

La **ventanilla única** de **comercio exterior**

¿Cuánto aporta a la
internacionalización
de las pequeñas y
medianas empresas?

Juan Diego Thorrens



NACIONES UNIDAS

CEPAL



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

La ventanilla única de comercio exterior

¿Cuánto aporta a la internacionalización
de las pequeñas y medianas empresas?

Juan Diego Thorrens



NACIONES UNIDAS



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea



COR
PYME

Este documento fue preparado por Juan Diego Thorrens, Consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este informe es parte de las actividades del proyecto CORPYME apoyado por el gobierno de la República de Corea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2019/110
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-01156

Esta publicación debe citarse como: J. D Thorrens, "La ventanilla única de comercio exterior: ¿cuánto aporta a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas?", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Listado de acrónimos	7
Introducción	9
I. Facilitación del comercio y las ventanillas únicas para el comercio exterior	11
A. Los beneficios de la facilitación del comercio	11
B. La ventanilla única de comercio exterior	12
C. Iniciativas regionales para promover la ventanilla única	14
D. El estado de las ventanillas únicas en la región.....	15
II. La experiencia de algunos países	19
A. Gestión del desempeño de la VUCE	19
B. Iniciativas para apoyar la internacionalización de las PYMES	24
III. Conclusiones	29
Bibliografía	31
Cuadros	
Cuadro 1	Banco Interamericano de Desarrollo: proyectos para apoyar las ventanillas únicas en los países, 2010-2015
	14
Cuadro 2	Costa Rica: ahorro del tiempo para tramitar los permisos de exportación e importación como resultado de la introducción de la VUCE 2.0, 2011
	21
Cuadro 3	Costa Rica: ahorros anuales estimados como resultado de la introducción de la VUCE 2.0
	22

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): implementación de la ventanilla única, 2015-2019	16
Gráfico 2	América Latina y el Caribe: notificaciones en las categorías A, B y C sobre la ventanilla única de comercio exterior, 2017	16
Gráfico 3	América Latina y el Caribe: tipo de asistencia solicitada para la implementación de la VUCE, 2017.....	17
Gráfico 4	Países seleccionados: desempeño general de las ventanillas únicas.....	18

Recuadros

Recuadro 1	Índice de políticas públicas para PYMES	20
Recuadro 2	La inclusión de la perspectiva de las PYMES en la VUCE	24

Diagramas

Diagrama 1	Uruguay: criterios para seleccionar indicadores para medir el desempeño de la VUCE.....	23
Diagrama 2	Uruguay: indicadores para medir los objetivos de la VUCE por cada perspectiva	23
Diagrama 3	Perú: funcionalidades de la VUCE 2.0	25
Diagrama 4	Uruguay: régimen simplificado de exportaciones para micro y pequeñas empresas ..	27

Resumen

En América Latina y el Caribe, las PYMES corresponden al 99% del total de empresas y son responsables de más del 60% del empleo, pero representan apenas un 6% de las exportaciones regionales. Este bajo grado de internacionalización de las PYMES responde a barreras internas y externas a la empresa que restringen su acceso a los mercados internacionales.

Las medidas y herramientas de facilitación del comercio, como la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), ofrecen una solución para algunos de los obstáculos que enfrentan las PYMES y permiten que estas empresas aumenten su participación dentro del comercio internacional. Por los grandes beneficios que encierra y el impacto que tiene en los procesos de comercio exterior, distintos organismos multilaterales (e.g. BID, SELA, CAF, OMA) han trabajado y apoyado el desarrollo de la VUCE en la región.

El éxito de la VUCE en materia de reducción de tiempos y costos es innegable. Sin embargo, su aporte a la internacionalización de las PYMES ha sido modesto. Por consiguiente, aún queda mucho trabajo por hacer para aprovechar el potencial que ofrece la VUCE para este objetivo. Recientemente, algunos países ya han dado los primeros pasos en este sentido. La VUCE puede transformarse en un "HUB" para el comercio internacional, funcionando como una plataforma tecnológica para fortalecer y apoyar otras iniciativas y programas gubernamentales que ayuden a la internacionalización de las PYMES.

