

SERIE POLÍTICAS PÚBLICAS
Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA
Nº 8 / 2012

Ventanilla Única
de Comercio Exterior.
**REQUISITOS PARA UNA
IMPLEMENTACIÓN EXITOSA
EN AMÉRICA LATINA**

Ventanilla Única de Comercio Exterior. *Requisitos para una implementación exitosa en América Latina*

Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva
N° 8 / 2012
Juan Carlos Elorza V.

**Ventanilla Única de Comercio Exterior.
Requisitos para una implementación
exitosa en América Latina**

Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva

Depósito legal: lf43202123304194

ISBN Volumen: 978-980-6810-86-0

ISBN Obra Completa: 978-980-6810-67-9

Editor CAF

Esta serie es coordinada por la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas de CAF

José Luis Curbelo

Vicepresidente de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas

Michael Penfold

Director de Políticas Públicas y Competitividad

Políticas Públicas y Transformación Productiva consiste en una serie de documentos orientados a difundir las experiencias y los casos exitosos en América Latina como un instrumento de generación de conocimiento para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

Producción editorial: Cyngular

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

La versión digital de esta publicación se encuentra en: publicaciones.caf.com

© 2012 Corporación Andina de Fomento
Todos los derechos reservados

Contenido

Presentación	7
Resumen ejecutivo	9
Introducción	11
La VUCE y su papel en la competitividad	15
VUCE en la Región	19
Factores indispensables para una VUCE	25
Voluntad Política	26
Modelo de Operación	29
Coordinación Institucional	32
El Marco Legal	34
La decisión sobre el Soporte Tecnológico	37
Conclusiones y Recomendaciones	39
Referencias bibliográficas	43

Índice de cuadros, tablas y figuras

Tabla 1. Ventajas de una VUCE	16
Tabla 2. Buenas prácticas de facilitación de comercio	19
Tabla 3. Situación de VUCE en América Latina	20
Tabla 4. <i>Ranking</i> total y de comercio transfronterizo en América Latina	21
Tabla 5. Correspondencia entre trámites en comercio y <i>ranking</i> general	23
Tabla 6. Efecto probable de mayor agilidad en el comercio	24
Figura 1. Factores para el éxito de la VUCE	26
Cuadro 1. Colombia: la institucionalización de la voluntad política	27
Cuadro 2. Costa Rica: una buena asociación público – privada	30
Cuadro 3. Perú: un marco institucional integral para la VUCE	35
Cuadro 4. Interoperabilidad o VUCE regional: el siguiente paso	39

Presentación

La transformación productiva ha sido una de las áreas que CAF, como banco de desarrollo de América Latina, ha promovido como condición necesaria para alcanzar un desarrollo alto y sostenible en la región.

La experiencia y pericia generada en cada proyecto durante las últimas décadas, han permitido a la Institución constituirse en un referente latinoamericano en temas de competitividad, Gobierno Corporativo, desarrollo local y empresarial e inclusión productiva.

Las políticas públicas necesarias para impulsar la transformación productiva, se basan en el desarrollo de aquellas capacidades orientadas a la implementación de buenas prácticas y en apoyos específicos para la mejora de la gestión empresarial y la productividad. En ese sentido CAF pone a disposición su conocimiento y experticia, brindando un apoyo eficiente a diversos sectores y a la vez generando documentación e investigaciones de casos de éxito relevantes para la región.

“Políticas Públicas y Transformación Productiva” consiste en una serie de documentos de política orientados a difundir esas experiencias y casos exitosos en América Latina, como un instrumento de difusión de conocimiento que CAF pone a disposición de los países de la región, para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo

Resumen ejecutivo

La Ventanilla Única de Comercio Exterior conocida como VUCE, constituye un instrumento de gran utilidad para los países de América Latina que están realizando esfuerzos sistemáticos por mejorar las condiciones de inserción en el mercado internacional y la competitividad de sus productos. Más allá de significar una facilitación en los procesos administrativos de comercio exterior, la VUCE tiene implicaciones importantes en la interoperabilidad institucional de cada país.

Cuando la VUCE entra en operación puede presionar la incorporación de nuevos e importantes cambios administrativos e institucionales para garantizar una mayor y mejor participación de usuarios, y de esta manera la VUCE adquiere también el carácter de instrumento de modernización institucional.

El presente documento describe las ventajas de una VUCE, cómo se ha implementado en América Latina, y sus factores indispensables de funcionamiento, que incluyen: voluntad política, un modelo de operación eficiente, coordinación institucional, un marco legal adecuado y la decisión sobre el soporte técnico a utilizarse. Igualmente, se presentan casos exitosos de implementación de VUCE y cómo se erigen entonces en una herramienta sumamente beneficiosa para el desarrollo del comercio exterior.

Palabras clave: Ventanilla única de comercio exterior, VUCE, comercio internacional, interoperabilidad

Introducción

La Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE- se erige como un instrumento de gran utilidad para los países de América Latina que están realizando esfuerzos sistemáticos por mejorar las condiciones de inserción en el mercado internacional y la competitividad de sus productos. De hecho, no es casualidad que su aparición y auge en la región coincida con el período de liberalización comercial experimentado desde inicios de la década de los 90 y que tenga un desarrollo acelerado en aquellos países donde la política de comercio exterior tiene un papel protagónico. En pocas palabras, aquellos países que ostentan las mejores prácticas en el comercio exterior, han adoptado o están adoptando, el sistema de VUCE.

En efecto, en la medida que el comercio exterior y las exportaciones vienen adquiriendo importancia en el desempeño económico de los países de la región, se hace cada vez más importante y necesario incidir sobre la eficiencia del proceso comercial, como factor complementario y determinante de la competitividad de los productos que se exportan. La desregulación del comercio y la reducción generalizada de tarifas y otras cargas impositivas, traslada hacia otros aspectos las verdaderas posibilidades de competir en un mercado externo determinado. Uno de esos aspectos, no menos importante que el precio o calidad de los productos, es el relacionado con el proceso mismo de comercialización de las mercancías, desde su lugar de origen, su paso por los puntos de frontera (aduanas y puertos) y el transporte a los mercados de destino, en un ámbito de asuntos que se han definido como “facilitación del comercio”.

De hecho, referentes de medición internacional de la competitividad como el índice del *World Economic Forum*, incluye las “cargas de procedimientos aduaneros y otras barreras no arancelarias al comercio” entre las variables relevantes de la competitividad, sin mencionar otras como la infraestructura y las comunicaciones que también le atañen a la facilitación del comercio. Por su parte, el *Doing Business* del Banco Mundial también incluye en el capítulo de comercio transfronterizo el “número de documentos de exportación, el tiempo requerido para una operación de exportación y el costo por contenedor de las exportaciones”, entre otras.

El mismo Banco Mundial, reconociendo los beneficios del comercio exterior en el desempeño económico afirma que, “la capacidad de una empresa de exportar puede verse obstaculizada por una serie de factores como la falta de infraestructura adecuada, la gestión ineficiente del puerto, los requisitos de documentación excesivos o engorrosos y largos procedimientos de aduanas, inspecciones de mano dura y la fiscalización por los numerosos organismos gubernamentales”¹.

1 World Bank and International Finance Corporation: *Trading Across Borders*. Doing Business report 2012

Por lo tanto, para los elevados índices de competencia que enfrentan hoy en día nuestras exportaciones, las demoras, trabas o sobrecostos en el proceso de comercialización de las mercancías pueden conllevar rezagos en el mercado o incluso la pérdida total del mismo. Por ello, resulta de vital importancia que los países trabajen por mejorar la denominada facilitación de comercio en todos los aspectos que involucra. La “facilitación del comercio” fue introducida como concepto en el programa de trabajo de la OMC en la Declaración Ministerial de Singapur de 1996 y es un elemento central de éste y de la gran mayoría de los acuerdos comerciales, con el que se procura que los exportadores e importadores se beneficien de procedimientos más ágiles, transparentes y simplificados, y que éstos no sustituyan en ninguna medida a los aranceles y tarifas que se eliminan.

Pero, “facilitar el comercio”, en lo que a procedimientos se refiere, requiere actuar en diferentes etapas, instancias e instituciones, por lo que la VUCE se ha convertido en un instrumento idóneo para ese propósito, toda vez que se refiere precisamente a la concentración de dichos segmentos en un punto único de interacción de autoridades y comerciantes.

