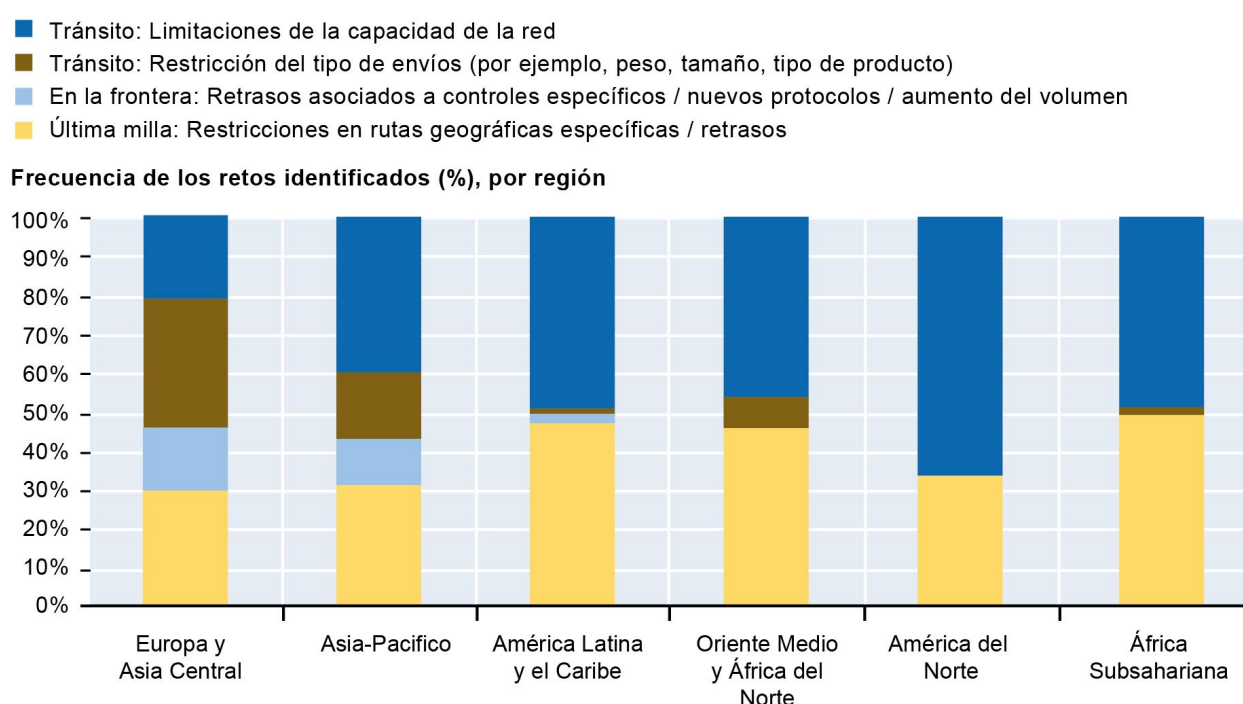


Fuente: Panel A, autor basado en la OMC. Panel B, Mesquita Moreira y Stein (2019), basado en datos auto declarados por los países proporcionados por la OMC.

Incluso en los casos en los que existen ventanillas únicas, la pandemia puso de manifiesto que los procedimientos asociados al comercio electrónico transfronterizo son en su mayoría manuales y en papel, y que aún no se ha logrado la plena integración en las ventanillas únicas electrónicas. En muchos países, los operadores de envíos urgentes y postal aún no están reconocidos como actores en las ventanillas únicas y existe una falta de intercambio de datos e interoperabilidad entre las agencias reguladoras, los operadores de envíos urgentes y el servicio postal.⁴⁶ Todos estos factores aumentan efectivamente el costo de la realización de evaluaciones de riesgo y afectan negativamente a la gestión eficaz del comercio electrónico transfronterizo. La aplicación de la mayoría de estas medidas requiere inversiones en infraestructuras sofisticadas de TIC y personal cualificado, así como una amplia coordinación y colaboración entre organismos y entre países.⁴⁷

La logística y las operaciones de última milla parecen haber sido especialmente difíciles para ALC durante la pandemia debido a las restricciones y retrasos. De acuerdo con la información proporcionada por los operadores logísticos entre febrero y mayo de 2020, las interrupciones experimentadas debido a las limitaciones en la disponibilidad de personal o los obstáculos en el transporte, así como las restricciones y retrasos en la entrega de la última milla, fueron identificados como los problemas más difíciles de ALC para el comercio de paquetes a través de las fronteras (Gráfico 24). Además de la falta de personal debido a las medidas confinamiento implementadas por las agencias de aduanas, los datos estadísticos de algunos países son coherentes con este patrón. Por ejemplo, la AMVO (2020b) informa que el 54% de los consumidores de México declaró haber tenido algún tipo de problema al comprar en línea durante

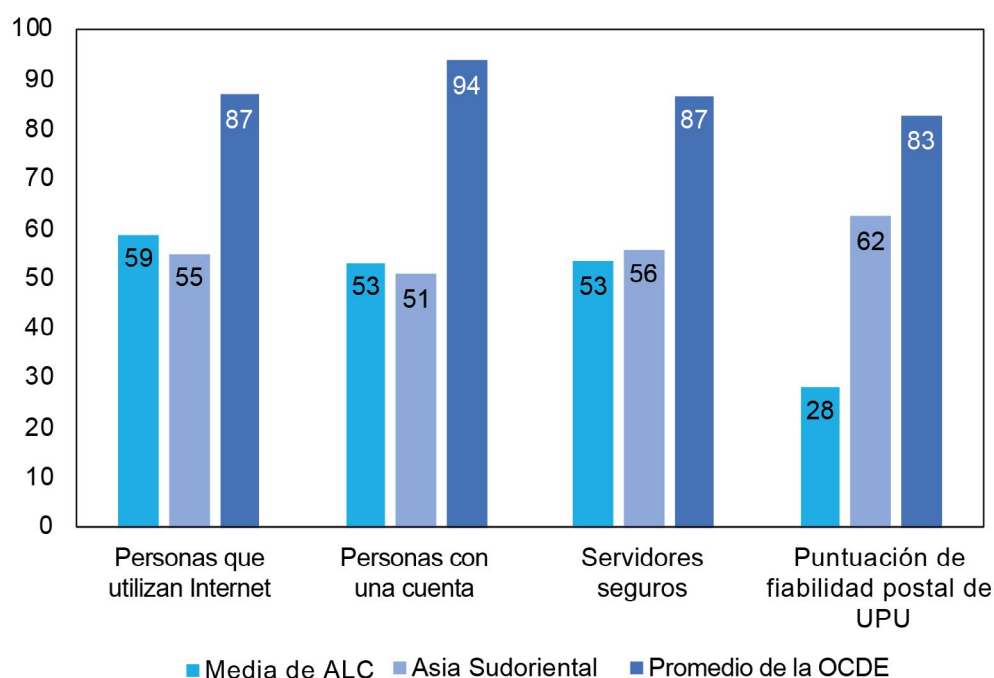
Gráfico 26. Retos en el envío internacional de paquetes durante COVID-19



Fuente: OCDE (2020b) a partir de la información comunicada por LetMeShip de los transportistas que realizaron envíos internacionales entre febrero y mayo de 2020, <https://www.letmeship.com/en/corona-and-logistics-current-information-from-the-carriers/>

mayo y junio de 2020, siendo los largos plazos de entrega el problema más frecuente (identificado por el 35% de los consumidores), seguido de las dificultades para tratar con el servicio de atención al cliente (23% de los consumidores). En Argentina, las noticias informaron de importantes retrasos en los plazos de entrega y de un mal servicio de atención al cliente en el Correo Argentino, con personas que tenían que hacer fila en las tiendas para recoger y dejar los paquetes.⁴⁸

Gráfico 27. Componentes del índice de comercio electrónico B2C de la UNCTAD, 2019



Notas: La media de la OCDE excluye a Chile, Colombia, Costa Rica y México.
Fuente: UNCTAD (2019a).

El deficiente funcionamiento del servicio postal es uno de los aspectos más críticos de la preparación de la región para participar en el comercio electrónico.

De los cuatro componentes que conforman el índice de comercio electrónico B2C de la UNCTAD, la fiabilidad postal fue el área en la que la región tuvo un desempeño más bajo en 2019, significativamente menor que los promedios de la OCDE y del Sudeste Asiático (Gráfico 25). La región también mostró una importante heterogeneidad entre los países, ya que Colombia registró una puntuación de solo un 8% inferior a la de la OCDE y Argentina, Bolivia, Belice, Uruguay y Venezuela, mostraron puntuaciones más de un 80% inferiores (Gráfico 26). Detrás de este indicador se encuentran las barreras persistentes en el acceso a los servicios postales. Las estimaciones basadas en las estadísticas oficiales de la UPU para 2019 indican que casi el 10% de la población de ALC no recibía correo en el hogar, y el 5,3% no tenía

acceso a los servicios postales, comparado con el 1% y el 0%, respectivamente, en las economías industrializadas (Tabla 4).

Para ilustrar algunos de los obstáculos subyacentes de los servicios postales en algunos países de la región, la Tabla 5 presenta servicios seleccionados ofrecidos por los servicios postales en la Alianza del Pacífico (AP). En 2018, los servicios postales de Chile, México y Perú no ofrecían entrega, almacenamiento ni empaquetado a demanda, y México y Perú no brindaban recogida a demanda, impresión de etiquetas ni información sobre impuestos en otros países.

Tabla 4. Acceso a los servicios postales (% de la población)

	Sin servicios postales	Entrega del correo en el domicilio	Recogida del correo de un establecimiento postal
Europa y la CEI	0	98.5	1.5
Países industrializados	0	99.3	0.7
Asia y el Pacífico	1.6	96.7	1.6
Región árabe	2.5	83.1	14.4
América Latina y el Caribe	5.3	90.3	4.4
África	12.6	15.8	71.5
Mundo	2.4	90.6	7

Fuente: UPU (2020b), a partir de estimaciones basadas en las estadísticas de la UPU para 2019.

La adopción de tecnología en los servicios postales sigue siendo un área importante en la que ALC se queda atrás con respecto a otras regiones.

Según evidencia mostrada anteriormente, un estudio realizado en 2017 por la UPU sobre los servicios postales digitales mostró que ALC se quedó atrás en la adopción de las últimas tecnologías que pueden desempeñar un papel facilitador para el crecimiento del comercio electrónico. En comparación con otras regiones del mundo, ALC tenía el menor número de operadores postales que ofrecían servicios electrónicos a través de aplicaciones de teléfonos inteligentes, y el menor porcentaje de operadores con una interfaz de programación de aplicaciones (API), lo que limita el alcance del comercio electrónico en la región. Sobre la base de estos y otros indicadores, la UPU (2020a)

concluyó que los cinco desafíos más importantes para los servicios postales ALC eran la falta de infraestructura informática, la insuficiencia de recursos de inversión, la larga transición a la cultura digital, los trámites aduaneros y los comerciantes electrónicos que utilizan sus propias redes de distribución.

Tabla 3. Servicios seleccionados y valor añadido ofrecido por los servicios postales en la Alianza del Pacífico, 2018

	Chile	Colombia	México	Perú
Recogida programada	Sí	Sí	Sí	Sólo para Empresas
Recogida a demanda	Registrado sólo para clientes	Sólo ciudades principales	No	No
Servicio de entrega	Sí	Sí	Sí	Sí
Entrega a demanda	No	Sí	No	No
Almacenamiento	No	Sólo ciudades principales	No	No
Embalaje	No	Sólo ciudades principales	No	No
Impresión en línea de etiquetas de envío y devolución	Sí	Sólo para empresas	No	Sí
Seguimiento en línea	Sí, costo adicional	Sí	Sí, a costo adicional	
(sin seguimiento en tiempo real)				
Impuestos de importación en línea e impuesto sobre el valor agregado en otros países	Sí	Sólo información	No	No

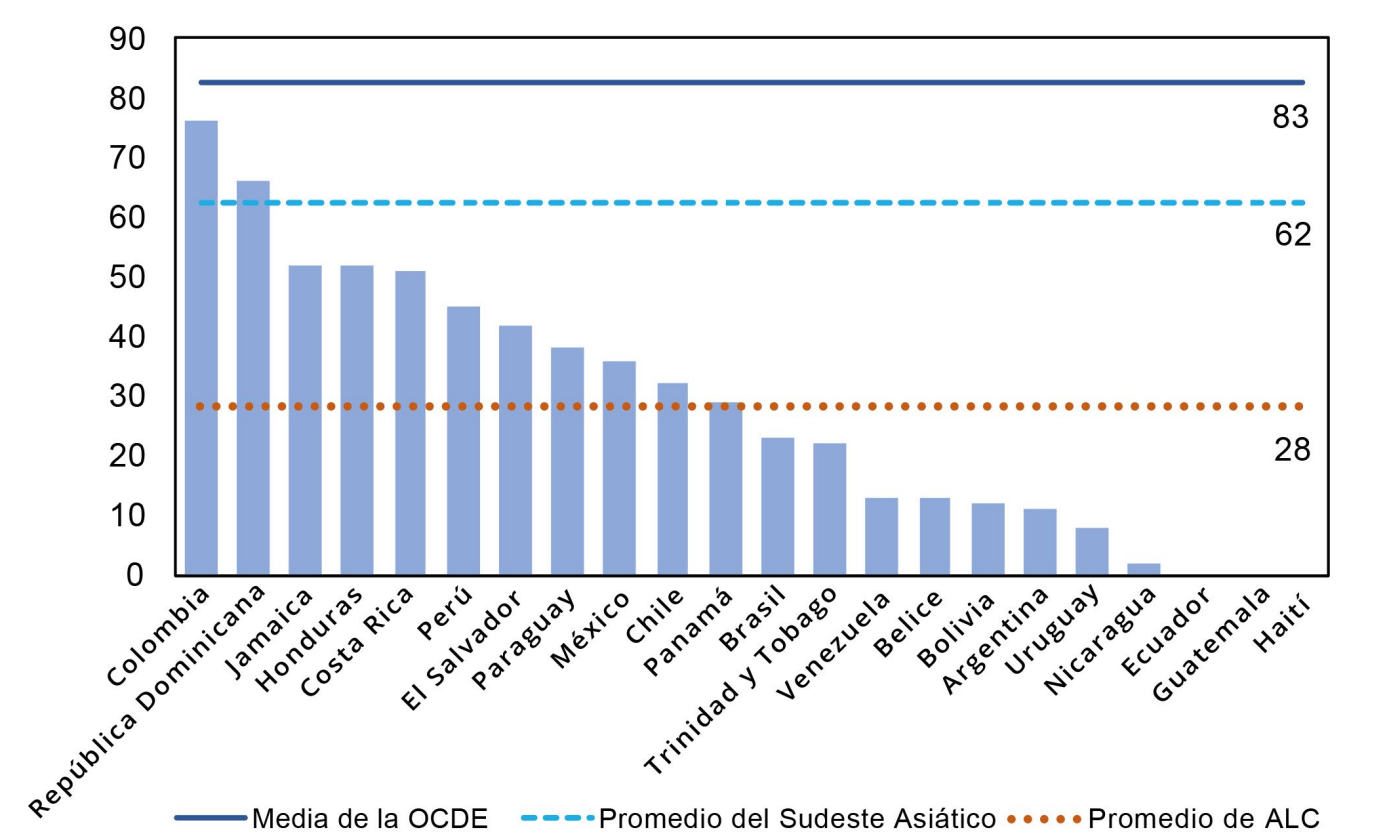
Fuente: elaboración propia a partir de datos del BID.

Las restricciones al comercio digital persisten especialmente en los países con grandes mercados nacionales de comercio electrónico. Según el Índice de Restricciones al Comercio de Servicios (STRI)⁴⁹, la región muestra una importante heterogeneidad en cuanto a las restricciones al comercio digital transfronterizo. Brasil, Argentina, Ecuador y México están por encima del promedio mundial, Paraguay y Colombia están cerca del promedio, y Chile, Perú, Costa Rica y Panamá se encuentran entre los países con menos restricciones del

mundo (Gráfico 27, panel A). Las restricciones comerciales y las barreras de acceso al mercado aparecen como las más urgentes (Estevadeordal et al., 2020). En particular, entre las primeras, algunos de los mayores mercados nacionales de comercio electrónico de la región obtienen deficientes resultados en términos de ventas y transacciones en línea (Gráfico 27, panel B). De los 65 países, Argentina ocupa el segundo lugar y es el país más restrictivo para las ventas y transacciones en línea del mundo después de China, y Brasil le sigue de cerca en el cuarto lugar. En el otro extremo del espectro, Panamá es uno de los menos restrictivos. El acceso a los contenidos en línea, por otra parte, es relativamente poco restringido en general y menos heterogéneo entre los países de la región.⁵⁰ El Índice de Restricciones al Comercio

de Servicios de la OCDE también señala la persistencia de restricciones al comercio de servicios digitales.⁵¹ Argentina, Brasil, Chile y Colombia se encuentran entre los más restrictivos y por encima de la media de la OCDE, mientras que Costa Rica muestra la puntuación más baja de la muestra. México iguala el promedio de la OCDE.

