

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

Carlos Stark



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Este documento fue preparado por Carlos Stark, Experto y Coordinador del Proyecto GIZ/CEPAL, de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) en el marco de la cooperación entre el proyecto "Towards sustainable and equitable globalization" (GER/06/003) y el programa "Desarrollo Económico Sostenible en Centroamérica" (DESCA).

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.374

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2011. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Índice

Introducción	5
I. El contexto: apertura comercial e internacionalización	7
A. La inserción internacional como estrategia de desarrollo.....	8
B. Modernización del Estado, inserción internacional y facilitación del comercio	10
C. Gestión público-privada para el desarrollo exportador	14
II. La experiencia de El Salvador y Guatemala	15
A. Estrategias hacia la integración centroamericana y facilitación de comercio.....	15
B. El Salvador	16
1. Los procedimientos de comercio exterior.....	16
2. Principales reformas y mejoras	17
3. Principales problemas	19
4. Algunas recomendaciones	21
C. Guatemala.....	22
1. Procedimientos de comercio exterior	22
2. Principales reformas y mejoras	22
3. Principales problemas	24
4. Recomendaciones principales	26
D. Integración del comercio fronterizo de Guatemala y El Salvador	27
III. Cooperación binacional para la integración regional: plan de acción	29
A. Objetivos y actividades	30
1. Objetivos.....	30
2. Actividades	30
B. Productos	31
Bibliografía.....	33
Anexos.....	35
Anexo 1 Siglas y abreviaturas	36

Introducción

Centroamérica está a la vanguardia de América Latina en cuanto a esfuerzos para promover la integración y el comercio. En la Cumbre Extraordinaria realizada en San Salvador en julio de 2010, los Jefes de Estado reafirmaron la necesidad de profundizar el proceso de integración regional y su “compromiso de avanzar en el fortalecimiento de las instituciones de integración regional”, por lo que acordaron “efectuar una revisión inmediata y a fondo de sus competencias, su funcionamiento, sus instrumentos jurídicos, la coordinación de sus acciones, y de los recursos asignados para su desempeño¹.”

En particular, cabe destacar la cooperación entre El Salvador y Guatemala para facilitar el comercio recíproco, con participación activa de los sectores público y privado. Las cifras de comercio entre ambos países ponen en evidencia los buenos resultados del proceso. Con el objeto de avanzar hacia la Unión Aduanera entre ambos países, los Viceministros de Comercio se reúnen mensualmente para evaluar la marcha del proceso y adoptar decisiones para facilitararlo.

En dicho contexto, este documento tiene un doble propósito. Por una parte, realzar la importancia de la agenda de facilitación de comercio y especialmente la pertinencia de su alineación y armonización con la estrategia de desarrollo. Por otra parte, complementando lo anterior, proponer lineamientos para el diseño de un plan de acción público-privado orientado a conformar un marco de coherencia estratégica para las diversas iniciativas de cooperación en curso, tanto nacionales como binacionales. La implementación de este plan debería contribuir a avanzar en la concreción de la Unión Aduanera Centroamericana constituyendo, además, una experiencia piloto que podría ser clave para convocar al resto de los países de la subregión para diseñar e implementar planes de facilitación de comercio a nivel centroamericano.

El plan de acción no busca sustituir o duplicar otras iniciativas en marcha sino al contrario, potenciarlas y articularlas en torno a una visión estratégica global explícita y consensuada por los sectores público y privado. Se trata de alinear y armonizar la especificidad de las medidas de facilitación de comercio con la generalidad de la estrategia de desarrollo, de manera que no constituyan “compartimientos estancos” sino que sean parte de la misma.

La agenda de facilitación de comercio de los países centroamericanos ha estado vinculada al proceso de integración regional y a los acuerdos comerciales, principalmente el CAFTA, que incorporó un capítulo explícito en la materia. Más recientemente, el tema ocupó un lugar importante en las

¹ Cumbre Extraordinaria Centroamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en San Salvador el 19 de julio de 2010.

negociaciones con la Unión Europea. La subregión ha tenido también una activa participación en las negociaciones sobre facilitación de comercio realizadas en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, los esfuerzos e iniciativas en marcha podrían ser aún más eficaces mediante una mejor articulación y una orientación estratégica común entre los actores, aumentando así su visibilidad y fortaleciendo su financiamiento y su reconocimiento tanto en los países como en la subregión.

Para lograr lo anterior se sugiere la aplicación de metodologías de planificación y prospectiva estratégica al diseño e implementación de proyectos y propuestas con base en la participación de los diversos actores y también en el control de su direccionalidad y sus resultados. Se trata de que los análisis y estudios sirvan de base para la toma de decisiones, es decir para la práctica. Esta “traducción” no es automática ni sencilla pues debe tener en cuenta la existencia de considerables restricciones organizacionales e institucionales así como la escasez de recursos financieros. A esto se agrega el entorno político, que casi nunca simpatiza con programas de largo plazo, cuyo horizonte de maduración y visibilidad está más allá de los períodos de duración de los gobiernos.

Ciertamente, los ejercicios de prospectiva y planificación estratégica ayudan, siempre y cuando integren a los actores fundamentales y consideren temas pertinentes y relevantes en un marco participativo, franco y transparente. En Centroamérica existe gran profusión de programas y proyectos para facilitar el comercio pero casi todos adolecen de un hilo conductor, de una visión estratégica compartida y unos procedimientos adecuados para medir desempeño, resultados e impacto. Iniciativas hay muchas y algunas bastante valiosas pero falta un sentido estratégico que trascienda los períodos de gobierno y los intereses particulares de los sectores involucrados. Para resolver este tipo de problemas se ha recurrido a las alianzas público-privadas que concilian el horizonte de corto plazo de los negocios y la política con una visión compartida de largo plazo.

En tal sentido, un aspecto a destacar es la necesidad de una estrategia de inserción internacional que, como parte de una estrategia de desarrollo, permita dar coherencia a los programas y acciones en el marco de una visión de país de largo plazo, compartida por los principales actores nacionales. Esto se potencia de manera importante cuando se complementa con una estrategia de integración regional que permita conformar una plataforma común para la interacción con la economía global. Dichas estrategias deben sustentarse cada vez más a la innovación en la medida que la competencia global obliga al mejoramiento y la creación permanente de bienes y servicios nuevos y de calidad así como al incremento de la productividad. Los esfuerzos para facilitar el comercio deben insertarse en estos procesos.

El énfasis está puesto, no tanto en describir lo que se ha hecho o dejado de hacer, sino en sugerir algunos criterios prácticos de análisis estratégico para apoyar la implementación de las agendas ya existentes tanto en el ámbito nacional como binacional, sin dejar de lado la visión regional. El documento se estructura de acuerdo al siguiente esquema: en el primer punto se plantea algunos elementos para vincular la estrategia de inserción internacional con la facilitación de comercio; el segundo recoge algunos aspectos del estado actual de las actividades de El Salvador y Guatemala en materia de facilitación de comercio; y el tercero propone los lineamientos para conformar un plan de acción de facilitación de comercio con participación de actores públicos y privados.

I. El contexto: apertura comercial e internacionalización

El desafío de lograr una inserción competitiva en la economía globalizada implica integrar factores estructurales, institucionales y políticos. Estos, interactuando con las tendencias de la economía mundial y la propia realidad nacional, conforman el escenario de base para el diseño e implementación de estrategias de internacionalización. El rol de los factores institucionales es de suma importancia, entre otras cosas, porque muchas políticas fallan o no obtienen los resultados esperados, no por estar bien o mal diseñadas, sino debido a problemas de las instituciones y las organizaciones en cuyo marco se implementan.

Hay tres factores fundamentales asociados a la institucionalidad para la internacionalización: la coherencia entre la política comercial, la política macroeconómica y la estrategia de desarrollo; la modernización institucional del Estado asociada a las exigencias de la internacionalización; y la interacción público-privada a nivel del diseño e implementación de políticas, estrategias y programas.

A lo anterior hay que agregar la capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de los mercados internacionales. Esto no alude solo a la actual coyuntura de crisis financiera sino principalmente a la intensificación del cambio tecnológico, al surgimiento de nuevos competidores globales y su correlato de cambios marcados en la competitividad y las amenazas proteccionistas. Los países que capten más rápidamente esta situación y apliquen políticas acordes para enfrentarla, tenderán a ser más exitosos en su inserción internacional.² Dicho impacto y el consiguiente círculo “virtuoso” entre instituciones y política comercial son, en la práctica, más importantes que la liberalización comercial.³ De hecho, si el cambio institucional no es apropiado o no se produce, la liberalización comercial muy posiblemente no será bien aprovechada e incluso podría generar más problemas que soluciones.

