

Recuadro 2**DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA FORTALECER EL COMERCIO EXTERIOR EN EL PERÚ**

En este Recuadro se analiza la situación actual y los principales aspectos de mejora del entorno en el que se desarrolla el comercio exterior en Perú.

La apertura comercial contribuye a elevar el crecimiento potencial mediante diversos mecanismos. Por un lado, mejora la productividad y fomenta la innovación al permitir el acceso a mercados internacionales más exigentes, lo que incentiva la adopción de nuevas tecnologías, y aumenta la demanda por productos locales. Por otro lado, una mayor integración con la economía global favorece una adopción más rápida de nuevas formas de producción, incentiva la inversión extranjera directa, facilita la transferencia de tecnologías y permite una reasignación de recursos hacia actividades con mayor productividad, en función de las ventajas comparativas del país. Así, Winters (2004)⁵ encuentra que la apertura comercial generalmente induce a un aumento del crecimiento económico, vía aumentos de la productividad. Por su parte, Wacziarg y Welch (2008)⁶ utilizan datos del periodo 1950-1998 y concluyen que los países que liberalizaron sus regímenes comerciales elevaron su tasa de crecimiento promedio anual, por mayor acumulación de capital físico.

La apertura comercial tiene un mayor impacto positivo en el crecimiento del producto, el empleo y los ingresos cuando complementariamente se acompaña con reformas estructurales, en particular, vinculadas al desarrollo institucional (Comisión Europea, 2010)⁷. Al respecto, Onafowora & Owoye (2024) analizaron cómo la calidad de la gobernanza afecta la relación entre apertura comercial y crecimiento económico en América Latina y el Caribe en el periodo 2000–2021, y encuentran que ciertas dimensiones institucionales (efectividad gubernamental, estado de derecho, control de la corrupción y calidad regulatoria) fortalecen positivamente este vínculo. Por ello, sugieren mejorar la calidad institucional para potenciar los beneficios del comercio internacional.⁸ En la misma línea, Gngangnon (2018)⁹ con un panel de 150 países durante el periodo 1995-2015, encuentra que la liberalización comercial multilateral tuvo un impacto positivo en el crecimiento económico, principalmente en países de ingresos medianos-altos y altos, cuya capacidad para comerciar es mayor que en los países de ingresos medianos-bajos y bajos.

El comercio de Perú con otros países se ha incrementado en un contexto de menores tasas arancelarias y mayor apertura comercial mediante la firma de acuerdos comerciales (25 vigentes a 2024), que favorecen la modernización del marco legal del comercio exterior y diversos temas asociados (cláusulas referentes a comercio electrónico, medioambiente, y derechos laborales, entre otros)¹⁰. Las exportaciones e importaciones reales crecieron a tasas anualizadas promedio de 5,4 y 6,1 por ciento, respectivamente

5 Winters, A. (2004). "Trade liberalisation and economic performance: an overview". *Economic Journal* Vol.114. N°493, pp.F4-F21.

6 Wacziarg, R. & Welch (2008). *Trade Liberalization and Growth: New evidence*. *The World Bank Economic Review*, Vol.22 N°2, pp.187-231.

7 European Commission (2010). *Trade as a driver of prosperity*. Commission Staff Working Document.

8 Ver: Onafowora, O. & Owoye, O. (2024). *Trade openness, governance quality, and economic growth in Latin America and the Caribbean*. *International Economics* 179. Cabe precisar, que los autores refieren que no existe una definición única de "gobernanza" y citan la definición del Banco Mundial (2007) como "las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país para el bien común. Por su parte, Rodrik (2018), alerta sobre los riesgos de la excesiva influencia política para la búsqueda de rentas sobre la configuración de las instituciones locales y globales que afectan al comercio. Ver: Rodrik, D. (2018), *Populism and the economics of globalization*. *Journal of International Business Policy*.

9 Gngangnon, S. (2018). *Multilateral Trade Liberalization and Economic Growth*. *Journal of Economic Integration*, Vol.33, N°2, pp. 1261-1301.