En ocasiones, la VUCE es reducida a una visión simple de simplificación de trámites, pero este valioso instrumento trae consigo efectos que se relacionan con la sustancial reducción de tiempo y costos asociados en los procesos operativos del comercio exterior, máximo si tiene en cuenta la gran complejidad que ha adquirido la administración del mismo en cuanto al cumplimiento de exigencias no arancelarias y a requisitos asociados a la obtención de un tratamiento preferencial resultado de un acuerdo comercial. Ahora bien, al interior de los países y las administraciones públicas, la VUCE es un gran reto para los gobiernos, ya que implica la creación o sustancial modificación de procesos, más que deben ser más simples y eficientes, en un apreciable número de entidades, sin disminuir sus niveles de control y seguridad, y sin alterar la concepción funcional de cada una de ellas.

Es por ello que, a pesar de ser la VUCE un instrumento tipo de la facilitación del comercio, su diseño y puesta en marcha demanda la existencia y condiciones que van mucho más allá de lo meramente procedimental, toda vez que tiene la capacidad de afectar la organización misma del aparato estatal y los formatos más tradicionales de la administración pública.

Para CAF Banco de Desarrollo de América Latina, el apoyo al desarrollo e implementación de esta útil herramienta resulta de gran importancia. El Banco tiene entre sus objetivos apoyar a los países de la región en la búsqueda de una mayor y mejor inserción en los mercados globales y en la construcción de nuevas áreas y espacios de cooperación para fortalecer la integración regional. En América Latina el proceso de inserción a los mercados internacionales ha reportado grandes avances en todos los países y el comercio exterior es cada vez más importante como generador de ingresos y crecimiento económico en los países. En todo caso, la región también enfrenta importantes retos, en la medida que viene perdiendo participación en el comercio mundial frente a otras regiones y los resultados en la diversificación exportadora son incipientes. Por

ello, CAF estima necesario que los países complementen su proceso de inserción internacional reforzando estrategias de productividad y competitividad entre las que se cuenta la facilitación del comercio y, por supuesto, apoyando el desarrollo de instrumentos como la VUCE.

Como ejemplo de ello, CAF apoyó el desarrollo de la VUCE de Perú de manera directa y de manera indirecta con intervenciones en la Autoridad Portuaria (la Ventanilla Única Portuaria – VUP) y otras entidades participantes del proceso. Más recientemente se aportaron los fondos para el desarrollo de la primera fase de un piloto de interoperabilidad de ventanillas únicas de comercio exterior en la región, adelantado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe - SELA. Este piloto se desarrolló, en primera instancia, con las VUCE de Colombia y Panamá, con la mira puesta en la consolidación futura de una ventanilla regional en el denominado Arco del Pacífico (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Chile).

La VUCE y su papel en la competitividad

¿Qué es una VUCE y cuál es su utilidad a efectos de la competitividad en el comercio? Tal como lo define la recomendación 33 del Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT), VUCE se “refiere a un instrumento que permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte de mercancías, presentar información y documentos estandarizados, con un único punto de entrada, para cumplir con todos los trámites relacionados con la importación, exportación y tránsito. Si la información es electrónica, entonces los elementos de datos individuales sólo debe presentarse una vez”².

En términos prácticos, la VUCE es una instalación única (física o virtual) para el intercambio de información entre los comerciantes y el gobierno, orientada a reducir la complejidad, pero también el tiempo y los costos que involucran al comercio internacional. Bajo este entendido, es reconocida hoy como una herramienta central de la facilitación del comercio y, por ende, de la competitividad de las exportaciones. La existencia de un centro donde convergen todos los requisitos con expresión administrativa que tiene que cumplir y verificar un exportador para dar trámite a su exportación es, per sé, una enorme ganancia en competitividad en tanto que se reducen costos relacionados con los tiempos de espera, la seguridad y la transparencia.

Cabe destacar que el modelo de ventanilla única no es exclusivo del proceso de comercio exterior, toda vez que son comunes los desarrollos en muchos países de centros o puntos administrativos de atención al público para la prestación un servicio determinado. Ejemplo de ello son las ventanillas únicas para:

- Establecer una empresa
- Administrar permisos de construcción
- Empleo de trabajadores
- Registros de la propiedad
- Obtención de un crédito
- Protección de los inversores
- Pago de impuestos
- Control de cumplimiento de contratos
- Clausura o cierre de una empresa

² UN/CEFACT: *Recommendation N°33, Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window*. Geneva, July 2005. ECE/TRADE/352.

No obstante esto, la introducción de las tecnologías de la información permiten definir de mejor manera a una Ventanilla Única y, hoy por hoy, en lo que si puede diferenciarse una VUCE de las demás ventanillas, es el gran número de entidades y procesos que llega a involucrar y que reflejan el grado de complejidad que ha alcanzado el proceso de comercio exterior, luego de la persistente desregulación arancelaria. Como un caso ilustrativo, en la VUCE que funciona actualmente en Colombia, están integradas 18 entidades con más de 50 transacciones digitales y 90 flujos de información.

Más allá de las definiciones presentadas, el mecanismo ofrece una serie de ventajas adicionales que reafirman su importancia de cara al comercio exterior y la competitividad, tanto para la administración pública, como para los comerciantes. (Ver Tabla 1)

TABLA 1. VENTAJAS DE UNA VUCE

Para el Gobierno	Para los comerciantes
Mejora en la efectividad y eficiencia de los recursos	Se reducen costos asociados a demoras
Mayor rendimiento en los recaudos	Agilidad en la liberación de la mercancía
Eleva la conformidad del operador	Reglas más claras y predecibles
Seguridad mejorada	Mejora en la efectividad y eficiencia de los recursos
Información más transparente de los operadores	Información más transparente del Gobierno

Un aspecto poco destacado en la enumeración tradicional de las ventajas de una ventanilla única, es la modificación del comportamiento del usuario, en este caso los exportadores e importadores, al beneficiarse con una significativa reducción en la “tramitología”, pues, aunque varias o todas las entidades que participan en los procedimientos hayan incorporado tecnologías modernas, sigue siendo una labor muy tediosa, que consume mucho tiempo, la obligatoriedad de incurrir en tareas repetitivas por la presentación continua del mismo conjunto de documentos e información a las diversas organizaciones e instituciones pertinentes. Esta reiteración de requisitos e información desemboca normalmente en costos no anticipados asociados con la aparición de errores, fallas e, incluso, de corrupción en una o varias etapas del procedimiento comercial.

Aunque la concepción y orientación del instrumento tiene una obvia incidencia en la mejora del desempeño comercial de los países, se puede constatar que las acciones de varios países en este sentido han producido otros efectos positivos. El informe *Doing Business* de 2012 ilustra los

casos de Corea y Singapur. El Servicio de Aduanas de Corea calculó que su sistema de ventanilla única produjo unos USD 18 millones en beneficios en 2010. Para el sector privado, empresas como Samsung y LG, ha alcanzado con la VUCE tiempos de respuesta más rápidos y predecibles, que son ahora parte importante de sus estrategias de competitividad en el mercado mundial. Por su parte, en Singapur, la implementación de la VUCE también ha traído ganancias en la “productividad” de la administración pública, pues, según la Aduana, por cada dólar obtenido en los ingresos aduaneros, su costo de operación es de solo 1 centavo.

Ahora bien, con todas las ventajas que ofrece, la construcción y puesta en marcha de una VUCE eficiente representa un esfuerzo enorme para los países, pues demanda una fuerte inversión en tecnología adecuada y capital humano preparado y enfocado a la facilitación de los procesos, a la optimización de los tiempos y la reducción de costos para todos los agentes involucrados en las operaciones de comercio exterior. Pero el requisito más importante es, quizás, la capacidad que tenga el país para consolidar un sistema con una sólida coordinación inter institucional e inter sectorial. En este sentido, el óptimo funcionamiento de la VUCE no se relaciona solo con aspectos administrativos, logísticos y tecnológicos, pues por la necesidad de operar en simultáneo con múltiples organizaciones y entidades de diversa índole y jerarquía, adquiere mucha relevancia la capacidad institucional del país y el modelo de coordinación que se desarrolle.

Por supuesto, existen varios modelos de organización y funcionamiento de las VUCE, que resultan de las particularidades institucionales públicas y privadas de cada país, de las necesidades sectoriales y posibilidades y requerimiento legales que otorgan los respectivos marcos jurídicos. Con relación a la financiación, por ejemplo, ésta puede ser de carácter público como en Finlandia, Suecia, Estados Unidos y Colombia; de origen privado como en los casos de Guatemala y Alemania, o con el soporte de una asociación mixta (público-privada) como sucede en China, Costa Rica, Malasia, Mauricio, Senegal o Singapur.

