



Las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior como instrumento de facilitación comercial

La experiencia de América Latina y el Caribe

Alfie A. Ulloa

Carolyn Robert

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

Índice

1. Introducción	5
2. Qué es una Ventanilla Única y cómo funciona?.....	8
2.1 Definición	8
2.2 Alcance.....	9
2.3 ¿Cómo funciona una VUCE?	10
2.4 Factores esenciales para el buen funcionamiento de una VUCE	13
3. La VUCE como instrumento de facilitación comercial.....	14
3.1 El acuerdo de Facilitación de comercio de la OMC	15
3.2 La experiencia de Ventanilla Única en América Latina.....	17
4. Desafíos y lecciones aprendidas en el diseño y puesta en marcha de una Ventanilla Única	21
4.1 Diseño de una VUCE	22
4.1.1 La importancia de contar con una visión estratégica desde el inicio.....	22
4.1.2 La necesidad de un buen diseño y una adecuada preparación	23
4.2 La Implementación de una VUCE.....	26
5. Integrando las VUCEs a nivel regional.....	27
5.1 La experiencia de la Alianza del Pacífico	29
5.2 La Red Interamericana de Ventanillas Únicas (RedVUCE) y su plan de acción	31
6. Próximos pasos: la incorporación del sector privado.....	33
7. Conclusiones.....	36

Acrónimos

ALC	América Latina y Caribe
AP	Alianza del Pacífico
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ASEAN	Asociación de Estados del Sureste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CT	Comercio Transfronterizo
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
RedVUCE	La Red Interamericana de Ventanillas Únicas
SCC	Sistema de Comunidad de Carga
SICEX	Sistema Integrado de Comercio Exterior
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comercio Exterior
TLC	Tratado de Libre Comercio
CEFACT/ONU	Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

Resumen Ejecutivo

La implementación exitosa de una ventanilla única de comercio exterior (VUCE) contribuye de manera significativa a la reducción de tiempos y costos de transacción asociados con las operaciones de comercio; promueve y mejora la coordinación inter-institucional del Estado; y conlleva importantes mejoras en la transparencia de los procesos. Las ventanillas únicas constituyen un mecanismo efectivo para elevar la productividad y la competitividad de un país en términos de comercio exterior.

El proceso de construcción e implementación de una VUCE requiere de un gran compromiso por parte del Estado y es un proyecto que toma tiempo. Implica además contar con un marco normativo apropiado y conlleva importantes desafíos en términos de armonización de datos, además de requerir del diseño de una buena arquitectura tecnológica. El proceso es sumamente complejo desde el punto de vista de coordinación inter-institucional ya que involucra una gran diversidad de actores que participan en el proceso de comercio exterior, los cuales muchas veces poseen su propia visión, regulación, códigos y sistemas. En el aspecto del diseño, es fundamental contar con una visión estratégica desde el inicio que sea compartida por todas las agencias que participan en el proceso y prepararse adecuadamente teniendo como referencia las buenas prácticas internacionales. Por otra parte, en términos de implementación es recomendable avanzar en forma modular, de modo que la VUCE se pueda poner en marcha por etapas, teniendo en cuenta cuáles son los procesos de comercio exterior que tienen el potencial de generar un mayor impacto, así como aquéllos que implican un mayor desafío.

Actualmente la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) tienen una VUCE en operación o están en el proceso de construcción de una. Inclusive, varios países de la región han comenzado a discutir la posibilidad de interoperar las VUCE a nivel regional, lo cual permitirá que los trámites e intercambio de información requerida para llevar a cabo las operaciones de exportación, importación y tránsito se puedan hacer de forma electrónica desde el país de origen, al de tránsito, y hasta el de destino.

La interoperabilidad de las VUCEs es un proceso complejo que no tiene precedente en la región. Algunos países han incluido en sus acuerdos comerciales disposiciones que establecen este compromiso (como es el caso de los países de la Alianza del Pacífico¹) y con base en el cual han dado inicio a proyectos piloto para avanzar hacia la interoperabilidad de ciertos procesos y trámites. Por otra parte en el caso de algunos países que poseen VUCEs más avanzadas, -y que

¹ Chile, Colombia, México, Perú.

ya tienen o están por culminar la interconexión entre todas las agencias públicas que participan en las operaciones de comercio-, se han iniciado las discusiones y análisis para vincular de algún modo la ventanilla a otras operaciones y trámites que forman parte de la cadena de comercio exterior, incluyendo el desarrollo de Sistemas de Comunidad de Carga (SCC).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha apoyado con soporte técnico y financiero a varios países de la región en el proceso de construcción e implementación de la ventanilla única, así como el proyecto de interoperabilidad. Aunque cada experiencia es y ha sido distinta, existen factores indispensables que de estar presentes, favorecen el éxito del proyecto. Dentro de estos resulta clave contar con una visión estratégica de mediano plazo desde el inicio, que sea compartida por todos los participantes en el proyecto, tanto públicos como privados; el apoyo al más alto nivel del gobierno que asegure el compromiso de todas las agencias públicas que participan y promueva la adopción de estándares internacionales; un plan de gestión claro y eficiente; adecuados mecanismos de coordinación inter-institucional; un plan de acción con metas claras y herramientas de seguimiento periódico para su cumplimiento; una adecuada capacidad gerencial para supervisar los compromisos y cronogramas planteados; y los recursos financieros para llevar a cabo las inversiones requeridas en forma oportuna.

1. Introducción

Entre 1960 y 1980, el comercio mundial de mercancías duplicó su participación sobre el producto interno bruto (PIB) mundial, pasando de 18% a 35%². Durante ese período, los países en desarrollo del Sudeste Asiático pasaron de comercializar un 13% de su participación sobre el PIB, a un 35%. Y para los países de América Latina incrementó del 26% a un 29%. Paralelo al incremento en el flujo del comercio transfronterizo, crecieron también los requerimientos en la gestión de las agencias nacionales responsables de la tramitación de permisos y licencias asociadas al comercio exterior. Fue durante este período que surgen los primeros esfuerzos para hacer más eficiente y agilizar la gestión documental de las operaciones comerciales.

Uno de los modelos de gestión creados para mejorar la operación documental fue el de las “ventanillas únicas” aplicadas al comercio exterior (VUCE). En el diseño inicial, la ventanilla opera como un punto único (de entrada y salida de información y documentos) que centraliza los trámites, generando ganancias de eficiencia que permiten un proceso de intercambio de documentos e información expedito. Así, las primeras VUCES consistían en un lugar físico donde la gran mayoría de los documentos requeridos para una operación eran validados por cada una de las agencias competentes, toda la operación se realizaba manualmente y utilizando

² Organización Mundial del Comercio. “Evolución del comercio internacional.” 2012
https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2012_s/its12_world_trade_dev_s.pdf

formatos en papel. El exportador se relacionaba con la VUCE, y ésta con las diferentes agencias que la constituían.

En la región, Panamá adoptó tempranamente este enfoque creando en 1985 una ventanilla única de exportación. En la VUCE panameña, bajo la coordinación del Ministerio de Industria y Comercio, varias agencias del gobierno responsables del comercio exterior compartían el mismo espacio físico y se coordinaban con el objetivo de lograr trámites expeditos. En 1989, inspirado por el crecimiento exponencial en el comercio exterior, el gobierno de Singapur lanzó el primer sistema electrónico de ventanilla única. El sistema permitía desmaterializar los documentos y operar en un ambiente digital, reduciendo al mínimo el tiempo y costo de los trámites. Posteriormente, Corea del Sur también avanzó en la misma dirección. Era la evolución de una ventanilla física a una electrónica. Un sistema similar adoptó Brasil con su Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCOMEX), una ventanilla única electrónica encargada de centralizar todos los trámites documentales y pagos requeridos para una operación de comercio exterior. SISCOMEX, operativo desde 1993 para las exportaciones y desde 1997 para las importaciones, se ha mantenido en operación y actualmente se está implementando la segunda fase.

Con distintos enfoques y variaciones múltiples en diseño y operación, la VUCE se ha constituido en uno de los mecanismos más efectivos para elevar la productividad del sector público, reducir los tiempos y costos de despacho, potenciando así una mejora significativa de la competitividad del sector privado³. Así lo han reconocido los gobiernos de la región, las agencias internacionales de desarrollo, y la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴.

Hoy en día, 73 países alrededor del mundo cuentan con una ventanilla única en operación y durante la última década, un porcentaje importante de los países de la región han establecido mecanismos de ventanilla única electrónica para manejar los trámites de comercio exterior. En la región, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, tienen en diseño, en construcción y/o en funcionamiento, ventanillas electrónicas de comercio exterior. Bolivia ha iniciado un proyecto para establecer una ventanilla física como etapa inicial en lo que será posteriormente la evolución a una electrónica.

³ Cada día adicional en el movimiento y logística interna de una mercancía equivale a la imposición de un derecho arancelario ad valorem de entre el 0,6% y el 2,3%(NBER, 2012).

⁴Ver por ejemplo:

<http://www.doingbusiness.org/methodology/trading-across-borders>,

http://www.oecd.org/tad/facilitation/OECD_Trade_Facilitation_Indicators_updated-flyer_May_2013.pdf,

http://www.oecd.org/tad/tradedev/OECD_TAD_WTO_trade_facilitation_agreement_potential_impact_trade_costs_february_2014.pdf,

http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/case_studies_e/escwa_e.pdf

Las visiones, alcances y diseños de las VUCEs varían de un país a otro. Algunas ventanillas separan las funcionalidades de exportación e importación, e incluso en algunos casos cada uno de estos procesos es operado por agencias distintas. Otras han logrado sólo implementar las funcionalidades de exportación. Varias VUCEs no son “únicas” en el sentido que no abarcan el universo de trámites ni agencias, y se enfocan más bien en un subgrupo de documentos y entidades. Algunas son operadas por el sector público, y hay gran heterogeneidad con respecto a quién es la entidad responsable. En la experiencia de la región ministerios de Hacienda, Economía, Comercio, la Aduana, y el Banco Central están a cargo de la VUCE dependiendo del país de que se trate. Otras son operadas por el sector privado, o en asociaciones público-privadas. En algunos países su uso es obligatorio, en otros es optativo. En muchos el acceso y uso de la VUCE se brinda como un servicio gratuito mientras en otros conlleva un cobro.

En la práctica, las VUCEs se han convertido en un instrumento clave de facilitación comercial. La existencia de una ventanilla implica que el país puede mejorar de manera importante sus puntajes en el Índice de *Doing Business* del Banco Mundial⁵, que encuesta directamente el número de trámites, la duración, y la existencia de mecanismos electrónicos. Las Naciones Unidas⁶ han elaborado recomendaciones para el diseño e implementación de las ventanillas, y la Organización Mundial de Aduanas (OMA)⁷ ha publicado directrices al respecto. Recientemente, el Acuerdo de Bali, adoptado en el marco de la Ronda Doha de la OMC incluye entre sus doce compromisos (Artículo 10, sobre formalidades), el establecimiento de ventanillas únicas que permitan presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único.