Listado de acrónimos

AFC	Acuerdo sobre Facilitación del Comercio
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ASAPRA	Asociación Internacional de Agentes Profesionales de Aduana
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCI	Centro de Comercio Internacional
CEFACT	Centro para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMI	Cuadro de Mando Integral
CRM	Customer Relationship Management
DUA	Documento Único Administrativo
ERP	Sistema de Planificación de Recursos Empresariales
ESCAP	Comisión Económica y Social de Asia y el Pacífico
IPPP	Índice de Políticas Públicas para PYMES
IPCSA	Asociación Internacional de Sistemas de Comunidad Portuaria
KTNET	Korean Trade Network
KPI	Indicadores de gestión
NTP	Networked Trade Platform
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SELA	Sistema Económico y Latinoamericano y del Caribe
SITPRO	Junta de Simplificación de los Procedimientos de Comercio Exterior (Reino Unido)
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

Introducción

En América Latina y el Caribe, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) representan apenas un 6% de las exportaciones regionales, aunque corresponden al 99% del número total de empresas y son responsables de más del 60% del empleo. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las PYMES aportan entre el 20% y 40% del valor total de las exportaciones y en los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas inglés) esta proporción oscila entre 19% y 31% (Frohmann y otros, 2016). Sin perjuicio de lo anterior, en América Latina las PYMES son responsables de entre un tercio y la mitad de la diversificación de la canasta exportadora (Frohmann, Mulder y Olmos, 2018).

El bajo grado de internacionalización de las PYMES, que redundando en una reducida participación dentro de las exportaciones regionales, puede responder a barreras internas o externas a la empresa que restringen su acceso a los mercados internacionales. La mayoría de las barreras son al interior de las empresas, evidenciando los limitados recursos y capacidades organizacionales dentro de las PYMES necesarias para su internacionalización. Por su parte, las barreras externas derivan del entorno del país y de las condiciones del mercado de destino (OCDE, 2009).

Las barreras internas incluyen la falta de capital de trabajo para financiar las exportaciones, insuficientes habilidades y conocimientos gerenciales, junto con la falta de trabajadores especializados en operaciones de comercio exterior y la escasez de información en la empresa sobre el funcionamiento de los mercados externos, sus canales de venta y la logística para el comercio exterior. Los principales obstáculos externos son los aranceles y barreras no arancelarias, así como los elevados costos asociados a su cumplimiento, la escasa información sobre las regulaciones vigentes en otros países, las dificultades de acceso al crédito, la lentitud de los mecanismos de pago y otras barreras más generales del entorno empresarial (OCDE, 2009; OMC, 2016).

En este contexto, el proyecto CORPYME busca fortalecer las capacidades de los formuladores de políticas públicas en los estados miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para impulsar la internacionalización de las PYMES por medio de un uso más intensivo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y el comercio sin papel. Este proyecto es una

iniciativa del gobierno de la República de Corea, implementada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En su primer año (2019), el proyecto CORPYME se focalizó en promover la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) como instrumento para apoyar la internacionalización de las PYMES. En esta fase se realizaron dos actividades. Primero, se identificó los vacíos de conocimiento de los coordinadores de las VUCE sobre este tema y se divulgaron buenas prácticas en esta área. Para ello, se realizó una encuesta a los coordinadores de las VUCE, a empresas de distintos tamaños y agentes de aduana en la región. La encuesta se condujo entre el 18 de marzo y el 23 de abril de 2019, recolectando 518 respuestas en total, donde participaron coordinadores de la VUCE en 18 países, así como 245 empresas de 21 países y 255 agentes de aduana de 16 países.

Segundo, se organizó un taller de capacitación el 13 de mayo de 2019 sobre buenas prácticas para utilizar la VUCE como herramienta para promover la internacionalización de las PYMES. El taller se realizó en la sede de la CEPAL en Santiago, Chile donde asistieron delegaciones de 17 países de la región, además de representantes del gobierno de la República de Corea, del Banco Interamericano de Desarrollo y la Oficina Regional de Fortalecimiento de Capacidades de la Organización Mundial de Aduanas.

Este documento recoge una parte de los resultados de las dos actividades antes mencionadas. Además de la introducción, el informe se compone de 3 secciones principales. La sección I se centra en los beneficios de las medidas de facilitación del comercio, el concepto de ventanilla única y el papel que estas pueden jugar en la internacionalización de las PYMES, así como una breve descripción del estado de las VUCE en la región. En la sección II se describe la experiencia de algunos países de América Latina en lo que respecta a la gestión del desempeño de la VUCE e iniciativas para apoyar la internacionalización de las PYMES por medio de esta herramienta. Finalmente, la sección III presenta algunas conclusiones.

I. Facilitación del comercio y las ventanillas únicas para el comercio exterior

A. Los beneficios de la facilitación del comercio

La facilitación del comercio puede solucionar algunas de las barreras u obstáculos previamente indicados y permite que las PYMES aumenten su participación en el comercio internacional. Aunque las medidas de facilitación del comercio benefician a todas las empresas, indistintamente de su tamaño, los beneficios para las PYMES podrían ser mayores dado que, a diferencia de las grandes empresas, estas enfrentan mayores desafíos en su proceso de internacionalización.

Según estimaciones de la OMC (2015), la aplicación integral del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC)¹, vigente desde el 22 de febrero de 2017, podría reducir los costos comerciales a nivel global en un 14%. Conforme a dicho análisis, las medidas de facilitación del comercio también tendrán efectos positivos en los flujos de exportación y la diversificación en los productos y destinos de exportación.