Hay detalles del funcionamiento que pueden ser determinantes en el papel que juega el instrumento. Por ejemplo, existen casos en que el uso de las instalaciones de Ventanilla Única es obligatorio (Finlandia, Guatemala, Mauricio, Senegal) o voluntario (Alemania, China, Malasia, Suecia, Estados Unidos). Es muy probable que aquellos casos donde existe la obligatoriedad del uso de la VUCE, la misma tenga un funcionamiento mucho más complejo e integrado. Los servicios pueden ser gratuitos o libres de todo cargo (Finlandia, Suecia, Estados Unidos) o requerir algún tipo de pago (Guatemala, Alemania, China, Malasia, Mauricio, Senegal, Singapur).

Además de todas estas características, existen diversos modelos de operación de la ventanilla según los arreglos institucionales y tecnológicos que adopte cada país, los cuales se ilustran más adelante, de manera general.

VUCE en la Región

Como se mencionó arriba, el auge de las políticas de facilitación comercial, del que hacer parte la implementación de VUCE, coincide con el proceso global de desregulación y liberalización comercial, especialmente en los países en vías de desarrollo.

TABLA 2. BUENAS PRÁCTICAS DE FACILITACIÓN DE COMERCIO

Práctica	Nº de Países	Ejemplos
Intercambio electrónico de datos	130*	Belice; Chile; Estonia; Pakistán; Turquía
VUCE	49**	Colombia; Ghana; República de Corea; Singapur

* 26 tienen un sistema completo, 104 uno parcial.

** 20 tienen una VUCE que conecta a todas las agencias relevantes; en 29 casos eso no sucede.

Fuente: Base de datos del *Doing Business*.

Según el Banco Mundial, en su informe *Doing Business 2012*, de los 159 países encuestados, 130 reportaron que hacen uso de sistemas de intercambio electrónico de datos para las operaciones de comercio internacional, de los cuales 49, corresponden en estricto a sistemas de ventanilla única (ver Tabla 2). En la región, el desarrollo del instrumento presenta una alta variabilidad. En la actualidad solo 8 países tienen una VUCE (ver Tabla 3) en operación y aún entre ellos existen diferencias en el alcance y cobertura de la misma. En los demás, se está avanzando con una implementación parcial o se encuentra en fase de proyecto.

Si bien resulta claro que hay una predisposición generalizada al uso del instrumento en este grupo de países, la variabilidad en el avance de implementación del instrumento se relaciona también con las diferencias en la prioridad que se le está dando al comercio exterior en cada uno de ellos. De hecho, los países donde ya opera la VUCE son precisamente aquellos donde se ha dado una mayor liberalización del comercio exterior, de manera unilateral y/o a través de acuerdos de libre comercio.

La pregunta natural que emerge de esta situación es si se puede encontrar un vínculo entre la existencia o no de una VUCE operativa con la posición competitiva del país en el comercio internacional. En la tabla 4 se presentan los resultados de la encuesta *Doing Business* del Banco Mundial 2012, para una muestra de países de América Latina, en específico el resultado en el *ranking* total y los resultados parciales del *ranking* de la sección de Comercio Transfronterizo (CT).

TABLA 3. SITUACIÓN DE VUCE EN AMÉRICA LATINA

País	Situación 2011
Argentina	Parcial
Bolivia	Proyecto
Brasil	Operando
Chile	Operando
Colombia	Operando
Costa Rica	Operando
Ecuador	Proyecto
Honduras	Parcial
Jamaica	ND

País	Situación 2011
México	Operando
Panamá	Operando
Paraguay	Proyecto
Perú	Operando
Rep. Dominicana	Operando
Trinidad & Tobago	Proyecto
Uruguay	Proyecto
Venezuela	ND

En primer lugar, se aprecia también una fuerte dispersión entre los países de América Latina en el *ranking* general, desde Chile que se ubica en el puesto 39 hasta Venezuela en la posición 177 (de 183 posibles), la cual se replica en parte en el *ranking* correspondiente al CT, en el que el primero de la región es Panamá, en el puesto 11 y repite Venezuela en el 166. De esta manera, la encuesta ilustra de manera bastante precisa la proclividad que ostentan los países en relación al comercio exterior en sus políticas públicas.

En lo que concierne a la agilidad en los trámites, también se puede apreciar que, con contadas excepciones hay una correspondencia entre los días requeridos para hacer un trámite de exportación o exportación y el costo asociado de la operación, básicamente en aquellos países donde el transporte interno es una variable relevante (México, Colombia y Brasil).

Al examinar lo sucedido en los últimos años (Tabla 5) podemos destacar la fuerte correspondencia que hay entre los países más activos en materia de negociaciones comerciales y que cuentan con economías más abiertas al comercio y las inversiones (Chile, Colombia, México, Panamá y Perú). Son precisamente los mismos que aparecen en los primeros lugares del escalafón total del indicador. (Ver Tabla 5)

TABLA 4. RANKING TOTAL Y DE COMERCIO TRANSFRONTERIZO EN AMÉRICA LATINA

País o Región	Rank DB 2012	Rank CT	Docs. para exportar (#)	Tiempo de exportación (días)	Costo de exportación (US\$/Cont.)	Docs. para importar (#)	Tiempo de importación (días)	Costo de importación (US\$/Cont.)
Asia del Este y Pacífico			6	22	906	7	23	954
Europa del Este y Asia Central			7	27	1,774	8	29	1,990
Latinoamérica y el Caribe			6	18	1,257	7	20	1,546
Medio Este y Norte de África			6	20	1,057	8	24	1,238
OECD Altos Ingresos			4	10	1,032	5	11	1,085
Sur de Asia			8	32	1,590	9	33	1,768
África Subsahariana			8	31	1,960	8	37	2,502
Panamá	61	11	3	9	615	4	9	965
Rep. Dominicana	108	45	6	8	1,040	7	10	1,150
Trinidad and Tobago	68	52	5	14	843	6	19	1,260
Perú	41	56	6	12	860	8	17	880
México	53	59	5	12	1,450	4	12	1,780
Chile	39	62	6	21	795	6	20	795
Costa Rica	121	73	6	13	1,190	7	15	1,190
Colombia	42	87	5	14	2,270	6	13	2,830
Jamaica	88	97	6	21	1,410	6	22	1,420
Argentina	113	102	7	13	1,480	7	16	1,810
Brasil	126	121	7	13	2,215	8	17	2,275
Ecuador	130	123	8	20	1,455	7	25	1,432
Uruguay	90	125	9	17	1,100	9	22	1,330
Bolivia	153	126	8	19	1,425	7	23	1,747
Paraguay	102	154	8	33	1,440	10	33	1,750
Venezuela	177	166	8	49	2,590	9	71	2,886

Fuente: *Doing Business* 2012

Además, los 4 pertenecen al grupo que tiene en operación una VUCE. No resulta sorprendente entonces la fuerte ganancia que han experimentado en indicadores de tiempo de proceso de las operaciones comerciales. En este conjunto el caso más significativo es el de Colombia que ha reducido en 20 días el promedio de lo requerido para una exportación. Los otros tres países del grupo (Brasil, Costa Rica y República Dominicana), aunque están todavía en una zona baja del *ranking* general, han visto reducir los promedios de tiempo de manera significativa: Dominicana solo requiere de 8 días en promedio y Costa Rica lo ha reducido en 22 días. Requerirán de otras reformas importantes para ascender en la tabla.

En el otro extremo se encuentran los países que mantienen una política comercial más cerrada y privilegian las políticas proteccionistas y la orientación al mercado interno y la protección de la industria local, por encima del acceso a los mercados externos, como es el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela, que están en la parte baja del *ranking* general y sus requerimientos para las operaciones comerciales son las que exigen un mayor número de documentos y tardan más tiempo.

Hay que hacer énfasis en que no toda la responsabilidad de la posición de algunos países en los lugares altos de la clasificación recae esencialmente sobre el indicador de tiempo. Esto es solo el resultado de un conjunto de variables definidas en diversas políticas a las que el indicador les hace seguimiento y que en algunos países son convergentes, por lo que se genera un efecto positivo directo con el *ranking*. En otros países, la convergencia de dichas políticas no es plena o en varios casos contraria, porque el sector externo no es la prioridad en la política general.

No obstante lo anterior, un ejercicio de carácter estático, realizado con el mismo instrumento de simulación que ofrece el *Doing Business*, permite establecer cuánto más se puede mejorar la posición competitiva de cada uno de los países de la región si se adopta un instrumento de agilidad y eficiencia en el proceso comercial, como es la VUCE. Se realizó una simulación que consiste en reducir en todos los casos el número de días requeridos para una exportación, al menor que se presenta actualmente en el grupo de países analizados (8 días, que lo presenta República Dominicana). Por supuesto, es un ejercicio extremo si se tiene en cuenta que el indicador se puede afectar también por el tamaño del país y el volumen de comercio y por la incidencia de los demás factores que se encuestan. Aun así, los resultados son bastante dicentes, tal como se indica en la Tabla 6.