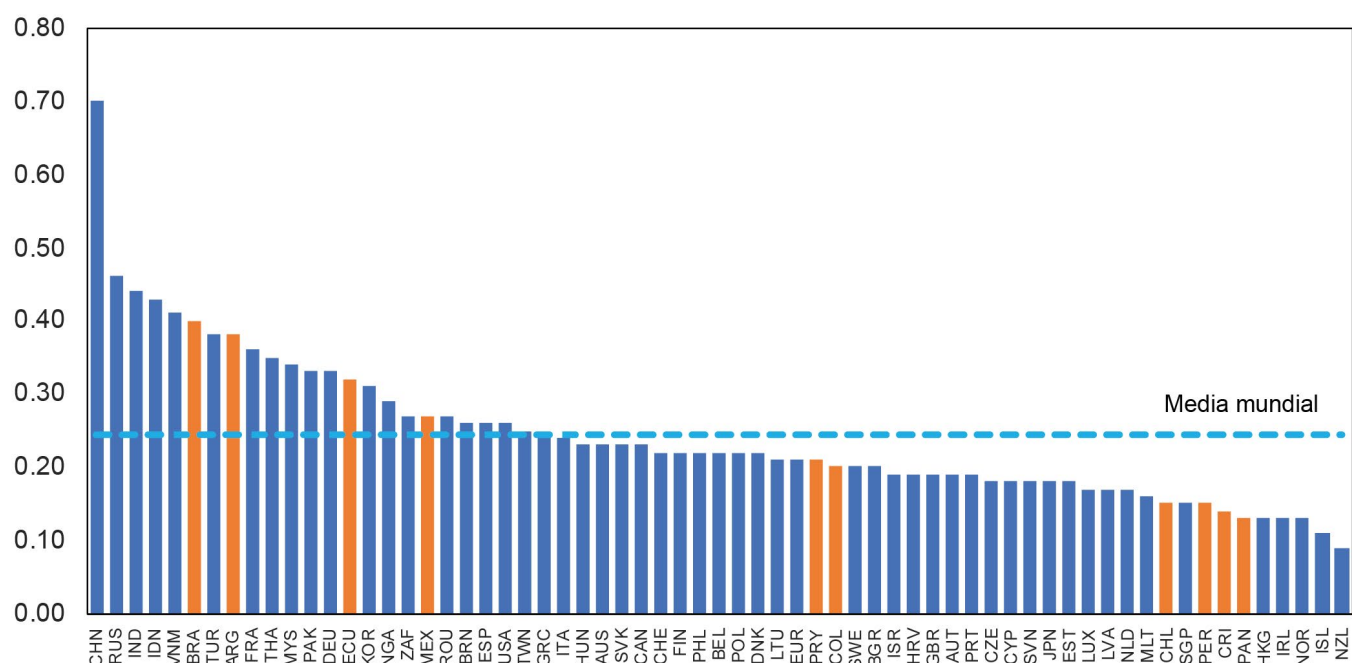
Gráfico 28. Puntuación de fiabilidad postal de la UPU, región de ALC, última cifra disponible.



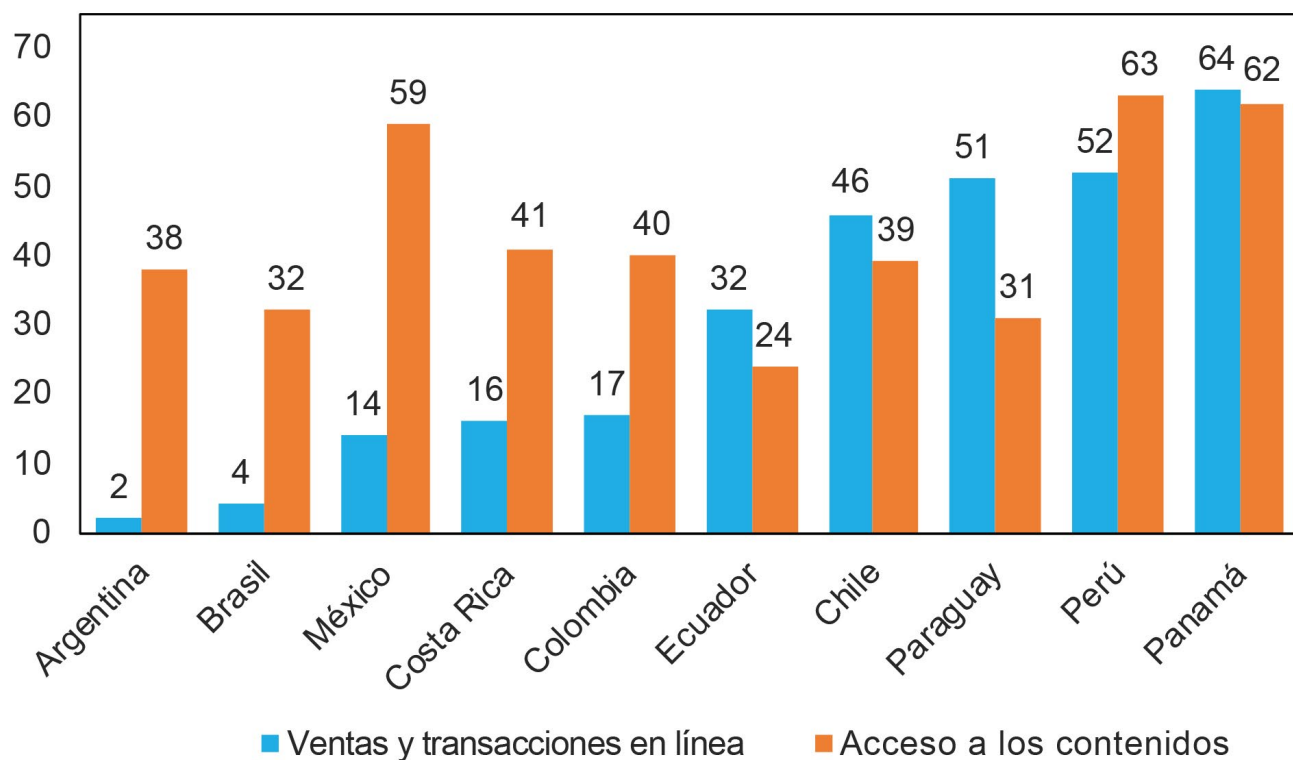
Notas: El promedio de la OCDE excluye a Chile, Colombia, Costa Rica y México.
 Fuente: Basado en UNCTAD (2019a).

Gráfico 29. Índice de Restricciones al Comercio de Servicios, 2018

Panel A: puntuación del índice, 2018



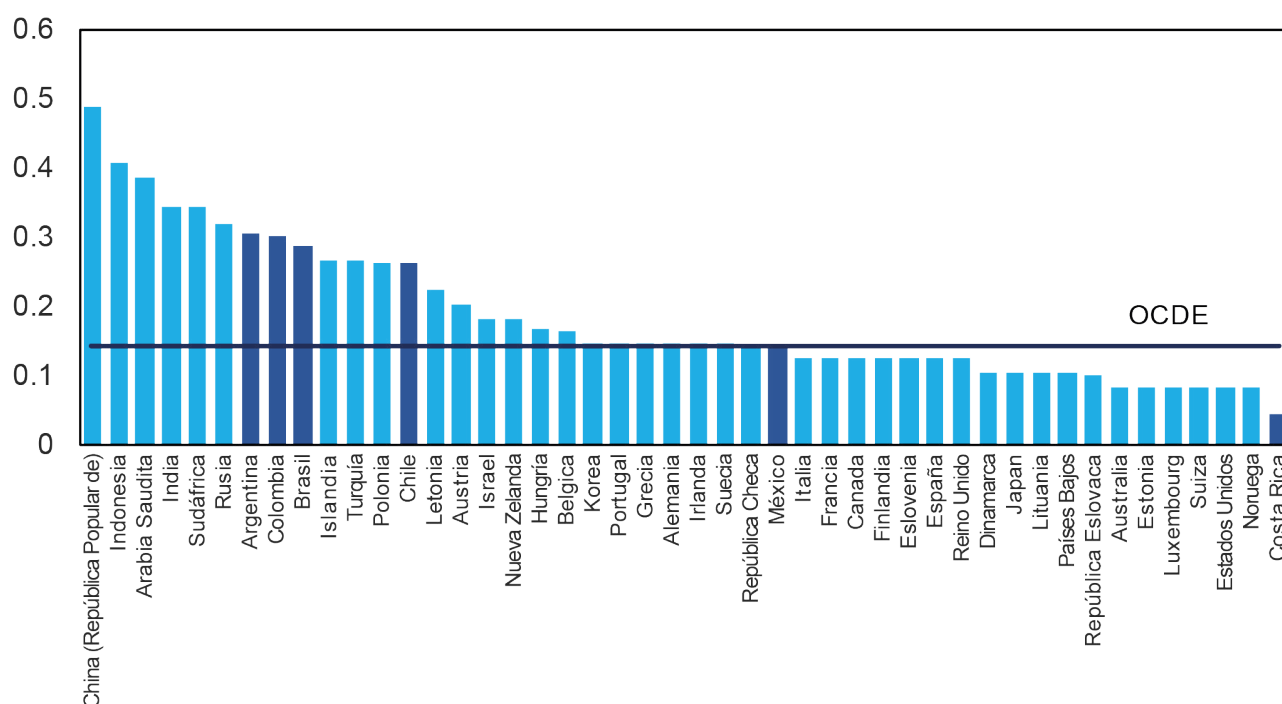
Panel B: ventas y transacciones en línea y clasificación de acceso a los contenidos



Notas: en el panel A, una puntuación más alta indica más restricciones; en el panel B, una clasificación más alta indica más restricciones.

Fuente: Ferracane et al. (2018).

Gráfico 30. Índice de Restricciones al Comercio de Servicios de la OCDE, 2019



Notas: una puntuación más alta indica más restricciones. El promedio de la OCDE excluye a Chile, Colombia y México. Fuente: Autor basado en la OCDE.

El entorno normativo para el comercio electrónico transfronterizo presenta importantes retos para la expansión del comercio digital en la región, limitando la medida en que las empresas de ALC pueden ganar alcance y escala mediante la exportación de bienes y servicios.

Giordano (2017) encuentra que alrededor del 70% de los acuerdos comerciales preferenciales firmados por los países de la región incluyen al menos una disposición de comercio electrónico y alrededor de la mitad incluyen un capítulo dedicado al comercio electrónico. Sin embargo, los compromisos promedio son menos de un tercio de los incluidos en el Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés), el punto de referencia con la gama más amplia de disposiciones sobre comercio electrónico. Además, los compromisos reales corresponden solo al 13% de las obligaciones potenciales (Herreros, 2019).⁵²

También surgen diferencias en cuanto a los marcos reguladores del comercio digital transfronterizo entre los bloques regionales.

Mientras que la Alianza del Pacífico, en la que participan Chile, Colombia, México y Perú, han adoptado el mayor número de disposiciones sobre comercio electrónico y tienen compromisos en todas las categorías del CPTPP, el MERCOSUR (compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) ha participado en pocas negociaciones fuera del bloque, lo que ha provocado una brecha sustancial entre las disposiciones reales y las potenciales del comercio electrónico. Los países de América Central y el Caribe, por otra parte, se han beneficiado de acuerdos extra regionales con EE.UU. y la UE. En el caso del Mercado Común Centroamericano, el acuerdo comercial CAFTA-DR entre EE.UU. y la República Dominicana supuso acordar aproximadamente la mitad de las disposiciones del CPTPP en las categorías de acceso al mercado y facilitación del comercio electrónico. Entre los países del Caribe,

el acuerdo comercial CARIFORUM-UE incluye cinco de las 12 disposiciones sobre comercio electrónico, aunque con compromisos más moderados que en el CPTPP. Más recientemente, Chile, junto con Singapur y Nueva Zelanda, firmó el Acuerdo de Asociación sobre Economía Digital (DEPA), que establece normas relativas a la interoperabilidad y las oportunidades de digitalización y representa un paso adelante en comparación con las iniciativas anteriores de negociación del comercio electrónico, más limitadas.⁵³

Sistemas de pago electrónicos y digitales

La emergencia de COVID-19 fue una oportunidad para ampliar los sistemas de pago electrónicos y digitales. Como se documentó en el capítulo 6, durante la pandemia una mayor fracción de la población comenzó a utilizar los pagos electrónicos, especialmente los usuarios de edad avanzada, los negocios informales y tradicionales, y las personas ajenas al sistema bancario a través de la expansión de las entidades no bancarias. Además, el sector bancario se enfrentó a la prioridad de evitar las transacciones físicas en las sucursales locales, promoviendo así el uso de métodos electrónicos para permitir la continuidad del negocio.

Tanto para la industria como para los usuarios, la pandemia implicó acelerar en sólo unos meses un proceso de digitalización e inclusión financiera que habría llevado años.

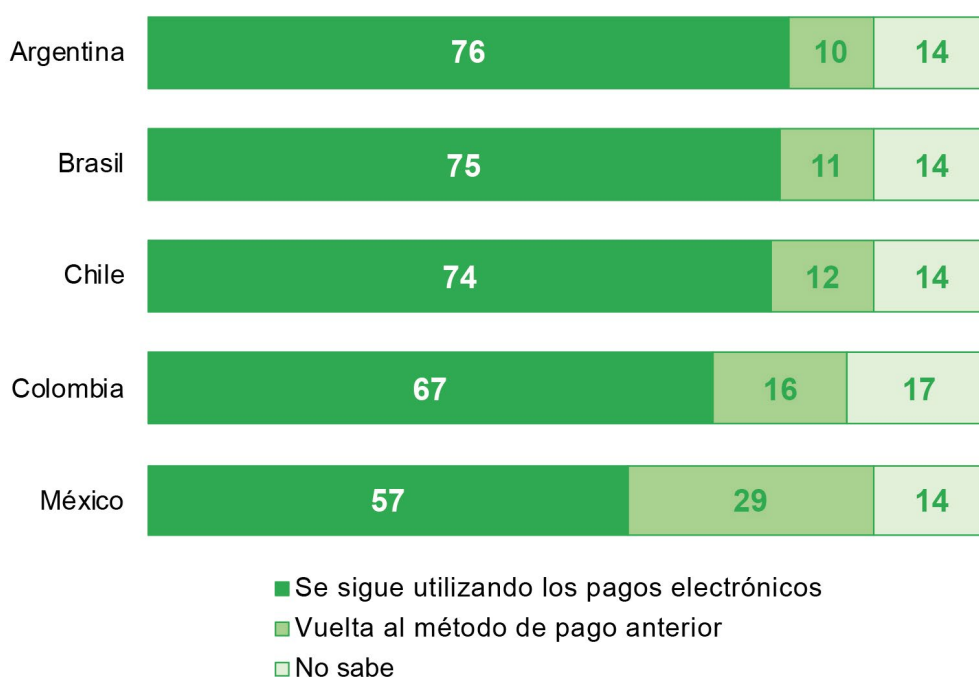
Los cambios en los hábitos de consumo provocados por la pandemia contribuyeron a

superar los retos y a eliminar las barreras para la adopción de los pagos digitales en varias dimensiones, más allá de las medidas adoptadas por los gobiernos de la región.⁵⁴ Generar la confianza de los usuarios en torno a la seguridad de los sistemas de pago digitales y la salvaguarda de la privacidad, un reto fundamental para permitir la adopción generalizada, se consideraba un proceso gradual que tardaría años en madurar en la región. Sin embargo, durante la emergencia, los consumidores, el gobierno y las empresas se vieron obligados a confiar en los pagos digitales, y muchos de los usuarios adoptaron la tecnología en sólo unos meses. A medida que los ciudadanos comenzó a utilizar los pagos electrónicos para las transacciones cotidianas, pueden haber empezado a desarrollar la confianza y a darse cuenta de que las transacciones son seguras. De hecho, según el Barómetro Kantar COVID-19, un promedio del 70% de los usuarios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México indicó que seguirían utilizando los pagos electrónicos una vez finalizada la emergencia, en lugar de volver a utilizar el efectivo (Gráfico 29).

Sin embargo, que los pagos electrónicos puedan convertirse en un método establecido y generalizado en la región dependerá del éxito que tengan la industria y los gobiernos en el desarrollo de un entorno propicio que pueda apoyar este aparente cambio de actitud de los usuarios. De hecho, Demirgüç-Kunt et al. (2018) indicaron que la insuficiencia de fondos, el costo y, en algunos países la falta de documentación necesaria, fueron razones más frecuentes que la falta de confianza para no tener una cuenta en una institución financiera (Gráfico 30). Aunque estas razones sugieren que, pasada la confianza, los métodos de pago no tradicionales, como las

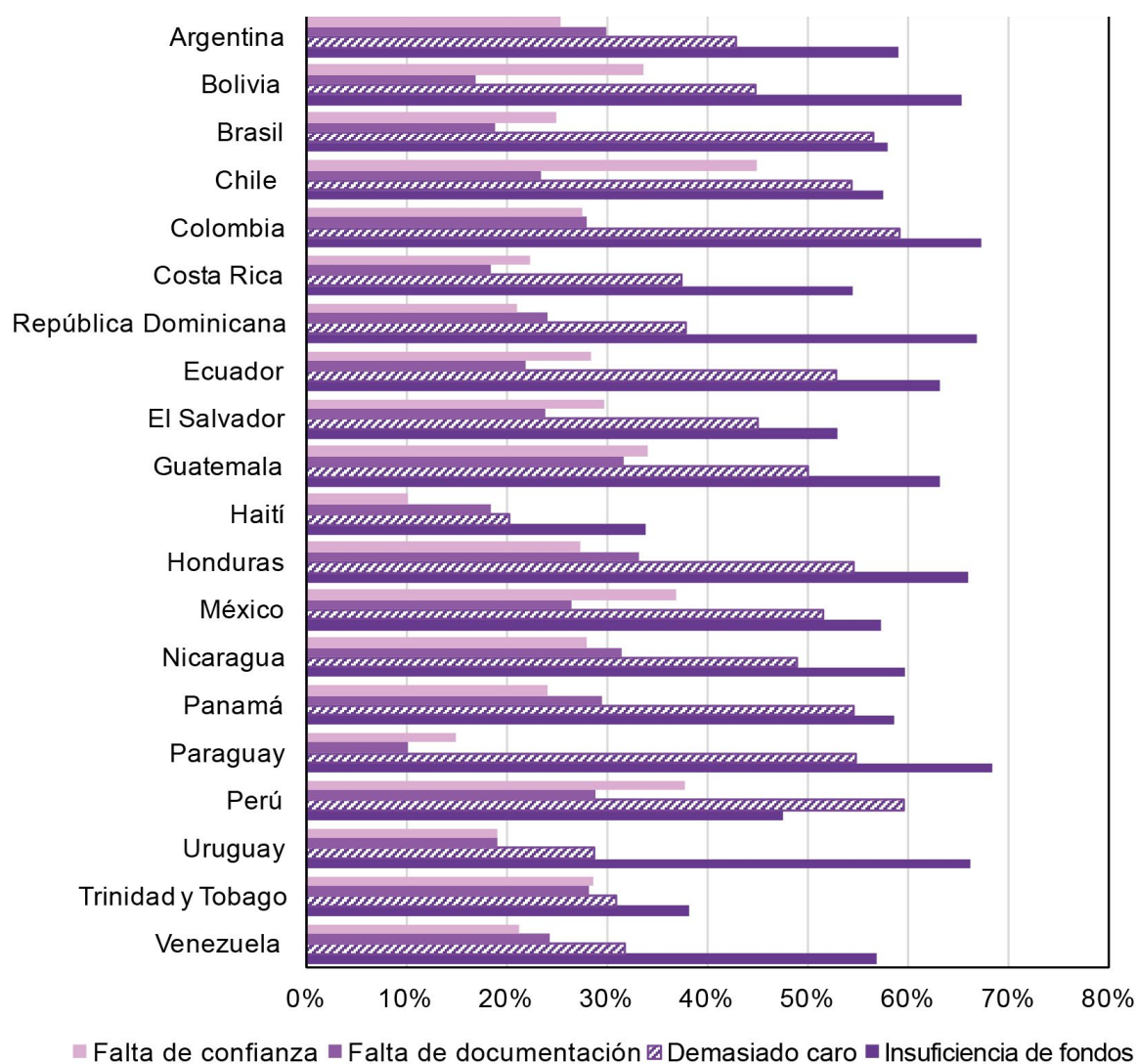
billeteras virtuales y las entidades no bancarias, pueden ser una alternativa más viable que la banca tradicional, puede que no sea así para las empresas, que siguen teniendo que hacer frente a elevadas comisiones y costos de financiamiento al aceptar estos métodos de pago electrónico alternativos.⁵⁵

Gráfico 31. Actitud hacia el uso de los pagos electrónicos después de la pandemia, abril de 2020



Notas: como porcentaje de las respuestas a la pregunta "¿Cree que seguirá utilizando métodos de pago electrónicos -tarjetas de crédito y débito, aplicaciones móviles- en lugar de volver a utilizar el dinero en efectivo, incluso cuando termine la emergencia?" Fuente: Autor basado en el Barómetro Kantar COVID-19 Ronda 2 (1-14 de abril de 2020), reportado en Mercado Libre (2020a).