En las últimas décadas, el instrumento central de la política comercial han sido los acuerdos internacionales de libre comercio de carácter bilateral, regional y/o multilateral por lo que su debido aprovechamiento y monitoreo de impacto adquiere singular relevancia. Los acuerdos comerciales deberían cumplir un rol que va mucho más allá de generar acceso a mercados y/o incrementar el comercio exterior; pues pueden contribuir decisivamente al desarrollo de instituciones económicas nacionales de calidad internacional y a la generación de iniciativas y consensos público-privados para

² Rosales, Osvaldo (2009), *La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional*. Revista CEPAL 97. Santiago, abril.

³ Rodrik, Dani (2000): *La política comercial como reforma institucional*, Papel de Trabajo. Universidad de Harvard, agosto.

el desarrollo nacional. Así, la política comercial basada en acuerdos comerciales debe ser un instrumento de las estrategias de inserción internacional⁴.

En los puntos siguientes se plantean, en primer lugar, algunos elementos que deberían caracterizar la inserción internacional considerada como eje de la estrategia de desarrollo en un mundo globalizado; en segundo lugar, la adecuación de la institucionalidad pública (principalmente, la asociada a la facilitación de comercio) a los requerimientos de la inserción internacional; y, en tercer lugar, el rol de la alianza público-privada en la modernización de los procesos y organizaciones vinculadas a la facilitación de comercio.

A. La inserción internacional como estrategia de desarrollo

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

La globalización es el resultado de la aplicación del progreso tecnológico en áreas como telecomunicaciones, transporte, mercados financieros y procesos productivos significando, entre otras cosas, no solo el fortalecimiento del comercio internacional sino principalmente la internacionalización de la producción, la inversión y los mercados financieros. Abarca también aspectos que trascienden lo económico como la cultura, el sentido de identidad y los estados nacionales dislocando los patrones tradicionales y generando desafíos importantes, principalmente para los países más pobres, por lo general más indefensos ante las presiones globalizadoras.

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

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

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

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

- Construir una economía integrada internacionalmente implica combinar los mercados más accesibles, normalmente los regionales (de allí la importancia de la integración regional), con

⁴ Rosales (2009).

aquellos nichos donde el país tiene obvias ventajas competitivas o puede desarrollarlas con una estrategia apropiada. Implica mantener un flujo creciente de inversión extranjera en un contexto donde las empresas nacionales (incluidas las PYMES) se articulan bajo modalidades diversas con las cadenas globales de valor.

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

En síntesis, mejorar la calidad de la inserción internacional no es solo fomentar exportaciones e inversiones. Es también implementar políticas activas para desarrollar el aparato productivo y el capital humano propiciando la vinculación directa y/o indirecta de las empresas locales con cadenas globales de valor y, en general, es construir una visión de economía global, abierta al cambio, con innovaciones que estimulen la flexibilidad y el comportamiento solidario entre actores sociales, generando los consensos para abordar la reforma del Estado, la modernización de la empresa privada y la renovación de las organizaciones de la sociedad civil.

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

El tema de la internacionalización es consustancial al de la reforma del Estado. El papel del Estado y de las instituciones que se desprende del modelo de desarrollo hacia adentro es diferente del que impone el modelo de economía abierta que actualmente predomina en la mayoría de los países. En el primer caso, el énfasis está en el control y en la absorción de actividades que no realiza adecuadamente el sector privado, respondiendo a reglas de protección del mercado interno. La propia dinámica del modelo conlleva a que el sector público se transforme en un gran empleador, con la consiguiente expansión de sus costos y la frecuente degradación de la calidad de los servicios prestados. Las organizaciones públicas asociadas a este esquema responden a las características del modelo burocrático-centralizado.

En el segundo, el protagonismo corresponde al sector privado y el Estado cumple el papel de garantizar la estabilidad de las reglas y apoyar el desarrollo de mercados nacionales y externos minimizando costos de transacción y generando un clima de negocios apropiado. Las organizaciones públicas requeridas –cuyo paradigma aún está en desarrollo– son más pequeñas en tamaño, más descentralizadas y orientadas a lograr resultados. La experiencia ha mostrado que para consolidar este modelo de manera que se traduzca en mayor bienestar colectivo no se trata sólo de mantener las políticas macroeconómicas correctas y los correspondientes equilibrios financieros; también se requiere: i) políticas activas e instituciones que estimulen la productividad, la innovación y la competitividad y ii) políticas de desarrollo social que garanticen la cohesión y la integración de toda la población a los beneficios de la internacionalización. En la práctica, las personas deben ser el factor fundamental y el objetivo central de la internacionalización.

Para América Latina, la transición de uno a otro modelo ha sido difícil: no se trata sólo de mejorar lo existente, sino de desarrollar una institucionalidad pública cualitativamente distinta a la forjada en el marco del modelo de desarrollo que estuvo vigente desde mediados del siglo pasado. El modelo de desarrollo hacia adentro generó instituciones y organizaciones públicas cuyo fuerte arraigo constituye uno de sus méritos, pero eso mismo tiende a dificultar el cambio. Por otra, el modelo nunca llegó a funcionar adecuadamente pues muchas organizaciones no operaron eficientemente, lo que tiende a facilitar el cambio pero a la vez introduce factores de resistencia e informalidad muchas veces desconocidos o ignorados por los reformadores.

Otra manera de visualizar la dificultad se expresa en la falta de consenso respecto de la naturaleza y envergadura tanto del problema como de los cambios requeridos, muchos de los cuales han sido inducidos por situaciones de crisis y no por una visión estratégica del futuro. En muchos casos, aún persisten intereses privados (y públicos) que añoran implícita o explícitamente los esquemas de protección por sobre las ventajas de la competencia.

El principal detonante de la reforma del Estado fue la crisis externa y fiscal de los ochenta que sintetizó las diversas situaciones y puso de manifiesto problemas estructurales asociados al sobredimensionamiento e incapacidad del sector público para responder al desafío planteado por el drástico cambio en el contexto financiero internacional. En líneas generales, los cambios realizados en el ámbito del rol económico del Estado pueden clasificarse en tres “generaciones”⁵.

Las reformas de *primera generación*⁶ se orientaron a la estabilización macroeconómica, la desregulación, la reducción del tamaño de la administración pública, la reforma tributaria, la privatización y la descentralización. El común denominador de casi todas es su clara intención de “reducir grasa” a nivel del sector público. En el ámbito de la política comercial se liberaliza el comercio exterior mediante bajas y unificación unilateral de aranceles combinada, en algunos casos,

⁵ Estas “generaciones” de reforma se definen a partir de su intensidad relativa y no según una secuencia temporal estricta.

⁶ Burki, Shahid J. y Guillermo Perry (1998): *Más allá del consenso de Washington. La hora de la Reforma Institucional*. Estudios sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Washington D.C.

con reformas aduaneras para fortalecer la fiscalización y el control de las recaudaciones. Hacia mediados y fines de los noventa sus resultados eran interesantes en la esfera macroeconómica y de inserción internacional pero dejaban bastante que desear en cuanto a la volatilidad de los equilibrios y la situación social.

Con tiempos e intensidad diversas, las reformas de *segunda generación* se encargaron de “generar músculo”, profundizando las anteriores y desarrollando las organizaciones públicas y mecanismos de gestión y control buscando resultados no sólo en el ámbito de la consolidación de los equilibrios macroeconómicos sino fundamentalmente en la mejora de la eficiencia de la administración pública. Estas reformas estuvieron generalmente focalizadas en el mejoramiento de la gestión pública, el desarrollo de los sistemas de regulación de servicios y la modernización de servicios sociales como educación, salud y seguridad social. En el ámbito de la fiscalidad se profundizaron las reformas tributarias y aduaneras creando en varios casos, organizaciones especializadas paralelas a los Ministerios de Finanzas (caso de la Superintendencia de Administración Tributaria en Guatemala). Por lo general, las aduanas permanecieron vinculadas a la administración tributaria reflejando un concepto de la aduana que asocia su misión con la recaudación en frontera. La política comercial se basó en la negociación de acuerdos comerciales a nivel bilateral y multilateral y, en el caso centroamericano, en una profundización de la integración regional.