TABLA 5. CORRESPONDENCIA ENTRE TRÁMITES EN COMERCIO Y RANKING GENERAL

País	DB Rank			Docs. Export			Días Export			Días Import		
	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
Singapur	2	1	1	4	4	4	5	5	5	4	4	4
Hong Kong	7	4	2	6	4	4	13	6	5	17	5	5
Nueva Zelanda	1	2	3	7	7	7	10	10	10	9	9	9
Estados Unidos	3	3	4	4	4	4	6	6	6	5	5	5
Dinamarca	8	5	5	4	4	4	5	5	5	5	5	5
Chile	25	40	39	6	6	6	21	21	21	21	21	20
Perú	71	62	41	6	6	6	22	22	12	29	25	17
Colombia	66	53	42	5	5	5	34	14	14	48	15	13
México	73	56	53	5	5	5	13	13	12	17	17	12
Panamá	57	81	61	3	3	3	9	9	9	9	9	9
Trinidad & Tobago	—	80	68	5	5	5	14	14	14	26	26	19
Jamaica	43	63	88	5	6	6	20	21	21	26	22	22
Uruguay	85	109	90	9	9	9	24	19	17	23	22	22
Paraguay	88	115	102	8	8	8	35	35	33	33	33	33
Rep. Dominicana	103	97	108	7	6	6	17	9	8	17	10	10
Argentina	77	113	113	7	7	7	16	13	13	20	18	16
Costa Rica	89	117	121	6	6	6	35	17	13	36	19	15
Brasil	119	125	126	7	7	7	18	14	13	24	19	17
Ecuador	107	136	130	9	8	8	22	20	20	44	29	25
Bolivia	111	150	153	8	8	8	24	19	19	36	23	23
Venezuela	120	174	177	8	8	8	34	49	49	42	71	71

La coloración indica la posición en el *ranking*: *ranking* superior (claro), *ranking* inferior (oscuro).

Fuente: *Doing Business* 2012

TABLA 6. EFECTO PROBABLE DE MAYOR AGILIDAD EN EL COMERCIO

País	Resultados 2012		Simulación		Puestos en el Ranking CT
	# Días export.	Ranking Comercio Tr.	# Días export.	Ranking Comercio Tr.	
Panamá	9	11	8	10	1
Rep. Dominicana	8	45	8	42	3
Trinidad y Tobago	14	52	8	39	13
Perú	12	56	8	50	6
México	12	59	8	52	7
Chile	21	62	8	33	29
Costa Rica	13	73	8	58	15
Colombia	14	87	8	85	2
Jamaica	21	97	8	79	18
Argentina	13	102	8	93	9
Brasil	13	121	8	121	0
Ecuador	20	123	8	108	15
Uruguay	17	125	8	118	7
Bolivia	19	126	8	113	13
Paraguay	33	154	8	136	18
Venezuela, RB	49	166	8	146	20

Fuente: *Doing Business*. Reporte 2012 y simulador.

Factores indispensables para una VUCE

Existen varias aproximaciones a la definición de los factores que deben procurarse para asegurar la puesta en marcha y el óptimo funcionamiento de una VUCE, pero todos coinciden en por lo menos los siguientes: (Ver Figura 1)

- Voluntad política de parte del gobierno al más alto nivel
- Una definición clara del modelo de operación de la VUCE, congruente con los demás factores que se enumeran
- Un marco legal y regulatorio consonante
- La debida coordinación entre los actores y partes interesadas
- Una solución técnica y tecnológica adecuada

Todos estos elementos están entrelazados entre sí y su efectividad en el conjunto y en la operación de la VUCE, también está determinada por ciertas características a cumplir. Además, hay que sumar el hecho de que la naturaleza del instrumento y la acción de las políticas públicas en las que se inscribe, están más allá del ámbito puramente local y se entrelazan con factores similares internacionales, ya sean institucionales, legales, tecnológicos, etc.

Podemos examinar cada uno de los factores señalados más en detalle, para que se tenga presente que la puesta en marcha de una VUCE eficiente y exitosa, demanda un esfuerzo enorme y la convergencia de ciertas condiciones que no son fáciles de conseguir.

FIGURA 1. FACTORES PARA EL ÉXITO DE LA VUCE



Voluntad Política

En el centro del proceso de construcción de la VUCE se encuentra la voluntad política. En general, este concepto puede aplicarse en cualquier contexto cuando los actores de un entorno y ambiente político determinado optan por alterar, de manera significativa, su nivel de compromiso sobre un aspecto determinado, en aras de obtener un objetivo determinado y aun cuando éste no esté totalmente incorporado en la función de utilidad de los actores participantes. Los economistas tienden a describir la posibilidad del ejercicio de la voluntad política en términos de la economía política de las reformas, tal como efectivamente sucede con el proceso de construcción y puesta en marcha de una VUCE. Recordemos que esta herramienta emerge de una forma particular de ver y entender el papel del comercio internacional en el aparato productivo, pero también está relacionada con una nueva forma de ver y entender el papel del gobierno y las instituciones públicas y privadas en el accionar económico en general y del comercio exterior en particular.

CUADRO 1. COLOMBIA: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA

En los primeros años del milenio, la aparición en escena de la negociación de tratados de libre comercio con algunos países desarrollados, en especial con Estados Unidos, fue el impulso primordial a un debate recurrente sobre las necesidades en materia de mejora de la competitividad en Colombia. A la problemática tradicional de la infraestructura portuaria y de transporte, se sumaron temas de muy diversa índole, como el sistema educativo, la conducción macroeconómica, las falencias en el desarrollo científico y tecnológico y, por supuesto, el papel de la administración pública, entre otros.

En el proceso de definición de lo que se denominó la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad, se incluyó como prioridad, entre muchas otras necesidades y requerimientos, la implementación de una política de Estado para la racionalización y automatización de trámites del comercio exterior, con el fin de lograr que las relaciones de la administración pública con los ciudadanos y empresarios fuesen más transparentes y eficientes. De esta manera se podía contrarrestar en parte la clara desventaja que tiene el país por contar con los centros de producción muy lejos de las costas y con una infraestructura muy deficiente. Pero, para ello era necesario abordar un significativo ajuste en la estructura institucional involucrada en la realización de los trámites de comercio exterior, lo que además permitiría cumplir con compromisos resultantes de las negociaciones internacionales.

En este punto cabe decir que Colombia cuenta con un instrumento que podemos catalogar como la estructura institucional de la voluntad política en el más alto nivel de gobierno: El CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social - que es el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia. No dicta decretos, pero es el encargado de establecer las directrices y orientación de las políticas de nivel macro. Está presidido por el primer mandatario del país y la secretaria técnica la ejerce el jefe del Departamento Nacional de Planeación, que elabora los documentos para ser tratados en cada una de las sesiones. Hacen parte los ministros de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Industria y Turismo, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo y Obras Públicas. Pueden asistir los otros ministros del despacho por invitación del presidente y de acuerdo al tema a tratar. De sus recomendaciones dependen los planes y programas de desarrollo, los planes de inversión pública y los lineamientos del presupuesto general que cada año se presenta al Congreso de la República.

Fue en el seno de este supra organismo que se definió la política de Racionalización y Automatización de Trámites, enmarcada dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública (Documento CONPES 3292/2004), del cual hace parte la VUCE. El documento establece que "La eficiencia se basa en la normalización, la estandarización y la simplificación. En función de esta eficiencia, se debe buscar la eficacia para una mejor prestación de los servicios a todos los ciudadanos, la reducción de los costos mediante ahorros de los ciudadanos para acceder a los servicios y la reducción de los plazos requeridos para acceder a los servicios gubernamentales".

Continúa

Continuación

De esta manera, el Gobierno al más alto nivel, toma las riendas de la transformación normativa e institucional necesaria para acometer un proyecto de gran envergadura que incluye la facilitación del comercio y la racionalización de trámites asociados. Con base en la política definida por este medio, se estableció el Decreto 4249 de 2004, “por el cual se racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior, se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior y se dictan otras disposiciones”.

Sin duda, la generación de directrices claras desde el más alto gobierno y, en particular de la vicepresidencia, junto con el compromiso y colaboración de las entidades participantes en la experiencia colombiana de VUCE, ha permitido desarrollar un mecanismo que es sí mismo una transformación institucional de grandes. Los factores determinantes para el éxito fueron precisamente el compromiso del alto gobierno para sacar adelante la solución y la participación activa de todas las entidades involucradas en el proceso.