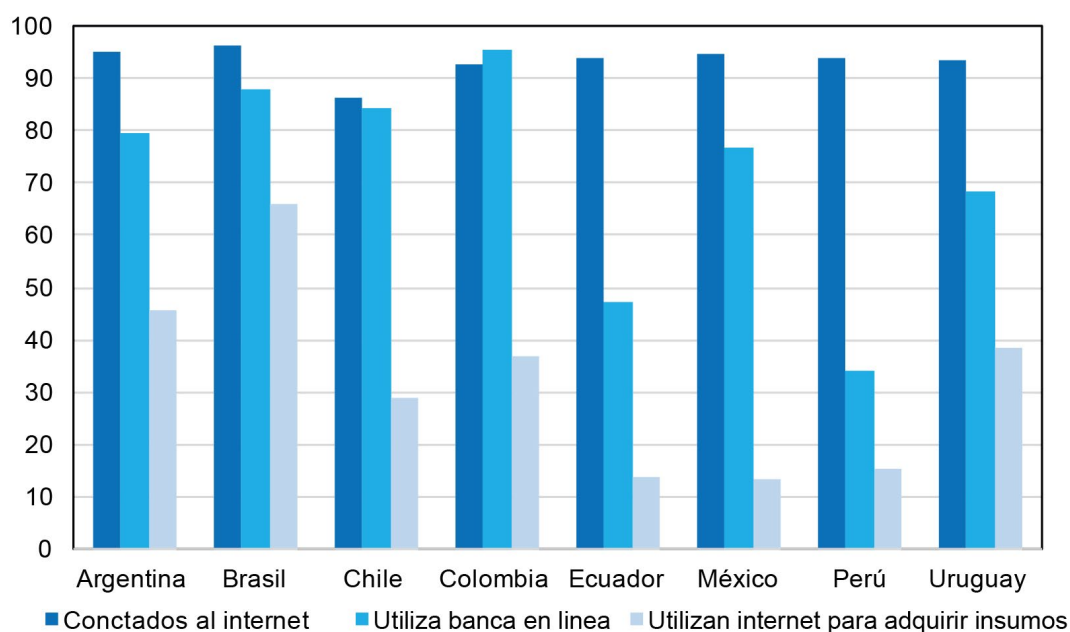
Gráfico 32. Barreras citadas por no tener una cuenta financiera, 2017



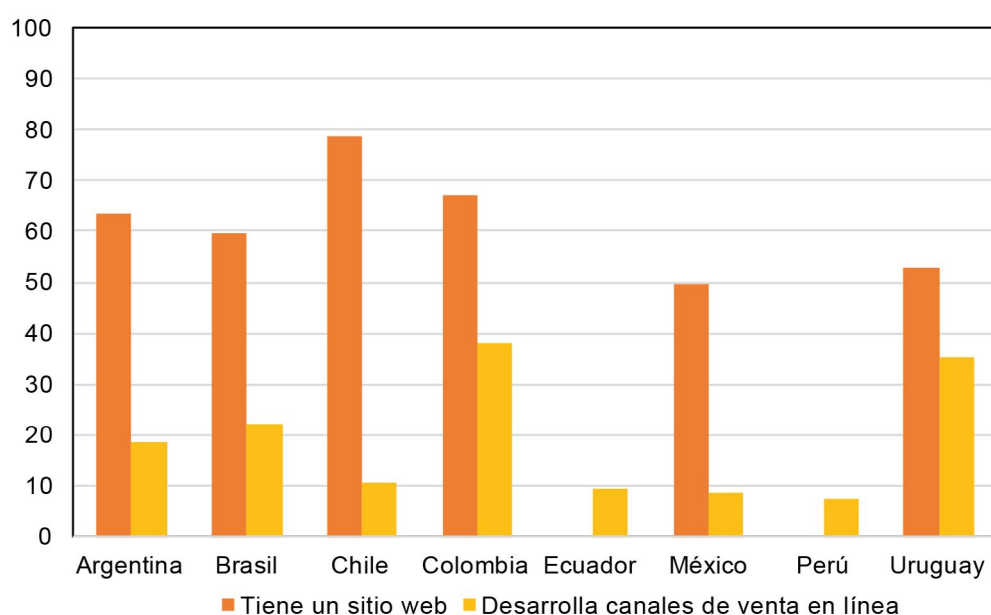
Nota: Los encuestados podían ofrecer más de una razón, y la mayoría facilitó dos. Basado en personas de 15 años o más que no tienen una cuenta financiera. Fuente: Base de datos global Findex del Banco Mundial 2017

Gráfico 33. Digitalización de las empresas en países seleccionados de ALC, 2018

Panel A: Digitalización de la cadena de suministro de las empresas



Panel B: Presencia en línea



Fuente: CAF y CEPAL (2020) a partir de Telecom Advisory Services y UNCTAD.

Durante la pandemia, la adopción acelerada, especialmente entre los usuarios con menos capacidades digitales, puso de manifiesto la necesidad de que los bancos y las instituciones financieras complementen la oferta de servicios financieros digitales con una mejor experiencia digital global para orientar a los nuevos usuarios sobre las tecnologías de pago. El uso de manuales durante el proceso de integración sigue siendo la norma en la mayoría de los países

de la región, y actúa como una barrera para agilizar la adopción de tecnologías de pago digitales. Incluso en los mercados más desarrollados, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, donde la mayoría de los bancos ofrecen una experiencia digital cercana al 100%, algunos bancos pueden tardar hasta cuatro días hábiles en abrir una cuenta bancaria (Mastercard y AMI, 2020). Además, aunque la integración entre las instituciones bancarias y las empresas digitales, como las

fintechs, y la competencia entre los bancos y las entidades no bancarias, podrían proporcionar una forma de agilizar este proceso y ofrecer una mejor experiencia al usuario, el entorno normativo de la región todavía no ofrece un horizonte previsible y unas reglas claras sobre las que pueda prosperar esta integración. Hay pocas excepciones como México..

Aunque el aumento de la utilización de los métodos de pago digitales no tradicionales, como las billeteras virtuales y los pagos móviles, podrían resolver la baja penetración bancaria para permitir una mayor actividad de comercio electrónico local, los métodos de pago electrónico que permiten el crecimiento del comercio electrónico transfronterizo y siguen necesitando la integración con el sistema bancario. En 2017, el promedio (no ponderado) de propiedad de tarjetas de crédito entre los países de ALC cubiertos por Demirgüç-Kunt et al. (2018) era del 15% (en comparación con el 45% de los países de altos ingresos), con una alta dispersión entre los países, que van desde el 5% en Honduras hasta el 41% en Uruguay (Gráfico 29). Además, en algunos países se necesitan permisos especiales para utilizar una tarjeta de crédito para compras en el extranjero. Americas Market Intelligence (2019) informa que, para Chile, Colombia, México y Perú, el 39% de los gastos de comercio electrónico en 2018 se realizaron con una tarjeta de crédito internacional. Otras iniciativas que podrían facilitar los pagos transfronterizos, como PayPal, AliPay, ApplePay o Google Wallet, prácticamente no tienen presencia.

Avanzar en un marco moderno de ciberseguridad y prevención del fraude es otro de los retos que los países tendrán que superar para que los pagos electrónicos y

digitales se conviertan en una tendencia establecida en la región. El paso a la banca en línea y a los pagos digitales durante la pandemia ofreció una oportunidad a los defraudadores y a los ciberdelincuentes, especialmente frente a los clientes inexpertos. Por ejemplo, en Costa Rica, una aplicación de pirateo de datos llamada COVIDLock se extendió por el país durante las primeras semanas de medidas de cuarentena, afectando a usuarios individuales y empresas, incluyendo un intento a uno de los bancos locales de Costa Rica. En Colombia, las autoridades reportaron 160 reclamos por ciberfraude durante el fin de semana previo al encierro, un aumento del 60% en comparación con el 2019 (Austin, 2020).

Más allá de esta evidencia anecdótica, la OEA (2018) reportó que, en 2017, el 49% de una muestra de 191 bancos de la región aún no había implementado herramientas o controles basados en nuevas tecnologías como big data, machine learning o inteligencia artificial; el 92% informó de algún tipo de evento de seguridad; y el 37% afirmó haber sido víctima de ataques exitosos. Por otra parte, un estudio de la OEA y el BID (2016) concluyó que, si bien muchos países de América Latina habían adoptado disposiciones legales para la ciberdelincuencia, la adopción de facultades específicas de derecho procesal seguía siendo un desafío y pocos países habían avanzado hacia una estrategia de ciberseguridad más allá de la etapa de elaboración.

Sobre todo, los representantes de la industria del sector de los pagos electrónicos coinciden en que el mayor reto para desarrollar el potencial de los sistemas de pago electrónicos y digitales de forma sostenible en ALC sigue siendo reducir la informalidad y aumentar

la inclusión financiera. En 2017, la mitad de la población de ALC no tenía una cuenta en una institución financiera y, al inicio de la pandemia, más del 50% de los empleados eran informales. Además, la informalidad entre los trabajadores por cuenta propia superaba el 80%, y entre las empresas con menos de 10 empleados era superior al 70% (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018). Estas cifras imponen limitaciones fundamentales a la sostenibilidad del crecimiento de los pagos electrónicos en la región.

Preparación electrónica de las empresas

La digitalización de los procesos de producción y distribución resultó fundamental para garantizar la continuidad de las empresas y reforzar su resiliencia durante la pandemia de COVID-19. Las empresas con una fuerte presencia en línea y procesos digitales normalizados estaban preparadas para captar una demanda selectiva que se trasladó a los canales en línea y digitales, minimizando las pérdidas y, en algunos casos, obteniendo incluso mayores beneficios que antes de la pandemia.

Sin embargo, para la mayoría de las empresas de ALC, la pandemia implicó adaptarse a un escenario completamente diferente. Al ser entrevistados, participantes de la industria en toda la región coincidieron en que incluso para las MIPYMES que accedían a los consumidores de manera indirecta a través de canales en línea vendiendo a mercados o empresas más grandes, el cambio de un modelo de negocio B2B a uno B2C, implicó establecer sus propios sitios web comerciales y encontrar su demanda directamente.⁵⁶ Además, la interrupción de

las cadenas de suministro hizo que muchas empresas perdieran el acceso a sus proveedores habituales y tuvieran que buscar nuevos, a veces sustituyendo por empresas de otras ciudades o países, especialmente entre las empresas que venden productos sanitarios esenciales.⁵⁷

Los datos anteriores al COVID-19 sugieren que la mayoría de las empresas de ALC, predominantemente MIPYMES, no estaban bien preparadas para adaptarse a este nuevo escenario, y tuvieron que experimentar un costoso proceso de aprendizaje. Aunque en la mayoría de los países de la región más del 90% de las empresas está conectado a internet y más del 50% tiene un sitio web, en 2018 sólo alrededor de un tercio utilizó internet para comprar sus insumos, en comparación con el 70% de los países de la OCDE, y menos del 20% ha desarrollado canales de venta en línea (Gráfico 31). Además, aunque escasean datos sistemáticos sobre habilidades digitales para ALC, la evidencia disponible de Chile, Ecuador, México y Perú sugiere que pocos trabajadores tienen las habilidades necesarias para emplear herramientas digitales en el trabajo (OCDE et al. 2020). Por ejemplo, una parte importante de los adultos de estos países tiene muy poca o ninguna experiencia en el uso de ordenadores, que va desde el 43,6% en Perú hasta el 25,2% en Chile.

Los promedios ocultan importantes diferencias entre países y entre grandes empresas y pymes. Por ejemplo, la proporción de empresas que utilizan internet para adquirir insumos supera el 60% en Brasil y es inferior al 20% en México, Ecuador y Perú. Según datos de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, a pesar de un aumento significativo en los

últimos 10 años, siguen existiendo importantes brechas entre las grandes empresas y las MIPYMES, incluso en la adopción de tecnologías consolidadas como el uso del correo electrónico para comunicarse con clientes y proveedores y la existencia de un sitio web (Dini y Stumpo, 2018).

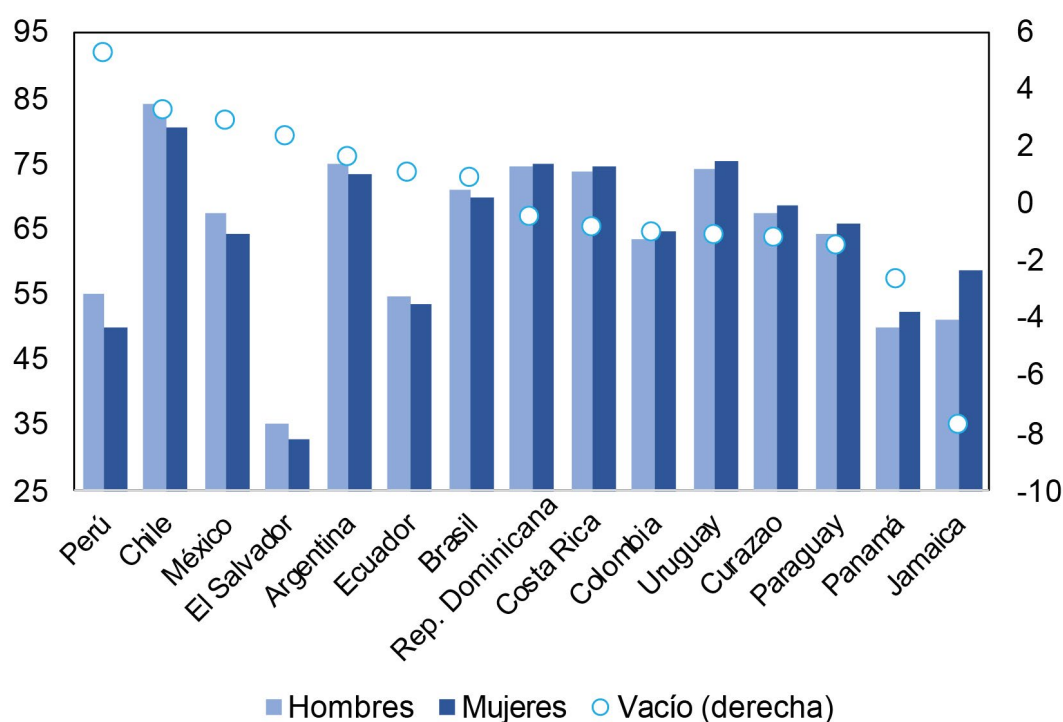
Dadas estas diferencias en la adopción de tecnología entre las grandes empresas y las MIPYMES, un desafío para los países de ALC es diseñar políticas que sensibilicen sobre los beneficios en productividad y rentabilidad al aplicar tecnologías digitales (incluso aquellas que son simples) en los procesos productivos cotidianos, así como programas de capacitación que fortalezcan las habilidades digitales de las MIPYMES. Un aspecto clave de este desafío es entender que, para la mayoría de las micro y pequeñas empresas, la información sobre proveedores de insumos, soluciones o herramientas tecnológicas, puede no ser suficiente para habilitar su transformación digital, y de hecho puede aumentar la incertidumbre sobre qué tecnología deben implementar, fomentando la inacción. Más bien, las MIPYMES deben entender cómo cambiar sus modelos de negocio para aprovechar mejor las tecnologías digitales y mejorar la rentabilidad. Esto puede implicar la puesta en marcha de programas focalizados de formación profesional en el puesto de trabajo sobre prácticas empresariales generales y habilidades digitales básicas. Naturalmente, la forma de escalar este tipo de intervenciones es un reto en sí mismo.

Las plataformas de entrega y los mercados permitieron a las empresas mantenerse activas a través de los canales B2C, pero las elevadas tarifas representan un reto. El fuerte aumento de las plataformas de entrega

señalado en el último capítulo refleja una de las formas en que las MIPYMES activaron su canal B2C en respuesta a la crisis, especialmente entre los restaurantes, las farmacias y los pequeños comercios tradicionales. Sin embargo, las tarifas por utilizar estas plataformas son del orden del 20-25% del valor de las compras o más. El hecho de que en ALC estos negocios tiendan a ser empresas informales de baja productividad, sugiere que las altas tarifas pueden haber implicado una caída de la rentabilidad, creando en algunos casos una gran barrera de entrada a estas tecnologías. Combinado con los efectos del mercado bilateral, y las economías de escala y de alcance, que pueden dar lugar a la concentración y al fuerte dominio del mercado entre las plataformas, el fortalecimiento de los marcos normativos para supervisar e identificar las prácticas abusivas y el comportamiento anticompetitivo, así como garantizar obstáculos mínimos para entrar a este segmento, es un reto para los países de ALC.⁵⁸ La capacitación en prácticas empresariales básicas y habilidades digitales, también puede ayudar a proporcionar a las MIPYMES herramientas e información para buscar la herramienta adecuada y fomentar la competencia.

La crisis del COVID-19 ha tenido un impacto desproporcionado en las empresas dirigidas por mujeres. Las mayores responsabilidades de cuidado en el hogar debido al cierre de las escuelas y la tendencia a emplearse en sectores muy afectados, como la alimentación, el comercio minorista, la hostelería y el turismo, hicieron que el impacto económico de la crisis supusiera una carga mayor para las mujeres. El aumento de la violencia doméstica empeoró aún más el entorno al que se enfrentaron las mujeres durante la pandemia.⁵⁹ El Centro de

Gráfico 34. Porcentaje de personas que utilizan internet, por género (últimos datos disponibles)



Fuente: UIT.