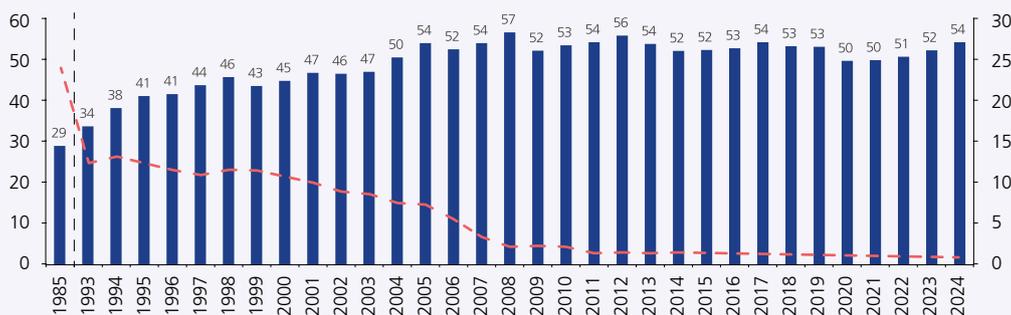
10 Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (2025). *La Política Comercial del Perú*. Recuadro 1. Memoria Anual 2024.

en el periodo 1993-2024, en un contexto donde los términos de intercambio aumentaron 2,6 por ciento promedio anual. Con ello, el grado de apertura comercial (exportaciones más importaciones como porcentaje del PBI) ha aumentado, al pasar de 42 por ciento en el periodo 1993-2002 (29 por ciento en 1983-1992) a 52 por ciento en 2013-2024, en un contexto en el cual la tasa arancelaria efectiva promedio disminuyó de 11,2 por ciento a 0,9 por ciento entre los periodos de referencia.

GRADO DE APERTURA COMERCIAL Y ARANCEL EFECTIVO PROMEDIO

(En porcentaje)

	1983-1992	1993-2002	2003-2012	2013-2024
Exportaciones (var. % real promedio)	-1,1	8,8	6,0	2,1
Importaciones (var. % real promedio)	-2,1	5,9	10,9	2,5
Apertura comercial (% del PBI real)	29,2	42,5	52,9	52,2
Arancel efectivo (%)	14,9	11,2	4,0	0,9



Nota: Para el periodo 1983-1992, el arancel efectivo se estima como la recaudación de impuestos a las importaciones anuales dividida entre las importaciones de bienes. Para el periodo 1993-2024 la fuente es el MEF y el arancel efectivo corresponde al mes de diciembre de cada año (Arancel efectivo = monto de recaudación total Ad Valorem CIF / monto total de importación CIF)*100. La apertura comercial se calcula como la suma del valor real de las exportaciones más importaciones de bienes y servicios, entre el PBI real.
Fuente: BCRP y MEF.

El comercio internacional también plantea retos que deben ser gestionados, como la dependencia de mercados externos y la reasignación de factores desde actividades locales menos competitivas hacia otras más competitivas. Asimismo, la operatividad del comercio exterior requiere algunos elementos facilitadores clave, como las gestiones aduaneras y los procesos logísticos. Por un lado, las aduanas desempeñan un rol fundamental en la regulación y control del comercio exterior, asegurando el cumplimiento de normas, pago de aranceles y medidas de seguridad. En los últimos años, también se han observado mejoras en estos factores.

Según un estudio realizado por SUNAT, el tiempo total de liberación de mercancías de importación (TTLM), se redujo significativamente, pasando de 146 horas en promedio en 2014 a 33 horas en 2023. Una evolución similar se observa en el tiempo total de liberación de mercancías de exportación (TTLME), que disminuyó de 19 horas en 2017 a 1 hora en 2023.

Esta notable mejora en ambos procesos responde a la implementación de mejoras tecnológicas y administrativas, así como a un conjunto de acciones complementarias como el monitoreo mensual, la coordinación interinstitucional, y las capacitaciones y charlas de inducción a los operadores y personal de la institución, entre otros factores¹¹.

11 SUNAT (2023). Informe de Gestión de Resultados. Estas mejoras resultaron de diversos esfuerzos realizados por SUNAT, como el programa de Facilitación Aduanera, Seguridad y Transparencia (FAST) que conllevó a un proceso de transformación digital de las operaciones aduaneras (el 100 por ciento de las DAM son electrónicas), la implementación obligatoria del régimen de importación anticipada, el uso de escáneres para la revisión de la carga, uso de modelos de gestión de riesgos (modelos analíticos que usan Inteligencia Artificial) para revisión de carga (para la selección del canal de control: rojo, amarillo o verde), entre otros. Asimismo, desde el año 2012 se implementa el programa de certificación Operador Económico Autorizado (OEA), que permite a los operadores pasar por un mecanismo que simplifica sus controles y trámites. Las operaciones de los OEA representan actualmente el 32 por ciento del valor de comercio exterior del país. Se tiene previsto que también puedan certificarse SENASA, DIGESA; DIGEMIN, SUCAMED y SANIPES, lo que requerirá que mejoren sus procesos.