En este caso, la voluntad política se asocia con la convicción del gobierno sobre la importancia que tiene la actividad comercial externa en el desempeño económico y con el fuerte compromiso del mismo en el objetivo de transformar la forma tradicional de ejercer la vigilancia, control y administración de las operaciones de comercio, introduciendo cambios significativos en las normas y funciones de las diferentes entidades e instituciones relevantes a dicho proceso, en pro de facilitar y agilizarlo. Dicha voluntad política también es expresión de la certeza por parte de la administración pública de que el esfuerzo que demanda la facilitación del proceso comercial en el arreglo institucional, se justifica en sí mismo por la ganancia en competitividad de las exportaciones del país.

De esta manera, se entiende que la implementación de una VUCE y su posterior éxito tiene una base principal en la decisión que tenga el gobierno de impulsar los cambios requeridos en las materias institucional, normativa y tecnológica, además de asumir los eventuales costos económicos y políticos que emergen de toda transformación de ese nivel.

Es cierto que este tipo de procesos, que requieren de una sólida voluntad política para su concreción, están relacionados siempre con la existencia previa de una fuerte resistencia al cambio tanto en las entidades como en sus funcionarios, por lo que se requiere consolidar dicha voluntad política con una fuente de liderazgo de alto nivel. Estos cambios están normalmente precedidos de situaciones críticas en los procesos que generan un ambiente más propicio para el cambio en los actores que participan del mismo.

Quien ejerza dicho liderazgo jugará un rol de importancia fundamental en el proceso de ajuste político y administrativo. Un liderazgo funcional facilitará la cooperación y las negociaciones entre las entidades y actores participantes, lo que mejorará la calidad de la política pública en cuestión.

Cuando los desequilibrios propios del ajuste institucional y la alteración de reglas e incentivos generan mucho malestar entre los actores, el valor del liderazgo será de mayor aprecio.

En un sistema institucional desarrollado, el liderazgo funcional rara vez podrá descansar sobre un único individuo y más bien será una cadena o grupo de liderazgo que actuará como catalizador del proceso. Uno de los desafíos que enfrentan estos líderes es el poder articular las motivaciones políticas y técnicas de la administración con la demanda de los actores, para producir políticas de alta calidad. En el caso de las VUCE esto se puede entender como el reto de lograr un equilibrio entre mantener la capacidad regulatoria de la administración pública al mismo tiempo que se logra eficiencia y agilidad en el proceso comercial.

Modelo de Operación

Una revisión de diversas experiencias de utilización de VUCE como instrumento de facilitación de comercio, permite establecer los modelos o esquemas más comunes de operación, los cuales están íntimamente relacionados y adaptados a las condiciones institucionales específicas de cada país.

VUCE como entidad única: Es el caso en que la Ventanilla adquiere la dimensión institucional concreta y se crea una entidad (o institución) con un alto grado de autonomía de funcionamiento, la cual interactúa con las demás entidades directamente involucradas con el proceso comercial y concentra todas las fases del mismo. En muchos casos, puede adoptar la forma de una oficina dependiente de la Aduana u otra institución, pero con identidad propia. Cabe destacar que cuando se habla de ventanilla única, ésta no necesariamente exige el uso de una plataforma tecnológica de alto nivel.

VUCE como un sistema de entidades (sitio único)³: Esta es la concepción más cercana a la idea original, de establecer un punto (normalmente de carácter virtual) en donde se recopila y suministra la información y se concentran las acciones de las entidades pertinentes o se inicia el proceso de concurrencia de entidades para “liberar” una mercancía. Existen varias opciones, pero se pueden identificar dos: De tipo “red”, en la que el sistema interconecta a todas las entidades y, de tipo circular, en la que el sistema administra la secuencia de pasos y autorizaciones del proceso comercial.

Cualquiera que sea el modelo seleccionado, existe una entidad líder que soporta a la VUCE. Por supuesto, se puede intuir que el modelo seleccionado estará vinculado a los arreglos institucionales en cada país, por lo que la entidad seleccionada para albergar la ventanilla (cualquiera que sea el modelo) estará determinada por la estructura administrativa y normativa del país y por las condiciones políticas al momento de la creación del instrumento.

³ La UN/CEFACT menciona cuatro modelos, pero en realidad tres de ellos se diferencian por la forma de operar del sitio virtual, lo que determina también la forma de participar de cada entidad. Ver *Recommendation N°33, Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window*. Geneva, July 2005. ECE/TRADE/352.

Los modelos “radiales”, en los que una entidad lidera y concentra las operaciones involucradas en la VUCE y que pueden ser clasificados dentro del modelo de “entidad única” son poco sostenibles, especialmente cuando en la VUCE operan otra u otras entidades de igual o similar rango institucional dentro de la estructura de la administración pública. En estos casos, parece ser más eficiente pensar en un modelo de “red” o “secuencial”, el cual se ajusta muy bien a los casos de sistemas institucionales complejos, pero también a los menos desarrollados.

En cada uno de los dos modelos generales de operación descritos, existen variantes determinadas por la estructura y forma de financiación (pública, privada o mixta); la orientación básica de la VUCE (para exportaciones o para el comercio en general) y por el nivel de integración (si abarca la totalidad de los pasos para el comercio exterior o si sólo incluye un grupo de procesos). Por supuesto, las variantes obedecen en muchos casos a que la VUCE está en proceso de consolidación y se acude a fórmulas intermedias de financiación u operación, respecto del modelo final deseado.

CUADRO 2. COSTA RICA: UNA BUENA ASOCIACION PUBLICO – PRIVADA

La VUCE de Costa Rica fue creada por la Ley 7638 en noviembre de 1996, la misma que dio origen al Ministerio de Comercio Exterior y a la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica PROCOMER. Opera electrónicamente tanto para importación como para exportación. Tiene como particularidad su funcionamiento dual en módulos: el externo, en el que operan el exportador, el importador y agencias de aduana, y el interno, en el que interactúan las diferentes autoridades y entidades públicas. Esta VUCE siempre hizo parte de las metas del país para lograr un entorno de servicios propio de un estado moderno, más atractivo a la inversión, la producción y las exportaciones.

Y es que, a pesar de ser un país pequeño, el proceso de exportación e importación antes de la VUCE, exigía la participación de 22 entidades con sus correspondientes 22 formularios distintos y la duplicación tradicional de información. Todos los trámites se concentraban en la capital y, por supuesto, no existía una clara coordinación entre el sector público y privado.

A la fecha, ya se han integrado al sistema las diferentes entidades públicas que emiten algún nivel de permiso o autorización y certificados sanitarios, de origen y otros. Pero quizás lo más importante y que define el carácter especial de la VUCE de Costa Rica, es el importante papel que desempeña el sector privado en la concepción estratégica y la administración del instrumento. En el año 2006 se constituyó el Consejo Director de la VUCE, el cual está integrado por representantes del sector público y del privado. La administración del sistema descansa en la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) en cabeza de un gerente de la entidad.

Continúa

Continuación

La Junta Directiva de PROCOMER está presidida por el Ministro de Comercio Exterior y hacen parte de ella tres ministros del despacho, pero también la conforman el Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Comercio, un miembro de la Cámara de Industrias, un miembro de la Cámara de Agricultura, un miembro de la Cámara de Exportadores y un representante del sector pequeño y mediano exportador, quienes representan al sector privado.

Esta forma de administración, con participación directa del sector privado, determina algunas características básicas del modelo de VUCE costarricense. Por un lado, está asegurada la rápida adaptabilidad del instrumento cuando las condiciones así lo ameriten, pues los actores de primera mano, los empresarios, tienen injerencia directa en la conducción estratégica de la VUCE. Por otro lado, hay una mayor garantía de estabilidad y sostenibilidad en el funcionamiento, no solo desde el punto de vista administrativo, sino también del financiero. Además, el entorno en el que funciona el instrumento favorece un modelo de pago por los servicios que garantiza recursos para la operación y mejora, a la vez que le impone la obligación de calidad a la entidad que alberga a la VUCE.

Esto ha permitido que la VUCE incorpore rápidamente mejoras tecnológicas como el SIVUCE (Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior). Los costos del SIVUCE WEB se establecen en una tabla que clasifica los rangos de valor de exportaciones que realiza la empresa y su respectivo monto a pagar. Para las empresas exportadoras que realicen menos de 50 exportaciones al año, el sistema es gratuito y para las agencias de aduanas, el pago inicial corresponde a US\$ 500. En la actualidad se está implementando una nueva plataforma del SIVUCE que permitirá al exportador reducir considerablemente sus costos y aplicar mayor agilidad en sus operaciones. Se busca generar una herramienta sencilla que permita, sobre todo a las PYME exportar sin tener que soportar un alto costo de intermediación de prestadores de servicio.