Para los gobiernos, los beneficios asociados a la creación de una VUCE son múltiples y cubren varias dimensiones estratégicas. Evidentemente el primer beneficio radica en la reducción de los costos de transacción asociados a las operaciones de comercio. Esto impacta favorablemente en el sector privado con importantes ahorros en tiempo y costo, y aumenta su competitividad. La VUCE también facilita los procesos administrativos de comercio exterior mediante la digitalización, y además conlleva importantes mejoras en la transparencia y el trabajo de coordinación inter-institucional del Estado.⁸

Con la maduración y masificación de las VUCEs, varios países de la región han comenzado a discutir la posibilidad de integrar las VUCEs a nivel regional. Los presidentes de los países de la Alianza del Pacífico (AP) han expresado su interés en esta iniciativa, mientras que varios países

⁵ <http://www.doingbusiness.org/methodology/trading-across-borders>

⁶ <http://www.unece.org/tradewelcome/areas-of-work/un-centre-for-trade-facilitation-and-e-business-uncfact/outputs/cefactrecommendationsrecommendations-n31-to-35.html>

⁷ <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/single-window/single-window-guidelines.aspx>

⁸ Ver OCDE, “Single Windows as Trade Facilitators: Evidence from the OECD Trade Facilitation Indicators”, Diciembre, 2013.

centroamericanos también han expresado su interés. Con la intención de reducir el flujo de documentos impresos y de acelerar el intercambio de datos, el prospecto que un día toda la información relevante de una operación de comercio pueda ser intercambiada en tiempo real entre el país de origen, el de destino, y los países de tránsito suena muy promisorio. El desafío es importante, pues ni los pioneros de las VUCEs electrónicas en Asia han implementado completamente este ambicioso proyecto, si bien hay importantes proyectos y esfuerzos en marcha actualmente.⁹

De igual manera, las VUCEs más maduras y avanzadas han mostrado interés en expandir el alcance de la ventanilla única con la incorporación del sector privado. Todas las operaciones en torno al transporte y despacho de carga pueden ser digitalizadas en una ventanilla de carga, llamada “Sistema de Comunidad de Carga”. Estas ventanillas manejan las comunicaciones electrónicas en los puertos entre los operadores de transporte privado, los importadores y exportadores, las autoridades portuarias y la Aduana.

2. ¿Qué es una Ventanilla Única y cómo funciona?

2.1 Definición

El Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), en su Recomendación 33 define la VUCE como: *“un servicio que permite a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos normalizados en un solo punto de entrada, a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos específicos solo se deberían presentar una vez.”*¹⁰

El concepto de ventanilla única ha sido ampliamente utilizado por proveedores de servicios, tanto públicos como privados. En la práctica, la VUCE define un modo de relacionamiento entre el proveedor del servicio y sus usuarios, e implica dos cosas: a) una *ventanilla* donde el usuario pueda entregar cualquier requerimiento (información, documentación, pago, etc.) necesario para obtener un servicio (permiso, licencia, visado, etc.); y b) dicha ventanilla es la *única* con quien el usuario interactúa, en lugar de hacerlo directamente con cada una de las distintas agencias encargadas de procesar los requerimientos.

En el ámbito del comercio esto significa que los actores privados involucrados en las operaciones de comercio exterior (exportadores, importadores, agentes de aduana,

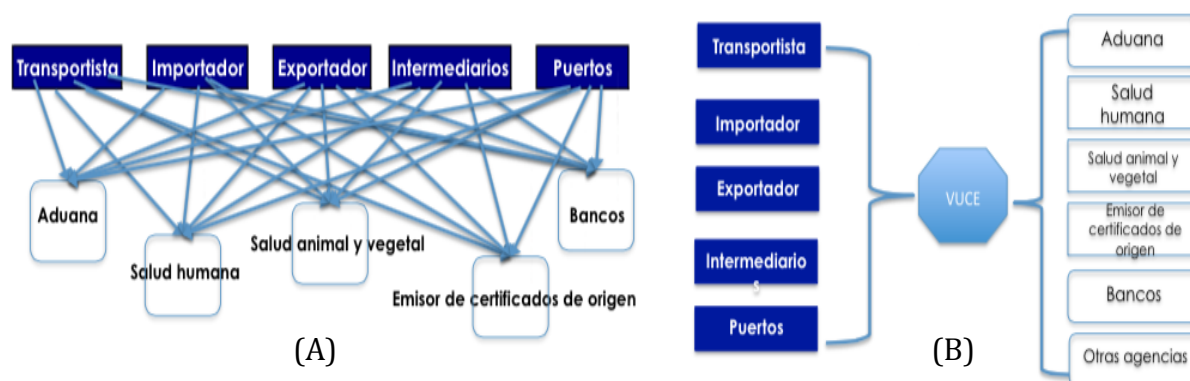
⁹Dentro de los desafíos se encuentran la necesidad de completar primero las VUCEs nacionales, la complejidad del proyecto debido al número y la variedad de actores involucrados, la dificultad asociada a la cantidad de datos que se tienen que recabar, los desafíos asociados a un proceso de decisión por consenso entre varios países, y la necesidad de contar con marcos regulatorios efectivos a nivel regional y nacional. Ver “*SW Connectivity: Some Lessons Learned from ASEAN*”, Nathan Associates Inc., November, 2013.

¹⁰ Recomendación No.33, Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, (UN/CEFACT), Ginebra, 2005.

transportistas, etc.) podrán - y en algunos países deberán - realizar sus trámites una vez ante la ventanilla, y no necesitan visitar cada agencia y tramitar directamente con cada una de ellas los distintos permisos o trámites que se exigen. Como corolario, significa también que las agencias públicas involucradas en las operaciones (aduana, agricultura, salud, entidades emisoras de certificados de origen, etc.) se relacionan con los agentes privados a través de la ventanilla, y no directamente. En el caso de las VUCEs más avanzadas, como el caso de algunos países asiáticos (Singapur, Corea, Hong Kong, etc.) la ventanilla a su vez se constituye en una plataforma, donde los proveedores de servicios privados también participan, por ejemplo los bancos, compañías de seguro, transportistas, agentes de aduana, etc.

Es importante considerar que un país mediano en la región puede tener unos 15.000 agentes privados vinculados al comercio exterior, y en promedio unas 15 agencias públicas (en el caso de los países de América Latina el número de agencias públicas que participan en los procesos de comercio exterior oscila entre un mínimo de 7 y un máximo de 30). La figura 1 es una representación visual de las relaciones entre el sector privado y las entidades públicas en un escenario sin VUCE y con VUCE.

Figura 1. Interacción público-privado sin VUCE (A) y con VUCE (B)



2.2 Alcance

Las recomendaciones 33, 34 y 35 de la CEFAC, en su conjunto, constituyen el marco de referencia para que los países puedan diseñar y poner en marcha una VUCE que funcione verdaderamente como instrumento para la facilitación comercial.

La recomendación 33 incorpora de forma clara los lineamientos que deberán seguirse para la formación de una VUCE que cumpla con los objetivos y alcances antes mencionados. Dentro de estos lineamientos figuran los siguientes:

- contar con un punto único de entrada de información y documentos estandarizados para el comercio exterior

- transmisión única de la información electrónica
- interconexión entre las instituciones del gobierno para el intercambio de información de transacciones comerciales en la VUCE
- controles e inspecciones coordinados entre las distintas agencias y autoridades gubernamentales
- marco legal que provea la necesaria privacidad y seguridad en el intercambio de datos en el proceso de comercio exterior
- pago automático de impuestos y otros valores causados en el proceso
- capacidad de recopilar información comercial oficial para el apoyo a una política nacional más efectiva para el comercio¹¹

Asimismo, la recomendación 34 establece los lineamientos básicos para la simplificación y estandarización de datos en los procesos, tanto para su intercambio en el país como en el contexto regional e internacional. Al respecto, es deseable que el proceso de simplificación y estandarización asegure los siguientes resultados:

- reducir la cantidad de documentos e información requeridos
- estandarizar los documentos y la información
- re-utilizar la información en función del desarrollo de mejoras en los procesos
- la compatibilidad de información y documentos con los intercambiados con otras VUCE¹²

La recomendación 35 se refiere al marco legal para implementar una VUCE, la cual incluye los siguientes aspectos:

- se aplica a cualquier modelo de VUCE de acuerdo con la recomendación 33
- se sustenta en la experiencia documentada en los modelos de VUCE existentes en la CEFACT/ONU
- apoya el reforzamiento de la transparencia y de la seguridad en el intercambio de la información de datos comerciales¹³

2.3 ¿Cómo funciona una VUCE?

El concepto de ventanilla única no tiene por condición la existencia de un mecanismo digital, ni exige el uso de tecnologías de la información. Una ventanilla física, que procese documentos en papel, puede igualmente ser un mecanismo efectivo en países donde hay poco flujo de

¹¹ Recomendación No.33, Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, (UN/CEFACT), Ginebra, 2005.

¹² Recomendación No.34, Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, (CEFACT/ONU), Ginebra 2010.

¹³ Recomendación No.35, Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, (CEFACT/ONU), Ginebra, 2010.

comercio, o aquellos donde el comercio está geográficamente centralizado. Sin embargo, a excepción de algunos casos, todos los países de la región han optado por el desarrollo de una ventanilla electrónica para facilitar el manejo de sus operaciones de comercio exterior. En este caso, la VUCE es una plataforma electrónica de relacionamiento entre usuarios y proveedores que les permite a ambos interoperar e interactuar en un ambiente virtual, satisfaciendo las mismas exigencias del mismo trámite realizado de modo presencial.

La arquitectura de una VUCE consta de un portal visible al usuario, el *frontis* del sistema de cara al usuario, y un sistema oculto en la parte trasera donde las agencias realizan sus operaciones. El *frontis* es la “ventanilla” virtual, que actúa de receptor de documentos y/o información y constituye el ambiente donde los usuarios entregan la información disponible. Detrás, se ubican los módulos de negocio del portal, según se trate de una operación de exportación, importación o tránsito. Estos tres son los habituales de una ventanilla de comercio, pero podría también crearse un módulo de manejo de zonas francas, o de manejo de carga física y almacenaje, o de interconexión con los puertos, como se menciona más adelante.

La ventanilla única puede tener distintos módulos de servicio, los cuales permiten que el sistema opere, como se detalla en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Los módulos de servicio más comunes de una VUCE

Motor de Autenticación

Sólo puede acceder a la VUCE un operador de comercio debidamente registrado, formalidades que se cumplen cuando la ventanilla entrega claves de usuario a los agentes que serán usuarios del sistema. Igualmente deben autenticarse los funcionarios de las agencias públicas que validarán las operaciones. Estos requerimientos se ejecutan en el módulo de autenticación.

Motor de trabajo

Dada la heterogeneidad de los procedimientos asociados a los trámites, la VUCE debe ser capaz de identificar los requerimientos necesarios para el servicio solicitado. Esto implica solicitar la información correcta y completa, necesaria para el trámite, y dar curso a las operaciones según el protocolo definido por las propias agencias y codificado dentro de la ventanilla. El motor de trabajo es el componente del sistema donde la “inteligencia” de la ventanilla radica.

Motor de mensajería

Dado que la ventanilla es un receptor de información que luego de procesada entrega un documento, un componente central de la VUCE es el módulo de manejo de mensajería. Aquí se generan los mensajes conteniendo la información que el usuario envía a una agencia, y la respuesta de dicha agencia.

Motor de Ruteo y log

Con la participación de varias agencias, es necesario identificar la información a ser enviada, y el receptor. El módulo de ruteo se encarga de definir los destinatarios de los distintos paquetes de información, y registrar una bitácora de la comunicación entre las partes.

