



Mujeres que participan en el comercio transfronterizo

Caso de estudio en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Perú

Resultados de cooperación técnica



© 2025, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones aquí expresados son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas ni de sus funcionarios o Estados Miembros.

Las denominaciones utilizadas y la forma de presentar el material en cualquier mapa incluido en esta obra no implican la expresión de opinión alguna por parte de las Naciones Unidas sobre la situación jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites

La mención de cualquier empresa o procedimiento con licencia no implica el respaldo de las Naciones Unidas.

Esta publicación no ha sido editada formalmente.

UNCTAD/TCS/DTL/INF/2025/9

Agradecimientos

Este estudio fue preparado bajo la dirección de Ángel González Sanz y Torbjörn Fredriksson, Directores en funciones de la División de Tecnología y Logística de la UNCTAD, Regina Asariotis, Poul Hansen, y Arántazu Sánchez Belastegui. Maria Bolotnikov y Pamela Ugaz, redactaron el reporte, con las contribuciones de Roxana Cortina y Willy Guadalupe (consultor de la UNCTAD). El estudio benefició de comentarios valiosos hechos por Mariangela Linoci y Carlyne Wanjiku. Pamela Ugaz dirigió la coordinación del estudio.

La UNCTAD agradece los valiosos comentarios y observaciones de los secretariados de los Comités Nacionales de la Facilitación del Comercio del Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Perú.

El trabajo gráfico fue hecho por Akram Hamou de la UNCTAD.

Este documento se publica en el contexto del Programa Acelerar la Facilitación del Comercio, financiado por His Majesty's Revenue and Customs (HMRC) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.



Prólogo

Las mujeres que viven en las regiones fronterizas a menudo dependen del comercio transfronterizo a pequeña escala para su sustento, pero esta dependencia presenta desafíos importantes. Las experiencias de las mujeres en Huaquillas (frontera Ecuador-Perú) y Desaguadero (frontera Bolivia-Perú) no solo destacan luchas individuales, sino que también revelan problemas sistémicos más amplios que persisten en las fronteras de los países en desarrollo de todo el mundo.

Estos desafíos incluyen información incompleta o errónea sobre los procedimientos fronterizos, la falta de regímenes comerciales simplificados, la brecha digital, el acceso limitado al financiamiento de sus actividades, los problemas de seguridad en los puestos fronterizos y la carga adicional de trabajo de cuidados no remunerado, que a menudo obliga a las mujeres a participar en el comercio informal.

Estos desafíos no son nuevos. Trabajos anteriores de la UNCTAD, como *“En la frontera: Mujeres en el comercio transfronterizo informal en Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia”*, y *“Perspectivas de Género en las Reformas de Facilitación del Comercio”*, han documentado las barreras que enfrentan las mujeres comerciantes y las formas en que la política comercial a menudo ignora un enfoque más inclusivo. Este estudio marca la primera vez que la UNCTAD aplica la misma metodología en países de América Latina.

Los hallazgos de esta investigación son notables. Las mujeres comerciantes frecuentemente se encuentran excluidas de los canales comerciales formales, no por falta de capacidades, sino debido a las barreras sistémicas – tales como requisitos regulatorios onerosos, procedimientos poco claros, exclusión financiera, problemas de seguridad y analfabetismo digital, entre otras.

Estos obstáculos no solo limitan las oportunidades económicas de las mujeres, sino que también socavan la resiliencia y la prosperidad de comunidades fronterizas enteras. Abordar estas brechas requiere más que solo simplificar las regulaciones; exige un esfuerzo concertado para incorporar las perspectivas de las mujeres en las reformas de facilitación del comercio. Los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio, que reúnen a las partes interesadas públicas y privadas, son plataformas ideales para cerrar esas brechas.

La UNCTAD ha promovido activamente la integración de las perspectivas de género en la facilitación del comercio a través de iniciativas como cursos de aprendizaje en línea sobre la integración de la perspectiva de género en la facilitación del comercio, apoyo a los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio a través del Programa de Empoderamiento para la Facilitación del Comercio y el Reform Tracker, así como la Encuesta Mundial de las Naciones Unidas sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible.

Estos esfuerzos han generado evidencia valiosa y han creado conciencia sobre las experiencias de las mujeres en las fronteras. Además, la UNCTAD colabora con gobiernos y partes interesadas para diseñar iniciativas con sensibilidad de género en las reformas de facilitación del comercio y dar seguimiento a su progreso. Estas iniciativas demuestran que una facilitación del comercio inclusiva puede simultáneamente reducir costos, mejorar la eficiencia y promover la igualdad de género.

La metodología utilizada y las experiencias obtenidas en este estudio pueden ser replicadas en otras partes del mundo y adaptarse a sus contextos específicos. Si bien cada país y frontera tiene características únicas, los desafíos identificados y las recomendaciones formuladas en este informe



reflejan patrones comunes que afectan a las mujeres comerciantes transfronterizas y a las funcionarias en diversas regiones.

Se anima a los actores nacionales e internacionales a utilizar esta metodología como base para evaluaciones similares con el fin de promover políticas más inclusivas y sostenibles en la facilitación del comercio.

Poul Hansen

Jefe de la Sección de Facilitación del Comercio, TLB, DTL, UNCTAD



Tabla de Contenidos

Agradecimientos.....	3
Prólogo	4
Resumen ejecutivo	8
Introducción	11
I. Marco del estudio.....	14
A. Objetivo.....	14
B. Ámbito del estudio.....	15
C. Metodología.....	16
II. Realidad de las mujeres comerciantes y de los funcionarios	18
A. Mujeres comerciantes transfronterizas a pequeña escala	18
1. Primeras observaciones e informaciones de base.....	18
2. Formalidad e informalidad	26
3. Mercancías y actividad.....	32
B. Funcionarios en puestos fronterizos.....	39
III. Obstáculos.....	46
A. Barreras regulatorias.....	46
1. Desconocimiento de procedimientos fronterizos.....	46
2. Sanciones derivadas de la irregularidad.....	51
3. Corrupción.....	55
B. Barreras financieras	56
C. Barreras sociales	60
1. Doble rol de madres y trabajadoras	61
2. Retos basados en el género.....	66
3. Acoso e inseguridad	69
D. Capacitación limitada	71
1. Niveles de educación de las mujeres comerciantes.....	71
2. Brecha digital, comercio electrónico y necesidad de capacitaciones.....	72
E. Infraestructura insuficiente.....	76
1. Puntos de información	76
2. Postas médicas	77
3. Sedes policiales/comisarías	77
IV. Experiencias de las funcionarias en la frontera.....	81
A. Condiciones de trabajo.....	82



B. Representatividad de mujeres	85
C. Obstáculos	86
V. Recomendaciones	92
A. Perspectiva de género en medidas de facilitación del comercio	92
1. Diseminación de información adaptada.....	92
2. Involucrar a las comerciantes en la coordinación de agencias fronterizas.....	94
3. Participación de las comerciantes en la toma de decisiones	95
4. Habilitar el uso de procedimientos digitales.....	96
B. Apoyo político e institucional.....	97
1. Fomentar la cultura de la inclusión en las políticas comerciales	97
2. Crear un entorno propicio a la igualdad de género	98
3. Atraer funcionarias mujeres a las fronteras	99
C. Empoderamiento de las comerciantes transfronterizas mediante la asistencia técnica, el fortalecimiento institucional y entornos seguros	101
1. Fortalecer el conocimiento de los funcionarios sobre la asistencia existente.....	101
2. Asistencia técnica y creación de capacidades.....	102
3. Garantizar un entorno seguro para las mujeres comerciantes.....	103
VI. Conclusiones	105
Bibliografía.....	107
Anexos.....	109



Resumen ejecutivo

Este resumen ejecutivo presenta los principales hallazgos del estudio realizado por la ONU Comercio y Desarrollo (UNCTAD) centrado en las experiencias, necesidades y desafíos que enfrentan las mujeres comerciantes y funcionarias públicas, en este estudio específicamente, en las zonas fronterizas de Huaquillas-Aguas Verdes (Ecuador-Perú) y Desaguadero (Bolivia-Perú). La iniciativa fue posible gracias al apoyo financiero del Reino Unido, a través del Programa de Aceleración de la Facilitación del Comercio, y al apoyo proporcionado por los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio (CNFC) de Bolivia, Ecuador y Perú.

La metodología del estudio está basada en el reporte titulado [*“En la frontera: Mujeres en el comercio transfronterizo informal en Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia”*](#), publicado por la UNCTAD en el 2019. El presente estudio se llevó a cabo a través de encuestas estructuradas y diferenciadas por zona fronteriza y perfil de las destinatarias, grupos focales y entrevistas a 214 mujeres dedicadas al comercio transfronterizo a pequeña escala, así como 42 funcionarias y 54 funcionarios.

La recolección de datos se realizó en ambas zonas fronterizas entre octubre y diciembre de 2024. Como resultado se recogieron datos valiosos que permiten comprender mejor las barreras regulatorias, sociales y económicas que limitan la participación plena y segura de las comerciantes en el comercio transfronterizo. También se descubrieron algunos problemas sociales estructurales cruciales que van más allá de la facilitación del comercio, como el hecho de que las mujeres asumen roles basados en el género. Por ejemplo, el 84 por ciento de las mujeres comerciantes transfronterizas se identificaron a sí mismas como las principales proveedoras, pero solo el 58 por ciento de ellas confirmó su posición como jefas o co-jefas de sus hogares.

Respecto a las barreras a las que hacen frente las comerciantes, formales e informales entrevistadas, el estudio encontró que **las principales barreras identificadas** por las mujeres son la informalidad y como consecuencia el decomiso, seguido por el acoso, la inseguridad y la corrupción.

- **Falta de información clara y accesible respecto a los procedimientos de exportación e importación:** El 91 por ciento de las comerciantes no conoce ni utiliza regímenes de comercio simplificado. De ellas, el 86 por ciento atribuye esta situación a la falta de información o a su complejidad. En ese sentido, el 88 por ciento de comerciantes pidieron más puntos de información en la frontera.
- **Relación entre desinformación y decomiso:** El decomiso es uno de los desafíos identificados por las mujeres comerciantes encuestadas, afectando al 44 por ciento de las comerciantes que eligen los canales del comercio informal y al 29 por ciento de las comerciantes formales. El 83 por ciento de las mujeres comerciantes que necesitan un mejor acceso a información o documentación, y que dependen principalmente de sus redes sociales personales para informarse, están más expuestas a sufrir decomisos.
- **Acceso limitado al crédito:** El 64 por ciento pide dinero prestado para el ejercicio de su actividad comercial. El 58 por ciento requiere mejores condiciones de acceso al crédito y crédito más barato. Solo el 4 por ciento considera que se necesita poco capital para iniciar un negocio.
- **Dependencia de prestamistas informales:** El 19 por ciento de las comerciantes que eligen el comercio informal y el 11 por ciento de las comerciantes formales recurren a prestamistas informales, enfrentando altos intereses, discriminación y riesgos a su seguridad.



- **La dificultad de equilibrar las responsabilidades de cuidado:** El 45 por ciento de las comerciantes son madres sin pareja, lo que complica la conciliación entre el trabajo y el cuidado de los hijos.
- **Percepción de discriminación:** El 17 por ciento de las mujeres comerciantes encuestadas reportó haber sufrido discriminación por género, nacionalidad o raza. Sin embargo, los oficiales en la frontera reportan niveles de discriminación más altos. Esto lleva a entender que las comerciantes minimizan el abuso que sufren para evitar una repetición de la discriminación sufrida.
- **Acoso e inseguridad:** Se reportaron niveles de acoso del 22 por ciento (comerciantes bolivianas), 44 por ciento (comerciantes ecuatorianas) y 26 por ciento (comerciantes peruanas).
- **Uso limitado de herramientas digitales:** Solo el 49 por ciento de comerciantes con teléfono lo usa para actividades comerciales, a pesar de que el 95 por ciento tiene teléfono móvil, y el 82 por ciento cuenta con acceso a Internet. Por este motivo, una de las principales necesidades reportadas por las mujeres comerciantes en las encuestas es superar la brecha digital.
- **Infraestructura fronteriza insuficiente:** El 33 por ciento de las comerciantes solicita postas médicas en la frontera, una necesidad transversal, sin distinción de edad ni condición de maternidad, lo que evidencia una carencia estructural de servicios básicos de calidad y atención oportuna.

Asimismo, el estudio recogió información sobre la situación de las funcionarias trabajando en ambas fronteras, donde se alcanzaron los siguientes hallazgos:

- **Comprensión más profunda de la realidad de las comerciantes:** Las funcionarias públicas reportan con mayor precisión las necesidades y los obstáculos enfrentados por las comerciantes, en comparación con sus contrapartes hombres.
- **Condiciones laborales poco inclusivas para madres:** Solo el 10 por ciento de las funcionarias reportó la existencia de salas de lactancia y ninguna mencionó guarderías en su lugar de trabajo.
- **Percepciones sobre la representación y el liderazgo de las mujeres:** El 40 por ciento de las encuestadas indicó que solo el 25 por ciento de los puestos en sus agencias están ocupados por mujeres, mientras que el 19 por ciento constató que existe una paridad de género. De manera similar, el 31 por ciento indicó que solo el 25 por ciento de los puestos directivos están ocupados por mujeres y el 19 por ciento afirmó que ninguna mujer ocupa estos puestos.¹
- **Principales barreras laborales:** Las funcionarias enfrentan falta de oportunidades de ascenso y dificultades para equilibrar vida personal y profesional, lo que limita su desarrollo y permanencia en el sector.
- **Falta de sensibilización sobre el acoso:** Se identificó una carencia de capacitación sobre el acoso y otras problemáticas que afectan de forma desproporcionada a las mujeres, a pesar de que el 17 por ciento reportó haber sido víctima de acoso.

¹ En organizaciones como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) se pudieron contabilizar 33 por ciento de mujeres en puestos de alta dirección (Superintendente, Intendente, etc.).
<https://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/principalesfuncionarios.html#>



En base a los resultados obtenidos en el trabajo de campo, así como la validación de las Secretarías de los CNFC durante un taller realizado en mayo 2025 en Lima, Perú, las siguientes recomendaciones fueron propuestas a los gobiernos y a las partes interesadas de los tres países.

RECOMENDACIONES

- **Mejorar el acceso a información clara y accesible sobre los procedimientos de comercio transfronterizo** mediante materiales simplificados, puntos de información confiables y divulgación a través de los canales preferidos por las comerciantes. Esto se puede abordar, por ejemplo, implementando Portales de Información Comercial (PIC) operativos que muestren información práctica y los requisitos legales de los procedimientos comerciales, en particular los regímenes simplificados, preferiblemente en un formato paso a paso desde la perspectiva de las comerciantes. Dichos portales deben ser de fácil acceso en los idiomas locales y en términos sencillos. Alternativamente, o en conjunto, las Ventanillas Únicas también pueden usarse como un medio para compilar información y permitir la presentación de la documentación pertinente. Los puntos de contacto, especialmente aquellos disponibles a través del Portal de Información Comercial, refuerzan la difusión de la información.
- **Fortalecer la participación de las mujeres en los CNFC creando comités fronterizos:** locales que incluyan a comerciantes transfronterizas y sus asociaciones, promoviendo una representación equitativa y continua en los procesos de toma de decisiones.
- **Desarrollar programas de capacitación técnica:** dirigidos a comerciantes y funcionarios fronterizos, enfocados en procedimientos comerciales y aduaneros, regímenes simplificados, comercio electrónico, uso de ventanillas únicas, así como la prevención del acoso y discriminación.
- **Fomentar el acceso a crédito formal:** con condiciones preferenciales, especialmente para mujeres emprendedoras y comerciantes informales en proceso de formalización, reduciendo su dependencia de prestamistas informales.
- **Reducir la brecha digital y promover la inclusión tecnológica:** mediante capacitaciones prácticas, fortalecimiento de la conectividad en zonas fronterizas y creación de soluciones de pago electrónico interoperables entre países.
- **Garantizar infraestructura fronteriza adecuada y segura:** incluyendo alumbrado, caminos transitables, servicios sanitarios dignos, zonas de espera protegidas y postas médicas, con especial atención a las necesidades de mujeres que cruzan a pie y en condiciones de vulnerabilidad.
- **Reforzar la presencia de funcionarias en frontera:** promoviendo su acceso a cargos de responsabilidad y mejorando las condiciones laborales, con servicios como salas de lactancia, horarios adaptados y oportunidades equitativas de formación.
- **Implementar mecanismos institucionales de respuesta rápida y atención segura:** para mujeres comerciantes, con personal capacitado disponible en horarios de mayor riesgo.
- **Concientizar a las comerciantes sobre sus derechos y los distintos tipos de discriminación:** mediante talleres y campañas informativas que fortalezcan su capacidad de reconocimiento, denuncia y exigencia de condiciones equitativas.
- **Mapear y evaluar los servicios existentes en frontera:** identificar brechas y establecer sistemas de monitoreo y reporte de calidad basados en retroalimentación continua y directa de las usuarias.





Introducción

La facilitación del comercio se ha convertido en un importante motor del crecimiento económico, generando beneficios tangibles en diversas regiones del mundo. Indicadores internacionales recientes destacan avances considerables, resaltando reducciones sustanciales en los retrasos fronterizos y los obstáculos burocráticos en promedio entre un 3 por ciento y un 7 por ciento en las distintas regiones.² Sin embargo, a pesar de este progreso, las ventajas derivadas de las reformas de facilitación del comercio no se distribuyen uniformemente entre los comerciantes. Los pequeños comerciantes transfronterizos, en particular las mujeres, a menudo permanecen marginados y enfrentan desafíos únicos que limitan sus oportunidades económicas e impiden su plena participación en el comercio transfronterizo.

Las mujeres comerciantes son agentes económicos vitales en las regiones fronterizas, contribuyendo no solo a los ingresos familiares, sino también a los medios de vida de las comunidades y a la dinámica del mercado local. Sin embargo, su potencial a menudo se ve limitado por obstáculos específicos de género, infraestructuras inadecuadas, acoso, marcos regulatorios complejos, y acceso restringido a información esencial relacionada con el comercio. Abordar estos desafíos requiere una investigación exhaustiva y específica, firmemente arraigada en la interacción directa con las propias comerciantes y oficiales en frontera.

En respuesta a esta necesidad, el Gobierno de Perú solicitó a ONU Comercio y Desarrollo (UNCTAD) llevar a cabo una investigación exhaustiva destinada a recopilar las voces, experiencias y realidades de las mujeres comerciantes a pequeña escala que operan en dos pasos fronterizos: Huaquillas-Aguas Verdes (Ecuador-Perú) y Desaguadero (Bolivia-Perú). Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo financiero del Reino Unido a través del Programa de Aceleración de la Facilitación del Comercio.

² OECD (2025), OECD Trade Facilitation Indicators: Monitoring Policies up to 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fd6f27dc-en>

Realizada entre octubre y diciembre de 2024, la investigación incluyó encuestas estructuradas, grupos focales y entrevistas en profundidad que incluyeron a 214 mujeres dedicadas al comercio transfronterizo a pequeña escala, así como 42 funcionarias y 54 funcionarios. Las comerciantes de entre 18 y 75 años, aportaron información crucial sobre sus prácticas comerciales diarias, los desafíos operativos que enfrentan y sus circunstancias socioeconómicas particulares.

Fotografía 1. Grupo focal con doce comerciantes cerca de Huaquillas



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.

Fotografía 2. Grupo focal cerca de Desaguadero



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.



Los hallazgos indican que una gran mayoría de estas comerciantes compaginan múltiples responsabilidades: el 81 por ciento son madres y el 49 por ciento se identifica como cabeza de familia, mientras que 9 por ciento dice compartir este rol.

Al priorizar las experiencias de las mujeres comerciantes en el análisis, este estudio busca identificar los desafíos de la facilitación del comercio con perspectiva de género y recomendar intervenciones políticas prácticas y adaptadas. Estas recomendaciones se desarrollaron en colaboración con los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio y se traducirán en iniciativas concretas mediante un plan de acción inclusivo. Este plan se incorporará posteriormente al [Reform Tracker³ de Facilitación del Comercio](#) de la UNCTAD, garantizando que la implementación de políticas sea transparente, responsable y responda a las necesidades de las mujeres comerciantes.

En definitiva, el estudio enfatiza que las políticas de facilitación del comercio verdaderamente inclusivas deben partir de una comprensión integral de las realidades que enfrentan las mujeres comerciantes. De esta manera, la facilitación del comercio puede servir como un mecanismo transformador, promoviendo el crecimiento económico equitativo y empoderando a las comunidades a lo largo de los cruciales corredores comerciales de Bolivia, Ecuador y Perú.

³ Rastreador de Reformas



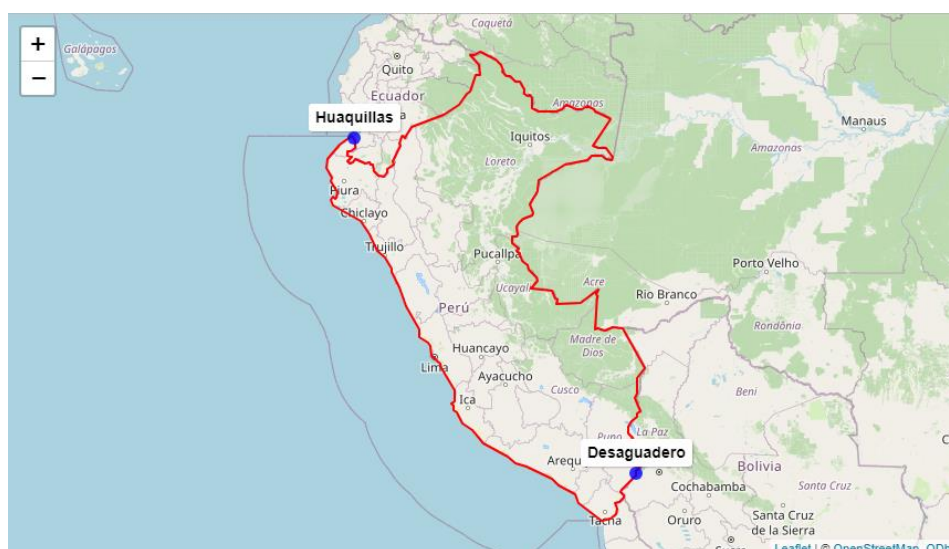


I. Marco del estudio

A. Objetivo

El objetivo principal de este estudio es realizar un análisis exhaustivo de los desafíos específicos para la facilitación del comercio que enfrentan las pequeñas comerciantes transfronterizas, predominantemente mujeres, que operan en los puestos fronterizos de Desaguadero (Bolivia-Perú) y Huaquillas (Ecuador-Perú). Mediante un enfoque de investigación de métodos mixtos, que abarca encuestas específicas, grupos focales estructurados y observaciones de campo con 214 mujeres comerciantes, este estudio busca obtener información detallada sobre las barreras específicas de género que afectan la eficiencia, la transparencia y la inclusión en los sistemas de gestión aduanera y fronteriza.

Mapa. Localización de los puestos fronterizos estudiados



Fuente: UNCTAD, 2025 - Producido con el paquete Leaflet de R

El análisis se centrará en las complejidades regulatorias, los obstáculos procedimentales, las deficiencias de información y las deficiencias de infraestructura que afectan de forma desproporcionada a las mujeres comerciantes. Con base en los hallazgos, el estudio propondrá recomendaciones de políticas basadas en evidencia y con perspectiva de género, diseñadas para agilizar los procedimientos comerciales, mejorar la claridad normativa y de los procedimientos, fortalecer las iniciativas de desarrollo de capacidades y promover el acceso equitativo a los mercados.

Además, el estudio aspira a contribuir directamente al desarrollo de un Plan de Acción viable para su implementación por parte de los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio de los tres países implicados en el estudio. Este Plan de Acción se desarrollará mediante talleres participativos con las partes interesadas nacionales e integrará medidas políticas con perspectiva de género en el [Reform Tracker⁴ de Facilitación del Comercio](#) de la UNCTAD. Esta integración facilitará el seguimiento sistemático, apoyará la mejora continua y promoverá el empoderamiento sostenible de las mujeres comerciantes en los contextos más amplios de la facilitación del comercio y la modernización aduanera en Bolivia, Ecuador y Perú.

B. Ámbito del estudio

El presente estudio abarca el análisis detallado y sistemático de las dinámicas comerciales y los procesos aduaneros asociados a las mujeres comerciantes transfronterizas a pequeña escala en las fronteras terrestres de Desaguadero (Bolivia-Perú) y Huaquillas (Ecuador-Perú). Asimismo, el estudio comprende un análisis específico del rol, y situación profesional de las oficiales fronterizas, así como la percepción que los oficiales (tanto hombres como mujeres) tienen sobre el comercio transfronterizo realizado por mujeres. El estudio busca entender en profundidad las dinámicas de interacción entre oficiales fronterizas y comerciantes, identificando potenciales brechas en capacitación, sensibilización sobre género, aplicación de regulaciones y gestión aduanera desde una perspectiva inclusiva.

Una parte de las mujeres comerciantes transfronterizas en este estudio “operan totalmente fuera de la economía formal, evaden las regulaciones comerciales y pasan por rutas no oficiales”.⁵ Estas serán calificadas como comerciantes transfronterizas informales. Mientras tanto, aquellas mujeres comerciantes transfronterizas que pasan por la aduana al comerciar, serán calificadas de formales.

Las comerciantes transfronterizas a pequeña escala, previamente definidas, pueden por lo tanto desarrollar prácticas comerciales tanto formales, informales o semiformales. Esta última ocurre cuando las comerciantes, si bien operan formalmente, se involucran en métodos comerciales informales.

Se definió igualmente el nivel educativo como el máximo grado de estudios alcanzado y la participación en el comercio electrónico como la realización de actividades comerciales a través de medios digitales.

⁴ Rastreador de Reformas

⁵ UNCTAD, “En la frontera: Mujeres en el comercio transfronterizo informal en Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia”, 2018



C. Metodología

La metodología del estudio está basada en el reporte titulado [*“En la frontera: Mujeres en el comercio transfronterizo informal en Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia”*](#), publicado por la UNCTAD en el 2019. La recolección de información se desarrolló entre octubre y diciembre de 2024 en los pasos fronterizos de Huaquillas/Aguas Verdes (Ecuador/Perú) y Desaguadero (Bolivia/Perú), con el objetivo de comprender las dinámicas del comercio transfronterizo desde una perspectiva de género. Para ello, se aplicaron encuestas estructuradas, entrevistas y grupos focales, lo que permitió recoger tanto datos cuantitativos como cualitativos directamente en el terreno. 256 mujeres dedicadas al comercio transfronterizo, con especial atención a 214 pequeñas comerciantes de entre 18 y 75 años, fueron encuestadas. La investigación se centró en identificar sus principales necesidades, barreras y oportunidades, considerando el contexto de informalidad en el que muchas de ellas operan. Las encuestas fueron diseñadas específicamente para distintos públicos: comerciantes, funcionarios y funcionarias de entidades fronterizas, y operadores de comercio exterior. Cada cuestionario combinó preguntas cerradas y abiertas, y se ofreció en formatos físico y digital.

El cuestionario dirigido a las comerciantes incluyó 55 preguntas sobre formalidad e informalidad, características de sus actividades comerciales, acceso a financiamiento y tecnologías, obstáculos y oportunidades. Para los funcionarios, se diseñaron dos instrumentos: uno general de 30 preguntas que abordaba los mismos temas desde su experiencia institucional, y otro específico de 20 preguntas para mujeres funcionarias, centrado en su situación laboral y percepción del entorno fronterizo.

Se dio un especial cuidado en obtener data de grupos indígenas y de grupos marginalizados. Efectivamente, en las encuestas hechas a funcionarios y comerciantes transfronterizos se agregó la opción “no existen instalaciones para personas con discapacidades” como una de las opciones que se podían seleccionar dentro de los obstáculos. En el caso de Desaguadero, se elaboró una versión en aimara para facilitar la participación de mujeres comerciantes de habla indígena. Lamentablemente, ninguna encuesta fue respondida en aimara y la cuestión de las discapacidades no fue seleccionada a menudo, lo que puede indicar que los tipos de discapacidades no son conocidos o se trata de una información que no se quiere compartir.

Por su parte, la encuesta para operadores de comercio exterior y asociaciones, aplicada de forma virtual, constó de 35 preguntas enfocadas en su visión sobre la situación de las mujeres comerciantes y operadoras.⁶

Los grupos focales reunieron entre 10 y 20 personas por sesión, organizadas por perfil. Con las comerciantes se realizaron dos encuentros, uno en cada frontera, en espacios comunales cercanos a sus lugares de trabajo. La participación fue notable, considerando que se trataba de temporada alta de ventas, lo que implicó que muchas tuvieran que cerrar o encargar sus puestos para asistir. Con los funcionarios y funcionarias se organizaron cuatro grupos focales, dos por frontera, realizados en sus centros laborales o en espacios facilitados por autoridades locales. La colaboración institucional fue clave para el desarrollo de estas actividades.

La naturaleza informal del comercio en estas zonas implicó que la participación dependiera de la disposición de las comerciantes, y que las respuestas estuvieran influenciadas por factores contextuales

⁶ Lamentablemente, no se obtuvieron más que dos respuestas, lo que supone que esta información no puede ser utilizada.



como la cercanía de las fiestas de fin de año, la crisis cambiaria en Bolivia, cortes de energía en Ecuador o el aumento de la inseguridad en Perú. Ambos pasos fronterizos cuentan con puentes peatonales de alto tránsito y pasos irregulares utilizados para el traslado informal de mercancías, lo que también condiciona las dinámicas comerciales.

El trabajo de campo se llevó a cabo directamente en los cruces fronterizos, incluyendo mercados, ferias, comercios fijos y ambulantes, así como en los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAFs), puestos de control y oficinas gubernamentales. En total, 79 funcionarios y funcionarias de los tres países participaron en las encuestas, de los cuales 42 mujeres completaron un cuestionario adicional sobre su situación laboral. Las respuestas reflejan tanto su experiencia directa como su percepción sobre fenómenos como el comercio informal.

Además de la información recogida en campo, el estudio se nutrió de fuentes documentales y estadísticas provenientes de organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como de medios de comunicación y redes sociales. La escasez de datos desagregados por género en el comercio transfronterizo de pequeña escala en América Latina representa una limitación estructural que este estudio busca contribuir a superar.

El análisis de los datos combina un enfoque descriptivo, que permite identificar tendencias dentro de cada grupo, con un enfoque analítico orientado a explorar el impacto de ciertas variables sobre otras. Muchos de estos análisis son hechos de forma relativa. Esto significa que se compara el comportamiento de un grupo en función de ese mismo grupo en vez de la muestra general: no se divide por 214 sino por el número de personas que cumplen una característica específica (ej. son informales, son madres). Por otro lado, varias preguntas permiten una respuesta múltiple. Esto nuevamente tiene un impacto sobre los porcentajes y las interpretaciones. Por esta razón, los resultados no siempre llegan al 100 por ciento. Por último, los tres mapas del estudio fueron codeados utilizando el paquete leaflet en R, que facilitó la representación de la proveniencia de las comerciantes.





II. Realidad de las mujeres comerciantes y de los funcionarios

A través de la siguiente sección se analizarán los perfiles de las comerciantes en los puestos fronterizos de Huaquillas y Desaguadero. Se intentará entender el modus operandi de las comerciantes al igual que las razones por las cuales eligen el comercio como profesión y, en la casi totalidad de los casos, por qué prefieren trabajar en la informalidad. Esta sección va a presentar también los perfiles de los funcionarios que trabajan en los puestos fronterizos de Huaquillas y Desaguadero (género, años de experiencia, nacionalidad) al igual que sus percepciones sobre algunos elementos vinculados a la actividad de las comerciantes. El objetivo es tener un análisis dual donde la realidad de las 214 comerciantes entrevistadas pueda diferir de lo que observan los oficiales en la frontera.

A. Mujeres comerciantes transfronterizas a pequeña escala

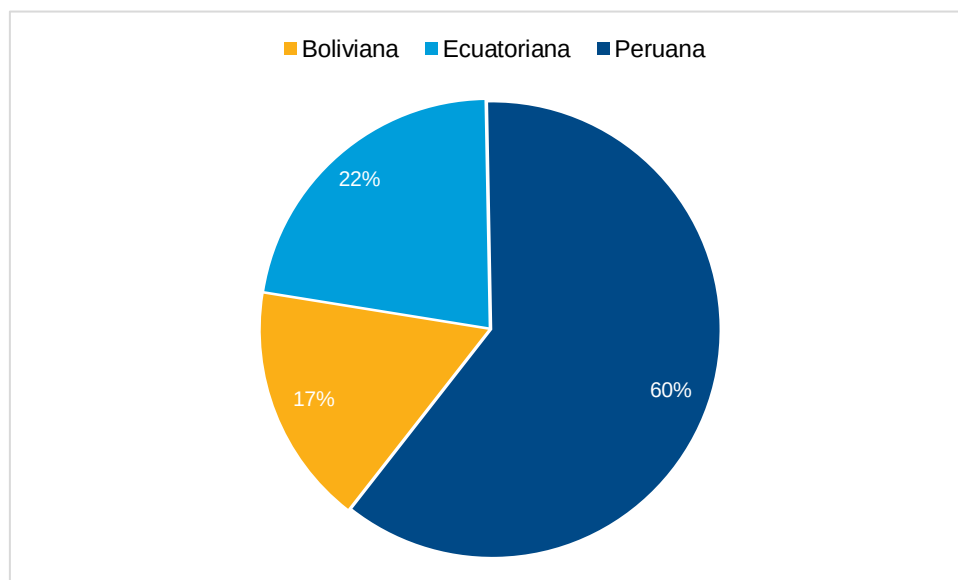
1. Primeras observaciones e informaciones de base

Nacionalidad

De las 214 mujeres que han sido entrevistadas, el 60 por ciento eran peruanas, 22 por ciento ecuatorianas y 17 por ciento bolivianas. La mayor representatividad de las comerciantes peruanas se explica principalmente por la frontera de Desaguadero donde el lado peruano cuenta con el doble de población que el lado boliviano (4000 habitantes en Desaguadero según censo 2012 contra 8500 del lado peruano), lo que resulta también en mayor actividad comercial. Dicha actividad aumenta los días de feria (martes y viernes) en ambos lados de la frontera cuando vienen comerciantes y compradores de otras provincias. La mayor representatividad se explica también por el hecho de que los dos puestos fronterizos tengan en común que pasan por Perú.

Figura 1. Nacionalidades de las comerciantes transfronterizas

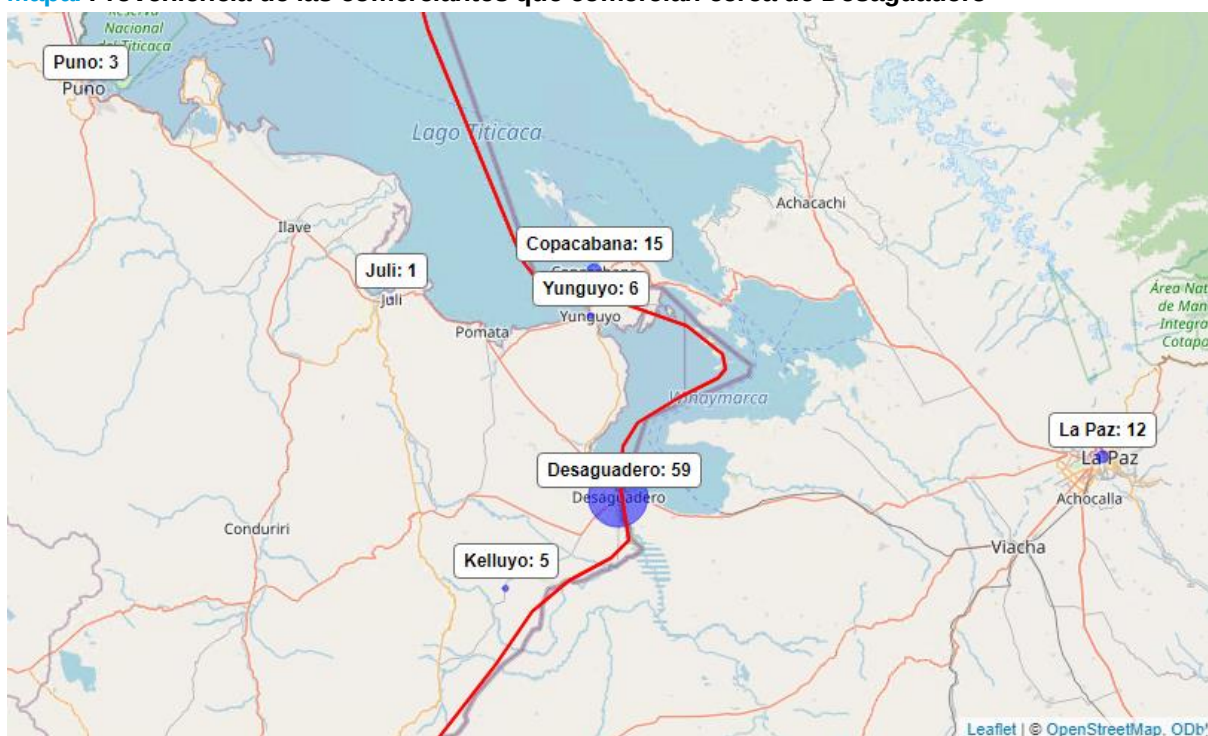
En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Los siguientes mapas muestran la proveniencia de las comerciantes, dando una idea de las distancias que son recorridas por las pequeñas comerciantes para realizar su actividad. En el caso de Desaguadero, por ejemplo, se observa que a pesar de una concentración de varias comerciantes que viven cerca del puesto fronterizo, varias vienen del interior del país como la Paz (117 km de distancia) o Puno (117 km de distancia).