Las reformas de “*tercera generación*” plantean una nueva redefinición del rol del Estado, caracterizada por un mayor pragmatismo y la superación de la visión reduccionista predominante en los enfoques anteriores. Estas reformas pueden tipificarse como aquellas que responden al desencanto con el “consenso de Washington”, cuyas recomendaciones no generaron el esperado crecimiento ni tampoco contribuyeron sustantivamente a reducir la pobreza. Se plantea el diseño e implementación de políticas activas para el desarrollo productivo, la inserción internacional y el combate a la pobreza, manteniendo los equilibrios macroeconómicos y las estrategias modernizadoras de la gestión pública. Un punto central de las reformas es su canalización a través de alianzas público-privadas que pasan a constituir uno de los ejes para el diseño e implementación de políticas y estrategias. La política comercial basada en acuerdos comerciales se profundizó, principalmente en el plano bilateral y regional, debido a los escasos resultados de la Ronda Doha en el plano multilateral.

Asociado al acceso a mercados que otorgan los acuerdos comerciales, las reformas de *tercera generación* enfatizan progresivamente las políticas de facilitación de comercio como una manera de reducir costos de transacción y aprovechar más efectivamente el mayor potencial de acceso a los mercados internacionales. La facilitación de comercio pasa progresivamente a formar parte de la misión de organismos públicos como las aduanas, que dejan de ser meros entes recaudadores y fiscalizadores para constituirse fundamentalmente en agentes facilitadores y de control de la seguridad de los intercambios internacionales.

La mayoría de los países latinoamericanos se encuentra en alguna parte del camino entre la primera y tercera generación, algunos –como Chile– con más éxito que otros.

Aún es prematuro realizar una evaluación global del proceso de reformas, principalmente las de *tercera generación*, pero es posible adelantar algunos elementos a partir de las experiencias disponibles.

- La dificultad para generar una visión de futuro consensuada lleva a la persistencia de visiones parciales que oscilan entre los que asumen que liberando mercados el problema está resuelto, y los que añoran más intervención y control por parte del Estado. A menudo, los cambios responden más a la necesidad del momento y por tanto no alcanzan la profundidad, cobertura y visión que ameritan los desafíos planteados. El aparato público funciona mejor pero sigue jugando el mismo juego tradicional y muchas veces se posterga la solución de los problemas.
- Sectores críticos para el bienestar colectivo como la salud, la educación y la seguridad social aún se debaten entre la estatización y la privatización, realizando cambios de carácter limitado en una u otra dirección pero sin resolver sustantivamente los principales problemas que aquejan a los usuarios. Las políticas son “activas” pero no en la dirección correcta pues no han resuelto los problemas de eficiencia y eficacia social que requiere el modelo global.

- Organismos estatales creados por y para la protección del mercado interno coexisten con otros orientados a promover los mercados globales y la inversión extranjera, persistiendo las penurias presupuestarias y los problemas de recursos humanos ya clásicos del gobierno.
- Se mantienen burocracias públicas innecesarias, por razones políticas y/o en aras de una supuesta justicia social que conduce a focalizar el rol de las agencias estatales en absorber el empleo que la economía no es capaz de crear.
- Los cambios en la legislación y/o la introducción de equipos computacionales modernos, no garantiza resultados si no cambian los incentivos. Por el contrario, la superabundancia de leyes, decretos y ordenanzas a menudo genera el incremento de la informalidad en la toma de decisiones. Análogamente, las computadoras por sí solas no resuelven el problema de la generación de información oportuna y veraz sino cuentan con sistemas bien definidos y personal calificado, bien entrenado y, sobre todo, bien pagado.
- Los mecanismos de regulación creados para los sectores y empresas privatizadas aún no han respondido cabalmente al desafío de la profundización de los mercados y la eficiencia en la asignación de los recursos.
- La liberalización del comercio internacional no ha sido acompañada de una modificación acorde de la misión y la estructura organizacional de los organismos reguladores ni tampoco de las políticas. Por ejemplo, en el caso de las aduanas, estas aún son consideradas en muchos países como ente recaudador más que como instrumento de facilitación de comercio. En otros casos, la baja de los aranceles derivada de las políticas comerciales y los acuerdos comerciales es reemplazada por barreras no arancelarias generando incoherencias en la política que por un lado facilita el comercio y por otro lo dificulta.
- Las políticas macroeconómicas y sectoriales rara vez enfatizan la problemática de su viabilidad institucional (y mucho menos, organizacional) considerando las instituciones como un dato pasivo que debería irse ajustando de manera más o menos automática. Esto genera sorpresas y resultados no satisfactorios que muchas veces son atribuidos a la ineficiencia de los funcionarios de turno y no al problema institucional.

En general, todos los problemas enunciados tienen relación con el desarrollo de instituciones y organizaciones compatibles con las nuevas realidades. La historia enseña que muchos programas de cambio han fracasado no por estar mal definidos, ni siquiera mal ejecutados, sino porque no eran viables en el marco institucional vigente y tampoco plantearon una estrategia para cambiarlo. Así, no es de extrañar que muchas políticas económicas y sociales queden enredadas en la intrincada maraña del aparato público y luego su fracaso se atribuya a la ineficiencia o mala fe de las autoridades. Ciertamente, aunque buena parte de los problemas es atribuible a errores de personas, no es posible atribuir la totalidad de los acontecimientos a esta línea causal, a riesgo de considerar “la estupidez como teoría de la historia”. El problema de fondo es que la economía es demasiado compleja para hacerla depender enteramente de la macroeconomía ni tampoco de los macroeconomistas. En la práctica, los procesos sociales conforman sistemas de alta complejidad y una dinámica casi nunca transparente que excede normalmente las pretensiones explicativas y curativas de las políticas macroeconómicas convencionales.

Desde nuestra óptica, en la actualidad el problema central del desarrollo latinoamericano, es la disparidad y desalineación entre el cambio institucional y el cambio organizacional. La mayoría de los países ha realizado importantes cambios en las reglas de juego (particularmente las formales) pero no ha logrado cambiar al mismo ritmo las organizaciones. Ello, a su vez, dificulta la consolidación y profundización del cambio institucional generando problemas que muchas veces son atribuidos a errores de los gobernantes.

En el ámbito institucional es particularmente relevante la *relación entre el cambio de reglas formales y la permanencia de reglas informales* que siguen proporcionando los principales sistemas de incentivo para agentes y organizaciones. La *informalidad* es parte de la historia latinoamericana y

debe ser considerada al diseñar marcos legislativos y reglamentarios de manera que estos sean efectivos en el cambio de los patrones de incentivo. De no ser así, las nuevas reglas formales serán muy posiblemente abandonadas o evadidas por los centros de decisión.⁷

Muchos países han realizado modificaciones globales y específicas en sus leyes, incluso a nivel constitucional, pero en contados casos estas reformas han logrado los resultados esperados y escritos en los textos legales. Nuestra proposición es que ello obedece en fuerte medida a dos factores: i) no se otorga suficiente prioridad al desarrollo organizacional requerido por los cambios, y ii) inexistencia y/o inoperancia de sistemas de incentivo inherentes a las nuevas reglas que superen efectivamente a los proporcionados por las reglas informales. Un buen indicador de la debilidad institucional de los países es la superabundancia y extensión de leyes y reglamentos, normalmente acompañada de serios problemas de gestión.

Así, el desafío de la *tercera generación* de reformas es aún más difícil que las anteriores pues involucra como eje central la adecuación entre desarrollo institucional y desarrollo organizacional. Ello implica la modernización del Estado y el desarrollo organizacional del sector público para contar con incentivos, mecanismos gerenciales y de control de gestión que respondan efectivamente a las realidades tecnológicas y del “negocio” público contemporáneo.

El hilo conductor para el tratamiento del desarrollo del sector público es la incorporación de la *innovación* como criterio central para el desarrollo organizacional e institucional. En efecto, la velocidad del cambio tecnológico, económico y social impone a las instituciones y organizaciones públicas la difícil tarea de mantenerse permanentemente actualizadas, a riesgo de quedar obsoletas. De allí que el concepto clave para concretar el proceso modernizador en un ambiente globalizado sea el de *innovación*, entendida ésta como la *detección, desarrollo y aplicación sistemática de nuevos conceptos, procesos y estructuras organizacionales al mejoramiento del desempeño*.

La liberalización comercial y la apertura externa característicos de la economía globalizada introducen progresivamente la necesidad de procesos más transparentes, igualitarios y eficientes, es decir, acordes con un Estado de derecho. En este ámbito, la modernización del Estado pasa a ser ya no solo un problema de equidad y justicia social sino también de competitividad sistémica. Sin embargo, no basta con aprobar leyes, crear organismos o aumentar el gasto, hay que lograr que esas acciones se traduzcan efectivamente en mejoras del bienestar estables y percibidas como tales por las poblaciones objetivo y por la opinión pública en general.

