



Simplificación de trámites para promover la competitividad

Ventanillas únicas y otros
instrumentos que mejoran el
clima de negocios en los países

Margarita Libby

Banco
Interamericano de
Desarrollo

División de Mercados
de Capital e
Instituciones
Financieras del Sector
de Capacidad
Institucional y
Finanzas

DOCUMENTO DE DEBATE

IDB-DP-192

Noviembre 2011

Simplificación de trámites para promover la competitividad

Ventanillas únicas y otros instrumentos que
mejoran el clima de negocios en los países

Margarita Libby



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Simplificación de trámites para promover la competitividad

Ventanillas únicas y otros instrumentos que mejoran el clima de negocios en los países

Margarita H. Libby

Presentado en el V Foro de Competitividad de las Américas para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Compete Caribbean

Santo Domingo, Republica Dominicana, 5–7 de Octubre, 2011

Resumen*

La evolución de las ventanillas únicas –como por ejemplo las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE)– hacia un esquema virtual será el parámetro de este estudio, precisamente, porque todas las recomendaciones de los organismos internacionales promueven este esquema, que es sin duda el más exitoso. En la *Introducción* se mostrara el marco general de la facilitación del comercio y cómo las VUCE se han convertido en el disparador de una nueva percepción de cohesión en el país, en su búsqueda por brindar facilitación e impactar en los índices de competitividad. Luego, en el *Diagnóstico* se mostrara las VUCE en ciertos países de las Américas que empiezan, o han dado pasos firmes en el tema, como el caso de Costa Rica, Colombia, México y Chile. Adicionalmente, se realizará una descripción de lo sucedido en foros del Sistema Económico para América Latina (SELA) y lo que se ha avanzado actualmente en relación con el año 2010. Sobre la misma base, se mencionarán algunas *Condiciones Necesarias para Establecer una VUCE*, con la comprensión de que no hay un solo esquema a implementar, sino que cada gobierno debe elegir qué modelo seguir, de acuerdo a su estructura y avances tecnológicos. Se realizarán acercamientos a lo que han sido las experiencias de ciertos países, y cómo han estructurado sus ventanillas en términos legales, y la cantidad de entidades que están trabajando en ellas, y cómo intercambian la información. En este punto, se otorgará estratégica importancia al tema de la firma digital, el pago electrónico y la certificación de origen. Finalmente las *Conclusiones y Recomendaciones* servirán de punto de partida para la discusión.

* Este documento cuenta con los aportes editoriales de Emilia Ghelfi.

¹ Las ventanillas concentran los trámites previos a una operación aduanera. La diferencia esencial entre un trámite y una operación aduanera es que la segunda da como resultado un destino definitivo de la mercancía fuera de la

Simplificación de Trámites para promover la Competitividad – Margarita Libby – Página 2

Índice

Introducción	4
Diagnóstico	6
Consideraciones para Establecer una VUCE	13
Lecciones Aprendidas.....	23
Próximos Pasos.....	23
Servicios que ofrecería la VUCE del futuro.....	23
Conclusiones.....	25
Recomendaciones	26
Siglas y Acrónimos	27
Bibliografía.....	28
Fuentes de Consulta	29

Introducción

El propósito de esta investigación es elaborar un estudio de mejores prácticas en “Simplificación de trámites para promover la competitividad: Ventanillas únicas y otros instrumentos que mejoran el clima de negocios en los países”, que pueda discutirse y significar un aporte en el marco del V Foro de Competitividad de las Américas.

En los últimos años, los más importantes organismos internacionales que promueven el comercio internacional, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT) con sus recomendaciones 33, 34, 35, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), e innumerables entidades privadas, urgen el tema de la simplificación de trámites aduaneros y paraduaneros como un paso indispensable para que los países puedan ser competitivos. Cuando estos organismos mencionan simplificación de trámites, se refieren por ejemplo aquellos para la obtención de permisos de importación de productos con requisitos sanitarios o aprobaciones de inspecciones en puerto, entre otros.

Antes de entrar en la materia, es necesario tener en claro algunas definiciones cuya mención se repetirá en muchas ocasiones a lo largo de la investigación.

- **VUCE:** Es “una herramienta que permite la entrega de información estandarizada a una única entidad para el cumplimiento de todos los requerimientos relacionados con la importación, exportación y tránsito aduanero. Si la información es electrónica, entonces los datos deben ser enviados una única vez”.
- **Trámites Aduaneros:** Diligencias que se realizan ante la Aduana en relación con la mercancía para su movilización, tratamiento temporal o su despacho definitivo. Estas diligencias son llevadas a cabo por el propio interesado o un tercero en representación suya.
- **Trámites Paraduaneros:** Diligencias que se realizan ante entidades no aduaneras, pero que participan, por un mandato legal específico, en el control de la mercancía para su movilización, tratamiento temporal o su despacho definitivo. Estas diligencias son llevadas a cabo por el propio interesado o un tercero en representación suya.
- **Tránsito Aduanero:** Es la movilización bajo control aduanero de mercancías dentro del territorio de un país. Pueden mencionarse dos clases: el *tránsito internacional* que se lleva a cabo desde un punto de ingreso hasta uno de salida (frontera a frontera, por ejemplo), y el *tránsito local*, hacia un recinto dentro del territorio de un país, que estará bajo fiscalización permanente de la Aduana. Durante el tránsito, la Aduana no pierde el control de la mercancía en el trayecto.

- **Operaciones Aduaneras:** Las que se realizan con el propósito de dar una destinación definitiva. En ellas, la Aduana pierde el control de la mercancía al finalizar la operación.
- **Operaciones de Comercio Internacional:** Las que se realizan entre dos o más actores de al menos dos territorios (países) diferentes, en los que las partes interesadas generan sobre la mercancía que negocian entre sí obligaciones de entrega, pago y transporte, entre otras.

La facilitación del comercio incluye al menos la simplificación de procedimientos en Aduanas, la armonización de estándares de uso técnico, como los de etiquetado y unidad de peso y medida, así como regulaciones entre regiones, como las sanitarias. En un sentido más amplio, la facilitación en comercio incluye, adicionalmente, la automatización de Aduanas, las mejoras en puertos y carreteras, y otros mecanismos que reducen el precio efectivo de las operaciones aduaneras¹ y de comercio².

Existen estándares de medición de la competitividad en diversos instrumentos, en los que el referente incluye cantidad de documentos exigidos, costos, y tiempo en que se realizan esos trámites, según una visión de simplificación de trámites que toma en consideración, también, la implementación de una cultura de administración de riesgo y de transparencia. La administración o gestión de riesgo es lo que permite a las entidades, con una base científica en ciertos criterios y probabilidades, no ejercer control físico sobre todas las mercancías, liberando el flujo del despacho y administrando mejor sus recursos humanos.

De estos “remedios” a la falta de competitividad, se presenta la VUCE como una figura dinámica en la que la afinidad instrumental, procedimental y ejecutora, llevada a cabo con eficacia y eficiencia, marca una diferencia positiva en la competitividad del país.

Las VUCE tuvieron su nuevo impulso cuando se emitió la Recomendación N° 33 de la UN/CEFACT, del año 2005, que propone a los gobiernos su implementación. Esta recomendación sugiere a los gobiernos y comerciantes el establecimiento de una “ventanilla única”, a través de la cual la información o documentos relacionados con transacciones comerciales habrán de introducirse una sola vez y en un solo lugar con el fin de dar cumplimiento a todos los requerimientos de importación, exportación, y los relacionados con el tránsito de bienes. En dicha recomendación se indica la forma en la que las autoridades y organismos que participan en la “ventanilla única” pueden coordinar sus inspecciones y controles, y facilitar los medios de pago de aranceles, impuestos y derechos, con lo cual se

¹ Las ventanillas concentran los trámites previos a una operación aduanera. La diferencia esencial entre un trámite y una operación aduanera es que la segunda da como resultado un destino definitivo de la mercancía fuera de la custodia de la aduana.