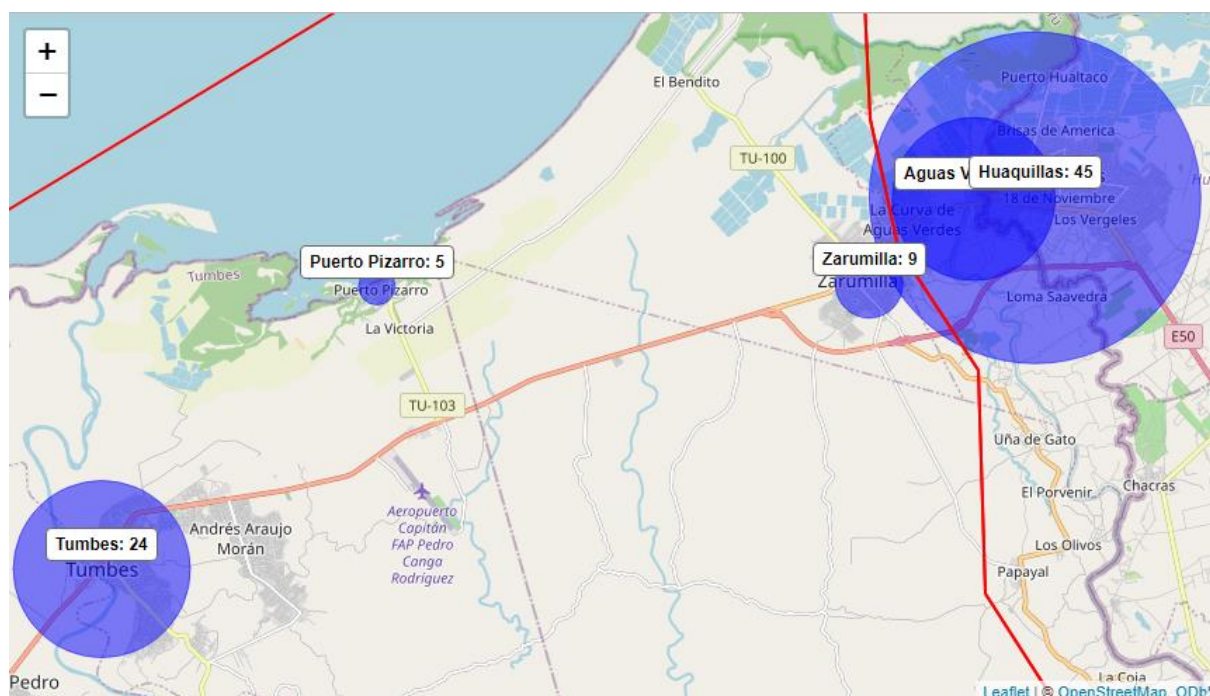
Mapa. Proveniencia de las comerciantes que comercian cerca de Desaguadero



Fuente: UNCTAD, 2025 - Producido con el paquete Leaflet de R

Para el caso de Huaquillas, la dispersión geográfica de las comerciantes entrevistadas es menor. Efectivamente, la gran totalidad de las comerciantes provienen de Huaquillas y Aguas Verdes. Tumbes está localizado a 33 km de distancia de Huaquillas y Puerto Pizarro está a 28 km de distancia del puesto fronterizo. En las siguientes subsecciones se podrá analizar cuáles son los medios de transporte más comunes utilizados por las mujeres.

Mapa. Proveniencia des las comerciantes que comercian cerca de Huaquillas



Fuente: UNCTAD, 2025 - Producido con el paquete Leaflet de R.

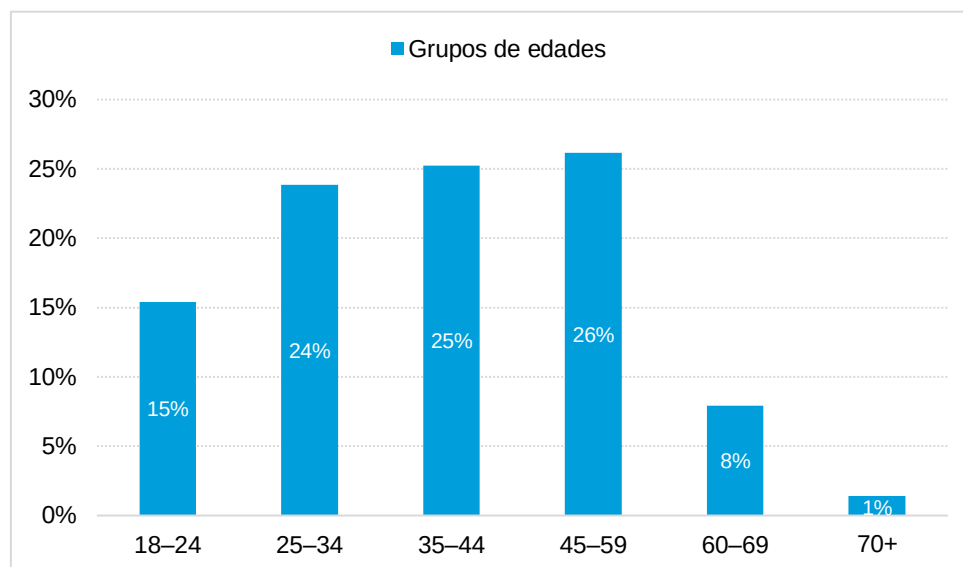
*Aguas Verdes (22 comerciantes)

Edad

Las comerciantes entrevistadas tenían en promedio 40 años y llevaban trabajando 12 años en el comercio. Se trata de un sector donde se observa un gran abanico de edades desde los 18 hasta los 70 años. La mayoría de las comerciantes se ubicaban en el rango de 25 a 59 años, representando el 75 por ciento de la muestra. Es importante mencionar que un 15 por ciento son menores de 24 años, optando por el comercio antes que continuar con sus estudios, al menos a tiempo completo.

Figura 2. Edades de mujeres comerciantes transfronterizas

En función a la muestra de comerciantes totales



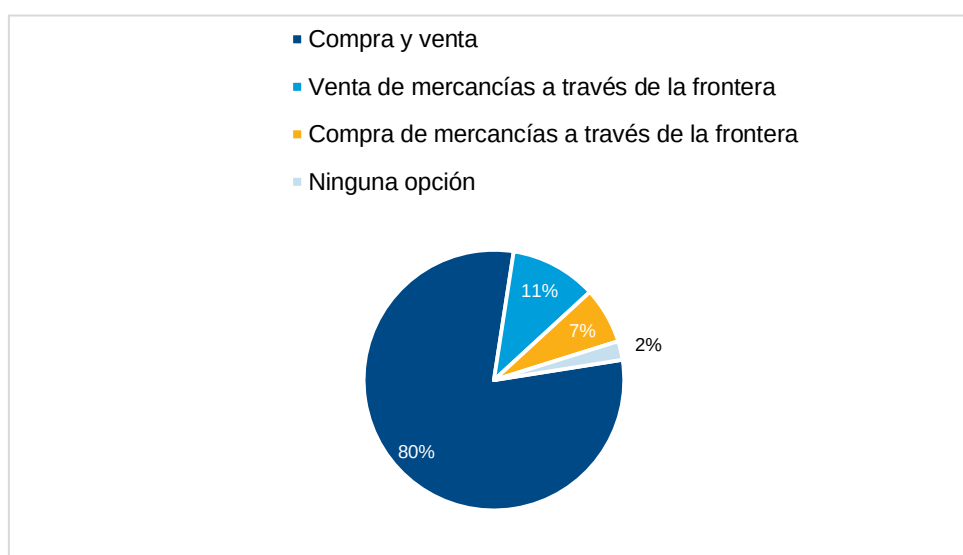
Fuente: UNCTAD, 2025.

Razones por ejercer en el comercio transfronterizo

Según las respuestas de las comerciantes entrevistadas, este sector de trabajo no es elegido por vocación sino por necesidad y cercanía geográfica. Efectivamente, las comerciantes mencionan que eligen el comercio transfronterizo porque les permite mantener a su familia y pagar los estudios a sus hijos.

Figura 3. Prácticas en el comercio transfronterizo

En función a la muestra de comerciantes totales

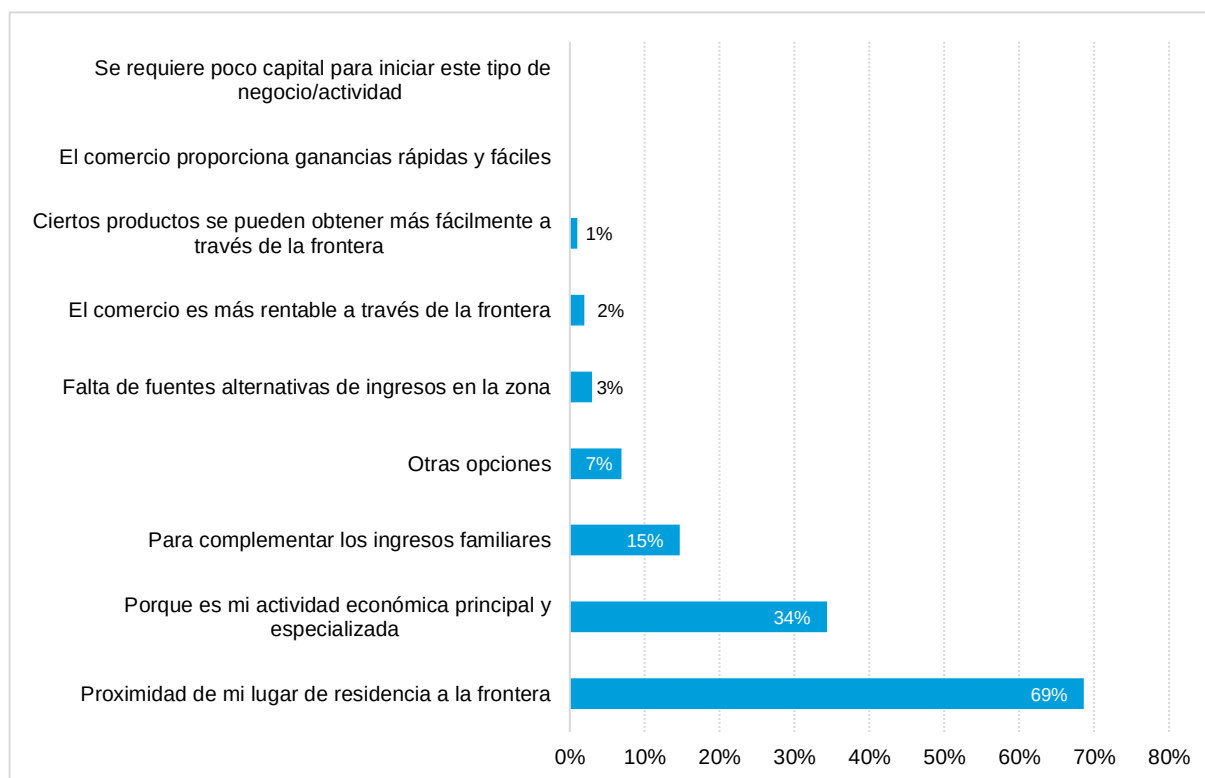


Fuente: UNCTAD, 2025.

Por ejemplo, cerca de Desaguadero, las tres principales razones por las cuales las comerciantes practican el comercio transfronterizo son: la proximidad del lugar de residencia a la frontera (69 por ciento), porque se trata de su principal actividad económica y especializada (34 por ciento) y para complementar los ingresos familiares (15 por ciento).

Figura 4. Razones de trabajar en el comercio cerca de Desaguadero

En función a la muestra de comerciantes totales de/cerca de Desaguadero



Fuente: UNCTAD, 2025.

Sin embargo, ciertas variables, como la proximidad al lugar de residencia, tienen un mayor impacto sobre franjas de edades específicas. Efectivamente, el 72 por ciento de las mujeres de entre 18-30 años eligen este sector por su cercanía a la frontera. Esta elección se puede explicar por querer equilibrar estudios con el comercio, o equilibrar el hecho de ser madre con la actividad profesional.

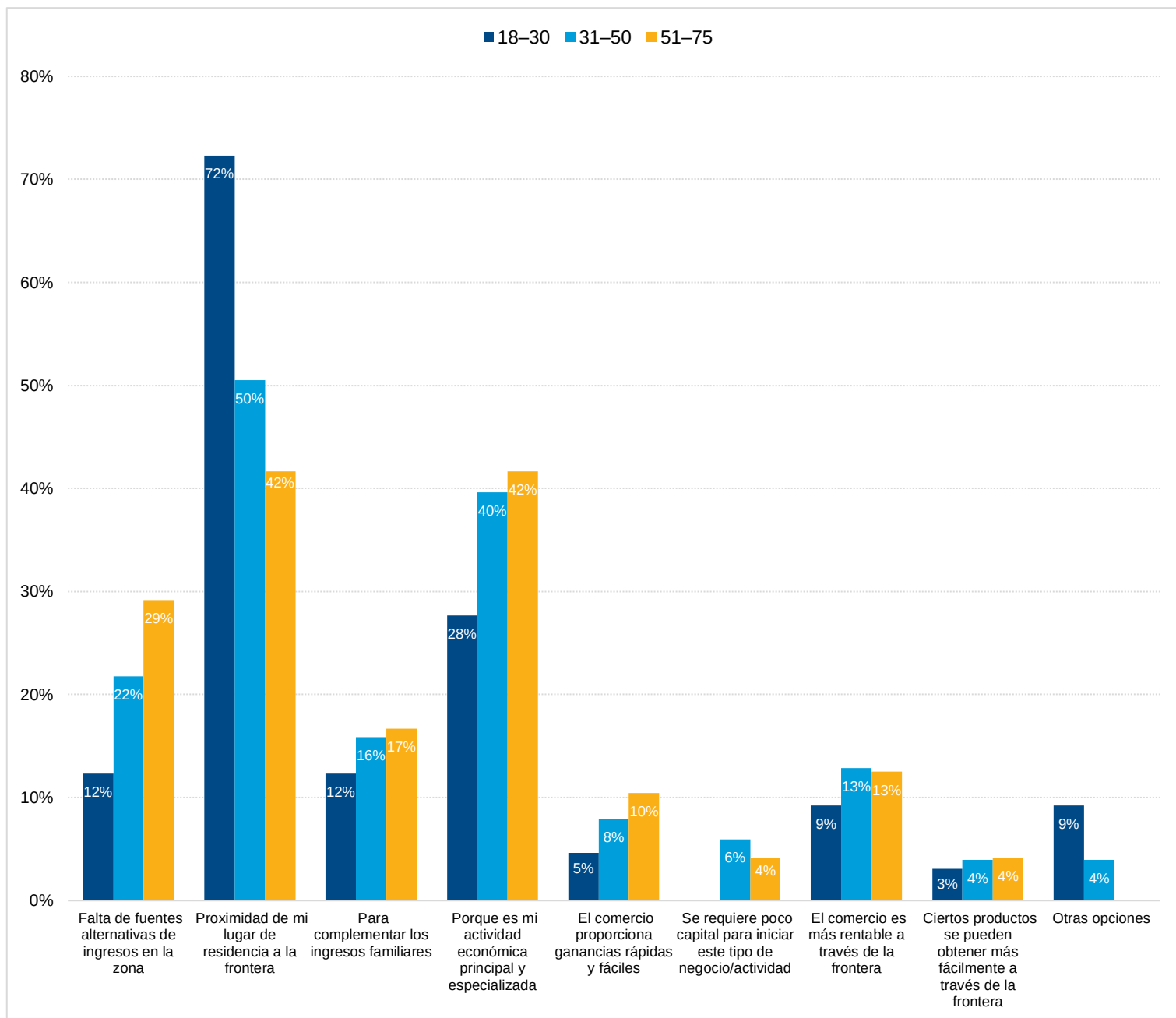
Al contrario, son las mujeres con más experiencia y que tienen entre 31-75 años las que seleccionan que el comercio es su actividad económica especializada (42 por ciento de las mujeres de 51-75 y 40 por ciento de las mujeres de 31 a 50 años). Esto se debe a que pudieron acumular experiencia a lo largo de los años, lo que permite que trabajen únicamente en este sector.

Mientras tanto, las opciones “El comercio proporciona ganancias rápidas y fáciles” y “Se requiere poco capital” son las menos seleccionadas. Pero nuevamente se observa que, dentro de las franjas de edades, las de 18-30 son las que menos seleccionaron estas opciones. Esto se debe a que las comerciantes más jóvenes no tienen todavía la especialización necesaria para saber cómo obtener ganancias rápidamente.

En las siguientes secciones, se mostrará que el acceso al crédito (con una tasa de interés baja) es una de las mayores dificultades que afecta a las comerciantes y representa una de sus principales necesidades para desarrollar su actividad comercial.

Figura 5. Razones por trabajar en el comercio

En función a los grupos de edades de las comerciantes



Fuente: UNCTAD, 2025.

Especialización en el comercio

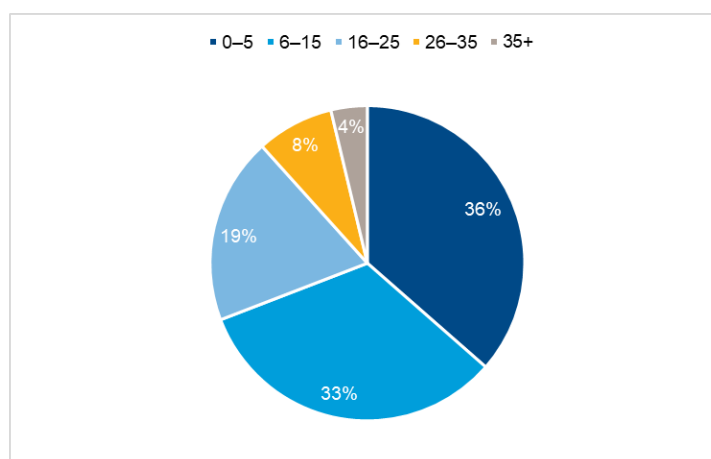
El comercio transfronterizo es una profesión que puede ser practicada a largo plazo y ser transformada en una especialización como se pudo observar a través de las respuestas de las comerciantes de 51-75 años de edad.

Existe un vínculo entre la edad de las comerciantes y los años pasados trabajando en el comercio. Es así que las mujeres más jóvenes llevan el menor tiempo trabajando en el comercio, mientras que las más adultas tienen la mayor experiencia.

Dentro de la muestra total, por ejemplo, el 36 por ciento de las mujeres llevaban trabajando entre 0-5 años en el comercio, mientras que el 4 por ciento llevaba más de 35 años trabajando en el comercio.

Figura 6. Años de trabajo en el comercio

En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

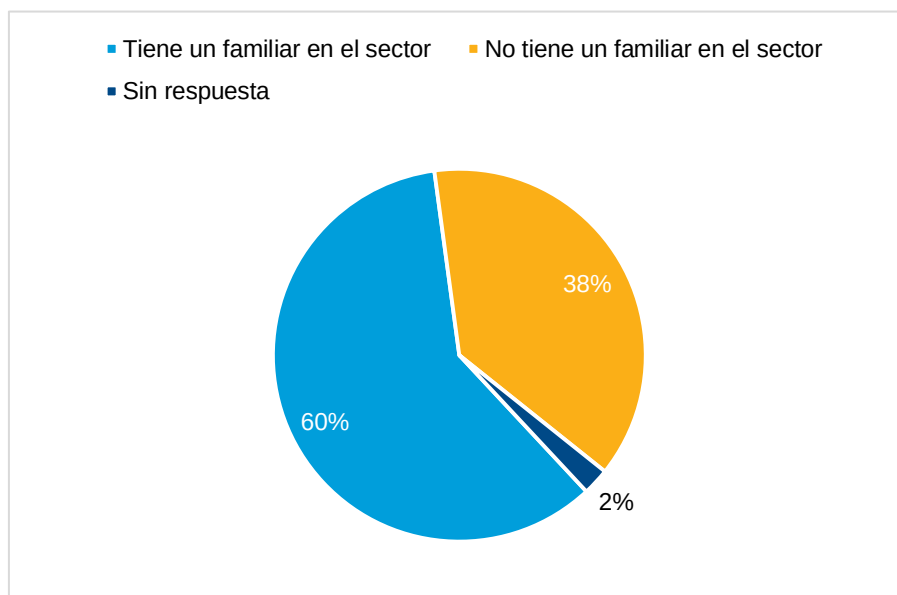
El porcentaje de mujeres comerciantes con hasta cinco años en el comercio (36 por ciento) contrasta con el resultado obtenido del 15 por ciento de mujeres que tiene hasta 24 años de edad. Ello puede reflejar, como se ha hipotetizado anteriormente, una variedad de situaciones, tales como que un número de mujeres iniciaron su actividad comercial después de los estudios (técnicos o universitarios), que vieron en el comercio una oportunidad para emprender después de haber trabajado en otras actividades, que sufrieron una baja en sus ingresos por motivos familiares, u otros motivos.

Situación familiar

A lo largo de este estudio, se observará que los familiares desempeñan un papel importante en el contexto del comercio, influyendo en la duración de la actividad comercial, en los métodos que utilizan las comerciantes, así como en sus perspectivas de futuro dentro del sector. Según las encuestas realizadas, el comercio transfronterizo se practica predominantemente como una actividad individual, ya que el 70 por ciento de las comerciantes declaró trabajar por cuenta propia. Sin embargo, existe una notable conexión familiar. Efectivamente, el 60 por ciento de las comerciantes entrevistadas reportaron que tenían a un familiar trabajando en el sector. De ese grupo, el 38 por ciento entre ellas identificaron a sus padres, el 39 por ciento a sus hermanos, el 27 por ciento a sus hijos y el 15 por ciento a otros familiares.

Figura 7. Proporción de comerciantes con un familiar en el sector

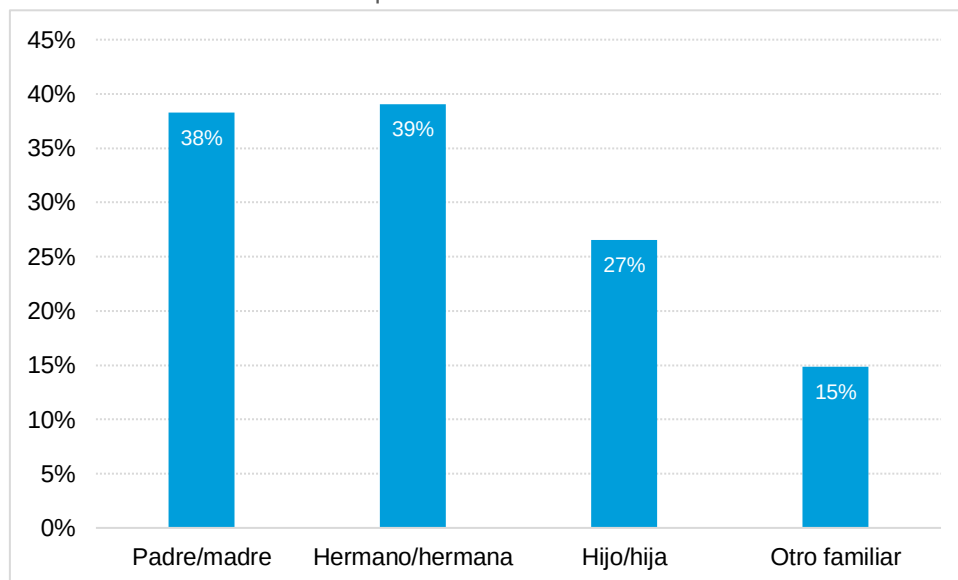
En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Figura 8. Proporción de comerciantes con familiares que trabajan en el comercio

En función a la muestra de comerciantes que tienen a un familiar en el sector



Fuente: UNCTAD, 2025.

Se pudo observar igualmente que existe una relación entre tener un familiar especializado en el comercio, los años trabajados por la comerciante y si ve o no un futuro en este sector. En efecto, las mujeres con un familiar y con más años de experiencia responden más a menudo que ven un futuro en el comercio transfronterizo. El hecho de compartir conocimientos, experiencias, mejores prácticas e itinerarios y tener una red de seguridad, permite sacar un mayor provecho de la actividad, vivir de ella por más tiempo y especializarse mejor. Esta explicación muestra el posible círculo virtuoso y la razón por la cual existe un vínculo familiar.



Figura 9. Proporción de familiares que trabajan en el comercio

Familiar en el comercio	Años en el comercio					
		0-5	6-15	16-25	26-35	35+
	Sí	69%	69%	69%	54%	80%
	No	66%	46%	42%	0%	50%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Estas primeras observaciones ayudan a entender por qué el comercio transfronterizo representa una solución hacia una independencia económica y para salir de la pobreza.

2. Formalidad e informalidad

Ahora que se han analizado algunos elementos de los perfiles de las mujeres comerciantes, se van a identificar las razones por las cuales las comerciantes deciden pasar o no por las aduanas. Esta sección mostrará también elementos específicos de los dos grupos de referencia (formales e informales) como por ejemplo los bienes comerciados o el tipo de transporte tomado.

Razones para no pasar por aduanas

Tanto en Bolivia, como en Ecuador y Perú, toda persona física que atraviesa la frontera con bienes a comerciar debe pasar por aduanas (Ley General de Aduanas en Bolivia⁷, Decreto Legislativo N°1053 en Perú,⁸ Comercio e Inversiones en Ecuador, Código Orgánico de la Producción⁹). Sin embargo, a pesar de tener una base legal, en la práctica se observa que las comerciantes transfronterizas no pasan a menudo por las aduanas y toman rutas alternativas, lo que corresponde a la definición de informalidad propuesta al comienzo de este estudio. Es así que las mujeres que no pasan por aduanas serán las informales mientras que aquellas que pasan por las aduanas serán consideradas las formales.

La informalidad es un fenómeno común en los tres países estudiados y afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Efectivamente, según la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo, el 70 por ciento de las mujeres en Ecuador eran informales en 2023 al igual que el 79 por ciento en Perú y el 87 por ciento en Bolivia (considerando todos los sectores).

⁷ Bolivia (1990), Ley General de Aduanas, <https://www.aduana.gob.bo/aduana7/lga-view>

⁸ Perú (2008), Decreto Legislativo N°1053, <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/normasadua/gja-03/ctrlCambios/anexos/DLeg.1053.pdf>

⁹ Ecuador (2010), Comercio e Inversiones en Ecuador, Código Orgánico de la Producción, <https://www.aduana.gob.ec/gacnorm/data/CODIGO-ORGANICO-DE-LA-PRODUCCION-COMERCIO-E-INVERSIONES.pdf>



Figura 10. Proporción de la ocupación informal en la ocupación total por país y género 2023

En porcentajes

	Total	Hombres	Mujeres
Bolivia	84,5	82,7	86,5
Ecuador	68,2	66,5	70,4
Perú	77,3	75,8	79,2

Fuente: ILO, 2023.

De las 214 comerciantes entrevistadas, el 90 por ciento respondió que no pasaba por la aduana al comerciar a través de la frontera.¹⁰ Las razones de no pasar por las aduanas fueron diversas desde la falta de confianza en los funcionarios y las autoridades fronterizas hasta la falta de acceso a crédito por canales formales. Sin embargo, la principal barrera para la formalización mencionada por la mayoría de las mujeres comerciantes transfronterizas fueron los obstáculos administrativos y la falta de conocimiento. En efecto, el 52 por ciento respondió que el desconocimiento de los procedimientos transfronterizos influye directamente en su decisión de comerciar o no de forma informal. Además, un 11 por ciento reportó no comprender adecuadamente las normas y reglamentos comerciales, y un 4 por ciento atribuyó su informalidad a la dificultad para cumplir con la normativa y los requisitos de documentación.

Dentro del 10 por ciento de las mujeres que respondieron que pasaban por la aduana para comerciar, el 19 por ciento se enfrentaban también a una falta de conocimiento de los procedimientos fronterizos. Esto parece indicar que existe una necesidad de divulgar mejor la información y hacerla más accesible (ej. en línea, en formato papel, a través de formaciones específicas). Para tener el mayor impacto posible, las soluciones que se ofrecen deben considerar las preferencias de las comerciantes.

Lo que puede parecer inesperado es que tan solo 4 por ciento de las comerciantes informales dicen no pasar por la aduana porque consideran que los procedimientos aduaneros requieren demasiado tiempo. Esto supone que el 96 por ciento restante de las informales nunca ha pasado por las aduanas y que no saben cuánto duran los procesos, o que sí que lo han hecho y consideran que el funcionamiento de las aduanas es eficiente.

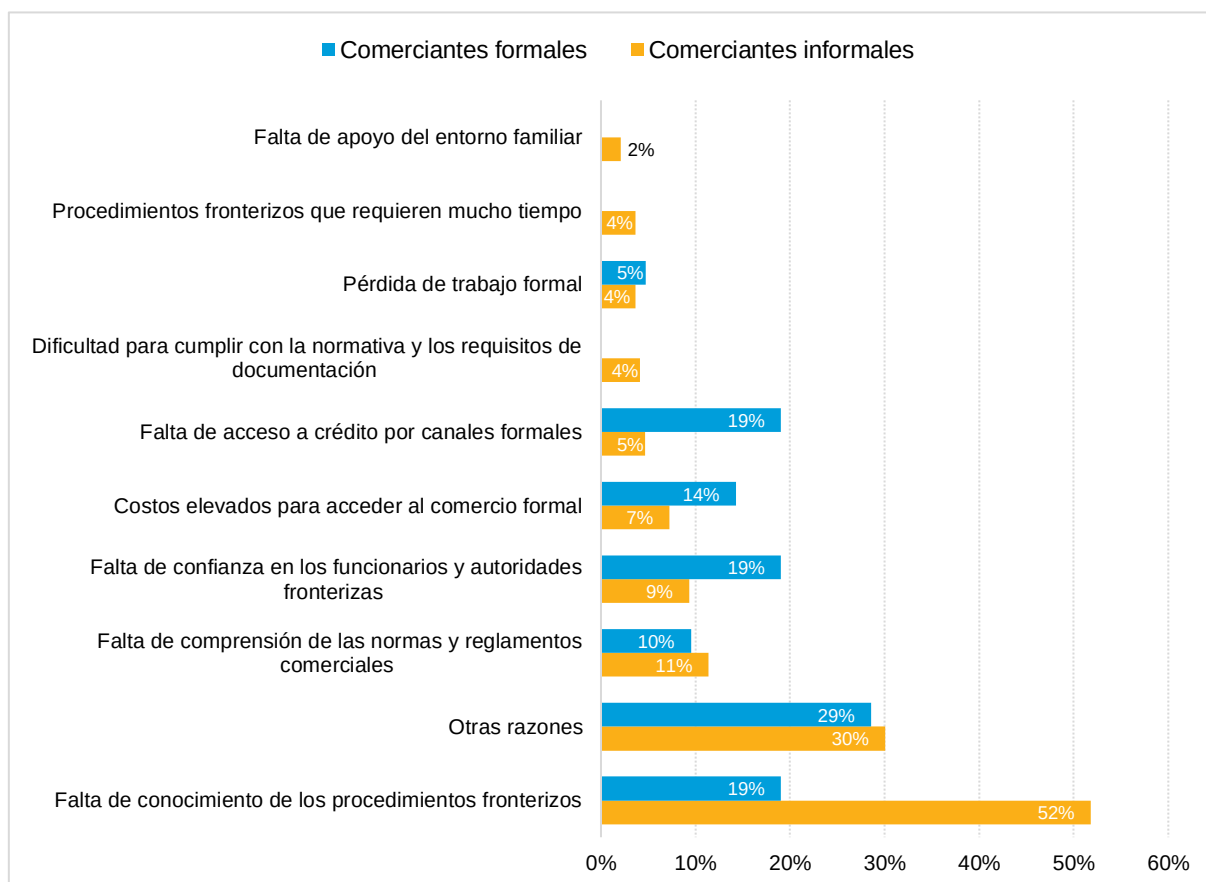
Es interesante mencionar que varias mujeres que respondieron a la pregunta “¿Por qué no pasa por la aduana?”, no respondieron a la pregunta más directa “¿Pasa por la aduana al comercializar?”. Esta omisión sugiere una posible aprensión o reticencia a revelar la información del tipo de ruta que elige la comerciante a la hora de practicar su empleo.

¹⁰ Para evitar que la muestra de 214 comerciantes esté demasiado esparcida, no se ha hecho una subdivisión entre Huaquillas y Desaguadero.



Figura 11. Razones por no pasar por la aduana

En función a la muestra de comerciantes formales e informales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

La data mostró igualmente que la informalidad y el hecho de no pasar por la aduana se asociaban más a las generaciones más jóvenes. Efectivamente, el 97 por ciento de las comerciantes de 18-30 años no pasaban por las aduanas, contra 88 por ciento de las comerciantes de 31-50 años y 85 por ciento de las comerciantes de 51-75 años. Esta mayor proporción relativa de informalidad puede tener varias explicaciones, como la percepción de corrupción, que serán investigadas más tarde en el reporte.

Cantidades comerciadas

En las definiciones iniciales, se presentaron a las pequeñas comerciantes transfronterizas como aquellas que transportan pocos bienes regularmente. Por esta razón, se les preguntó a las comerciantes cuál es el volumen y el valor de lo que comerciaban a través de la frontera. Las respuestas más comunes fueron “poco”, “1 o 2 bolsas”, “1 bulto”, “traigo poco”, o dejar la respuesta en blanco.

La elección de no responder a esta pregunta o de hacerlo de forma imprecisa sugiere, una vez más, la existencia de cierta reticencia a proporcionar esta información. En las siguientes secciones que harán hincapié en las cuestiones de soborno, corrupción y decomiso en la frontera, se podrán dar posibles explicaciones de por qué puede existir este tipo de aprensión. Tan solo el 17 por ciento de las comerciantes pudieron o quisieron dar un valor monetario a los bienes comerciados y en estos casos, el valor era bajo al igual que las cantidades transportadas.

Es importante mencionar que varias comerciantes, sobre todo en los puestos fronterizos entre Perú y Bolivia, comentaron que justamente no pasaban por las aduanas porque transportaban demasiado poco y que por lo tanto no hacía falta.

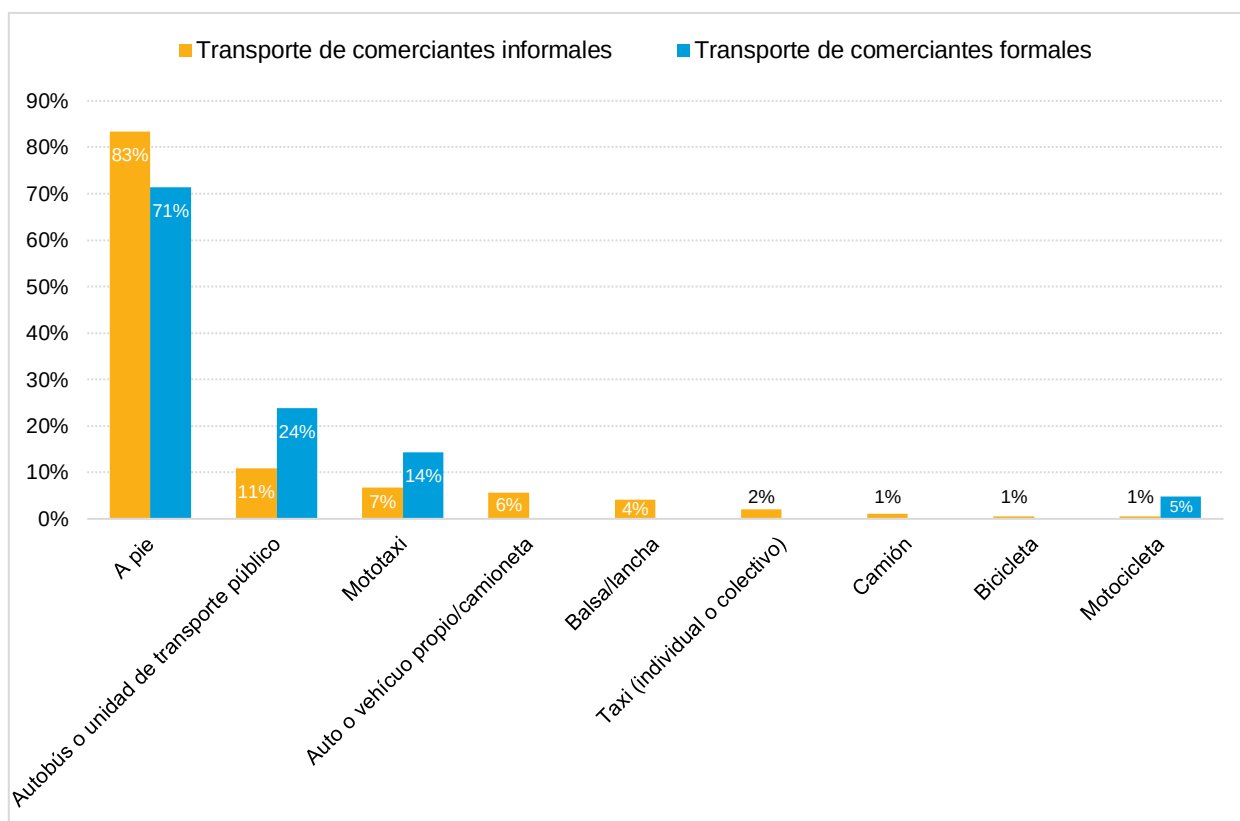
Tipo de transporte y frecuencia de comercio

Como se observa en el gráfico más abajo, tanto comerciantes que pasan por aduanas como las que no atraviesan la frontera mayoritariamente a pie (83 por ciento de las mujeres informales y 71 por ciento de las mujeres formales). Comerciar a pie se vuelve la opción predilecta en función de la distancia de la frontera, cuando se toman rutas no motorizadas y en función de la cantidad que se transporta.

Para las mujeres formales se percibe un cambio en las respuestas que tienden más hacia las opciones motorizadas, como los transportes públicos (24 por ciento de las formales vs. 11 por ciento de las informales), los mototaxis (14 por ciento de las mujeres formales vs. 7 por ciento de las mujeres informales). Esta tendencia coincide con las observaciones realizadas por el encuestador de la UNCTAD, quien señaló que los cruces de frontera cercanos a los puestos aduaneros suelen ser más accesibles al cruce de vehículos motorizados.

Figura 12. Transporte tomado por mujeres comerciantes transfronterizas

En función a la muestra de comerciantes formales e informales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

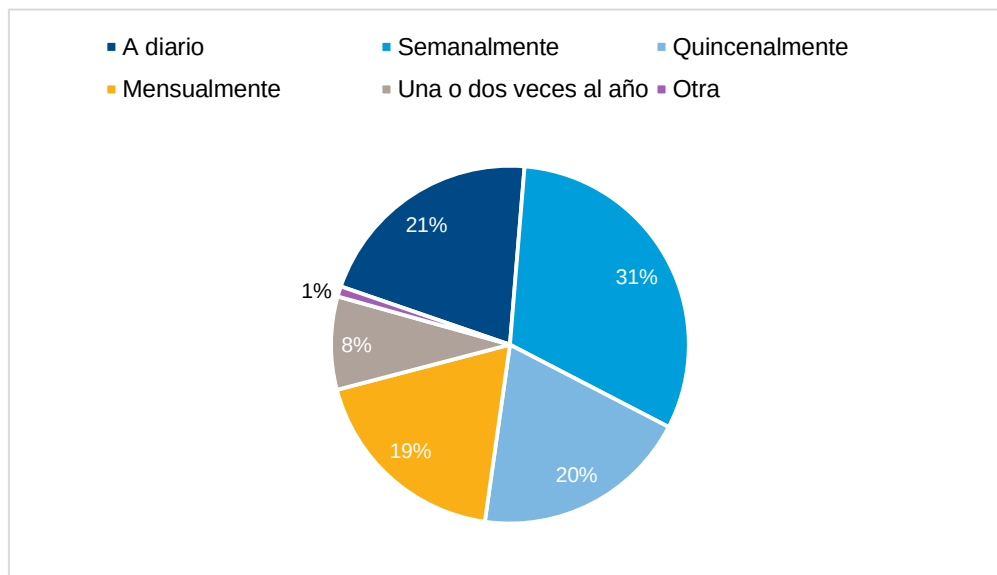
Es importante tomar en consideración que muy a menudo existe una combinación de medios de transporte. Esto hace que los resultados presentados inicialmente varíen. Por ejemplo, el 70 por ciento de las comerciantes informales atraviesan la frontera exclusivamente a pie, el 5 por ciento combina el uso de autobús o transporte público con desplazamientos a pie, y un 4 por ciento alterna entre balsa o lancha y a pie, entre otros medios. Nuevamente se observa que, “a pie” sigue siendo el método más utilizado (más barato, más fácil pasar mercancías pequeñas sin que sea notado, cercanía de los puestos fronterizos, etc.).