Comercio Internacional (2020) encuentra que, incluso controlando la distribución de género en los sectores, más empresas dirigidas por mujeres que por hombres declararon que sus operaciones comerciales se vieron fuertemente afectadas por la crisis de COVID-19 (64% frente a 52%).

Aún más importante en el contexto del comercio electrónico, la región muestra una importante heterogeneidad entre países en el acceso de las mujeres a los teléfonos móviles y otros dispositivos digitales. Los datos de penetración de internet muestran un grado significativo de heterogeneidad en el acceso a la conectividad a internet entre hombres y mujeres (Gráfico 32), siendo Perú, Chile y México los que muestran las mayores brechas de género.

Rotondi et al. (2020) descubren que en el 75% de los 23 países analizados de la región, las mujeres tienen menos probabilidades de poseer un teléfono móvil que los hombres, especialmente las mujeres con bajo nivel educativo de las

zonas rurales. Además, sus resultados muestran que, aunque ALC muestra una penetración de Facebook equilibrada en promedio en comparación con otras regiones en desarrollo, como el África subsahariana y Asia, los hombres son más activos que las mujeres en México y Centroamérica. En consonancia con esto, GSMA (2020) afirma que las mujeres en Brasil, Guatemala y México son menos propensas que los hombres a controlar la compra de sus teléfonos inteligentes. Esta evidencia sugiere que en algunos países de la región las mujeres pueden no estar igualmente preparadas para aprovechar los beneficios del comercio electrónico.

ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA

8

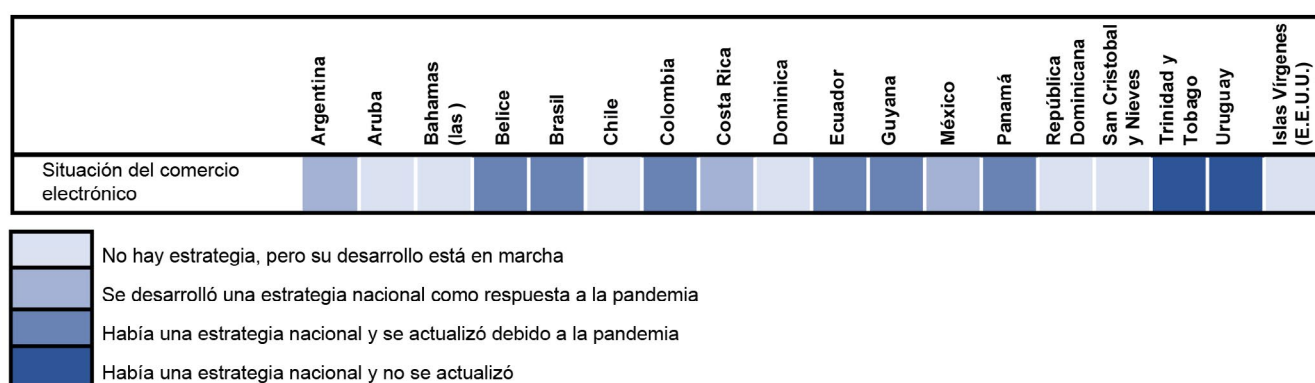
Este capítulo presenta un análisis de la respuesta de los países de la región para apoyar las actividades de comercio electrónico y digital durante el primer semestre de 2020. Se beneficia de una encuesta sobre las iniciativas y las respuestas de política para fomentar el comercio electrónico y el comercio digital en medio de la pandemia del COVID-19, respondida por funcionarios gubernamentales de la región durante septiembre y octubre de 2020, que se complementa con una descripción de las políticas nacionales seleccionadas.^{60 61}

Estrategias e instituciones nacionales para desarrollar y apoyar el comercio electrónico

Cuando la pandemia de COVID-19 golpeó la región, nueve de los 18 países encuestados indicaron que tenían una estrategia nacional para promover y desarrollar el comercio electrónico (Tabla 6). De la otra mitad, Argentina, Costa Rica y México expresaron que la pandemia impulsó el desarrollo de una estrategia nacional, mientras que el resto informó de que una estrategia estaba en curso. Entre los países con una estrategia existente, en Belice, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana y Panamá, la pandemia motivó cambios

y actualizaciones de estrategias existentes, y Trinidad y Tobago y Uruguay mantuvieron sus estrategias de comercio electrónico existentes sin cambios durante la pandemia. El 83% de los países indicó que se había designado específicamente un organismo o área del gobierno para coordinar las acciones relacionadas con el comercio electrónico, y el 50% respondió que existe una instancia de diálogo entre las distintas partes interesadas para promover el comercio electrónico (Tabla 7).

Tabla 6. América Latina y el Caribe (18 países), estado de la estrategia nacional de comercio electrónico, 2020



Fuente: elaboración propia a partir de las respuestas a la encuesta.

La amplitud y la madurez de las estrategias nacionales parecen variar sustancialmente de un país a otro. Por ejemplo, la estrategia desarrollada por Argentina durante la pandemia consiste en promover plataformas y proporcionar información, formación y asistencia técnica a las pymes para mejorar su presencia en línea. Sin embargo, no existen documentos de política oficiales ni iniciativas que establezcan objetivos y metas específicas a largo plazo en relación con

el desarrollo del comercio electrónico. Costa Rica carece de documentos estratégicos oficiales, pero el gobierno ha esbozado una estrategia coordinada que incluye varias dimensiones que componen el entorno del comercio electrónico, incluyendo el servicio postal, el gobierno digital, las plataformas digitales y la digitalización de las MIPYMES. (Hernández Mora, 2020). En México, la estrategia implicó acciones similares, pero éstas se basaron en el trabajo normativo preexistente

Tabla 7. América Latina y el Caribe (18 países), características institucionales de las políticas de comercio electrónico, 2020

Respuesta	Argentina	Aruba	Bahamas (las)	Belice	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominica	Ecuador	Guyana	México	Panamá	República Dominicana	San Cristóbal y Nieves	Trinidad y Tobago	Uruguay	Islas Vírgenes (E.E.U.U.)
¿Existe un área o agencia en el gobierno específicamente designada para coordinar las acciones y políticas relacionadas con el comercio electrónico?																		
¿Existe algún grupo, mesa redonda o iniciativa público-privada que reúna a las partes interesadas para promover el comercio electrónico en su país?																		

Sin información
 No se ha considerado
 Se está implementando
 Se ha Implementado

Fuente: elaboración propia a partir de las respuestas a la encuesta

en la Secretaría de Economía para fomentar el comercio electrónico. En Brasil, Colombia o Guyana, la estrategia de comercio electrónico se apoya en documentos oficiales o proyectos de ley que incluyen objetivos y metas concretas y consideran el entorno del comercio electrónico de manera amplia.

En muchos países, las estrategias para desarrollar el comercio electrónico se enmarcan en estrategias de digitalización más amplias. Durante la última década, casi todos los países de la región han desarrollado estrategias y agendas de digitalización, que incluyen programas de sensibilización y formación para fomentar la adopción de tecnologías digitales entre las MIPYMES, así como objetivos para ampliar el acceso universal a la infraestructura y la conectividad digitales.⁶² Incluso cuando estas agendas no abordan explícitamente el comercio electrónico, los instrumentos de política que incluyen contribuyen ciertamente a la expansión del comercio electrónico. De hecho, las entrevistas con los responsables políticos la revisión de los sitios web de los gobiernos revelan que, para aprovechar el comercio digital

durante la pandemia, muchos países se basaron en las iniciativas que se habían desarrollado en el contexto de estas agendas antes de la pandemia, y en algunos casos las ampliaron.

Merece la pena mencionar el caso de Colombia como ejemplo que puede ilustrar cómo la pandemia cambió las prioridades y el ritmo de los debates en torno a la estrategia nacional de comercio electrónico. Antes de la pandemia, varias partes interesadas participaban en conversaciones para promover el desarrollo del comercio electrónico, motivadas por un mandato gubernamental para priorizar la transformación digital en Colombia. Se había creado una Subdirección de Comercio Electrónico dentro del Ministerio de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (MinTIC) para apoyar a las empresas en sus procesos de transformación digital, y se había nombrado a un consejero presidencial para dirigir la estrategia de transformación digital. Se creó de manera informal una mesa técnica para identificar las oportunidades, los obstáculos, los problemas de coordinación y otros retos, con la participación activa de las partes interesadas del sector.

Cuando estalló la pandemia del COVID-19, estas actividades de diagnóstico cobraron mayor relevancia y derivaron en la redacción de un documento de Política Nacional de Comercio Electrónico por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el MinTIC y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). En agosto de 2020, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) lo publicó para recibir comentarios, y la política está ahora en proceso de evaluación. Incluye un plan de acción detallado para lograr tres objetivos específicos: promover el uso del comercio electrónico entre las empresas y los ciudadanos, fortalecer la infraestructura postal y digital para el comercio electrónico, y definir acuerdos institucionales para promover el comercio electrónico.

Respuestas de política para mejorar la conectividad digital y la preparación electrónica

Independientemente de la existencia de una estrategia de comercio electrónico y del entorno institucional que rodea a las políticas de comercio digital, la mayoría de los países de la región adoptó medidas para mejorar la conectividad digital y la preparación electrónica. Combinando nuevas acciones y recursos adicionales para los instrumentos ya establecidos, la mayoría de los países de la región implementó respuestas de política para apoyar a las empresas y los consumidores durante la pandemia, incluyendo la mejora de la preparación electrónica y la resiliencia entre las empresas y la garantía de la conectividad a internet, incluyendo la prevención de aumentos de precios (Tabla 8).

Medidas para reforzar la preparación electrónica y la presencia en línea de las empresas

La preparación electrónica es la dimensión política en la que los países de ALC han mostrado algunos de los niveles más altos de compromiso, tanto en términos de número de iniciativas como de variedad y creatividad. Como se presenta en la Tabla 8, el 61% de los países implementó algún tipo de programa de capacitación para reorientar las actividades económicas hacia el comercio electrónico o fomentar la adopción de nuevas aplicaciones o sistemas de pagos electrónicos. Los países han

desarrollado sitios web estándar dedicados con información, recomendaciones y material de formación.

Muchos desarrollaron sus propios mercados y aplicaciones para facilitar el paso de las pymes a los canales en línea y digitales. En algunos países se desarrollaron programas dedicados a sectores específicos, como las industrias creativas o los servicios profesionales. Las asociaciones público-privadas estaban muy extendidas, tanto con grandes actores establecidos como con asociaciones empresariales locales.

Una política común fue la creación de un sitio web dedicado con información y recomendaciones para apoyar a las MIPYMES en la mejora de su presencia en línea y la adaptación de sus modelos de negocio al nuevo contexto, implementada por el 56% de los países. Normalmente, estos sitios fueron administrados por el gobierno nacional o federal o por los ministerios de economía, producción, industria o comercio. En general, los sitios web presentan publicidad de servicios empresariales, algunos de los cuales incluyen promociones, pruebas gratuitas y uso temporal sin cargo; tutoriales y material de formación para mejorar la presencia en línea de las empresas, comprar y vender en línea, y digitalizar procesos, como la creación de una tienda en línea, la mejora del mercadeo digital o el uso de las redes sociales para publicitar productos; y sistemas de pago y facturación electrónicos.

Tabla 8. América Latina y el Caribe (18 países), respuestas de política para mejorar la preparación electrónica durante la pandemia COVID-19, 2020

Respuesta política	Argentina	Aruba	Bahamas (las)	Belize	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominica	Ecuador	Guyana	México	Panamá	República Dominicana	San Cristóbal y Nieves	Trinidad and Tobago	Uruguay	Islas Virgenes (E.E.U.U.)
Sitio web dedicado con información y recomendaciones para apoyar a las empresas que quieren llevar sus operaciones en línea durante la crisis																		
Sitio web dedicado con información sobre proveedores de soluciones y vendedores que ofrecen servicios para implantar el comercio electrónico																		
Información sobre las mejores prácticas y normas de seguridad y sanidad para la venta en línea y la entrega de productos y servicios																		
Recomendaciones para las empresas sobre seguridad digital, ciberseguridad, privacidad y manejo de datos personales																		
Iniciativas para ayudar a las empresas tradicionales a acceder o reforzar su presencia en línea																		
Nuevos programas de formación para capacitar y reorientar las actividades económicas hacia el comercio electrónico																		
Programas especiales para llegar a los operadores informales de comercio electrónico																		
Programas especiales de apoyo a las mujeres empresarias digitales																		
Mayor información y publicidad sobre los servicios de comercio electrónico disponibles																		
Apoyar el desarrollo de nuevos mercados de comercio electrónico para facilitar la entrega de bienes/servicios esenciales																		
Nuevas plataformas y soluciones digitales para prestar servicios sanitarios y educativos a distancia																		
Formación o asistencia para prevenir el fraude y la ciberdelincuencia																		
Certificaciones o aplicación de normas sanitarias y de seguridad para el comercio electrónico y la entrega de bienes y servicios por medios digitales																		
Reducción de los costos de acceso a Internet (tarifas diferenciales, subvenciones, acuerdos con proveedores de servicios de Internet, etc.)																		
Aumento de la conectividad a Internet en zonas desatendidas																		
Reducción de los costos de los pagos por móvil y otras opciones de pago electrónico (incluyendo procedimientos simplificados, reducción de las tasas u otros beneficios)																		
Lanzamiento de nuevas aplicaciones o sistemas de pago electrónico																		
Medidas de apoyo a la adquisición de infraestructura digital por parte de las MIPYMES, como ordenadores, dispositivos digitales, servicios en la nube, etc.																		
Designar al personal de comercio electrónico como grupo de primera línea																		
Incentivos financieros y apoyo a la liquidez (ayudas, préstamos, subvenciones, compensación de pérdidas, etc.)																		
Incentivos fiscales para apoyar las actividades en línea																		
Medidas para ayudar a las PYME en las actividades transfronterizas Operaciones de comercio electrónico																		

Sin información
 No se ha considerado
 Se está implementando
 Se ha Implementado

Fuente: elaboración propia a partir de las respuestas a la encuesta.

La "Red de Asistencia Digital a las Pymes" de Argentina, desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Productivo, es un ejemplo de este tipo de política. Se trata de una iniciativa público-privada que contiene recursos y herramientas de apoyo a las pymes durante la pandemia del COVID-19 en cuatro categorías: (1) mejora de la conectividad y el teletrabajo, (2) pagos y facturación, (3) compra, venta y distribución, y (4) formación. Cada categoría incluye una lista de empresas y proveedores de servicios, vídeos y tutoriales para ayudar a las pymes a digitalizarse, así como un catálogo de ventajas ofrecidas por las empresas y las cámaras de comercio locales, como descuentos y contenidos gratuitos en línea. Las empresas y asociaciones locales pueden inscribirse para anunciar y presentar sus servicios y soluciones. En Brasil, SEBRAE, la agencia brasileña de apoyo a las MIPYMES, ofrece una amplia gama de recursos para formar y animar a los microempresarios que quieran aumentar su presencia en línea.

Resulta interesante que, además de dirigirse a la digitalización de las actividades empresariales típicas relacionadas con la producción de bienes que ya no podrían venderse en las tiendas físicas, en algunos países estas plataformas también tratan de incluir herramientas para las empresas o los profesionales independientes de los sectores de servicios, como la salud, los servicios jurídicos, el diseño o los creadores de contenidos digitales. Por ejemplo, la plataforma colombiana "Colombia Emprende e Innova", que ofrece soluciones gratuitas para los consumidores y las empresas con el fin de mitigar el impacto de la crisis de COVID-19, cuenta con herramientas para impulsar el comercio electrónico y el comercio digital en telemedicina

y otros servicios de salud en línea. En Brasil, el gobierno federal lanzó la campaña "Todos para Todos" para estimular la solidaridad entre los ciudadanos y las empresas en la pandemia. Entre otros recursos, la campaña incluye aplicaciones y soluciones para implantar la firma digital y otros servicios legales, vales digitales a cambio de servicios sanitarios y herramientas de intermediación para conectar a posibles compradores con proveedores de servicios en línea.

Como se muestra en el Capítulo 7, un reto para ALC es el bajo porcentaje de empresas con presencia en línea establecida, en particular entre las MIPYMES. Estas últimas han sido las más afectadas por la pandemia, ya que en el momento del brote no habían desarrollado ningún tipo de presencia en línea o de procesos digitales, ni disponían de herramientas ni de habilidades para cambiar a canales en línea o digitales (ITC, 2020). Además, aunque se les diera información sobre las soluciones disponibles, el hecho de que tuvieran pocas capacidades digitales con niveles muy bajos de alfabetización digital implica que probablemente les costara entender por dónde empezar o qué solución elegir del menú de opciones disponibles. Por esta razón, más allá de la provisión de información y recursos, algunos países también crearon programas para guiar a las MIPYMES en la creación de operaciones de comercio electrónico. En Colombia, el MinTIC lanzó el programa "Vende Digital", diseñado para orientar a los empresarios, estimular la formalización y los pagos digitales, y fortalecer sus estrategias de negocio.⁶³

Los gobiernos se comprometieron a establecer asociaciones público-privadas con mercados bien establecidos, o incluso desarrollaron

sus propios mercados o plataformas para promover los productos locales y conectar a compradores y vendedores. Estas iniciativas pueden ser especialmente útiles para las microempresas informales con una escala de operaciones relativamente menor, o en zonas rurales. En Costa Rica, por ejemplo, como respuesta a la crisis generada por la pandemia y con el objetivo de garantizar la continuidad de los negocios, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) estableció alianzas público-privadas para poner a disposición de las pymes cuatro plataformas, que incluían orientación sobre cómo redirigir las ventas a través de canales en línea y acceso gratuito a algunos mercados. También desarrolló la plataforma "Buy-SME" para aquellas empresas que no tienen presencia en línea. Además, el Ministerio de Agricultura, en colaboración con el MEIC, Procomer (Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica)

y la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria, lanzaron una aplicación para teléfonos inteligentes y un servicio de mensajes de texto para facilitar el comercio entre los productores de productos agrícolas, cárnicos y pesqueros, con más de 90.000 productores registrados. En una línea similar, Chile, a través de Sercotec y Corfo, desarrolló la plataforma "Todos por las Pymes" para fomentar las operaciones B2C entre las MIPYMES. Ejemplos similares se encuentran en Colombia, República Dominicana, México, Panamá y Perú.