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

La reforma comercial es parte de la modernización del Estado a través de la institucionalidad económica y las organizaciones de clase mundial que es preciso desarrollar para hacer posible la internacionalización. En dicho contexto, la facilitación de comercio constituye un mecanismo fundamental para consolidar la alianza público-privada, desarrollar la institucionalidad pública (y privada), incrementar los beneficios del comercio internacional y consolidar la posición del aparato productivo nacional en las cadenas globales de valor.

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la facilitación de comercio es la simplificación y armonización de los procedimientos asociados al comercio internacional, considerando los procedimientos que rigen el comercio como los actos, prácticas y formalidades necesarias para

⁷ Burki y Perry (1998).

recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional. Esta definición sugiere una gran variedad de acciones, tales como los procedimientos de importación y exportación (por ejemplo, los trámites de aduana o de licencias); las formalidades propias del transporte; los pagos, seguros y demás exigencias financieras.

Entre los beneficios de la facilitación de comercio para la sociedad se podría mencionar la posibilidad de que la administración pública aumente su capacidad de pronóstico y transparencia, ayudando a recaudar más impuestos y tributos. La reducción del tiempo en los trámites y procedimientos se convierte en un importante beneficio para la sociedad, apoyando a la eficiencia de los servicios públicos y, a la vez, permitiendo la concreción de conceptos de *just-in-time*, logística y ahorros para las empresas, con aumento en la competitividad de las mismas y de la nación como un todo.

C. Gestión público-privada para el desarrollo exportador

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

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

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

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

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

II. La experiencia de El Salvador y Guatemala

A. Estrategias hacia la integración centroamericana y facilitación de comercio

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

En este lapso, era de esperarse resultados más alentadores. Sin embargo, la integración física centroamericana aún no funciona bien. Por ejemplo, si se toma en cuenta el hecho que un camión cruzando la frontera de México con Guatemala, podría tomarse entre 6 y 7 días para llegar a San José, Costa Rica, lo que representa demasiado tiempo. Si los trámites estuvieran simplificados, si los horarios de funcionamiento de las aduanas de frontera fueran idénticos y la delincuencia estuviera controlada, dicho viaje se podría hacer en forma más segura y en la mitad del tiempo.

Es necesario intensificar la aplicación de medidas de facilitación del comercio tales como mejorar la infraestructura de transporte y telecomunicaciones, armonizar el marco institucional y modernizar los sistemas informáticos vinculados al comercio exterior buscando, primero, la interconectividad entre los sistemas de los distintos entes públicos nacionales y luego entre aquellos de los distintos países de la subregión.

Con el fin de enfrentar esos desafíos, se puede señalar algunas acciones en curso que apoyan el desarrollo y la implementación de las tecnologías de información y comunicaciones, que buscan agilizar los trámites y procedimientos aduaneros y fito-zoosanitarios, modernización de aduanas y pasos fronterizos proyecto BID-FOMIN/USAID/BCIE/SIECA.⁸ El principal objetivo del proyecto, desarrollado en el marco del Plan Puebla Panamá (PPP), es diseñar e implantar un procedimiento estándar e informatizado para el tránsito internacional de mercancías, bajo una declaración única para todos los organismos de control y un procedimiento operativo común en las fronteras de los ocho países

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo Multilateral de Inversiones/United States Agency for International Development/Banco Centroamericano de Integración Económica/Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

(Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá). El costo de este Proyecto asciende a 3.015.000 de dólares, financiado en un 66,8% por el BID; en un 29,9% por USAID/BCIE; y en un 3,3% por SIECA. Los siguientes son los porcentajes del costo total del proyecto: la coordinación y divulgación corresponde a un 7%; la preparación y diseño a un 38%; la informatización a un 41% y otros gastos a un 15%.

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

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

A modo de ilustración de experiencias positivas en materia de facilitación del comercio e integración aduanera en Latinoamérica, cabe destacar los esfuerzos realizados en los últimos tiempos por El Salvador y Guatemala. En los puntos siguientes se presenta algunos aspectos de la situación en estos países, considerando el estado de los procedimientos, las mejoras realizadas, los problemas y algunas recomendaciones⁹.

B. El Salvador

Para graficar la situación actual de El Salvador en materia de facilitación de comercio se consideran tres aspectos centrales: los procesos asociados al comercio exterior, los principales cambios y reformas, los problemas y algunas recomendaciones para resolverlos.

1. Los procedimientos de comercio exterior

La documentación requerida para las importaciones y exportaciones en el mercado regional es de seis documentos, mientras a nivel del resto del mundo es de ocho. Los principales documentos son los siguientes:

- Factura.
- Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA).
- Declaración de mercancía (cuando el producto va fuera del área centroamericana).
- Lista de embarque.
- Carta de porte (manifiesto de carga o guía aérea)..

⁹ La presentación se basa en opiniones recopiladas en reuniones con los diversos actores de los países y en el trabajo realizado en el proyecto CENPROMYPE/CEPAL/GTZ coordinado por Marco Castro y publicado por CEPAL (Ver Castro, Marco(2009): *Diagnóstico y propuestas para el mejoramiento de los procesos de logística y Centroamérica y Panamá*. CEPAL/DCIL, Santiago de Chile. LC/W.301.

- Permisos de salud/cuarentena (según la naturaleza del producto exportado).

Las instituciones que intervienen en los procesos de comercio exterior son el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Hacienda. (Dirección General de Impuestos Internos, Dirección General de Aduanas) y el Banco Central de Reserva de El Salvador (Centro de Trámites de Exportación -CENTREX).

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

El uso de un agente aduanero para realizar los trámites de exportación no es obligatorio pero los exportadores deben estar inscritos en el registro que mantiene el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) cuyo objetivo es centralizar, agilizar y simplificar los trámites de exportación. El registro es inmediato y automático. El CENTREX ha publicado los requisitos para obtener el registro¹⁰.

Los exportadores deben registrar una "solicitud de exportación" en el CENTREX, independientemente del producto en cuestión. Para ello, pueden usar el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) disponible en Internet¹¹. SICEX es la ventanilla única que interconecta a los exportadores con el CENTREX, la Aduana y las demás instituciones gubernamentales involucradas en los trámites de exportación. El registro de la solicitud de exportación mediante Internet es inmediato y automático. Es necesario presentar a la Aduana ejemplares impresos de la declaración de mercancías, factura y documentos de transporte a fin de completar el trámite de exportación.

Según las autoridades, el despacho en aduana de la mercancía de exportación que no requiere revisión física es prácticamente inmediata. La Aduana realiza revisiones físicas o documentales en función del nivel de riesgo de la mercancía. La proporción de las exportaciones sometidas a revisión física es del 4,3 por ciento.

2. Principales reformas y mejoras

La principal reforma es la modificación del CAUCA (Código Aduanero Uniforme). La última modificación fue suscrita en San Salvador, El Salvador, el 25 de abril de 2008 y está vigente para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; pendiente su aprobación legislativa para Costa Rica en donde se rige el Segundo Protocolo al CAUCA del 27/04/2000, en tanto la Asamblea Legislativa aprueba la Resolución N°223-2008¹².

Esta última modificación del CAUCA entro en vigencia el 25 de agosto de 2008 con el objetivo de homologar los procedimientos de aduana en Centroamérica. Dicho instrumento fue firmado por los Directores Generales de Aduanas, en reunión realizada los días 5 y 6 de diciembre de 2007, en El Salvador y ratificado por los Ministros de Integración Económica de Centroamérica, COMIECO.

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

Contempla el desarrollo de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), como parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías, que cumple con las normas equivalentes de seguridad de la cadena logística. Además de contemplar, procedimientos, metodología y técnicas para la

¹⁰ Ver http://www.centrex.gob.sv/scx_html/requisitos_registro_exportador.html.

¹¹ Ver CENTREX (2009), Manual de usuario para autorizar exportaciones mediante el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), noviembre. Consultado en: <http://www.centrex.gob.sv>.

¹² Información actualizada a agosto 2009, con fuente de SIECA [en línea] <<http://www.sieca.org.gt/site/Cache/1799000003078/1799000003078.swf>>

gestión de riesgo, que permiten al Servicio Aduanero contar con la información necesaria para lidiar con movimientos o mercancías que plantean un riesgo, entre otros aspectos importantes.

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

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

El principal esfuerzo de COFACECA¹³ es tratar de emigrar estos sistemas electrónicos a los otros países, como Honduras. Sin embargo no todas las empresas utilizan la transmisión electrónica de formularios, todavía hay muchos empresarios que llegan a hacer sus operaciones a frontera.