Para las comerciantes formales, el 62 por ciento se desplaza únicamente a pie, 14 por ciento únicamente en autobús o unidad de transporte público, el 10 por ciento combina el autobús o unidad de transporte público con el desplazamiento a pie, el 10 por ciento usa mototaxi, y el 5 por ciento toma mototaxi y/o motocicleta.

Además de comerciar mayoritariamente a pie, el 52 por ciento de las comerciantes entrevistadas atraviesan la frontera a diario o semanalmente. La frecuencia del cruce va a depender del tipo de mercancía vendida al igual que el valor. Estos primeros resultados relativos al método de transporte y a la frecuencia del cruce por las fronteras pueden ofrecer una primera idea a los gobiernos locales en lo que se debería invertir para asegurar el bienestar de las comerciantes (por ejemplo, mejores calles, mejor alumbrado).

Figura 13. Frecuencia de pasaje por la frontera

En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Se puede observar igualmente que las comerciantes más jóvenes son las que atraviesan la frontera a pie más a menudo. Según la siguiente figura, el 90 por ciento de mujeres que comercian diariamente y que tienen entre 18-30 años, lo hacen a pie.



Figura 14. Pasaje por la frontera a pie en función a la edad y a la frecuencia

Frecuencia de pasaje por la frontera	Edad			
		18–30	31–50	51–75
	A diario	90%	81%	63%
	Semanalmente	75%	93%	80%
	Quincenalmente	100%	89%	100%
	Mensualmente	80%	78%	86%
	Una o dos veces al año	80%	29%	67%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Fotografía 3. Pasaje de frontera en Desaguadero



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.

Fotografía 4. Pasaje de frontera cerca de Desaguadero en balsa



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.



Fotografía 5. Pasaje de frontera en Huaquillas



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.

3. Mercancías y actividad

En esta siguiente sección se va a analizar el tipo de mercancías comerciadas, sus proveedores, lugares de origen, al igual que sus lugares de venta. Se realizó nuevamente una subdivisión entre las comerciantes formales y las informales para mostrar que las diferencias en sus prácticas no son grandes, lo que debería suponer un elemento motivador para que las informales se viren hacia la formalidad.

Tipo de mercancías

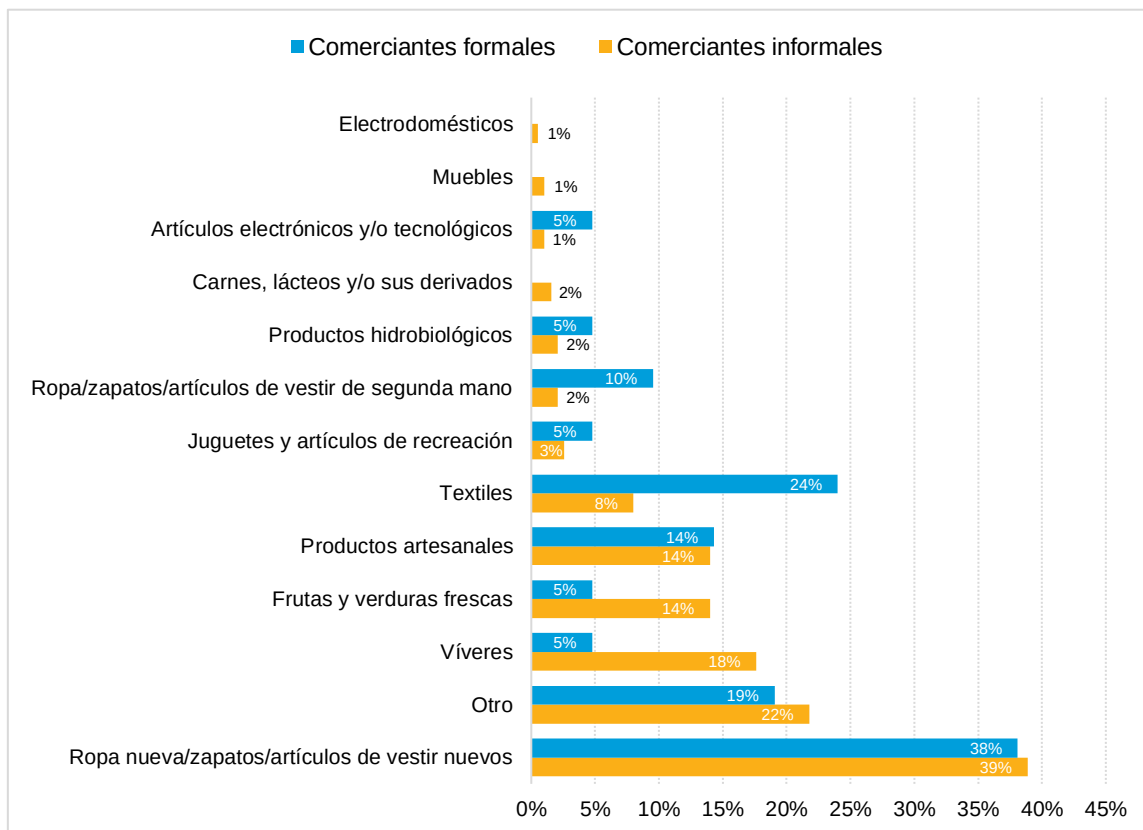
Los productos más comúnmente comerciados por las mujeres comerciantes, tanto formales como informales, son ropa nueva, zapatos y artículos de vestir nuevos, con una incidencia del 39 por ciento entre las informales y del 38 por ciento entre las formales. La gran distinción es que las comerciantes informales, comercian más productos perecederos como frutas y verduras (14 por ciento); víveres (18 por ciento); carnes, lácteos y/o sus derivados (2 por ciento). Esto se puede explicar porque para ciertos productos, como la carne, la importación a Perú por ejemplo está prohibida¹¹, mientras que para los demás productos existen reglas fitosanitarias que en caso de no ser respetadas llevan al decomiso de los bienes.¹²

¹¹ Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), "Lista de mercancía prohibida para importación", recuperado el 5 de septiembre de 2025, de <https://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/mercanciasrestringidas/listas/listaMercanciaProhibida-Importa.pdf>

¹² Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (SENASA), "Consulta de requisitos", recuperado el 5 de septiembre de 2025, de <https://servicios.senasa.gob.pe/consultaRequisitos/consultarRequisitos.action>

Figura 15. Mercancías comerciadas por mujeres comerciantes transfronterizas formales e informales

En función a la muestra de comerciantes formales e informales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Fotografía 6. Tipos de bienes comerciados cerca de Desaguadero



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.

Fotografía 7. Tipos de bienes comerciados cerca de Huaquillas



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.

Obtención de recursos y origen

La siguiente tabla analiza las tendencias de importación en los tres países. Se observa que, a nivel nacional, las mayores importaciones se hacen desde China, Estados Unidos y América Latina. A través de las entrevistas se quiso verificar si se observan las mismas tendencias y si el origen de los bienes de las comerciantes es local/regional o internacional.

Figura 16. Importaciones de Bolivia, Ecuador y Perú desde países socios

En porcentajes

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	China	Estados Unidos	Unión Europea	Otros países
Bolivia	13	15	11	n.d.	19	9	n.d.	36
Ecuador	n.d.	4	n.d.	7	24	22	10	33
Perú	5	7	n.d.	n.d.	29	19	9	32,4

Fuente: OMC, 2021.

De acuerdo con los resultados de las encuestas, el 84 por ciento de las mujeres comerciantes informales obtienen sus productos dentro de su propio país, el 59 por ciento desde América Latina, el 10 por ciento desde China y el 2 por ciento desde los Estados Unidos. En el caso de las comerciantes formales, se observa una leve variación con una mayor tendencia hacia la internacionalización: el 81 por ciento adquiere sus bienes a nivel nacional, el 19 por ciento desde América Latina y China, y el 5 por ciento desde los Estados Unidos.

Sin embargo, el 13 por ciento de las mujeres informales y el 10 por ciento de las formales indicaron no conocer el origen de los bienes que comercian. Esto puede ser problemático por varias razones: los bienes pueden ser peligrosos, no respetar las normas del país, o incluso tener un origen ilícito, lo cual

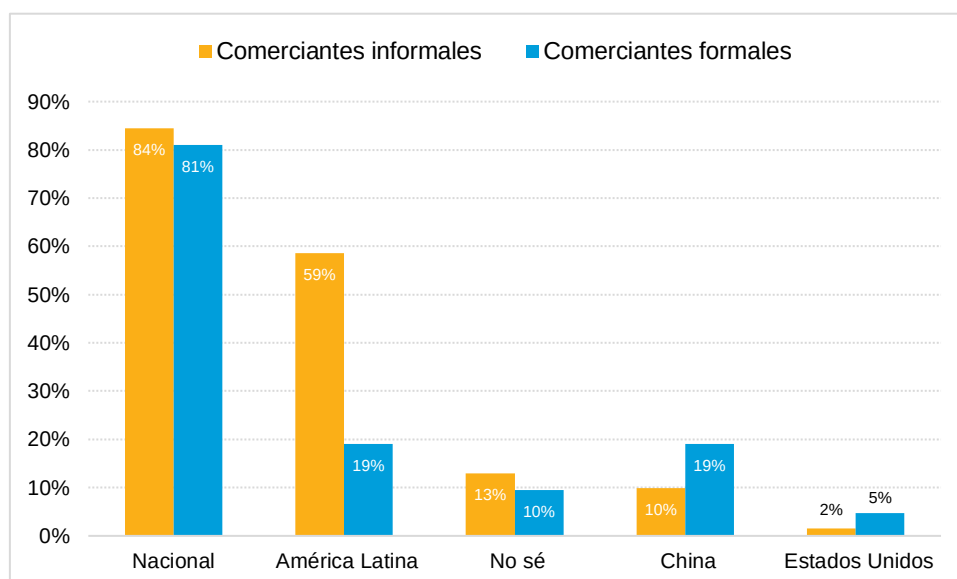


incrementa la probabilidad de decomiso y podría exponer a las comerciantes a detenciones por acusaciones penales.

Pero también es posible que las respuestas “No sé” de las comerciantes estuvieran influenciadas por el hecho de no querer revelar que algunos de sus productos son del otro lado de la frontera y que no han pasado por aduanas. De allí, también es posible que algunas de las respuestas de desconocimiento del origen fueran por un motivo similar. Efectivamente, hubo comentarios de comerciantes que mencionaron que productos producidos en el país vecino eran vendidos como nacionales. Se trata de una estrategia comercial ya que las comerciantes asocian los bienes nacionales con una mejor calidad.

Figura 17. Origen de bienes comerciados

En función a la muestra de comerciantes formales e informales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Proveedores

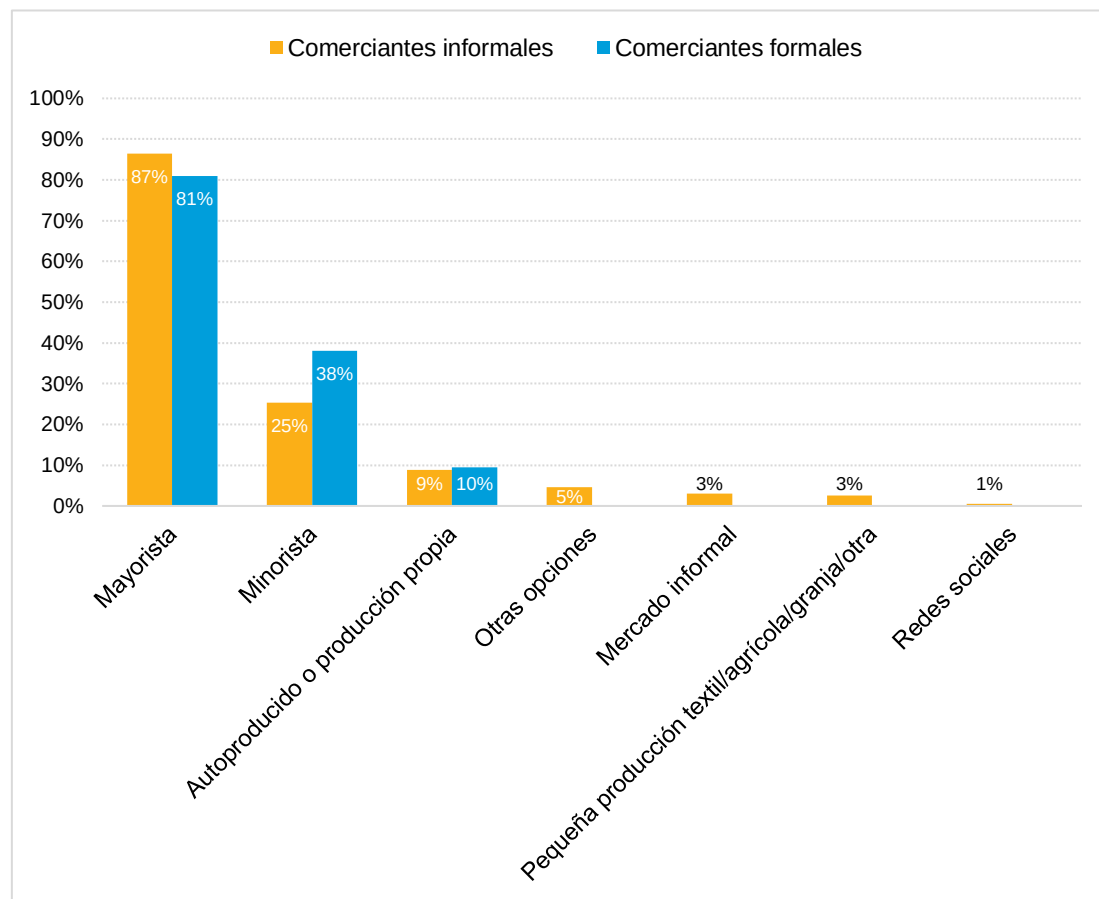
Relativo a los tipos de proveedores utilizados, el 87 por ciento de las comerciantes informales obtienen sus bienes de un mayorista, mientras que el 25 por ciento los recupera a través de un minorista. Lo mismo ocurre con las comerciantes formales, el 81 por ciento de ellas respondieron que obtenían sus bienes de un mayorista mientras que el 38 por ciento decía que los obtenían gracias a un minorista.

Normalmente para comprar a mayoristas, es necesario trabajar en un negocio. Las comerciantes transfronterizas pueden acceder a los mayoristas, a pesar de trabajar por cuenta propia en el 70 por ciento de los casos y vendiendo cantidades pequeñas, ya que compran en volúmenes grandes o en cantidades donde acceden a descuentos.



Figura 18. Tipo de proveedores

En función a la muestra de comerciantes formales e informales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

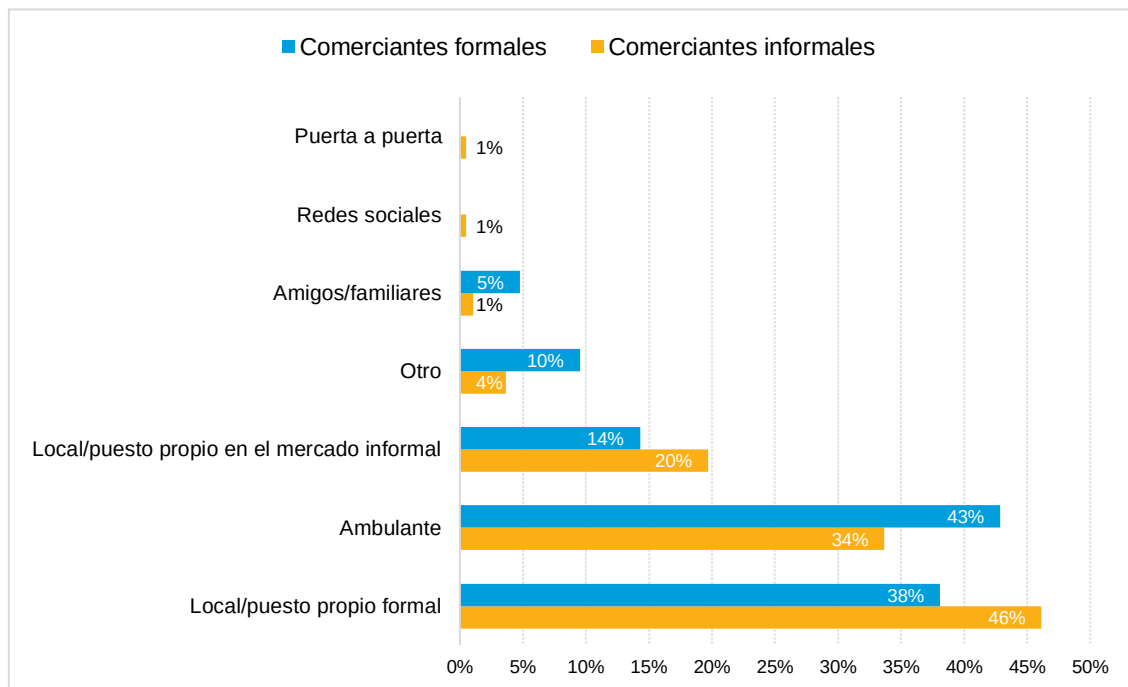
Lugares de venta

Una vez los bienes comprados, se les preguntó a las comerciantes a través de qué canales los vendían. Las comerciantes informales respondieron vender sus bienes en tres tipos de lugares: local o puesto propio formal (46 por ciento), local o puesto propio en el mercado informal (20 por ciento) o de forma ambulante (34 por ciento).

En el caso de las formales, el 43 por ciento dijo vender de forma ambulante, el 38 por ciento en un local o puesto propio formal y el 14 por ciento en un local/puesto propio en el mercado informal. Se puede hipotetizar que las formales se sienten más cómodas en vender de forma ambulante, ya que tienen bienes que han sido verificados y que existe un menor riesgo de que sean confiscados durante la venta. Sin embargo, a pesar de ser una de las opciones más seleccionadas, se debe recordar que la venta ambulante puede provocar conflictos entre las comerciantes ya que crea concurrencia entre comerciantes que venden bienes similares en una misma calle.

Figura 19. Canales de venta de las comerciantes

En función a la muestra de comerciantes formales e informales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

A través del gráfico precedente, se observa que las comerciantes que pasan por aduanas pueden elegir vender sus bienes en un puesto propio en el mercado informal.

De igual modo, las mujeres que no pasan por aduanas pueden vender sus bienes en un puesto propio en el mercado formal. Dentro de la muestra estudiada, el 59 por ciento de las mujeres entre 18-30 años de edad y que no pasan por la aduana, venden sus bienes en un puesto formal. En teoría esto no debería ser posible, pero en la práctica supone que las comerciantes encuentran métodos informales o no conformes para llevar a cabo sus actividades.

Figura 20. Puesto formal en función a pasaje por la aduana y edad

Pasaje por la aduana	Edad			
		18–30	31–50	51–75
	Sí	50%	33%	43%
	No	59%	44%	32%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Alternativamente, el 50 por ciento de las mujeres de 18-30 años de edad y que pasan por la frontera venden sus bienes en un puesto informal. Estos argumentos ilustran que la informalidad puede presentarse de diversas formas en el comercio y requiere, por lo tanto, un marco para encuadrar los diferentes tipos.



Figura 21. Puesto informal en función a pasaje por la aduana y edad

Pasaje por la aduana	Edad			
		18–30	31–50	51–75
	Sí	50%	0%	29%
	No	13%	26%	20%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Esta primera sección sobre los perfiles de las comerciantes transfronterizas a pequeña escala presentó el abanico de edades de la muestra (18-70+), el tipo de actividad que estas mujeres ejercen a través de la frontera (80 por ciento venta y compra), las razones por las cuales comercian en función a sus edades (necesidad, cercanía geográfica o actividad principal), el vínculo generacional que existe en el 60 por ciento de los casos, los productos de bajo valor añadido que venden (ropa nueva), la frecuencia con la que pasan por la frontera y los tipos de transportes que toman (mayoría a pie).

Esta subsección señala también que la informalidad es una realidad en los dos puestos fronterizos que afecta al 90 por ciento de las comerciantes entrevistadas. La falta de transparencia es uno de los elementos que tiene un impacto al elegir la informalidad en vez de la formalidad. Esto deja a entender que las medidas de facilitación de comercio actualmente implementadas no tienen el impacto esperado.

El siguiente retrato de la señora Gladys Baño ejemplifica lo que se ha presentado a lo largo de esta primera parte del reporte.

Cuadro 1. Historia de la comerciante Sra. Baño

La señora Gladys Baño se acomoda en su puesto de ventas en la frontera peruana para compartir su historia, forjada a lo largo de más de treinta años dedicados al comercio. Nacida en Ecuador, Gladys se estableció en Perú tras casarse con un peruano proveniente de una familia de comerciantes, lo que marcó el inicio de su trayectoria en el mundo del comercio transfronterizo.

En sus inicios, se dedicaba a la venta de cerámica, pero con el tiempo diversificó su actividad, comenzando a importar fundas plásticas desde el otro lado de la frontera. Uno de los periodos más difíciles que recuerda fue durante la década de 1980, cuando intensas lluvias inundaron la región. Gladys rememora cómo, en más de una ocasión, tuvo que cruzar la frontera a pie, con el agua llegándole hasta la cintura, para poder abastecerse de mercadería.



Los años 2000 también representaron un desafío. El traslado informal de productos la expuso a decomisos tanto en Perú como en Ecuador. Recuerda que, al cruzar por pasos no oficiales durante la noche, los transportistas le preguntaban si no temía hacerlo sola. Su respuesta era siempre la misma:

“Con fe, todo saldrá bien”. Hoy, al mirar atrás, se pregunta cómo logró atravesar esas trochas oscuras y peligrosas, pero sabe que lo hizo por sus hijos.

Durante un tiempo trabajó en Guayaquil, Ecuador, pero regresó a Tumbes para poder cuidar de ellos. Durante la pandemia de COVID-19, se vio obligada a cerrar su negocio y, junto con su familia, comenzó a vender pan como fuente de ingreso temporal.

Gladys también ha enfrentado discriminación por su origen ecuatoriano. Relata haber sido víctima de constantes insultos por parte de una persona, situación que logró superar gracias al apoyo de su familia y de otros comerciantes. Ese mismo respaldo fue clave cuando otro comerciante intentó apropiarse de su puesto de ventas.

Con orgullo, recuerda que asumió el liderazgo del negocio familiar cuando su pareja comenzó a endeudarse sin razón aparente. En ese momento, tuvo que multiplicarse para cuidar de sus hijos y mantener el negocio a flote. Madre de cinco, celebra haber logrado que uno de sus hijos se profesionalizara, mientras los demás también se dedican al comercio.

Para Gladys, salir adelante ha sido una verdadera batalla. Sin embargo, gracias a su esfuerzo, resiliencia y determinación, hoy puede trabajar con mayor tranquilidad y seguir sosteniendo a su familia con dignidad.

B. Funcionarios en puestos fronterizos

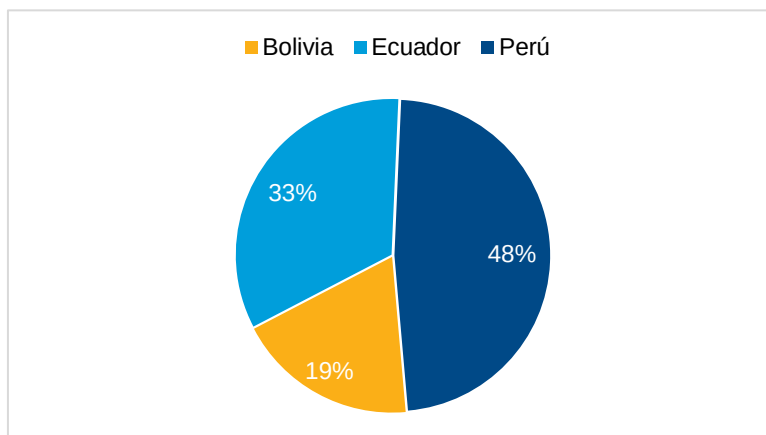
Esta siguiente sección analizará los perfiles de los funcionarios que trabajan en los puestos fronterizos de Huaquillas y Desaguadero y realizará una primera comparación entre lo que las comerciantes viven a diario y lo que observan los funcionarios al interactuar con ellas. A pesar de tener preguntas similares en las diferentes encuestas, las respuestas difirieron. Esto podría sugerir que los oficiales observan más a menudo el comportamiento de las comerciantes que pasan por aduanas, o todavía no conocen las características de las comerciantes transfronterizas.

El análisis del perfil de los funcionarios se realizó en base a las 96 respuestas a una encuesta especialmente diseñada. En la muestra se observa una mayor representatividad de funcionarios trabajando en Perú (48 por ciento), que de funcionarios trabajando en Ecuador (33 por ciento) y en Bolivia (19 por ciento). Esto se debe nuevamente a que tenemos dos puestos fronterizos en la frontera peruana.



Figura 22. Repartición por país de trabajo

En función a la muestra de oficiales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Figura 23. Repartición por género de oficiales

En función a la muestra de oficiales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

El 56 por ciento de los oficiales entrevistados eran hombres, y el 44 por ciento restante mujeres. Al analizar los años que ambos géneros pasan trabajando en su actual entidad, las respuestas que se obtienen muestran una cierta tendencia. Mientras que las mujeres son más numerosas para las franjas 0-5 años (55 por ciento de las mujeres contra 48 por ciento para los hombres) y 6-10 años (19 por ciento de las mujeres contra el 13 por ciento de los hombres) esta tendencia se revierte a partir de los 11 a 15 años. Efectivamente 26 por ciento de los hombres contra 19 por ciento de las mujeres trabajan en la misma agencia entre 11 a 15 años.

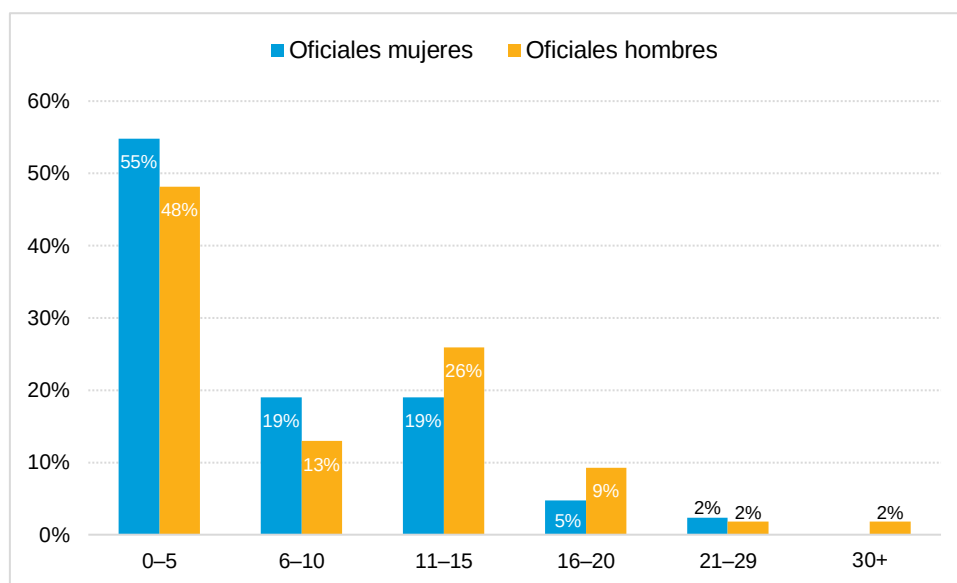
Este fenómeno puede ser explicado de dos maneras diferentes. Por un lado, la política de contratación se esfuerza a atraer a más mujeres. Por otro lado, las mujeres cambian de trabajo por falta de flexibilidad y oportunidades, lo que supone que se mantienen menos en un cierto puesto. De aquí, se entiende la



importancia del apoyo gubernamental y la creación de programas de retención de talento. Se entrará en detalle de este análisis en la sección dedicada a funcionarias fronterizas.

Figura 24. Repartición por género y años de trabajo en el sector

En función a la muestra de oficiales hombres y mujeres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Los siguientes gráficos subdividen las respuestas según el género de los funcionarios. El objetivo de dicha subdivisión es verificar si las funcionarias mujeres tienen una percepción más clara de la realidad a la que se enfrentan las comerciantes y si sus respuestas se acercan más a lo que las comerciantes pudieron responder.

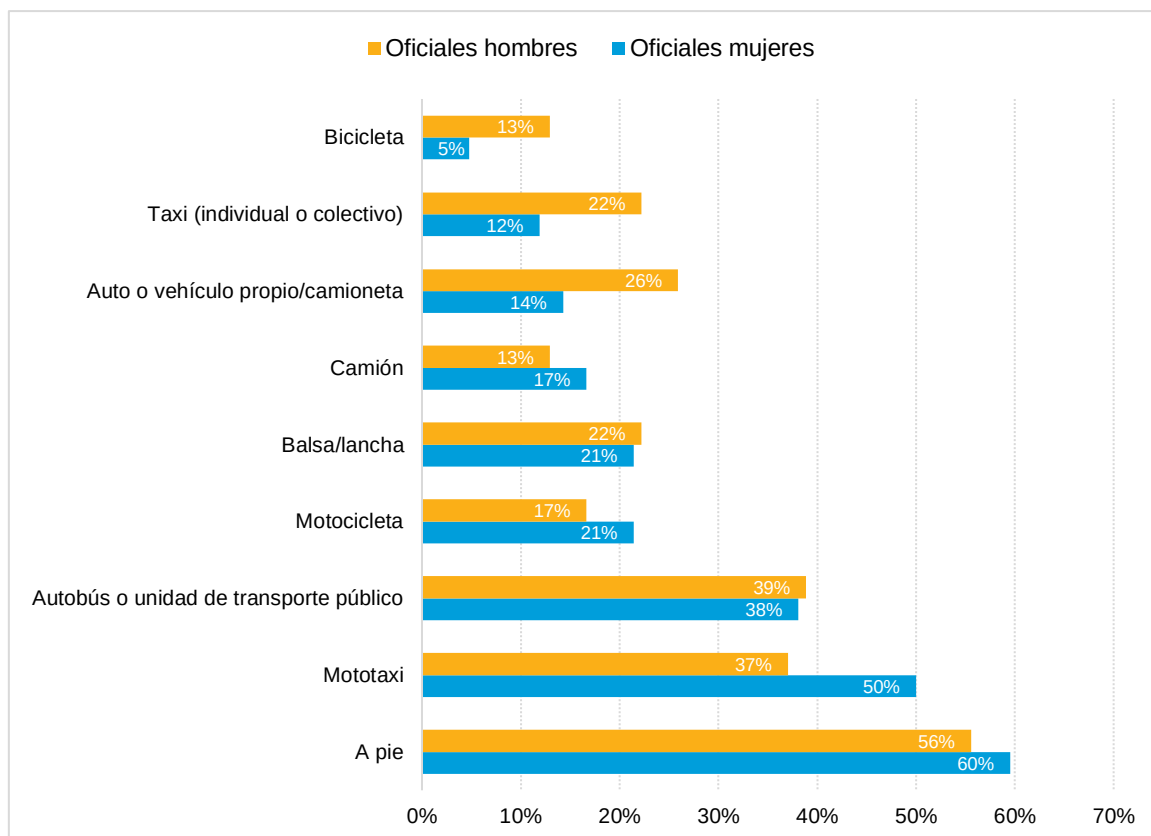
Transportes utilizados por las comerciantes

Los funcionarios, tanto hombres como mujeres, respondieron que las comerciantes atraviesan la frontera más a menudo a pie (56 por ciento y 60 por ciento, respectivamente). A diferencia de las respuestas dadas por las comerciantes, se observa una percepción de mayor uso de medios de transporte motorizados. Efectivamente después del cruce “a pie”, el mototaxi figura como el segundo método de transporte más utilizado según las oficiales mujeres (50 por ciento) y los oficiales hombres (37 por ciento), seguido por el autobús u otra unidad de transporte público (39 por ciento de los oficiales hombres y 38 por ciento de las oficiales mujeres). Anteriormente, se comentó que las comerciantes formales eran las que pasaban más a menudo por las aduanas usando transportes motorizados, lo que sugiere que los oficiales estarían interactuando principalmente con un grupo de referencia diferente.

Es importante mencionar en los siguientes gráficos que los funcionarios tenían la posibilidad de responder “No sé” a las preguntas que se les hacen. Se observa que esta respuesta fue seleccionada con mayor frecuencia por los funcionarios hombres con menor experiencia. Sin embargo, al considerar el total de funcionarios (hombres y mujeres de todos los niveles de experiencia), son nuevamente los hombres quienes presentan una mayor tendencia a declarar que desconocen la respuesta.

Figura 25. Tipo de transporte tomado por las comerciantes según oficiales

En función a la muestra de oficiales hombres y mujeres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

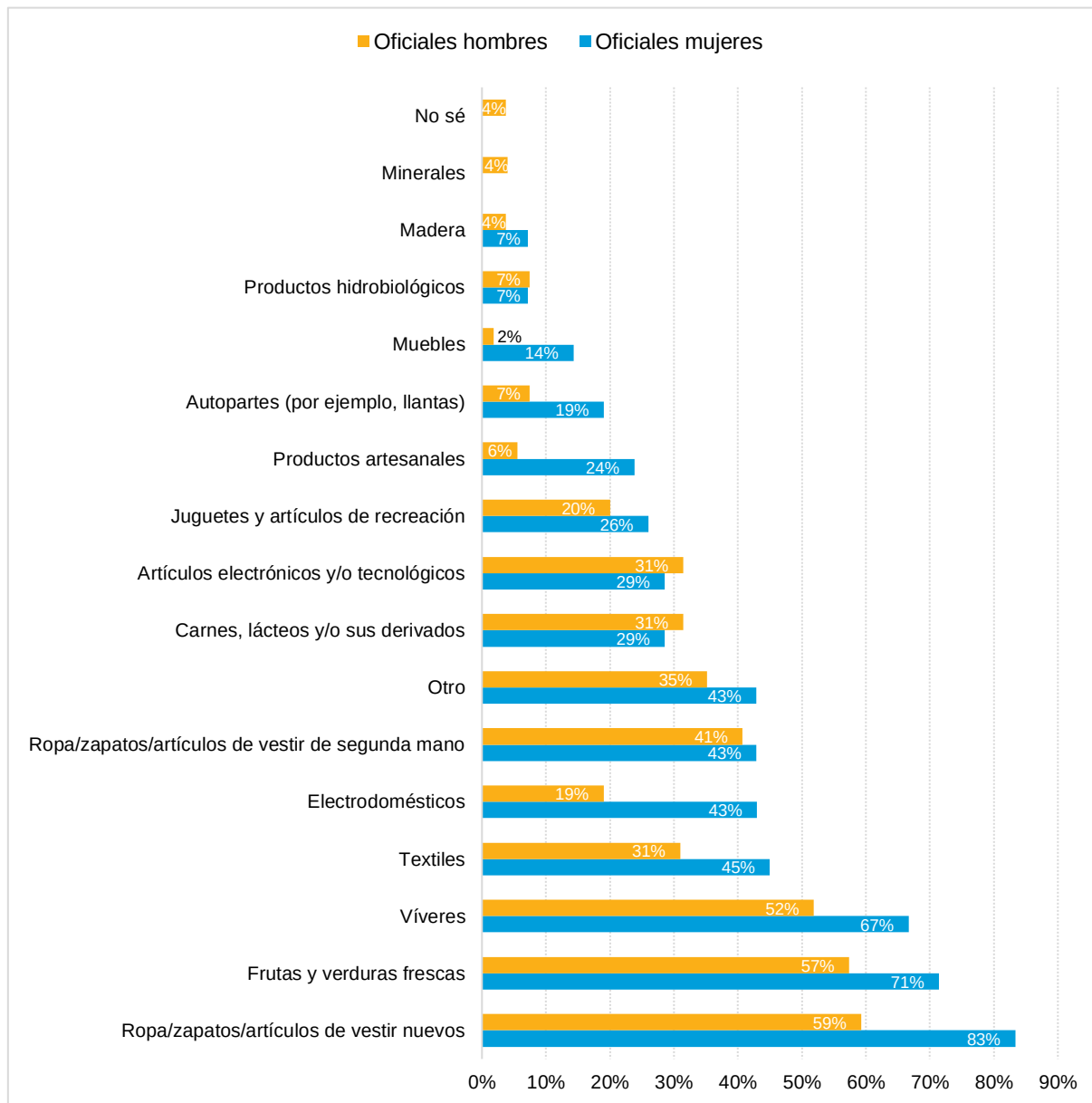
Bienes comerciados

Similar a lo que respondieron las 214 comerciantes, los funcionarios marcaron la ropa nueva, las frutas y verduras frescas y los víveres, como los bienes más comúnmente comerciados. Las oficiales mujeres son las que seleccionaron más a menudo estas opciones.

Sin embargo, en comparación con las respuestas de las comerciantes aumenta la proporción de electrodomésticos, artículos electrónicos y/o tecnológicos. Esto se puede explicar porque en el caso del Perú, son bienes que deben ser despachados por aduanas, ya que tienen reglas especiales de importación y exportación. Este elemento es el que nuevamente, deja pensar que los oficiales hablan de los productos comerciados por las comerciantes formales.