² Hertel, T., Mcdougall, R. y Itakura, K. 2001. “GTAP Model Version 6.0”. GTAP Resource #576. Center for Global Trade Analysis, Purdue University.

aumenta la eficiencia y se reducen los gastos generales de administración relacionados con el comercio internacional. Esta recomendación se basa en las prácticas óptimas internacionales para la creación y operación de una “ventanilla única” y en ella se destaca la importancia de utilizar las normas internacionales existentes para el intercambio de datos y documentos electrónicos promovidas por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE, www.unece.org/trade) y otras organizaciones.

A inicios de los años 90 se empezaron a diseñar las VUCE en diferentes países, primero como un apoyo a las exportaciones para concentrar los trámites en un solo recinto. Luego, con el avance tecnológico, las modernas estructuras de ventanillas únicas virtuales son la meta de todo Gobierno que quiera dar el “salto de competitividad” para ser percibido como un Estado moderno, seguro, ágil y transparente para realizar negocios y atraer inversiones. Un ejemplo de esto es que, con la creación de la VUCE en México, la Secretaría de Economía de ese país proyecta que se escale del lugar 60 al lugar 20 en el subíndice de Comercio Transfronterizo del informe que anualmente publica el BM, denominado *Doing Business*³.

Las expectativas de los países con la implementación de las VUCE son muchas; el trabajo de su implementación requiere tecnología, metodología y una gobernanza que, jurídicamente respaldada, pueda conciliar los intereses dentro y fuera del Gobierno con todos los usuarios. Asimismo, requiere que se convierta en un pilar indispensable políticamente para la facilitación y la competitividad. Algunos beneficios que reportan los países con la implementación de sus VUCE son⁴:

- Simplificación de trámites
- Reducción de tiempos en la obtención de permisos y licencias
- Transparencia en la interacción de los actores públicos y privados (trazabilidad)
- Reducción en los costos de movilización de sus tramitadores de institución en institución
- Reducción en los costos de papelería y en las certificaciones
- Economías de escala en la inversión y mantenimiento tecnológico
- Controles estadísticos para decisiones comerciales públicas y privadas
- Transparencia y seguridad financiera con la utilización del pago electrónico

³ <http://www.impulsopanama.gob.pa/adjudican-contrato-para-ventanilla-unica-de-comercio-exterior-en-mexico.html>.

⁴ La simplificación de trámites en muchos países ha tomado la forma de mandato legal (una ley de protección del exceso de trámites, por ejemplo), en donde se prevé que una institución gubernamental no puede exigir a un ciudadano una certificación que emite otra institución gubernamental, sino que tiene que buscarla ella misma dentro del sistema, por ejemplo, no se puede pedir una certificación de encontrarse al día con el pago de impuestos a la renta para hacer un trámite de inscripción de un bien, cuando el mismo Estado posee la información en tiempo real en su base de datos.

Diagnostico

El esquema original de las VUCE, una estructura física donde se agolpaban entidades, si bien solucionó un problema de tiempo al usuario, no solucionó el traslado de documentos físicos. Este esquema está dejando paso a un concepto que opera en países como Costa Rica y Colombia, donde todos los trámites son virtuales. Otros países de la región, como Chile y México, están iniciando su prueba piloto, en agosto y septiembre del 2011, respectivamente.

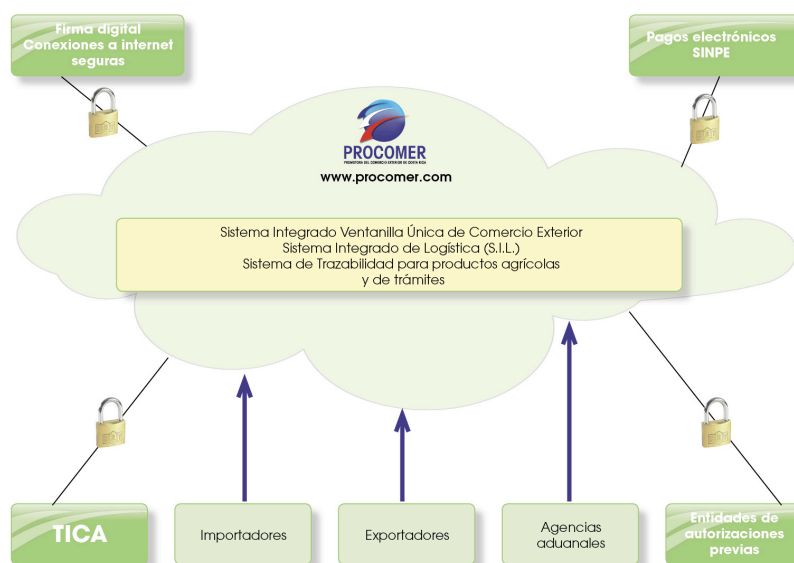
Muchas ventanillas de comercio exterior nacieron, tal como se ha mencionado, para solucionar un asunto de tramitología del despacho en modelos de fomento a las exportaciones, es por eso que intentar describir un modelo estructural es complejo.

Lo que si es posible indicar es que la hay preguntas básicas que debe plantear un país cuando inicia el cambio hacia cualquier modelo:

- ¿Está ese país en condiciones de iniciar un Proyecto de VUCE?
- ¿Qué clase de Ventanilla Única de Comercio Exterior se requiere?
- ¿Quiénes deberían formar parte de la VUCE?
- ¿Cómo se convocara a esas entidades?
- ¿Quién liderara o quien será el facilitador del proyecto?
- ¿Con qué recursos se llevara a cabo y como será sostenible?
- ¿Qué acciones deberán de llevarse a cabo y en qué plazo?
- ¿Qué requisitos, modificaciones o mejoras tecnológicas son requeridas?

También es estratégico establecer que una VUCE en un país con un estructura de exportaciones agroindustriales o agrícolas establecerá prioridades distintas, así como un país con una pobre estructura en comunicaciones o un bajo perfil del usuario en cuanto al manejo tecnológico, también deberá adaptarse. A continuación, se detallan algunos modelos de VUCE que se han estructurado en las Américas. El gráfico 1 de la VUCE de Costa Rica ilustra cómo se ha concebido el esquema de interacción del sistema de acuerdo a usuarios y entidades que autorizan.

Gráfico 1: Sistema integrado de VUCE Costa Rica



Fuente: Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica

El diagrama demuestra la interacción de todos los actores a través de un portal único que distribuye la información y la tramita con validaciones múltiples que finalmente convergen en la operación definitiva seleccionada. Todas las entidades pueden dar trazabilidad en línea; asimismo, el usuario puede saber cuánto tiempo se tomó cada validador en su trámite.

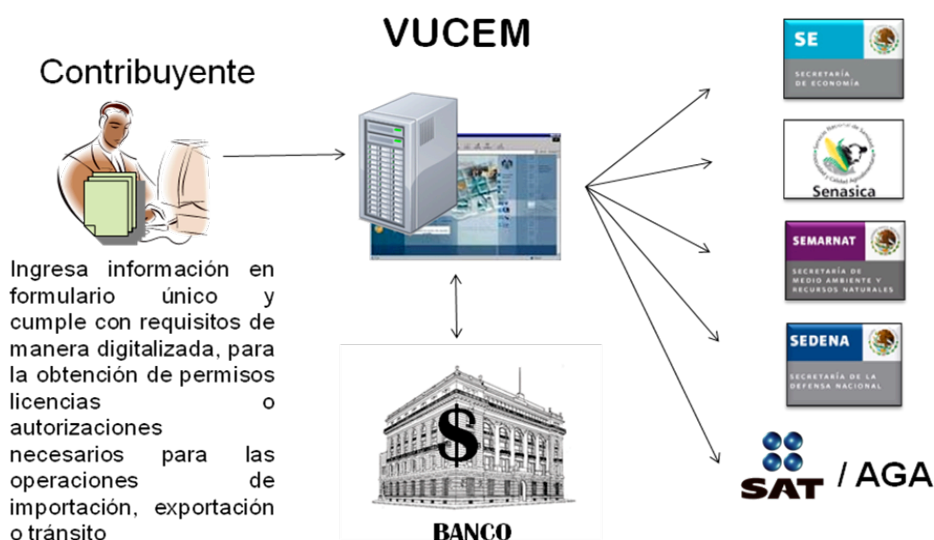
Los recuadros en verde son los cuatro pilares sobre los que descansa la funcionabilidad logística de los Servicios del Comercio Exterior en Costa Rica: uso de la firma digital, pago utilizando el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE), el sistema informático de la Aduana de Costa Rica –la Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA)– y las entidades paraduaneras.