Coordinación Institucional

Una ventanilla única cualquiera (no sólo de comercio exterior) es un mecanismo que, sin importar el modelo adoptado, exige su correspondiente nivel de interacción de entidades y como tal debe tener un respaldo normativo (o mandatorio) y la previa organización y definición estratégica de todos los procesos que involucra (presupuestos, personal, documentos, firmas, etc.), para todas las entidades que hacen parte.

En un paralelo con la teoría económica, en la cual la concurrencia de múltiples factores exógenos en las diferentes etapas del circuito económico generan las denominadas “fallas del mercado”, la toma interinstitucional de decisiones en la administración pública es uno de los procesos con mayores probabilidades de aparición de “fallas de gobierno”⁴. Por cuanto se deben hacer confluír en un mismo proceso la acción de varias entidades con objetivos, especialidades, tiempos e intereses distintos entre sí e incluso, en algunas ocasiones opuestas (como la promoción del comercio y el control del contrabando). La falta de coordinación puede ocurrir entre diferentes entidades del gobierno central, entre entidades del gobierno central y otros de los niveles regional o local, o incluso entre agentes que hacen parte de la toma de decisiones o de la formulación de políticas.

Dicha falta de coordinación, en desarrollo de la aplicación de estrategias, de administración de procesos o de simple flujo de información, obedece en general a tres factores básicos, muy comunes en todas las administraciones públicas:

- Congestión.
- Conflicto de intereses/objetivos.
- Fallas de interpretación.

Sin embargo, la práctica común de la administración pública ha desarrollado soluciones prácticas a estos problemas de coordinación entre instituciones, que se resumen en dos modelos generales:

- La subordinación institucional.
- La coordinación por delegación.

Y es que toda política pública reviste de un grado menor o mayor de interacción de entidades o instituciones de la administración pública que la soportan o la ejecutan. En el caso del proceso de comercio exterior, se puede verificar que es un ejemplo de cuán profuso puede llegar a ser el requerimiento de entidades participantes, especialmente cuando se trata de productos con

⁴ Lerda, J; Aquatella, J. y Gómez, J (2003): *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 76. CEPAL, nov. de 2003

características asociadas a la salud y la seguridad. Como ilustración de lo anterior, esta sería una lista aproximada de entidades públicas y y/o privadas que participan o confluyen en la exportación de un producto agropecuario para consumo humano:

- Entidad política de comercio exterior (Ministerio o Secretaría de Comercio / Ministerio o Secretaría de Industria / Cancillería, según sea el caso)
- Ministerio o Secretaría de Agricultura
- Ministerio o Secretaría de medio ambiente (puede ser una entidad de un nivel menor, como un instituto, dirección o departamento).
- Ministerio o Secretaría de Salud
- Banco Central
- Aduana
- Oficina de Impuestos
- Entidad de Promoción
- Entidad de vigilancia sanitaria agrícola
- Entidad de vigilancia de inocuidad del consumo de productos agropecuarios
- Gremio o asociación de la producción
- Operadores aduaneros
- Operadores portuarios

Es de esperar que un número elevado de entidades o unidades de formulación y ejecución de políticas, que además pueden ostentar jurisdicción política y administrativa sobre ámbitos ajenos al comercio, limite la capacidad de operación del comercio exterior como un proceso administrativo en sí mismo, pues el riesgo de un exportador para encontrar obstáculos o impedimentos en su exportación, es proporcional y directamente elevado.

En términos estructurales, esa misma proliferación de unidades y entidades administrativas es un reto importante para la creación y consolidación de la VUCE, que exige que la coordinación y fluidez en el accionar de todas las entidades para garantizar una operación de comercio

determinada, se haga de manera permanente y en un espacio institucional distinto del individual de cada entidad. El alto número de entidades y actores participantes determinan que el modelo de coordinación más amigable a la VUCE sea por delegación, pues se hace muy difícil un proceso de subordinación institucional, especialmente con aquellas cuyo fuero principal no es el comercio exterior y que a menudo ostentan el mismo nivel jerárquico de la entidad de comercio de mayor nivel (ministerios o secretarías).

Desde otra perspectiva, las VUCE pueden ser entendidas como una solución adecuada de consistencia administrativa y que se deriva de la recurrencia en la discrecionalidad por parte de entidades (o funcionarios) que actúan sobre el proceso comercial, pero con orientación y objetivos distintos a él. El hecho de que se concentre en un sitio físico o virtual la carga administrativa del proceso completo, genera automáticamente una agencia visible y concreta con la delegación funcional suficiente para permitir a los usuarios y agentes participantes obtener mayor claridad y uniformidad en la interacción con la administración pública.

En el proceso de transición a la coordinación entre varias instituciones, quienes han desarrollado ventanillas en varios países de Latinoamérica, sostienen que el obstáculo fundamental que tuvieron que enfrentar fue la presencia de múltiples resistencias institucionales al cambio funcional que exige la VUCE.

Aunque en muchos casos estas resistencias al cambio son de carácter más personal que institucional, la ausencia de un soporte formal es el principal catalizador de las mismas. Por ello, es indispensable que la nueva estructura coordinada tenga un basamento normativo sólido, que contenga todas las condiciones de operación, el nivel y el alcance de todas las funciones delegadas y los mecanismos o canales de la información entre las instituciones participantes.

El Marco Legal

Como se puede anticipar de lo expuesto en las secciones anteriores, la construcción de la VUCE tiene como requisito fundamental la construcción o consolidación de un marco legal que proporcione las bases sobre las cuales las instituciones definan el alcance y naturaleza de su accionar en el instrumento, con claridad para todos los agentes. Correspondiente con la complejidad institucional, el número de entidades, y los diversos niveles de jerarquía institucional que caracterizan a los integrantes de una VUCE, no es normal que el marco legal se limite a una norma única, sino que más bien, éste estará conformado por un buen número de provisiones regulatorias y normas interrelacionadas entre sí.

La VUCE y cualquier otro arreglo multi-institucional, exige un marco legal que faculte a una autoridad determinada (individual o colegiada) para que lleve a cabo las labores de administración de conformidad a la estructura y organización, detallada dentro de sus mismas provisiones. En muchos países, este marco legal es en realidad una compleja combinación de estatutos y regulaciones legales, reglas judiciales, etc.

A eso hay que sumarle un hecho importante que hemos venido destacando: un cambio institucional como el que supone la puesta en marcha de la VUCE, es un proceso gradual que exige grandes esfuerzos por parte de entidades y agentes, y aunque las normas formales que soportan el proceso pueden darse en plazos cortos por acción de la voluntad política y la existencia de un liderazgo funcional, las normas “informales” asociadas a las costumbres, tradiciones y códigos de conducta, son más difíciles de cambiar. Muchas organizaciones públicas están altamente

CUADRO 3. PERÚ: UN MARCO INSTITUCIONAL INTEGRAL PARA LA VUCE

El caso peruano es un claro ejemplo de cómo un proceso de concertación de gran dimensión y con una orientación y objetivos muy claros, permite la creación y concreción de instrumentos complejos como una Ventanilla Única con participación de muchas entidades públicas; y de cómo, la legitimación intrínseca de dicho proceso, facilita la producción de los marcos legales adecuados, inclusive en períodos de gobiernos distintos. En efecto, en un ejercicio institucional sin precedente en el Perú, en 2002, el gobierno convocó al sector privado, las regiones y otros actores económicos a un proceso de planeamiento estratégico para definir el marco de política para su despegue exportador. Este gran esfuerzo concertado condujo a la definición del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) 2003-2013, que tenía como misión “Incrementar sostenidamente la exportación de bienes y servicios y promover la imagen del Perú como país exportador”.

Una característica notoria de la orientación del PENX, además de su visión de mediano plazo, es la presencia de los componentes tradicionales de la competitividad sistémica, lo cual no sorprende si se tiene en cuenta el origen del mismo y su forma de construcción altamente participativa. De esta manera, sobre el Plan recaen un buen número de responsabilidades en asuntos que van mucho más allá de la directa competencia de las autoridades de comercio exterior, lo cual obliga a revitalizar la legitimación del mismo como una labor del aparato estatal como un todo y no solo del Ministerio de Comercio y Turismo.