Otros Motores

Las VUCEs son extremadamente flexibles y pueden cubrir un ámbito de aplicación extenso. Además de los módulos mencionados, que cubren los aspectos centrales de la VUCE, la plataforma puede incluir diversas funcionalidades, por ejemplo: pagos, información y estadísticas, operaciones especiales, etc. Un módulo adicional que varios países construyen le permite a agencias públicas sin sistemas electrónicos propios procesar sus requerimientos en la misma plataforma.

Las agencias del gobierno encargadas de procesar los trámites que cuentan con sistemas electrónicos propios, se conectan a la plataforma VUCE para recibir la información que los usuarios han entregado. Cada operación implica el envío de información de la plataforma hacia una o más agencias, proceso que se lleva a cabo a través de los módulos de servicio. Una vez recibida la información, las respectivas agencias ejecutan sus protocolos dentro de sus propios sistemas automatizados (o bien directamente en la plataforma en caso de no tener sistemas propios), y con ello emiten o rechazan la correspondiente autorización, según corresponda, la cual es informada al usuario vía mensajería a través de la VUCE.

Es importante hacer notar que la existencia de una VUCE no necesariamente elimina el accionar de los funcionarios públicos, sino que únicamente modifica la forma en que los usuarios y los agentes interactúan. Las agencias de gobierno, además de adoptar las decisiones correspondientes, en la mayoría de los casos deben además realizar gestiones de verificación, inspección documental o física, toma de muestras para laboratorios, etc. En el caso de las VUCEs más avanzadas, algunos países han logrado automatizar el proceso de decisión. Para tramites donde es posible verificar de manera objetiva y expedita si se cumplen ciertos criterios previos, estas operaciones también pueden ser automatizadas generando una consulta a alguna base de datos que contenga la información sobre los criterios a considerar. Los países que han implementado con éxito sistemas como éstos han logrado que sus VUCE entreguen certificados y/o autorizaciones en cuestión de segundos.

2.4 Factores esenciales para el buen funcionamiento de una VUCE

Existen varios factores que son necesarios para asegurar la puesta en marcha y el óptimo funcionamiento de una VUCE, dentro de los cuales destacan los siguientes:

i. Cobertura y Transparencia

La adecuada construcción de una VUCE requiere que toda la información y requisitos necesarios para cumplir un procedimiento y realizar un trámite asociado al comercio exterior estén identificados y definidos de manera clara y explícita. Esto genera transparencia en el sistema y permite que la ventanilla tenga una cobertura adecuada. En este sentido, un mapeo comprensivo de los procesos de comercio exterior - con participación desde el inicio de todas las agencias públicas involucradas - y la generación de consensos para simplificar los trámites, es fundamental.

ii. Automatización y Seguridad

Recibir, almacenar y procesar las operaciones de comercio en un ambiente digital fortalece la capacidad de los gobiernos de aplicar con mayor efectividad criterios de manejo de riesgo. Un ambiente electrónico entrega completa visibilidad a las agencias, y permite generar protocolos sofisticados que maximicen la eficacia de la intervención.

iii. Estandarización y Predictibilidad

La adopción de procedimientos estandarizados entre usuarios y agentes del gobierno que se basen en estándares internacionales contribuye a simplificar los procesos y facilitar el comercio, elimina la capacidad discrecional de las entidades de gobierno, y facilita la interoperabilidad. Esto contribuye a que los procesos, trámites y requisitos que se solicitan sean predecibles y reduce el espacio de discrecionalidad y las instancias de corrupción.

3. La VUCE como instrumento de facilitación comercial

América Latina se enfrenta al avance exponencial en cambios tecnológicos que profundizarán la tendencia en la reducción del tamaño de las firmas, la fragmentación de los procesos productivos, la división internacional del trabajo, y el incremento de competencia global por proveer procesos dentro de cadenas globales de producción. Esto implica en la práctica, que los países compiten - y lo harán cada vez más - por integrarse en las cadenas de valor, no por sus ventajas comparativas en “productos”, sino por sus ventajas comparativas en “procesos”.

En esto la región se encuentra muy rezagada, por detrás de Europa, Norteamérica y Asia. La internacionalización productiva de la región se sustenta en una canasta exportadora de recursos naturales, y no en la integración de cadenas productivas de agregación de valor. Por otro lado, muchas empresas de la región enfrentan altos costos de transacción debido a la baja integración financiera, cuellos de botella por la deficiente integración física y la mínima integración productiva.

La mayoría de los sectores y mercados en los países de la región enfrentan costos de transporte internacional significativamente más altos que los aranceles. La brecha en infraestructura es particularmente significativa. Esta falta de competitividad y de inversión en infraestructura genera altos costos para el sector privado y los países en general. Los costos de logística en LAC equivalen a un 18% al 35% del valor del producto, y pueden llegar hasta un 40% en el caso de las pequeñas y medianas empresas.¹⁴ Por ejemplo, en Brasil importar un contenedor cuesta casi 1.300 dólares más que en los países desarrollados. El transporte terrestre, los costos de puertos y los procedimientos de autorización e inspección contribuyen a estos costos más altos¹⁵. En este contexto, la mejora de todos los procesos asociados a la infraestructura logística de comercio exterior (transporte, información y comunicación), así como la mejora de la gestión fronteriza y de la eficiencia del Estado resultan críticos para que los países de la región puedan competir globalmente.

En particular, y según estudio realizado por la OCDE para algunos países, los indicadores asociados a la reducción de formalidades y procedimientos y automatización - los cuales impacta directamente la Ventanilla Única - representarían un potencial de ahorro en costos al comercio de 5.4% y 2.7% respectivamente.¹⁶

A pesar de avances en la adopción de tecnologías de la información - principalmente por parte del sector privado - la documentación de comercio exterior ha permanecido ligada al papel porque los gobiernos enfrentan dificultades mayores a la hora de ejecutar y administrar

¹⁴ Guasch, José Luis, “Logistics as a Driver for Competitiveness in Latin America and the Caribbean”, Banco Mundial, Octubre 2011.

¹⁵ “Enabling Trade: Increasing the Potential of Trade Reforms”, Foro Económico Mundial, Enero 2015.

¹⁶ Moise, Evdokia, Orliac, Thomas, Minor, Peter. “Trade Facilitation Indicators. The Impact on Trade Costs”, OCDE, 2011.

grandes proyectos tecnológicos. En este sentido, las ventanillas únicas - en la medida que sirven de punto único de entrada para la presentación y tramitación electrónica de información y documentos de comercio - vienen a simplificar los trámites y contribuyen a reducir sustancialmente los tiempos y costos.

De acuerdo con un estudio desarrollado por Deloitte,¹⁷ los países que tienen una VUCE operando han identificado beneficios significativos en términos de reducción de costos para el comercio y el gobierno; en reducción de tiempos y simplificación de procesos relacionados con autorizaciones y trámites. Los países que tienen una VUCE han logrado reducir en un 32% en el tiempo de exportación durante los últimos ocho años, en comparación a un 13% para los países sin Ventanilla Única. En estudios realizados por las Naciones Unidas¹⁸ y la APEC,¹⁹ las economías que cuantificaron los beneficios de la implementación de sus VUCEs obtuvieron resultados altamente positivos, por ejemplo: en términos de ahorro de tiempo, Japón redujo en 6.7 horas el tiempo requerido para inspección de cargamentos marítimos, Corea redujo en un (1) día el tiempo requerido para liberar las mercancías, Isla de Mauricio redujo de cuatro (4) horas de procesamiento a tan solo quince (15) minutos los controles de mercancías no litigiosas.

3.1 El acuerdo de Facilitación comercial de la OMC

Con estos criterios y experiencias acumuladas en torno al valor agregado de las VUCEs, los países miembros de la OMC acordaron promover - en el marco de los acuerdos de Bali de la Ronda de Doha de la OMC - el uso de ventanillas únicas como mecanismo de facilitación de comercio, lo cual evidencia el valor que tanto la comunidad privada como pública le asignan a estos mecanismos.

¹⁷ Deloitte, "Estudio de Integración de Procesos de Comercio Exterior", preparado a solicitud del Ministerio de Economía de Chile, Setiembre 2009.

¹⁸ Recomendación No.35, Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, (CEFACT/ONU), Ginebra, 2010.

¹⁹ APEC, Sub-Committee on Customs Procedures, 2007.

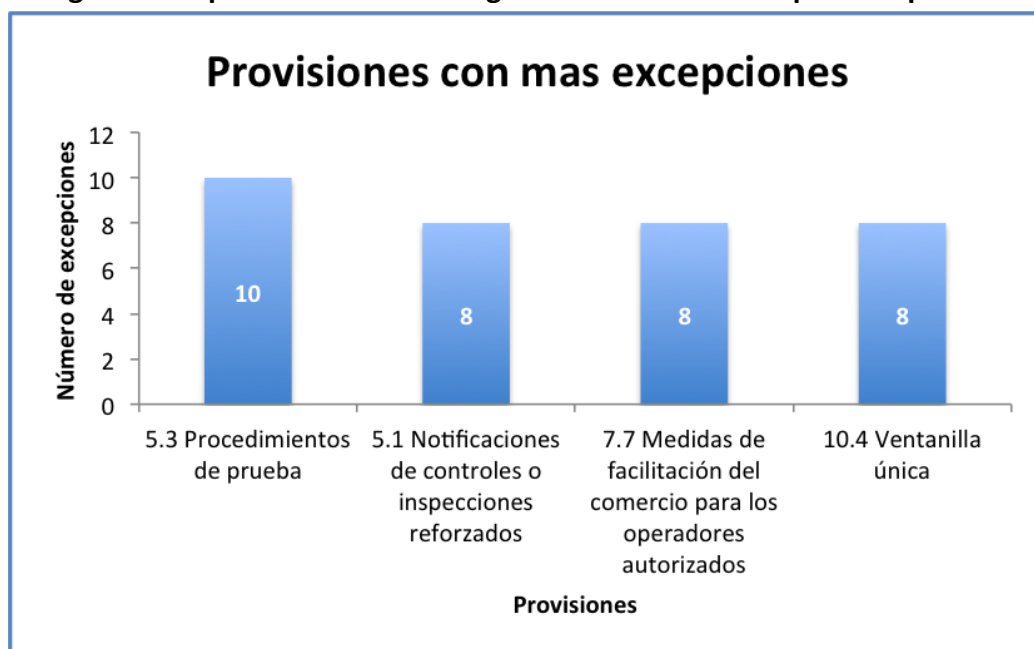
Cuadro 2: Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC - Artículo 10.4

- 4.1 Los Miembros procurarán mantener o establecer una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único. Después de que las autoridades u organismos participantes examinen la documentación y/o información, se notificarán oportunamente los resultados a los solicitantes a través de la ventanilla única.*
- 4.2. En los casos en que ya se haya recibido la documentación y/o información exigidas a través de la ventanilla única, ninguna autoridad u organismo participante solicitará esa misma documentación y/o información, salvo en circunstancias de urgencia y otras excepciones limitadas que se pongan en conocimiento público.*
- 4.3. Los Miembros notificarán al Comité los detalles del funcionamiento de la ventanilla única.*
- 4.4. Los Miembros utilizarán, en la medida de lo posible y practicable, tecnología de la información en apoyo de la ventanilla única.*

Entre los principales aspectos del Acuerdo de Bali se puede destacar que es un acuerdo que va más allá de los enfoques tradicionales al incorporar una nueva dimensión de flexibilidades, introduce un vínculo entre la capacidad para implementar y los requerimientos para implementar, y se enfoca en el desarrollo de capacidades más que en la creación de excepciones. La implementación exitosa requerirá de voluntad política y compromiso al más alto nivel, así como trazarse objetivos precisos y contar con una hoja de ruta que identifique con claridad y en forma detallada las necesidades y brechas existentes en cada país. La colaboración y coordinación con el sector privado será fundamental para asegurar que las medidas que se adopten para implementar los compromisos tienen por resultado los impactos esperados desde el punto de facilitación comercial.