Como hemos señalado anteriormente, los sitios web dedicados con información y recursos a veces incluyen aplicaciones y herramientas para los servicios digitales o los servicios comercializados a través de medios digitales. Sin embargo, pocos países han desarrollado respuestas específicas

para sectores de servicios digitales concretos afectados por la pandemia. En particular, el MinTIC de Colombia puso en marcha el programa "Habilidades para las Industrias Creativas Digitales", destinado a apoyar a las empresas que crean contenidos digitales para mejorar sus capacidades para vender mejor sus productos, incluyendo la adopción de tecnología, los pagos, la propiedad intelectual y la negociación.

Las acciones relacionadas con el fortalecimiento de la presencia en línea de las MIPYMES también incluyeron iniciativas para fomentar la adopción de los pagos electrónicos por parte de las empresas.

Colombia, Costa Rica y México presentan ejemplos interesantes. En Colombia, el banco privado local Credibanco se asoció con la plataforma "Compra Lo nuestro" y lanzó el programa "Yo me quedo en mi negocio" para incentivar los medios de pago electrónicos entre las PYME que utilizan la plataforma, y garantizar la continuidad del negocio durante la crisis de COVID-19. En Costa Rica, el Banco Nacional se asoció con Nidux para ofrecer la plataforma de pagos electrónicos NIDI de forma gratuita durante 90 días a las pymes. El sitio web de la plataforma también incluye formación en comercio electrónico y mercadeo, integración con las redes sociales y otras herramientas de comercio electrónico, como el seguimiento de inventarios y el catálogo de productos. Por último, el gobierno de la Ciudad de México se asoció con la Asociación de Bancos de México para promover el uso del sistema de pagos electrónicos del Banco Central, CoDi, y evitar el contacto y las aglomeraciones en los bancos locales. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) de México también promovió el uso de CoDi para mitigar

el impacto de la COVID-19, aunque, como vimos en el Capítulo 6, el crecimiento de la adopción de CoDI fue estable.

Entre las políticas menos aplicadas se encuentran las relacionadas con las mujeres empresarias (22%). Una notable excepción es Costa Rica. El Programa Nacional de Mujeres Empresarias (PNME) "Mujer y Empresa 2020", lanzado por el MEIC junto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), seleccionó a 225 mujeres para que participaran en actividades de formación y capacitación con el objetivo de fortalecer sus negocios en medio de la crisis sanitaria. El programa incluye el acceso a redes empresariales y herramientas prácticas para desarrollar estrategias de comercio electrónico. En otros países, los gobiernos facilitan información sobre los cursos y recursos que ofrece el sector privado. Por ejemplo, en México, la plataforma MIPYME MX, desarrollada por la Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía, ofrece información sobre las iniciativas del sector privado para fortalecer las habilidades digitales de las mujeres empresarias, así como orientación sobre las mejores prácticas de comercio electrónico, seguridad en línea y otras herramientas para garantizar la continuidad del negocio mientras se está en casa. Por último, Colombia incluyó la identificación de oportunidades para las mujeres en el comercio electrónico en el plan de acción esbozado en el proyecto de Política Nacional de Comercio Electrónico (CONPES, 2020).⁶⁴

Más allá de las iniciativas nacionales, han surgido esfuerzos regionales para apoyar a las mujeres empresarias. El Centro de Comercio Internacional (CCI), en colaboración

con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), puso en marcha una iniciativa para ayudar a las mujeres empresarias de Centroamérica a aumentar su presencia en línea y acceder a los mercados extranjeros a través del comercio electrónico transfronterizo.

⁶⁵ La iniciativa organizó más de 300 reuniones virtuales B2B con mujeres artesanas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá a través de la plataforma de la Red Comercial Centroamericana (RCAC) de la SIECA, conectando a más de 150 proveedores de materias primas y artesanías. La plataforma permitió a las empresas exponer sus productos y servicios, y más de 60 empresarias lograron identificar nuevos compradores y oportunidades de negocio en la región.⁶⁶ En el Caribe, la asociación CARICOM Girls in ICT organizó en mayo un diálogo digital sobre "Empleos, trabajo y oportunidades en el Caribe post-COVID".

Otras políticas aplicadas con menor frecuencia fueron los programas especiales para llegar a los operadores informales de comercio electrónico (17%), los incentivos fiscales para apoyar las actividades en línea (11%), las medidas para apoyar la adquisición de infraestructura y dispositivos digitales por parte de las MIPYMES (11%) y las certificaciones o la aplicación de normas sanitarias y de seguridad para el comercio electrónico (11%). Argentina lanzó el "Programa Argentina Encuentra Soluciones: Recuperación de la Economía del Conocimiento", que ofrece transferencias no reembolsables para satisfacer las necesidades de financiamiento de las empresas que quieran invertir en productos, servicios y soluciones innovadoras desarrolladas por la economía del conocimiento que puedan superar los retos impuestos por la pandemia

COVID-19. Entre los proyectos que abarca el programa se encuentran los destinados a mejorar la comercialización y los modelos de negocio para responder mejor al nuevo contexto pandémico.

Medidas para reforzar el comercio electrónico transfronterizo

Aparte de las medidas de facilitación del comercio, se identificaron relativamente pocos casos de nuevas políticas para reforzar la preparación electrónica y la presencia en línea específicas para las empresas que participan en el comercio electrónico transfronterizo y en las operaciones de comercio digital, ya sean bienes o servicios. Un caso es la plataforma B2B "Vínculos Productivos", desarrollada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio de la República Dominicana junto con cuatro instituciones que promueven el comercio exterior en el país para conectar a las empresas dominicanas con potenciales compradores extranjeros. La plataforma es uno de los recursos que se ofrecen en el sitio web dedicado "El valor de Lo Nuestro", junto con información sobre otras medidas adoptadas durante la pandemia de COVID-19 para ayudar a las MIPYMES.

Otro ejemplo es el de Costa Rica, que, entre las asociaciones público-privadas realizadas con los mercados para apoyar a las pymes durante la pandemia, incluyó "Costa Rica Fashion Week", una plataforma para diseñadores locales e internacionales.

La agencia brasileña de promoción de las exportaciones, Apex, ha lanzado un sitio web específico con información sobre las oportunidades de comercio electrónico para los exportadores brasileños, y ha realizado una encuesta entre los exportadores para preguntar sobre la formación y otras necesidades en medio de la crisis de COVID-19 como aportación para mejorar su programa de apoyo al comercio electrónico e-Xport. Del mismo modo, en Chile, Pro-Chile creó el sitio web "Cooperación COVID-19" con información y recursos destinados a apoyar a los exportadores, incluida una línea de contacto de apoyo para aquellos que se vieron afectados comercialmente por la crisis.

Medidas para garantizar la conectividad a internet

Las medidas para aumentar la conectividad en las zonas insuficientemente atendidas se encuentran entre las iniciativas más populares de la región. El 61% de los países aplicó políticas para avanzar hacia el acceso universal a la conectividad digital. Por ejemplo, en Argentina, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) utilizó recursos de un fondo dedicado previamente establecido para implementar varios programas de TIC e infraestructura para garantizar el acceso a la conectividad móvil y a internet en zonas poco atendidas. Colombia estableció un procedimiento especial y más ágil para los permisos y licencias de despliegue de infraestructuras y, más tarde, en mayo, expidió el primer permiso para probar la tecnología 5G en apoyo de las medidas para controlar la propagación del COVID-19.

Para garantizar la conectividad a internet de las empresas y las personas, la mayoría de los países de la región declararon los servicios de internet y de telefonía móvil como servicios esenciales o estratégicos.⁶⁷

Esto significaba que los proveedores de servicios tenían que garantizar el acceso a internet o a los servicios móviles, y la forma exacta en que se aplicaba variaba según los países. En Argentina, la República Dominicana y Perú, por ejemplo, el gobierno estableció que las empresas no podían interrumpir los servicios de internet, móvil y televisión por suscripción.⁶⁸ En Colombia, el gobierno exigió que las empresas garantizaran la instalación, el mantenimiento y la operación de los servicios de telecomunicaciones.

Además de declarar estos servicios como esenciales, algunos países también actuaron para regular o afectar el precio de los servicios de internet. Argentina estableció una congelación de precios en marzo, que luego se prorrogó hasta diciembre de 2020, necesitando los proveedores una autorización del gobierno para cambiar los precios a partir de entonces. Colombia eliminó el impuesto sobre el valor agregado de los planes de telefonía móvil por debajo de un determinado umbral, dirigido a los hogares con menores ingresos, para garantizar la conectividad y proporcionar un alivio económico. En México, a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), varios proveedores de servicios móviles y de internet ofrecieron descuentos especiales y paquetes promocionales durante la pandemia de COVID-19.

Colaboraciones regionales

Más allá de las políticas nacionales, varias organizaciones regionales han lanzado iniciativas a nivel regional para asociarse con los gobiernos y apoyar a las pymes y a los individuos en el comercio electrónico y el comercio digital. En septiembre de 2019, KOLAU, una plataforma de mercadeo digital asociada con Google, firmó un acuerdo de cooperación con la OEA para fomentar la digitalización de las pymes que ofrecen bienes y servicios en ALC, adaptar sus modelos de negocio a los canales digitales y fortalecer su presencia en línea. Aunque algunos países se sumaron a la iniciativa en 2019, otros gobiernos de la región han aprovechado esta cooperación para implementar programas de asistencia de durante la pandemia de COVID-19. Hasta ahora, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México y Paraguay se han asociado con KOLAU para desarrollar programas gratuitos para las pymes centradas en el comercio electrónico.

En una línea similar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) puso en marcha la iniciativa global “Aceleración MIPYMES 2030” como respuesta a la pandemia del COVID-19, con el fin de anunciar, difundir y aplicar soluciones para mitigar su impacto en las actividades de las MIPYMES, reforzar su resiliencia y compartir historias de éxito. La iniciativa está abierta a gobiernos, organizaciones del sector privado y organizaciones académicas que propongan soluciones en tres categorías: salud y seguridad laboral, métodos de pago ágiles y cadenas de logística y distribución. En la región, el PNUD lidera la iniciativa junto con el Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES de República

Dominicana, y ha recibido el apoyo de los gobiernos de Colombia, Costa Rica, Guatemala y México, así como de organizaciones del sector privado de estos países. El BID y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) también se sumaron como socios regionales.

ConnectAmericas, una plataforma informativa desarrollada por el BID para conectar a las empresas de América Latina y el Caribe y facilitar el acceso a las oportunidades de negocio, lanzó el Mapa de Proveedores y Soluciones COVID-19. Al igual que las iniciativas desarrolladas por los gobiernos descritas anteriormente, el mapa proporciona información sobre las empresas de la región que ofrecen productos sanitarios esenciales, soluciones de telemedicina y gestión en línea, y servicios de análisis de datos, entre otros

Respuestas de política para facilitar el comercio y la logística

En cuanto a la facilitación del comercio y la logística, el 50% de los países encuestados aplicó medidas para mantener y facilitar las operaciones de entrega y logística, y el 33% indicó que había tomado medidas para desarrollar nuevos servicios o reforzar servicios existentes

ofrecidos por el servicio postal (Tabla 9). Sólo un país (Brasil) informó de que había aplicado medidas para facilitar los flujos de datos transfronterizos asociados a las operaciones de comercio electrónico y comercio digital.

Tabla 9. América Latina y el Caribe (18 países), medidas para facilitar el comercio y la logística, 2002

Respuesta	Argentina	Aruba	Bahamas (las)	Belice	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominica	Ecuador	Guyana	México	Panamá	República Dominicana	San Cristóbal y Nieves	Trinidad and Tobago	Uruguay	Islas Virgenes (E.E.U.U.)
Medidas para mantener y facilitar las operaciones de entrega y logística																		
Acciones para desarrollar nuevos servicios o reforzar los existentes ofrecidos por el puesto																		
Acciones para desarrollar nuevos servicios o reforzar los ya existentes ofrecidos por operadores privados, como los servicios de mensajería y paquetería																		
Medidas para facilitar las operaciones aduaneras y el comercio en la frontera, incluido el comercio digital transfronterizo																		
Medidas para facilitar los flujos de datos transfronterizos asociados a las operaciones de comercio electrónico y digital																		

Sin información
 No se ha considerado
 Se está implementando
 Se ha Implementado

Fuente de los autores basada en las respuestas a la encuesta.

A medida que el virus se extendía y los países desarrollaban protocolos de seguridad e higiene para los diferentes sectores, la mayoría de los países de la región incluyó los servicios postales, de mensajería y otros servicios logísticos y de transporte entre las actividades esenciales y emitieron protocolos específicos para que las empresas pudieran continuar con sus actividades, beneficiando efectivamente las operaciones de comercio electrónico. En Argentina, por ejemplo, el

gobierno, junto con el Correo Argentino y la Asociación de Empresas de Servicios Postales de Argentina, desarrolló un protocolo de higiene y seguridad y publicó recomendaciones para los trabajadores y usuarios de los servicios postales. Una excepción es Perú, donde no se permitieron los servicios de entrega durante marzo y abril, lo que afectó negativamente a la actividad del comercio electrónico, como se mostró en el Capítulo 6.

La mayoría de los países complementaron estos protocolos con la inclusión de información sobre los proveedores de servicios logísticos disponibles para las pymes en sus sitios web específicos, para ayudar a las empresas que se están pasando al comercio electrónico y los canales en línea. Más interesante aún, en algunos países el servicio postal lanzó programas o servicios especiales para integrar los sistemas de entrega de paquetes con las tiendas en línea o las plataformas de comercio electrónico de las empresas. Por ejemplo, Correos de Costa Rica anunció activamente y aumentó la utilización de su servicio Pymexpress, que se integra con las tiendas en línea, con tarifas reducidas para las pymes. Además, el Correo hizo que la entrega de los bienes comprados en los mercados asiáticos fuera gratuita si se hacía en las oficinas de Correos o con un descuento para la entrega a domicilio.⁶⁹ En Argentina, Correos lanzó en abril “Paq.ar”, un nuevo sistema de entrega de paquetes que se integra con el proceso de venta en línea de las pymes para facilitar la logística derivada de las operaciones de comercio electrónico.

En cuanto a las medidas para facilitar el comercio internacional, la mayoría de los países de la región recurrió rápidamente a la eliminación de los requisitos para los productos esenciales relacionados con la salud, como mascarillas, termómetros, ventiladores y otros suministros.⁷⁰ En Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Panamá y Uruguay, entre otros, se simplificaron los procedimientos aduaneros, como el despacho prioritario y acelerado o las modalidades especiales para los envíos de ayuda. Algunos países redujeron o eliminaron temporalmente los derechos, las tasas e incluso el impuesto sobre el valor agregado para los suministros

médicos, como en Argentina, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Guyana y Uruguay.⁷¹

De hecho, muchos suministros médicos se comercializan en línea a través de plataformas de comercio electrónico y mercados, y se entregan mediante servicios de correo urgente o mensajería, y estas medidas facilitan en gran medida las transacciones transfronterizas en un momento de mayor demanda. Según los participantes del sector, en los países donde las autorizaciones de los organismos gubernamentales y los controles no se suavizaron, como en Colombia u Honduras, los operadores encontraron demasiado costoso importar del extranjero y tuvieron que recurrir a los proveedores locales.

Algunos países vieron en la pandemia de COVID-19 una oportunidad para implementar más reformas estructurales para la facilitación del comercio y la logística. Más allá de las medidas de emergencia, algunos países lograron avanzar hacia reformas más estructurales para desarrollar mejores procedimientos aduaneros y de facilitación del comercio. Aunque no todas estaban necesariamente motivadas por los esfuerzos para facilitar el comercio electrónico transfronterizo, pueden tener un efecto positivo duradero en el comercio electrónico y el comercio digital.

Un ejemplo es el de Costa Rica y Panamá, que firmaron un acuerdo para descongestionar la frontera e implementaron un protocolo de higiene y seguridad para los operadores de transporte terrestre. El acuerdo incluye procesos burocráticos más ágiles en la frontera y el seguimiento por GPS de los camiones para supervisar las rutas y los tiempos de

entrega previstos. Panamá también comenzó a implementar el Sistema de Selectividad de la Carga, una solución de software de evaluación de riesgos del manifiesto de carga desarrollada por la Organización Mundial de Aduanas para que sus miembros puedan llevar a cabo las mejores prácticas internacionales para gestionar el riesgo y facilitar el comercio internacional. El sistema está en funcionamiento desde 2017, pero las autoridades no lo han aplicado con regularidad. En Costa Rica, además, el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio Postal pusieron a disposición todos los procesos aduaneros relacionados con las reclamaciones y los pagos de impuestos en línea.

Otro ejemplo es Perú, que en agosto anunció la digitalización de todos sus procedimientos aduaneros para la exportación, permitiendo la presentación y los pagos electrónicos, y los sistemas QR, entre otros procedimientos sin papel. En una línea similar, en la República Dominicana, la Dirección General de Aduanas (DGA) firmó un acuerdo para integrarse con DR-Trade, una plataforma electrónica de logística abierta que promueve los procedimientos sin papel en el país, como medio para facilitar el comercio y avanzar en la digitalización del sistema aduanero.

Colombia también aprovechó este contexto para avanzar en la reforma aduanera y cumplir con los acuerdos internacionales pendientes. En agosto, en consonancia con el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, el gobierno estableció un umbral de minimis de US\$ 200 para los envíos exentos de arancel. Finalizando un proceso de preparación que comenzó en 2019, el CONPES aceleró la aprobación de un proyecto de inversión de modernización para la

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con recursos aportados por el BID, que incluye la implementación de un sistema de gestión de riesgos, la integración de la facturación electrónica con los procesos de la DIAN, nuevas tecnologías de trazabilidad de la carga, un marco de gobernanza de datos y una estrategia de ciberseguridad y seguridad de la información.⁷²

En Brasil, si bien hubo iniciativas graduales para introducir las nuevas tecnologías en algunos depósitos aduaneros, la pandemia aceleró la automatización de los procedimientos de inspección física, especialmente para los envíos urgentes, y los operadores privados establecieron rápidamente nuevos procesos automatizados. Por último, varios países también avanzaron en sus programas Económicos Automatizados (OEA), especialmente en lo que respecta al proceso de validación y certificación.

En cuanto a los bloques regionales, la AP inició conversaciones para establecer un protocolo adicional para el comercio digital transfronterizo y el comercio electrónico, que incluya disposiciones sobre el reconocimiento mutuo de la firma digital y electrónica, la protección del consumidor en línea y los productos transmitidos digitalmente, como software, los videojuegos, el vídeo y el sonido.⁷³ En el MERCOSUR, se están llevando a cabo negociaciones para establecer un protocolo para el comercio electrónico.