Figura 26. Tipo de bienes comerciados por las comerciantes según oficiales

En función a la muestra de oficiales hombres y mujeres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Proveedores y canales de venta

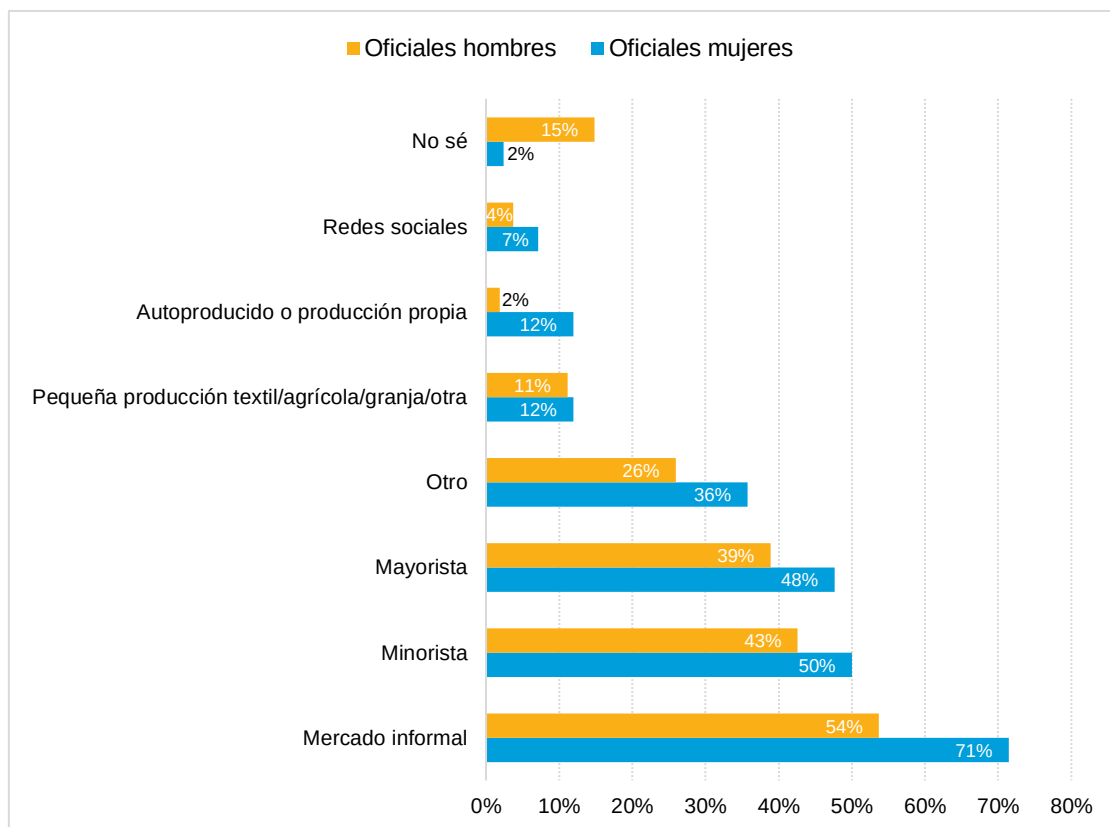
Mientras que las respuestas relativas al transporte y a los tipos de bienes comerciados no varían mucho entre lo que perciben los oficiales y lo que responden las comerciantes, lo mismo no se puede decir sobre los proveedores y los canales de venta. Para ambos casos, la percepción de informalidad se vuelve más elevada.

Efectivamente, tanto las oficiales mujeres como los oficiales hombres consideran que los bienes de las comerciantes se obtienen de mercados informales (71 por ciento y 54 por ciento), seguidos por minoristas y por último mayoristas. Esta respuesta puede llevar a varias interpretaciones: 1) Que las comerciantes

no se sintieron cómodas en decir que compran sus bienes de mercados informales (ya que los productos pueden ser considerados de menor calidad o porque existe un mayor riesgo de decomiso), 2) Los oficiales tienen una percepción más clara de lo que es un mercado informal y por lo tanto 3) Las comerciantes necesitan más información sobre lo que significa trabajar en la informalidad.

Figura 27. Proveedores de las comerciantes según oficiales

En función a la muestra de oficiales hombres y mujeres totales

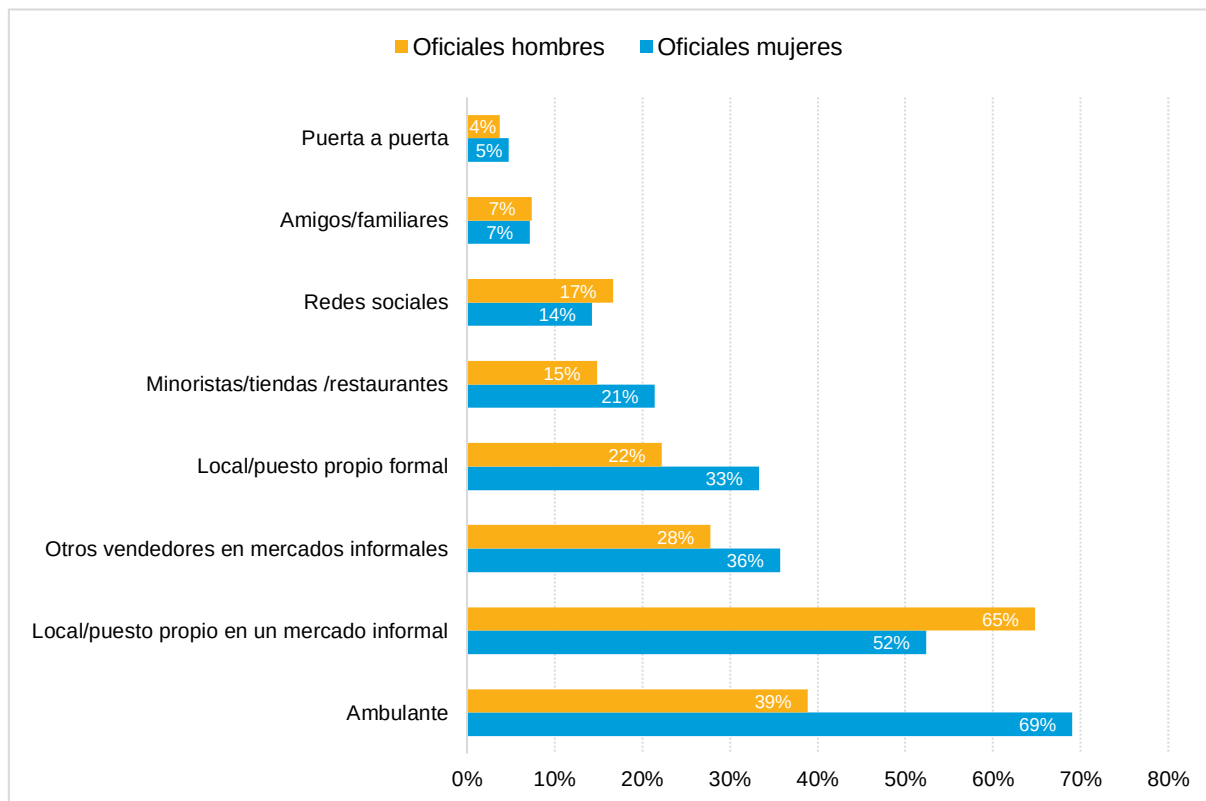


Fuente: UNCTAD, 2025.

En el caso de los canales de venta, las opciones se acercan más a las respuestas de las comerciantes. Las tres opciones más seleccionadas por los oficiales son la venta ambulante, la venta en mercados informales o a otros comerciantes informales. Esta respuesta refuerza nuevamente la prueba de que la informalidad es de diferentes tipos y no se limita al hecho de no cruzar por rutas oficiales.

Figura 28. Canales de venta de las comerciantes según oficiales

En función a la muestra de oficiales hombres y mujeres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Las respuestas de los oficiales permitieron confirmar algunas de las tendencias que se observaron con las respuestas de las comerciantes (ej. Comercio de ropa nueva, pasaje de la frontera a pie, venta ambulante), pero muestran que la informalidad es más común de lo que indican las comerciantes.

Lo que este análisis revela es que las oficiales mujeres seleccionan menos a menudo (o no seleccionan) la opción “No sé”, y normalmente dan respuestas más cercanas a lo que comentaron las comerciantes (ej. Canales de venta, proveedores).



III. Obstáculos

Las primeras dos secciones mostraron los perfiles de las comerciantes y lo que las motiva a vender o comprar a través de la frontera. Se pudo percibir que el comercio transfronterizo representa un sector donde una comerciante se puede especializar y que puede ayudar a llevar a una familia en frente. Lamentablemente, este mismo sector está plagado de obstáculos y barreras que vuelven la actividad difícil y hasta peligrosa.

En esta sección se van a analizar las barreras regulatorias, financieras y sociales que tienen un impacto negativo en la actividad y en la seguridad de las comerciantes. Pero también se analizarán aquellos elementos que tienen un impacto más indirecto en su actividad: la capacitación limitada y las infraestructuras insuficientes/deficientes.

A. Barreras regulatorias

1. Desconocimiento de procedimientos fronterizos

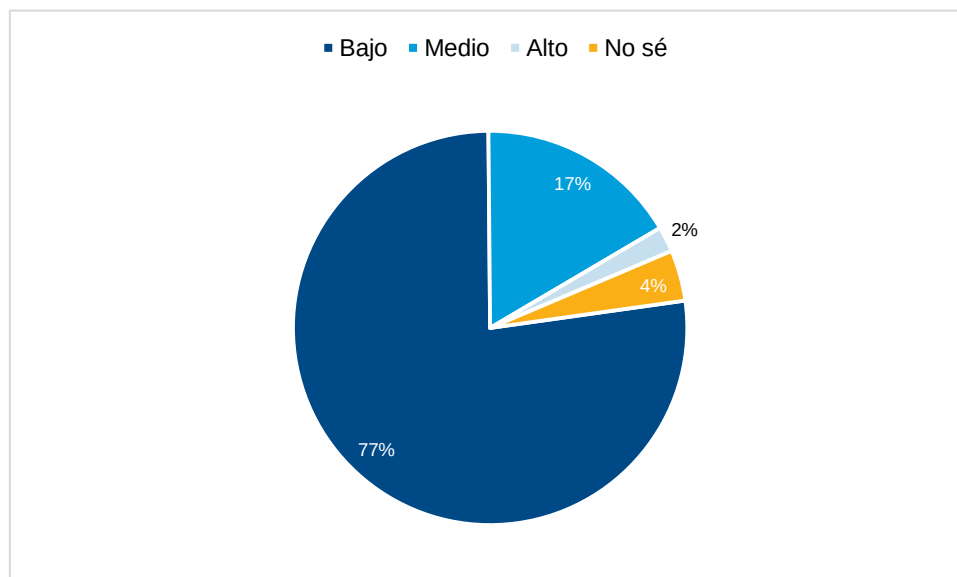
Las respuestas recogidas en las encuestas indican que muchas comerciantes necesitan acceso a información más clara y confiable sobre el comercio y los procedimientos fronterizos. La falta de información completa, o el seguimiento de instrucciones incorrectas, puede reducir los beneficios de su actividad comercial e incluso obligarlas a detenerla de forma repentina cuando son víctimas de decomiso.

Un ejemplo claro es el desconocimiento sobre los regímenes de comercio simplificado, diseñados para facilitar los trámites aduaneros, simplificar las declaraciones y fomentar la transición de la informalidad a la formalidad.

El 77 por ciento de los funcionarios encuestados señalaron que el nivel de conocimiento de las comerciantes sobre estos regímenes es bajo, lo que impide que accedan a los beneficios que ofrecen.

Figura 29. Nivel de conocimiento de los procedimientos de comercio simplificados de las comerciantes

En función a la muestra de oficiales hombres y mujeres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Esta realidad fue corroborada al preguntar a las comerciantes si conocían o utilizaban algún régimen de comercio simplificado. El 91 de las comerciantes respondieron que no conocen o no utilizan ningún tipo de régimen simplificado. De estas 91 comerciantes, el 86 por ciento comentó que no contaban con la información suficiente o que la información disponible era difícil de entender.

Por lo tanto, es posible que la falta de conocimiento sobre los regímenes y sus beneficios se deba a la dificultad para encontrar dicha información. No todos los regímenes aparecen en las páginas del gobierno, las explicaciones son complejas a interpretar y pueden llevar a confusión.

Las comerciantes que conocían algunos regímenes simplificados, pero no los usaban, culparon la cantidad de requerimientos (3 por ciento), la ineficiencia en los puestos fronterizos (2 por ciento) y la lista limitada de productos elegibles (1 por ciento). Un 2 por ciento hasta mencionó que el régimen simplificado no proporcionaba suficientes beneficios y un 3 por ciento que la informalidad aportaba más flexibilidad. En cuanto a esta última cifra, es importante mostrar que a pesar de la flexibilidad y la viabilidad económica que la informalidad puede ofrecer, viene acompañada de inseguridad y de riesgos.

Tabla 1. Ejemplos de regímenes aduaneros simplificados para el comercio en los países estudiados

PAÍS / RÉGIMEN	DESCRIPCIÓN
BOLIVIA: Despacho de Importación de Menor Cuantía	A través de este procedimiento “los propietarios de mercancías pueden realizar de manera directa el Despacho Aduanero de Importación a través de la Declaración de Mercancías de Importación Simplificada Menor Cuantía, sin la necesidad de contratar a una Agencia Despachante de Aduana. Se aplica a mercancías que sean trasladadas de forma peatonal, por medios de transporte terrestre, aéreo o fluvial cuyo valor no exceda los 2000 dólares estadounidenses”, para el caso de la frontera con Perú. “El propietario de las mercancías puede elaborar la Declaración de Mercancías de Importación Simplificada a través del sitio web de la Aduana Nacional Menor Cuantía o solicitar a la Aduana Nacional la elaboración de la misma, sin costo alguno. La Declaración de Mercancías de Menor Cuantía, es de fácil llenado y puede ser elaborada desde cualquier equipo de cómputo o dispositivo móvil con conexión a Internet. En caso de no encontrarse empadronado como importador ante la Aduana Nacional, puede registrarse en el sistema en el momento de elaborar la Declaración de Menor Cuantía.”¹³
ECUADOR: Declaración Aduanera Simplificada	“Todo viajero que ingrese por las fronteras terrestres del país mercancías sujetas al pago de tributos, cuyo valor sea menor o igual a 2000 dólares estadounidenses (o su equivalente en otra moneda). El propietario de la mercancía deberá presentarse en la oficina de Aduana fronteriza correspondiente en donde solicitará el registro electrónico de la Declaración Aduanera Simplificada (DAS), y adjuntar los documentos solicitados por Aduana. Una vez realizado el cálculo de tributos se le entregará la liquidación aduanera respectiva para que pueda ser pagada en las entidades bancarias respectivas.”¹⁴
ECUADOR: Tráfico Postal Internacional y mensajería acelerada o Courier	“Es el envío de paquetes y/o bultos a través del Operador Público del Servicio Postal Oficial del Ecuador o de una Empresa Courier, cuyo valor no exceda del límite que se establece en el Reglamento (según categoría) y que serán despachados mediante formalidades simplificadas, conforme los procedimientos que establezca la Aduana del Ecuador. Los envíos o paquetes que excedan el límite establecido se sujetarán a

¹³ Aduana Nacional de Bolivia, “Menor cuantía”, recuperado el 17 de septiembre de 2025, de https://www.aduana.gob.bo/aduana7/sites/default/files/kcfinder/files/Boletines-Material-Info/MENOR_CUANTIA_2022.pdf y Aduana Nacional de Bolivia, “FAQ”, recuperado el 17 de septiembre de 2025, de <https://www.aduana.gob.bo/aduana7/content/menor-cuant%C3%ADa>

¹⁴ Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, “Ingreso de Mercancías (Comercio transfronterizo)”, recuperado el 17 de septiembre de 2025, de <https://www.aduana.gob.ec/servicio-al-ciudadano/viajeros-por-via-terrestre/>



	las normas aduaneras generales. Las categorías relevantes detalladas en el reglamento son: CATEGORÍA C - 100 Kg, 5000 dólares estadounidenses. Son todos los paquetes que pesan hasta 100 kilogramos y hasta 5000 dólares que no entren en ninguna otra categoría. Las características de valor y peso deben presentarse en forma simultánea con excepción de las muestras sin valor comercial. En esta categoría no se contemplan textiles y calzado. CATEGORÍA D - Prendas de vestir, textiles confeccionados y Calzado. Son todos los paquetes con prendas de vestir, los demás artículos textiles confeccionados y calzado, que no se contemplen en la Categoría B, deberán obligatoriamente declararse en esta categoría, y el peso no puede exceder los 20 kg ni el valor sobrepasar los 2000 dólares estadounidenses (o su equivalente en otra moneda).¹⁵
PERÚ: Despacho Simplificado de Importación	“Mediante este procedimiento se puede importar o recibir envíos del extranjero mediante empresas de carga aérea, marítima o terrestre, hasta por un valor FOB máximo de 2000 dólares estadounidenses por envío. Lo puede realizar el importador de manera directa, o solicitar el servicio de un agente de aduana acreditado, que en su representación solicite la numeración de la declaración y gestione los trámites ante aduanas. Las mercancías que pueden ingresar bajo este régimen entre otras son: las mercancías cuyo valor FOB no exceda de 2000 dólares, incluyendo las importaciones liberadas, y los envíos postales (Serpost) y envíos de entrega rápida (courier), hasta por un valor FOB de 1000 dólares estadounidenses, destinados por el mismo importador. Es requisito necesario contar con un número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) y tener la condición de habido. Sin embargo, existen excepciones para, de manera excepcional, no estar obligados a contar con un RUC: • Las personas naturales que realicen ocasionalmente importaciones o exportaciones de mercancías, cuyo valor FOB por operación no exceda de 1000 dólares estadounidenses y registren hasta tres importaciones o exportaciones anuales como máximo. • Las personas naturales que, por única vez, en un año calendario, importen o exporten mercancías, cuyo valor FOB, sea mayor a los 1000 dólares y no supere los 3000 dólares.”¹⁶

¹⁵ Servicio Nacional de Aduana de Ecuador, “Autorización de ingreso de mercancías mediante Tráfico Postal de Importación”, recuperado el 17 de septiembre de 2025, de <https://www.gob.ec/senae/tramites/autorizacion-ingreso-mercancias-mediante-trafico-postal-importacion> y Servicio Nacional de Aduana de Ecuador, “Envíos Courier o Postal”, recuperado el 17 de septiembre de 2025, de <https://www.aduana.gob.ec/servicio-al-ciudadano/envios-courier-postal/>

¹⁶ Gobierno de Perú, “Despacho Simplificado de Importación”, recuperado el 17 de septiembre de 2025, de <https://www.gob.pe/1081-despachosimplificado-de-importacion> y Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, “Despacho Simplificado de Importación”, recuperado el 17 de septiembre de 2025, de <https://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/despsimpimportacion/index.html>



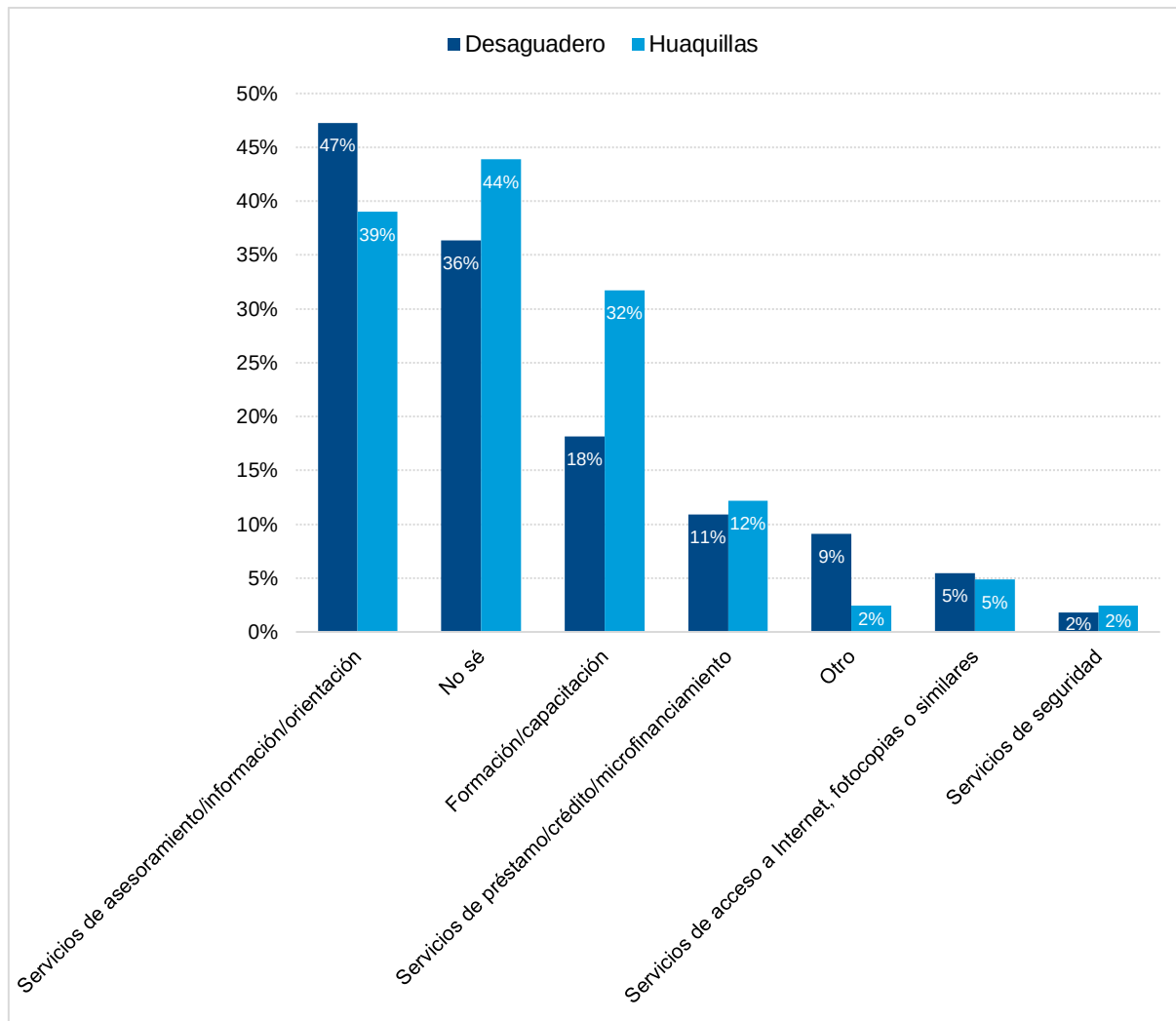
Los regímenes de comercio simplificado representan una herramienta útil para las comerciantes, ya que ofrecen beneficios sin implicar sanciones policiales en caso de no ser utilizados. Sin embargo, el desconocimiento de otras normativas obligatorias (como las sanitarias o fitosanitarias) sí puede tener consecuencias graves. No cumplir con estos requisitos puede derivar en un decomiso de los productos, afectando directamente la actividad comercial de las mujeres involucradas.

Para concluir esta parte, es importante mencionar que se percibe una brecha entre la falta de información y de conocimientos que reportan las comerciantes, y los servicios que los oficiales reportan que existen en la frontera. Efectivamente, el 47 por ciento de los oficiales trabajando cerca de Desaguadero afirman que existen servicios de asesoramiento/información y orientación, mientras que un 39 por ciento de los oficiales en Huaquillas reportan lo mismo. Esto corrobora que o 1) No hay suficientes servicios para satisfacer a la demanda, o 2) La calidad de la información proporcionada no es adecuada, o 3) Existe una necesidad de reforzar los esfuerzos de sensibilización antes de que las comerciantes atraviesen la frontera.



Figura 30. Servicios ofrecidos en Huaquillas y Desaguadero

En función a la muestra de oficiales totales en Huaquillas y Desaguadero



Fuente: UNCTAD, 2025.

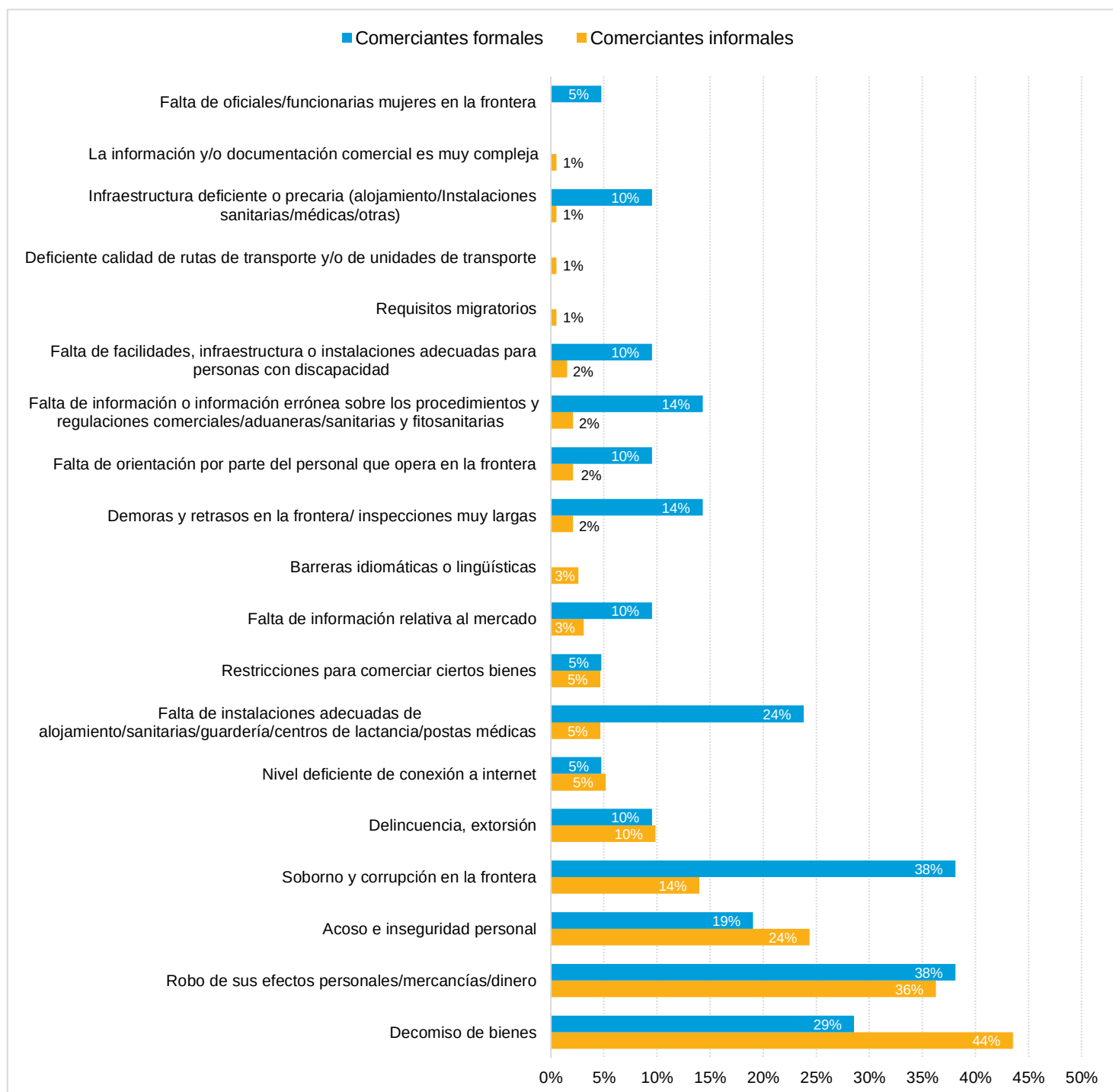
2. Sanciones derivadas de la irregularidad

Al trabajar de manera informal o semiformal, muchas de las comerciantes transfronterizas se exponen al decomiso de sus mercancías. Por decomiso se entiende “la pérdida de los efectos provenientes de un delito y de los bienes, medios o instrumentos con que se haya preparado o ejecutado, así como de las ganancias provenientes del delito”.¹⁷ Esto implica que los bienes comerciales pueden ser confiscados por las fuerzas del orden nacionales si son considerados peligrosos, no respetan las normas en vigor o no son declarados. En el siguiente gráfico, se observa que las mujeres entrevistadas identificaron el decomiso, junto con el acoso, los robos, y la corrupción en la frontera como los principales obstáculos con los que se enfrentan.

¹⁷ Diccionario panhispánico del español jurídico, 2023

Figura 31. Obstáculos enfrentados por las comerciantes

En función a la muestra de comerciantes formales e informales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

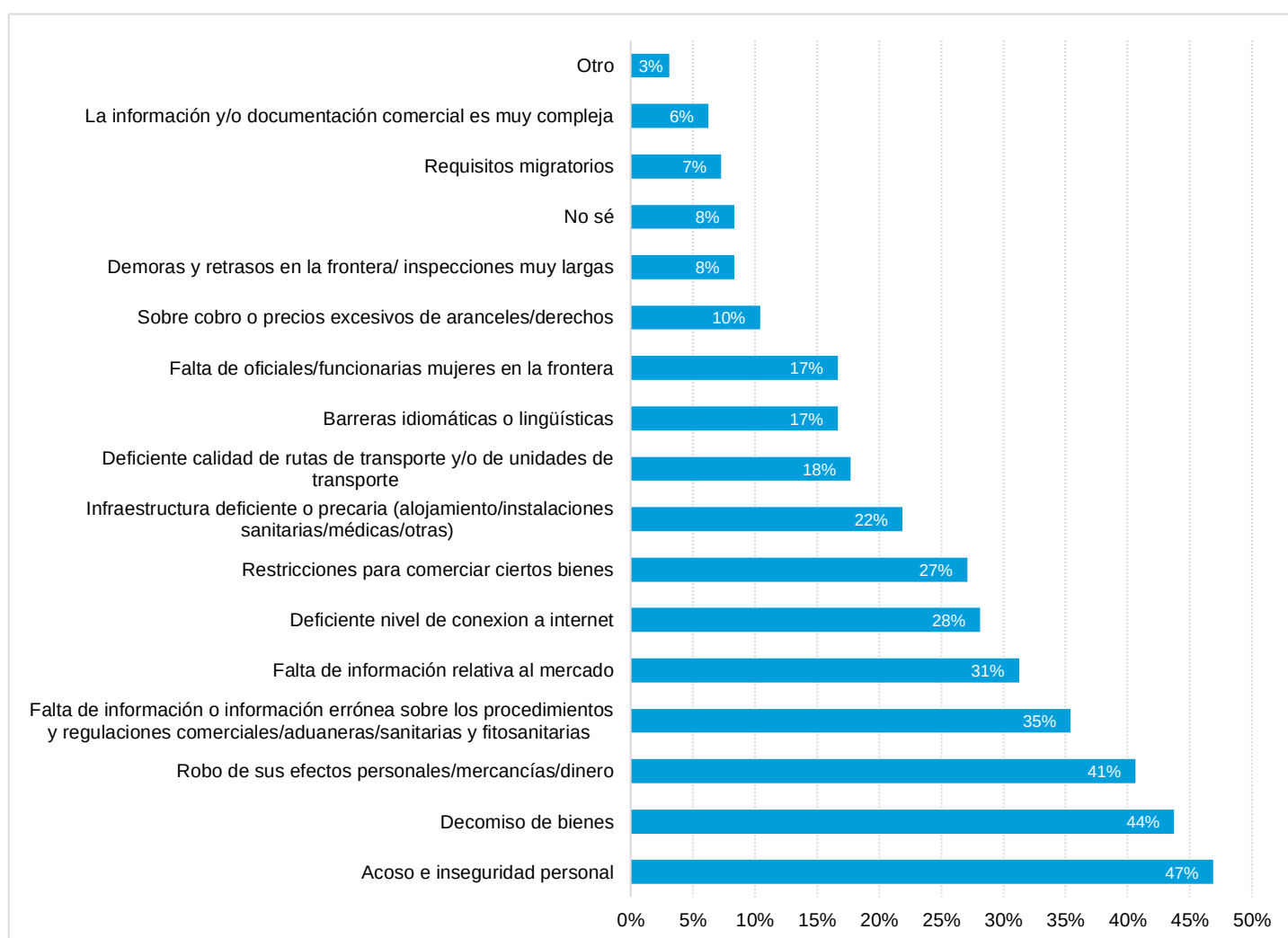
El decomiso afecta al 44 por ciento de las comerciantes informales y al 29 por ciento de las formales. En el caso de las formales, ya que pasan por la aduana para declarar sus bienes, el hecho de que sean decomisados puede ser debido a que los requisitos para comerciarlos hayan sido mal aplicados o a que

la declaración de impuestos no haya sido bien hecha. Esta hipótesis se basa en el hecho de que el 10 por ciento de las formales declaran que les falta información relativa al mercado y el 14 por ciento de las formales se enfrentan a una falta de información o a información errónea sobre los procedimientos y regulaciones comerciales/aduaneras/sanitarias y fitosanitarias. No tener la totalidad de la información puede, por lo tanto, llevar al decomiso y tener un impacto negativo sobre el desarrollo de la actividad de las comerciantes.

El 44 por ciento de los funcionarios fronterizos también respondieron que el decomiso es lo que más afecta a las comerciantes en su trabajo junto con el acoso y la inseguridad.

Figura 32. Decomiso observado por los oficiales

En función a la muestra de oficiales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

A través de las siguientes tablas, y en función a lo que se hipotetizó con las comerciantes formales, se ha querido observar la relación que podría existir entre la necesidad de tener más información, las fuentes de información utilizadas por las comerciantes y el nivel de decomiso que sufren. Una primera observación

mostró que el 73 por ciento de las mujeres que dicen necesitar mejor acceso a información y que no consultan con puntos de información, sufren de decomiso.

Figura 33. Decomiso de comerciantes que dicen no tener información y no consultan con puntos de información

		Necesita acceso a información	
		Sí	No
Puntos de información	Sí	17%	42%
	No	73%	41%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

La primera observación fue completada por una segunda que concluye que el 83 por ciento de las mujeres que dicen no tener información suficiente y que consultan a sus redes sociales personales, sufren de decomiso.

Figura 34. Decomiso de comerciantes que dicen no tener información y consultan con su red social personal

		Necesita acceso a información	
		Sí	No
Red social personal	Sí	83%	45%
	No	36%	38%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Por lo tanto, parece ser que el tipo de asistencia que las comerciantes solicitan afecta la calidad de la información obtenida: preguntar a los puntos de información reduciría el riesgo de decomiso mientras que preguntar a sus seres queridos, lo aumenta.

Si los puntos de información ofrecen un mejor servicio y reducen el riesgo de decomiso ¿por qué las comerciantes no los utilizan más a menudo? ¿Existe cierta desconfianza al tener que dar información que podría comprometerlas? ¿O no utilizan los servicios de los puntos de información porque no hay suficientes disponibles en la frontera?

Si las mujeres usan tanto sus redes sociales personales, es porque es más fácil acceder a ellas y porque les tienen mayor confianza. Efectivamente, las comerciantes asocian los puntos de información al gobierno y por lo tanto consideran que pueden dificultar su actividad en vez de ofrecerles la información que requieren. Es esencial que las instituciones y los servicios ofrecidos en la frontera sean mejor percibidos, lo que supone un trabajo de imagen.

La siguiente tabla muestra que las comerciantes jóvenes necesitan un mayor apoyo en materia de conocimientos y parecen confiar más en los puntos de información. Efectivamente, el 67 por ciento de las comerciantes de 18 a 30 años de edad y que sufren de decomiso, piden una mayor cantidad de puntos de información en la frontera. Esta necesidad disminuye conforme aumenta la edad. Una posible explicación de este fenómeno será analizada en la siguiente sección del estudio. El consultor de la

UNCTAD corroboró que la creación de estos nuevos puntos de información sería un éxito únicamente si las comerciantes consideran que les pueden dar su confianza.

Figura 35. Decomiso de comerciantes según edad y según piden o no más puntos de información en la frontera

Decomiso	Edad			
		18–30	31–50	51–75
	Sí	67%	53%	50%
	No	40%	44%	41%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Una de las razones que explica esta desconfianza hacia los servicios institucionales se relaciona con el hecho de que muchas mujeres que solicitan información a oficiales también sufren de altos niveles de decomisos. Por ejemplo, 50 por ciento de las mujeres que necesitan más información y piden ayuda a agentes de aduanas y despacho, dicen sufrir de decomiso. Esta cifra corresponde a lo que se observa más tarde relativo al nivel de conocimiento de los oficiales que no siempre están al tanto de los procedimientos fronterizos y necesitan capacitaciones.

3. Corrupción

La corrupción fue identificada como otro obstáculo con el que se enfrentan las comerciantes. Dentro de la muestra, el 16 por ciento de las comerciantes se sentían víctimas de soborno y corrupción en la frontera. De ese 16 por ciento, un 66 por ciento decía ser víctima de decomiso. A pesar de ser una base de datos restringida, estas respuestas sugieren que los decomisos practicados en estos casos podrían no siempre ser conformes con la ley.

Figura 36. Decomiso de comerciantes según edad y según si son víctimas de soborno y corrupción

Decomiso	Edad			
		18–30	31–50	51–75
	Sí	11%	20%	50%
	No	15%	18%	20%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

El 50 por ciento de las mujeres comerciantes de entre 51-75 años que han experimentado decomisos en la frontera señalan la existencia de sobornos y actos de corrupción en estos espacios. Esta percepción disminuye significativamente entre las generaciones más jóvenes: solo el 20 por ciento de las mujeres de entre 31-50 años y el 11 por ciento de las de entre 18-30 años reportan lo mismo.

Estos datos podrían interpretarse como una señal de que, con el paso del tiempo, la incidencia de prácticas corruptas en las fronteras ha disminuido, y que las generaciones más jóvenes se ven menos afectadas por estas dinámicas. Esta mejora puede también explicar por qué las generaciones más jóvenes les tienen más confianza a los puntos de información.

Esta posible mejora puede estar relacionada con los esfuerzos de Bolivia, Ecuador y Perú para fortalecer la transparencia en sus servicios aduaneros. Por ejemplo:



- En Bolivia, la Aduana Nacional implementó en 2021 una Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, con el objetivo de prevenir y erradicar espacios que puedan facilitar actos indebidos, tanto por parte de funcionarios actuales como de exservidores públicos.¹⁸
- En Ecuador, el Servicio Nacional de Aduana desarrolló un Sistema de Gestión Antisoborno, orientado a prevenir, detectar y abordar cualquier posible caso de soborno dentro de la institución.¹⁹
- En Perú, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) adoptó en 2019 una política antisoborno, centrada en promover el conocimiento y la sensibilización sobre estas prácticas.²⁰

Ahora que se han analizado las barreras regulatorias que limitan el pasaje de las comerciantes a la formalidad y que reducen la confianza de las comerciantes hacia los servicios públicos (falta de conocimiento de los procedimientos fronterizos, decomiso y corrupción), se analizarán las barreras financieras que frenan el desarrollo de los negocios de las comerciantes transfronterizas.

B. Barreras financieras

Encontrar capital para construir un negocio es una labor difícil y no es una excepción para el comercio transfronterizo. Tan solo el 4 por ciento de las mujeres entrevistadas respondieron que no se requería mucho capital para iniciar un negocio en este sector.