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

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

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

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

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

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

El programa PACE lo implemento Aduana. Se inició en el 2008 como piloto y ya hay 6 empresas calificadas y 5 en proceso; 11 de una lista de más de setenta empresas que están esperando su

¹³ Comisión de Facilitación de Comercio Centroamericana, auspiciada por la SIECA.

calificación. Típicamente estas son empresas grandes, aunque también se espera calificar empresas pequeñas, se ha hecho un apartado para calificarlas.

3. Principales problemas

A criterio de los empresarios los procedimientos son complejos, se pide una cantidad exagerada de documentos y los transportistas deben pasar varias ventanillas entregando un mismo documento. Especialmente los procesos de importación son más complejos, al grado que algunos empresarios presentan 10 días antes la documentación para prevenir demoras. Los procedimientos se complican por la falta de coordinación entre los actores involucrados en el proceso. Esta problemática es referida a un “celo institucional” que genera confusión sobre los procedimientos y pagos. Entre los problemas se señala a la Policía, que detiene los vehículos sin tomar en cuenta el tiempo en tránsito y esto ocasiona el pago de multas.

RECUADRO 1 PROBLEMAS RELACIONADOS CON PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS

- Gestión de riesgos: la selectividad roja es alta.
- Conflicto entre CAUCA y Ley de Zonas Francas.
- Problemas del sistema y sus enlaces, especialmente entre CENTREX y Aduanas.
- La permisología en el arancel esta desactualizada, se exige permisos a productos que no lo necesitan.
- Los trámites de multa son lentos y retrasan la importación.
- Horarios distintos en diferentes instancias (Aduanas, Ministerio de Salud).
- Los códigos arancelarios en el SAT (Administración Tributaria) no están armonizados con las demás instituciones y esto trae como consecuencia el atraso de la documentación.
- Falta de Infraestructura y equipo adecuado para revisión física.

Fuente: Castro (2009).

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

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

La Comisión Intergremial para Modernización de Aduanas (CIMA) ha mantenido un foro permanente durante más de ocho años, en donde se conocen problemáticas específicas, se proponen y discuten soluciones conjuntas entre el sector público y el sector privado. Los agentes de aduana participan en la CIMA pero los procesos de modernización tienden a eliminar a los intermediarios con lo que los agentes deberán evolucionar de simples tramitadores a asesores comerciales. Aunque la Dirección General de Aduanas (DGA) ha estado trabajando en desarrollar mecanismos de apoyo, no

hay acciones específicas para MIPYMES pero hay apertura a colaborar con las instituciones que las representan, incluyendo apoyar la creación de oficinas para trámites a MIPYMES.

Se identifican problemas en el nivel de conocimiento de los empresarios sobre los requisitos y la utilización de los mecanismos de apoyo. Al respecto, se señaló que muchas veces los empresarios solicitan información cuando ya están en frontera, lo cual causa retrasos y complica el proceso. Los empresarios no utilizan los servicios que ofrece la DGA como es el mecanismo de consultas previas en el Departamento Arancelario y la Unidad de Atención al Usuario. Debido a este tipo de problemas, algunas gremiales realizan eventos informativos y programas de capacitación, pero usualmente hay baja participación de la pequeña empresa, quien participa mas es la gran empresa.

Los empresarios de pequeñas empresas trabajan mucho con consolidadores de carga, de tal forma que el transportista hace su declaración de mercancía en forma física y no electrónica. Al llegar a frontera si hay algún problema la multa le corresponde al empresario. Uno de los problemas comunes es la clasificación de la mercancía. El agente aduanal hace una clasificación que coloca en el FAUCA y la declaración de mercancías, pero al llegar a aduanas se tienen problemas al verificar dicha clasificación. También es usual que las MIPYMES deban contratar un agente aduanal en el país de destino de sus exportaciones, dado que la principal problemática de procedimientos se da en el país de entrega.

Respecto al personal de aduanas hay problemas derivados de la inflexibilidad y falta de experticia de algunos funcionarios que muchas veces hacen mal uso de su capacidad de discrecionalidad. En este sentido, a pesar de que el CAUCA es un buen instrumento, su interpretación queda sujeta a la discrecionalidad del oficial aduanero. En materia de capacitación, hay vacíos a nivel de personal ligados también a una limitada oferta educativa nacional en temas de logística y aduanas. Por ejemplo, se ha logrado capacitar personal en valoración aduanera, pero dicho tema es especializado y lo conocen solo algunos técnicos. Estas limitantes se complican ante una mentalidad de fiscalización y no de facilitación, donde uno de los actores clave es el administrador de aduanas quien muchas veces no colabora en resolver problemas que le competen.

RECUADRO 2 PROBLEMAS DE PERSONAL TÉCNICO

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

Fuente: Castro (2009).

4. Algunas recomendaciones

- Operacionalizar más el CAUCA, evitando discrecionalidades por parte de los funcionarios.
- Estandarizar los requisitos para exportación e importación para que sean los mismos desde Guatemala hasta Panamá. Realizar homologación de todos los procedimientos y requisitos, de tal forma que un permiso de un país de origen sea válido al de destino y viceversa.
- Definir mecanismos que apoyen a las MIPYMES exportadoras, que no detengan el embarque basándose en su historial exportador o por medio de mecanismos de garantías como el desarrollo de fianzas. La implementación de PACE para MIPYMES es una buena opción.
- Declaración simplificada para el comercio transfronterizo. Actualmente no hay un marco legal que facilite el comercio transfronterizo, lo cual es una limitante si se considera que el 13% de la población en Centroamérica vive en zonas fronterizas, y hay limitantes para promover el comercio en dichas regiones.
- Continuar con la ampliación de procedimientos electrónicos. Los empresarios mencionaron la importancia de contar con un único manifiesto electrónico, y dejar de requerir documentos en forma física. Todavía muchas de las actividades en las ventanillas son manuales, se busca migrar una mayor cantidad de trámites por vía electrónica, sin embargo es importante que las MIPYMES participen para conocer las implicaciones que tienen los nuevos procedimientos.
- La coordinación interinstitucional es un área donde se debe continuar trabajando.
- Difusión de los mecanismos de apoyo a las MIPYMES para facilitación del comercio.
- Creación de una ventanilla para MIPYMES, que apoye con capacitación en logística, desde procesos de exportación hasta facilitación de negocios.
- Sistema de alerta regional. Es necesario contar con un mecanismo regional que provea información actualizada sobre los cambios de requerimientos que realizan los países. Un sistema de alerta como el modelo europeo podría ser útil para la región. Actualmente, si hay un cambio de procedimientos el empresario se informa por medio de un agente aduanal del país de destino o al tener problemas en la frontera.
- Creación de consorcios para exportar. Agrupar a las MIPYMES para facilitar procesos de exportación a mercados comunes, es un mecanismo que puede ser muy útil para las pequeñas empresas.
- Asociaciones de MIPYMES deben acercarse a la DGA. Esto implica promover un acercamiento entre los usuarios y el servicio aduanero que puede significar una importante retroalimentación mutuamente beneficiosa.
- Utilizar la institucionalidad existente a nivel de país y región enfatizando temas asociados a las MIPYMES. Existen mecanismos que abordan las problemáticas del comercio a nivel de región y más que crear nuevas instancias habría que aprovechar mejor las existentes como la COFACECA a nivel regional, CONAFACIL en Guatemala, CEIMSA en Honduras, CIMCO en Nicaragua y en Costa Rica, BUCE. Hay comisiones para facilitar el comercio en todos los países y a partir de allí se podría generar un observatorio sobre la problemática MIPYME en el comercio regional.
- La ventanilla única para importaciones es una buena opción para facilitación del comercio. Si se pueden fusionar las ventanillas de exportación e importación, vinculadas regionalmente se tendrían muchos avances en la facilitación del comercio regional. Más adelante se podría pensar en una ventanilla única a nivel regional.
- Un mecanismo de apoyo sería contar con un centro de transmisión para FAUCAS, evitando así que cada MIPYME tenga que hacer el proceso y proveer información especializada.
- Establecimiento de estándares educativos en materia logística, junto con el establecimiento de capacitaciones masivas.

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

C. Guatemala

Al igual que en el caso de El Salvador, la situación de la facilitación de comercio en Guatemala se presentará en base a cuatro aspectos centrales: los procesos asociados al comercio exterior, los principales cambios y reformas, los problemas y algunas recomendaciones para resolverlos.