Respuestas de política relacionadas con el entorno normativo y el marco jurídico

Pocos países pusieron en marcha iniciativas relativas al entorno normativo y al marco jurídico para permitir el comercio digital

(Tabla 10). En particular, sólo el 11% de los países puso en marcha modificaciones o aclaraciones a la normativa relacionada con la protección de los datos personales y la privacidad o modificaciones al marco regulatorio de la ciberseguridad, aunque el 56% indicó que había acciones en curso en estas áreas. Cabe destacar que Brasil fue el país en el que se aplicaron más medidas.

En general, las políticas para fomentar la adopción de sistemas de pago electrónicos y digitales en la región se aplicó en países en los que existía una estrategia o iniciativa anterior.

Las acciones más relevantes identificadas en este frente, que tienen un potencial para promover estructuralmente la adopción de sistemas de pago electrónico entre empresas y consumidores desde el punto de vista regulatorio, son las de Argentina y Brasil. En Argentina, el Banco Central lanzó el sistema de Transferencias 3.0, introduciendo la normativa para permitir transferencias inmediatas entre cuentas bancarias, hacia un ecosistema de pagos digitales más interoperable, flexible y competitivo. Las comisiones para las MIPYMES están exentas durante los tres primeros meses y tienen un límite a partir de entonces. En Brasil, los planes del Banco Central de lanzar Pix, un sistema de pago instantáneo interoperable en 2021, se aceleraron a noviembre de 2020.⁷⁴

Tabla 10. América Latina y el Caribe (18 países), medidas relacionadas con el marco normativo y jurídico, 2020

Respuesta	Argentina	Aruba	Bahamas (las)	Belice	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominica	Ecuador	Guyana	México	Panamá	República Dominicana	San Cristóbal y Nieves	Trinidad and Tobago	Uruguay	Islas Virgenes (E.E.U.U.)
Modificaciones o aclaraciones del marco jurídico que rodea la prestación de servicios profesionales en línea, en particular los servicios médicos y otros servicios sanitarios																		
Medidas relacionadas con el marco jurídico y reglamentario que rodea a los pagos electrónicos, los monederos virtuales, las transferencias internacionales y otros sistemas de pago para las transacciones comerciales digitales																		
Medidas reguladoras para aumentar la confianza y proteger a los consumidores en línea, también en lo que respecta a los productos digitales (libros electrónicos, software, etc.)																		
Modificaciones o aclaraciones de la normativa sobre protección de datos personales y privacidad																		
Modificaciones o aclaraciones del marco normativo de la ciberseguridad																		



Sin información

No se ha considerado

Se está implementando

Se ha Implementado

Fuente: elaboración propia a partir de las respuestas a la encuesta.

El aumento del consumo en línea motivó la adopción de una nueva normativa de protección del consumidor específica para el comercio electrónico. En Chile, el Congreso está debatiendo un proyecto para modificar la ley de protección del consumidor para incluir la normativa del consumo en línea. El proyecto fue motivado por el aumento de las ventas en línea y los crecientes casos de problemas contractuales en los servicios de entrega. Argentina también incorporó a su marco legal la nueva regulación de protección al consumidor del MERCOSUR de 2019 específica para el comercio electrónico.

EL CAMINO HACIA ADELANTE

9

La pandemia de COVID-19 y sus medidas de contención y prevención asociadas han confirmado el papel del comercio electrónico como potenciador del crecimiento, proporcionando oportunidades para que las empresas y los individuos mantengan la continuidad del negocio y refuercen la resiliencia económica, lo que corrobora su potencial para ser un importante contribuyente a la recuperación económica a medida que las economías dejan atrás la primera ola de coronavirus.

Las tendencias recientes presentadas en el Capítulo 6 muestran que las empresas y los consumidores buscaron rápidamente pasar a los canales digitales, adaptándose a los nuevos modelos de negocio y a los nuevos hábitos de consumo, esencialmente impulsados por las limitaciones impuestas por las medidas de distanciamiento físico. Como se analiza en el Capítulo 7, la necesidad de acelerar el cambio a un entorno dominado por el comercio digital se encontró con importantes obstáculos que develaron retos fundamentales asociados a los factores que pueden habilitar el comercio electrónico en la región. Si bien algunos de estos desafíos fueron compartidos por prácticamente todos los países del mundo, dada la magnitud de la crisis, la mayoría tuvo que ver con brechas estructurales preexistentes que podrían obstaculizar el crecimiento sostenible a largo plazo del comercio digital e impedir que los países de ALC aprovechen plenamente sus oportunidades en el futuro.

Los gobiernos de la región reaccionaron para aliviar el impacto de la emergencia, pero los esfuerzos fueron desbalanceados y pocos países emprendieron reformas estructurales para aprovechar el comercio electrónico.

La revisión de las respuestas de política en el Capítulo 8 revela que todos los países de la región

tomaron medidas para apoyar a las MIPYMES que se esforzaban por seguir siendo solventes durante la crisis, hicieron esfuerzos para garantizar el acceso a la conectividad digital, y gestionaron las interrupciones de las redes logísticas simplificando y automatizando los procedimientos aduaneros. Sin embargo, los esfuerzos de política para abordar los retos relacionados con la expansión del comercio electrónico fueron desequilibrados. Mientras que la mayoría de los países puso en marcha iniciativas para apoyar a las MIPYMES en el desarrollo de una mayor presencia en línea, incluyendo formación, orientación, información y recomendaciones, pocos países abordaron estructuralmente los retos relacionados con la logística y la facilitación del comercio, y aún menos tomaron medidas para adaptar el entorno normativo y jurídico. El resto de este capítulo elabora sobre las brechas observadas y señala recomendaciones específicas para el futuro.

La mayoría de los gobiernos de la región intentaron abordar los retos a los que se enfrentan las MIPYMES para acceder a los canales en línea y cambiar a modelos de negocio digitales, pero deberían enfocarse más en apoyar a las MIPYMES internacionalmente.

Parece haber una tendencia a abordar el comercio electrónico con una lógica local en la región, dejando de lado las oportunidades de expansión a nuevos mercados. A pesar de las evidencias que sugieren que el aumento de la presencia en línea podría aumentar las exportaciones, la supervivencia de las empresas y la productividad, ALC no ha aprovechado plenamente las oportunidades del comercio electrónico para entrar en los mercados extranjeros en la última década, especialmente en lo que respecta al comercio de bienes. Sin embargo, uno de los resultados importantes que ha traído la pandemia del COVID-19 ha sido la interrupción de las cadenas de valor mundiales.

Pero la pandemia no ha motivado la generalización de políticas específicas destinadas a fomentar las exportaciones a través del comercio electrónico transfronterizo en la región. A medida que las economías se recuperan y las redes logísticas convergen hacia una nueva normalidad que puede proporcionar más seguridad en el futuro, los gobiernos deberían esforzarse por apoyar a las empresas, especialmente a las MIPYMES, en el acceso a los mercados extranjeros a través de canales digitales para contribuir a la construcción de cadenas de valor globales más resilientes en la región. Esto incluye nuevas modalidades de promoción de las exportaciones que aprovechen la tecnología digital, como las ferias comerciales virtuales o las rondas de negocios como las realizadas por la AP durante la pandemia. Sin embargo, es muy probable que el fortalecimiento de la presencia en línea per se no cambie los obstáculos fundamentales subyacentes a la integración económica entre las empresas manufactureras de ALC. Por lo tanto, los gobiernos tendrán que seguir complementando las políticas digitales con esfuerzos para aumentar la productividad de las MIPYMES manufactureras.⁷⁵

Teniendo en cuenta el cambio en los hábitos de consumo durante la pandemia, la región podría buscar fortalecer las actividades de servicios no tradicionales comercializados digitalmente.

Una mayor penetración de los canales digitales en línea podría reforzar más que proporcionalmente la ventaja comparativa en los servicios digitales, incluso en actividades que tradicionalmente no se comercializan de forma intensiva a través de las fronteras en la región, como los servicios de salud, la educación, las industrias creativas y los contenidos culturales, o los juegos de azar, entre otros. Sin embargo, pocos países han explorado políticas específicas para estos sectores. El caso del

programa "Habilidades para las Industrias Creativas Digitales" en Colombia es una excepción y podría ser una política interesante a explorar en el futuro.

La proliferación de mercados o plataformas digitales patrocinadas por el gobierno o de su propiedad fue una de las novedades más destacadas durante la pandemia, pero siguen existiendo dudas sobre cómo regularlos y qué funciones deben desempeñar estas plataformas.

Las asociaciones con mercados privados establecidos, tanto locales como extranjeros, podrían incentivar el comercio digital y la formalización entre las MIPYMES, proporcionándoles acceso a un mayor grupo de compradores para aumentar la escala, y promover la competencia y las exportaciones. Sin embargo, los gobiernos deben tener cuidado de no exacerbar la posición dominante de las plataformas, que puede surgir en los mercados bilaterales y mercados caracterizados por las ventajas del primero en llegar y que podría dar lugar a ineficiencias y efectos distributivos (UNCTAD, 2019; Banco Mundial 2020). Mientras que los mercados de propiedad gubernamental podrían justificarse cuando los mercados no existen, en lugar de intentar competir con los mercados privados bien establecidos, los gobiernos podrían centrarse en reducir las barreras de entrada, evitar las prácticas preventivas y aplicar políticas de competencia eficaces. Ciertamente, se necesitarán más pruebas para evaluar la eficacia de iniciativas como las descritas en el Capítulo 8 y comprender si, y cuándo, los mercados mantenidos por el gobierno resuelven los fallos del mercado y favorecen un mayor bienestar (por ejemplo, como proveedores de información o de servicios de intermediación).

En este sentido, facilitar el acceso a plataformas en línea puramente informativas que conecten a las MIPYMES con las oportunidades de negocio

en la región podría ser una vía prometedora a explorar en el futuro.⁷⁶ En particular, los gobiernos podrían centrarse en facilitar el acceso a las plataformas a los microempresarios que producen artesanías en las zonas rurales, lo que podría ayudarles a diversificar los mercados, aprovechar las oportunidades de exportar valor cultural, acceder a los consumidores de mayores ingresos situados en los centros urbanos y compensar la menor actividad turística. La experiencia de Panamá con las ferias virtuales organizadas por el Ministerio de Cultura podría resultar útil, también para explorar las oportunidades de que los artesanos ofrezcan cursos y contenidos culturales en línea.

Para reducir las deficiencias en la adopción de las tecnologías digitales y las competencias digitales en las empresas para participar en el comercio digital puede ser necesario algo más que información sobre las tecnologías y proveedores de soluciones. Además de reducir el costo de acceso a las soluciones digitales, la formación de las MIPYMES en las habilidades digitales básicas y la forma de aplicar las prácticas de gestión estándar para adaptarse a los nuevos modelos de negocio pueden ser necesarias para garantizar que las MIPYMES comprendan qué cambios en los modelos de negocio son necesarios para aprovechar mejor las tecnologías digitales y cómo éstas pueden mejorar la rentabilidad y el crecimiento de la empresa. Esto puede ser especialmente apropiado en aquellos países en los que otros factores del entorno propicio están más avanzados y son más accesibles para las MIPYMES, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú y Uruguay.

Los gobiernos deben comprometerse

más activamente en apoyar a las mujeres empresarias del sector digital. El comercio electrónico tiene el potencial de igualar las condiciones económicas de las mujeres en los países en desarrollo. Sin embargo, los gobiernos de la región no han puesto en práctica de forma generalizada medidas digitales de apoyo a las mujeres emprendedoras. Más bien han sido promovidas por el sector privado y las organizaciones internacionales. Iniciativas como la que está implementando Costa Rica con el programa “Mujer y Negocios 2020” pueden contribuir a reducir las brechas digitales y de ingresos entre hombres y mujeres. Los gobiernos también podrían desempeñar un papel más activo en la publicidad y la asociación de las iniciativas del sector privado y de las organizaciones internacionales destinadas a promover el emprendimiento digital entre las mujeres.

Aunque las empresas y los individuos adquieran habilidades digitales y se generalice la concientización y la comprensión de los modelos de negocio digitales y sus oportunidades asociadas, la capacidad de desarrollar de forma sostenible el comercio digital dependerá de los factores del entorno propicio. El aumento de la penetración y la calidad de la conectividad digital, así como el acceso a los dispositivos digitales, es una condición necesaria fundamental sin la cual el comercio digital no crecerá en la región. A pesar de los avances de los últimos años, la región sigue siendo altamente dependiente del tráfico internacional y está rezagada en infraestructura física, como por ejemplo puntos de intercambio de tráfico de internet (IXP, por sus siglas en inglés), redes de distribución de contenidos (CDN, por sus siglas en inglés) y centros de datos

(CAF y CEPAL, 2020). Más allá de las medidas temporales de emergencia tomadas por los gobiernos durante la pandemia, se necesitan planes de infraestructura digital a largo plazo y un marco regulatorio que fomente la coordinación público-privada para asegurar el acceso universal y asequible a Internet de alta calidad (CEPAL, 2020c). La infraestructura y la asequibilidad son especialmente urgentes en las zonas rurales y en los países menos desarrollados de la región, como Bolivia, El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua, donde fracciones significativas de la población no tienen acceso a internet.

Después de la conectividad digital, las políticas para mejorar la facilitación logística del comercio electrónico transfronterizo deberían ser un pilar fundamental para sostener el crecimiento del comercio electrónico de mercancías en la región en el futuro. En cuanto a la logística, aparte de las acciones para continuar las operaciones durante la pandemia, y teniendo en cuenta el bajo rendimiento promedio de los servicios postales en la región, se ha hecho relativamente poco para reforzar sus servicios. En el futuro, los operadores postales deben desarrollar su capacidad e identificar oportunidades para monetizar los servicios de pago, los servicios de entrega y el apoyo a las plataformas. Además, la aplicación de la normativa sobre datos electrónicos avanzados debe ser una prioridad a corto plazo para adaptarse a un panorama normativo cambiante para el intercambio internacional de paquetes de bajo valor (Thern-Svanberg y García, 2020). Aparte de Brasil, que sigue siendo el líder regional en servicios postales y puede ofrecer las mejores prácticas en cuanto a diversificación de servicios y esquemas de exportación fáciles, Costa Rica es un buen

ejemplo de cómo obtener valor de las redes universales de los servicios postales, incluidas las asociaciones con mercados extranjeros. Ambos casos pueden servir de ejemplo de cómo complementar el sector privado para garantizar la universalidad.

Avanzar en un mayor cumplimiento del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, en particular con respecto al comercio transfronterizo sin papeles y apoyar a las MIPYMES, incluidas las mujeres, sigue siendo crucial para ALC. Esto es especialmente apremiante para la mayoría de los países de América Central y el Caribe, que son los que menos cumplen en la región. Esto incluye trabajar hacia la plena aplicación de las ventanillas únicas, con una mayor cooperación entre las aduanas, otros organismos gubernamentales y los operadores postales y de envíos urgentes. Las experiencias de Brasil, Chile y Uruguay durante la pandemia demuestran que avanzar en esta agenda puede mejorar el entorno de facilitación del comercio y fortalecer la resiliencia en tiempos de crisis. La inversión en el desarrollo de capacidades y la adopción de nuevas tecnologías, especialmente las que aplican inteligencia artificial y blockchain, para automatizar y modernizar la evaluación de riesgos y otros procedimientos aduaneros, debería permitir a las aduanas de la región superar el desafío de lograr una gestión ágil de los crecientes y más diversos flujos de comercio electrónico, manteniendo al mismo tiempo controles e inspecciones eficientes y eficaces. Iniciativas de cooperación regional como el proyecto piloto CADENA ⁷⁷ apoyado por el BID, que implementa blockchain para hacer más seguros y eficientes los acuerdos de reconocimiento mutuo de los programas OEA, son importantes para conocer mejor el potencial de las nuevas tecnologías para agilizar los procesos aduaneros.⁷⁸

Las acciones conjuntas para modernizar los marcos normativos y jurídicos de los pagos electrónicos y digitales deben estar más presentes en las estrategias para apoyar la transformación digital. Los gobiernos de la región deben colaborar estrechamente con el sector privado para idear formas innovadoras de profundizar en la penetración de los sistemas de pago electrónicos y digitales, preservando al mismo tiempo la privacidad y garantizando la confianza. Permitir una mayor integración entre las instituciones bancarias y las empresas digitales, como las fintechs, y la competencia entre los bancos y las entidades no bancarias, podría constituir una forma de fomentar la innovación, ofrecer mejores experiencias a los usuarios y reducir las barreras de accesibilidad derivadas de las escasas habilidades digitales de algunos segmentos de la población. Sin embargo, para que esto ocurra de forma sostenible, será necesario revisar y actualizar la normativa actual para ofrecer condiciones equitativas tanto a los bancos como a las empresas tecnológicas que innoven con soluciones no bancarias, especialmente teniendo en cuenta la fuerte dependencia del efectivo y los altos niveles de exclusión financiera de la región. Los sandboxes regulatorios, como el establecido por México, deberían ayudar y permitir a los innovadores del comercio electrónico y los pagos electrónicos probar sus ideas.

Las perspectivas de aumento del desempleo y la informalidad tras la crisis plantean un reto crítico para sostener unas economías más libres de efectivo. A medida que la actividad vuelve gradualmente a la normalidad, una cuestión clave es si los ciudadanos volverán a utilizar el efectivo como método de pago. Más allá del cambio de hábitos que parece haber surgido durante la pandemia, los incentivos monetarios

marcarán decididamente el comportamiento de los consumidores y las empresas. Si la pospandemia dejará a los países de ALC con mayor desempleo y mayor informalidad, así como con menores ingresos, y la falta de fondos y los altos costos de tener una cuenta financiera son barreras predominantes para la inclusión financiera, se debería esperar que estas limitaciones sean relevantes para la expansión de los pagos electrónicos a lo largo del margen extensivo (es decir, llegando a los segmentos de bajos ingresos y a los no bancarizados) en una recuperación pospandemia. Iniciativas como las de Costa Rica y México para promover la adopción de los pagos electrónicos son esperanzadoras en este sentido.