Allí, los intermediarios y los interesados directos –importadores y exportadores– acceden al portal que conecta a tres tipos de sistemas dentro del servidor de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica:

- El sistema de VUCE;
- El sistema integrado de logística que permite a los actores verificar la oferta de empresas que brindan servicios para importar y exportar (transportes, agentes aduaneros, empaque, bodegas, etc.); y
- El sistema de trazabilidad de productos agrícolas.

Los candados representan las transmisiones que encriptan mensajes para que la información sea inviolable. En la VUCE de Costa Rica sólo se transmiten imágenes desde la misma VUCE, central o remota, o desde la máquina de la casa u oficina del exportador; luego hay una aprobación de un funcionario que analiza y valida, transmitiendo a la aduana la autorización. Allí, el usuario no tiene contacto físico alguno con quien autoriza. Esto, por supuesto, ha tenido un impacto importante en el tiempo, el costo y la transparencia, pues ha eliminado cierto nivel de corrupción. Puede verse en el caso de México:

Gráfico 2: Sistema VUCEM México



Fuente: SAT México

En México hay un esquema sencillo que incluye, al igual que en Costa Rica y Colombia, el pago electrónico. La convergencia de las entidades convocadas por mandato de alto nivel es clara en el esquema.

En la columna de la izquierda está el ciudadano o su representante, que interactúa a través de un formulario virtual al que adjunta imágenes digitalizadas que envía al sistema de VUCEM (Ventanilla Única de Comercio Exterior de México). Para ese entonces, ya tuvo que haber realizado el pago en la entidad bancaria. Recibido el archivo, las entidades que otorgan licencias y permisos la verifican y autorizan en la misma plataforma de VUCEM; luego el usuario verifica sus mensajes de aprobación y procede conforme a la autorización, solicitud de corrección o rechazo del trámite.

En los modelos indicados, ninguna entidad parадuana pierde su potestad de control y/o cobro de los servicios que la legislación le permite tasar al usuario. En América Latina existen algunos modelos que promueven dos corrientes distintas de las VUCE: uno que la sitúa dentro de la estructura aduanera, en forma de módulo integrado a sus sistemas informáticos, y otro

que la ubica fuera de la aduana con un concepto de entidad gubernamental independiente, con su propio sistema informático que, si bien interactúa con la aduana, no depende de ella.

Los resultados de los dos modelos son prácticamente idénticos si se comparan en términos de facilitación de exportaciones, y aún es temprano para medir el impacto en las importaciones y los tránsitos en la región.

Dentro de estos dos modelos existen variaciones especialmente en la gobernanza, entendida esta como la forma en la que se administran las decisiones. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, se tiene un Consejo Directivo mixto, público-privado, con una gerencia nombrada por el Consejo. En el caso de México, se tiene una administración que opera por medio de una Comisión Intersectorial pública, donde el sector privado es un invitado cuando hay temas que le competen, con voz, pero sin voto. En ambos casos, las VUCE operan fuera de la aduana. En el caso de República Dominicana, cuyo proceso está iniciándose, la VUCE opera dentro de la Aduana. Las características de ambos modelos se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Tendencias de gobernanza y estructura de las VUCE, 2011

Dentro de la Aduana	Fuera de la Aduana
Gobernanza mixta	Gobernanza mixta
Gobernanza de la Aduana como coordinador	Gobernanza de un solo ente de alto nivel político que coordine
Dependencia de la tecnología de la Aduana	Independencia de la tecnología de la Aduana

Fuente: Elaboración propia

Estas fronteras operativas y de gobernanza generan distintos efectos que podrían relacionarse con la velocidad de la implementación de una VUCE y, por supuesto, la metodología cambia cuando el Estado determina cuál aplicará.

El cuadro siguiente muestra los cuellos de botella encontrados en los dos modelos, y puede observarse que, en algunos casos, se comparte los mismos inconvenientes.

**Cuadro 2: Inconvenientes que comparten
cada uno de los modelos**

Dentro de la Aduana	Fuera de la Aduana
Resistencia a ser coordinadas por la Aduana debido a competencias jerárquicas de las entidades paraduaneras.	Resistencia a ser coordinadas por un ente externo a su competencia.
Diferencia en los intereses y fines de las entidades aduaneras y las paraduaneras ⁵ .	
Resistencia a la entrega de información.	
Resistencia a la simplificación de los procesos con parámetros aduaneros.	Resistencia a la simplificación de procesos.
Análisis de riesgo aplicado a intereses aduaneros.	Falta de aplicación de análisis de riesgo.
Asimetrías tecnológicas entre la Aduana y las plataformas y desarrollos de las paraduaneras.	Asimetrías tecnológicas y problemas de bases de datos y procesos manuales.
Falta de inclusión de los actores privados que participan del despacho y que deben tener plataformas para interactuar.	

Fuente: Elaboración propia

Todas las partes deben comprender que los fines de cada uno de sus controles, si bien son distintos, son capaces de conciliarse para poder definir un solo formulario que agrupe las necesidades de datos para la valoración de la autorización.

Ahora bien, la simplificación requerida de los procesos deviene de un levantamiento de información, de su análisis, y de la posterior aplicación de perfiles de riesgo, utilizando las variables que se determinen de acuerdo a los objetivos e intereses de control de la entidad. De la misma manera, es indispensable la inclusión e interacción de los entes privados, que serán los usuarios, para verificar que la diagramación de los procesos corresponda a la realidad que está operando.

Es un hecho que existe una diferencia entre lo que se diagrama y lo que se lleva a la práctica. Es por esto que la retroalimentación es necesaria y debe ser continua. El sector privado aporta el elemento cotidiano, real, de la línea de fuego y contingencia, y que sabe cuánto necesita la simplificación razonable.

⁵ Entidad no aduanera, pero sí estatal, que participa del proceso de despacho.

Por otra parte, es necesario mencionar que las asimetrías tecnológicas de las instituciones paraguayas, son un inconveniente real y que persiste en todos los países. Precisamente porque en algunas instituciones se usa una base de datos manual, que alimenta la tabla de datos que se intercambia, y que no está actualizada en tiempo real. En muchas ocasiones, se ha insistido en que la cooperación en gestión de riesgo y modernización tecnológica no alcanza con suficiente impacto a las instituciones paraguayas.

Estos son algunos ejemplos. Solo en Costa Rica esta situación genera que se rechacen un 40% de las solicitudes de autorización de importación de algunos productos con controles sanitarios, por el desfase de tiempo entre la autorización en el Ministerio respectivo, y el momento en que se actualizan las tablas de datos para intercambiarlas con la VUCE.

En la República Dominicana, mientras que la Aduana y el Departamento de Drogas y Farmacia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que controla los productos farmacéuticos, acuerdan hacer una autorización sin formulario impreso o virtual, utilizando el chequeo automático del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), de la base de datos que sí está actualizada en tiempo real en esa dependencia, en el mismo Ministerio, en el departamento que controla los alimentos, las bases de datos siguen siendo manuales y hay que iniciar el proceso desde cero. Lo mismo sucede de manera drástica en los Ministerios de Agricultura y Ganadería de muchos países, en los que, sorprendentemente, muchos trámites siguen siendo manuales y consisten en una gran cantidad de papeles.