Durante la conferencia ministerial de Bali, los países se comprometieron a notificar a la OMC las disposiciones que pueden implementar de forma inmediata (Categoría A), las que requieren de algún tiempo para su implementación (Categoría B), y aquéllas para cuya implementación requerirán de asistencia técnica (Categoría C). De los países de la región que han presentado notificaciones a la fecha, ocho han notificado que han implementado las disposiciones sobre ventanilla única (Categoría A). Sin embargo, las disposiciones sobre ventanilla única figuran dentro de aquéllas que más se han exceptuado de la categoría A por parte de los países de ALC que han presentado notificaciones a la OMC a la fecha.

Figura 2: Disposiciones de la Categoría A de la OMC exceptuadas por ALC



Fuente: Elaboración propia con base en notificaciones OMC

Será necesario contar con indicadores objetivos para asegurar la debida implementación de las disposiciones del Acuerdo de Facilitación Comercial de la OMC. Los países de la región, en colaboración con la OCDE y con el apoyo del BID en el marco de la Red Interamericana de Ventanillas Únicas (RedVUCE), han iniciado un diálogo para identificar y desarrollar estos indicadores en el caso de las ventanillas únicas. Como parte del ejercicio, la OCDE ha elaborado un cuestionario que permitirá determinar el estado de implementación de las VUCE de la región y su potencial impacto en términos de facilitación comercial.

Estos indicadores se focalizan en 6 áreas: aspectos institucionales, contenido y estructura de los datos, marco legal, arquitectura tecnológica, interoperabilidad internacional y participación del sector privado. Los resultados de este ejercicio serán de gran importancia para identificar prioridades por área de acción, analizar el potencial impacto de las reformas, focalizar los esfuerzos de cooperación técnica y desarrollo de capacidades para los países en desarrollo y visualizar el estado de implementación de las medidas.

3.2 La experiencia de Ventanilla Única en América Latina

Más del 50% de los países de la región cuentan con una VUCE en operación. Algunas de las VUCEs más avanzadas como la de Colombia, Costa Rica y Chile han sido utilizadas como ejemplos de mejores prácticas en reportes del Foro Económico Mundial²⁰ y del Banco Mundial²¹.

²⁰ "Enabling Trade: Catalysing Trade Facilitation Agreement Implementation in Brazil", Foro Económico Mundial, Enero 2015.

La primera etapa de la VUCE de Colombia fue implementada en el 2006. Esta ventanilla integra 21 agencias públicas, así como a tres entidades privadas que proporcionan certificados de firma electrónica e información legal a los comerciantes registrados. Del 2006 al 2014 ha logrado reducir significativamente los tiempos asociados a los procesos de exportación (59%) y de importación (73%).

Ecuador implementó con éxito en el 2012 un nuevo sistema informático aduanero con el apoyo del Gobierno de Corea. Esta Ventanilla permite a 19 agencias interoperar y entre el 2006 y el 2014 ha logrado reducir el tiempo de exportación en un 9% y el tiempo de importación en un 43%. Adicionalmente, el uso de firmas electrónicas ha contribuido a eliminar el uso de papel en las declaraciones aduaneras de importación y exportación. Ecuador ha recibido más de 1,7 millones de declaraciones de aduana en forma electrónica, las cuales han producido un ahorro de 700.000 dólares al año en costos de papel y las nuevas tecnologías para la transmisión de las declaraciones han generado un ahorro aproximado de 14 millones de dólares anuales²². El Cuadro 3 detalla la experiencia de Chile.

Cuadro 3: La Experiencia de SICEX en Chile

La ventanilla única de Chile, llamada SICEX, ha logrado alcanzar los más altos estándares en la gestión de las operaciones de comercio exterior, con esto Chile ha pasado a formar parte del selecto grupo de aproximadamente treinta países en el mundo que cuentan con VUCEs acercándose al nivel de los países más desarrollados de los distintos continentes como Singapur, Malasia, Corea, Suecia, Nueva Zelanda y Qatar. Este proyecto que en su primera fase de implementación contó con el apoyo técnico y financiero del BID, ha logrado reducir en un 50% el tiempo y los costos de transacciones de comercio exterior. El Plan Piloto comenzó con 26 funcionalidades y más de 1,400 productos; entre ellos uva, manzana, cátodos de cobre, pavo, pollo, salmón, trucha y medicamentos. SICEX ha beneficiado directamente a empresas chilenas, especialmente a Pymes que representan más del 40% de las empresas exportadoras. Ya está en diseño la siguiente etapa del SICEX, la cual permitirá la integración de operadores privados y logísticos.

Costa Rica implementó su primera VUCE electrónica en el 2003 a cargo de PROCOMER y en el 2014, lanzó una nueva versión de su ventanilla única (VUCE 2.0). Esta conecta 16 agencias del gobierno y opera 24 horas, los 7 días de la semana, 365 días al año. Utiliza el mecanismo de firma digital, permite los pagos electrónicos y la trazabilidad de los trámites en línea. Del 30% de las exportaciones que están sujetas a permisos (Notas Técnicas), 91% son tramitadas por la

²¹ "Implementing trade single windows in Singapore, Colombia and Azerbaijan", Banco Mundial Reporte Doing Business, 2014.

²² "Enabling Trade: Increasing the Potential of Trade Reforms", Foro Económico Mundial, Enero 2015

VUCE²³. Con esta nueva versión se han logrado reducciones en tiempo para el procesamiento de trámites de comercio exterior de hasta 90% para el caso de ciertos sectores y se estima que va a generar un ahorro de 10 millones de dólares anuales²⁴.

Perú, con una VUCE parcialmente implementada, ha visto también importantes resultados. Treinta por ciento de los trámites se inician fuera de horas de servicio, cuando antes el Estado no atendía a los administrados, y se han alcanzado ahorros importantes en los trámites realizados, lo que representa para los operadores de comercio exterior un ahorro de más de 8 millones de dólares anuales.²⁵ Actualmente también está en diseño la siguiente fase de la VUCE (VUCE 2.0), la cual se espera entre en operación en 2016.

El índice de *Doing Business* del Banco Mundial muestra como los países de la región que tienen una VUCE en operación se encuentran en una posición más competitiva en el comercio internacional. En la Tabla 1 se puede apreciar la gran variabilidad que existe en la región en el ranking de comercio transfronterizo (CT) del 2015. Desde Panamá que se ubica en la posición 9 hasta Venezuela en la posición 176 (de las 183 existentes). Los otros países con las posiciones más altas son Barbados en el puesto 38, Chile en el puesto 40 y México en el puesto 44. En el ranking de CT del año 2012, Panamá ocupaba el puesto 11, el más alto de la región, y Venezuela el 166, el más bajo. La Tabla también compara a Latinoamérica y el Caribe con las otras regiones y se puede apreciar como la región está por debajo de los países de altos ingresos de la OCDE en todas las categorías de comercio transfronterizo. Sin embargo, en las categorías de documentos necesarios para exportar, tiempo para exportar y tiempo para importar, Latinoamérica y el Caribe es la región mejor posicionada después de los países de la OCDE.

²³ Carballo Jeronimo, Schaur George, Volpe Christian. The Border Labyrinth: Information Technologies and Trade in the Presence of Multiple Agencies. Oficina del Censo de EE.UU, Marzo 2015.

²⁴ Georgia Tech, Trade Innovation and Productivity Center, "Estudio de Procesos de Exportación e Importación en Ventanilla Única", Octubre, 2011. <http://tip.gatech.edu/es/proyectos/ventanillaunica>

²⁵ "Extensión y Consolidación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior del Perú. La Ventanilla Única de Comercio en Perú". Estudio del Banco Interamericano de Desarrollo y del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, MINCETUR, 2013.

Tabla 1. Ranking de comercio transfronterizo

País	CT Ranking 2015	Documentos para exportar (#)	Tiempo para exportar (días)	Costo de exportación (US\$ por contenedor)	Documentos para importar (#)	Tiempo para importar (días)	Costo de importación (US\$ por contenedor)
África Subsahariana		7,6	30,5	2.200,7	8,9	37,6	2.930,9
América Latina y el Caribe		5,7	16,8	1.299,1	6,8	18,7	1.691,1
Asia Meridional		8,1	33,4	1.922,9	9,4	34,4	2.117,8
Asia Oriental y el Pacífico		6,1	20,2	864,0	6,7	21,6	895,6
Europa y Asia Central		6,9	23,6	2.154,5	8,0	25,9	2.435,9
OCDE		3,8	10,5	1.080,3	4,3	9,6	1.100,4
Oriente Medio y Norte de África		6,0	19,4	1.166,3	7,8	23,8	1.307,0
Argentina	128	6	12	1.770,0	8	30	2.320,0
Bahamas	63	5	19	1.005,0	5	13	1.770,0
Barbados	38	5	9	810,0	5	8	1.615,0
Belice	91	5	17	1.355,0	7	19	1.580,0
Bolivia	125	7	22	1.440,0	6	28	1.745,0
Brasil	123	6	13	2.322,8	8	17	2.322,8
Chile	40	5	15	910,0	5	12	860,0
Colombia	93	4	14	2.355,0	6	13	2.470,0
Costa Rica	47	5	14	1.020,0	5	14	1.070,0
Ecuador	114	7	19	1.535,0	6	24	1.520,0
El Salvador	73	7	13	1.045,0	7	10	1.035,0
Guatemala	102	8	17	1.355,0	6	16	1.445,0
Guyana	82	6	19	730,0	7	22	720,0
Haití	142	8	28	1.200,0	9	26	1.555,0
Honduras	70	5	12	1.450,0	6	16	1.630,0
Jamaica	115	6	20	1.580,0	7	17	2.180,0
México	44	4	12	1.499,3	4	11	1.887,6
Nicaragua	74	5	21	1.140,0	5	20	1.245,0
Panamá	9	3	10	665,0	3	9	1.030,0
Paraguay	150	7	29	1.850,0	9	30	2.275,0
Perú	55	5	12	890,0	7	17	1.010,0
República Dominicana	24	4	8	1.040,0	5	10	1.145,0
Suriname	106	8	22	1.050,0	6	19	1.190,0
Trinidad y Tobago	76	5	11	843,0	10	14	1.260,0
Uruguay	83	6	15	1.125,0	7	14	1.440,0
Venezuela, RB	176	8	56	3.490,0	9	82	3.695,0

Fuente: Doing Business Report

La Tabla 2 compara el ranking de *Doing Business* en el año 2009, 2012 y 2015 para los países de la región. Colombia, Perú, México y Chile aparecen en los primeros puestos y han ido mejorando su posición en los últimos años. En ALC, el promedio de documentos necesarios para exportar es 5,7, mientras que el promedio de los países de OCDE es de 3,7. Panamá solo requiere 3 documentos para exportar y República Dominicana, Colombia y México requieren 4.