La presión financiera a la que se enfrentan las comerciantes es elevada. Efectivamente, el 16 por ciento de las mujeres respondieron que una de sus necesidades más urgentes era “tener capital propio”. Sin embargo, para tener capital propio y construir un negocio, primero se ven obligadas a pedir dinero prestado a sus familiares, servicios bancarios formales, prestamistas formales o informales. En la muestra se observa que el 64 por ciento de las comerciantes piden dinero prestado para llevar a cabo su actividad económica y el 58 por ciento de las mujeres requieren un mejor acceso al crédito y mayor apoyo financiero para llevar a cabo su actividad. De hecho, el 11 por ciento de las comerciantes comentaron en las preguntas abiertas de las encuestas que los créditos eran demasiado caros, o que necesitaban créditos más accesibles. Esta situación puede volverse rápidamente costosa y transformarse en una trampa de pobreza.

El siguiente gráfico muestra que los principales obstáculos al desarrollo de la actividad de las comerciantes son el acceso limitado al crédito (1) y la dificultad de equilibrar el trabajo con las responsabilidades domésticas (2). Es importante mencionar que, dentro de la muestra analizada, la dificultad de acceder a un crédito barato y seguro afecta tanto a las comerciantes formales como a las informales.

¹⁸ Aduana Nacional de Bolivia, “Unidad de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción”, recuperado el 5 de septiembre de 2025, de <https://www.aduana.gob.bo/aduana7/content/unidad-de-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-0>

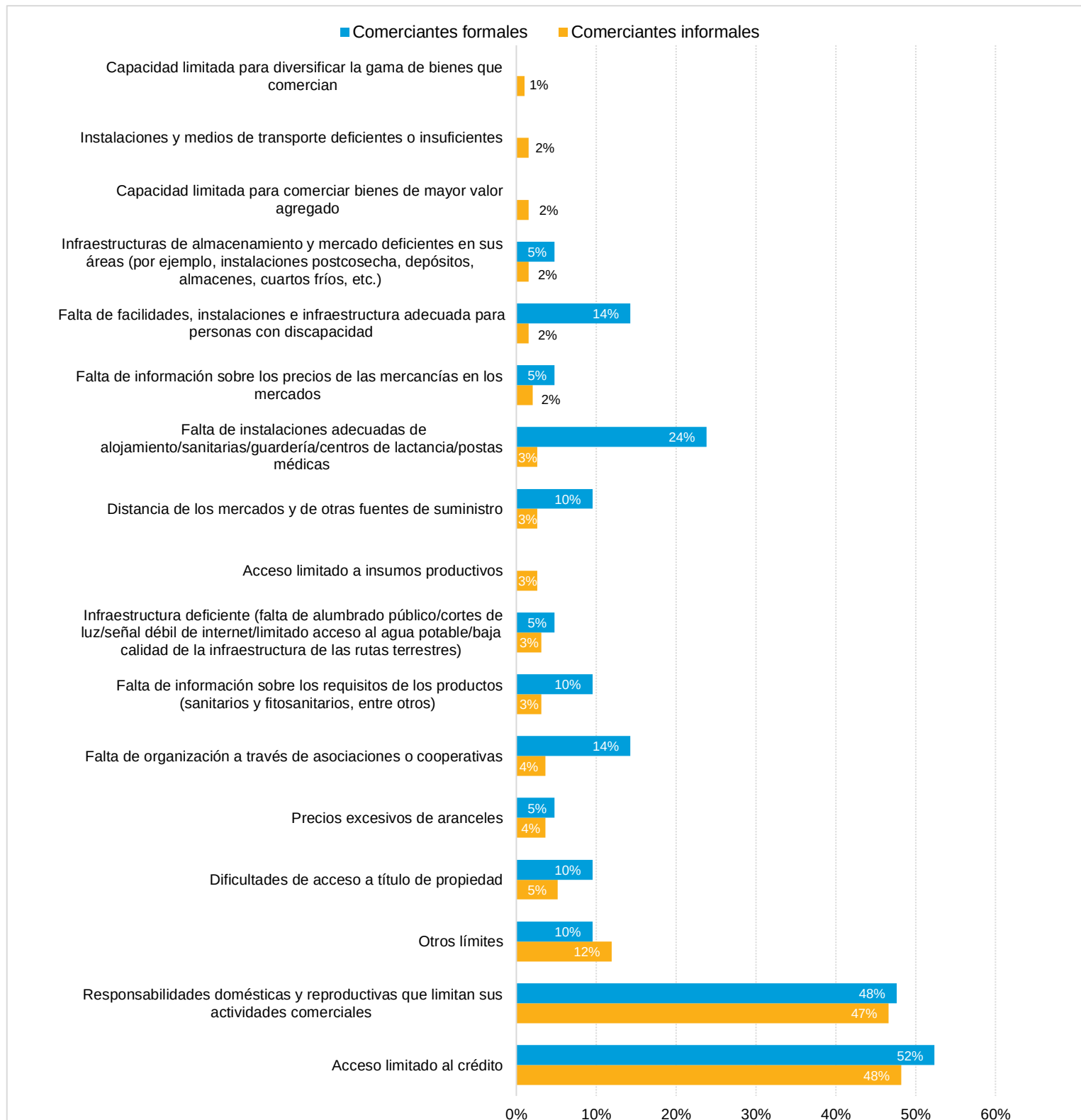
¹⁹ Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), “Sistema de Gestión Antisoborno”, recuperado el 5 de septiembre de 2025, de <https://www.aduana.gob.ec/sistema-de-gestion-antisoborno/>

²⁰ Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), “Resolución de Superintendencia N.º 167-2019/SUNAT - Aprueba la Política Antisoborno de la SUNAT”, recuperado el 5 de septiembre de 2025, de <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2019/167-2019.pdf>



Figura 37. Elementos que afectan la actividad de las comerciantes

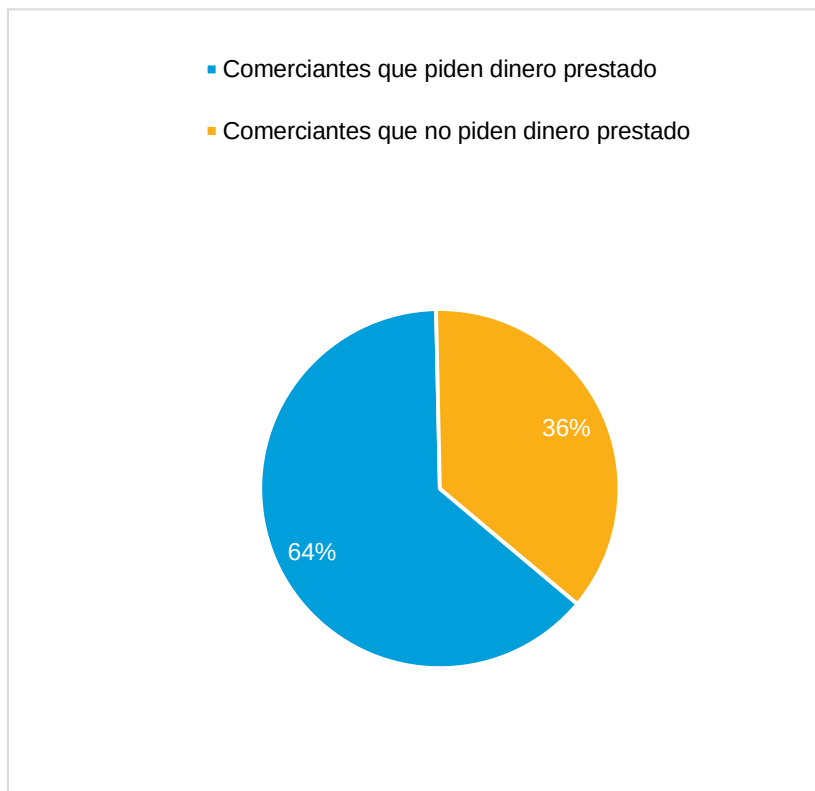
En función a la muestra de comerciantes formales e informales totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Figura 38. Proporción de comerciantes que piden dinero prestado

En función a la muestra de comerciantes totales



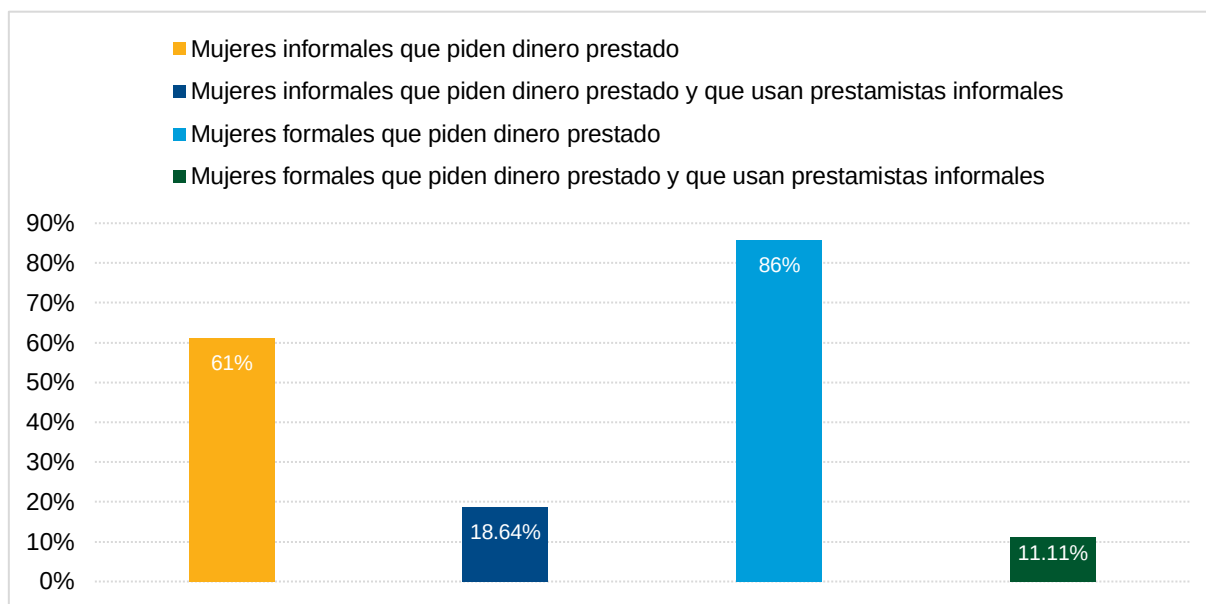
Fuente: UNCTAD, 2025.

Construir un negocio se vuelve aún más complicado cuando por falta de opciones, las mujeres tienen que pedir dinero prestado a prestamistas informales. El 19 por ciento de las mujeres informales usan los servicios de prestamistas informales al igual que el 11 por ciento de las mujeres formales. Recurrir a este tipo de servicios provoca varias consecuencias: tasas de interés más altas que en el mercado formal, riesgo de discriminación por el género que empeoran aún más las condiciones de reembolso, riesgo de ser agredida en el caso de obtener el crédito en dinero líquido, etc.

Este tipo de situación puede generar rápidamente un círculo vicioso: pedido de un préstamo, víctima de robo, pérdida de recursos para comprar sus bienes, necesidad de volver a pedir un crédito, endeudamiento más elevado, más dificultad en devolver el préstamo. La pregunta que nace de este análisis es, por lo tanto, ¿por qué elegir servicios informales si tienen tantos límites? La razón es la necesidad. Efectivamente, algunas comerciantes dicen que los requisitos pedidos por los bancos son demasiado complicados y que no pueden cumplir con ellos.



Figura 39. Proporción de comerciantes formales e informales que piden dinero prestado a prestamistas informales



Fuente: UNCTAD, 2025.

A continuación, presentamos más en detalle la razón por la cual las comerciantes optan por usar los servicios de un prestamista informal. Comparando el acceso a instituciones formales en función a la edad de la comerciante y a su nivel de estudio, se obtuvo por ejemplo que el 67 por ciento de las mujeres entre 51-75 años de edad y con una educación universitaria superior, piden préstamos a instituciones financieras formales. Para esta generación, se puede decir que un nivel de educación más alto parece haber reforzado su acceso a la formalidad. Para las generaciones más jóvenes, el nivel de educación tiene un impacto menor en la formalidad financiera, pero se ve una cierta democratización al acceso escolar.

Figura 40. Acceso a instituciones formales según edad y nivel de educación

		Edad		
		18–30	31–50	51–75
Nivel de educación	Sin educación	0%	0%	0%
	Primaria	0%	72%	14%
	Secundaria	41%	49%	29%
	Técnica	31%	60%	0%
	Superior	45%	20%	67%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Para completar este análisis, se hizo una segunda figura que analiza el porcentaje de mujeres que requieren más servicios bancarios en la frontera según su edad y según si usan los servicios de un prestamista informal. Lo que se obtiene, es que el 50 por ciento de las mujeres entre 18-30 años de edad y que usan los servicios de un prestamista informal, piden más servicios bancarios en la frontera. Como para los puntos de información, estos servicios deben ganarse la confianza de las comerciantes. Para ello, el entorno debe ser adecuado: servicios adaptados a pequeñas comerciantes, tarifas preferenciales de acceso al crédito, etc.



Figura 41. Acceso a instituciones financieras

Prestamistas informales	Edad			
		18–30	31–50	51–75
	Sí	50%	8%	0%
	No	16%	27%	10%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Fotografía 8. Presencia de cambistas cerca de Desaguadero



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.

La actividad de las comerciantes de Huaquillas y Desaguadero depende de los fondos que piden prestados. Tener fondos financieros juega un papel en la creación y el mantenimiento de un negocio, pero es importante también para que las comerciantes puedan virarse hacia la formalidad. Efectivamente, fondos suficientes permiten pagar los costos para comerciar legalmente (ej. aranceles, impuestos, etc.) en vez de optar por la informalidad.

Es por esta razón que un acceso más fácil a prestamistas formales con condiciones adaptadas para las comerciantes sería una solución interesante hacia la formalidad.

C. Barreras sociales

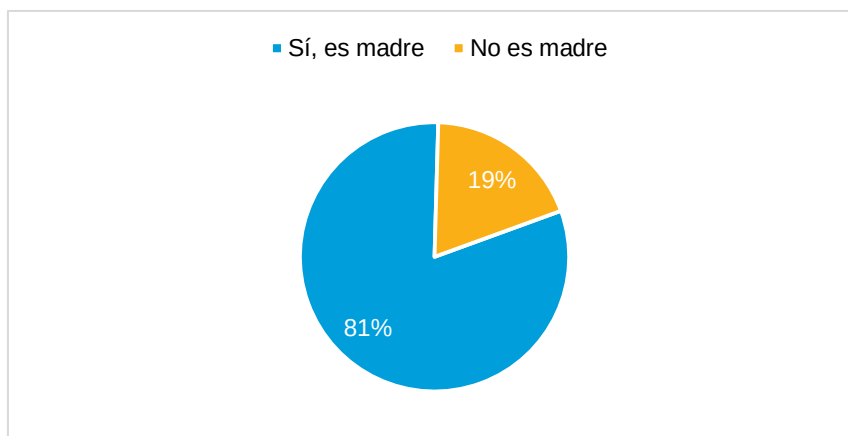
Las barreras sociales son a menudo las primeras que son mencionadas y analizadas en los estudios sobre el comercio transfronterizo. La siguiente sección va a mostrar que las comerciantes transfronterizas minimizan tanto su rol en el hogar como los abusos que sufren en la frontera.

1. Doble rol de madres y trabajadoras

El 81 por ciento de las comerciantes entrevistadas eran madres, con el 50 por ciento de ellas teniendo tres o más hijos.

Figura 42. Proporción de comerciantes transfronterizas madres

En función a la muestra de comerciantes totales

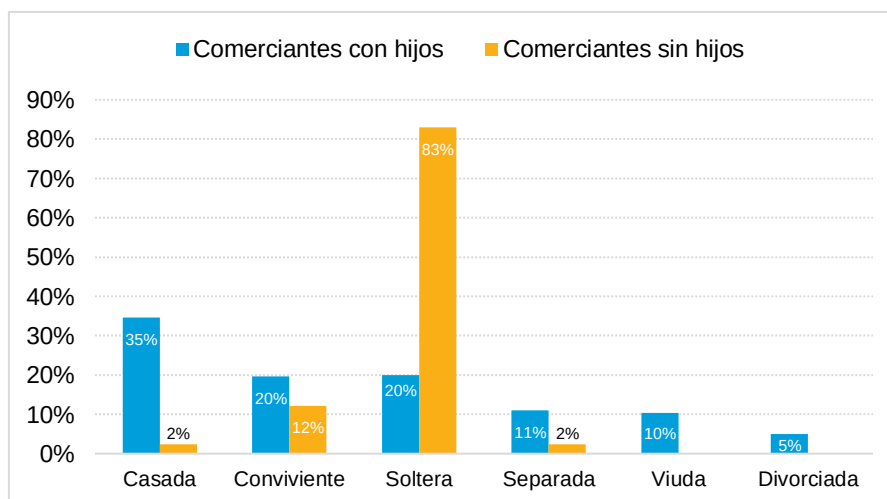


Fuente: UNCTAD, 2025.

Del total de mujeres entrevistadas, el 45 por ciento eran madres que no contaban con pareja al momento de la entrevista (soltera, divorciada, separada y/o viuda). Esta situación social denota mayores complejidades para dedicarse a las tareas del comercio y a la vez de los hijos sin el apoyo directo de una pareja, si bien pueden contar con apoyo de otros miembros de la familia. Algunas mujeres expresaron también en preguntas abiertas que consideraban una desventaja el tema de la fuerza física para cargar la mercadería por su cuenta; más aún cuando la mayoría de las mujeres comerciantes emprende por cuenta propia y comercia a pie. En varios casos, el encuestador observó que las comerciantes traían a sus hijos con ellas para comerciar y también para responder a las encuestas.

Figura 43. Repartición de comerciantes por estado marital

En función a la muestra de comerciantes totales con y sin hijos



Fuente: UNCTAD, 2025.

Este aspecto de liderazgo femenino se expresa también en el hecho que más del 84 por ciento de las encuestadas son quienes aportan económicamente de manera principal al hogar, un dato que contrasta con el hecho de que solo el 58 por ciento se reconoce como jefa de familia o que lleva la jefatura compartida con algún miembro de la familia, generalmente la pareja. Es importante comentar también que varias comerciantes no respondieron a la pregunta de la jefatura, pero sí dijeron quiénes dependían de ellas y cuánto aportaban al hogar. La falta de respuesta a esa pregunta o el hecho de negar ser jefe de hogar refleja raíces culturales o disparidad de género cuya definición requiere un análisis más específico.

Figura 44. Comerciantes que se consideran jefas de hogar

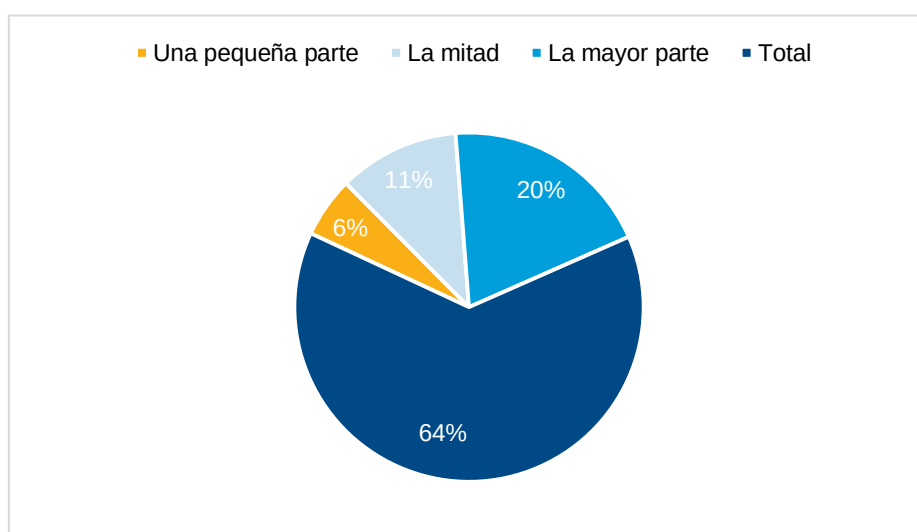
En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Figura 45. Aporte económico de las comerciantes al hogar

En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

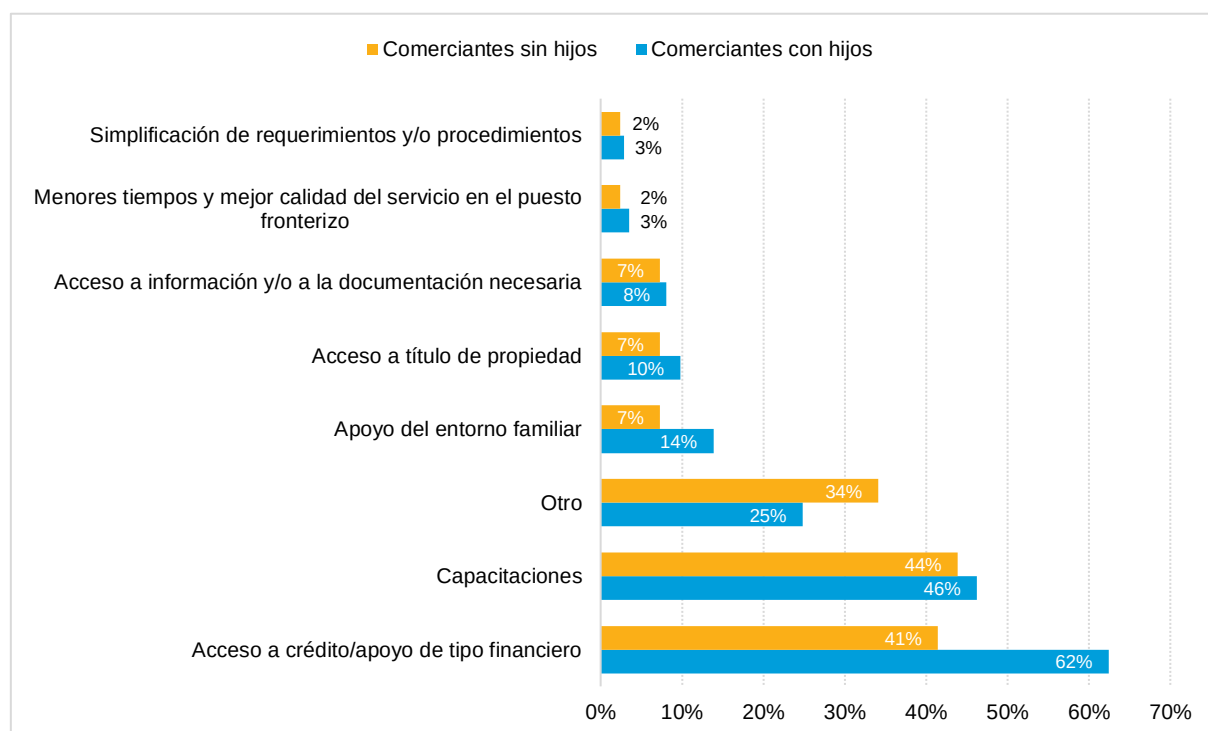
En las preguntas abiertas, las comerciantes madres respondieron que mantener a la familia, a los hijos y el hogar, es uno de los mayores retos que tienen que superar para llevar a cabo de forma exitosa su negocio. Dos de las comerciantes explicaron que los procedimientos largos y poco eficaces en la frontera dificultan mucho la repartición equilibrada del trabajo.

Se observó además que el “Acceso a crédito/apoyo de tipo financiero” es una necesidad mayor para mujeres con hijos (62 por ciento) que para mujeres sin hijos (41 por ciento). Efectivamente, la carga financiera de tener que proveer para su familia obliga a encontrar diferentes flujos de recursos.

Lo mismo ocurre con variables como “Apoyo del entorno familiar” y “Capacitaciones” donde las mujeres con hijos consideran que son necesidades para llevar adelante su negocio y a su familia.

Figura 46. Necesidades de mujeres comerciantes con hijos y sin hijos

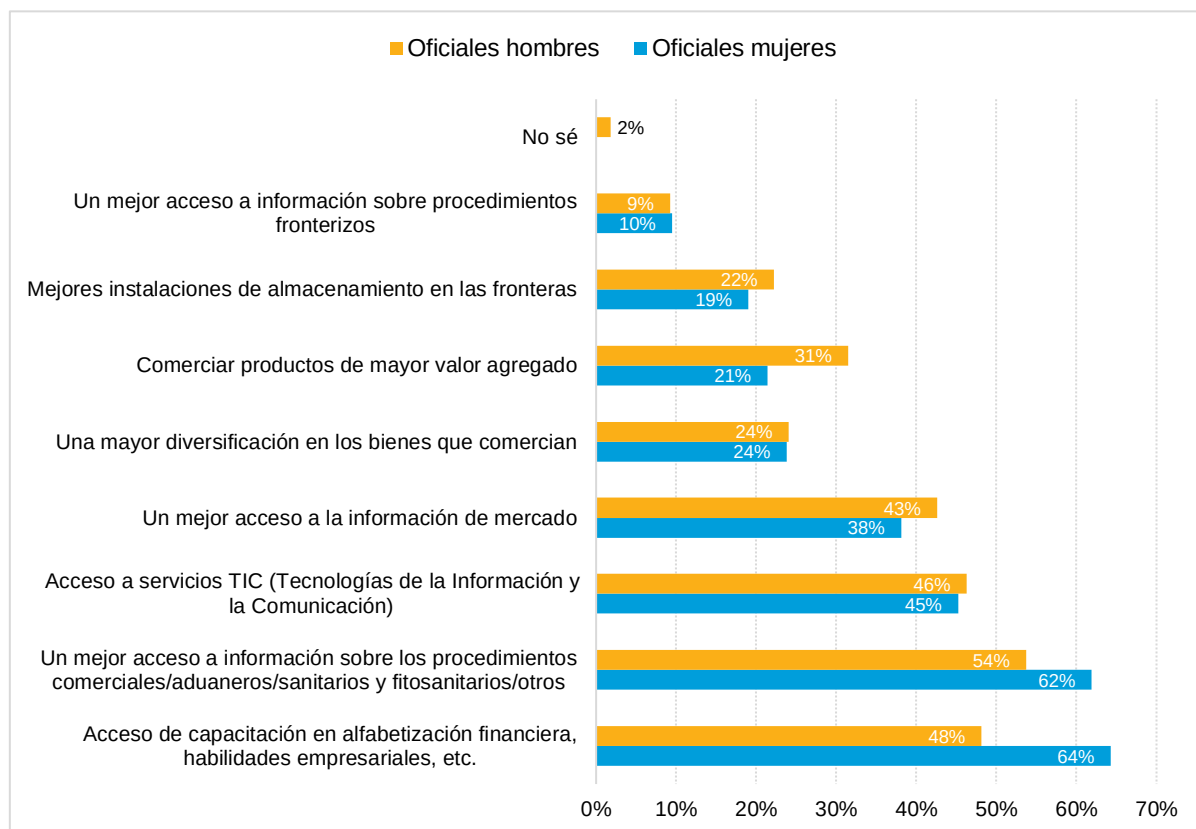
En función a la muestra de comerciantes totales con y sin hijos



Fuente: UNCTAD, 2025.

Figura 47. Mejoras que podrían reforzar el trabajo de las mujeres comerciantes transfronterizas

En función a oficiales hombres y mujeres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

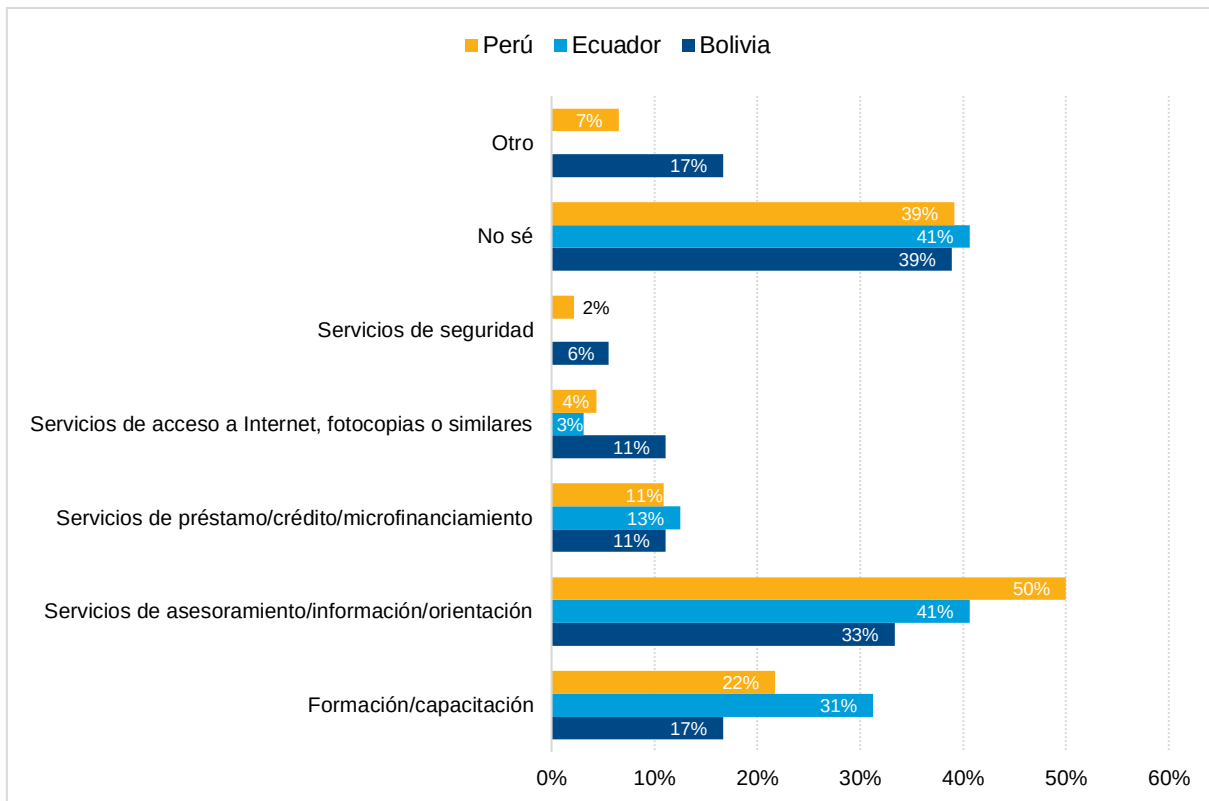
Así como las comerciantes compartieron los elementos que mejorarían su trabajo, los oficiales ofrecieron también posibles elementos que facilitarían la actividad de las comerciantes. Los oficiales hicieron hincapié en las capacitaciones de las comerciantes y el mejor acceso a la información. Efectivamente, el 64 por ciento de las oficiales y el 48 por ciento de los oficiales indicaron que el acceso a capacitaciones en alfabetización financiera y habilidades empresariales ayudaría a reforzar y diversificar la actividad de las comerciantes.

Propuestas menos populares como “Comerciar productos de mayor valor agregado” (21 por ciento de las oficiales y 31 por ciento de los oficiales) o una “Mayor diversificación en los bienes comercializados” (24 por ciento de los oficiales hombres y mujeres) se pueden entender ya que, según las comerciantes, ellas siempre comercian poco y en gran parte únicamente un tipo de bienes como la ropa.

El siguiente gráfico muestra que los servicios de asesoramiento y capacitación están disponibles para las comerciantes transfronterizas. Sin embargo, la principal conclusión que se puede presentar es que los funcionarios no están bien informados de los servicios ofrecidos. Esto requiere nuevamente un trabajo de comunicación.

Figura 48. Tipos de asistencia ofrecida en las fronteras de Huaquillas y Desaguadero

En función al lugar de trabajo de los oficiales mujeres y hombres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

El siguiente cuadro narra la historia de la señora Valle. Su retrato muestra la importancia del entorno familiar al trabajar en este sector, los sacrificios que tuvo que superar para salir adelante y lo que las capacitaciones profesionales le ofrecieron.



Cuadro 2. Historia de la comerciante Sra. Valle

La señora Brígida Valle inició su aprendizaje desde niña en el distrito de Pichacani, Puno, Perú, al lado de su familia. Cuenta con nostalgia que su abuela fue su principal maestra y que le enseñó desde los seis años a tejer con paja andina y a usar tintes naturales que se extraían de las plantas de la zona andina. De joven trabajó en la producción de textiles artesanales. Brígida participó en capacitaciones para artesanos organizadas por el Estado, lo que le permitió mejorar sus técnicas de producción y comercialización



especialmente en los tejidos hechos a base de fibra de alpaca. Con la experiencia y conocimientos adquiridos, decidió formarse como capacitadora y desde hace siete años se viene dedicando a capacitar a otras artesanas a producir y vender sus productos.

Brígida cuenta que, en su trabajo, se han presentado diversos desafíos como el hecho de tener que viajar lejos de su pueblo, dejando a sus hijos al cuidado de su entorno familiar. También se ha enfrentado a la difícil geografía y clima de los Andes, con caminos en mal estado o retrasos por las fuertes lluvias o granizadas. Durante la pandemia del COVID, Brígida menciona que uno de los sectores más afectados fue el de artesanía textil. Ella tuvo que detener sus viajes, sin poder vender sus productos, se llenó de stock y tuvo que vivir de lo que producía en el campo en esa época. Una vez pasada la pandemia, volvió nuevamente a sus actividades de venta y de capacitación a otros artesanos contando con el apoyo del gobierno y de las municipalidades. Cuenta con emoción que la gran mayoría de sus alumnos son mujeres, quienes ven en la artesanía textil una fuente de ingresos adicional para mantener a sus familias a través de la autoproducción y venta en la frontera.

Tiene cuatro hijos, tres de ellos profesionales universitarios y una hija aún en el colegio. Le agradece a la artesanía y al comercio haber logrado generar los ingresos necesarios que le han permitido dar una educación de calidad a sus hijos y difundir el arte andino en el Perú y el mundo. Recomienda a las mujeres que se capaciten en artesanía textil y vean en el comercio no solo una forma de generar ingresos sino también, la satisfacción de conservar y difundir su patrimonio cultural.

2. Retos basados en el género

Lo más llamativo de los resultados de las encuestas es que el 66 por ciento de las mujeres afirmaron no enfrentar ningún obstáculo por el hecho de ser mujer al momento de participar en actividades comerciales. Muchas de ellas incluso marcaron expresamente opciones como “No, igual” o “No, igual hombre y mujer”, reafirmando esta percepción de igualdad.

Sin embargo, al analizar una pregunta abierta incluida en el mismo cuestionario, emergen matices importantes: el 17 por ciento de las mujeres señalaron haberse sentido discriminadas, ya sea por su



género o por otros factores como la nacionalidad, el racismo o la desvalorización de su trabajo. De este grupo, el 14 por ciento indicó expresamente haber sido víctima de maltrato por parte de la policía o el ejército en el puesto fronterizo de Desaguadero. Las comerciantes de Huaquillas también expusieron situaciones similares como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Experiencias de las comerciantes

“Por el hecho de ser mujer me dicen que no valgo. Nos dicen que no tenemos fuerzas.” - Comerciante de Huaquillas

“En algunos momentos sí [que sentí discriminación] porque como he sido madre, he luchado sola para sacar adelante a mis hijos. Nos han mirado con indiferencia.” - Comerciante de Huaquillas

“Cuando llegué a la asociación de comerciantes, un señor me dijo que las mujeres no deben trabajar, que solo los hombres lo debían hacer. La mujer es de casa.” - Comerciante de Huaquillas

“A veces nos han dicho que nos quedemos en casa y cuidemos a nuestros hijos en vez de estar perdiendo el tiempo.” - Comerciante de Huaquillas

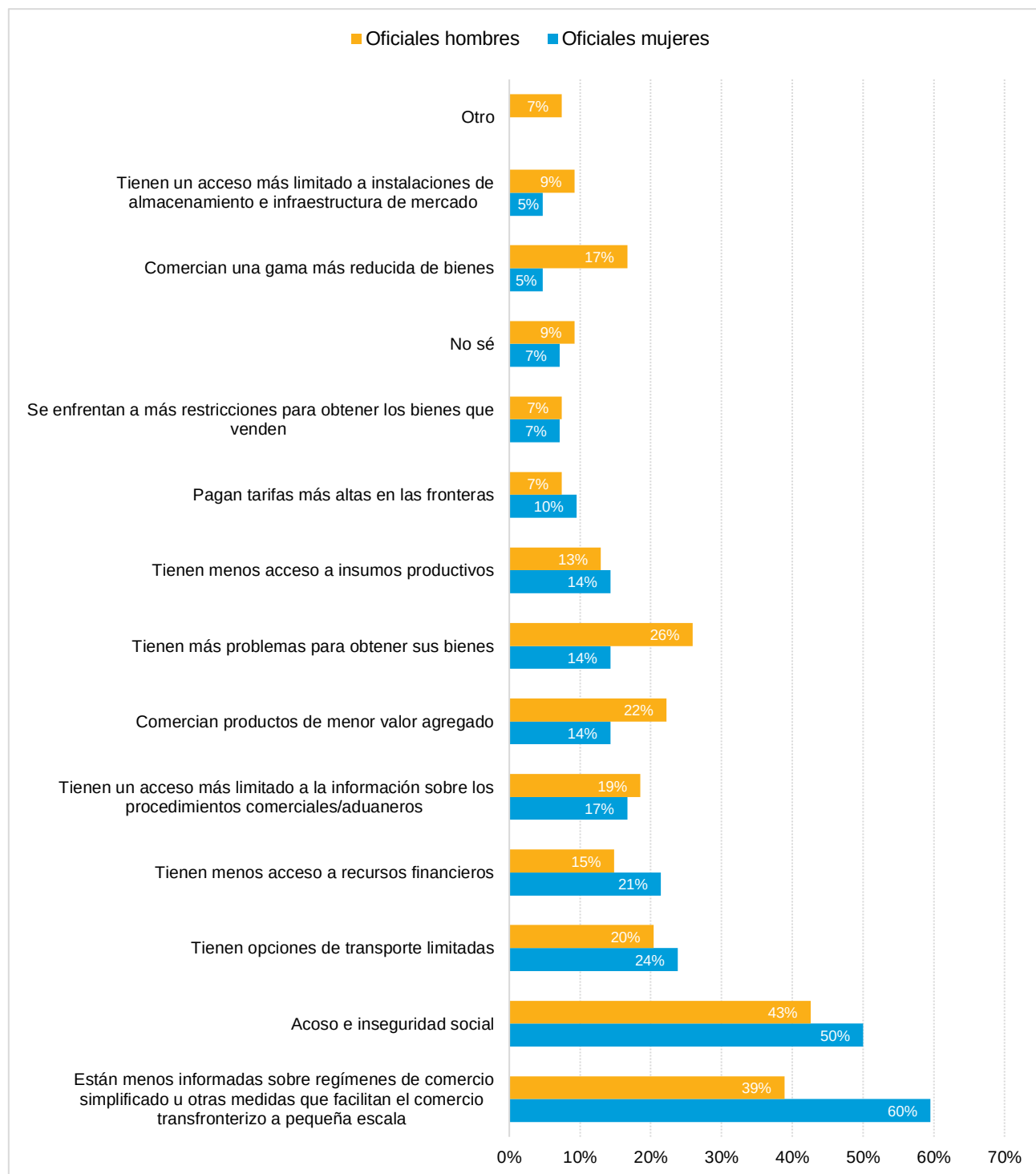
A pesar de que las comerciantes respondieran que no sufren de desigualdad en su trabajo, los funcionarios fronterizos tienen una percepción diferente de la realidad y consideran que varios aspectos de esta actividad discriminan a las mujeres. Según los funcionarios, las comerciantes están menos informadas sobre los regímenes de comercio simplificado u otras medidas de facilitación de comercio en comparación a sus contrapartes masculinas (opción seleccionada por el 60 por ciento de las oficiales mujeres y el 39 por ciento de los oficiales hombres); las comerciantes son más a menudo víctimas de acoso e inseguridad (opción seleccionada por el 50 por ciento de las oficiales y el 43 por ciento de los oficiales), las comerciantes tienen menos acceso a recursos financieros (el 21 por ciento de las oficiales y el 15 por ciento de los oficiales).