En resumen, se puede concluir que esas asimetrías deben nivelarse, de lo contrario, la confiabilidad de datos, en un sistema que es seguro, solo lo sería en lo referido a la encriptación, pero no en el tiempo adecuado para responder a una solicitud. Los casos exitosos de VUCE, como el de Costa Rica, Colombia y los que están en proceso en México y Chile, convergen en el trabajo por etapas y en los factores indispensables para poder llevar a cabo con éxito el proyecto.

El modelo Colombiano y el sistema Costarricense difieren en algunas cosas, por ejemplo en la forma en que la Costa Rica acompaña a sus exportadores e importadores, con oficinas en sitios físicos y con cobertura vía web; en Colombia es totalmente virtual. En Costa Rica la participación privada es tal que la presidencia del Consejo nunca ha sido tomada por un ente público y es liderada por privados. En Colombia es un organismo público con comités con privados. Costa Rica esta en su segunda etapa en Ventanilla modernizando el sistema informático, el sistema Colombiano, esta diseñado de una forma moderna desde su creación. En Costa Rica ya la ventanilla ha realizado pruebas de interconexión de datos con Guatemala y Honduras de forma exitosa, es decir va a hacia en un esquema de reconocimientos de datos. Surge, entonces, la pregunta: ¿qué hace que las VUCE avancen? Las respuestas pueden resumirse como sigue:

- El común denominador es la voluntad, por medio de un mandato político, de establecerlas desde el principio con un instrumento que defina la participación de todas las entidades involucradas, su sostenibilidad y su modernización.

- La conciliación de todas las entidades con sus objetivos, sean sanitarios, tributarios, de seguridad o estadísticos es columna fundamental de la VUCE, sin perder el propósito de control de cada una, pero con el foco en la simplificación y la facilitación.
- La posibilidad de dimensionar el crecimiento de los trámites y la capacidad tecnológica para crecer y soportar el alto tránsito de solicitudes.
- La constante comunicación con el sector privado productivo y el sector privado de servicios, atendiendo sus necesidades, sin perder el objetivo de control de las entidades públicas.
- El replanteo periódico de los procesos, para simplificar y mejorar, aprovechando los recursos tecnológicos y las negociaciones comerciales que apoyan el intercambio tecnológico y de información.
- El modo de destinar los recursos iniciales para crear la VUCE, y un adecuado esquema de sostenibilidad a través de un cobro por el uso del sistema.

En una VUCE, por supuesto, la capacitación, la mejora continua y la divulgación son elementos indispensables, pero también lo es la consideración de que, especialmente, en países pequeños, hay usuarios que interactuarán desde una solución física apostada en una aduana o en un recinto oficial.

Esto quiere decir que, para llegar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que exportan e importan, es necesario que se coloquen máquinas que enlacen a estas empresas con el sistema para que, con la correspondiente seguridad de los datos, con su dispositivo o clave, puedan hacer uso de esos módulos especiales de transmisión. Solo en Centroamérica el 89,6 % del comercio intrarregional se lleva a cabo a través de microempresas y un 9,8% por pequeñas y medianas empresas⁶.

La VUCE moderna es un centro de acopio de todos los servicios públicos asociados al comercio exterior, por lo tanto, las certificaciones digitales de formularios como el Certificado de Origen, el Certificado Sanitario, el Certificado de Libre Venta, por citar algunos, deben estar incluidos en el servicio.

Al concentrar la VUCE los servicios paraduaneiros, también se constituye en un centro de información estadística, pero este trabajo debe ir más allá en la cadena de importación y exportación de los países. Es por eso que resulta de vital importancia realizar un análisis de la metodología actual, y replantearla para poder tener un modelo representativo y dinámico de las necesidades del sector y contar con una VUCE que ayude a los sectores y los países a ser más competitivos.

⁶ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. 2006. *Desarrollo de la MIPYME, políticas de apoyo y CAFTA en América Central*. Washington, D. C.: Banco Mundial. p. 5.

Consideraciones para Establecer una VUCE

Por lo general, las VUCE se conforman por etapas, desde la determinación de las entidades que participan hasta su implementación. En el marco de todo el proceso debe procurarse la inclusión de todos los actores como aquellos factores que inciden en la competitividad.

La ilustración siguiente resume las acciones que –se puede considerar– han formado parte del planeamiento y creación de la VUCE. Todo el diagrama se corona con la participación pública y privada, y se sustenta en la divulgación.

La partición del núcleo a su vez se divide en método y este método sin duda alguna debe incluir la reingeniería de procesos integralmente, uso de tecnología, validación legal y gobernanza. Todo, desde el primer momento, implica acciones que se muestran en forma de satélites al lado de cada partición.

Las acciones en los satélites deben adaptarse a las buenas prácticas de un modelo de negocio con alta tecnología, pero con una apropiación de todos los participantes bajo un liderazgo que puede ser protagónico inicialmente, y luego compartido o rotativo.

Todo lo anterior puede funcionar solo si se toma una decisión de altísimo nivel que concentre en un solo recinto –físico, virtual o ambos– todos los trámites asociados al comercio exterior, simplificándolos, pero sin perjudicar el cumplimiento del objetivo de seguridad y control de cada una de las instituciones que lo administran.

Gráfico 3: Estructura base y contenidos para un proyecto de VUCE virtual



Fuente: Elaboración propia

Con lo anterior, debería producirse el efecto de la “iluminación de las esquinas”⁷: este efecto se da cuando todas las dimensiones que tiene un proceso y todos los actores que intervienen son visibles para el usuario, en el mejor ejercicio de transparencia, tanto gubernamental como privada.

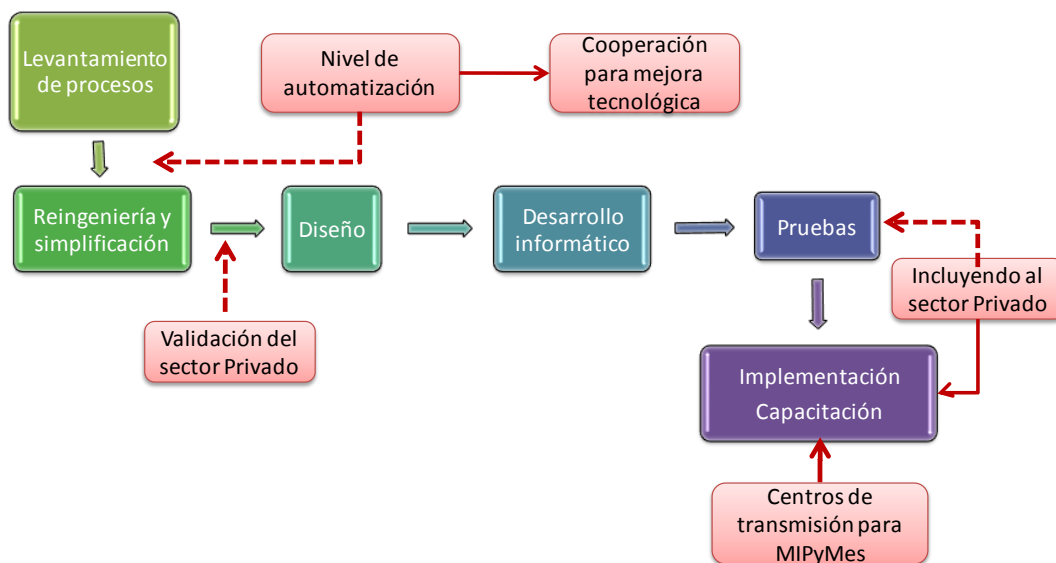
Es preciso establecer, además, que la interconectividad interinstitucional es completamente dependiente de la simetría en tecnología. Por ejemplo, es necesario que esa convergencia tecnológica permita que las entidades generen archivos de tipo XML en un ambiente de seguridad de los datos, entendiéndose por archivos XML el conjunto de especificaciones que permite a empresas de cualquier tamaño realizar transacciones comerciales a través de Internet desde cualquier lugar. Con el uso de un archivo de tipo XML, las compañías cuentan con un método estandarizado para intercambiar mensajes, realizar operaciones, comunicar datos en términos comunes, y definir y registrar procesos operativos. Es muy importante tomarlo en cuenta ya que está comprobado que la asimetría crea costos mayores de implementación y conflictos de confiabilidad.