Desde una perspectiva regional, para que el comercio electrónico permita una creciente integración económica regional, los países tendrán que avanzar en la mejora del entorno normativo para los pagos digitales transfronterizos. Promover la interoperabilidad internacional, casi inexistente en la región, es una prioridad. Introducir regulación que permita la interoperabilidad y reducir el costo de la integración de las cuentas bancarias nacionales, como se está haciendo en Brasil y Argentina, es un primer paso en la dirección correcta. Los gobiernos también podrían participar en los esfuerzos regionales para incorporar esquemas de gobernanza para los pagos digitales en los acuerdos comerciales. El reciente acuerdo DEPA firmado por Chile incluye interesantes innovaciones en este sentido y podría servir de ejemplo para fomentar la interoperabilidad en otros debates regionales. Los debates activos entre los países de la AP también son prometedores.

A medida que los gobiernos de la región exploran políticas para fomentar la adopción de modelos

de negocio digitales y ampliar el comercio electrónico, la medición y la disponibilidad de datos son una condición necesaria para garantizar procesos de formulación de políticas responsables, eficaces y basados en evidencias. Especialmente si la región pretende aprovechar el comercio electrónico para impulsar la integración económica, "la clave para la gestión eficaz y eficiente del comercio electrónico transfronterizo es el uso de información oportuna y precisa, idealmente desde su origen, para permitir la evaluación temprana del riesgo y la autorización de las transacciones legítimas en un entorno automatizado con una necesidad mínima de intervenciones físicas", como ha dicho el Secretario General de la Organización Mundial de Aduanas (OMA, 2018, p. 3). Sin embargo, como muestra implícitamente el Capítulo 6, las fuentes oficiales de datos y las métricas de alta frecuencia son escasas y no cubren todos los países de la región, estando normalmente inclinadas hacia las economías más desarrolladas.⁷⁹ Por lo tanto, se deben realizar esfuerzos para fortalecer y hacer a los sistemas estadísticos más flexibles a las nuevas metodologías y prácticas relacionadas con la medición de la transformación digital. En particular, las administraciones aduaneras deberían esforzarse por medir de manera comparable las estadísticas de comercio electrónico transfronterizas siguiendo las normas internacionales (OMA, 2018). Además, y teniendo en cuenta que la mayor parte de los datos que pueden caracterizar la evolución del comercio digital son producidos y almacenados en gran medida por las empresas, la asociación con el sector privado será importante para producir un conocimiento preciso de manera rentable (OCDE 2020a, OCDE et al. 2020, OCDE 2019a). La evaluación de las políticas también es fundamental, especialmente en un campo que aún carece de

evidencia concluyente sobre los mecanismos que operan detrás de la adopción de las tecnologías digitales y los nuevos modelos de negocio en los países en desarrollo y su impacto en el bienestar, y donde la experimentación sustancial de políticas está en curso.

Aprovechar el comercio electrónico y el comercio digital exigirá trabajar en varios contextos de política que se complementan y potencian mutuamente, con la participación de las partes interesadas tanto del sector público como del privado. El comercio electrónico es un fenómeno multidimensional que implica

varios ámbitos de política en diferentes áreas de gobierno a nivel nacional y sub-nacional. Por esta razón, la institucionalización de la cooperación y la coordinación entre los organismos y agencias gubernamentales es clave para diseñar y aplicar estrategias exitosas de desarrollo del comercio electrónico. En cambio, en la mayoría de los países, las iniciativas para fomentar el comercio electrónico durante la pandemia parecen haber sido el producto de reacciones a la emergencia más que pasos calculados dentro de una estrategia clara (o emergente) a largo plazo. Además, los gobiernos deberían esforzarse por mantener un diálogo abierto y constructivo con los participantes de la industria y la sociedad civil, tratando de aislar los procesos de política a largo plazo de la inestabilidad política. Como se ha hecho evidente a partir de los retos que ALC debe abordar, el desarrollo de un entorno comercial digital próspero en la región depende no sólo de la calidad de la infraestructura digital, la facilitación del comercio y la logística, sino también de los incentivos, el nivel de certidumbre y la fiabilidad que proporcionen los marcos normativos y jurídicos, incluidos los relativos a la seguridad

digital y la protección del consumidor en línea. El diseño de estos marcos debe ser un proceso en el que participen las distintas partes interesadas y la industria, y en el que los actores del sector privado y la sociedad civil puedan aportar las lecciones aprendidas de la experiencia de otros países y regiones. Las experiencias de Brasil, Colombia y Costa Rica pueden proporcionar ejemplos de procesos de formulación de política exitosos que alinean los intereses privados y públicos dentro de una estrategia nacional coherente de comercio electrónico. Y lo que es más importante, en el futuro, los programas e iniciativas para promover el comercio electrónico deberían articularse y coordinarse a nivel nacional dentro de estrategias de transformación digital más amplias, como las Agendas Digitales nacionales, para mantener la coherencia y la eficacia y evitar la duplicación de intervenciones.

La crisis de COVID-19 debe ser una oportunidad para que los países de ALC reevalúen sus estrategias de comercio electrónico. A pesar de los encomiables esfuerzos realizados para fortalecer la resiliencia económica durante la pandemia y las mejores prácticas emergentes implementadas en algunos países, muy pocos países parecen haber tomado la crisis como una oportunidad para reevaluar las prioridades políticas estructurales de manera efectiva y tomar acciones conjuntas para avanzar en una estrategia de comercio electrónico consistente, a largo plazo y sostenible que pueda poner el comercio digital a la vanguardia de la recuperación económica en un escenario pos-pandemia.

Los países deben fortalecer los mecanismos de cooperación regional en materia digital para promover el comercio digital, especialmente en el marco de la Agenda Digital para América

Latina y el Caribe. Esto implica establecer una conversación regional que pueda dar lugar a iniciativas estratégicas regionales para potenciar los esfuerzos nacionales. Hacia adelante, los países no deberían dejar pasar la crisis de COVID-19 y, en cambio, deberían aprovecharla como una oportunidad para aprender de las mejores prácticas implementadas recientemente, participar en los esfuerzos de cooperación internacional para superar las brechas digitales y vacíos legales que existen desde hace tiempo, e involucrarse en iniciativas multilaterales para abordar los desafíos comunes que surgen del creciente comercio electrónico (OCDE et al. 2020). En este sentido, la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022) representa un entorno ideal para orientar el diseño de políticas digitales en la región e impulsar acuerdos de cooperación regional para apoyar la transformación digital (CEPAL, 2020e). En este marco, los países ya acuerdan objetivos y prioridades nacionales, pero también regionales. Un acuerdo fundamental de la Agenda fue promover un mercado digital regional con el objetivo de reducir las barreras al comercio digital y aprovechar las economías de escala de un mercado más integrado (CEPAL, 2020e). La propuesta de construir un mercado digital regional es clave desde el punto de vista del comercio electrónico, ya que es una forma de materializar varios instrumentos de política para armonizar normativas y marcos legales y promover proyectos conjuntos de innovación y emprendimiento. La AP, Mercosur, el Proyecto Mesoamérica ya están desarrollando agendas digitales con este objetivo.

Para reforzar sus estrategias de comercio electrónico a futuro, los países también pueden aprovechar los recursos disponibles en el marco de la iniciativa mundial eTrade for all.

REFERENCIAS

Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE) (2020). Informe Mid-Term. Agosto, Buenos Aires. Disponible en <https://www.cace.org.ar/estadisticas-Estudio+de+Comercio+Electr%C3%B3nico+MIDTerm+2020/resumen>.

Austin, Anastasia (2020). "Ciberdelitos amenazan a Latinoamérica en cuarentena por coronavirus". InSight Crime, publicado el 8 de abril. Disponible en <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/ciberdelitos-amenaza-a-latinoamerica-en-cuarentena-por-coronavirus/>.

Bravo Tejeda, Franco (2020). "El comercio electrónico durante la cuarentena: ¿Por qué el Perú no crece como el resto de países de la región?" (en español). Ecommerce News, 8 de mayo, disponible en <https://www.ecommerce-news.pe/comercio-electronico/2020/comercio-electronico-cuarentena-peru.html>.

Asociación Brasileña de Comercio Electrónico (ABCOMM) (2020b). E-commerce de productos durante la pandemia da COVID-19.

Asociación Brasileña de Comercio Electrónico (ABCOMM) (2020a). E-commerce de servicios durante la pandemia da COVID-19.

Carballo, Jerónimo, and Christian Volpe Martincus (2020a). "Trade in the Time of Pandemic: How COVID-19 has impacted firms in 6 Latin American countries". Beyond Borders Blog, publicado el 9 septiembre. Washington DC: Inter-American Development Bank. Disponible en <https://blogs.iadb.org/integrationtrade/en/trade-in-the-time-of-pandemic-how-covid-19-has-impacted-firms-in-6-latin-american-countries/>.

Carballo, Jerónimo, and Christian Volpe Martincus (2020b). "What Happened to Cross-Border E-Commerce Under the Pandemic?" Beyond Borders Blog, publicado el 11 de noviembre. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://blogs.iadb.org/integration-trade/en/whathappened-to-cross-border-e-commerce-under-the-pandemic/>.

Carballo, Jerónimo, Marisol Rodríguez Chatruc, Catalina Salas Santa and Christian Volpe Martincus (2020). "Online Business Platforms and International Trade". IDB Working Paper Series, No. 01131, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cámara Colombiana de Comercio Electrónico y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2020a). Impacto del COVID-19 sobre el Comercio Electrónico en Colombia. Bogotá.

Cámara Colombiana de Comercio Electrónico y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2020b). Impacto del COVID-19 sobre el Comercio Electrónico en Colombia. Segundo Informe. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (CONPES) (2020). Política Nacional de Comercio Electrónico. Documento borrador, 12 de junio. Bogotá.

Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI) (2020). Painei TIC COVID-19. Pesquisa sobre o uso da internet no Brasil durante a pandemia do novo Coronavírus. 1a Edição: Atividades na internet, cultura e comércio eletrônico. Agosto.

Compton, Lyf (2020). "COVID-19 cripples postal services". Searchlight, publicado el 11 de agosto, disponible en <https://searchlight.vc/searchlight/front-page/2020/08/11/134920>.

Correa, Felipe, Valentina Leiva y Giovanni Stumpo (2018). "Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes". En Dini, Marco y Giovanni Stumpo (coord.), Mipymes en América Latina: Un Frágil Desempeño y Nuevos Desafíos para las Políticas de Fomento, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Couture, Victor, Benjamin Faber, Yizhen Gu and Lizhi Liu (2020). "Connecting the Countryside via E-Commerce: Evidence from China". Forthcoming at American Economic Review: Insights.

Cricco, Martín (2017). "Estructura tarifaria del mercado de pagos electrónicos en el Uruguay y otros países de América del Sur". Serie Estudios y Perspectivas, 31, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

De Marco, Federico (2020). "Problemas en Correo Argentino: Catarata de críticas por serias deficiencias en el servicio en tiempos de aislamiento". Lanoticia1.com, publicado el 30 de junio, disponible en <https://www.lanoticia1.com/noticia/problemas-en-correo-argentino-catarata-de-criticas-por-serias-deficiencias-en-el-servicio-en-tiempos-123130.html>.

Demirgüç-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer, Saniya Ansar y Jake Hess (2018). The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. Washington, DC: Banco Mundial.

Dini, Marco y Giovanni Stumpo (coord.) (2018). "MIPYMES en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento". Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018a). Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC2020). Sexta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información en

América Latina y el Caribe, Cartagena de Indias, https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6_agenda_digital-en-23_abril.pdf. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018b). Mercado digital regional: Aspectos Estratégicos. Naciones Unidas, Santiago, <https://www.cepal.org/en/publications/43633-regional-mercado-digital-aspectos-estrategicos>. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). Facilitación del comercio digital y sostenible en América Latina y el Caribe: informe regional 2019. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020a). "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19, N° 5, julio. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020b). "Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística", Informe Especial COVID-19, N° 6, agosto. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020c). "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19". Informe Especial COVID-19, N° 7, agosto. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020d). Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2020. LC/PUB.2020/12-P, Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020e). "Agenda Digital para América Latina y el Caribe", VII Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, LC/CMSI.7/4, noviembre. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). "Big Data for monitoring the effects of COVID-19 in the digital economy in Latin America and the Caribbean", Santiago (en prensa).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). «La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política». Situación del empleo en América Latina y el Caribe, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e Internet Red de Políticas de Internet y Jurisdicción (I&JPN) (2020). Principales hallazgos del Informe de Situación Regional de Internet & Jurisdicción y CEPAL 2020. Santiago.

Estevadeordal, Antonit Marisol Rodríguez Chatruc, y Christian Volpe Martincus (2020). "New Technologies and Trade: New Determinants, Modalities, and Varieties". Discussion Paper, No. BID-DP-00746, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ferencz, Janos (2019). "The OECD Digital Services Trade Restrictiveness Index". OECD Trade Policy Papers, No. 221, Paris: OECD Publishing.

Ferracane, Martina, Hosuk Lee-Makiyama, and Erik van der Marel (2018). Digital Trade Restrictiveness Index. Bruselas: Centro Europeo de Política Internacional (ECIPE, por sus siglas en inglés).

Giordano, Paolo (coord.) (2017). "Beyond the Recovery: Competing for Market Share in the Digital Era". Trade and Integration Monitor. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Giordano, Paolo (coord.) (2020). "The COVID-19 shock: building trade resilience for after the pandemic". Trade and Integration Monitor. Banco Interamericano de Desarrollo.

GSMA (2020). Mujeres Conectadas. The Mobile Gender Gap Report 2020.

Hecker, Pablo (2020). "La cuarentena generó en argentina un boom del negocio de los videojuegos y los esports". Infotechnology, publicado el 9 de junio, disponible en <https://www.infotechnology.com/negocios/La-cuarentena-genero-en-Argentina-un-boom-del-negocio-de-los-videojuegos-y-los-eSports-20200609-0011.html>.

Heredia, Adriana (2020). "Políticas de fomento para la incorporación de las tecnologías digitales en las micro, pequeñas y medianas empresas de América Latina. Revisión de experiencias y oportunidades". Documentos de Proyectos, No. 2019/96, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hernández Mora, Victoria (2020). "Impacto de la pandemia en el diseño de una estrategia de recuperación para las MIPYME y el papel de la política de competencia". Presentación realizada en el webinar de la CEPAL Diálogo regional sobre las políticas de competencia y las políticas hacia las MIPYME en América Latina para enfrentar la recuperación, agosto, Santiago: CEPAL, disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_v._hernandez_mora.pdf.

Herreros, Sebastián (2019). "La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe". Serie Comercio Internacional, N° 142, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). "Respuestas al COVID-19 desde la ciencia, la innovación, y el desarrollo productivo". Primera edición, abril. Washington DC.

Centro de Comercio Internacional (CCI) (2020). Perspectivas de competitividad de las PYME en 2020. COVID-19: El gran bloqueo y su impacto en las pequeñas empresas. Ginebra: ITC.

Kantar Worldpanel (2017). El futuro del comercio electrónico en los productos de gran consumo. Número 4, noviembre.

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19.

Mastercard y Americas Market Intelligence (AMI) (2020). La banca digital en América Latina: mejores prácticas y el giro hacia la banca como servicio. Marzo.

MercadoLibre(2020a).Evolución dehábitosdelconsumidorentiempodeCOVID-19. Disponible en https://www.linkedin.com/posts/mercadolibre_informe-e-commerce-activity-6666308882509385729-0Bqa/.

Mercado Libre (2020b). Presentación a los inversores. Resultados del tercer trimestre de 2020. Disponible en <http://investor.mercadolibre.com/financial-information/quarterly-results>.

Mesquita Moreira, Mauricio y Ernesto Stein (eds.) (2019). De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. Washington DC: BID.

Asociación Mexicana de Venta en Línea (AMVO) (2020a). Estudio de venta online en PyMEs 2020. 2ª edición. Disponible en <https://www.amvo.org.mx/estudios/estudio-sobre-venta-online-en-pymes-2020/>.

Asociación Mexicana de Compras en Línea (AMVO) (2020b). Reporte 3.0. Impacto COVID-19 en venta online en México. Julio. Disponible en <https://www.amvo.org.mx/estudios/reporte-3-0-impacto-covid-19-en-venta-online-en-mexico/>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2019a). Unpacking E-commerce: Business Models, Trends and Policies. París: publicado por OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2019b). Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future. París: publicado por OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020a). A Roadmap Towards a Common Framework for Measuring the Digital Economy. Report for the G20 Digital Economy Task Force, Saudi Arabia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020b). Connecting Businesses and Consumers During COVID-19: Trade in Parcels. Julio.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Comisión Europea (CE) (2020). Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better. Paris: Ediciones de la OCDE.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2018). State of Cybersecurity in the Banking Sector in Latin America and the Caribbean. Washington, DC.

Organización de Estados Americanos (OEA) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016). Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe? Informe de ciberseguridad 2016. Washington, DC.

PayU (2020). "E-commerce Latin America. In times of COVID-19". Disponible en <https://latam.payu.com/reporte-covid>. (Consultado: 2 de octubre de 2020).

Pérez-Vincent, Santiago M., Enrique Carreras, María Amelia Gibbons, Tommy E. Murphy y Martín Rossi (2020). "COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence: Evidence from Two Studies in Argentina". Nota técnica, No. BID-TN-1956, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Reuters(2020). "COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence: Evidence from Two Studies in Argentina". Publicado el 2 de junio de 2020. Disponible en <https://www.reutersevents.com/supplychain/supply-chain/52-manufacturing-executives-reconfigure-supply-chains-face-covid-19>.

Rotondi, Valentina, Francesco Billari, Luca Maria Pesando y Ridhi Kashyap (2020). "Digital rural gender divide in Latin America and the Caribbean". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Salazar-Xirinachs, José Manuel y Juan Chacaltana (eds.) (2018). Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.

Cámara de Comercio de Santiago de Chile (2020). Situación Economía Chilena ante Crisis COVID-19. Junio.

Suominen, Kati (2017). "Accelerating digital trade in Latin America and the Caribbean". IDB Working Paper Series, 790, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Suominen, Kati (2019). "El comercio digital en América Latina: ¿Qué desafíos enfrentan las empresas y cómo superarlos?" Serie Comercio Internacional, 145, Santiago: Comisión Económica para América

Latina y el Caribe.