1. Procedimientos de comercio exterior

La documentación requerida para las importaciones y exportaciones en el mercado regional es de seis documentos, mientras a nivel del resto del mundo es de diez. Los principales documentos son los siguientes:

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

En lo relacionado a las instituciones que intervienen el proceso, los trámites de exportación se hacen con la ventanilla única (VUPE) que administra AGEXPORT. Los trámites de exportación se pueden realizar por Internet desde hace 5 años, lo cual ha facilitado los procedimientos. El agente aduanal no se utiliza para exportaciones, solo en la liquidación de la póliza pero no para Centroamérica, esto depende del lugar de destino. Para las exportaciones a Centroamérica, el tiempo de proceso es de menos de una hora.

2. Principales reformas y mejoras

Uno de los aspectos más destacables en el mejoramiento de los procesos de exportación es la experiencia de la Ventanilla Única de Exportación (VUPE), operada por la Asociación de Exportadores (AGEXPORT) mediante delegación del Ministerio de Economía (MINECO), en una clara demostración de cooperación público-privada.

Los empresarios resaltan mucho el servicio recibido por AGEXPORT en la VUPE planteando beneficios como los que se listan a continuación:

- Operación 24 horas al día. Todos los procesos se han sistematizado de forma que el empresario tenga la facilidad de poder emitir y hacer sus trámites desde su oficina el día que quiera y a la hora que quiera, el sistema no tiene limitación de tiempo. De todas las operaciones remotas el 50% se hace fuera del horario de oficina, de noche o los domingos.

- Concentración de servicios. Todos los procesos de exportación están dentro de la VUPE, desde la emisión de un certificado o un requisito sanitario, fitosanitario (los de salud son los únicos que no están incluidos). La VUPE tiene delegada la firma para los certificados de origen y cuenta con representantes del Ministerio de Agricultura, SAT, INCAS, Cámara de Comercio, y Ministerio de Economía.
- Costos competitivos. La ventanilla cobra en promedio \$5 por cada transacción, y no por volumen o valor exportado. La operación de la ventanilla es sin fines de lucro y los ingresos generados se reinvierten. El costo del software para hacer las transacciones electrónicas se eliminó hace 4 ó 5 años.
- No se requiere agente aduanal. Para exportaciones las empresas no requieren un agente aduanal, ellas deciden si hacen sus trámites directamente en ventanilla o contratan un agente que le haga los trámites. Sin embargo, el agente aduanal tiene costos mucho más altos que son entre \$25 y \$35 en promedio,
- Operaciones remotas. El formulario para las exportaciones (FAUCA) se genera electrónicamente, aproximadamente el 94% ó 95 % de las operaciones son remotas, es decir las hacen los empresarios desde sus oficinas.
- La ventanilla se está integrando con El Salvador y Honduras. Con El Salvador inclusive se adoptó desde el 2008 que las exportaciones a dicho país se pueden pagar los impuestos por medio de banca electrónica (transferencias electrónicas) y a través de validaciones electrónicas con Hacienda o con la SAT de Guatemala. Ya no hay pago de impuestos en frontera para pasar la mercancía.

En el ámbito de la modernización de aduanas y su integración regional también es posible destacar importantes mejoras:

- Nuevo código aduanero aprobado el 2008 que se aplica en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El nuevo código aduanero a criterio de personal de la SAT “contiene nuevas figuras para el despacho aduanero que están desarrolladas en el reglamento con bastante precisión. Todos los procedimientos estas debidamente armonizados dentro del código y desarrollados en el reglamento de forma tal que se trata de que sea lo más simplificado posible y que se pueda despachar la mercancía rápidamente haciendo uso fundamentalmente de la transmisión electrónica de la información.”
- Fortalecimiento de las aduanas integradas¹⁴ para formar ventanillas únicas de tramite en las aduanas para importación y exportación.
- Fortalecer la transmisión electrónica utilizando un nodo regional. Generalmente las exportaciones las PYMES las hacen al amparo del Formulario Aduanero Único Centroamericano al ser productos generalmente con mayor contenido local, lo cual facilita su exportación regional y es más eficiente la transmisión electrónica de los formularios. Se busca no hacer la transmisión de país a país sino la transmisión a un nodo regional.
- Favorecer las resoluciones anticipadas y las declaraciones provisionales. En el marco del FAUCA Y RECAUCA se puedan generar declaraciones anticipadas y declaraciones provisionales. La MIPYME puede solicitar una resolución anticipada sobre su

¹⁴ Aduanas Integradas: una frontera común entre 2 países operan funcionarios de aduanas bajo un procedimiento continuado para facilitar el despacho de mercancías privilegiando la única parada de medio de transporte en la aduana de ingreso, pues la aduana de salida no hace ninguna tramitación. Aduana Yuxtapuesta: es un modelo de integración más sofisticado que es como el que opera en aduana en donde honduras a desaparecido, se ha ido a operar bajo un sistema de ventanilla única de tramite en donde están en un mismo espacio todas las autoridades de aduana, migración, CODETENA, Policía, todos los que tienen que ver con administración aduanera y en un solo procedimiento interno realizan el despacho de la mercancía mediante la actuación de cada uno de los funcionario de las dependencias que tienen alguna competencia en el despacho que se está realizando.

exportación para evitar problemas en frontera, así también si una mercancía de importancia le hace falta algún requisito o cuando no está toda la información se pueden despachar con una declaración provisional, pero requiere de la transmisión electrónica de la información.

- Impulso de sistemas informatizados para gestión de riesgo. A través de parámetros que se introducen al Sistema Automatizado de Riesgo, el sistema pueda decir en qué casos una mercancía va a ser sujeta a alguna verificación física o documental o sencillamente va a salir de la custodia aduanera sin ninguna verificación. Según fuentes de la SAT este sistema está implementado por el momento en México y en Honduras cuando se implementó el sistema estaba más o menos al 85% de mercancía verificadas y un 15% salía sin problemas, ahora esto se ha invertido el 85% tiene luz verde.
- Estandarizar el tránsito aduanero bajo una modalidad: tránsito aduanero terrestre que podría incluir una Declaración Única de Tránsito (DUT). Esto se realiza en el marco del proyecto para Modernización de Pasos Fronterizos, como proyecto piloto lo que se trabaja a través de las comisiones técnicas es el régimen de tránsito aduanero internacional al amparo de la resolución 652001 del reglamento sobre el régimen de tránsito aduanero internacional.
- El “Arancel Informatizado Centroamericano” (AIC) desarrollado en el marco del proyecto de la Unión Aduanera gestionado por SIECA con el proyecto de la Unión Europea (CONSUAC). En el AIC se busca concentrar todas las tarifas arancelarias, toda la parte impositiva más los impuestos internos que una mercancía tiene que pagar en el país de destino de las mercancías donde serán usadas o consumidas y más todas aquellas regulaciones no arancelarias, entre ellas permiso o autorizaciones previas que requiere esa mercancía de acuerdo a la naturaleza del producto.

3. Principales problemas

En el ámbito de sistemas y procedimientos no se identificaron mayores problemas aunque se mencionó la importancia de la coordinación entre instituciones a nivel local y regional. El fortalecimiento institucional es importante, y una adecuada utilización de los recursos. Se mencionó la firma electrónica, cuya ley está en vigor desde hace algún tiempo pero todavía no se ha incorporado al sistema. No se puede crear instrumentos que luego no se utilizan.

Los procesos de exportación que requieren permisos fitosanitarios, incluyendo permisos específicos del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud tanto para exportación como para importación. Estos son los procedimientos en los cuales se identifican más problemas. Los permisos especiales dependen de otras terceras instituciones, aun con reconocimiento mutuo entre Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, los cuales pueden ser asociados más proteccionismo que al control para el cual se supone fueron creados.

En general, los temas no arancelarios son más difíciles que los arancelarios, pues cada país la sigue manejando según su criterio y a veces arbitrariamente. Así, para la obtención electrónica de permisos fitosanitarios las empresas tienen que cumplir algunas condiciones, por ejemplo tienen que contar con la revisión que pide el Ministerio de Agricultura a través del programa de PIPA que es el trabajo de inspección ambiental.

La obtención de los permisos especiales se complica por la falta de comunicación entre instituciones. Se señalan problemas de comunicación entre el Ministerio de Salud y la SAT. La SAT pone unas barreras y el Ministerio de Salud otras, por ejemplo hay ciertas exoneraciones para materias primas, el Ministerio de Salud las autoriza pero la SAT requiere un dictamen dado por el Ministerio de Salud, el cual es revisado por el superintendente. Este proceso puede llevar un mes y se paga por la carga en bodega. En la práctica, la exoneración no existe porque se termina pagando en costos de almacenamiento.