En general, no se han visto grandes cambios en la cantidad de documentos necesarios para exportar, pero sí ha habido cambios significativos en el promedio de días requeridos para exportar y para importar. En promedio, en ALC el proceso de exportación requiere 17 días, mientras que en los países de OCDE 10 días y para importar 20 y 9.6 días respectivamente. Colombia ha logrado reducir en 20 días el promedio de lo requerido para una exportación desde el año 2006, mientras que Perú ha reducido en 10 días desde el 2009.

Tabla 2. Ranking *Doing Business*

País	DB Ranking			Docs. Export			Días Export			Días Import		
	2009	2012	2015	2009	2012	2015	2009	2012	2015	2009	2012	2015
Argentina	113	113	124	7	7	6	13	13	12	18	16	30
Bahamas, The	55	85	97	5	5	5	16	19	19	13	13	13
Barbados			106		5	5		9	9		8	8
Belice	78	93	118	5	5	5	20	20	17	21	21	19
Bolivia	150	153	157	8	8	7	19	19	22	23	23	28
Brasil	125	126	120	7	7	6	14	13	13.4	19	17	17
Chile	40	39	41	6	6	5	21	21	15	21	20	12
Colombia	53	42	34	5	5	4	14	14	14	15	13	13
Costa Rica	117	121	83	6	6	5	17	13	14	19	15	14
Ecuador	136	130	115	8	8	7	20	20	19	29	25	24
El Salvador	72	112	109	7	7	7	14	14	13	10	10	10
Guatemala	112	97	73	8	8	8	17	17	17	16	16	16
Guyana	105	114	123	6	6	6	21	19	19	26	22	22
Haiti	154	174	180	8	8	8	43	33	28	37	31	26
Honduras	133	128	104	5	5	5	19	18	12	22	22	16
Jamaica	63	88	58	6	6	6	21	21	20	22	22	17
Mexico	56	53	39	5	5	4	13	12	12	17	12	11.2
Nicaragua	107	118	119	5	5	5	29	24	21	28	23	20
Panamá	81	61	52	3	3	3	9	9	10	9	9	9
Paraguay	115	102	92	8	8	7	35	33	29	33	33	30
Perú	62	41	35	6	6	5	22	12	12	25	17	17
Rep Dominicana	97	108	84	6	6	4	9	8	8	10	10	10
Suriname	146	158	162	8	8	8	20	20	22	19	19	19
Trinidad and Tobago	80	68	79	5	5	5	14	14	11	26	19	14
Uruguay	109	90	82	9	9	6	19	17	15	22	22	14
Venezuela	174	177	182	8	8	8	49	49	56	71	71	82

Fuente: Doing Business Report 2009, 2012, 2015

4. Desafíos y lecciones aprendidas en el diseño y puesta en marcha de una Ventanilla Única

Como pueden atestiguar varios países de la región - y de fuera de ésta - construir una VUCE es un proyecto costoso y de gran complejidad. La diversidad y cantidad de actores que intervienen en los procesos de comercio exterior, - y por ende que participan en el esfuerzo de la construcción de una VUCE - la cantidad de datos y procesos que deben recabarse y

estandarizarse, la necesidad de contar con el liderazgo adecuado y con marcos regulatorios y de coordinación inter-institucional efectivos entre otros factores representan desafíos importantes para el desarrollo y la implementación de una ventanilla única. Es por ello algunos países, incluso de ingreso medio-alto en la región, han fracasado o enfrentado grandes dificultades en más de una ocasión en el intento de hacerlo.

La ejecución de una ventanilla única comprensiva que abarque todos los procesos de comercio exterior y a todos los actores, incluyendo la preparación, la planificación, el diseño, la construcción y la puesta en marcha es un esfuerzo que puede extenderse durante varios años, incluso décadas. Muchos de los ejemplos más avanzados de ventanillas únicas han evolucionado en la región de Asia Pacífico. Algunas de ellas se remontan a hace más de 25 años y prácticamente todas están en estado de modificación y desarrollo continuo. Es importante considerar que existen recomendaciones y estructuras para el diseño y la implementación de una VUCE, sin embargo, cada país es diferente y éstas se pueden modificar y adaptar dependiendo de las prioridades, la disposición, las condiciones particulares y los recursos disponibles en cada país.

4.1 Diseño de una VUCE

Dada la complejidad del proceso para crear una Ventanilla Única y los ejemplos de éxito en la región, iniciar con un buen diseño es recomendado. Este se puede dividir en varias etapas que incluyen planeación, diseño y puesta en marcha.

4.1.1 La importancia de contar con una visión estratégica desde el inicio

Durante la etapa de planeación, lo primero que se debe hacer es identificar los beneficios de la VUCE en términos de comercio exterior y designar la agencia o institución encargada del proyecto. La mayoría de casos exitosos de creación de una VUCE han sido ejecutados de manera vertical, típicamente por unidades o agencias que tienen o han recibido - ya sea por ley, decreto presidencial o ministerial - un mandato de alto nivel a estos efectos, y que poseen autonomía, poder de convocatoria y respaldo al más alto nivel del gobierno para llevar a cabo el proyecto. El contar con una agencia responsable que desde el inicio centralice la organización y las decisiones, con mandato específico al más alto nivel y capacidad de liderazgo, es fundamental para articular la coordinación y alineación inter-institucional que la implementación de una VUCE requiere.

En segundo lugar, es necesario contar desde el inicio con una visión estratégica y objetivos claros que sean comunes y compartidos por aquéllos que participan en el esfuerzo de construcción. Como parte de la estrategia, es necesario identificar a los diferentes actores involucrados en el proceso, y definir los roles y las responsabilidades de cada uno de ellos.

Además, se debe establecer un ambiente de colaboración y comunicación inter-institucional, asegurar el financiamiento del proyecto y desarrollar un plan de trabajo. Como parte de la visión, se debe definir el alcance de la VUCE, teniendo en cuenta las capacidades y recursos disponibles.

En tercer lugar, es necesario tener un diagnóstico claro sobre el estado de los procesos y sistemas dentro de las distintas agencias que se espera participen en la ventanilla única. También se deben evaluar los actuales procesos en términos de tiempo, y costo, así como los factores de riesgo con el fin de reconocer cuales son las posibles medidas que pueden generar los mayores beneficios e identificar de forma temprana las medidas necesarias para mitigar dichos riesgos. Durante este paso, puede ser de gran beneficio involucrar al sector privado para identificar adecuadamente los cuellos de botella existentes y consensuar la mejor manera de abordarlos y solventarlos.

4.1.2 La necesidad de un buen diseño y una adecuada preparación

Planificar y efectuar un buen diseño es fundamental para el éxito del proyecto. En la etapa de diseño, es necesario focalizarse en los temas del mapeo de procesos, la estandarización o armonización de datos y la arquitectura tecnológica. El aspecto tecnológico de la VUCE es el menos desafiante. De hecho, es importante tener presente que la construcción de una VUCE no debe verse como un proyecto de tecnología. La experiencia sugiere que aquellos países que han comprendido esto y han puesto énfasis durante el diseño en los aspectos relativos a los procesos de comercio exterior y cómo mejorarlos y abarcarlos en su totalidad a través de una VUCE, por sobre los aspectos meramente “electrónicos” de la ventanilla, han logrado tener mayor éxito. La construcción de una VUCE es un proyecto de comercio, que usa intensivamente tecnologías de información, y por lo tanto no debe ser afrontado como un proyecto tecnológico. Con la experiencia acumulada a nivel mundial, existen soluciones tecnológicas que han sido aplicadas con éxito en más de un país, y tanto la arquitectura general como el diseño de detalle de las VUCEs ya han sido establecidas y probadas.

Uno de los procesos más complejos en torno al establecimiento de una VUCE es el de simplificación, armonización o estandarización. Con una gran cantidad y diversidad de agencias públicas - y a veces privadas también - interviniendo en la cadena de procesos y trámites de comercio exterior, -cada una con información, sistemas, códigos y lenguajes específicos y distintos-, generar estándares comunes y alcanzar acuerdos para simplificar y armonizar procesos y trámites, ha probado en la práctica ser uno de los temas más difíciles y lentos de resolver. Desde un punto de vista teórico, como sugiere la Recomendación 33 de la CEFAC, lo recomendable es converger a estándares internacionales en cada documento y en los protocolos y códigos. Esta recomendación es a veces difícil de aplicar porque las agencias

muchas veces no están dispuestas a modificar sus prácticas, y los esfuerzos por armonizar en ocasiones generan parálisis del proyecto, y *un boicot* por parte de las agencias más renuentes a modificar sus procesos, protocolos y sistemas. Sin embargo, la solución que ha probado ser efectiva en países que han logrado implementar con éxito estos proyectos (ejemplo Singapur y otros países asiáticos) y que debería ser aplicada por los países de la región, es converger a estándares internacionales al máximo posible, y luego, si es necesario, generar matrices de equivalencia entre códigos en uso por distintas agencias.

En la etapa de preparación, se deben tener en cuenta y definir los aspectos normativos, incluyendo una adecuada evaluación del marco regulatorio existente y evaluación de las brechas existentes que será necesario ajustar. Ello incluye tener claridad sobre el status jurídico de la VUCE en sí misma, cómo se constituye y adónde se radica. En segundo lugar está la equivalencia funcional entre documentos en formato físico y sus representaciones virtuales y el marco normativo que respalda esta equivalencia. Asimismo deben definirse las reglas que gobernarán el día a día de la VUCE, partiendo por el proceso de diseño y construcción. Es importante considerar que incluso los aspectos básicos de la VUCE, como la capacidad de recibir, transmitir y almacenar información deben de analizarse desde distintos puntos de vista, incluyendo el normativo. Por último, el detalle de los flujos de procesos requeridos en los trámites de comercio es típicamente el resultado de un marco regulatorio que hay que tener claro, sobre todo si, como hemos mencionado, parte importante del proceso de simplificación y estandarización de la información, los trámites y los documentos requerirá necesariamente de ajustes a los flujos de procesos existentes. De otra manera se enfrentarán obstáculos importantes a la hora de consensuar la simplificación y el mejoramiento de procesos y trámites, el cual es uno de los objetivos claves de la construcción de una Ventanilla Única, pues no se trata simplemente de automatizar trámites y procedimientos ineficientes o innecesarios.

En este proceso es clave la participación de sector privado. El sector privado debe identificar las barreras y las mejores prácticas, en la forma de recomendaciones que pueden impulsar la competitividad en ciertas industrias. El sector privado también desempeña un papel importante en la implementación de una gestión priorizada. Puede proporcionar consejos e información, o puede facilitar inversiones a través de la creación de asociaciones público-privada para objetivos específicos. De igual manera, el gobierno debe de crear planes que estén alineados con la estrategia de largo plazo del país, tomando en consideración los objetivos de corto y largo plazo del sector privado. En el Cuadro 4 se detalla la experiencia del Gobierno de Brasil con el sector privado.