⁷ Margarita Libby, II Reunión de VUCE Centroamericanas, Costa Rica.

En el gráfico 4 se retoman (utilizando términos equivalentes) las etapas por las cuales han pasado las ventanillas de Colombia y México en su implementación, y que son básicamente las mismas que se están ejecutando en Chile.

Costa Rica por su parte obtuvo de sus propios fondos para hacer su nuevo sistema informático y la nueva reingeniería de proceso, actualmente esta en licitación para el modelaje. La Republica Dominicana desarrolla este proceso a través de una cooperación internacional que se encuentra en proceso de licitación, pero el sistema informático ya se encuentra en una etapa avanzada por la Aduana como diseñador. Queda aun que se sumen más entidades y aun no existe un instrumento político que la soporte.

Gráfico 4: Diagrama con procesos paralelos a las etapas para crear una VUCE



Sensibilización y divulgación de todo el proceso en todas las etapas

Fuente: Elaboración propia

En este ejemplo se puede observar que el modelo tiene seis etapas: levantamiento de procesos, reingeniería y simplificación, diseño, desarrollo informático, pruebas, e implementación y capacitación. El modelo se retroalimenta y ajusta con procesos en rojo que son los momentos lógicos en los que deberían generarse acciones o involucrar los actores. Por ejemplo, si se detecta una debilidad en la plataforma tecnológica, deberá generarse inmediatamente una acción tendente a nivelar la brecha. Adicionalmente, debe concebirse el programa de medios para la divulgación a los sectores involucrados, además de prever en el presupuesto la creación de centros de solución para transmisión de las MIPyMES, ubicados en

lugares donde el acceso tenga seguridad informática y física para los usuarios. El gráfico 5 representa la complejidad de la interacción de los actores que participan y dependen de una VUCE y se basa en la empresa transnacional francesa Axway, que se encuentra desarrollando las VUCE de Hong Kong, Malasia y Tailandia, y cuyo modelo toma como base las recomendaciones 33 y 34 de UN/CEFACT.

Gráfico 5: Interacción de actores que participan en el comercio



Fuente: Tristan Corsi, vicepresidente para América Latina, Axway, conferencia de Viña del Mar, 1 de diciembre del 2010

La ilustración anterior muestra la complejidad de interacción de todos los actores en el comercio exterior, donde cada uno establece sus sistemas de control y datos. Aunque la ilustración resume once actores, en la práctica, es muchas veces posible encontrar más de dieciséis actores directos e indirectos por efecto de los subcontratos de transporte internacional, aseguradores y proveedores logísticos, a los que se suman las entidades de seguridad y sanitarias, que deben contarse por duplicado (país que envía, país que recibe).

Si todos ellos pueden intercambiar los datos pertinentes en un solo ambiente tecnológicamente moderno, seguro y que permita la trazabilidad de la información, todos pueden acelerar los procesos y, asimismo, reducir sus costos de control.

Para establecer cuál es el marco ideal, es necesario indicar que, si bien existe convergencia en un punto de arranque, es decir, la voluntad política para crear una VUCE, las etapas pueden ocurrir en diferentes momentos, de acuerdo con el contexto del país.

Por eso, no es posible definir un solo camino para crear e implementar una VUCE. Pero, imaginando que esto sí fuera posible, en los diferentes esquemas de los casos de éxito se observan algunas similitudes que darán como resultado un marco ideal para saber si un país se encuentra o no en condiciones políticas y tecnológicas de crear una VUCE.

Por supuesto, suponiendo que el cambio en la condición política es una situación de temporalidad o de sensibilización, y la situación tecnológica es un asunto de búsqueda de cooperación reembolsable o no, la promesa de moverse en el ranking de competitividad es probablemente una motivación suficiente para romper cualquier paradigma político que no se encuentre en el extremo.

Esfuerzos recientes de VUCE en las Américas

A principios del 2011, las estadísticas de los estudios del SELA indican el siguiente estado de los desarrollos de las VUCE en sus países miembros.

Cuadro 3: Estado de desarrollo de VUCE en países miembros del SELA

VUCE en desarrollo o mejoras	VUCE en proyecto	No hay datos oficiales
Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Paraguay, Perú y República Dominicana	Argentina, Bolivia, Ecuador, y Uruguay	Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela

Fuente: SELA, 2011.

A partir de la investigación realizada se ha podido determinar que las VUCE que se encuentran en desarrollo, ya desarrolladas o en mejora, con ayuda de organismos internacionales son: Costa Rica, Colombia (ya en funcionamiento), México (que entra en funciones en octubre del 2011), Chile, Guatemala, Honduras, Brasil, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Ecuador que están elaborando la modificación de sus modelos hasta ahora orientados solo en la exportación.

Cuadro 4

País	Año de inicio	Alcance	Modelo	Proyección inclusión importación
Colombia	2004	Importación exportación	Público	Ya está
Costa Rica	1996	Importación Exportación	Público/Privado	Ya está
México*	2009	Importación exportación	Público	2011
Chile*	2007	Importación exportación	Público	2012
República Dominicana	1998 2009	Exportación IMP/EXP	Público/Privado Público	SIVUCEX 2012
Guatemala	1986	Exportación	Privado	Ya está
Nicaragua	1994	Exportación	Público	No hay datos
Honduras	1987	Exportación	Público	Ya está
El Salvador	2000	Exportación	Público	Ya está
Panamá	1985	Exportación	Público	Ya está
Perú	2006	Importación exportación	Público	2012

(*) Se toma del modelo de negocio, VUCE en proceso.

Fuente: Elaboración propia.

Para traer a valor presente todos los esquemas que se han identificado en el cuadro anterior, es importante conocer la evolución en términos de interoperabilidad y seguridad en el intercambio de datos que tienen hoy en día las VUCE.

Cuadro 5: Análisis de interoperabilidad y seguridad de datos de las VUCE

País	Intercambio de datos	VUCE 100% virtual	En el país hay ley de firma digital	VUCE usa firma digital
Colombia	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Costa Rica	SÍ	NO	SÍ	NO
México*	SÍ	NO	NO	NO
Chile*	SÍ	NO	SÍ	No hay datos
República Dominicana*	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Guatemala	Mixto	NO	SÍ	NO
Nicaragua	SÍ	NO	SÍ	NO
Honduras	SÍ	NO	NO	NO
El Salvador	SÍ	NO	SÍ	NO
Panamá	NO (Base datos única)	NO	SÍ	NO
Perú	MIXTO	NO	SÍ	NO

(*)Se toma del modelo de negocio, VUCE en proceso. Fuente: Elaboración propia

El avance en cuestión de firma digital no llega aún a las VUCE; el tema de la seguridad de los datos y del origen de aquellos es de capital importancia para el comercio. Para el tema de certificación de origen digital, por ejemplo, es necesario que esté presente un control de alta calidad informática.

Las bases de datos, por ejemplo, no reposan en la mayoría de los casos en un solo lugar, sino que se intercambian utilizando tablas interfaces, etc. Esto es funcional, pues se puede programar, pero si la inclusión de esos datos no se realiza en un ambiente tecnológicamente seguro, las bases serán permeables y, en adición, la información no será inviolable; en el caso de productos de alto riesgo sanitario, por ejemplo, es sumamente peligroso intercambiarlas.

Uno de los temas que más preocupan, y de los que no se hace una mención puntual en los estudios de caso que presentan los países en sus disertaciones, es el nivel de tecnología que manejan las instituciones que participan en las VUCE para sus trámites diarios.

Un ejemplo de esto es lo que se ha indicado recientemente en el diario *El Economista*, de México: “De acuerdo con información de la Administración General de Aduanas y la Secretaría de Economía, actualmente las empresas exportadoras e importadoras se enfrentan a una serie de complejidades regulatorias: 161 trámites, entrega de 40 documentos, acercamiento con 30 diferentes funcionarios, 200 datos de información con recaptura de la misma en 60% y 70%”⁸.