En esta misma línea, un estudio de la OCDE (2018) estima que la plena aplicación de todas las disposiciones del AFC tiene el potencial de reducir los costos comerciales entre un 12% y 18%, con las mayores ganancias para los países de bajos ingresos. Sobre el particular, la OCDE recalca que las políticas que más contribuirán a la reducción de los costos comerciales son las medidas de armonización y simplificación de los documentos comerciales, la automatización de los procesos fronterizos, la optimización de los procedimientos y formalidades comerciales y la disponibilidad de información sobre aspectos prácticos del comercio.

¹ El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. También establece medidas para la cooperación efectiva entre las aduanas y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. Contiene asimismo disposiciones para la prestación de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad en este ámbito.

En el caso de América Latina y el Caribe, de acuerdo con el estudio de la OCDE, las medidas de facilitación del comercio en el área de las formalidades (armonización y simplificación de los documentos comerciales, la automatización de los procesos fronterizos, la optimización de los procedimientos y formalidades comerciales) generarían las mayores reducciones en los costos comerciales (7%).

Por lo general, las políticas o iniciativas de facilitación del comercio implementadas por los gobiernos son diseñadas y construidas con base en la experiencia y los aportes de las empresas que más activamente participan en el comercio internacional, lo que usualmente concierne a grandes empresas. Por esta razón, es primordial incorporar la perspectiva de las PYMES en estos programas y, de esta manera, atender sus particularidades y limitaciones.

Entre las dificultades que experimentan las PYMES en su proceso de internacionalización, y que son atendidas específicamente por el AFC, se encuentran la falta de acceso a información especializada y aspectos prácticos sobre el comercio, la ausencia de mecanismos institucionales para la realización de consultas con las PYMES y la no conformidad con las normas internacionales (ESCAP, 2016). Es indudable que algunas medidas de facilitación del comercio pueden resolver obstáculos específicos que enfrentan las PYMES para participar en los mercados internacionales y contribuir en su proceso de internacionalización. En este contexto, la VUCE es una de las medidas de facilitación del comercio clave para solucionar estos desafíos.

B. La ventanilla única de comercio exterior

Para comprender cómo la VUCE puede facilitar el proceso de internacionalización de las PYMES, es pertinente revisar el concepto de Ventanilla Única. La Recomendación No. 33 del Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (CEFACT-ONU) estipula que la Ventanilla Única es:

“un sistema que permite a los operadores que participan en el comercio y el transporte presentar información y los documentos estandarizados a través de un único punto de entrada para satisfacer todas las exigencias normativas relacionadas con la importación, la exportación y el tránsito de mercancías”. (CEFACT/ONU, 2005)

Esta recomendación aclara que el uso e implementación de TIC mejora significativamente la facilitación dentro de la Ventanilla Única.

Por otra parte, la extinta Junta de Simplificación de los Procedimientos de Comercio Exterior del Reino Unido (SITPRO, por sus siglas en inglés), uno de los principales organismos de facilitación del comercio en el mundo y quien difundió la expresión Ventanilla Única de Comercio Internacional, define esta herramienta como:

“una plataforma que permite a los comerciantes enviar datos de comercio internacional —importación, exportación o tránsito— requeridos por los departamentos o agencias gubernamentales una sola vez a través de una única interfaz electrónica, de este modo cumpliendo con todos los requisitos regulatorios con respecto a cada transacción” (SITPRO, 2005).

La definición propuesta por SITPRO coincide con el término VUCE, expresión empleada en América Latina para referirse a la Ventanilla Única.

Adicionalmente, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), construyendo sobre la definición de la Recomendación No. 33, da un paso más allá y habla de “Entorno de Ventanilla Única”, concepto que presume el uso de TIC, definiéndolo no oficialmente como:

“una herramienta “inteligente” relacionada con las fronteras que permite a los operadores que participan en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados, fundamentalmente en formato electrónico, a través de un punto de entrada único para cumplir todos los requisitos oficiales relativos a la importación, exportación y el tránsito de mercancías” (OMA, 2017).

La OMA hace referencia a “Entorno” debido a que la implementación de una Ventanilla Única Electrónica normalmente implica la integración de sistemas interdependientes, unidos por interfaces definidas de común acuerdo y procesos de negocio adoptados colectivamente. Asimismo, la OMA añade el término “inteligente” puesto que la Ventanilla Única no es simplemente una herramienta para intercambiar datos o una puerta de entrada a sistemas pertenecientes a agencias regulatorias transfronterizas o un punto de acceso a información centralizada mediante un portal web, la Ventanilla Única también es una herramienta para la prestación de servicios compartidos a los usuarios.