TIEMPO TOTAL DE LIBERACIÓN DE MERCANCÍAS

(Horas)

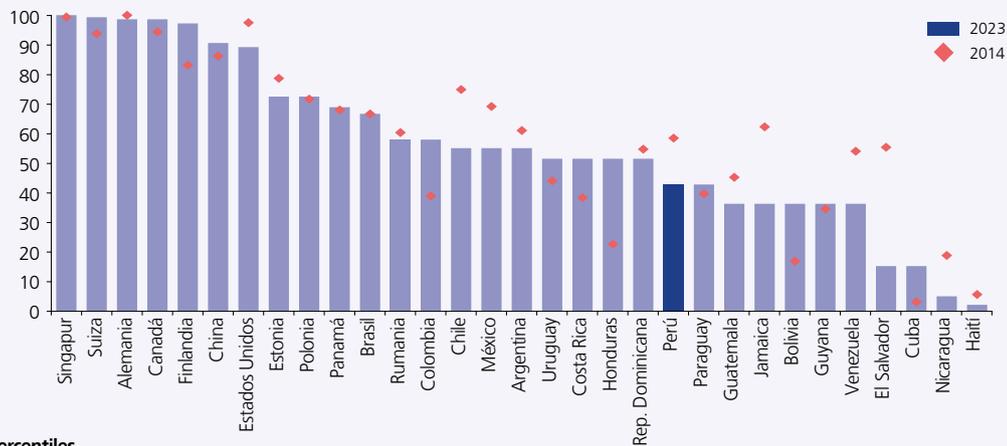


Nota: El gráfico de la izquierda presenta el Tiempo Total de Liberación de Mercancías (TTLM) para el régimen de importación, que mide el tiempo de despacho desde la llegada del transporte hasta la autorización del levante de la Declaración de Mercancías (DAM). El gráfico de la derecha presenta el Tiempo Total de Liberación de Mercancías de Exportación (TTLME), que mide el tiempo desde la disposición de la mercancía hasta la autorización del levante en el régimen de exportación definitiva.
Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

A pesar de estos avances, aún existen desafíos pendientes, en particular relacionados con la calidad de la infraestructura que soporta los servicios de comercio. De acuerdo con el Banco Mundial, Perú se ubica en el percentil 43 (0: peor; 100: mejor), en el ranking de calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, componente del Índice de Desempeño Logístico (IDL) 2023¹², ubicándose por debajo de los resultados de países de la Alianza del Pacífico, como Colombia (percentil 58), Chile y México (ambos situados en el percentil 55). Asimismo, la posición relativa de Perú en 2023 estuvo por debajo de lo logrado en 2014 (percentil 59).

CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA RELACIONADA CON EL COMERCIO Y EL TRANSPORTE 2014 Y 2023, PAÍSES SELECCIONADOS

(Percentiles; 0: peor; 100: mejor)


Percentiles

2023	100	99	99	99	97	91	89	73	73	69	67	58	58	55	55	55	52	52	52	52	52	52	43	43	36	36	36	36	36	15	15	5	2
2014	99	94	100	94	83	86	98	79	72	68	67	60	39	75	69	61	44	38	23	55	59	40	45	62	17	35	54	55	3	19	6		

Nota: La muestra de países es de 139 y 160 países para los años 2014 y 2023, respectivamente.
Fuente: Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial.

12 El IDL es un indicador de la capacidad de los países para movilizar bienes a través de las fronteras de manera rápida y confiable. El indicador está constituido por los siguientes componentes: i) la eficiencia de despacho de aduanas y gestión de fronteras, ii) la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, iii) la facilidad para organizar envíos internacionales a precios competitivos, iv) la competencia y calidad de los servicios logísticos, v) la frecuencia con la que los envíos llegan a los destinatarios dentro del tiempo de entrega programado o esperado y vi) la capacidad de rastrear y hacer seguimiento de los envíos.