El nivel de complejidad al que puede enfrentarse un importador es la punta del iceberg de la complejidad interna de las instituciones, por lo tanto, una VUCE soluciona solamente una parte de los problemas.

El comentario anterior se refiere precisamente a que, cuando se debe realizar un trámite de autorización para exportar, pero especialmente para importar un producto, el importador ha tenido que pasar dicho producto por el registro en la entidad que controla ese bien, y en la mayoría de los países esto es un trámite largo y complejo que, en muchos casos, se maneja de forma manual con enormes expedientes con papeles, sellos, firmas y autenticaciones.

Lo importante de una VUCE es que, cuando se va a solicitar una autorización, en teoría, el solicitante tiene ya su información allí en tiempo real, el solicitante existe como un sujeto que puede solicitar el permiso y, si no existe (caso de muestras, importaciones personales, importaciones no comerciales), tiene un proceso paralelo, pero al menos existe en un registro de contribuyente o de ciudadano.

Si las bases de datos de las VUCE son un repositorio de información en tránsito, están sujetas a cambios a partir del intercambio diario de información con otra base de datos que proviene de

⁸ Lilia González. *El Economista*, México, 5 de junio de 2011, 22:41.

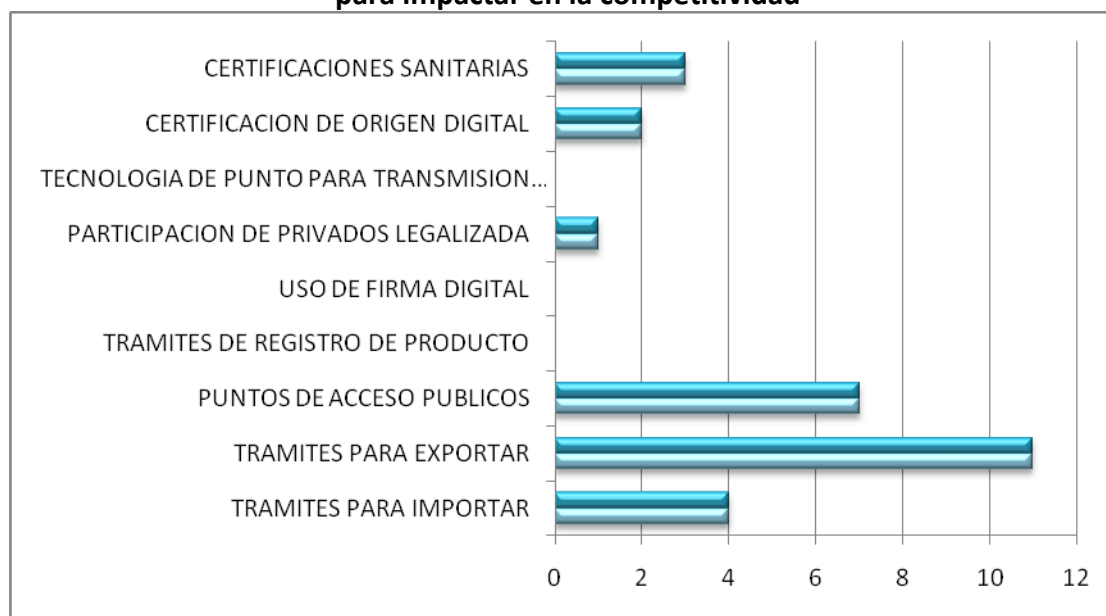
una digitación manual de la entidad, porque no hay automatización en el origen de los datos de VUCE, la posibilidad de error es alta.

Ya se indicó, pero se trae de nuevo a colación, el hecho de que en Costa Rica esta situación genera que se rechace un 40% de las solicitudes de autorización de importación de algunos productos con controles sanitarios por este desfase de tiempo entre la autorización en el Ministerio respectivo, y el momento en que se actualizan las tablas de datos para intercambiarlas con las ventanillas.

Un programa de VUCE debe abarcar un alto nivel de automatización de la entidad que envía información, y el envío seguro de esta, es decir que se use la firma digital y que el intercambio se produzca cada vez que el estatus de una mercancía cambia; por ejemplo, si se vence u otorga un registro en la Institución, en el mismo momento se envía una alerta de vencimiento o creación a la base de datos de VUCE.

El gráfico siguiente muestra las actividades que debería abarcar la VUCE para que el efecto en la competitividad del país sea adecuado. Estas actividades son tanto las de las VUCE actuales como las que están en proceso de diseño o implementación.

Gráfico 6: Actividades y servicios de una VUCE para impactar en la competitividad



Fuente: Elaboración propia.

Las VUCE facilitan y simplifican el acceso a los trámites de comercio exterior; el gráfico anterior compara los servicios de las VUCE que se han valorado anteriormente en este documento. El resultado de esa comparación indica que, a pesar de que la mayoría de los países de estudio tienen legislación de firma digital, las VUCE no la utilizan; que, a pesar del crecimiento de

acuerdos de libre comercio en esos países, la certificación de origen digital no es un servicio en desarrollo en muchas de ellos.

Hasta el momento, y con buen éxito, las VUCE de estudio han concentrado sus esfuerzos en simplificar los trámites para importar y exportar, también en invertir en puntos de acceso público, pero se han dejado de lado la participación en sus decisiones de los sectores privados, y las certificaciones sanitarias electrónicas.

La inclusión del sector privado en la VUCE es determinante para que el avance pueda ser representativo. No se trata de duplicar el modelo de Costa Rica con el Consejo Mixto, pero sí de tener comités de trabajo, que se reúna al menos una vez al mes, para análisis de casos.

La retroalimentación que brinda al sistema el estudio de casos y la oportuna notificación del sector privado acerca de, por ejemplo, alguna directriz internacional que se exigirá y que, tal vez por razones de comunicación el Gobierno aún no tiene, es vital para el redireccionamiento de algún proceso.

Otra de las ventajas de interactuar sistemática y periódicamente con el sector privado es la creación de una agenda de situaciones a las que se les da seguimiento o desarrollo, considerando que, en muchos casos, el sector privado puede proveer de equipo, infraestructura o fondos para algún desarrollo específico.

Para el éxito de la inclusión privada es necesario reconocer que hay dos tipos de intereses que provienen de la actividad que este sector realiza, y cuyos objetivos muchas veces no coexisten: servicios y producción/comercio. Los actores que producen contratan actores de servicios de transporte, agencia aduanera, almacenaje, etc., que también son comerciantes, y los intereses de ambos deben estar representados y conciliados en la VUCE. Por lo tanto, el manejo de estos dos mundos tendrá que realizarse con mucho cuidado y asertividad para no añadir conflictos de intereses en las acciones que se propongan.

Un ejemplo de esta posibilidad de conciliación se desarrolla actualmente en la VUCE de Costa Rica, que está implementando un “consultorio de validación de casos”. Con ello se pretende recibir todas las inquietudes, reclamos o comentarios del sector privado y redireccionarlos a la entidad o entidades involucradas, incluso en algunos casos en los que se requiere acompañar al interesado en la iniciativa. Hay que recordar que el concierto de instituciones presentes en la VUCE es el que interviene en la facilitación comercial desde la óptica privada.

No hay que interpretar las VUCE como una instancia que se activa únicamente cuando hay un trámite no arancelario, por el contrario, hay que visualizarla como el “organismo especializado en facilitación comercial en la dimensión de simplificación de procedimiento que tienen que ver con el comercio internacional”.

Una consecuencia lógica de una VUCE es la facilitación real operativa en los puntos de ingreso y salida de fronteras, algo que Colombia está desarrollando, incluso con una solicitud electrónica

de inspección única que llega a todas las entidades y, cuando hay que practicar una verificación física, la realizan simultáneamente todas las autoridades.