La institucionalidad de apoyo a las MIPYMES debe ser mejorada. Estas están aisladas, en parte porque dentro de las asociaciones y gremiales tienen un peso importante las grandes empresas y en parte también porque los empresarios de las MIPYMES no se involucran adecuadamente en las mesas de trabajo, actividades de apoyo y capacitaciones.

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

La información y la capacitación para las MIPYMES es insuficiente. Esto es en alguna medida responsabilidad de los mismos empresarios al no estar adecuadamente informados y capacitados. Los empresarios de las MIPYMES necesitan conocer aspectos de su negocio de comercio exterior tales como la formulación de sus productos, su porcentaje de materia prima importada, la clasificación arancelaria, etc. Un agente aduanal clasifica un producto donde mejor le parece y un funcionario fiscal tiene un criterio de pago de impuestos y favorece otra clasificación. Los empresarios pueden ser fortalecidos para conocer mejor los procedimientos en su país y sus mercados destino, los costos de los servicios, la armonización de los sistemas, etc.

En el ámbito del personal técnico, se plantea la existencia de problemas por el nivel de capacidades del personal de aduanas, lo cual en algunos casos es justificable por la diversidad de productos y el nivel de especialización requerido. Sin embargo además de existir problemas de capacidades se considera que la actitud del personal de aduanas no facilita la solución de problemas, más bien existe una actitud de culpa o acusación hacia los empresarios. La SAT reconoce las limitantes de capacidades y plantea que:

- i) Se ha trabajado mucho en mejorar las capacidades del personal para lo cual se está utilizando la Escuela Aduanera.
- ii) El desarrollo de sistemas electrónicos y mejora de procedimientos ha ayudado a disminuir los problemas con personal de aduanas.
- iii) Existe un mecanismo por medio de las comisiones técnicas para abordar problemas de discrecionalidad de los funcionarios y trámites aplicados. La comisión técnica da su opinión sin embargo el reglamento tipifica infracciones pero no sanciones, es decir se tipifican las fallas pero no se sancionan, cada país de acuerdo a sus legislaciones internas sanciona la infracción.
- iv) Hay resistencia de los funcionarios en los puertos fronterizos a los cambios generados, dicha resistencia genera típicamente problemas en el inicio de los nuevos procedimientos.

Se reconoce que hay problemas de infraestructura, pero se han hecho mejoras y en muchos casos los empresarios se han acostumbrado a las limitaciones, como calles de acceso, puentes angostos, espacios limitados para estacionamiento de camiones, etc. El principal señalamiento en infraestructura son las áreas de inspección, porque en algunos casos las limitaciones de espacio llevan a dañar la mercadería o productos especiales como medicinas que al ser abiertos los embalajes se tienen problemas con los compradores.

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

El tema de corrupción está vinculado a la discrecionalidad del funcionario y al involucramiento de personal ya que “mientras más gente esté involucrada, más corrupción y más engorroso el asunto.” Este problema impacta más al momento de cruzar la frontera.

4. Recomendaciones principales

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

Se podrían tener mejoras mediante la unificación de las operaciones de las ventanillas de exportación a nivel centroamericano de tal forma que en cada proceso de exportación la ventanilla del país de tránsito o destino reciba los documentos de requisitos tributarios. En este sentido se está impulsando la creación de un Foro Regional de Ventanillas Únicas, que incluya no solo Centroamérica, sino también parte del Caribe y de ser posible México, aunque este último país posee un sistema más complejo. A la fecha, se ha hecho una propuesta al Ministerio de Economía y la USAID que cuenta con fondos en el marco del Acuerdo CAFTA-DR para crear este Foro. Inicialmente se propone hacer un análisis del estado de las ventanillas, ver qué puntos son los que se necesitan mejorar más rápidamente en un país u otro, y empezar a subir esos niveles de eficiencia y tratar de homologar todos los servicios y los que están más desarrollados ofrecer ayuda a los que no están tan desarrollados. Es decir un apoyo mutuo basado en el intercambio de información y la cooperación.

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

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

En lo relacionado a los mecanismos de apoyo a las MIPYMES ya mucho trabajo pendiente a nivel de la región. Algunas de las recomendaciones planteadas son:

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

- Las ventanillas únicas para importaciones pueden ayudar a las MIYMES para conocer requisitos especiales y su cumplimiento. Existen ventanillas únicas para exportación, lo que facilita la gestión del proceso en el país de origen, pero ya existe en El Salvador una ventanilla para importación. La idea es contar con una ventanilla que facilite al exportador la obtención de permisos o autorizaciones en el país de destino, permitiendo enlazar a tiempo real cada una de las instituciones, para que el exportador presente su declaración y obtenga una autorización previa en un solo lugar.
- Desarrollo de centros de apoyo para facilitación del comercio para MIPYMES. Se pone como ejemplo los transportista que cuentan con su propio centro de transmisión para las declaraciones de tránsito de sus afiliados, esto les permite ahorrar costos y agilizar procesos. En dichos centros se completa la declaración de tránsito internacional y el manifiesto de tránsito y luego lo transmiten a la aduana de manera tal que cuando llegan a la frontera toda la información está ahí y la aduana con una pequeña verificación le da el despacho, esta situación no es en todos los países, se tiene en Guatemala, El Salvador, Costa Rica pero no se da en Honduras. Se cobra por cada transmisión y operación.

Para la capacitación de personal se refiere a la operación de la Escuela Centroamérica Aduanera Tributaria (ECAT) que opera en Honduras y da cursos regionales para todos los servicios aduaneros y tributarios de la región. Empezó a funcionar en el 2006 como parte de un proyecto de la Unión Europea, se ha sostenido con recursos del proyecto pero a partir de 2010 deberá conseguir otra fuente de financiamiento.

D. Integración del comercio fronterizo de Guatemala y El Salvador

Hasta el mes de marzo del 2004, para obtener la autorización de ingreso de mercancías de El Salvador a Guatemala y viceversa, los exportadores de cada país debían realizar los trámites del Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA) en las fronteras de entrada de cada país. La información debía ser digitada por funcionarios de cada aduana y posteriormente el sistema informático calculaba los impuestos a pagar.

A partir de abril del 2004, gracias a la interconexión de sistemas informáticos SEADDEX y SICEX de ambos países, el exportador obtiene los documentos en un tiempo promedio inferior a 5 minutos. Cuando el transportista llega a las fronteras integradas entre El Salvador y Guatemala, los funcionarios de aduanas ya no digitan la información. El tiempo promedio de espera es de 30 minutos y no hay cobros asociados a este servicio.

El FAUCA representa una importante medida de facilitación para la Unión Aduanera Centroamericana que consiste en un formulario de exportación de uno de los países de la subregión que se convierte automáticamente en un formulario de importación para el país de destino (en la actualidad es utilizado solo por El Salvador y Guatemala). Asimismo, proporciona de forma anticipada la información necesaria para realizar el pago de los tributos a los que están afectas las mercancías.

Cabe destacar que, a pesar de la diferencia de los sistemas informáticos de El Salvador y Guatemala se ha logrado una plena integración apoyada primero, por una decisión y voluntad política presidencial y luego por la aplicación de técnicas modernas como el Extensible Markup Language (XML)¹⁵ que facilitó mucho dicha integración. Esto hace suponer la factibilidad de la interconexión entre estos dos países con Honduras, que también utiliza una versión reciente de SIDUNEA¹⁶ y ya posee todas sus aduanas integradas. Esto también sería posible para el caso de Nicaragua que utiliza el mismo sistema aduanero informático, pero aún no posee sus aduanas integradas.

¹⁵ Véase más detalles en CEPAL, Boletín FAL, No 220. Santiago. Diciembre, 2004.

¹⁶ Sistema aduanero promovido por la UNCTAD.

A modo de resumen, las instituciones vinculadas al comercio internacional tienen sus propios sistemas, varios de ellos obsoletos y con plataformas incompatibles entre sí. También se observa mucha dificultad de coordinación entre los entes públicos, en varios casos debido a celos institucionales. Para los países centroamericanos con menor grado de desarrollo informático, sería recomendable comenzar a desarrollar un sistema integrado, mediante la aplicación del concepto Ventanilla Única (Boletín FAL, 2004). Esto requiere de voluntad y decisión política del más alto nivel, como también la participación proactiva de todas las partes interesadas en las operaciones de comercio exterior.