Se puede hipotetizar, por lo tanto, que las comerciantes han internalizado los abusos que sufren, los consideran normales y creen que todos los problemas afectan de igual modo a todos los participantes del comercio transfronterizo. Lo mismo se pudo observar en las respuestas de las comerciantes relativas a la pregunta ¿Es usted jefa de familia?, donde una gran proporción de ellas respondió que “No” a pesar de ser responsable de la totalidad o la mayor parte del aporte económico al hogar.



Figura 49. Discriminación por género según los oficiales fronterizos

En función a la muestra de oficiales hombres y mujeres totales



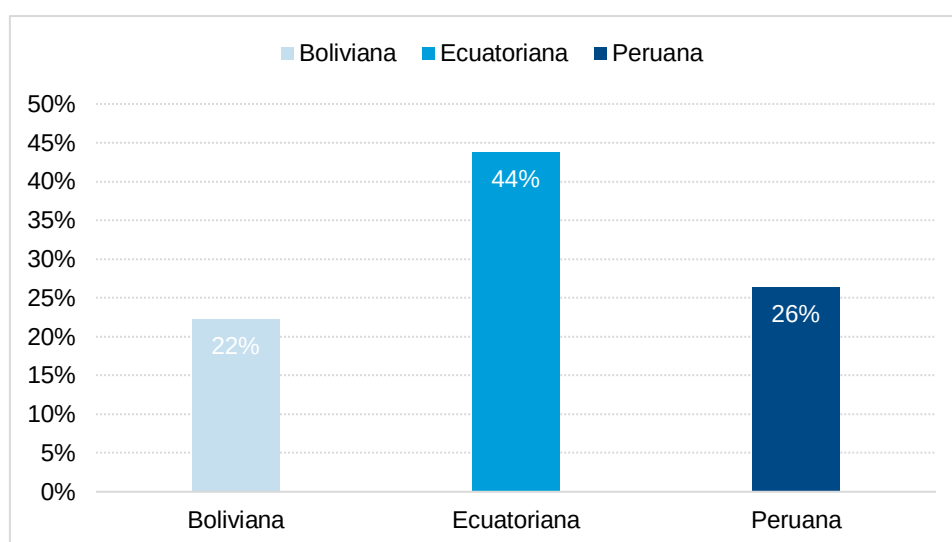
Fuente: UNCTAD, 2025.

3. Acoso e inseguridad

Al analizar el porcentaje de comerciantes que se sienten víctimas de acoso e inseguridad, el 22 por ciento de las bolivianas respondieron positivamente, al igual que el 44 por ciento de las ecuatorianas y el 26 por ciento de las peruanas. Esta primera figura, basada en la nacionalidad, puede mostrar el acoso que pueden experimentar las mujeres por razones de racismo. En cuanto a la discriminación que sufren las comerciantes en los puestos fronterizos, el 22 por ciento de las mujeres de Huaquillas dijeron que sufrían de acoso e inseguridad personal, contra el 25 por ciento de aquellas que comercian en o cerca de Desaguadero.

Figura 50. Mujeres comerciantes transfronterizas que sufren de acoso e inseguridad según nacionalidad

En función a comerciantes totales según la nacionalidad



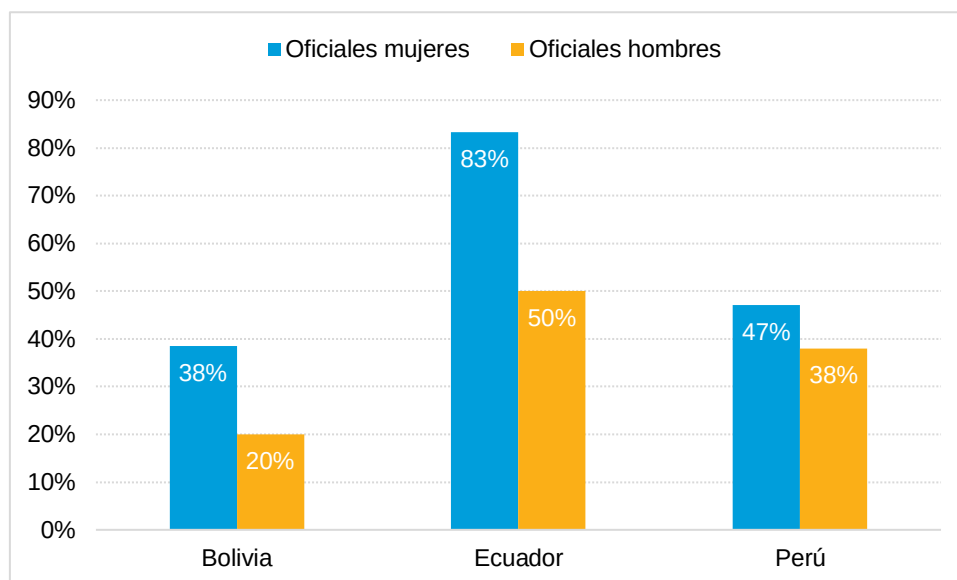
Fuente: UNCTAD, 2025.

Se realizó una comparación entre lo que respondieron las comerciantes y los oficiales, y se observó que las comerciantes minimizan las experiencias a las que se ven confrontadas. Efectivamente, el 38 por ciento de las funcionarias y el 20 por ciento de los funcionarios trabajando en la zona fronteriza de Bolivia dijeron que las comerciantes sufrían de acoso. Estas cifras son del 83 por ciento y 50 por ciento en Ecuador, y del 47 y 38 por ciento en Perú. La experiencia parece ilustrar que esta minimización es para evitar posicionarse como víctimas y estar al mismo nivel que sus contrapartes hombres: “Las mujeres somos igual de buenas que los hombres”, expresa una comerciante. Sin embargo, es crucial que estas comerciantes conozcan las diferentes formas de acoso que pueden existir.



Figura 51. Proporción de funcionarios fronterizos que consideran que las comerciantes sufren de acoso e inseguridad

En función a la muestra de oficiales hombres y mujeres según el país de trabajo



Fuente: UNCTAD, 2025.

Esta última figura corrobora lo mostrado en secciones anteriores: las oficiales mujeres tienen tendencia a entender mejor la realidad de las comerciantes. Al saber lo que implica ser mujer, las oficiales tienen una percepción más clara de lo que significa el acoso o la inseguridad, por ejemplo, pero también tienen tendencia a dar un porcentaje más alto a los elementos que las comerciantes identifican como sus mayores necesidades (ej. acceso financiero, acceso a información, etc.)

Otro aspecto que debe ser mencionado es que el acoso y la inseguridad afectan más a las comerciantes jóvenes que a las adultas. El 26 por ciento de la franja entre 18-30 años dice ser víctima de acoso e inseguridad contra el 23 por ciento de las mujeres entre 31-50 y el 23 por ciento entre 51-75. Parece también que existe un vínculo entre el método de transporte tomado y la edad, lo que puede dejar a suponer que el hecho de ir a pie aumenta las probabilidades de ser víctima de acoso e inseguridad. Por ejemplo, el 28 por ciento de mujeres de 18-30 años y que se desplazan a pie, sufren de acoso.

Figura 52. Acoso e inseguridad en función a ir a pie y la edad de la comerciante

		Edad		
		18–30	31–50	51–75
A pie	Sí	28%	25%	23%
	No	18%	11%	22%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

En esta sección, se mostró que las comerciantes sufren de barreras sociales que se basan en la discriminación de género. No quieren presentarse como víctimas e internalizan el acoso que sufren, pero las oficiales mujeres perciben la falta de oportunidades de las comerciantes mujeres en comparación a los comerciantes hombres. El empleo de más oficiales mujeres en la frontera permitiría, por lo tanto, implementar políticas que se adapten más a las necesidades de las comerciantes.



D. Capacitación limitada

En la sección sobre las barreras financieras, ya se mostró que la educación tiene un papel importante en la obtención de préstamos hechos a través de instituciones formales. Se observó también que existe una cierta democratización en el acceso a los estudios para las generaciones más jóvenes.

En la siguiente sección se va a analizar el nivel de educación máximo de las encuestadas, al igual que la brecha digital a la que se enfrentan.

1. Niveles de educación de las mujeres comerciantes

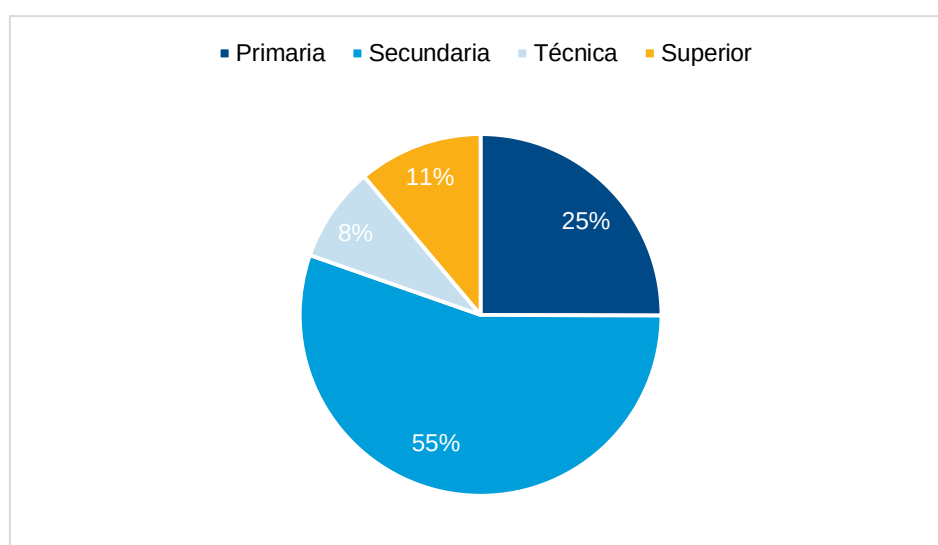
La encuesta intentó medir el nivel de educación de las comerciantes. La pregunta dedicada pedía tanto el último nivel de educación cursado por la comerciante como si ese nivel fuera completado. Lamentablemente, la segunda variable no pudo ser utilizada en este análisis ya que muchas comerciantes no ofrecieron esa información. Las siguientes interpretaciones analizan, por lo tanto, el nivel de educación cursado máximo sin tomar en cuenta la distinción “Completo” o “Incompleto”.

El 25 por ciento de las comerciantes reconoce haber cursado solo la educación primaria, un dato que puede explicar la necesidad de capacitación de este grupo para comprender los procedimientos que pueden resultar complejos. Adicionalmente, el 55 por ciento cursó la secundaria, y un 19 por ciento cuenta con estudios postsecundarios a nivel técnico o universitario.

Para las generaciones más jóvenes, se observa que hay una mayor democratización del medio escolar, lo que beneficia el desarrollo de sus negocios. Las comerciantes comentan cómo los estudios se transforman en un medio para obtener mayor legitimidad en el comercio.

Figura 53. Nivel de educación cursado máximo

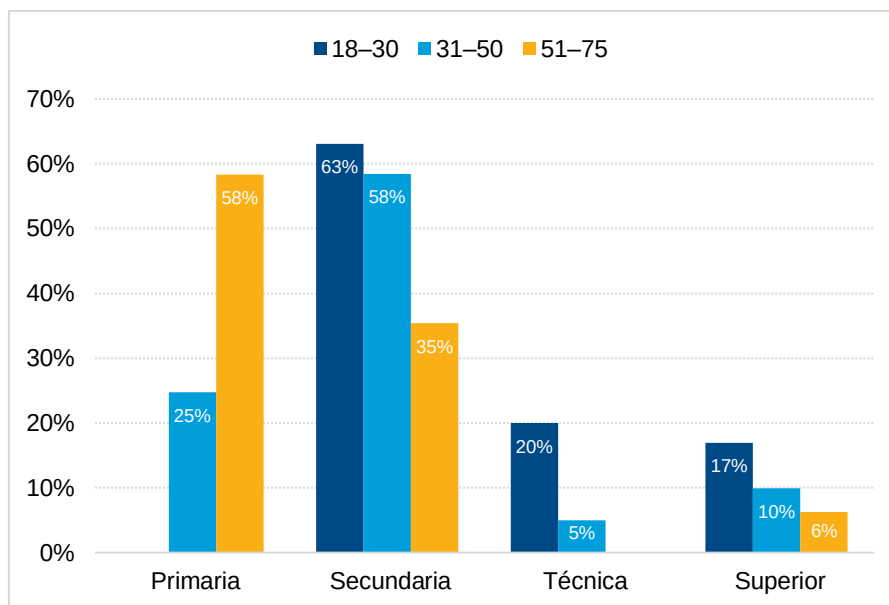
En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Figura 54. Nivel de educación cursado máximo

En función a la edad de la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

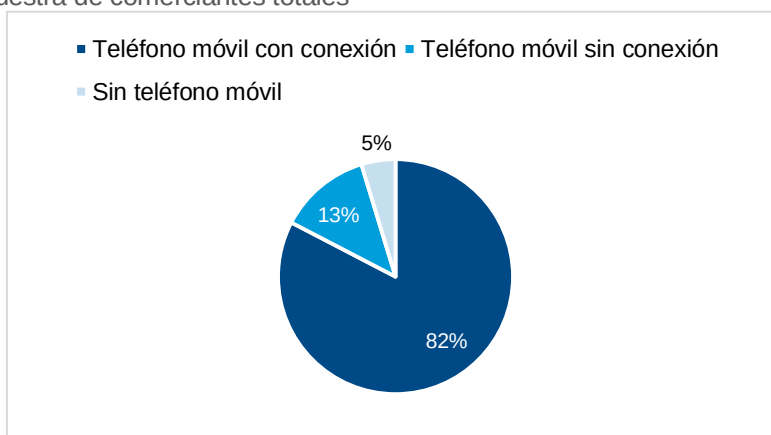
La siguiente parte mostrará el vínculo que existe entre el nivel de educación de las comerciantes y su participación en actividades digitales, sus conocimientos tecnológicos y sus necesidades en materia de capacitaciones.

2. Brecha digital, comercio electrónico y necesidad de capacitaciones

Los procesos comerciales se digitalizan cada vez más y requieren, por lo tanto, conocimientos tecnológicos. Se pudo observar que las comerciantes encuestadas dependen en gran medida de sus teléfonos móviles. Efectivamente, el 95 por ciento de las mujeres entrevistadas tenían un teléfono móvil (el 82 por ciento tenían conexión a Internet).

Figura 55. Proporción de mujeres con un teléfono móvil y conexión a Internet

En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Sin embargo, a pesar de la cantidad de mujeres con teléfonos móviles, tan solo el 49 por ciento de las mujeres totales entrevistadas utilizaban esta herramienta para su trabajo. Esto supone que requieren una mayor especialización y un mayor conocimiento de lo que esta herramienta puede ofrecer.

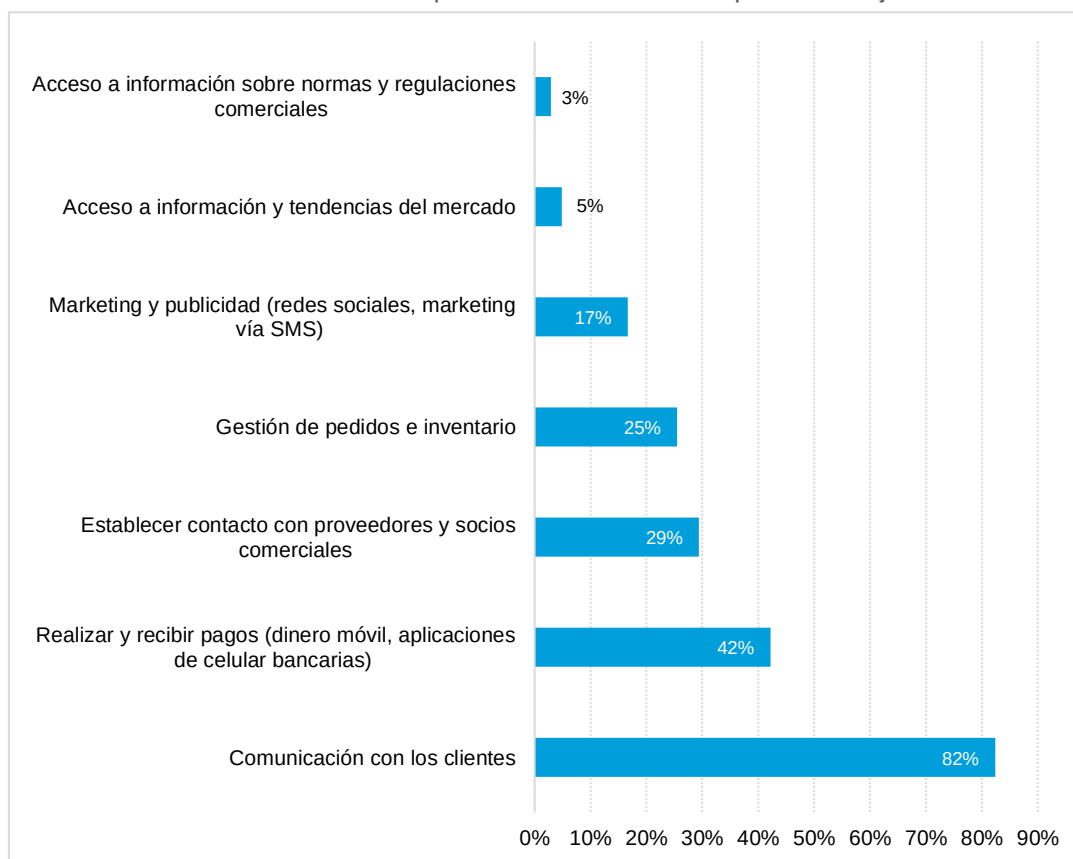
Es interesante mencionar que las comerciantes utilizan esta herramienta para el trabajo independientemente de si tienen conexión a Internet. Sin embargo, la ausencia de conexión a Internet vuelve el teléfono menos útil para el trabajo ya que limita sus funcionalidades. Esto requiere una necesidad de modernización.

El 82 por ciento de las comerciantes que utilizan su teléfono para el trabajo, lo hacen para comunicarse con sus clientes, el 42 por ciento para realizar y recibir pagos, el 29 por ciento para establecer contacto con proveedores y socios comerciales y el 25 por ciento para gestionar sus pedidos e inventarios.

Se observa que únicamente el 5 por ciento de las comerciantes que usan el teléfono móvil para su actividad comercial lo hacen para acceder a información y tendencias del mercado, y el 3 por ciento para acceder a información sobre normas y regulaciones comerciales. Esto puede llevar a tres interpretaciones: la información está disponible, pero no es útil, por lo tanto, no es utilizada; la información está disponible, pero su acceso no es fácil; la información está disponible, pero las comerciantes no tienen confianza en ella. Esto indica nuevamente un posible problema de transparencia que limita la posibilidad de las comerciantes a entender los requisitos y los beneficios de la formalidad.

Figura 56. Utilización de teléfono móvil para actividades comerciales

En función a la muestra de comerciantes que usan el teléfono móvil para el trabajo



Fuente: UNCTAD, 2025.

Para entrar más en detalle, se analizó el porcentaje de mujeres que practican el comercio electrónico en función de la edad de la comerciante y de si usa su teléfono móvil para el trabajo. Se observa que a pesar de que la generación de 18-30 tenga el mayor porcentaje con un 26 por ciento, los demás grupos no se posicionan muy lejos con un 24 y un 17 por ciento. Esto nos deja entender que a pesar de ver mujeres más jóvenes practicando el comercio electrónico, esta actividad puede ser llevada a cabo por cualquier comerciante independientemente de su edad. Por lo tanto, las posibles capacitaciones sobre cómo crear un negocio de comercio en línea podrían generalizarse para beneficiar a las mujeres de todas las edades.

Figura 57. Comercio electrónico practicado según edad y uso de teléfono móvil para el trabajo

		Edad		
		18–30	31–50	51–75
Uso de tecnología para el trabajo	Sí	26%	24%	17%
	No	0%	2%	3%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Se ha podido observar también que el porcentaje de mujeres practicando el comercio electrónico se vuelve más frecuente cuando el nivel de educación es más elevado. El 27 por ciento de las mujeres de 18-30 y con educación superior, practican el comercio electrónico, el 20 por ciento para el grupo 31-50 y el 33 por ciento para la franja 51-75.

Figura 58. Comercio electrónico practicado según edad y nivel de educación

		Edad		
		18–30	31–50	51–75
Nivel de educación	Sin educación	0%	0%	0%
	Primaria	0%	4%	7%
	Secundaria	15%	15%	6%
	Técnica	0%	20%	0%
	Superior	27%	20%	33%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Con esta información, se quiso analizar también el papel de las capacitaciones en la práctica del comercio electrónico. Se obtuvo que el 55 por ciento de las mujeres entre 18-30 años de edad y que no practican el comercio electrónico, piden capacitaciones. Como se puede observar en la tabla de abajo, esta cifra disminuye para las mujeres de las demás generaciones, pero sigue siendo alta. Esto demuestra que las comerciantes que no practican el comercio electrónico piden más seguido capacitaciones.

Figura 59. Capacitaciones pedidas según la edad y si la comerciante practica el comercio electrónico

Practica el comercio electrónico	Edad			
		18–30	31–50	51–75
Sí		33%	38%	25%
No		55%	45%	41%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Para entender mejor estos números, se va a agregar una cuarta variable en el análisis: el nivel de educación. Las siguientes tablas fueron subdivididas en dos, agregando las variables “Alto nivel de educación” y “Bajo nivel de educación”, y lo que se pudo concluir es que tanto el nivel de estudios como la edad tienen como impacto pedir más capacitaciones (tanto para las mujeres que practican el comercio electrónico como para las que no).

Figura 60. Capacitaciones pedidas según un nivel alto de educación, la edad y si la comerciante practica el comercio electrónico

Alto nivel de educación				
Practica el comercio electrónico	Edad			
	Capacitaciones	18–30	31–50	51–75
Sí		33%	67%	0%
No		52%	67%	50%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Efectivamente, las mujeres con alto nivel de educación (técnica o superior), y que tienen entre 31-50 años de edad son las que más capacitaciones piden. Esto se puede deber a que se vuelven más conscientes de su potencial y de lo que pueden conseguir si continúan profesionalizándose. Mientras tanto para las mujeres que cursaron máximo un “Bajo nivel de educación”, tienen entre 18-30 años de edad y no practican el comercio electrónico, son las que requieren más capacitaciones.

Figura 61. Capacitaciones pedidas según un nivel bajo de educación, la edad y si la comerciante practica el comercio electrónico

Bajo nivel de educación				
Practica el comercio electrónico	Edad			
	Capacitaciones	18–30	31–50	51–75
Sí		33%	30%	33%
No		57%	42%	40%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

En esta sección se pudo observar que la educación se democratiza en las generaciones de las comerciantes más jóvenes y que el nivel de educación tiene un impacto tanto en si piden capacitaciones como en el hecho de practicar el comercio electrónico.

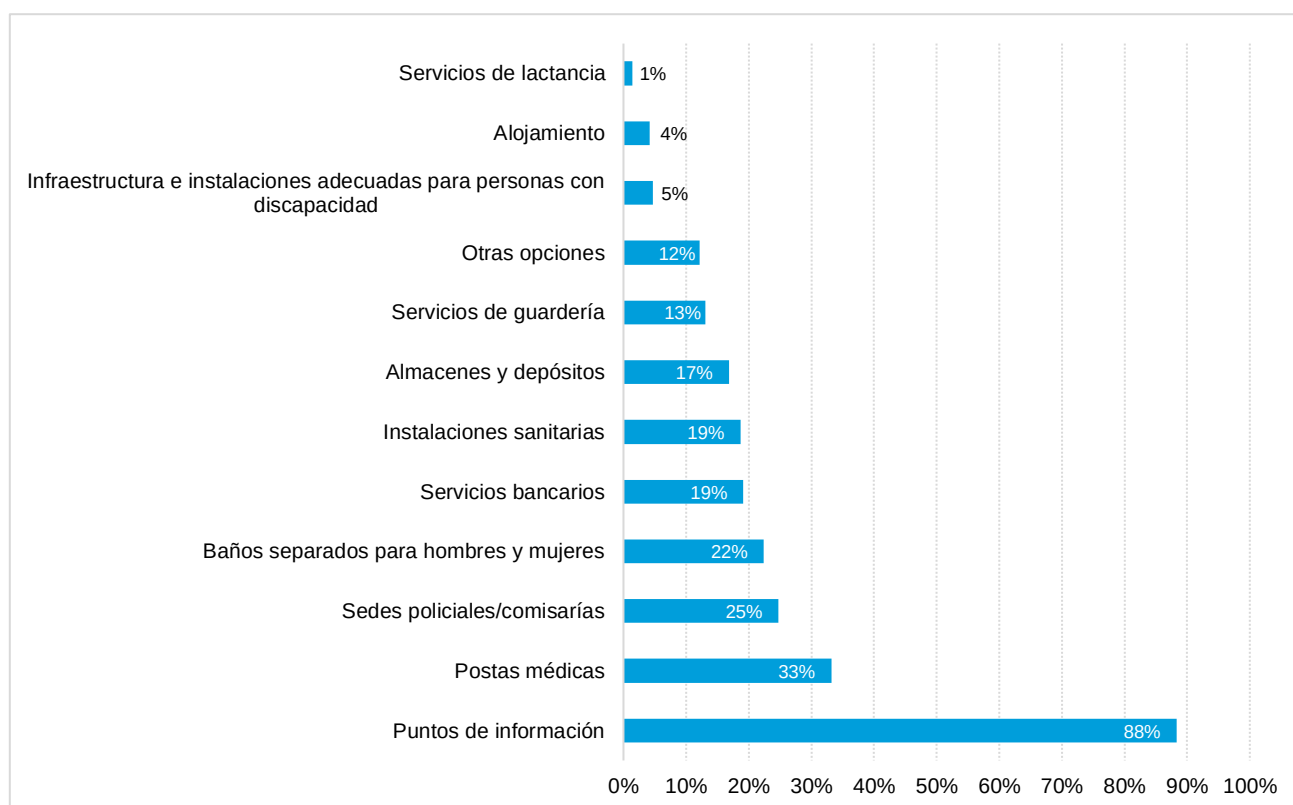
La mayoría de las comerciantes entrevistadas tienen acceso a un teléfono móvil, pero es importante que el uso de esta herramienta no se limite a un intercambio con los clientes y proveedores y que facilite el acceso a informaciones y procedimientos. Las capacitaciones pueden nuevamente reforzar el hábito de utilizar el teléfono para estar al tanto de los esfuerzos nacionales en materia de la facilitación del comercio.

E. Infraestructura insuficiente

Infraestructuras modernas en las fronteras y sobre todo en las aduanas, juegan un papel importante en ofrecer servicios rápidos, no engorrosos y con un costo fijo. Ofrecer fronteras con servicios modernos que respondan a las necesidades de las mujeres comerciantes reduce e incluso elimina los posibles riesgos a los que se pueden enfrentar.

Figura 62. Infraestructuras requeridas en la frontera por las comerciantes

En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

1. Puntos de información

El 88 por ciento de las comerciantes entrevistadas respondieron que necesitan más puntos de información en la frontera. Este elemento fue analizado en la sección A. Barreras regulatorias, mostrando el vínculo que existe entre la falta de información, el decomiso y el pasaje por la frontera.

El papel de estos nuevos puntos de información sería de ofrecer información clara y verificada, que reduzca la cantidad de decomiso. De esta forma, en vez de preguntar a sus familiares, las comerciantes



entenderían que los puntos de información ofrecen información legítima y recomendarían estos servicios, lo que crearía un círculo virtuoso de la información.

2. Postas médicas

El 33 por ciento de las mujeres entrevistadas mencionaron que requerían más postas médicas en las fronteras. Este requerimiento no tiene un vínculo directo con la facilitación del comercio, pero es representativo de la falta de servicios disponibles en la frontera y es un indicador de la falta de cobertura médica en la región. Es por esta razón también que los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Perú invierten en acuerdos para reforzar la presencia médica en estos puestos fronterizos.²¹

Los resultados mostraron igualmente que el pedido de tener “más postas médicas” es independiente tanto de la edad como del hecho de tener hijos.

Efectivamente, la falta de cobertura médica supone un riesgo para las comerciantes, ya que una enfermedad puede detener abruptamente su trabajo y sus ingresos, afectando tanto a ellas como a sus familias. Y en el caso de una enfermedad viral o hasta de una pandemia, la región pierde una de las mayores fuentes de riqueza: el comercio. Los retratos de Gladys y Brígida muestran las consecuencias que sufrieron sus negocios con la pandemia del Covid.

3. Sedes policiales/comisarías

El 25 por ciento de las comerciantes expresó la necesidad de contar con más sedes policiales o comisarías en la frontera. No obstante, en las respuestas abiertas sobre sus principales necesidades, varias mujeres señalaron que los policías deberían dejar de decomisar su mercadería y permitirles trabajar con tranquilidad. Esta aparente contradicción motivó la realización de tres comparaciones para comprender mejor la percepción que tienen las comerciantes de la policía y si su presencia genera confianza o, por el contrario, desconfianza.

La primera figura analiza la proporción de comerciantes que piden servicios policiales en función a si sufren o no de acoso e inseguridad y de un robo de sus efectos personales/mercancías/dinero. Se constata que tan solo el 48 por ciento de las mujeres que sufren de acoso y de un robo de sus efectos personales piden una mayor presencia policial en la frontera. Más de la mitad, por lo tanto, a pesar de sufrir de violencia, no mencionan querer una mayor presencia policial.

²¹ Gobierno de Perú (2024, 11 de julio), “Puno: Minsa inició la construcción del Centro de Salud de Desaguadero. Gobierno del Perú”, recuperado el 5 de septiembre de 2025, de <https://www.gob.pe/institucion/pronis/noticias/987544-puno-minsa-inicio-la-construccion-del-centro-de-salud-de-desaguadero>

Ministerio de Salud Pública del Ecuador, “Ministros de Salud de Ecuador y Perú: «Los servicios de salud no tienen fronteras»”, recuperado el 5 de septiembre de 2025, de <https://www.salud.gob.ec/ministros-de-salud-de-ecuador-y-peru-los-servicios-de-salud-no-tienen-fronteras/>



Figura 63. Más sedes policiales en función a acoso e inseguridad y robo de efectos personales

Robo de sus efectos personales/mercancías /dinero	Acoso e inseguridad		
	Sedes policiales/comisarías	Sí	No
	Sí	48%	29%
	No	36%	14%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Se ha querido ver también si los policías pueden ser asociados a corrupción. Se obtiene que el 75 por ciento de las mujeres que sufren de acoso e inseguridad y de soborno/corrupción en la frontera no piden más presencia policial en la frontera.

Figura 64. Más sedes policiales en función a acoso e inseguridad y soborno y corrupción en la frontera

Soborno y corrupción en la frontera	Acoso e inseguridad		
	Sedes policiales/comisarías	Sí	No
	Sí	25%	11%
	No	44%	21%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Por último, ya que se analizó previamente el vínculo que existe entre decomiso y soborno en función a la edad de las comerciantes, ahora se puede analizar el vínculo entre sedes policiales, soborno/corrupción y decomiso. El resultado es que el 4 por ciento de las comerciantes que sufren de decomiso y de soborno/corrupción en la frontera piden una mayor presencia de las fuerzas del orden. Esto deja entender que la policía parece tener un rol en el decomiso de las comerciantes y que las comerciantes efectivamente vinculan esto con la corrupción.

Figura 65. Más sedes policiales en función a decomiso de bienes y soborno y corrupción en la frontera

Soborno y corrupción en la frontera	Decomiso de bienes		
	Sedes policiales/comisarías	Sí	No
	Sí	4%	33%
	No	19%	30%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Las tres tablas anteriores muestran por lo tanto que las comerciantes que se enfrentan con una combinación de problemas en la frontera, y que son las que más ayuda necesitan, no piden una mayor presencia de la policía. Existe por lo tanto una cierta desconfianza hacia las fuerzas del orden.

Fotografía 9. Presencia policial en la frontera

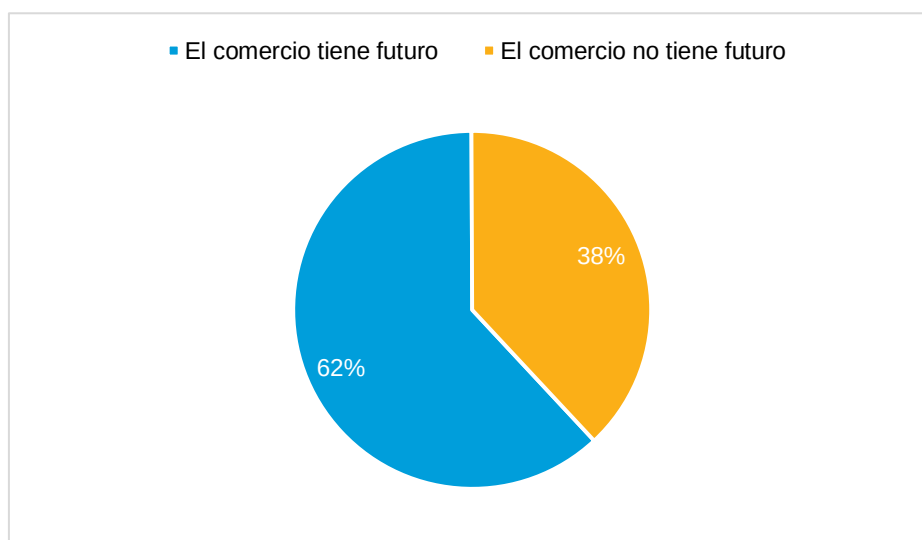


Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.

Todas las limitaciones y los obstáculos mencionados por las comerciantes tienen un impacto negativo en su percepción del sector. De hecho, un 38 por ciento de ellas no ven un futuro en el comercio o si lo ven es porque tienen experiencia o porque sus familiares trabajan también en el sector. Las más optimistas son las comerciantes que dicen que el comercio sigue ofreciendo, por ahora, una salida económica para ellas y sus familias.

Figura 66. Proporción de mujeres que ven un futuro en el comercio transfronterizo

En función a la muestra de comerciantes totales



Fuente: UNCTAD, 2025

Según las comerciantes, varios tipos de infraestructura faltan en las fronteras para asegurar su mejor funcionamiento. Aquellas infraestructuras cuya existencia/mejora podría tener un impacto positivo en la facilitación del comercio, y por lo tanto en el bienestar de las comerciantes, son los puntos de información y las sedes policiales/comisarías.

Estos cambios y mejoras se vuelven esenciales, sobre todo ante una situación de malestar profesional. Como se ha observado, la presencia de más oficiales mujeres tendría un impacto positivo tanto en las políticas implementadas como en la confianza que las comerciantes pueden tener en el gobierno.

A continuación, se analizarán las condiciones de trabajo actuales de las oficiales en la frontera para entender qué mejoras pueden ser implementadas a corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de atraer a más mujeres a las agencias fronterizas.





IV. Experiencias de las funcionarias en la frontera

Ahora que se ha analizado la situación de las comerciantes en la frontera, se va a analizar la realidad de las oficiales que trabajan en las fronteras. 42 funcionarias entre los 24 y 62 años de edad completaron una encuesta y compartieron sus experiencias del trabajo en la frontera. Algunas de las respondientes no se localizaban directamente en los puestos fronterizos, pero siguen teniendo trato con lo que ocurre allí (ej. La Paz).

Fotografía 10. Grupo focal cerca de Huaquillas



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.

Fotografía 11. Grupo focal cerca de Desaguadero



Fuente: Fotografía tomada por el consultor Willy Guadalupe, UNCTAD, 2024.

La primera observación a la que se llega es que el 72 por ciento de las funcionarias llevan entre 0-5 años trabajando en su actual agencia. La encuesta hecha a oficiales hombres y mujeres, mostró también que los hombres tenían una carrera más longeva que sus compañeras. Esto se puede interpretar de dos formas: o existe una gran voluntad de feminizar la fuerza de trabajo o hay una rotación importante de la mano de obra que no permite una especialización a largo plazo.

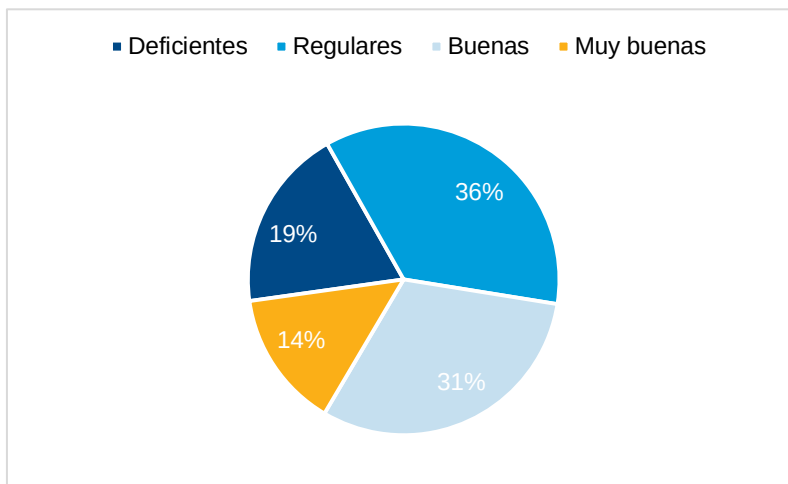
A. Condiciones de trabajo

Una primera pregunta hecha a las funcionarias fue de calificar sus condiciones de trabajo en cuatro categorías: “Deficientes”, “Regulares”, “Buenas”, o “Muy buenas”. El 55 por ciento respondieron que las condiciones eran “Deficientes” o “Regulares”.