Con lo anterior en mente, la figura llamada “One Stop Shop”⁹ o parada única, es necesaria para que el efecto coordinador de la VUCE trascienda lo electrónico, lo virtual, y se convierta en algo dinámico. La razón es simple: hay algunas VUCE en las que todo sucede en minutos, pero cuando interviene la inspección física, esta puede tardar desde horas hasta más de dos días en promedio; estos retrasos se reparten entre el mismo sector público, pero también el privado.

De sobra estará, entonces, repetir que la VUCE debe tener un espejo no virtual en la práctica de la inspección física que realizan distintas autoridades con distintos objetivos; solo puede ser posible conciliar estos objetivos a través de un programa de seguridad y análisis de riesgo que pueda cubrir los intereses de todos de una manera razonable y proporcionada.

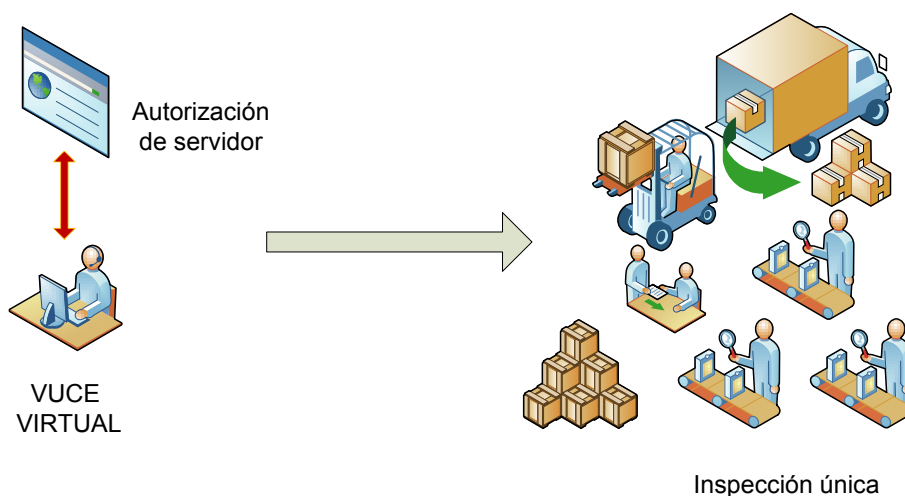
Una cultura de gestión de riesgo implica la creación de un sistema acorde a las necesidades de control de cada institución. Tradicionalmente, este análisis de riesgo es reactivo y no proactivo en muchas entidades sanitarias de acuerdo a las alertas regionales o mundiales.

Un apropiado manejo de estas particularidades es crear el sistema para los casos normales dentro del flujo de control y, como todo sistema parametrizable, poder incluir estos picos de alerta cuando se requiera.

La alimentación de las bases de datos y sus correspondientes alertas debe responder a criterios científicos y objetivos en todo momento, inclusive cuando se trata de una alerta regional o mundial, y abarcar no solamente los productos que se importan y exportan, sino también los que se encuentran en tránsito o en regímenes especiales en cada uno de los países. El gráfico 7 ilustra el modelo que puede considerarse que “agrega valor” al proceso de despacho de importación o exportación.

⁹ El término de Ventanilla Única (VU) tiene sus orígenes en los gobiernos municipales norteamericanos de los años setenta, cuando se crearon centros para mejorar los servicios administrativos más solicitados por los ciudadanos. Estos centros han evolucionado, incluidos las transacciones y permisos que otorgan los gobiernos para incorporar y operar empresas. Originalmente las VU fueron concebidas como centros o puntos únicos para las pequeñas y medianas empresas (PyMES), con el objetivo de que estas pudieran obtener toda la información de los servicios empresariales que el Gobierno brinda en un único punto.

Gráfico 7: Situación ideal de VUCE e inspección única



Fuente: Elaboración propia.

Es necesario insistir también en la ubicación de las ventanillas; en el caso de Colombia, es completamente virtual; en los demás casos, sí hay una infraestructura física donde se puede ir a realizar trámites, también, y donde, además, como en el caso de Costa Rica, Perú, y Guatemala, quienes también lo han concebido de esa forma con varias oficinas en puntos de salida del país, es posible ser asistido por un ejecutivo que apoya al usuario que tenga dudas sobre su trámite.

Lo virtual es moderno, necesario, elegante y vende, pero, si en más del 60% del comercio internacional de América Latina intervienen medianas y pequeñas empresas y, en algunos casos, la infraestructura de comunicación posee una concentración en las capitales, esa tecnología de avanzada no estará al alcance de todas las empresas y, mientras esto no sea posible, es necesario crear soluciones alternas.

Capacitar en el uso y convertir al pequeño empresario en experto en la cuestión informática de transmisión electrónica, si este carece de acceso a Internet, por falta de capacidad en la telecomunicación en el pueblo donde se encuentra o por falta de capacidad económica para obtener todos los equipos, es una situación compleja que puede solucionarse a través de módulos en lugares públicos para que, desde allí, se pueda tener acceso al sistema y escanear imágenes con un nivel de seguridad suficiente.

Lecciones aprendidas

Hay convergencia en las lecciones aprendidas en muchos de los países y en los distintos esquemas, y estas se enuncian resumidas a continuación:

- Debe existir voluntad política, liderazgo y espíritu de cooperación.
- Toda agenda política con el tema de competitividad debe incluir VUCE.
- La resistencia al cambio existe y debe tratarse con inclusión de intereses.
- Hay que mantener la simplificación dentro de la mejora continua.
- La tecnología de punta es necesaria tanto como la infraestructura para utilizarla, pero hay que dimensionarla para el crecimiento.
- La participación privada no está tan comprometida con los objetivos país.
- Las instituciones no aduaneras muchas veces carecen de infraestructura adecuada.
- La socialización de las VUCE es indispensable.
- Es necesario incluir otros temas en las VUCE en cuanto a facilitación del comercio, certificación de origen, consultorio, apoyo a temas de necesidad de uso de la firma digital.

Próximos pasos

La concepción de una VUCE del futuro es la de un centro virtual con un apéndice físico desde el cual se facilita, se monitorea, se asegura y se verifica el comercio de un país.

Servicios que ofrecería la VUCE del futuro

- Autorizaciones de importación y exportación de productos con requisitos no arancelarios.
- Certificación y verificación de origen.
- Centro de registro de productos con requisitos no arancelarios.
- Centro de certificación de libre venta de productos.
- Certificación sanitaria de productos para exportar.
- Centro de recepción, validación, canalización y acompañamiento de todos los usuarios hacia todos los entes de consultas, reclamos y consultas sobre asuntos relacionados con la importación y exportación.

En un estado ideal, la VUCE debe ser capaz de coordinar internamente de modo que cada registro de producto para importar o exportar obtenga de una vez la fracción arancelaria correspondiente, una resolución anticipada de origen y, además, una indicación de las oportunidades comerciales del producto de acuerdo a los mercados potenciales.

En una VUCE ideal, debería existir interacción con las ventanilla únicas de servicio público, por ejemplo, y así ambas serían las fuentes para poder arrancar programas como el de operador económico autorizado¹⁰, e incluso, si el Gobierno considera entregar a algún ente privado un

¹⁰ Es una condición que otorga la autoridad aduanera a una empresa que, luego de pasar por un proceso riguroso de auditoría, se constituye como confiable a efectos de otorgarle facilidades y ventajas en las operaciones aduaneras que realice.

servicio estatal, poder filtrar por confiabilidad y asertividad a las empresas que demuestren un mejor y más preciso comportamiento acorde con buenas prácticas y la legalidad. El repositorio de esa información debería encontrarse en la VUCE y en las ventanillas de servicio público cerrando el círculo y creando un verdadero perfil de competitividad para el país.

Conclusiones

No hay un modelo de una VUCE ideal, ni un esquema rígido de pasos a seguir; todo depende de la idiosincrasia y organización política de un país.

Las VUCE deben reinventarse, adaptarse, dinamizarse; de lo contrario, su funcionamiento colapsa, bien por el aumento de trámites, bien por la falta de modernización normativa y de simplificación de trámites. Sin una directriz de altísimo nivel gubernamental, el compromiso de las entidades en la velocidad de acoplamiento a la iniciativa de una VUCE es incierto.