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

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

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

En el punto anterior quedaron claros varios de los elementos de situación de El Salvador y Guatemala en el tema de facilitación de comercio, confirmándose los señalamientos iniciales al respecto. Por una parte, hay una intensa actividad tanto al interior de cada país como en la interacción entre ellos. La participación privada en ambos casos es importante como también el hecho de que se reconoce ampliamente las ventajas de la cooperación y coordinación entre los sectores público y privado tanto al interior de cada país como en la interacción. En este contexto hay avances evidentes y destacables prácticamente en todas las materias relacionadas con la facilitación de comercio entre ambos países. En particular, el tema de la Unión Aduanera aún no está totalmente culminado pero su concreción efectiva es inminente, requiriendo un último esfuerzo conjunto de ambos países para convertirse en realidad, constituyendo un importante antecedente para el resto de la región.

Por otra parte, se reconoce también la necesidad de consolidar y profundizar las reformas, corrigiendo errores y problemas que se han presentado en el propio proceso o que preexistían y aún no han sido subsanados satisfactoriamente. Las principales áreas a mejorar se relacionan con los procedimientos, las estructuras institucionales y la formación de los recursos humanos tanto en el ámbito público como privado. En general, se reconoce la fragmentación de los esfuerzos y por tanto la necesidad de coordinarlos y articularlos.

Esto valida el planteamiento inicial respecto a la necesidad de privilegiar el análisis estratégico para sistematizar, orientar y potenciar los esfuerzos en marcha. Se propone, en tal sentido, realizar una actividad con participación público-privada a partir de la iniciativa de los dos países para establecer un marco estratégico de orientación, coherencia y control para fortalecer la competitividad reduciendo sustantivamente los costos de transacción asociados al comercio exterior bilateral y, al mismo tiempo, extender dichos beneficios al resto de la región y al comercio con otras regiones. Se podría, por ejemplo, fijar una meta de reducción de costos de 5% anual sobre la base de un conjunto de indicadores que los actores deberían identificar, desarrollar y asumir como parte del compromiso en un 5%, en un período de 6 años ¹⁷.

¹⁷ La idea inicial del proyecto corresponde a la ANDI, afiliada a FECAICA; sería óptimo contar con la participación protagónica de CENPROMYPE y SIECA, además de las aduanas y otros organismos de los países (como CONAFACIL, en Guatemala). La meta de 5% es meramente ilustrativa ya que esta debe ser resultado de la discusión entre los propios actores.

El esfuerzo se justifica plenamente solo considerando que las demoras y altos costos en que incurren las empresas (principalmente las PyMES) por procedimientos, normativas y trámites engorrosos muchas veces pueden superar largamente los beneficios de la baja arancelaria de los acuerdos de libre comercio. El Banco Mundial ha realizado varias estudios que corroboran esta aseveración.

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

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

A. Objetivos y actividades

1. Objetivos

- Diseño e implementación de un Plan de Acción para la Facilitación de Comercio orientado a consolidar y fortalecer la relación binacional de comercio entre El Salvador y Guatemala.
- Identificar requisitos y materias pendientes para la consolidación de la Unión Aduanera entre ambos países e incluirlas como prioridades del Plan de Acción.
- Incorporar la perspectiva de facilitación de comercio en el diseño e implementación de la política comercial y las estrategias de inserción internacional como un factor clave para el incremento de la competitividad sistémica de ambos países.
- Consolidar y profundizar la interacción entre gobiernos, empresarios y sociedad civil en el marco de los esfuerzos para incrementar la productividad y reducir costos de transacción derivados de los procedimientos, estructuras y recursos humanos involucrados en la gestión del comercio exterior.

2. Actividades

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

- Estudios técnicos basados en tres líneas de trabajo: i) estimación de costos de transacción del comercio exterior tanto a nivel de cada país como en el comercio binacional, ii) análisis de procesos y procedimientos de comercio exterior tanto a nivel de cada país como en el comercio binacional identificando cuellos de botella y posibles acciones para resolverlos¹⁸ iii) evaluación de experiencias y buenas prácticas regionales y extra regionales.
- Taller de análisis estratégico. En base a los resultados de los estudios anteriores y la experiencia de los actores, se realizaría un análisis de las posibilidades reales de la subregión, como base para generar una visión, determinar los factores críticos a abordar y

¹⁸ Ver ESCAP (2009)

establecer objetivos generales para el horizonte del Plan así como los criterios para medir desempeño y resultados. Participan representantes de asociaciones industriales, organismos regionales y sector público. En el primer taller se conforma un Comité de Coordinación del Plan integrado por representantes de los diversos sectores con un total de miembros no superior a nueve. Este taller se realizaría con la participación de representantes de ambos países e invitados especiales en temas considerados clave.

- Talleres nacionales de análisis estratégico para generación de metas, estrategias y acciones (Planes Nacionales). En base a las directrices del taller anterior, se realizan talleres nacionales donde se fijan metas específicas, estrategias y acciones para alcanzar los objetivos. Se define también un cronograma de implementación y grupos de trabajo encargados de ejecutar y/o catalizar las estrategias y acciones; además, se proponen indicadores para medir el desempeño .
- Reuniones de trabajo del Comité de Coordinación para conocer los Planes Nacionales y establecer los criterios de control y medición del desempeño en base a dichos planes. Debiera establecerse también un cronograma de reuniones del Comité, una periodicidad para evaluar desempeño a nivel de los planes nacionales y un mecanismo para evaluar los resultados al cabo de un período de maduración de acciones considerado prudente. Esta evaluación de resultados debiera ser realizada por una empresa independiente contratada para tal efecto.
- Taller de presentación del Plan de Acción con participación de representantes de ambos países. En esta actividad debería formalizarse el compromiso para la ejecución efectiva del Plan, incluyendo su evaluación periódica y la institucionalización del Comité de Coordinación para la supervisión del mismo. A esta reunión se invitará también a organismos de financiamiento nacional, cooperación bilateral y multilateral.

B. Productos

Las iniciativas planteadas requieren en mayor o menor medida un sustento técnico para adoptar decisiones sobre una base más informada. Las consultas realizadas en los países permitieron identificar algunas preocupaciones específicas que ameritan profundizar en su análisis. En tal sentido, los productos a genera son en la práctica todos de carácter intermedio y deben constituir un apoyo a la toma de decisiones concretas y realizables. Por ellos, la ambición del proyecto es lograr impactos prácticos y no producir documentos, estos son solo instrumentos para la toma de decisiones. Por lo tanto, se trata de insumos intermedios cuya validación final es su utilidad práctica en al marco de la implementación.

Principales productos

- Plan de Acción para Facilitación de Comercio entre El Salvador y Guatemala.
- Plan Nacional para Facilitación de Comercio de El Salvador.
- Plan Nacional para Facilitación de Comercio de Guatemala.
- Mecanismo de Evaluación de Desempeño e Impacto de los Planes.
- Informe de Análisis de Procesos Críticos de Comercio Exterior.
- Lecciones de la Experiencia y Buenas Prácticas regionales y extra regionales.
- Evaluación de Costos de Transacción asociados al Comercio Exterior en cada país y en el comercio binacional.

Bibliografía

- Banco Mundial (2009): *Doing Business*.
- Castro, Marco (2009): *Diagnóstico y propuestas para el mejoramiento de los procesos de logística y Centroamérica y Panamá*. CEPAL/DCII, Santiago de Chile. LC/W.301.
- CEPAL (2004): *Boletín FAL*, No 220. Santiago de Chile. Diciembre, 2004.
- ESCAP / UNECE (2009): *Business Process Analysis Guide to Simplify Trade Procedures*. United Nations. Thailand.
- Rosales, Osvaldo (2009): *La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional*. Revista CEPAL 97. Santiago de Chile, abril.
- Rodrik, Dani (2000): *La política comercial como reforma institucional*, Papel de Trabajo. Universidad de Harvard, agosto.
- Burki, Shahid J. y Guillermo Perry (1998): *Más allá del consenso de Washington. La hora de la Reforma Institucional*. Estudios sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Washington D.C.

Anexos

Anexo 1

Siglas y abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CEIMSA	Comisión Especial Interinstitucional para la Modernización del Sistema Aduanero de Honduras.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
CIMA	Comisión Intergremial para la Modernización de Aduanas de El Salvador.
CIMCO	Comisión Interinstitucional de Mejoramiento del Comercio de Nicaragua.
COFACECA	Comisión Regional de Facilitación del Comercio en Centroamérica.
CONAFACIL	Comisión Nacional de Facilitación del Comercio de Guatemala.
DCII	División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.
ESCAP	Economic Commission for Asia and the Pacific.
OEA	Operador Económico Autorizado.
OMA	Organización Mundial de Aduanas.
PM	Proyecto Mesoamérica.
PPP	Plan Puebla Panamá.
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
SICA	Sistema de Integración Centroamericana.
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe.
VUPE	Ventanilla de Exportaciones de Guatemala.