Figura 67. Condiciones de trabajo en las agencias de la frontera

En función a la muestra de mujeres oficiales totales



Fuente: UNCTAD, 2025

Con estas cifras preliminares, se quiso entender si las condiciones de trabajo en la agencia mejoraban o empeoraban en función de los años que la oficial llevaba en la agencia. Lo que se observó es que aquellas oficiales que llevan entre 0-5 años en su agencia, tienen una mejor percepción de las condiciones de trabajo que aquellas mujeres que llevan entre 6-10 años.

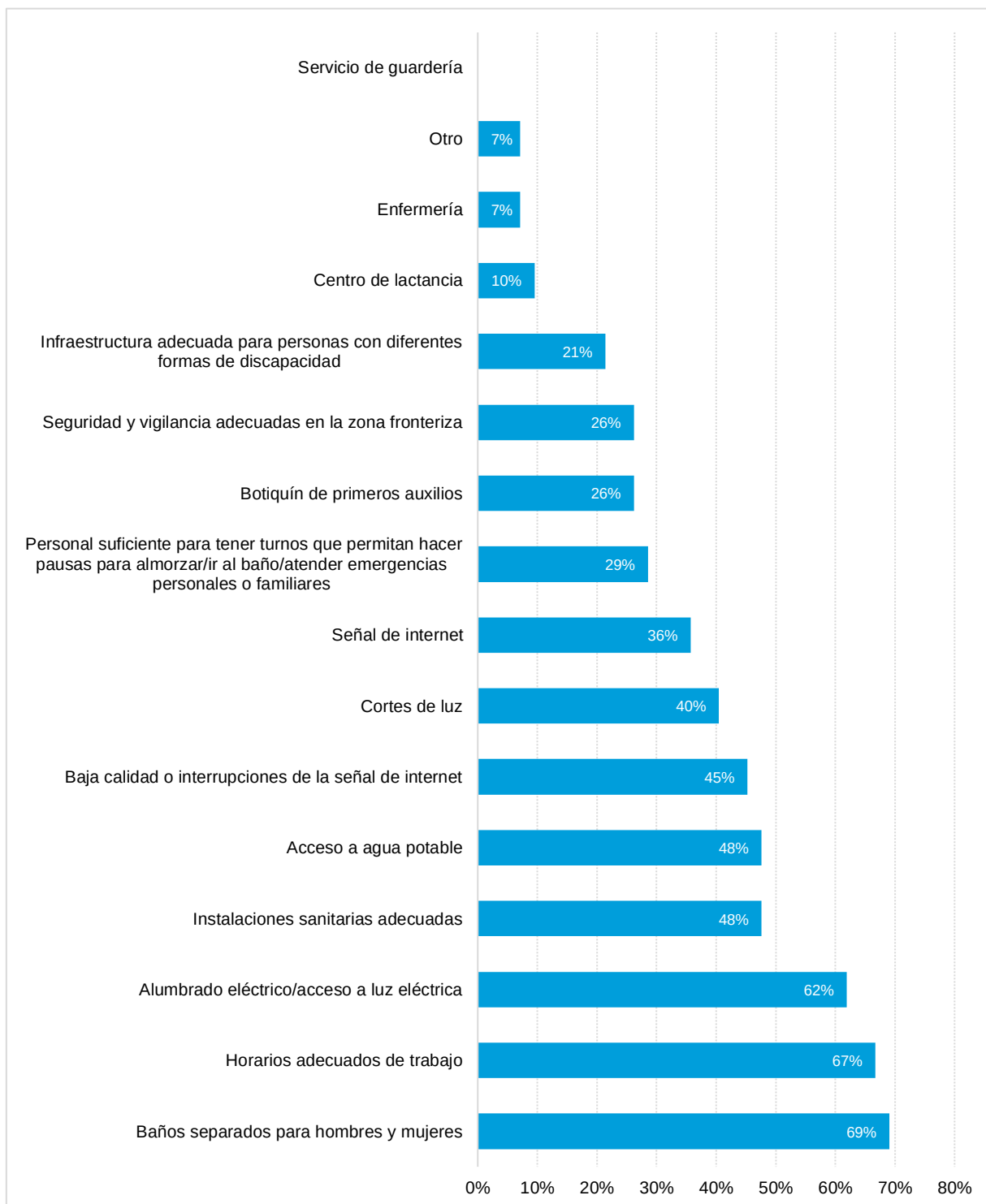
Tomando en consideración la edad de las oficiales en nuestra muestra (24 a 62 años), podría ser que cuando una oficial llega a una edad de suficiente estabilidad para tener su propia familia, las condiciones dejan de ser convenientes. Esta hipótesis lleva a que en los siguientes gráficos se intente entender cuáles son las necesidades que las oficiales madres requieren (40 por ciento de la muestra).

Para entender cuáles son las condiciones tanto positivas como negativas con las que las funcionarias se confrontan al trabajar en la frontera, se les pidió que las identificaran.

Los elementos mencionados van desde las condiciones de las infraestructuras hasta las condiciones de trabajo. El 69 por ciento mencionó que existe una separación de baños para hombres y mujeres, el 67 por ciento consideró que los horarios de trabajo son adecuados, el 62 por ciento que tiene alumbrado eléctrico y acceso a luz eléctrica. Sin embargo, hay problemas en cuanto al acceso a agua potable y no parece haber personal suficiente para hacer rotaciones entre empleados en caso de emergencias.

Figura 68. Servicios disponibles en las agencias de las funcionarias

En función a la muestra de oficiales mujeres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Las condiciones para las oficiales que son madres (40 por ciento) no parecen ideales tampoco. Efectivamente, solo el 10 por ciento de las funcionarias respondieron que existían centros de lactancia en su lugar de trabajo, el 7 por ciento identificó la existencia de una enfermería y ninguna mencionó la existencia de servicios de guardería. Esto puede tener un efecto negativo en el esfuerzo para atraer a mujeres a trabajar en la frontera ya que tanto las comerciantes como las trabajadoras existen una doble carga de ser madre y trabajadora.

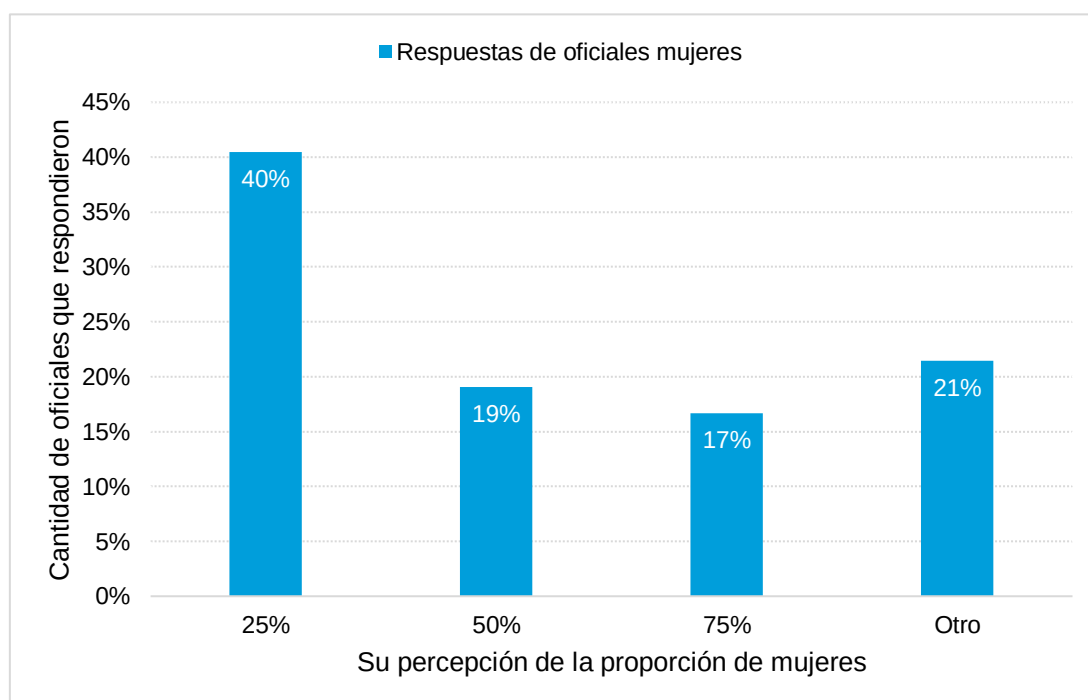
B. Representatividad de mujeres

Se les preguntó igualmente a las oficiales cuál es la proporción de mujeres que trabajan en sus agencias. A pesar de ser una pregunta que pide la percepción que tienen las oficiales de la feminización de la fuerza de trabajo, es representativo para mostrar lo que sienten a diario (ej. cantidad de hombres en el equipo, género de los responsables, etc.).

Es así como el 19 por ciento de las funcionarias respondieron que había paridad, mientras que el 40 por ciento de las funcionarias respondieron que sus agencias tan solo contaban con 25 por ciento de mujeres. Tener una cantidad reducida de mujeres en el trabajo puede provocar un círculo vicioso donde las mujeres no tienen voz y sus necesidades son olvidadas ya que el *status quo* es masculino.

Figura 69. Proporción de mujeres trabajando en las agencias fronterizas

En función a la muestra de oficiales mujeres totales



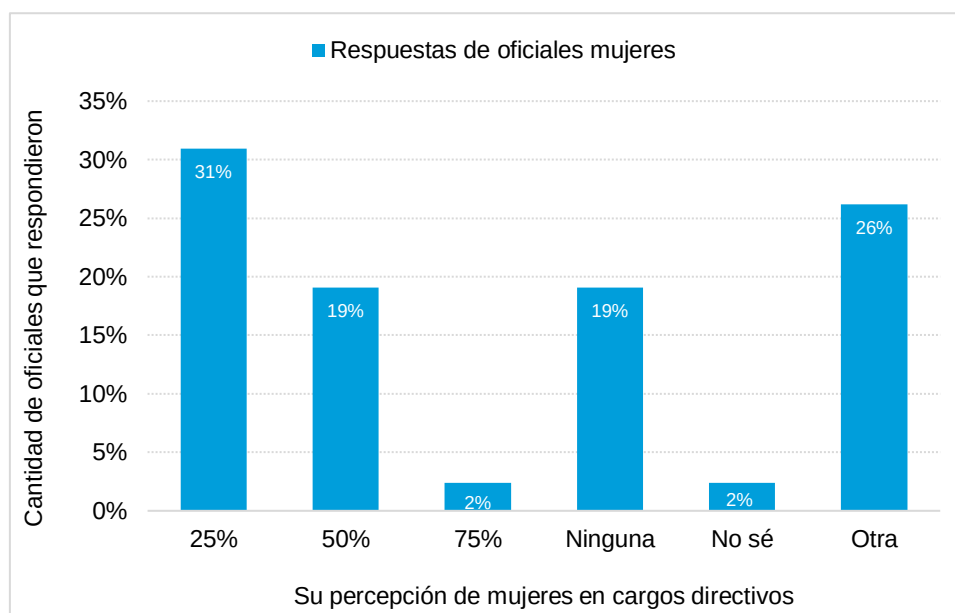
Fuente: UNCTAD, 2025.

Una segunda pregunta tenía como objetivo entender cuál es la percepción que tienen las oficiales sobre la proporción de mujeres ocupando puestos directivos en las agencias fronterizas. El 31 por ciento de las funcionarias respondieron que tan solo 25 por ciento de las mujeres tenían un puesto directivo y el 19 por ciento respondió que no había ninguna mujer ocupando un puesto directivo. Bajo número de mujeres en agencias y poca representatividad de mujeres en puestos directivos son dos aspectos que crean

nuevamente un entorno de trabajo poco adaptado para una mujer: si se percibe que las mujeres tienen menos promociones, esto reduce la cantidad de candidatas a trabajar en los puestos fronterizos. Efectivamente según un reporte de 2021 de USAID,²² para retener a oficiales mujeres, es importante tener líderes mujeres.

Figura 70. Proporción de mujeres en puestos directivos

En función a la muestra de oficiales mujeres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

C. Obstáculos

Obstáculos internos al trabajo

Lo dicho anteriormente se corrobora con los obstáculos presentados por las funcionarias. El mayor obstáculo con el que se enfrentan es la falta de oportunidades de progreso profesional o ascensos (43 por ciento). El segundo obstáculo es la dificultad para articular la vida personal con la vida profesional, lo que provoca que varias funcionarias se quejen de que esto limita la posibilidad de ocuparse debidamente de su familia o hasta de tener una familia (38 por ciento). Para asegurar la presencia de mujeres en la frontera, es necesario encontrar una forma de equilibrar ambas actividades.

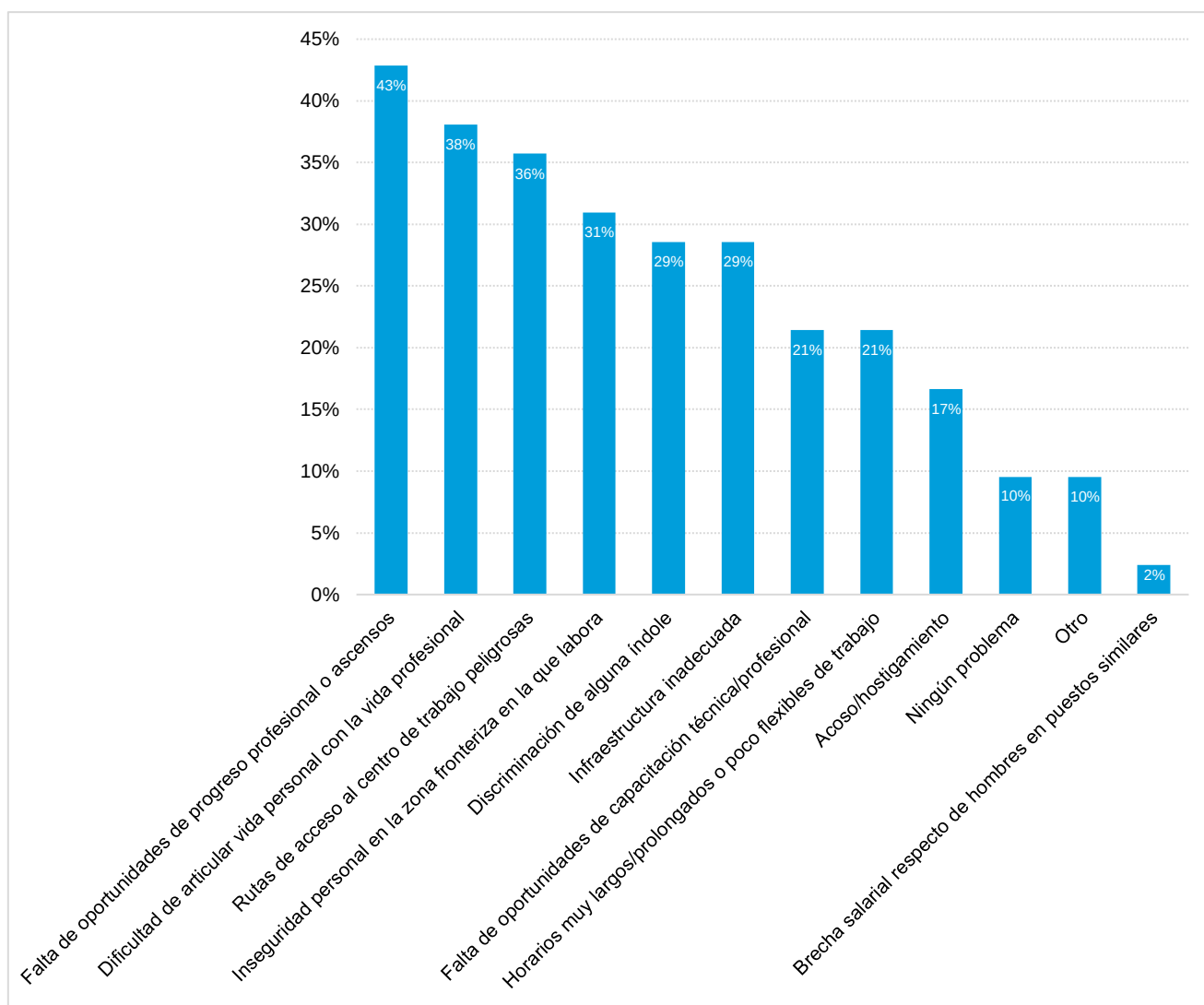
Invertir en estos esfuerzos, crearía un círculo virtuoso: si las agencias crean un entorno de trabajo más seguro, más flexible y adaptado a las necesidades de las mujeres, más mujeres se sentirían cómodas de trabajar en este sector. Si hay más mujeres trabajando en la frontera, habrá un mejor entendimiento de la situación de las comerciantes transfronterizas. Si hay un mejor entendimiento de la situación de las

²² Fortalecimiento económico de las mujeres e igualdad de género en la facilitación del comercio: “el papel de los servicios de aduanas y fronteras”, USAID, 2023, recuperado de <https://banyanglobal.com/wp-content/uploads/2021/01/WEERGE-in-Trade-Facilitation-Spanish.pdf>

comerciantes transfronterizas, entonces sería más fácil crear políticas adaptadas. Por ende, las comerciantes se sentirían más inclinadas a pasar por las aduanas y virarse a un comercio más formal.

Figura 71. Obstáculos enfrentados por las funcionarias

En función a la muestra de oficiales mujeres totales



Fuente: UNCTAD, 2025.

Cuadro 4. Experiencia de una funcionaria

“[Los] cambios [las rotaciones] en nuestros lugares de trabajo imposibilitan formar o establecer una familia.” - Funcionaria de Tumbes

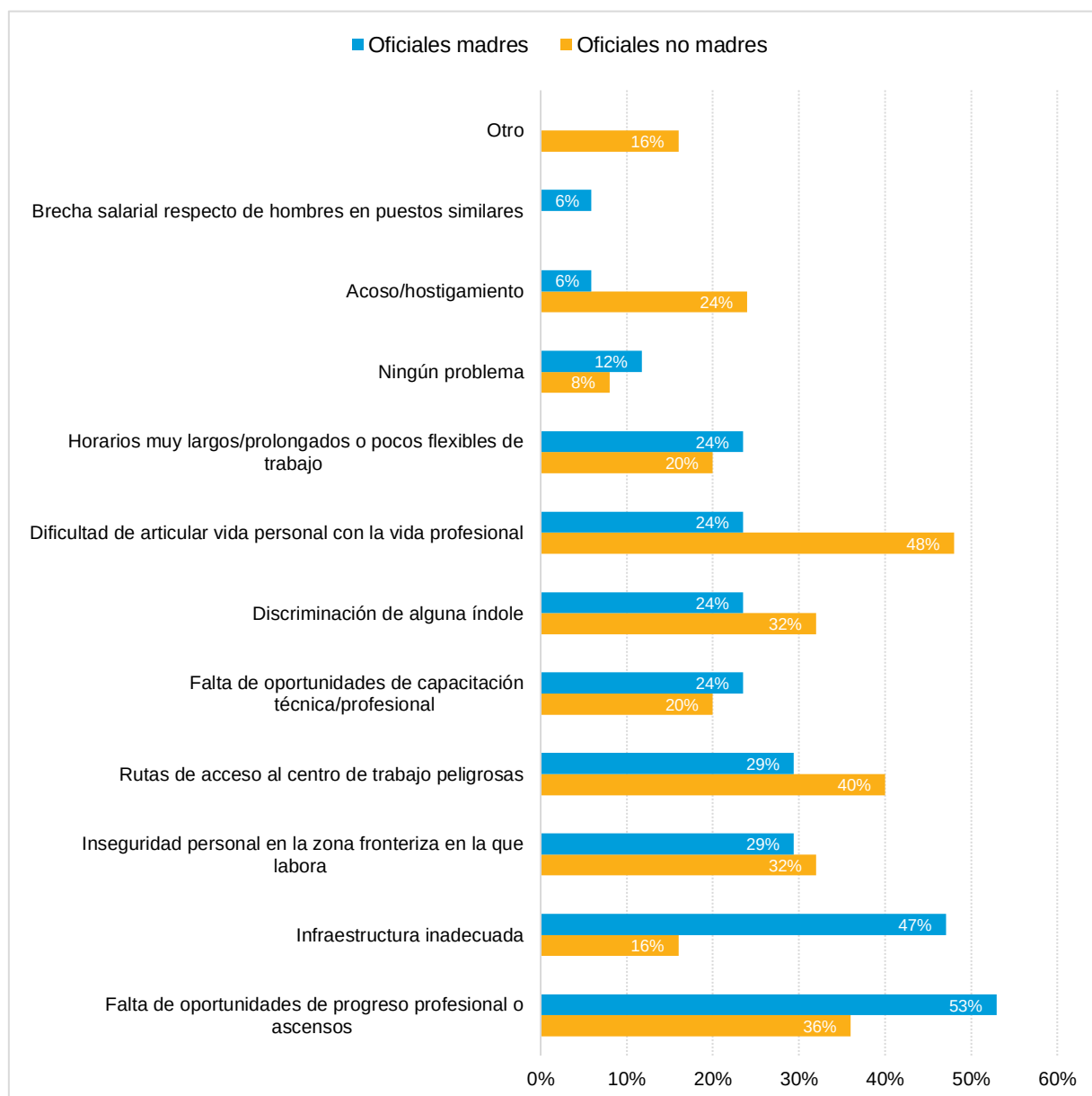


i. Barreras por ser una oficial madre

Nuevamente, se efectuó una separación entre si la funcionaria es o no es madre. El 53 por ciento de funcionarias que son madres respondieron que faltan oportunidades de progreso profesional. Además, el 47 por ciento de funcionarias que son madres corroboraron que las infraestructuras en sus agencias son deficientes.

Figura 72. Obstáculos en función a si la funcionaria es o no es madre

En función a la muestra de oficiales mujeres totales con y sin hijos



Fuente: UNCTAD, 2025.

Se quiso analizar aún más el posible vínculo que existe entre “Discriminación de alguna índole”, “Falta de oportunidades de progreso profesional o ascensos” y “Ser madre” ya que algunas oficiales comentaron que sentían que el hecho de ser madre tenía un impacto negativo en sus carreras. Así es como se obtuvo

que el 43 por ciento de funcionarias que sufren de algún tipo de discriminación y que consideran que hay una falta de oportunidades de progreso profesional, son madres. Además, el 55 por ciento de mujeres que no sufren de discriminación, pero dicen que no existen oportunidades de progreso, también son madres.

Figura 73. Ser madre en función a discriminación y falta de oportunidades de progreso

		Discriminación de alguna índole	
		Sí	No
Falta de oportunidades de progreso profesional o ascensos	Sí	43%	55%
	No	20%	37%

Fuente: Cálculos de UNCTAD, 2025.

Cuadro 5. Experiencia de funcionaria sobre los ascensos

“Existen muy pocas oportunidades para las mujeres, o es muy difícil poder ascender. Muchas veces nos han discriminado por ser mujeres, por estar embarazadas o por ser madres, y no nos dan la oportunidad de ser directiva.” - Funcionaria de Puno

ii. Barreras por ser una joven oficial

A pesar de la importancia que se les debe dar a las oficiales que son madres, las oficiales jóvenes también necesitan un apoyo especial. Efectivamente, el 55 por ciento de las oficiales totales son mujeres jóvenes de entre 24-35 años de edad y dentro de la muestra de “no madres” representan un 68 por ciento.

Estas mujeres “no madres” son aquellas que seleccionan más a menudo sufrir de acoso y hostigamiento (24 por ciento), de discriminación (32 por ciento), de inseguridad en la zona fronteriza (32 por ciento), de un acceso al trabajo peligroso (40 por ciento) y que no llegan a articular su vida personal con la vida profesional (48 por ciento).

Además, es este grupo el que más asocia discriminación con la falta de oportunidades de progreso profesional o ascensos. El 57 por ciento que sufre de discriminación y dice que hay una falta de oportunidades de progreso son mujeres no madres.

Capacitaciones

El 21 por ciento de las oficiales mujeres mencionaron que existe una falta de capacitaciones y que estas son más bien ofrecidas a funcionarios hombres. Según los testimonios, esto supondría que los funcionarios hombres obtienen más herramientas y conocimientos para el trabajo, lo que justificaría que

sean promovidos en vez de sus compañeras. Un nuevo círculo vicioso aparece así. Las agencias en la frontera deberían, por lo tanto, tener una paridad en las formaciones ofrecidas.

Cuadro 6. Experiencia de funcionaria sobre las capacitaciones

“Muchas veces se les brinda o se elige a los varones para capacitaciones operativas y las mujeres son relegadas a la oficina.” - Funcionaria de Tumbes

Por último, vinculado a las capacitaciones, fue mencionado también que existe una falta de capacitaciones sobre el acoso y sobre otras cuestiones que afectan de forma desproporcionada a las mujeres y esto a pesar de que el acoso y el hostigamiento afectan al 17 por ciento de las funcionarias, de las cuales 76 por ciento son mujeres solteras. Haría también falta, por lo tanto, que se desarrollen capacitaciones obligatorias y anuales para dar más visibilidad a estos problemas.

“Pocas o nulas capacitaciones enfocadas en las mujeres por ejemplo sobre el acoso laboral o sexual. Por el hecho de ser mujer se nos excluye de muchas actividades y se nos estanca solo en las labores de oficina.” - Funcionaria de Quito

A pesar de los esfuerzos internos ser un buen primer paso para que el entorno se vuelva más seguro para las funcionarias, varios otros problemas externos hacen que el trabajo en la frontera no sea atractivo.

Obstáculos externos al trabajo

Los obstáculos externos son aquellos que no se deben al funcionamiento de la agencia de las funcionarias, pero que tienen de todas formas un impacto negativo en su actividad diaria. Por ejemplo, muchos comentarios fueron hechos relativos a la inseguridad del lugar donde las funcionarias trabajan, al igual que el abuso que sufren por parte de los transportistas. Tan solo el 26 por ciento de las oficiales consideran que los niveles de seguridad y vigilancia son adecuados en la zona fronteriza.

El 36 por ciento de las funcionarias, sin embargo, mencionan que las rutas de acceso al centro de trabajo son peligrosas, y el 31 por ciento de las funcionarias admiten que se sienten inseguras en las zonas fronterizas donde operan.

Cuadro 7. Experiencia de funcionarias sobre el peligro y el acoso

“La ruta de acceso desde la zona urbana hacia el lugar de trabajo es peligroso durante el horario de salida es oscura y es difícil conseguir transporte.” - Funcionaria de Puno

“Acoso o malos tratos por parte de los usuarios con comentarios como “Deberías estar en la cocina”, “Las mujeres no sirven para este trabajo” o “¿Por qué quieres hacer trabajos de hombres?”. - Funcionaria de Quito



A pesar de los esfuerzos para que las fronteras se vuelvan más seguras para las oficiales mujeres (tanto dentro como fuera de sus agencias), se requiere más empeño para que el trabajo en la frontera se vuelva más atractivo, tanto a nivel de seguridad como a nivel de igualdad de oportunidades.

Tomando en cuenta todos los obstáculos mencionados por las comerciantes transfronterizas y las oficiales, es importante ver qué recomendaciones se pueden ofrecer para mejorar la situación de ambos grupos de referencia.





V.Recomendaciones

En base a los resultados obtenidos en el trabajo de campo (expuestos en el capítulo anterior), así como el intercambio entre las Secretarías de los CNFC durante un taller realizado en mayo 2025, el siguiente capítulo se enfocará en las recomendaciones y acciones que pueden adoptarse a fin de mejorar la condición de las mujeres comerciantes y oficiales en las fronteras. Por ejemplo, mejorar la seguridad en la frontera, apoyando a las comerciantes para pasar de la informalidad a la formalidad, reforzar la presencia de oficiales mujeres en la frontera, entre otras.

Estas recomendaciones son complementadas por mejores prácticas y lecciones aprendidas recogidas de experiencias similares a través del mundo. Cabe señalar que la implementación conjunta de estas recomendaciones repotenciaría significativamente sus efectos positivos.

A. Perspectiva de género en medidas de facilitación del comercio

Las medidas de facilitación del comercio no son discriminatorias per se, ya que se aplican a todos los comerciantes independientemente de su género. Sin embargo, en la práctica, estas medidas no siempre toman en consideración la situación de grupos desfavorecidos o marginados, como el de las mujeres comerciantes. No obstante, aplicadas con una perspectiva de género, pueden ayudar a corregir estos desequilibrios. A continuación, presentamos una serie de medidas que podrían tener un impacto favorable en la situación de las mujeres.

1. Diseminación de información adaptada

En los últimos años, se ha consolidado un esfuerzo global por hacer que la información comercial sea más accesible, comprensible y útil para todos los actores económicos. El artículo 1 del AFC de la OMC, por ejemplo, exige a los miembros de la OMC que la información comercial sea publicada y esté fácilmente

disponible.²³ Cada vez más países publican en línea datos sobre resoluciones anticipadas, aranceles, tasas aduaneras, disposiciones sancionadoras, legislación comercial vigente, plataformas digitales interactivas y guías prácticas para nuevos procedimientos (OCDE, 2025). Esta tendencia hacia la digitalización representa un avance significativo en términos de transparencia, previsibilidad y eficiencia.

Sin embargo, nuestra investigación de campo revela que muchas mujeres comerciantes, especialmente aquellas que operan a pequeña escala, no tienen acceso a la información comercial. Por ejemplo, el 91 por ciento de las comerciantes no conoce ni utiliza regímenes de comercio simplificado. De ellas, el 86 por ciento atribuye esta situación a la falta de información o a su complejidad. En ese sentido, el 88 por ciento de comerciantes pidieron más puntos de información en la frontera.

A pesar de que el 82 por ciento de las mujeres entrevistadas tienen acceso a un teléfono móvil con internet, solo el 3 por ciento lo utiliza para buscar información sobre la regulación comercial. Las razones son múltiples: desde la falta de familiaridad con las plataformas digitales hasta la escasa percepción de utilidad de los contenidos disponibles.

La falta de información no es el único desafío. Muchas mujeres comerciantes (que tienen un conocimiento limitado de las leyes comerciales) desconfían además de los funcionarios fronterizos y están subrepresentadas en asociaciones gremiales.

A fin de aliviar esta situación, los CNFC podrían considerar las siguientes acciones:

- a) Diseminar publicaciones didácticas y charlas informativas sobre los regímenes simplificados disponibles, adaptados a los distintos tipos de actividades comerciales. Mostrar de forma clara los beneficios de acogerse a estos regímenes (como una menor probabilidad de decomisos) puede ser un incentivo poderoso para fomentar la formalización.
- b) Las agencias fronterizas de ambos lados de la frontera podrían organizar sesiones informativas dirigidas a las comerciantes. Estas reuniones deben centrarse en explicar dónde y cómo acceder a la información relevante.
- c) Desarrollar materiales, comunicaciones, y talleres presenciales que respondan a las necesidades específicas de las mujeres comerciantes y en dialectos locales.
- d) Para que la información accesible en internet sea efectivamente utilizada, es fundamental que la información esté presentada de forma clara, sin tecnicismos, y que destaque los beneficios concretos que su uso puede representar para las comerciantes y sus actividades. Una medida concreta podría ser la creación de una pestaña específica para comerciantes transfronterizas en los portales de información comercial, acompañada de un documento de preguntas frecuentes que responda a sus inquietudes más comunes.
- e) Establecer centros de información físicos, líneas telefónicas de ayuda, y en la medida de lo posible contar con facilitadores comunitarios y materiales en lenguas locales (como el aimara en

²³ Organización Mundial del Comercio, "AFC de la OMC", recuperado el 5 de septiembre 2025, de <https://tfadatabase.org/es/tfa-text/article/1>



la frontera entre Bolivia y Perú) para garantizar que la información sea accesible, independientemente del nivel educativo o del contexto geográfico.

- f) Promover la participación de las mujeres comerciantes en las consultas conforme al Artículo 2 del AFC. Estas consultas representan una oportunidad valiosa para que las mujeres expresen sus preocupaciones e influyan en decisiones que afectan directamente sus medios de vida.

2. Involucrar a las comerciantes en la coordinación de agencias fronterizas

Las mujeres comerciantes que operan en los puestos fronterizos de Huaquillas (Ecuador-Perú) y Desaguadero (Bolivia-Perú) enfrentan desafíos específicos derivados de la cooperación insuficiente entre las agencias fronterizas. Según los datos recogidos en este estudio, el 91 por ciento de las mujeres comerciantes encuestadas reportó tener escaso o nulo conocimiento sobre los procedimientos simplificados de comercio, atribuyendo esta situación principalmente a la complejidad regulatoria y a la falta de disponibilidad de información clara y accesible. Como consecuencia directa, una proporción considerable de comerciantes experimenta frecuentemente el decomiso de sus mercancías: un 44 por ciento de las comerciantes informales y un 29 por ciento de las formales informaron haber sufrido confiscaciones directamente vinculadas a déficits informativos.

Además, el acoso y la inseguridad son preocupaciones persistentes que afectan al 44 por ciento de las comerciantes ecuatorianas, al 26 por ciento de las peruanas y al 22 por ciento de las bolivianas. Estas condiciones adversas se agravan aún más debido a las deficiencias estructurales en la infraestructura fronteriza, con un 33 por ciento de las comerciantes solicitando explícitamente mejoras urgentes, particularmente en la provisión de servicios médicos y otros servicios esenciales en las áreas fronterizas.

Asimismo, las agencias fronterizas presentan notables deficiencias en sensibilidad de género y en la representación femenina dentro de sus propias estructuras. Solo un 31 por ciento de las funcionarias fronterizas indicó que la representación femenina supera el 25 por ciento en cargos directivos dentro de sus agencias. Además, ninguna funcionaria reportó la existencia de infraestructuras adecuadas para madres trabajadoras, tales como guarderías o salas de lactancia. Esta situación se ve aún más agravada por la ausencia generalizada de programas específicos de capacitación enfocados en igualdad de género y en la prevención del acoso laboral. Por tanto, es esencial fortalecer la cooperación interinstitucional mediante un enfoque deliberado y sensible al género, que permita a las agencias fronterizas responder eficazmente a las necesidades específicas de las mujeres comerciantes y de las funcionarias fronterizas por igual.

La experiencia y la investigación internacional destacan que la cooperación efectiva entre las agencias fronterizas (impulsada por reformas institucionales y regulatorias) mejora significativamente la eficiencia operativa y fortalece la colaboración transfronteriza (OCDE, 2025). No obstante, todavía queda un considerable trabajo por realizar. El Artículo 8 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC resalta explícitamente la importancia de la cooperación interinstitucional, que resulta particularmente crítica para las comerciantes que cruzan las fronteras de manera frecuente en condiciones precarias y sin garantías de seguridad. Para estas mujeres, contar con procedimientos claros, regulaciones transparentes y una conducta predecible por parte de los funcionarios fronterizos no son solo cuestiones relacionadas con la eficiencia operativa, sino medidas fundamentales para protegerlas frente al abuso, el acoso y la corrupción.

En respuesta a estos resultados, se proponen las siguientes recomendaciones:



- a) En la medida de lo posible mejorar los Puestos Fronterizos Únicos, permitiendo que los trámites aduaneros y migratorios de ambos países se realicen de manera efectiva reduciendo significativamente el tiempo, la complejidad y la incertidumbre de los cruces fronterizos. Para las mujeres, que a menudo deben equilibrar sus actividades comerciales con responsabilidades domésticas, esta simplificación representa una mejora tangible en su calidad de vida y en su capacidad para operar de manera formal. La experiencia en África Oriental es ilustrativa: allí, los Puestos Fronterizos Únicos han generado beneficios concretos para las mujeres involucradas en el comercio transfronterizo (TradeMark Africa, 2019).
- b) Establecer la representatividad de las mujeres comerciantes en los Comités Transfronterizos. Estos comités, además de contribuir a las acciones en la frontera, deberían reportar sus avances a los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio. De esta manera, se pueden identificar obstáculos reales y diseñar soluciones desde el terreno, con una mirada sensible a las necesidades de género.

3. Participación de las comerciantes en la toma de decisiones

Según [la base de datos de Comités de Facilitación del Comercio de la UNCTAD](#), Bolivia y Perú cuentan con una representación femenina del 25 y 33 por ciento respectivamente, mientras que Ecuador destaca con una representación de 60 por ciento. Asimismo, Ecuador es el único de los tres comités presidido por una mujer y sus decisiones han incorporado un enfoque de género. En el caso de Bolivia y Perú, esta limitada integración de la respectiva de género en sus decisiones se debe, en gran parte, a la percepción de que existen temas “más prioritarios” y a la falta de sensibilización sobre la relevancia del enfoque de género en este ámbito.

La Encuesta Mundial de las Naciones Unidas sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible (2024) y estudios de la UNCTAD muestran que, aunque las mujeres participan activamente en muchos CNFC, los requisitos formales de representación femenina son escasos. Incluso en países con avances (como Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, México y Perú) donde se han creado puntos focales de género y programas de capacitación, menos de la mitad ha adoptado medidas específicas para mujeres comerciantes (CEPAL, 2023; UN, 2024).

En este contexto, se recomiendan las siguientes acciones:

- a) La creación de subgrupos de trabajo sobre facilitación del comercio y género, como se ha implementado en Ghana.
- b) Facilitar la participación de las asociaciones comerciales transfronterizas en los CNFCs y comités fronterizos, aportando perspectivas clave para mejorar los procedimientos y garantizar la inclusión de las mujeres comerciantes en el diálogo.
- c) Promover la representación de las mujeres entre los miembros y presidentes de los CNFC.

Esta estrategia contribuirá a resultados más equitativos en la facilitación del comercio y reforzará el compromiso con la igualdad de género, en línea con iniciativas internacionales como el programa Acelerar la Facilitación del Comercio de la UNCTAD.



4. Habilitar el uso de procedimientos digitales

A pesar del amplio acceso a teléfonos móviles (95 por ciento) y conectividad a internet (82 por ciento), 49 por ciento de las mujeres comerciantes utilizan activamente herramientas digitales en sus operaciones comerciales. Esta situación resalta la necesidad urgente de iniciativas específicas de alfabetización digital y programas de fortalecimiento de capacidades orientados explícitamente a fomentar una facilitación comercial equitativa e inclusiva.