Sin la nivelación de las asimetrías y la cultura de gestión de riesgo en los procedimientos internos de cada entidad que participa en la VUCE, existirá siempre una brecha en la calidad y precisión de la información.

Las VUCE requieren que cada entidad adapte su operativa y legislación en función del despacho ágil y seguro a partir de un solo procedimiento macro.

Sin un espejo ejecutivo de la iniciativa de la ventanilla única, es decir, sin la implementación de una sola visita de inspección, el impacto de una VUCE es limitado.

Sin el compromiso y el trabajo conjunto, público y privado, el impacto de una VUCE –y toda la facilitación– es parcial.

Cada país debe analizar las fortalezas de su estructura tecnológica y de su seguridad informática; hay que iluminar las esquinas y ser objetivo en el punto de partida.

Puede ser que la ubicación de la VUCE dependa de la institución que tenga mayor capacidad informática, aunque lo ideal es que sea un proyecto de gobierno digital.

En algún momento, todas las ventanillas del Gobierno y privadas deben interconectarse con la VUCE, asimismo, las VUCE de distintos países deben estar comunicadas entre sí, comenzando por los principales socios comerciales.

Recomendaciones

Para sensibilizar y comprometer a las instituciones, es necesario que la tecnología aliente la interconectividad segura, con modelos de datos que permitan, además, el intercambio de información con otros países.

El rol del sector privado como un cable a tierra es indispensable no solo para que el usuario sienta esa pertenencia del sistema, sino también para que responda a las buenas prácticas, y eso incluye la transparencia y la participación de acuerdo a las posibilidades de cada sector.

A continuación, se presentan las recomendaciones para el desarrollo y crecimiento futuro de las VUCE:

- Promover la mejora continua de las VUCE existentes y crear las nuevas con esa filosofía, utilizando las mejores prácticas que se encuentran tanto en la dimensión pública como en la privada.
- Establecer centros en los cuales las MIPyMES puedan hacer su transmisión electrónica.
- Generar una guía que sirva de parámetro al tipo de estructura que el país elija para crear una VUCE.
- Entender que el alcance de trabajo de una VUCE trasciende los requisitos no arancelarios.
- Crear un observatorio y consultorio permanente en algún organismo internacional que recoja los avances de las VUCE con el objeto de que los escenarios y situaciones puedan servir de fuente de información a todo el sistema.
- Interconectar las VUCE por regiones y luego por medio de nodos latinoamericanos, con el objeto de intercambiar información entre los socios comerciales.
- Utilizar la firma digital para garantizar seguridad en el intercambio electrónico de datos.
- Prever el aumento de trámites dimensionando una estructura tecnológica que permita ampliarse para seguir respondiendo en tiempo y forma al crecimiento del comercio.

Siglas y Acrónimos

BASC	Alianza de Negocios para el Comercio Seguro (siglas en inglés)
DR- CAFTA	Acuerdo de la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (siglas en inglés)
CBP	Customs Border Protection (Aduanas de Estados Unidos de América)
CCI	Cámara de Comercio Internacional
CNC	Consejo Nacional de Competitividad de la República Dominicana
DGA	Dirección General de Aduanas de la República Dominicana
EE. UU.	Estados Unidos de América
EPA	Acuerdo de Integración Económica con la Unión Europea (siglas en inglés)
FAO	Organización Mundial de Alimentos (siglas en inglés)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (siglas en inglés)
IATA	Asociación de Transporte Aéreo Internacional (siglas en inglés)
INCOTERMS	Términos de Comercio Internacional (siglas en inglés)
MIPyMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OEA	Operador Económico Autorizado
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
RD	República Dominicana
SELA	Sistema Económico para América Latina
TDR	Términos de referencia
UN/CEFACT	Centro para Facilitación de Comercio y Negocios Electrónicos de las Naciones Unidas (siglas en inglés)
UPC 600	Usos y reglas uniformes para créditos documentarios (siglas en inglés)
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

Bibliografía

- Anaya Rojas, Javier. 2010. “Proyecto de diseño e instrumentación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de México”. Trabajo presentado en el I Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Santafé de Bogotá, Colombia, 25 y 26 de marzo.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. 2006. *Desarrollo de la MIPYME, políticas de apoyo y CAFTA en América Central*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Cornejo, Rafael. 2010. “Ventanilla Única de Comercio y certificación de origen digital”. Trabajo presentado en el I Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Santafé de Bogotá, Colombia, 25 y 26 de marzo.
- Fuentes, Luis Fernando. 2010. “Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE - Avances y proyectos”. Trabajo presentado en el II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Avances y retos pendientes. Valparaíso, Chile, 1 y 2 de diciembre.
- Germán Pérez, Donatila. 2000. “Caso de la República Dominicana sobre la implantación de un Sistema Integrado de Ventanilla Única para las actividades de comercio exterior”. Trabajo presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 de octubre.
- González Fuentes, Mónica Marcela. 2010. “Ventanilla Única de Comercio Exterior mexicana”. Trabajo presentado en el II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Avances y retos pendientes. Valparaíso, Chile, 1 y 2 de diciembre.
- Heieck, S., Matarrita, R. y Polo-Cheva, D., editores. 2009. *Política Comercial en Centroamérica. Perspectivas del acuerdo de asociación con la Unión Europea y retos para las pequeñas y medianas empresas*. Alajuela: INCAE Business School.
- Hertel, T., Mcdougall, R. y Itakura, K. 2001. “GTAP Model Version 6.0”. GTAP Resource #576. Center for Global Trade Analysis, Purdue University.
- León Abad, Santiago. 2010. “Ventanilla Única de Comercio Exterior para el Ecuador. Avances y desafíos”. Trabajo presentado en el II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe

sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Avances y retos pendientes. Valparaíso, Chile, 1 y 2 de diciembre.

Salas, Marvin. 2010. "La Ventanilla Única de Comercio Exterior. Fortalezas y lecciones aprendidas: El caso de Costa Rica". Trabajo presentado en el I Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Santafé de Bogotá, Colombia, 25 y 26 de marzo.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). *Informe final del I Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior*. <[http://www.sela.org/attach/258/eventos/2010/IE-VUCE/IE-VUCE.HTML#INFORME FINAL](http://www.sela.org/attach/258/eventos/2010/IE-VUCE/IE-VUCE.HTML#INFORME_FINAL)>.

Toledo Cabrera, Julieta. 2010. "La Ventanilla Única de Comercio Exterior. Fortalezas y lecciones aprendidas: El caso de Chile". Trabajo presentado en el I Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Santafé de Bogotá, Colombia, 25 y 26 de marzo.

Torres, Rafael. 2010. "Relevamiento metodológico, buenas prácticas y lecciones aprendidas en el diseño y desarrollo de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior". Trabajo presentado en el II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Avances y retos pendientes. Valparaíso, Chile, 1 y 2 de diciembre.

Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) en América Latina y el Caribe: avances y retos pendientes. Secretaría Permanente. Caracas, Venezuela: febrero de 2011. SP/Di N° 4-11.

Villarroel Ríos, Fabián. 2010. "La gestión interinstitucional del Estado para una efectiva gobernanza de la VUCE". Trabajo presentado en el I Taller: Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Consideraciones y propuestas para la acción regional en el marco del Foro del ARCO del Pacífico Latinoamericano. Valparaíso, Chile: 30 de noviembre y 1 de diciembre.

Fuentes de consulta

Wildo Arévalo, Servicio Nacional de Aduanas de Chile

Rafael Cornejo, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo

Marvin Salas, gerente VUCE, Costa Rica

Lorena Veiga, Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay

Ginnette Deneumostier, representante de CLADEC Perú

Karla Mata, CPS, CLADEC, Guatemala

Dr. Pedro Trejo, consultor y exfuncionario, Aduanas de México

Roberto Calderón Macchioavello, ROCALVI, Asociación de Agentes de Aduana de Ecuador