Principales desafíos en la facilitación del comercio exterior

Si bien el entorno para facilitar las operaciones de comercio exterior ha registrado mejoras en los últimos años en Perú, aún persisten desafíos que afectan el flujo de las operaciones, entre ellos destacan:

- i) Deficiente calidad de infraestructura (antepuertos, vías de acceso tugurizadas hacia los puertos¹³, problemas de capacidad de los patios de contenedores en periodos de alta demanda, carreteras, etc.).
- ii) Falta de inversión y coordinación con autoridades municipales y regionales para articular la ejecución de proyectos de inversión.
- iii) Según el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, si bien la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) en Perú es una de las más avanzadas de la región¹⁴, existen oportunidades de mejora en la implementación, por ejemplo, en los procedimientos de firma electrónica y escalabilidad, con más equipos informáticos y personal capacitado para atender las consultas de los usuarios¹⁵.
- iv) Los costos de servicios logísticos en el resto de los puertos del país son más caros que en el puerto del Callao, debido a una limitada oferta local, falta de operadores y poca fluidez en la entrada y salida de mercancías.
- v) Desfases entre las operaciones de importación y exportación que generan la acumulación de contenedores vacíos (conocido como “falso flete”) y sobrecostos.
- vi) Espacios de mejora en la aplicación de las regulaciones aduaneras.¹⁶
- vii) Percepción del Perú como un país de alto riesgo por el embarque de productos provenientes de actividades ilegales, como el narcotráfico.

Elementos por considerar en la mejora de la gestión del comercio exterior

Para aprovechar los beneficios del comercio exterior es necesario mejorar el entorno que facilite las operaciones de exportación e importación, por lo que se requiere:

- 13 La mejora de las vías de acceso no ha ido al mismo ritmo que el crecimiento del comercio exterior peruano.
- 14 Actualmente dispone de más de 360 procesos digitalizados y más de 16 entidades de control, aunado a que se está desarrollando su segunda etapa mediante el proyecto VUCE 2.0.
- 15 Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2024). Entregable 1. Política Nacional Multisectorial de Comercio Exterior. Por su parte, Sanguinetti et al (2021), encontraron que a pesar de la iniciativa de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) en países de América Latina, para digitalizar y centralizar trámites aduaneros, continúan con desafíos en su implementación y continuidad. Aslett et al. (2024) mostró que, en países de la OECD, la Inteligencia Artificial puede mejorar significativamente la eficiencia en áreas como detección de fraude, análisis predictivo y servicio al cliente mediante chatbots, sin embargo, también plantea riesgos como decisiones sesgadas o falta de transparencia, por lo que recomienda fomentar esta última publicando los inventarios filtrados de casos de uso para sensibilizar al personal sobre implicancias éticas. Por último, Laajaj et al (2023) encontró que la automatización de transacciones de importaciones en Colombia tuvo un aumento en el número de transacciones y en el valor de las importaciones.
- 16 Con respecto a la implementación normativa, Hillberry y Zhang (2018) encontraron que la implementación completa del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), podría reducir los tiempos promedio de los trámites en aduanas en 1,6 días para importaciones y 2 días para exportaciones en una muestra de 182 países, debido a que dicho acuerdo homogeniza ciertos procesos. Azcárraga et al. (2025) encuentra que el desarrollo e implementación de un Plan de Mejora de Cumplimiento (CIP) para administraciones aduaneras bien diseñado puede modificar el comportamiento de operadores, optimizar recursos y mejorar la imagen institucional; además, si este se implementa para abordar riesgos específicos como la subvaluación o clasificación incorrecta, puede ser más efectivo que un enfoque general.





- i) Desarrollar infraestructura tecnológica y física (de transporte multimodal, antepuertos, mejora de las vías de acceso para el ingreso a puertos que reduzca la congestión, etc.),
- ii) Afianzar el proceso de digitalización y automatización de los procedimientos aduaneros, previa optimización de los sistemas y servicios de consultas vigentes,
- iii) Afianzar las plataformas y grupos de trabajo multisectoriales que favorecen la coordinación y cooperación entre las entidades que participan en el comercio exterior, como parte de la mejora institucional.¹⁷

Conclusión

El fortalecimiento del comercio exterior en Perú puede contribuir a elevar la productividad y el crecimiento económico; sin embargo, persisten desafíos, como la deficiente infraestructura logística, que encarece los costos, y la necesidad de una mayor inversión y coordinación interinstitucional. Para aprovechar plenamente los beneficios del comercio exterior, se requiere además el fortalecimiento de la calidad institucional que permita la implementación eficaz de una estrategia integral que combine el desarrollo de infraestructura física y tecnológica, la profundización de la digitalización aduanera y una mejor articulación entre actores públicos y privados involucrados en estas operaciones.

17 En los departamentos del país, plataformas de coordinación como los Comités Regionales de Comercio Exterior (CERX) y en el ámbito nacional el Comisión Multisectorial para la Facilitación del Comercio Exterior (COMUFAL).