La integralidad presente en la orientación del PENX requirió de contar con un espejo institucional y administrativo a través de la apropiación transversal de las políticas de competitividad exportadora por parte de todas las entidades que directa o indirectamente inciden en el proceso. En el caso peruano, esta apropiación fue más allá de las entidades gubernamentales, ya que el papel de las instituciones privadas como los gremios y las asociaciones en la construcción del Plan, les permitió también legitimar un rol muy activo en la ejecución y en la evaluación del mismo.

El Plan fue estructurado en segmentos o pilares que se definieron según orientación y ámbito: Planes Estratégicos Regionales (PERX), planes sectoriales y de producto, planes de mercados, de la cultura exportadora y de facilitación del comercio.

Continúa

Continuación

Es precisamente, en el Plan Maestro de Facilitación del Comercio, que se incluye el objetivo estratégico de “Contar con un Marco Legal que permita la aplicación de mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior, fomente el desarrollo de la infraestructura y permita el acceso y la prestación de servicios de distribución física y financieros en mejores condiciones de calidad y precio.”

Por su parte, la estrategia correspondiente, define las medidas para contar con “Trámites y procedimientos administrativos fáciles de usar y ampliamente difundidos”.

1. Simplificar y uniformizar procedimientos administrativos
2. Establecer ventanillas únicas para todos los trámites que requiere un operador de comercio exterior.
3. Racionalizar las tasas por servicios públicos según características de cada sector exportador.
4. Difundir mecanismos de facilitación existentes y sus eventuales modificaciones así como su impacto.

Todo este efectivo marco de coordinación institucional, condujo a la concreción del marco legal referido en Plan para la VUCE peruana, con la expedición de la Ley N° 28977 de 2007. La Ley de Facilitación del Comercio Exterior, la misma que incluye, entre otros mecanismos, la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR, el que además, designará la Comisión Especial con las demás entidades competentes, para la uniformización y simplificación del trámite de exportación por la Ventanilla Única de Comercio Exterior y por medios electrónicos.

permeadas de este tipo de normas, lo que impide o limita la adaptación automática a la nueva norma formal. Por esto, es muy recomendable que a la par de la definición del marco legal formal, se adelanten acciones para acompasar de mejor manera las normas informales.

Las estructuras legales que soportan a las VUCE, se pueden concentrar en una ley o norma particular, pero en realidad ésta se vincula con un cuerpo de normas complementarias que adquieren un significado pleno cuando se las relaciona entre sí. La norma directa es por lo regular, una norma de carácter instrumental, que establece la estructura y funcionamiento o papel de las entidades e instituciones participantes, pero siempre termina refiriéndose o relacionándose con las normas básicas de las políticas más generales del comercio exterior y de las entidades participantes.

Por lo general, la norma de referencia o directa de la VUCE contiene los elementos básicos que dan forma a la operación del instrumento, con disposiciones referidas a:

- a) Definiciones y principios.
- b) Funciones, competencias y alcances
- c) Organización de procedimientos
- d) Formas de financiamiento y sostenibilidad
- e) Sanciones (a usuarios y entidades)
- f) Vigencias
- g) Otros

Las secciones más relevantes son, en todo caso, la b) Funciones, competencias y alcance, y la c) Organización de procedimientos, ya que éstas son las que amparan el esquema de coordinación y colaboración mutua entre administraciones o entidades de diferente ámbito material, territorial (administraciones nacionales, estatales, regionales o locales) y de competencias.

Además de todo lo anterior, el marco legal de la VUCE debe tener presente para su construcción o concreción, la necesidad de incorporar los preceptos y condiciones de las normas internacionales aplicables a muchos procesos de comercio exterior, así como los instrumentos vigentes y normas que organismos intergubernamentales y organizaciones internacionales (como la CEPE, la UNCTAD, la OMC y la OMA, entre otras) han desarrollado como apoyo al tema.

Este marco legal o normativo para la VUCE exige a menudo, por su complejidad, realizar un minucioso estudio de la cadena de pasos que se dan normalmente en el comercio exterior del respectivo país y la forma en que las diferentes instituciones y agentes intervienen en su regulación o acción.

La decisión sobre el Soporte Tecnológico

Un aspecto no menor de los requisitos generales para el óptimo funcionamiento de una VUCE, que incorpore todo lo expuesto en las secciones precedentes, se refiere a las tecnologías utilizadas para el intercambio de datos e información entre las partes interesadas. La efectiva formación y transferencia de los datos entre las administraciones aduaneras y otras oficinas de seguimiento y control, requiere de una infraestructura de tecnologías de información común que soporte la transmisión segura y fiable de las declaraciones de importación y exportación y sus documentos

complementarios. A la par de la seguridad, esta infraestructura debe garantizar la integridad y confidencialidad de los datos, en el proceso de reconocimiento de certificados.

Sin duda, información y documentación son insumos fundamentales para vigilancia y administración del comercio transfronterizo y es mucho lo que se ha avanzado en esta materia gracias a que cada vez contamos con un entorno más interconectado electrónicamente y digitalmente, característica que se ha convertido en la clave de los esfuerzos en pro de la facilitación del comercio en muchos países.

No obstante lo anterior y aunque cada vez son más escasas las limitaciones de orden tecnológico o de compatibilidad técnica, las decisiones sobre el tipo de servicio que se desea ofrecer por parte de la administración pública, sigue enfrentado restricciones asociadas a la cantidad o modalidad presupuestal en la adquisición y mantenimiento del soporte tecnológico. Esta restricción adquiere una importante dimensión si se tiene en cuenta que una vez adoptada una u otra opción tecnológica, dependerá de ella la posibilidad de garantizar la total seguridad y compatibilidad entre todas las instituciones participantes, y una eventual falla llevaría a la necesidad de cambiar parte o la totalidad del soporte tecnológico en una o más entidades, con graves consecuencias sobre entidades y personas.

La selección de los grupos iniciales de interés, para ser operadores y usuarios del sistema de la VUCE es importante en la definición de la opción tecnológica, pero hay que tener presente que en la actualidad ya se está abriendo, muy rápidamente, la posibilidad de ampliar el alcance de los participantes al ámbito internacional. Esto es lo que se conoce como interoperabilidad de las VUCE (entre dos o más países) y constituye el siguiente gran escalón en la automatización del proceso de vigilancia y control del proceso de comercio exterior.

A su vez, la interoperabilidad acarrea otro reto importante relacionado con el creciente volumen de operaciones que se efectúan a través de las VUCE. Conectar a dos o más ventanillas, multiplica muy rápido el número de transacciones digitales que circulan sobre el sistema, lo cual debe ser tomado en cuenta entre las previsiones de expansión.

Por supuesto, es de esperar que, dado el número de entidades y actores que participan en el funcionamiento de una VUCE, la decisión del soporte tecnológico y el consecuente proceso de creación de compatibilidad de datos, sea de doble vía. Si bien es necesario optar por un sistema que incorpore todos los procesos de todas las entidades participantes, lo más probable es que algunas de ellas tengan que ajustar algunos de dichos procesos para garantizar la compatibilidad.

Conclusiones y Recomendaciones

La VUCE es un instrumento que viene ganando terreno en las preferencias de los gobiernos para incidir rápidamente en la denominada Facilitación del Comercio. Aunque el modelo de ventanilla única nació como un espacio físico, el desarrollo de las tecnologías de la información ha permitido que la VUCE se consolide como un instrumento virtual por excelencia.

En América Latina, el instrumento ha tenido una sustancial evolución en los países que le han dado un papel protagónico a la política comercial en sus estrategias de desarrollo, mientras que en aquellos que han optado por un modelo basado en la protección del mercado interno, el instrumento tiene un nivel incipiente o simplemente no existe. Esto resulta consecuente si se tiene presente que el objeto principal de la VUCE es la agilización del proceso de comercio

CUADRO 4. INTEROPERABILIDAD O VUCE REGIONAL: EL SIGUIENTE PASO

La dinámica del comercio internacional continúa ejerciendo una fuerte presión sobre las administraciones de aduanas en los países por el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Cada vez se requiere agilizar aún más los flujos comerciales en los pasos aduaneros lo cual está obligando el desarrollo continuo de herramientas TIC que promueva y aseguren la facilitación del comercio, como es el caso de las VUCE electrónicas. Estas ventanillas únicas requieren de la adopción de sistemas armonizados y estandarizados para la interoperabilidad de las agencias y organismos nacionales que participan en el proceso de administración y control del comercio exterior. Es por ello que el uso de estándares internacionales en los datos para la exportación, tránsito e importación, sea uno de los elementos centrales del concepto de VUCE. El Modelo de Datos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) asegura la compatibilidad y la interoperabilidad entre los organismos y son muchos los países que lo están incorporando en la operación cotidiana de su VUCE. Lo más interesante de esta situación es que se configura un entorno propicio para la conectividad de las ventanillas entre dos o más países.