Thern-Svanberg, Alexander y Javier García (2020). "The clock is ticking on electronic advance data for trade and ecommerce in LDCs". Trade for Development News, publicado el 19 de agosto, disponible en <https://trade4devnews.enhancedif.org/en/op-ed/clock-ticking-electronic-advance-data-trade-and-ecommerce-ldcs>.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2015). Informe sobre la economía de la información 2015. Liberar el potencial del comercio electrónico para los países en desarrollo. Nueva York: Publicaciones de las Naciones Unidas.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2019a). "UNCTAD B2C e-commerce index 2019". Notas técnicas de la UNCTAD sobre las TIC para el desarrollo, n° 14. Nueva York: Publicaciones de las Naciones Unidas.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2019b). Digital Economy Report 2019. Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries. Nueva York: Publicaciones de las Naciones Unidas.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2020). "UNCTAD estimates of global e-commerce 2018". Notas técnicas de la UNCTAD sobre las TIC para el desarrollo, n° 15.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) (2020). Compendium of Digital Government Initiatives in Response to the COVID-19 Pandemic. Naciones Unidas, Nueva York.

Unión Postal Universal (UPU) (2020a). The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios, and perspectives for the way forward. Mayo.

Unión Postal Universal (UPU) (2020b). Postal Development Report 2020. Octubre. Berna.

Cámara de la Economía Digital del Uruguay (CEDU) (2020). Tendencias del consumo digital. Julio, disponible en <https://www.cedu.org.uy/informes/>.

Visa (2020a). "Datos de Visa muestran aceleración digital en América Latina y el Caribe por la nueva preferencia de los consumidores al comercio electrónico y los pagos sin contacto". Visa.com, publicado el 20 de mayo, disponible en <https://www.visa.com.ar/acerca-visa/sala-de-noticias/notas-de-prensa/aceleracion-digital.html>.

Visa (2020b). "Tendencias de consumo muestran repunte en las transacciones en línea en América Latina y el Caribe". Visa.com, publicado el 2 de julio, disponible en <https://www.visa.com.pe/acerca-de-visa/sala-de-noticias/notas-de-prensa/tendencias-consumo-transacciones-en-linea.html>.

Volpe Martincus, Christian (2016). *Out of the Border Labyrinth: An Assessment of Trade Facilitation Initiatives in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2020). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2020: El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales*. Washington, DC: Banco Mundial.

Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2018). *Marco normativo del comercio electrónico transfronterizo*. Bruselas.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (2020). "Barómetro del turismo mundial y anexo estadístico de la OMT, actualización de julio de 2020». Bruselas: En línea, <https://www.e-unwto.org/doi/abs/10.18111/wtobarometereng.2020.18.1.4>.

BID (2020) "Revista Integración & Comercio: Año 24: No. 46: diciembre 2020: Blockchain y comercio internacional: Nuevas tecnologías para una mayor y mejor inserción internacional de América Latina". <https://publications.iadb.org/es/revista-integracion-comercio-ano-24-no-46-diciembre-2020-blockchain-y-comercio-internacional-nuevas-tecnologias>

NOTAS

19 Ver CEPAL y OIT (2020) para una revisión de la evidencia disponible sobre el impacto de la pandemia en la actividad de las empresas.

20 Las estimaciones de la actividad económica y la pobreza proceden de CEPAL (2020a). Las estimaciones del mercado laboral son de CEPAL y OIT (2020). Las estimaciones de los flujos de comercio internacional provienen de Giordano (2020). Ver también CEPAL (2020d) para un recuento del impacto de la pandemia en la región en otras dimensiones.

21 Véase UNCTAD (2015), OCDE (2019a) y OCDE (2020a) para las definiciones relacionadas de comercio electrónico y comercio digital que apoyan este enfoque.

22 La discusión en este capítulo se abstrae de las tendencias tecnológicas y legales relacionadas con la regulación de internet. Véase CEPAL y I&JPN (2020) para un tratamiento exhaustivo de estos temas.

23 El pago de facturas no debería considerarse necesariamente como comercio electrónico, pero lamentablemente el indicador no distingue entre compras y pagos de facturas.

24 El aumento del uso de los pagos digitales en Venezuela entre 2014 y 2017 puede atribuirse a la inestabilidad financiera y a la hiperinflación, que han impulsado un aumento de los métodos de pago electrónicos y digitales, y el gobierno implementó su propia billetera virtual en 2018.

25 La tasa anual compuesta fue del 9,6% entre 1998 y 2008, y del 16,9% entre 2008 y 2018.

26 Los datos del servicio postal internacional adolecen de falta de datos y de falta de disponibilidad a partir de 2015 para varios países, lo que puede subestimar sustancialmente los envíos reales.

27 Véase CEPAL (2018) para una evaluación más exhaustiva de las tendencias del comercio electrónico en ALC en los últimos años.

28 La proporción de usuarios de internet que compran en línea para Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay procede de fuentes oficiales. Para el resto de los países de ALC incluidos en la Figura 6A, los datos provienen de la base de datos FINDEX (Demirgüç-Kunt et al. 2018), que a su vez se basa en datos de encuestas de la Gallup World Poll. Las muestras de Gallup no se dirigen necesariamente a los mismos grupos de ingresos en todos los países, ni son siempre representativas de todos los grupos de ingresos para un mismo país (véase Demirgüç-Kunt et al. 2018, p. 111 para una descripción de la metodología de la encuesta y detalles sobre las muestras nacionales). Las diferencias

en el diseño y la cobertura de las encuestas implican posibles limitaciones a la comparabilidad de los datos entre países.

29 Los bienes de consumo rápido se definen como productos de consumo asequibles que se venden rápidamente y a un costo relativamente bajo. Por lo general, se trata de bienes de venta al por menor que pueden comprarse en los supermercados, por ejemplo, bebidas, alimentos envasados, carne, productos de panadería, ropa, productos de lavandería o productos electrónicos de bajo costo.

30 Según la UNCTAD (2020), los datos de ventas B2C no son directamente comparables y, por lo tanto, deben interpretarse con cuidado. En particular, las ventas de comercio electrónico B2C para Brasil proceden de Ebit|Nielsen y se basan en una encuesta de demanda, y para México proceden de la Asociación de Internet MX y se basan en una encuesta de demanda. Véase UNCTAD (2020) para más detalles sobre las fuentes de datos y la metodología.

31 Los datos no distinguen entre la penetración del comercio electrónico nacional y transfronterizo.

32 El tráfico corresponde a los siguientes sitios web de comercio electrónico en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México: mercadolibre.com.ar y cotodigital3.com.ar, mercadolibre.com.br, olx.com.br, mercadolibre.cl, falabella.cl, olx.com.co, mercadolibre.com.co, mercadolibre.com.mx y amazon.com.mx.

33 Aunque los datos no distinguen entre comercio electrónico nacional y transfronterizo, la mayoría de las ventas a través de Mercado Libre corresponden a transacciones nacionales B2C y C2C.

34 Véase Giordano (2020), que incluye un relato detallado de la dinámica del comercio internacional durante la crisis de COVID-19 en la región. Véase también CEPAL (2020b).

35 Véase Giordano (2020). Los datos del segundo trimestre son preliminares y sólo incluyen Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Paraguay.

36 Incluso cuando estos datos están disponibles, no cubren el universo de las transacciones transfronterizas de comercio electrónico (por ejemplo, sólo por debajo de los niveles de minimis) y deben considerarse como aproximaciones.

37 En consonancia con esto, según los resultados de la encuesta de la Cámara de la Economía Digital de Uruguay (2020), la proporción de usuarios de internet que compraron en tiendas en línea extranjeras cayó del 20% en enero-julio de 2019 al 9% en el mismo período de 2020, y la proporción de consumidores que compraron en marketplaces extranjeros cayó del 38% al 18% en el mismo período. Se registraron descensos similares en las visitas y las tasas de conversión.

38 Lamentablemente, la OACI no dispone de datos sobre los vuelos que llegan a la región. Sin embargo, el número de vuelos que se originan en la región debería estar muy positivamente correlacionado con el número de vuelos que llegan.

39 En la región del Caribe, LIAT, la compañía aérea tradicionalmente utilizada para transportar el correo al centro postal regional de Barbados, interrumpió su servicio. En marzo, la Corporación Postal de San Vicente y las Granadinas dejó de aceptar cartas y paquetes. Véase Compton (2020).

40 Ver CEPAL (2020b) para datos adicionales sobre la actividad portuaria de contenedores por puerto y una descripción completa del impacto de COVID-19 en el transporte y la logística en la región.

41 Véase también Estevadeordal et al. (2020) para un análisis de los retos y las recomendaciones de política que afronta la integración comercial en la región en el contexto de la creciente digitalización.

42 El índice de comercio electrónico B2C de la UNCTAD mide la preparación de una economía para apoyar las compras en línea. Se calcula como la media de cuatro indicadores: (1) titularidad de una cuenta en una institución financiera o con un proveedor de servicios de dinero móvil (% de la población mayor de 15 años); (2) personas que utilizan internet (% de la población); (3) un índice de fiabilidad postal; y (4) servidores de internet seguros (por millón de personas). El índice está muy correlacionado con la proporción de personas que compran en línea, con un valor R cuadrado ajustado de 0,8. Véase UNCTAD (2019a) para obtener información adicional sobre las fuentes y la metodología.

43 Véase también OCDE et al. (2020) para los perfiles a nivel de país del acceso y uso de internet por deciles de ingresos.

44 Sin embargo, los datos sobre los efectos de la integración del mercado a través de plataformas de comercio en línea en el desarrollo rural de los países en desarrollo son escasos. Couture, Faber, Gu y Liu (2020) estudian un programa de expansión del comercio electrónico a nivel nacional en China y encuentran pocas evidencias de que los productores y trabajadores rurales obtengan ganancias de ingresos. En su lugar, las ganancias se deben a la reducción del costo de la vida para una minoría de hogares rurales que suelen ser más jóvenes, más ricos y en mercados más remotos. Véase también Banco Mundial (2020), capítulo 6.

45 Véase Mesquita Moreira y Stein (2019) y CEPAL (2019).

46 México, Brasil, Costa Rica y Uruguay son buenos ejemplos de ventanillas únicas que funcionan bien en la región. Aun así, los resultados de la Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible 2019 muestran que solo dos países de la región, Chile y Perú, habían implementado

plenamente las ventanillas únicas (CEPAL, 2019). E incluso entre estos, Perú todavía tiene que integrar plenamente su ventanilla única con los sistemas aduaneros y, en Chile, la ventanilla única todavía está infrautilizada. Véase también Volpe Martincus (2016) para una evaluación de las ventanillas únicas para el comercio internacional y otras iniciativas de facilitación del comercio en ALC.

47 De hecho, la falta de acceso a la capacitación fue identificada como un reto importante por los países para avanzar en estas categorías. Véase CEPAL (2019) para una evaluación completa de los resultados de América Latina y el Caribe en la Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible 2019.

48 Véase De Marco (2020).

49 El DTRI es calculado por el Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE) para medir el grado en que los países restringen el comercio digital. Incluye 65 países y tiene en cuenta más de 100 dimensiones políticas, como prohibiciones de importación, requisitos de contenido local, bloqueo de contenido web y regulaciones sobre redes sociales, organizadas en cuatro grandes grupos de políticas: restricciones fiscales y acceso al mercado, restricciones de establecimiento, restricciones de datos y restricciones comerciales. Véase Ferracane et al. (2018) para las definiciones y la metodología.

50 "Ventas y transacciones en línea" corresponde al capítulo 13 del índice, dentro del grupo de restricciones comerciales, y se define como "medidas que aumentan los costos y obstruyen el flujo eficiente de las ventas y transacciones en línea". Incluye las barreras al cumplimiento, los requisitos de registro del DNS, las ventas en línea y la legislación de protección del consumidor discriminatoria para las ventas en línea. Véase Ferracane et al. (2018), p. 115 para más detalles sobre la definición y las fuentes de los datos primarios. "Acceso a los contenidos" es el capítulo 10 del índice, dentro del grupo de restricciones a los datos, y se define como "medidas políticas relacionadas con el acceso a los contenidos en línea". Incluye la censura y el filtrado de contenidos web, el ancho de banda y la neutralidad de la red, y otras prácticas restrictivas. Véase Ferracane et al. (2018), p. 105 para obtener detalles adicionales sobre la definición y las fuentes de datos primarios. Las puntuaciones del índice a nivel de país para estos capítulos no están disponibles.

51 El Índice de Restricción del Comercio de Servicios Digitales de la OCDE (STRI Digital) identifica las barreras transversales que inhiben o prohíben completamente la capacidad de las empresas para suministrar servicios utilizando redes electrónicas. Tiene en cuenta cuestiones relacionadas con la infraestructura y la conectividad, las transacciones electrónicas, los sistemas de pago, los derechos de propiedad intelectual y otras barreras que afectan al comercio de servicios habilitados digitalmente. Véase Ferencz (2019) para más detalles sobre la metodología y las fuentes de datos.

52 Véase Herreros (2019) para una relación completa de las regulaciones del comercio electrónico

transfronterizo en los acuerdos comerciales de la región de ALC.

53 Entre otras cuestiones, el DEPA aborda el trato nacional y la no discriminación de los productos digitales, la facturación y los pagos electrónicos, la protección de los datos personales y de los consumidores en línea, la ciberseguridad, la libertad de circulación de datos y los compromisos de compartir las mejores prácticas para promover y desarrollar nuevas tecnologías logísticas de última milla.

54 En 2019, las estimaciones del BID y del America's Business Dialogue, sugerían que la bancarización en la región, aunque creciente, sería un proceso lento que se espera que crezca entre un 3 y un 5% en un horizonte de 5 años.

55 Véase Cricco (2017) para un análisis de los costos asociados a los pagos electrónicos en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

56 Para Brasil, CGI (2020) encuentra que el contacto directo de los clientes con las empresas se hizo más intenso durante la pandemia, y el 46% de los usuarios de internet que compró en línea lo hicieron a través de WhatsApp, Skype o Telegram, en comparación con el 26% en 2018.

57 Véase también Reuters (2020).

58 Véase UNCTAD (2019b), especialmente el capítulo IV, para un análisis en profundidad de la creciente presencia y dominio del mercado de las plataformas digitales.

59 Véase Pérez-Vincent et al. (2020) para conocer las pruebas de una mayor violencia doméstica contra las mujeres en Argentina.

60 El objetivo de la encuesta era conocer las respuestas de política motivadas por la emergencia de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, las respuestas incluyen medidas que no estaban directamente asociadas a ella, por ejemplo, la normativa aprobada en febrero de 2020. Además, podría darse el caso de que los encuestados no tuvieran pleno conocimiento de todas las medidas adoptadas por todas las áreas del gobierno, por lo que podría haber omisiones en algunos ámbitos políticos.

61 Véase también BID (2020) y UNDESA (2020) para ejemplos de respuestas de política en países seleccionados de ALC y otros países fuera de la región, y el Observatorio COVID-19 de la CEPAL en ALC (<https://www.cepal.org/en/topics/covid-19>).

62 Ver Heredia (2020) para una revisión de las políticas de promoción de la digitalización de las MIPYMES en ALC.

63 El programa fue motivado durante la pandemia por la observación de que las microempresas y las pequeñas empresas no estaban familiarizadas con el comercio electrónico y podían tener dificultades para sobrevivir a la crisis. Su objetivo es llegar a 3.500 empresarios que vendan en línea para 2021.

64 El proyecto de documento del CONPES (2020) menciona la iniciativa eTrade for Women como un ejemplo que se tendrá en cuenta para este objetivo.

65 La iniciativa forma parte del proyecto financiado por la Unión Europea Linking Central American Women-Owned Businesses with the Global Gifts and Home Decoration Market (Vinculación de las empresas de mujeres centroamericanas con el mercado mundial de regalos y decoración del hogar), ejecutado por el ITC en colaboración con la SIECA e instituciones locales asociadas. La iniciativa se propone mejorar el diseño de los productos y la capacidad de exportación de las empresas dirigidas por mujeres, y se centra en el uso de nuevos canales de comercio electrónico para abrir nuevas oportunidades de negocio.

66 Aunque no está directamente relacionado con las respuestas de COVID-19, el ITC también apoya a las mujeres artesanas centroamericanas a través de la plataforma de participación comunitaria ecomConnect, donde están conectadas con expertos en comercio electrónico y empresas, con acceso a recursos de aprendizaje gratuitos sobre comercio electrónico y desarrollos del mercado.

67 Ver CAF y CEPAL (2020) para una lista completa de las medidas regulatorias tomadas para asegurar la conectividad a internet durante la emergencia COVID-19 en la región.

68 En Argentina, esta prohibición se limitaba a tres meses de impago y perjudicaba a grupos, como a los beneficiarios de programas sociales, las microempresas, los jubilados o los desempleados.

69 Debido al aumento de la recepción de paquetes desde los marketplaces asiáticos AliExpress y Wish, en 2017 Correos de Costa Rica puso en marcha un servicio especial para los envíos originados en esas plataformas.

70 Estas medidas no deben considerarse una buena práctica y surgieron en general cuando las entidades de gestión de aduanas y fronteras se vieron desbordadas por la crisis del COVID-19. De hecho, hubo casos de artículos sanitarios que no cumplían las normas básicas, o de pruebas COVID que resultaron defectuosas.

71 Véase el sitio web de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) dedicado a COVID-19 para obtener una lista completa de las medidas adoptadas por los países de ALC (<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/coronavirus.aspx> y <https://wco-americaribe.org/wp-content/uploads/2020/04/Buenas-pr%C3%A1cticas-de-las-aduanas-de-las->

72 La operación fue aprobada en junio y está en línea con la Política Nacional de Logística de Colombia, aprobada por el CONPES en febrero de 2020.

73 Véase https://alianzapacifico.net/servicios-inversiones-y-economia-digital-ante-el-covid_19/#1586225199043-c0b3fc54-aa40.

74 Consulte <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix> para obtener una descripción detallada de Pix.

75 Aparte de permitir la internacionalización de las MIPYMES de forma desproporcionada en comparación con las grandes empresas (Suominen, 2017, 2019), sigue siendo una cuestión abierta la medida en que los canales digitales pueden afectar significativamente a las exportaciones de bienes en el margen intensivo de la región.

76 Carballo et al. (2020) presentan evidencia que sugiere que, al proporcionar información y reducir los costos de búsqueda, ConnectAmericas, una plataforma informativa en línea del BID, dio lugar a un aumento de las exportaciones de las empresas, en particular de aquellas que no tenían presencia digital.

77 BID (2020) "Revista Integración & Comercio: Año 24: No. 46: diciembre 2020: Blockchain y comercio internacional: Nuevas tecnologías para una mayor y mejor inserción internacional de América Latina".

78 Véase Estevadeordal et al. (2020) para un debate sobre el potencial del uso de las nuevas tecnologías digitales para mejorar la facilitación del comercio en la región.

79 Véase también OCDE et al. (2020)