Las medidas de facilitación del comercio digital contempladas en el AFC de la OMC tienen un gran potencial para transformar positivamente la experiencia de las mujeres dedicadas al comercio transfronterizo a pequeña escala. Al agilizar los procedimientos administrativos, reducir costos operativos, incrementar la transparencia y abordar desafíos específicos de género, estas herramientas digitales pueden convertirse en verdaderos catalizadores para la inclusión económica. La pandemia de COVID-19, por ejemplo, evidenció cómo estas soluciones permitieron a numerosas mujeres comerciantes adaptarse rápidamente a entornos cambiantes, fortaleciendo su resiliencia y facilitando una mayor integración en los mercados formales.

Sin embargo, transformar estas oportunidades en beneficios reales exige que los CNFC reconozcan y atiendan explícitamente las barreras particulares que enfrentan las mujeres en términos de acceso digital, alfabetización tecnológica e inclusión financiera. Una herramienta especialmente prometedora en este sentido son las ventanillas únicas electrónicas, previstas en el Artículo 10.4 del AFC. Estas plataformas electrónicas centralizadas permiten a las comerciantes presentar toda la documentación requerida para operaciones de importación, exportación y tránsito desde un único punto de acceso virtual. Al consolidar y simplificar los procedimientos comerciales, las ventanillas únicas no solo reducen la carga administrativa, sino que también ayudan a mitigar la corrupción, el acoso y la discriminación, problemas que afectan de manera desproporcionada a las mujeres comerciantes en los pasos fronterizos (ITC, 2021). La evidencia empírica respalda su eficacia: diversos estudios estiman que la implementación de estas plataformas puede aumentar hasta en un 37 por ciento los flujos comerciales bilaterales, gracias a menores tiempos de despacho, mayor previsibilidad y una reducción considerable en los costos administrativos (Banco Mundial et al., 2022). Por ejemplo, en Ruanda, la Ventanilla Única ahorró entre 15 y 20 millones de dólares en 2015 y logró una reducción en el tiempo promedio de liberación de 264 horas (11 días) en 2012 a 34 horas (1,5 días) en 2014 (UNCTAD, 2023).

No obstante, la brecha digital sigue siendo un obstáculo significativo. Muchas comerciantes, especialmente en zonas rurales y fronterizas, enfrentan limitaciones como baja alfabetización digital, acceso restringido a dispositivos tecnológicos y conectividad a internet deficiente. Además, el uso de firmas digitales, habitualmente requeridas para acceder a las ventanillas únicas, implica procesos formales de registro que pueden resultar complejos y costosos para quienes tienen recursos limitados. Asimismo, la exigencia frecuente de contar con cuentas bancarias formales o suscripciones a servicios financieros digitales excluye aún más a aquellas mujeres que no están plenamente integradas en el sistema financiero formal.

Teniendo en cuenta este contexto, se proponen promover los pagos electrónicos, promovidos en el Artículo 7.2 del AFC, que representan una herramienta clave para reducir los costos de transacción y aumentar la seguridad personal y comercial de las mujeres. Al permitir el pago digital de derechos, impuestos y tasas aduaneras, se reduce la dependencia del efectivo, que a menudo expone a las mujeres a riesgos de robo, extorsión o explotación. Los métodos de pago digitales, además, ofrecen trazabilidad y transparencia, fortaleciendo la autonomía financiera de las mujeres (UNCTAD, 2022).



Sin embargo, si se implementan sin considerar las desigualdades estructurales, estas soluciones pueden generar nuevas formas de exclusión. Muchas mujeres siguen estando sub-bancarizadas, carecen de conocimientos financieros básicos o no tienen acceso a dispositivos digitales. En estos casos, la digitalización obligatoria de los pagos puede incrementar los costos de transacción o forzar la dependencia de intermediarios, quienes a menudo cobran comisiones adicionales.

Por ello, se recomiendan las siguientes acciones:

- a) Promover el uso de ventanillas únicas electrónicas y otras herramientas digitales por parte de las pequeñas comerciantes, para aprovechar las oportunidades desaprovechadas, incluyendo el camino hacia la formalización.
- b) Cerrar la brecha de conocimiento mediante la implementación de herramientas digitales de facilitación del comercio, junto con programas de desarrollo de capacidades: capacitación en alfabetización digital, educación financiera y el uso práctico de plataformas como ventanillas únicas y sistemas de pago electrónico. Iniciativas como talleres locales, programas de mentoría y centros comunitarios equipados con infraestructura digital pueden garantizar que las mujeres comerciantes no solo accedan a estas herramientas, sino que también las utilicen eficazmente (UNESCAP, 2023; UNCTAD, 2022).
- c) Acompañar la transición digital con estrategias de inclusión financiera con enfoque de género, como servicios de banca móvil simplificados, microfinanzas adaptadas y monederos electrónicos seguros y accesibles para comerciantes de bajos ingresos (UNESCAP, 2023).

B. Apoyo político e institucional

1. Fomentar la cultura de la inclusión en las políticas comerciales

Tradicionalmente, la formulación de políticas comerciales, incluida la facilitación del comercio, ha estado orientada principalmente hacia el comercio a gran escala, dejando de lado las realidades y necesidades de quienes operan en el comercio transfronterizo a pequeña escala, especialmente las mujeres. Esta omisión ha contribuido a una desconexión significativa entre las políticas públicas y las experiencias cotidianas de las mujeres comerciantes.

Este desfase se refleja claramente en los testimonios recogidos durante la investigación: el 96 por ciento de las mujeres entrevistadas afirmó desconocer las medidas que sus respectivos gobiernos están implementando en su favor. Según ellas, la falta de apoyo institucional es evidente a nivel local, regional y nacional, lo que refuerza la percepción de abandono y exclusión.

La ausencia de conciencia institucional y de empatía hacia las condiciones económicas particulares que enfrentan diversos grupos de comerciantes puede derivar en prácticas discriminatorias. Por ejemplo, muchas mujeres que operan en zonas fronterizas enfrentan dificultades para acceder a servicios digitales debido a una alfabetización limitada (tanto general como digital), así como a la falta de dispositivos adecuados o de acceso a sistemas de pago electrónicos. Estas barreras tecnológicas, lejos de ser neutras, profundizan las desigualdades existentes y limitan las oportunidades de desarrollo económico.

Este contexto genera un clima de escepticismo respecto a los beneficios del comercio internacional. Muchas de las mujeres entrevistadas expresaron una visión pesimista sobre el futuro del sector, al no



percibir mejoras tangibles en sus condiciones de trabajo. Aún persiste una brecha considerable en la concienciación sobre la importancia de integrar el enfoque de género en la facilitación del comercio. Así lo evidencia el Informe de la Encuesta Mundial sobre Facilitación del Comercio y el Transporte de la UNESCAP (2023), que destaca la escasa incorporación de criterios de inclusión en los marcos normativos y operativos de muchos países.

Sin embargo, cuando las políticas comerciales se diseñan con enfoque de género, el comercio transfronterizo puede convertirse en una poderosa herramienta de empoderamiento económico y una vía concreta para salir de la pobreza (ADB, Aid for Trade, 2019).

En este sentido, se recomienda:

- a) Evaluar la elaboración de políticas de facilitación del comercio teniendo en cuenta las necesidades específicas de las mujeres comerciantes. Esta perspectiva no solo permite abordar los desafíos estructurales que enfrentan, sino que también contribuye a construir un sistema comercial más inclusivo, eficiente y sostenible.
- b) Mitigar el escepticismo creando conciencia sobre estas medidas que benefician a los pequeños comerciantes y que ya ha implementado el gobierno.

2. Crear un entorno propicio a la igualdad de género

Las mujeres no solo han sido sistemáticamente excluidas de los procesos de formulación de políticas comerciales, sino que también sus intereses suelen ser ignorados en ámbitos clave que van más allá del comercio, como la lucha contra el acoso, el diseño de infraestructura o la prestación de servicios públicos. Esta omisión contribuye a la creación de un entorno estructuralmente desfavorable para sus necesidades y limita su participación plena en la economía.

Para revertir esta situación, es fundamental que las estrategias nacionales de facilitación del comercio incorporen objetivos de género claros, acompañados de programas complementarios que consideren los siguientes elementos.

a) Medidas contra el acoso

Garantizar un entorno comercial más seguro constituye un elemento crucial de la facilitación del comercio inclusivo. Las mujeres comerciantes y las funcionarias en frontera se enfrentan con frecuencia a acoso, intimidación y trato discriminatorio por parte de funcionarios fronterizos e intermediarios, incluidos agentes de aduanas y agentes de transporte. Para mitigar estos riesgos, es imperativo que los gobiernos prioricen la capacitación integral en género para los funcionarios fronterizos y establezcan normas de servicio claras y aplicables que rijan las interacciones entre comerciantes y agentes de seguridad (ITC, 2021). La implementación de mecanismos de denuncia independientes y accesibles, así como contar con más funcionarias en frontera, empodera a las mujeres comerciantes al proporcionar canales confiables para denunciar abusos o discriminación sin temor a represalias, promoviendo así la rendición de cuentas y mejorando la gobernanza comercial en general (Banco Mundial, 2021).



b) Infraestructura adaptada

El desarrollo de infraestructura inclusiva en los cruces fronterizos es otro aspecto vital para la mejora. Las mujeres comerciantes a pequeña escala suelen cruzar las fronteras a pie varias veces al día, a menudo acompañadas de niños pequeños, lo que aumenta su exposición a la precariedad de las infraestructuras. La iluminación, aceras, las instalaciones sanitarias, el suministro de agua, las zonas de espera y las vallas inadecuadas comprometen significativamente la seguridad de las mujeres y limitan su eficiencia comercial.

Al invertir en mejoras de infraestructura con perspectiva de género, como la provisión de instalaciones fronterizas seguras y bien iluminadas, servicios de saneamiento, guarderías y zonas de descanso seguras, los gobiernos pueden mejorar significativamente la seguridad, la dignidad y la productividad de las mujeres comerciantes (TFWA, 2020; ITC, 2021).

Ejemplos prácticos eficaces incluyen intervenciones específicas implementadas en África Occidental, como el establecimiento de centros de información específicos de género (“oficinas de acceso a género”) en Costa de Marfil, diseñados específicamente para brindar a las mujeres comerciantes un espacio seguro para denunciar el acoso y recibir apoyo inmediato (TFWA, 2020). De manera similar, Ruanda, Uganda y otros países de África Oriental han integrado medidas con perspectiva de género en sus modelos de Puestos Fronterizos Únicos (POSU), reduciendo con éxito los incidentes de acoso por razón de género y creando entornos más seguros e inclusivos para las mujeres comerciantes (EAC, 2022).

Más allá de la infraestructura y las intervenciones directas en las fronteras, la facilitación del comercio inclusivo también requiere fomentar las redes económicas y la capacidad de incidencia de las mujeres. Apoyar y fomentar la formación y el fortalecimiento de asociaciones y cooperativas de mujeres comerciantes amplifica sus voces, permitiéndoles una mayor representación en los diálogos sobre políticas comerciales y ayudando a abordar el aislamiento estructural que a menudo experimentan las mujeres comerciantes (ONU Mujeres, 2022; EAC, 2022).

3. Atraer funcionarias mujeres a las fronteras

El presente estudio revela que las funcionarias fronterizas mujeres demuestran un mayor conocimiento, conciencia y empatía respecto a las experiencias de las mujeres comerciantes en los pasos fronterizos de Huaquillas (Ecuador-Perú) y Desaguadero (Bolivia-Perú). En concreto, las oficiales mujeres manifestaron consistentemente una comprensión más precisa de las necesidades, desafíos y obstáculos específicos que enfrentan las comerciantes en comparación con sus contrapartes masculinas. Por ejemplo, una proporción significativa de las funcionarias (más del 60 por ciento) identificó con claridad barreras específicas relacionadas con el género, tales como el acoso, la ausencia de instalaciones adecuadas para el cuidado infantil y la insuficiencia en la infraestructura.

Asimismo, las funcionarias demostraron una mayor predisposición a apoyar e impulsar mejoras sensibles al género dentro de sus instituciones, enfatizando la importancia de fortalecer las capacidades institucionales mediante reformas específicas. Este mayor nivel de empatía y reconocimiento de los desafíos que afectan particularmente a las mujeres resalta la relevancia crucial de incrementar la representación y participación femenina en las agencias fronterizas, con el objetivo de promover una facilitación del comercio más inclusiva, receptiva y eficaz.

Diversos estudios han demostrado también que una mayor representación femenina en estos sectores contribuye a crear entornos más seguros, inclusivos y receptivos a las necesidades de todas las personas usuarias. Además, permite que las políticas y prácticas operativas se diseñen desde una perspectiva más



diversa, incorporando las experiencias y preocupaciones específicas de las mujeres (ITC, 2021; ONU Mujeres, 2022).

A fin de atraer un mayor número de mujeres oficiales a las fronteras se recomienda:

- a) En la medida de lo posible crear un sistema de reclutamiento inclusivo, que permita no solo la paridad, pero también garantice que puedan hacer carrera dentro de la institución, desarrollándose profesionalmente y sintiéndose seguras y valoradas en su entorno laboral.
- b) Utilizar un lenguaje inclusivo en las convocatorias (por ejemplo, “inspectora tributaria” o “abogada”) ayuda a eliminar sesgos implícitos y envía un mensaje claro de que las instituciones están comprometidas con la igualdad de género. Esta medida, aunque sencilla, puede tener un impacto significativo en la percepción de accesibilidad de estos puestos por parte de las mujeres.
- c) Adaptar las infraestructuras físicas, por ejemplo, mediante la habilitación de salas de lactancia. Estas mejoras no solo facilitan la conciliación entre la vida laboral y familiar, sino que también refuerzan el compromiso institucional con el bienestar del personal.
- d) La formación también juega un papel clave. Ofrecer capacitaciones anuales sobre prevención del acoso y violencia en el lugar de trabajo, así como garantizar la participación equitativa de mujeres en formaciones técnicas, contribuye a su empoderamiento profesional y a la construcción de un entorno laboral más seguro y respetuoso.
- e) En la medida de lo posible crear espacios donde las funcionarias puedan expresar sus inquietudes, necesidades y propuestas. Analizar la viabilidad de institucionalizar foros de discusión internos, con representación directa ante la dirección, permite que sus voces sean escuchadas y consideradas en la toma de decisiones, fortaleciendo así la cultura organizacional y la cohesión del equipo.
- f) Mejorar la seguridad en los desplazamientos diarios. Muchas funcionarias deben llegar muy temprano o regresar tarde a sus hogares, lo que puede exponerlas a situaciones de riesgo. Mejorar el alumbrado público en las paradas de autobús cercanas a los puestos fronterizos y establecer un canal de contacto institucional para emergencias son medidas concretas que pueden marcar una gran diferencia en su bienestar y tranquilidad.

En definitiva, atraer y retener a mujeres en los puestos fronterizos no solo responde a un principio de inclusividad, sino que también fortalece la eficacia, legitimidad y sensibilidad de las instituciones encargadas de gestionar el comercio transfronterizo. Invertir en su inclusión es, en última instancia, invertir en un sistema comercial más inclusivo, eficiente y seguro.



C. Empoderamiento de las comerciantes transfronterizas mediante la asistencia técnica, el fortalecimiento institucional y entornos seguros

Las iniciativas de facilitación del comercio con perspectiva de género, acompañadas de desarrollo de capacidades y asistencia técnica, son mecanismos esenciales para promover el comercio inclusivo que beneficia específicamente a las mujeres comerciantes transfronterizas a pequeña escala. Al abordar las barreras específicas de género, estas iniciativas facilitan la integración de las mujeres, mejoran su resiliencia económica y amplifican su contribución a las economías locales.

1. Fortalecer el conocimiento de los funcionarios sobre la asistencia existente

Considerando los obstáculos y necesidades identificados por las mujeres comerciantes transfronterizas, se consultó a los funcionarios que desempeñan sus labores en las zonas fronterizas de Huaquillas y Desaguadero sobre los tipos de asistencia que sus respectivas agencias ofrecen. En algunos casos, sus respuestas reflejaron una alineación parcial con las preocupaciones expresadas por las comerciantes; sin embargo, persisten importantes brechas de cobertura y conocimiento institucional.

Por ejemplo, solo el 26 por ciento de los funcionarios peruanos en Huaquillas y Desaguadero, el 47 por ciento de los funcionarios ecuatorianos en Huaquillas, y el 22 por ciento de los funcionarios bolivianos en Desaguadero indicaron que sus instituciones brindan actividades de formación y capacitación. Estos porcentajes son bajos, especialmente considerando que las propias comerciantes identifican la capacitación como una de sus principales necesidades no cubiertas, lo que sugiere no solo una oferta limitada, sino también una escasa difusión de estas oportunidades.

Respecto a servicios de asesoramiento, información y orientación, respondieron afirmativamente el 63 por ciento de los funcionarios peruanos, el 41 por ciento de los ecuatorianos y el 44 por ciento de los bolivianos. En contraste, el acceso a servicios financieros es claramente insuficiente: únicamente el 2 por ciento de los funcionarios en Perú, y el 6 por ciento en Ecuador y Bolivia, afirmaron que las autoridades competentes ofrecen préstamos, crédito o micro financiamiento.

Un 22 por ciento de los funcionarios en Perú, 16 por ciento en Ecuador y 17 por ciento en Bolivia reconocieron no saber qué tipo de asistencia ofrecen las autoridades competentes. Este desconocimiento aumenta cuando se amplía la pregunta al conjunto de servicios disponibles en la frontera en general: el 39 por ciento de los funcionarios peruanos, 41 por ciento de los ecuatorianos y 39 por ciento de los bolivianos afirmaron no conocer la oferta existente. Sin embargo, existen programas específicos en los tres países como se muestra en las siguientes tablas. A pesar de este panorama, algunos funcionarios identificaron una mayor diversidad de servicios en el entorno fronterizo, incluyendo programas de micro financiamiento: el 11 por ciento en Perú, 13 por ciento en Ecuador y 11 por ciento en Bolivia señalaron su existencia, aunque sin poder precisar su cobertura o accesibilidad.

Estos hallazgos evidencian la necesidad urgente de mejorar la comunicación institucional y la capacitación del personal en frontera respecto a los servicios disponibles. Asimismo, resulta clave fortalecer y ampliar la oferta de asistencia, de forma que responda de manera efectiva a la demanda real de las mujeres comerciantes, especialmente en materia de formación, asesoramiento y acceso al financiamiento.



En los anexos 1, 2 y 3 se presentan una lista de iniciativas con perspectiva de género.

A fin de aumentar el conocimiento sobre la asistencia técnica existente se recomienda:

- a) Levantar información de los programas que ofrecen las agencias gubernamentales en la frontera al igual que los otros servicios que existen en la frontera. Posteriormente, se debe hacer un análisis de brecha de los servicios necesarios y que aún no se ofrecen para cubrir las necesidades.
- b) Tener un sistema de notación hecho por las agencias fronterizas gubernamentales para saber cuáles servicios en la frontera son de buena calidad, y ofrecen el mejor servicio a la comerciante. Esto requeriría también una nueva encuesta hecha a las comerciantes.
- c) Informar a los agentes fronterizos de los servicios que ofrecen sus agencias para que puedan realizar recomendaciones a las comerciantes.
- d) Dentro de lo posible, aumentar la cantidad de capacitaciones que se ofrecen (ej. cómo ejercer un negocio a través del comercio electrónico, qué puede llevar a un decomiso de bienes, cuáles son los requisitos necesarios para atravesar la aduana, etc.) y mejorar la comunicación para que el servicio sea conocido.

2. Asistencia técnica y creación de capacidades

Los programas de asistencia técnica y de desarrollo de capacidades son cruciales para empoderar a las mujeres comerciantes al abordar la brecha digital prevalente. En las encuestas el 43 por ciento de las formales y 46 por ciento de las informales solicitaron capacitaciones.

Iniciativas como el programa Ella Exporta de Perú ofrecen capacitación específica en áreas cruciales como el desarrollo de modelos de negocio, la logística de exportación, el marketing digital, las herramientas financieras y el comercio electrónico, mejorando significativamente la preparación de las mujeres emprendedoras para participar en el comercio internacional (OCDE, 2022). De igual manera, la iniciativa Mujer Produce de Costa Rica promueve el empoderamiento de las mujeres mediante capacitación integral en alfabetización digital, apoyo para la creación de presencia en el mercado en línea y acceso a servicios financieros digitales, lo que permite a las pymes lideradas por mujeres competir eficazmente en entornos comerciales digitales (WEF, 2024; OCDE, 2022). Estas intervenciones ilustran las mejores prácticas para dotar a las mujeres comerciantes de las habilidades necesarias para ampliar su alcance de mercado y sus oportunidades económicas.

A pesar de las mejoras, persisten los desafíos para cerrar la brecha digital. La evidencia de la UNCTAD (2023) destaca que, si bien los dispositivos digitales son ampliamente accesibles, el 95 por ciento de las mujeres comerciantes poseen teléfonos móviles, el uso real de la tecnología digital para el comercio sigue siendo bajo, y solo el 12 por ciento participa activamente en el comercio electrónico. Esto indica una necesidad crucial de ampliar aún más los programas de alfabetización digital, en particular entre las mujeres comerciantes rurales y de pequeña escala, para aprovechar al máximo las oportunidades del comercio digital y aumentar la inclusión económica.

En las encuestas, se evidenció una necesidad apremiante de asistencia técnica para la formalización. Por tanto, los gobiernos y las partes interesadas deben adoptar estrategias de gestión del cumplimiento que prioricen la educación, la orientación y la prevención, en lugar de medidas punitivas. Las intervenciones



recomendadas incluyen ofrecer servicios de asistencia jurídica accesibles, impartir capacitación periódica sobre cumplimiento adaptada específicamente a las mujeres comerciantes de pequeña escala y distinguir claramente entre el incumplimiento involuntario y las infracciones deliberadas para aplicar sanciones proporcionales (ITC, 2021; TFWA, 2020). Además, el diálogo proactivo entre comerciantes y autoridades gubernamentales es esencial para identificar vías de formalización mutuamente beneficiosas, equilibrando el cumplimiento normativo con la asequibilidad y la facilidad de implementación (TFWA, 2020).

Las siguientes recomendaciones podrían potencializar los efectos positivos de la asistencia técnica y creación de capacidades:

- a) Promover los programas de asistencia técnica en la frontera ofrecería unas primeras oportunidades de capacitación y financiamiento.
- b) Identificar a través de los CNFC asociaciones que apoyen a las comerciantes, para crear programas conjuntos de apoyo.

La UNCTAD ofrece una amplia gama de formaciones orientadas a las mujeres y al fortalecimiento de sus actividades económicas. En este contexto, los CNFC de los tres países deberían identificar de manera participativa las áreas prioritarias para las mujeres comerciantes (como el emprendimiento a pequeña escala, el acceso a mercados o el uso de herramientas digitales) y comunicar dichas prioridades a la UNCTAD, así como a otras agencias de cooperación y donantes. Esta articulación permitirá diseñar e implementar programas de capacitación más pertinentes, alineados con las necesidades reales del territorio y con mayor potencial de impacto en la autonomía económica de las mujeres.

3. Garantizar un entorno seguro para las mujeres comerciantes

La implementación de medidas que promuevan entornos seguros y dignos para las mujeres comerciantes no solo fortalece la confianza institucional, sino que también permite que las iniciativas de facilitación del comercio generen beneficios tangibles y sostenibles. Se recomiendan las siguientes acciones:

- a) Capacitar al personal aduanero y fronterizo en sensibilización de género, establecer estándares claros de conducta y atención, y habilitar mecanismos independientes y accesibles de recepción de quejas. Estas medidas contribuyen significativamente a prevenir situaciones de acoso, maltrato o discriminación, y a garantizar procesos fronterizos más transparentes, predecibles y respetuosos.
- b) Fortalecer la presencia activa del Gobierno en las zonas fronterizas: La percepción de abandono institucional también es un elemento crítico. Solo el 4 por ciento de las mujeres comerciantes entrevistadas manifestó haber recibido algún tipo de apoyo gubernamental, como la organización de ferias o la asignación de espacios de venta. Este dato sugiere un sentimiento de desatención por parte del Estado y la necesidad urgente de fortalecer la presencia activa del gobierno en las zonas fronterizas.
- c) Adoptar políticas complementarias que mejoren la infraestructura física en frontera, incluyendo alumbrado público eficiente, zonas de espera seguras, servicios sanitarios adecuados, espacios de cuidado infantil, y caminos transitables. Por ejemplo, el 21 por ciento de las comerciantes encuestadas cruza la frontera a diario y el 31 por ciento semanalmente, muchas veces a pie y cargando mercadería en bolsas o carritos. La inversión en vías accesibles y seguras (que no se



deteriores en época seca ni se vuelvan intransitables con las lluvias) es una medida concreta que impactaría directamente en su movilidad y seguridad.

- d) Crear servicios de atención inmediata ante situaciones de riesgo, que cuenten con personal capacitado y en el que las comerciantes puedan confiar.
- e) Desarrollar campañas de formación dirigidas a las propias mujeres comerciantes, enfocadas en el reconocimiento de situaciones de acoso, discriminación y violencia, para fortalecer su capacidad de respuesta y defensa de derechos.

Estas acciones, junto con las recomendaciones ya planteadas en materia de facilitación del comercio, deben ser lideradas por el Estado, a través de los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio y otras instancias competentes en infraestructura, seguridad y desarrollo social. Solo a través de un enfoque integral e interinstitucional será posible garantizar un entorno fronterizo verdaderamente inclusivo, seguro y habilitante para las mujeres comerciantes.

Finalmente, para asegurar que estas iniciativas se implementen de manera efectiva y transparente, se recomienda el uso del Reform Tracker. Esta herramienta permite auditar las acciones de los comités fronterizos locales, facilitando el seguimiento de los avances en la facilitación de los procedimientos y promoviendo una mejora continua.





VI. Conclusiones

Este estudio ha puesto en evidencia las múltiples y persistentes barreras que enfrentan las mujeres comerciantes y funcionarias públicas en los pasos fronterizos de Bolivia, Ecuador y Perú. Si bien muchas de las participantes no identifican explícitamente estas barreras como resultado de desigualdades de género, los datos analizados revelan una realidad estructuralmente desigual que limita su participación plena, segura y sostenible en el comercio transfronterizo.

Entre los principales desafíos identificados se encuentra la falta de acceso a información clara, comprensible y confiable sobre los procedimientos aduaneros, los regímenes simplificados y los servicios disponibles en frontera. Esta brecha informativa contribuye directamente a la informalidad, a la exposición a decomisos injustificados y a la desprotección frente a situaciones de acoso o corrupción. A ello se suman el acceso restringido al crédito formal, la escasa infraestructura de servicios básicos (como caminos transitables, alumbrado, zonas de espera seguras y postas médicas) y la sobrecarga de responsabilidades de cuidado que asumen muchas mujeres, particularmente aquellas que son madres solteras.

En el ámbito institucional, las funcionarias públicas también enfrentan limitaciones significativas, como la baja representación en cargos de liderazgo, condiciones laborales poco inclusivas para madres trabajadoras, y la falta de mecanismos efectivos para prevenir el acoso. Estas condiciones no solo afectan su bienestar, sino que restringen el desarrollo de instituciones fronterizas más inclusivas, sensibles al género y cercanas a las necesidades reales de las usuarias.

Ante este panorama, el estudio formula una serie de recomendaciones dirigidas a los CNFC y a otras entidades gubernamentales, con el objetivo de avanzar hacia una facilitación del comercio más equitativa. Entre las más relevantes se encuentran: integrar a las asociaciones de mujeres comerciantes en los CNFC; mejorar la difusión de la información mediante materiales adaptados y canales confiables; ofrecer programas de formación técnica en procedimientos aduaneros, comercio electrónico y derechos de las usuarias; fomentar el acceso al crédito con condiciones preferenciales; y reducir la brecha digital mediante capacitación, conectividad y herramientas de pago electrónico interoperables.

También se recomienda garantizar infraestructura adecuada y segura en frontera (como iluminación, caminos transitables, postas médicas y zonas de espera protegidas), establecer mecanismos de atención rápida ante situaciones de riesgo, y mejorar las condiciones laborales de las funcionarias, promoviendo la paridad y el acceso a cargos de liderazgo.

En este contexto, la UNCTAD puede desempeñar un papel clave dentro de su mandato en facilitación del comercio, apoyando a los países con herramientas concretas para promover un entorno comercial más transparente, eficiente e inclusivo para las mujeres. Entre las principales formas de asistencia técnica que ofrece la organización se destacan:

- a) **Portales electrónicos** de facilitación del comercio, que centralizan y simplifican el acceso a la información sobre trámites, requisitos y regulaciones fronterizas. Estas plataformas, si se diseñan con enfoque de género, pueden cerrar la brecha informativa y empoderar a las mujeres comerciantes.
- b) El [Reform Tracker](#), una herramienta digital que permite a los CNFC planificar, monitorear y evaluar la implementación de reformas, con transparencia, trazabilidad territorial y enfoque inclusivo.
- c) El **Programa de Empoderamiento para los CNFC**, que busca fortalecer la participación de todos los actores relevantes (incluidas las mujeres) en los procesos de diálogo y toma de decisiones sobre reformas de facilitación del comercio.

Combinadas con procesos de sensibilización, formación técnica y fortalecimiento institucional, estas herramientas pueden contribuir significativamente a reducir las barreras estructurales que enfrentan las mujeres en frontera. Fortalecer la capacidad del Estado y garantizar el acceso a derechos e información no solo impulsa la eficiencia comercial, sino que permite construir un modelo de facilitación del comercio más justo, seguro e inclusivo, donde las mujeres puedan ejercer plenamente su derecho a comerciar en igualdad de condiciones.



Bibliografía

Asian Development Bank, Aid for Trade in Asia and the Pacific: Promoting Economic Diversification and Empowerment, July 2019 <http://dx.doi.org/10.22617/SPR190243-2>

Edna Oduwo, Supporting women cross-border traders, TRALAC Blog, 18 October 2023

Fontana, M. (2004). Gender and Trade in Developing Countries: A Review of the Literature. Institute of Development Studies, University of Sussex.

Global Alliance for Trade Facilitation, Gender Sensitising Trade Facilitation Reform: Lesson from the Global Alliance for Trade Facilitation, 2020. International Trade Centre (2021). WTO Trade Facilitation Agreement: A gender lens for action, ITC, Geneva.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). Trade Facilitation Indicators 2025. OECD, Paris.

Trade Facilitation West Africa (TFWA). (2020). Making Trade Work for Women: Gender-sensitive Trade Facilitation Infrastructure in West Africa. World Bank Group, Washington D.C.

Trade Facilitation West Africa (2020). Regional Gender Assessment Report. <https://tfwa.projects.ecowas.int/images/InfographicDocument/regionalgender-assessment---full-report---english.pdf>.

Trade Mark Africa, One Stop Border Posts: Transforming Trade And Lives, 25 November, 2019, <https://www.nepad.org/news/breaking-borders-how-africas-one-stop-border-posts-are-transforming-trade>

United Nations Conference on Trade and Development (2019). Borderline: Women in Informal Cross-Border Trade in Malawi, the United Republic of Tanzania and Zambia (UNCTAD/DITC/2018/3). Geneva: United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/ditc2018d3_en.pdf

United Nations Conference on Trade and Development (2020). National Trade Facilitation Committees as Coordinators of Trade Facilitation Reforms. Transport and Trade Facilitation, Series No. 14, (UNCTAD/DTL/TLB/2020/1). Geneva: United Nations https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2020d1_en.pdf

United Nations Conference on Trade and Development (2022). 'Integrating a Gender Perspective into Trade Facilitation Reforms.' Policy Brief No. 98. https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2022d6_en.pdf

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2022). Digital Economy Report 2022: Digitalization and Women Traders. UNCTAD, Geneva.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2023). Roadmap for building a trade single window - Transport and Trade Facilitation Series No. 21 (UNCTAD/DTL/ASYCUDA/2023/2), 19 Dec 2023. UNCTAD, Geneva.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2023). UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation 2023. UNESCAP.



UN Women. (2022). Women Traders in Cross-Border Trade: Overcoming Barriers to Economic Empowerment. UN Women, New York.

von Hagen, M. (2014). Trade and Gender: Exploring a Reciprocal Relationship. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn.

World Bank. (2021). Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality. World Bank Group, Washington, D.C.

World Bank (2021a). Brazil - Trade Facilitation Challenges for Women Traders and Customs Brokers: Survey Findings and Recommendations. Washington D.C.: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e78168f0-5d27-5474-913a-3587b90629fbv>

World Bank; Warren, Heidi Stensland; Yang, Aileen Duong; Argolo Checcucci Filho, Ernani; Ochieng, Zachary Ochola; Dos Santos Pinto, Lucia; Raziyeve, Mariyam. Brazil - Trade Facilitation Challenges for Women Traders and Customs Brokers Survey : Findings and Recommendations (English). Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099950003222242566>



Anexos

Anexo 1: Iniciativas de apoyo a las mujeres comerciantes en Bolivia

Iniciativa	Descripción
Programa Mujer BDP	La iniciativa forma parte del Programa de Autonomía Económica del Gobierno de Bolivia denominado “Domitila Barrios” del Banco de Desarrollo Productivo. Busca promover la independencia financiera femenina, articulando el financiamiento y la asistencia técnica. Tiene dos componentes principales: Semilla Mujer, destinado a los nuevos emprendimientos, y, Jefa de Hogar, para actividades económicas en marcha lideradas por mujeres. Los sectores más beneficiados han sido la Agricultura y Ganadería, y la Manufactura. Desde su creación en 2022, ha beneficiado a más de 13000 mujeres con más de Bs 600 millones de financiamiento según lo reportado por medios periodísticos.
Mujeres 360	Auspiciado por la Fundación Emprender Futuro tiene su enfoque en el ámbito tecnológico, los empleos del futuro y el desarrollo de habilidades blandas con el objetivo de asegurar la independencia económica de las mujeres. Su público objetivo son mujeres entre 15 y 23 años, quienes postulan a nivel nacional para ser parte del programa. Según lo indica su página web, desde hace seis años, han capacitado a más de 1000 participantes en nueve departamentos, involucrado a más de 3000 asistentes en Foros de Tecnología y realizado tres BootCamps especializados.
Programa Mujeres libres de violencia con empoderamiento económico	Es un programa prioritario de la Fundación Levántate Mujer. Su objetivo es promover el ejercicio de los derechos de las mujeres dentro de los ejes económico, social y espiritual. Para ello cuenta con una “Casa de la mujer emprendedora” donde brinda capacitación, y cuenta también con el proyecto “Fortalece el emprendimiento” donde brinda apoyo con planes de negocio y fondos rotatorios. Junto con su programa de respuesta a la trata de personas y migración, han capacitado más de 6000 personas, atendido a 1500 y sensibilizado a casi 300000 personas hasta el 2022 según muestra su página oficial.

* Información tomada del Banco de Desarrollo Productivo de Bolivia <https://www.bdp.com.bo/>. Sitio web de la Fundación Emprender Futuro <https://emprenderfuturo.org/>. Sitio web de Fundación Levántate Mujer <https://www.levantatemujer.org/>, y artículos periodísticos.



Anexo 2: Iniciativas de apoyo a las mujeres comerciantes en Ecuador

Iniciativa	Descripción
Impulso Mujer	Es una iniciativa de Fundación Telefónica Movistar Ecuador y Banco Pichincha. El objetivo de este programa es promover la transformación digital de negocios y PYMES liderados por mujeres. Consta de tres fases: talleres de formación digital, implementación de tecnologías clave y asesoramiento técnico. Para el año 2025, según notas de prensa, el programa busca empoderar a más de 1000 mujeres emprendedoras a través de capacitaciones y el uso de herramientas digitales.
Quito Mujer	Es una convocatoria del programa FonQuito que tiene como objetivo seleccionar y otorgar fondos de capital semilla a emprendimientos liderados por mujeres con potencial dinámico. En años anteriores se han impulsado sectores específicos como el medio ambiente y la salud. Para el 2025, según convocatoria, el programa brindará acompañamiento, así como financiamiento según la etapa de desarrollo de los proyectos en las categorías Biofuturo, Economía Circular, Servicios Tecnológicos Digitales, Turismo y Cultura, y Salud y Biofarmacéutica. Los emprendimientos pueden ser de personas naturales o jurídicas. No existe un límite de proyectos ganadores.
Crédito Violeta	Impulsado por BanEcuador, banco público de desarrollo de Ecuador, cubre necesidades de financiamiento para mujeres que tengan un negocio en marcha con créditos desde 500 hasta 20000 dólares y con condiciones flexibles. El programa incluye educación financiera y acompañamiento técnico. Informaciones periodísticas del 2025 informan que más de 90000 mujeres han accedido a financiamiento a través de este programa representando 291 millones de dólares.

*Información tomada del sitio web del Banco Pichincha <https://www.pichincha.com/>. El sitio web de Quito Mujer <https://www.conquito.org.ec/quito-mujer/>. El sitio web de BanEcuador <https://www.banecuador.fin.ec/creditovioleta/>. Notas de prensa.



Anexo 3: Iniciativas de apoyo a las mujeres comerciantes en Perú

Iniciativa	Descripción
Ella Exporta	Programa de PROMPERÚ del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú busca reducir las brechas de género, generar y fortalecer las capacidades de las empresas y organizaciones peruanas lideradas por mujeres, exportadoras o con potencial exportador. Incluye módulos de gestión empresarial, gestión exportadora y modelos de sostenibilidad. Según nota de prensa, desde el año 2017, ha fortalecido y capacitado a 165 empresas en 17 regiones del país, en los sectores de vestimenta, agroindustria, joyería, y manufactura entre otros. Hacia el 2025, tiene la meta de capacitar más de 200 empresas lideradas por mujeres.
Mujer Produce	Parte del Programa Nacional Tu Empresa del Ministerio de Producción, apoya el desarrollo empresarial de las mujeres peruanas, ofreciendo capacitaciones, acceso a financiamiento y oportunidades de comercialización. Se busca que las empresarias participen en las ferias y/o eventos comerciales para promover sus productos y establecer nuevas redes de comercialización. Según nota de prensa, cerca de 4000 mujeres pudieron formalizar su negocio y más de 200 han recibido capacitación y asistencia técnica orientado a MIPYME.
Red de Mujeres Emprendedoras y Empresarias	Programa impulsado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en asociación con Gobiernos Regionales, lideresas y asociaciones empresariales. Promueve el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres. Las redes fomentan la asociatividad, conforman espacios de articulación interinstitucional y fortalecen las capacidades de sus integrantes. Forman un nexo entre emprendimientos, empresas y el gobierno nacional. La iniciativa ha logrado establecer redes en cada región política del Perú. Tiene registradas cerca de 700 mujeres lideresas que representan a gremios y asociaciones con casi 3000 mujeres.

*Información tomada de: Plataforma del Estado Peruano <https://www.gob.pe/>. Red de Mujeres Emprendedoras y Empresarias <https://renameeperu.com.pe/>.





unctad.org