En el marco de SICEX, Chile ha formado la Comisión Asesora Presidencial y un Consejo Consultivo con el fin de obtener la opinión y contrapropuestas del sector privado en el diseño e implementación de la ventanilla única. Este se ha reunido en varias ocasiones y ha contado con

la participación de la Cámara Nacional de Comercio, el Foro Logístico de Valparaíso, la Sociedad de Fomento Fabril, la Asociación Nacional de Agentes de Aduanas, entre otros. Perú también ha establecido una Comisión de Ventanilla Única, en la cual participan activamente, además de todas las agencias públicas que participan en la cadena de comercio exterior, representantes del sector privado. Esta Comisión se reúne en forma periódica y sirve de instancia de diálogo, información y generación de consensos público-privados en torno a los aspectos estratégicos y operativos de la VUCE.

Cuadro 4: Colaboración con el sector privado en Brasil

En mayo del 2004 se inauguró oficialmente la Alianza para la Modernización de la Logística del Comercio Exterior –PROCOMEX, como una iniciativa civil, de carácter informal y apolítica, que reúne a instituciones del sector productivo, instituciones gubernamentales y públicas, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y especialistas y agentes de comercio exterior, con el propósito de dotar a Brasil de un sistema de flujo aduanero moderno y competitivo, estimulador de las actividades empresariales y que sirva de referencia para otros países.

PROCOMEX provee un mecanismo ágil y efectivo para llevar a cabo un diálogo público-privado que permite, a través de la generación de consensos y la creación de confianzas y colaboración público-privada, el mejoramiento y simplificación de los procesos de comercio exterior.

Junto al análisis del marco regulatorio, es necesario considerar otros dos aspectos fundamentales. Primero, la obligatoriedad o no en el uso de la VUCE. Algunos países optan por ofrecer el sistema como una alternativa al sistema vigente de documentos físicos, dejando al usuario la decisión sobre cuál mecanismo ocupará. Otros países deciden que el mecanismo electrónico vía la VUCE será el único por el que las agencias de gobierno operarán. Claramente esta decisión depende de aspectos idiosincrásicos de cada país, como la penetración de Internet, la disponibilidad de telecomunicación, la capacidad digital de las empresas, y el marco legal, entre otros.

Segundo, la gratuidad o no de la VUCE. En este aspecto, nuevamente existen diferencias: varios países proveen los servicios a un costo, otros ofrecen el servicio de modo gratuito, y otros contemplan servicios básicos gratuitos y otros con mayor valor agregado que deben ser pagados. Nuevamente esta decisión es propia de cada país, pero quienes han optado por entregar un servicio pagado insisten en el criterio de sostenibilidad de la VUCE en el tiempo como el factor gravitante en la decisión.

4.2 La Implementación de una VUCE

El alcance y cobertura de una VUCE puede llegar a ser muy amplio, por lo cual puede ser recomendable prever y planificar su puesta en marcha en etapas, teniendo en cuenta la capacidad de ejecución y la posibilidad de optimizar los servicios en el futuro. Por lo general, no se pueden incluir a todos los actores desde el comienzo del proyecto, sobre todo muchas veces debido a la gran heterogeneidad que existe entre las distintas agencias públicas que participan en cuanto a su nivel de preparación (desde el punto de vista de recursos humanos, financieros y del estado de su infraestructura tecnológica). Por lo tanto, usualmente los países priorizan cuáles agencias y trámites ingresarán primero y en cual etapa de la implementación de la VUCE. Asimismo, los países deben considerar la importancia de los procesos y trámites de cada agencia en la cadena de comercio exterior, el número de usuarios y a la capacidad que tiene cada una de las agencias de contribuir al impacto de la ventanilla, en términos de lograr mayor eficiencia, y reducir los costos y tiempos para los usuarios.

Para evaluar el impacto de cada una de las agencias o empresas involucradas en el proceso de comercio exterior, se necesita tomar en consideración el número de transacciones y la importancia de los bienes y servicios que se comercializan. Una manera de generar impacto de forma temprana es comenzar por integrar a la VUCE aquellas transacciones que tienen la mayor capacidad de generar impacto, siempre y cuando estén en condiciones de hacerlo, pues de otra manera se puede paralizar el proyecto, con el consecuente riesgo que ello implica. Los recursos deben asignarse a las actividades, incluyendo construcción de sistemas de información y adquisición de tecnología, que generan el mayor impacto. La evaluación de la preparación de cada agencia para integrarse a la VUCE ayuda a determinar la cronología de cada sub-sistema de la VUCE y facilita su integración a los sistemas de información existentes.

La primera etapa de la implementación normalmente incluye: (a) el desarrollo de los canales seleccionados para el intercambio de información entre las agencias participantes; (b) el desarrollo de un sistema de información centralizado; y (c) la integración o interconexión de los sistemas de información existentes y los nuevos con el sistema de información centralizado. Durante esta etapa se puede revisar el plan de trabajo de acuerdo con las primeras interacciones y hacer cambios en el marco normativo si es necesario.

La segunda etapa puede incluir: (a) la integración de nuevas agencias y el sector privado; (b) la diversificación y el fortalecimiento de los canales para el intercambio de información; y (c) la integración o interconexión de los sistemas de información existentes y los nuevos con el sistema de información centralizado.

La tercera etapa puede incluir: (a) la adopción de todo tipo de usuarios; (b) aspirar a un sistema 100 por ciento digital; y (c) la interoperabilidad con VUCEs de otros países o a nivel regional.

Ver Cuadro 5 para un resumen de los factores de éxito.

Cuadro 5: Factores de éxito

La implementación de la VUCE es y ha sido distinta en cada país, sin embargo de las experiencias en la región y fuera de ésta, se extraen importantes lecciones aprendidas y factores críticos para el éxito. Estos incluyen:

- Mandato al más alto nivel.
- Institucionalidad (clara estructura gerencial).
- Apoyo y periódico seguimiento y adecuada coordinación inter-institucional.
- Proyecto modular que reduzca el riesgo y la resistencia al cambio en las agencias participantes.
- Adopción de estándares internacionales.
- La implementación de una VUCE electrónica eficiente sin una aduana ágil y avanzada (o viceversa) podría menoscabar los esfuerzos realizados.
- Plan de capacitación para lograr un cambio sostenible en las prácticas de las agencias gubernamentales.
- Disseminación de beneficios.
- Cumplimiento y seguimiento periódico y gerencial con los compromisos y cronogramas planteados.
- Adecuada gestión de los procesos de licitación y recursos financieros.
- Identificación de actores claves (tanto a nivel público como privado).
- Participación y diálogo activo con el sector privado.
- Diálogo fluido con el Sector Privado (exportadores, importadores, agentes de aduana, etc.)

5. Integrando las VUCEs a nivel regional

El nivel culminante de evolución de una VUCE es la capacidad de conectar ventanillas de distintos países entre sí, y dotarlas de la capacidad de interoperar de modo transfronterizo. La interoperabilidad de VUCEs nacionales permitiría que los trámites e intercambio de documentos de comercio exterior (por lo menos la mayoría) se puedan hacer - y siempre en ambiente electrónico - desde el país de origen, al de tránsito, y hasta el de destino. Es decir, la interoperabilidad podría eliminar la necesidad de estos documentos impresos en las operaciones de comercio transfronterizo.

Claramente, la integración de VUCEs a nivel supranacional implica desafíos distintos que los asociados a una VUCE nacional.

Desde el aspecto normativo, el primer desafío está en dotar de sustento legal al intercambio de información digital entre las dos ventanillas. Para que los países puedan interoperar sus VUCEs, se requiere que cuenten con un instrumento normativo apropiado que brinde asidero jurídico al intercambio y transmisión de la información entre ellos. Asimismo, es necesario definir, a nivel normativo, el tratamiento que se le dará a la información, el manejo de ésta y los temas relativos a la seguridad y confidencialidad de la misma.

Desde el aspecto tecnológico, existen aspectos fundamentales a decidir, pero al igual que al nivel nacional, la dificultad está en el liderazgo y la coordinación, y no necesariamente en el despliegue de la tecnología. Se requiere agregar como un módulo de servicios el de interoperabilidad, que permita la comunicación entre las VUCEs. Desde luego, es importante que todas las VUCEs nacionales que se interconecten ocupen el mismo protocolo de comunicación. La interoperación puede lograrse de dos maneras distintas, (a) de manera bilateral entre el país de origen y el de destino (conexión punto-a-punto), o bien (b) de manera centralizada regionalmente, con una VUCE supranacional que conecte a todas la de la región (conexión vía un hub).

Cada una de estas opciones a su vez implica desafíos distintos. La conexión descentralizada de manera bilateral (VUCE-VUCE) exige acuerdos y protocolos de entendimiento entre los países, y podría ser necesario hacer tantos como pares de países aspiren a conectarse. La conexión centralizada en un “hub” elimina la necesidad de múltiples acuerdos entre países o entre grupos de éstos, pues cada uno se comunicaría con la VUCE regional, y no con otros países de manera directa. Sin embargo, esto enfrenta la dificultad del estatus jurídico de la VUCE regional, y la forma de operarla y financiarla. Esta alternativa también podría resultar más costosa de construir y administrar.

La armonización de datos aparece nuevamente como el aspecto de mayor complejidad. Si unificar un criterio entre agencias nacionales resulta difícil, converger entre varios países ha probado ser muy complejo. En este proceso los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) invirtieron varios años analizando formatos para estandarizar a nivel regional los certificados a intercambiar (Ver Cuadro 6 con los principales retos para los países de ASEAN).

Cuadro 6: Experiencias de Interoperabilidad. Desafíos enfrentados por los países de ASEAN

Los desafíos más importantes que enfrentaron los países de ASEAN en el proyecto de interoperabilidad de las VUCEs incluyen:

- Lograr consenso en la toma de decisiones cuando hay tantos actores involucrados.
- Armonizar grandes cantidades de datos.
- Restricciones financieras.
- Marcos legales efectivos a nivel nacional y regional.

Considerando esta valiosa experiencia, los países de la región agrupados en la RedVUCE, han tomado conciencia de la necesidad de anticiparse a un futuro de interconexión de VUCEs, y de la importancia de utilizar códigos, sintaxis, y semántica común, idealmente utilizando como referencia los estándares internacionales. Similar al caso de una ventanilla única nacional, en la cual es necesario que varias agencias interoperen, la solución pragmática de permitir que cada VUCE trabaje en su lenguaje, y que el módulo de interoperabilidad se encargue de transformar los datos al lenguaje de la VUCE receptora, ha cobrado fuerza en la región.

La interoperabilidad de las VUCEs es un proceso sumamente complejo, y se puede aprender de la experiencia de ASEAN. Dentro de las lecciones aprendidas destacan: (a) importancia de contar con un coordinador regional, con grupos de trabajo técnicos y legales, y expertos independientes para monitorear los avances; (b) es necesario incorporar actores a nivel nacional quienes inicien alianzas bilaterales para fomentar la colaboración; (c) se necesita visión: es bueno ser ambicioso pero al mismo tiempo hay que ser realista; (d) es fundamental articular y tener claro el marco legal al principio del proceso; y (e) se debe diseñar una arquitectura distributiva que garantice que la información no va a ser retenida centralmente.