En el marco del "I Taller: Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Consideraciones y propuestas para la acción regional en el marco del Foro del ARCO del Pacífico Latinoamericano", del Grupo de Trabajo de Facilitación del Comercio, Infraestructura y Logística del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, que se llevó cabo en Valparaíso, Chile entre el 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2010, se llegó a la conclusión sobre la necesidad impostergable de trabajar en un diseño procedimental, técnico y operativo de las VUCE, que garantice que éstas

Continúa

Continuación

puedan operar en un entorno regional integrado e interrelacionado, por lo que se pidió al Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) dar continuidad al esfuerzo analítico y de concertación regional para tal fin.

Buscando dar concreción a dicha directriz, se puso en marcha el “Proyecto piloto de interoperabilidad y armonización de las VUCE en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano”, bajo un convenio de cooperación técnica entre SELA y CAF y del cual fueron parte las experiencias de Colombia y Panamá. El proyecto permitió la elaboración de una base metodológica, ajustada a la realidad de los países participantes, que incluye el diseño y la adaptación de instrumentos relacionados con el análisis de la VUCE, como es el Enfoque de Caracterización de Eventos, el cual, a partir de una perspectiva sistémica, marca la trayectoria a seguir en cuanto a planificación, desarrollo y puesta en marcha de una VUCE, las debilidades que requieren ser atendidas, y las oportunidades de avance y consolidación de la misma.

exterior y la reducción de costos y tiempos asociados, para favorecer la posición competitiva de las exportaciones, aunque eso también implique facilitar las importaciones.

Esta visto que el instrumento ofrece realmente importantes ganancias en términos de tiempos y costos del proceso de exportación, pues los países que la han implementado, han obtenido muy buenos resultados en la reducción de días necesarios para realizar una operación, y han confirmado que se ha ganado mucho en la seguridad y confiabilidad en el manejo de la información, lo que a su vez repercute en beneficios, económicos y operativos, para la administración pública.

Sin embargo, la formulación, creación y puesta en marcha de una VUCE va mucho más allá de un interés por mejorar las condiciones en que los usuarios realizan sus operaciones de comercio exterior. El instrumento, por su complejidad, abarca un sinnúmero de variables a tener en cuenta a la hora de aplicarlo y, por ende, requiere de la existencia o creación de una serie de condiciones para asegurar un funcionamiento óptimo del mismo.

Y es que el modelo de ventanilla única adquiere con la VUCE un desarrollo de gran importancia, pues involucra un gran número de entidades gubernamentales e instituciones públicas y privadas, muchas de ellas con intereses y objetivos primordiales que pueden diferir de la facilitación del comercio y que, inclusive, se oponen a él en función del control y la vigilancia del mismo. En ese escenario de complejidad funcional y operativa, la clave fundamental es la existencia de un componente de voluntad política, ya sea ésta ejercida a través de una personalidad específica, de varias personas o de una institución gubernamental con la suficiente ascendencia para movilizar a los demás actores del proceso.

Esta voluntad política será el eje de los pilares institucionales de este novedoso modelo de operación de la administración pública y que fueron presentados en detalle en el documento: Una adecuada coordinación de las instituciones, un marco legal ajustado, un modelo de operación consistente con la administración pública vigente y los objetivos del instrumento y, finalmente, un soporte tecnológico que tenga en cuenta tanto las condiciones actuales como las necesidades previstas de expansión comercial, como de la transmisión de datos e información doméstica e internacional.

La existencia previa de estas condiciones supone, por supuesto, de un desarrollo institucional importante en la economía y serán las claves de la sostenibilidad del instrumento.

Finalmente, la complejidad inherente al funcionamiento de la VUCE, tanto en los aspectos operativos y funcionales, como en el tecnológico, determina que el objetivo de la simplificación y agilización de los trámites adquiera una fuerza dinámica que induce nuevas adaptaciones en las entidades y los procesos. Hay un proceso primario de simplificación de trámites, asociado a la reducción de duplicidades y de pasos innecesarios que se eliminan cuando se concentran todos en un solo espacio virtual. Sin embargo, cuando la VUCE entra en operación puede presionar la incorporación de nuevos cambios para garantizar una mayor y mejor participación de usuarios. De esta manera la VUCE adquiere también el carácter de instrumento de modernización institucional.

Los países que deseen incursionar en el uso intensivo de la VUCE o que deseen profundizar un mecanismo ya existente, deben evitar caer en la visión simplista de minimizar el instrumento a un dispositivo informático manejado y administrado por un grupo reducido de personas, para no incurrir en fuertes erogaciones presupuestales. Por el contrario, deben entenderlo como una poderosa herramienta de la competitividad exportadora y como un mecanismo motor de la modernización institucional en lo que a la administración del comercio exterior se refiere.

Referencias bibliográficas

ARVIS, J., Alina, M., Ojala, L., Shepherd, B. y Daniel Saslavsky (2012) *“Connecting to Compete 2012. Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators”*. The World Bank. Washington D.C.

ECHEVERRÍA, M. (Diciembre, 2007) “La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales”. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL.

FUENTES, L. F. (1, 2 de Diciembre 2010) “Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE- Avances y Proyectos”. En *II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Avances y retos pendientes*. Valparaíso, Chile. SP/SNA-CHILE/II-ERLC-VUCE: arp/Di N° 10-10. SELA.

IZAM, M. (2001) “Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente”. Serie *Comercio Internacional* N° 19. CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, Chile.

LERDA, J; Aquatella, J. y Gómez, J (2003): *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 76. CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, Chile.

LIBBY, M. (Noviembre, 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. BID.

NORTH, D. C. (1990) “Institutions, Institutional Changes and Economic Performance”. Cambridge University Press.

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

TOLEDO, J. (1, 2 de Diciembre 2010) “La Ventanilla Única de Comercio Exterior de Chile. Desarrollos y Desafíos”. En *II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Avances y retos pendientes*. Valparaíso, Chile. SP/SNA-CHILE/II-ERLC-VUCE:arp/Di N° 14-10. SELA.

TORRES Paz, L. (1, 2 de Diciembre de 2010) "Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. Avances y aspectos críticos de la Ventanilla Única de Comercio Exterior: La experiencia de Perú". En: II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Avances y retos pendientes, Valparaíso, Chile. SP/SNA-CHILE/II-ERLC-VUCE: arp/Di N° 11-10. SELA.

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

UNCTAD. (Agosto, 2006) "Soluciones de las TIC para facilitar el comercio en las fronteras y los puertos". (TD/B/COM.3/EM.27/2).

UN/CEFACT. (Julio 2005) "*Recommendation N°33, Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window*". Ginebra, Suiza. ECE/TRADE/352.

VERGARA R. (1993) "Decisiones, Organizaciones y Nuevo Institucionalismo". En *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, Núm. 3, pp. 119-144. 1993.

VILLARROEL Ríos, F. (30 de Noviembre, 1 de Diciembre 2010) "La gestión interinstitucional del Estado para una efectiva gobernanza de la VUCE". Trabajo presentado en el *I Taller de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Consideraciones y propuestas para la acción regional en el marco del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano*. Valparaíso, Chile.

WORLD Bank Group (2012). World Bank and International Finance Corporation: *Trading Across Borders*. Doing Business report 2012. Tomado de: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012>

Este artículo se terminó de imprimir
en noviembre de 2012.

La Ventanilla Única de Comercio Exterior conocida como VUCE, constituye un instrumento de gran utilidad para los países de América Latina que están realizando esfuerzos sistemáticos por mejorar las condiciones de inserción en el mercado internacional y la competitividad de sus productos. Más allá de significar una facilitación en los procesos administrativos de comercio exterior, la VUCE tiene implicaciones importantes en la interoperabilidad institucional de cada país.

Cuando la VUCE entra en operación puede presionar la incorporación de nuevos e importantes cambios administrativos e institucionales para garantizar una mayor y mejor participación de usuarios, y de esta manera la VUCE adquiere también el carácter de instrumento de modernización institucional.

Serie políticas públicas y transformación productiva

“Políticas Públicas y Transformación Productiva” para América Latina consiste en una serie de documentos de política orientados a difundir experiencias y casos exitosos en América Latina como un instrumento de generación de conocimiento para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva. La Serie está dirigida a hacedores de política, agencias del sector público, cámaras empresariales, líderes políticos y agentes relevantes que participan en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas vinculadas al desarrollo productivo en los países de la región.