5.1 La experiencia de la Alianza del Pacífico

En junio de 2012 en Paranal, Antofagasta, Chile, los Presidentes de Colombia, Chile, México y Perú constituyeron la Alianza del Pacífico como una iniciativa de integración regional que busca liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, y promover la libre circulación de capitales y personas. Con miras a impulsar el logro de estos objetivos, los cuatro países suscribieron el pasado 10 de febrero del 2014, en Cartagena, el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP mediante el cual constituyen una Zona de Libre Comercio entre los cuatro países.

Como parte de las disposiciones acordadas en el marco de dicho Protocolo, los países establecieron importantes e innovadoras disposiciones en materia de Ventanilla Única. En particular, el Protocolo al Acuerdo Marco de la AP establece que *“las Partes implementarán y potenciarán sus Ventanillas Únicas de Comercio Exterior para la agilización y facilitación del*

comercio, y deberán garantizar la interoperabilidad entre estas, a fin de intercambiar información que agilice el comercio y permita a las Partes, entre otras, verificar la información de las operaciones de comercio exterior realizadas”.

El acuerdo estipula que las VUCE serán el único canal de interoperabilidad para los documentos o información que se generen entre las Partes. Asimismo, establecen importantes lineamientos para asegurar la interoperabilidad, en particular:

- (a) la interoperabilidad de las VUCE deberá asegurar la disponibilidad de la información de los documentos de acuerdo con las condiciones de operación que fijen las Partes;
- (b) la VUCE de cada Parte deberá intercambiar información con los sistemas de comercio exterior que correspondan en su territorio, para facilitar el ingreso o salida de las mercancías;
- (c) las VUCE deberán contar con esquemas informáticos que permitan la transferencia de información de manera electrónica entre las Partes;
- (d) cuando las exportaciones de una Parte se tramiten a través de la VUCE, las Partes en destino, no solicitarán los documentos físicos que soportan la operación de comercio exterior, y
- (e) la interoperabilidad de las VUCE se realizará progresivamente.

En el marco de los trabajos de la AP, estos países han conformado un grupo de trabajo que ha establecido los lineamientos para avanzar hacia la interoperabilidad, teniendo en cuenta experiencias y buenas prácticas a nivel internacional. En particular, se ha acordado iniciar la interoperabilidad con el certificado fitosanitario, para posteriormente incorporar el zoo sanitario y el de origen. El grupo de trabajo es además responsable de coordinar el desarrollo de las actividades de cada dimensión de la interoperabilidad y de velar por el cumplimiento de la implementación y de la operación de las iniciativas que se definan.

Este acuerdo constituye no sólo el asidero jurídico necesario para que los países miembros puedan avanzar en la interoperabilidad, sino que además contiene las disposiciones más específicas en esta materia a la fecha contenidas en un acuerdo comercial en la región. Es por ello que su implementación representa una gran oportunidad para sentar las bases para lo que pudiera ser una primera experiencia que podría dar lugar a que otros países de la región puedan integrarse sucesivamente, y avanzar hacia un esquema que facilite el comercio y la integración a nivel de toda la región o por lo menos, una buena parte de ella en términos comerciales.

5.2 La Red Interamericana de Ventanillas Únicas (RedVUCE) y su plan de acción

En Octubre de 2011, un grupo de países de la región creó la Red Interamericana de Ventanillas Únicas (RedVUCE), y solicitó al BID que apoyara la iniciativa. Con el objetivo de intercambiar experiencias y diseminar las buenas prácticas, la RedVUCE quedó constituida y se ha consolidado como un espacio relevante de intercambio de información. A la fecha, la RedVUCE se ha reunido en seis ocasiones.²⁶

Como ya se mencionó anteriormente avanzar hacia la interoperabilidad requiere de un asidero jurídico específico que lo sustente y es claro, como hemos visto con el ejemplo de la Alianza del Pacífico, que éste podría darse dentro del articulado de un Tratado de Libre Comercio (TLC), o bien por medio de Memorándums de Entendimiento entre los países.²⁷ Ello implica que a nivel regional (hemisférico) aún se requiere de este elemento normativo para lo que pudiera concebirse como un proyecto de VUCE de alcance regional. Por otro lado, existen en la región más de 60 acuerdos comerciales sub-regionales, algunos de los cuales sí cuentan con las disposiciones normativas necesarias para brindar un marco normativo a la interoperabilidad de las VUCE.

Es importante que los países que vayan a interoperar tengan en común ciertas características, a saber: que cuenten con VUCEs operativas, que tengan en vigencia marcos normativos adecuados, que cuenten con interoperabilidad local electrónica, y que hayan reglamentado e implementado la firma electrónica o digital. Además de cumplir estos requisitos a nivel doméstico, deberán identificarse brechas legales en cada país para avanzar hacia la interoperabilidad supranacional, en particular brechas en materia de validez y eficacia de los mensajes de datos, la protección de los mismos, y la confidencialidad de la información. Adicionalmente, los países deberán adherirse a estándares internacionales, como la Recomendación 35 de la CEFACT/ONU y el Modelo de Datos de la OMA, la cual permitiría promover la estandarización.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de la RedVUCE, los países han avanzado intercambiando información, buenas prácticas y esfuerzos de lo que algunos países están haciendo en el marco de esquemas de integración sub-regionales, como es el caso de los países de la AP. Para ellos, se ha venido trabajando asimismo en un mapeo de procesos vinculados al certificado fitosanitario, utilizando como base los estándares internacionales de la CEFACT/ONU.

²⁶ La RedVUCE se reunió por primera vez en Washington DC, en octubre 2011. Posteriormente hubo reuniones en San José, Costa Rica (setiembre 2012); El Salvador (mayo 2013); Santiago, Chile (diciembre 2013), Cartagena, Colombia (mayo 2014), Cusco, Perú (diciembre 2014). La próxima reunión de la RedVUCE se llevará a cabo en Brasilia, Brasil en mayo 2015.

²⁷ En Asia, en particular en la VUCE de ASEAN, los países han firmado Memorándums de Entendimiento para acordar los aspectos normativos necesarios para la interoperabilidad.

En materia de arquitectura tecnológica, los miembros de la RedVUCE acordaron que el proyecto piloto se desarrolle como una conexión punto a punto. Lo anterior requiere que cada país participante tenga su VUCE operativa, que cuente con una interfaz de comunicación que siga los estándares definidos como parte de la interoperabilidad y que aplique los protocolos de comunicación y seguridad que deberán acordarse entre los países.²⁸ Aunque la alternativa de “hub” regional no ha sido descartada, esta se vislumbra como una segunda fase, una vez que los países hayan avanzado con un primer intercambio.

Entre los acuerdos en torno al proyecto piloto alcanzados en la RedVUCE vale la pena mencionar:

- i) Necesidad de involucrar al sector privado desde el comienzo del proceso de diseño.
- ii) Necesidad de coordinación a nivel nacional que asegure la participación de las agencias y autoridades competentes en cada tema.
- iii) La interoperabilidad debe darse directamente entre las VUCEs, y no a nivel de agencias nacionales específicas.
- iv) Iniciar el proceso limitándose a unos pocos certificados, en particular los de origen y los fitosanitarios y/o zoosanitarios.

Conscientes del desafío en torno al proceso de armonización de datos, los países han reafirmado la necesidad de converger hacia estándares internacionales dentro del marco de la RedVUCE.

En este sentido, es importante señalar que la opción de avanzar hacia una estandarización maximalista, que cubra el universo de los datos contenidos en los certificados y permita la normalización, implica un desafío de gran magnitud. Sin embargo, es posible avanzar de manera más expedita a través de la identificación de elementos comunes mínimos contenidos en los certificados de los países (sin necesidad por ejemplo de estandarizar todo el documento).

La RedVUCE ha demostrado el enorme valor que implica el intercambio de experiencias y buenas prácticas a nivel regional. De hecho, de no existir la RedVUCE como mecanismo de “networking”, habría sido difícil alcanzar los avances logrados, en particular en lo que se refiere a: a) la toma de conciencia del valor de las VUCEs como mecanismo de facilitación comercial, b) el intercambio de experiencias acumulada en los países que han desarrollado sus VUCEs, y; c) la posibilidad de unir las VUCEs nacionales en un mecanismo de facilitación regional.

²⁸ Los países en la RedVUCE acordaron como objetivo ajustarse a los estándares internacionales ya existentes en materia de protocolos de seguridad y de intercambio de información de forma de maximizar las posibilidades de interoperar entre más países, incluso fuera de la región.

6. Próximos pasos: la incorporación del sector privado

A medida que las VUCEs van concretándose, y el modelo se valida a ojos del gobierno y los usuarios, comienzan a surgir de manera natural proyectos para expandir su alcance. Dos dimensiones surgen de inmediato entre los posibles pasos a seguir.

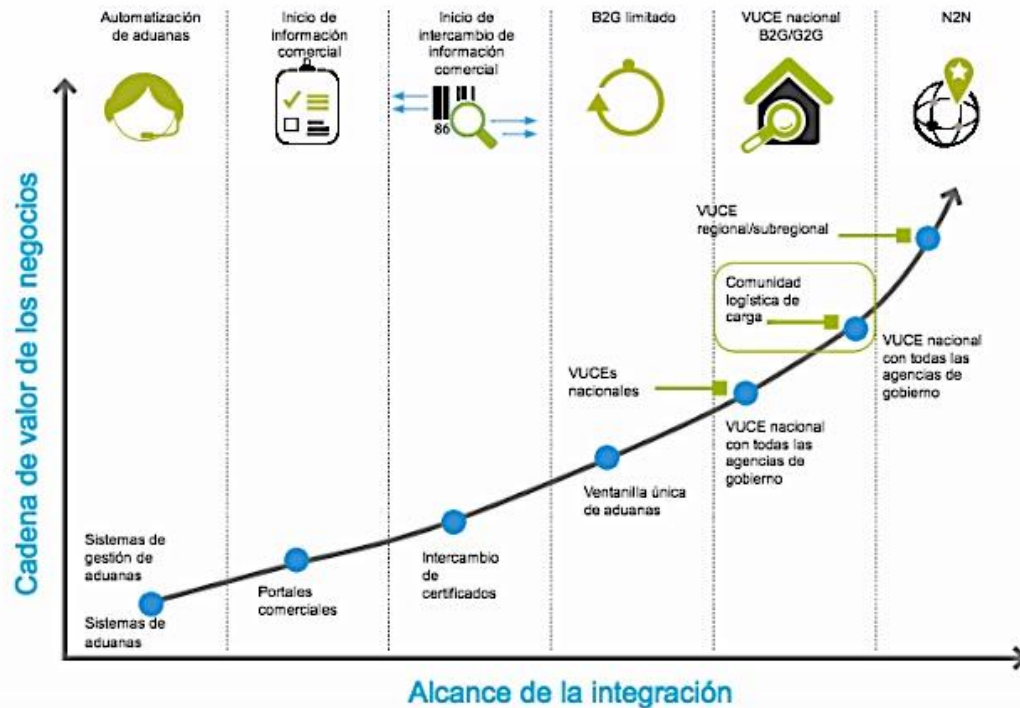
Primero, casi desde el inicio de los desarrollos de VUCEs, el sector privado en varios países de modo espontáneo solicita espacio para conectarse de alguna forma al ambiente digital de la VUCE. Evidentemente, la posibilidad de tener a su público objetivo participando en un sistema auto contenido, y de utilizar la VUCE como canal de venta y provisión de servicios resulta muy atractivo. Bancos, compañías de seguros, empresas consultoras, agencias de servicios de intermediación, transportistas, navieras, servicios de courier, servicios aéreos de carga, almacenistas, y todo el ecosistema de actores privados en torno al comercio transfronterizo vislumbran el potencial de mercado y las ganancias de eficiencia que la VUCE les ofrece.

De hecho, los sistemas de ventanilla más maduros, una vez que logran cubrir el universo de trámites y agencias públicas, evolucionan hacia la incorporación del sector privado. Esto, además de agregar valor a la oferta de servicio de la VUCE para con sus usuarios, permite generar ingresos para la plataforma.

Segundo, la VUCE en una etapa inicial, es una ventanilla documental, que sólo cubre los procesos de autorizaciones previos al movimiento de la carga. Una vez madura, la ventanilla debe tener plena capacidad de procesamiento, manejo y monitoreo en tiempo real de toda la cadena de autorizaciones de la etapa documental.

Como una evolución natural, los usuarios solicitan en paralelo la creación o vinculación (según sea el caso) de una ventanilla de carga que entregue los mismos servicios pero asociados a la carga física. Es decir, un mecanismo que permita al comerciante, una vez cubierta la etapa documental de trámites, continuar la etapa posterior en una ventanilla única, donde la carga se mueve entre los centros productivos, los centros de despacho, y los de distribución.

Figura 3: Evolución de las VUCE



Con el objetivo de graficar lo anterior, imaginemos una operación de exportación. El exportador y su agente de aduana han realizado todos los trámites, permisos y documentos exigidos por las autoridades respectivas del sector para la exportación de su producto. Todos esos trámites han sido procesados y ejecutados completamente en la VUCE, en un ambiente digital, con plena transparencia, predictibilidad y con capacidad de monitorear el estado de evolución de cada trámite. Sin embargo, una vez concluida la etapa documental, el exportador debe manejarse de regreso en un mundo de documentos de transporte (todos impresos), movimiento de carga al puerto, agenda de inspecciones, reserva y procesos con la naviera, etc.

Todas estas operaciones en torno al transporte y despacho de carga son susceptibles de ser digitalizadas en una ventanilla única que preste servicios de logística asociados a la carga real. Estas ventanillas de carga tienen el nombre genérico de “Sistemas de Comunidad de Carga” (SCC), y vienen a complementar, en el ambiente físico, los servicios de la VUCE en el ambiente digital. Estos sistemas han sido utilizados ampliamente por ejemplo en Europa y Estados Unidos. Los países más avanzados en sus ventanillas únicas de comercio - como por ejemplo Singapur y otros países asiáticos - han desarrollado en una ventanilla documental (la VUCE) y una ventanilla de carga (el SCC) como pilares centrales de su estrategia de competitividad.

Este debería ser el siguiente paso natural en el caso de los países de ALC. El desafío principal es que estas dos ventanillas abarcan mundos muy diferentes, en relación con los procesos, actores, y características. La diferencia fundamental está en que a diferencia de la VUCE, donde todos los agentes son públicos (excepto que se ofrezcan servicios por parte de privados como agregación de valor), la comunidad de carga contiene principalmente agentes privados: las empresas transportistas, los almacenes, los operadores portuarios, las navieras, etc. Tres agencias públicas participan activamente en la SCC, la aduana y otras agencias presentes en la zona primaria de los puertos (pero todas ellas cubiertas ya dentro de la VUCE); la autoridad de transporte, y la policía. El resto en su mayoría son agentes privados, y son especialmente sus transacciones las que deberían quedar cubiertas por la ventanilla de carga.

La integración entre la Ventanillas Únicas nacionales y los Sistemas de Comunidad de Carga pueden crear beneficios óptimos para todos los actores involucrados, automatizando los procesos y facilitando el intercambio electrónico de toda la información requerida a lo largo de la cadena del comercio exterior. Tal y como lo ha venido proponiendo el sector privado en los países que han avanzado más en esta dirección (por ejemplo en Europa), esta integración comprende tanto a la comunidad involucrada en el transporte marítimo y aéreo de mercancías, como a los actores del gobierno, las cuales se pueden integrar a través de un “gateway”²⁹

Figura 4. “Gateway” hacia una Ventanilla Única extendida



²⁹ European Port Community Systems Association. White Paper “The Role of Port Community Systems in the development of the Single Window”, Junio 2011.

Como puede apreciarse en la Figura 4, el SCC colecta toda la información relacionada con los manifiestos y declaraciones de carga, tanto de exportación como de importación y es enviada, una sola vez a la Aduana, a la autoridad portuaria o aeroportuaria y a cualquier otra agencia gubernamental que así lo requiera. A su vez, de la misma manera, las agencias de gobierno envían sus respuestas (aprobaciones, rechazos u otros) por la misma vía a los integrantes de la comunidad de carga. Al mismo tiempo, la comunidad privada puede reutilizar la información ya almacenada en el SCC para propósitos de negocios entre los privados, tales como información sobre las navieras, sobre llegada y salida de su carga, cotizaciones y reservas, etc. Esto asegura la integridad de la información, no sólo entre las agencias gubernamentales, sino también entre éstos y el sector privado, y entre las empresas.

Ambas ventanillas, la documental y la de carga, responden a una misma lógica y pueden desarrollarse de manera independiente (y en cualquier orden), en paralelo o por etapas y con miras a lograr una integración entre las mismas.

7. Conclusiones

El crecimiento en el comercio, el avance hacia la integración en cadenas globales de valor y la creciente complejidad asociada a la implementación de una red de más de 60 acuerdos comerciales, hacen necesario que la región avance en generar procesos de comercio exterior con mayor agilidad, transparencia y eficiencia. Con esto en mente, la región ha comenzado a aplicar extensamente el concepto de la VUCE, como instrumento de facilitación del comercio y mecanismo de relacionamiento entre los distintos agentes privados y las agencias públicas, y para la coordinación de las agencias públicas entre sí.

Las VUCE electrónicas se presentan como un mecanismo ideal para entregar, procesar y transmitir los múltiples documentos vinculados a las operaciones de comercio exterior. La mayoría de los países de la región así lo han reconocido y varios cuentan ya con VUCEs operativas, o en etapa de construcción. Más aun, varios países cuyas ventanillas han llegado ya a un nivel de maduración avanzado, han comenzado a diseñar proyectos que expandan las funcionalidades de las VUCEs al mundo logístico, con el desarrollo de Sistemas de Comunidad de Carga.

La RedVUCE se creó tomando en consideración las dificultades en torno a estos proyectos y ha servido como foro de intercambio de experiencias, y como mecanismo de coordinación regional. La RedVUCE ha creado las condiciones para un diálogo con respecto al interés de varios países de generar un mecanismo de VUCE regional, que permita el intercambio transfronterizo de la información y datos procesados por las VUCEs nacionales. Ante los enormes desafíos que esto implica, la RedVUCE ha adoptado recomendaciones en torno a la implementación de un

proyecto piloto que pueda servir de guía para un proceso más masivo de interconexión en la región.

Bibliografía

Anaya, J. (2010). “Avances y Aspectos Críticos de la Ventanilla Única de Comercio Exterior: La Experiencia de México”, Secretaría de Economía de México.

Banco Mundial (2015). Reporte Doing Business 2015.

<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>

Benjelloun, R. (2013). SW Connectivity: Some lessons learned from ASEAN, Nathan Associates Inc. Presentación en la V Reunión de la RedVUCE en Chile en 2013.

Carballo J, G. Schaur , C. Volpe (2014). *The Border Labyrinth: Information Technologies and Trade in the Presence of Multiple Agencies*. Reporte especial para Integración y Comercio. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC

Centro de Comercio Internacional (2013). WTO Trade Facilitation Agreement: A Business Guide for Developing Countries, Ginebra.

Deloitte (2009). “Estudio de Integración de Procesos de Comercio Exterior”, preparado a solicitud del Ministerio de Economía de Chile, Setiembre 2009.

Djankov S., C. Freund, C. Pham (2007). “Trading on Time”, Banco Mundial, Washington, D.C.

Elorza, J.C. (2012). “Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina”, CAF, 2012.

ESCWA (2011). “Key Factors in Establishing Single Windows for Handling Import/Export Procedures and Formalities”, Naciones Unidas, Nueva York.

Foro Económico Mundial (2013). Enabling Trade – Valuing Growth Opportunities.
<http://www.weforum.org/reports/enabling-trade-valuing-growth-opportunities>

Foro Económico Mundial (2014). The Global Enabling Trade Report 2014.
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2014.pdf

Foro Económico Mundial (2015) Enabling Trade: Catalysing Trade Facilitation Agreement Implementation in Brazil.
http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_EnablingTrade_Brazil_Report2015.pdf

Foro Económico Mundial (2015) Enabling Trade: Increasing the Potential of Trade Reforms. http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_EnablingTrade_Report2015.pdf

Georgia Tech, Trade Innovation and Productivity Center (2011). “Estudio de Procesos de Exportación e Importación en Ventanilla Única”, Octubre, 2011. <http://tip.gatech.edu/es/proyectos/ventanillaunica>

Guasch, J. L. (2011). “Logistics as a Driver for Competitiveness in Latin America and the Caribbean”, Banco Mundial, Octubre 2011.

Hummels, D. and G. Schaur (2012). *Time as a Trade Barrier*. NBER Documento de Trabajo 17758, Enero, 2012 <http://www.nber.org/papers/w17758>.

Libby, M. (2011) “Simplificación de trámites para promover la competitividad. Ventanillas únicas y otros instrumentos que mejoran el clima de negocios en los países”. Documento de debate IDB-DP-192. Banco Interamericano de Desarrollo.

Minutas de la VI Reunión de RedVUCE en Colombia. Mayo de 2014.

Minutas de la VII Reunión de RedVUCE en Perú. Diciembre de 2014.

Moisé, E., T. Orliac and P. Minor (2011), “Trade Facilitation Indicators: The Impact on Trade Costs”, *OCDE Documentos de Trabajo*, No. 118, OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6nk654hmr-en>

Moisé, E. and S. Sorescu (2013), “Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade”, *OECD Documentos de Trabajo*, No. 144, OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4bw6kg6ws2-en>

Neufeld, N. (2014). “Trade Facilitation Provisions in Regional Trade Agreements - Traits and Trends”, Documento de Trabajo ERSD-2014-01, Organización Mundial del Comercio, Ginebra.

Ollison M., I. Bilotserkivska, R. Murillo (2014). “Implementing trade single windows in Singapore, Colombia and Azerbaijan”, Reporte Doing Business del Banco Mundial, Washington DC.

Organización Mundial de Aduanas (2012). Como Construir un Entorno de Ventanilla Única, Bruselas.

Organización Mundial del Comercio (2013) Acuerdo Sobre Facilitación de Comercio, Geneva.
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

Perú Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2015). Ventanilla Única de Comercio Exterior.
<https://www.vuce.gob.pe/index2.html>

Recomendación No.33, El Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, (CEFACT/ONU), Ginebra, 2005.

Recomendación No.34, El Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, (CEFACT/ONU), Ginebra, 2010.

Recomendación No.35, El Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, (CEFACT/ONU), Ginebra, 2010.

SICEXChile Noticias (2015). Chile ya cuenta con una ventanilla de comercio exterior: SICEX.
<https://www.sicexchile.cl/portal/web/sicex/noticias>