Las primeras experiencias sobre la Ventanilla Única Electrónica se remontan a la década de los ochenta en el sudeste asiático. Desde entonces, y gracias a la reducción de los costos y el amplio acceso a las TIC, la implementación de la Ventanilla Única se ha extendido a todas las regiones del planeta, incluyendo América Latina. De hecho, como parte de los compromisos del AFC, los miembros de la OMC acordaron mantener o establecer una Ventanilla Única².

En términos prácticos, la VUCE es un punto de entrada único para cumplir con las formalidades vinculadas a las operaciones de comercio exterior y, en algunos casos, acceder a servicios conexos a la logística comercial, que permite simplificar y agilizar los procedimientos, al mismo tiempo que aumenta la transparencia y previsibilidad frente a los requerimientos y regulaciones aplicables, lo que evidentemente tiene un impacto positivo al reducir los tiempos y costos para las empresas y los gobiernos, todo esto soportado en el uso intensivo de las TIC.

No existe un modelo estándar para el diseño, implementación y operación de una VUCE. Cada experiencia nacional es única, diferente y responde a las necesidades de cada país, el marco legal existente y la disponibilidad de recursos para su desarrollo. Pese a lo anterior, es posible categorizarlas con base en los servicios que prestan.

Al respecto, se puede diferenciar la ventanilla única simple (“light”) y la ventanilla única de facilitación del comercio (Banco Mundial, 2011)³. La primera categoría se enfoca exclusivamente en los trámites entre empresas y gobierno (B2G), centrándose en los trámites fronterizos y funciones de back office (e.g. certificaciones, despacho aduanero, licencias, permisos y vistos buenos). La segunda categoría incluye también servicios entre empresas (B2B), como los servicios de información comercial, logísticos, financieros y relacionados con regulaciones transfronterizas, cubriendo gran parte de los aspectos vinculados a una operación de comercio internacional. Ambas categorías no son excluyentes entre sí, por el contrario, son complementarios, puesto que hacen parte del proceso de constante evolución de una VUCE.

Según la OMA, para finales de 2017, América Latina y el Caribe contaba con 22 sistemas de Ventanilla Única totalmente implementados o en diferentes fases de implementación, siendo la región

² El artículo 10.4.1 del AFC establece que “los Miembros procurarán mantener o establecer una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único. Después de que las autoridades u organismos participantes examinen la documentación y/o información, se notificarán oportunamente los resultados a los solicitantes a través de la ventanilla única”.

³ El Banco Mundial (2011) señala que la Ventanilla Única Light facilita la presentación de información estandarizada una vez para cumplir con todos los requisitos reglamentados relacionados con la importación, exportación y el tránsito, y una ventanilla única de facilitación del comercio hace lo mismo para todas las regulaciones relacionadas con la importación, exportación y tránsito e incluye los requisitos de logística comercial.

con mayor número de soluciones de ventanilla única (Mikuriya, 2017). Sin embargo, considerando su continuo desarrollo y perfeccionamiento, es difícil hacer seguimiento al estado actual de las VUCE.

C. Iniciativas regionales para promover la ventanilla única

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el principal organismo multilateral que ha apoyado el desarrollo de las VUCE en la región. El BID lidera, entre otros, la Red Latinoamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (REDVUCE), que es el principal foro en América Latina y el Caribe en torno a este tema. Desde el 2011, la REDVUCE reúne anualmente a las agencias, tanto públicas como privadas, a cargo de la administración de las VUCE en los países de la región. Esta Red busca promover el uso de las VUCE como instrumento de facilitación del comercio y constituirse en un foro regional para difundir conocimiento y fomentar el intercambio de experiencias y mejores prácticas.

El BID también ha contribuido a la implementación y desarrollo de las VUCE en América Latina y el Caribe, principalmente mediante proyectos de cooperación técnica y financiamiento. Actualmente, el BID está apoyando, entre otros, los proyectos de implementación de la VUCE en Argentina, Guyana, Nicaragua y la interoperabilidad de las VUCE de los países de la Alianza del Pacífico (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Banco Interamericano de Desarrollo: proyectos para apoyar las ventanillas únicas en los países, 2010-2015

Proyecto	Tipo de Proyecto	País	Monto Aprobado (Millones de dólares)	Fecha de Aprobación	Estado
Apoyo a países de la región para el establecimiento de sistemas de comercio exterior	Cooperación técnica	Regional	0,25	09-Dic-2010	Completo
Fortalecimiento a la Implementación del Programa de Apoyo al Comercio Exterior	Cooperación técnica	Nicaragua	0,20	14-Jul-2011	Completo
Apoyo al desarrollo de la interoperabilidad en VU de Mesoamérica	Cooperación técnica	Regional	0,81	06-Jul-2012	Completo
Fortalecimiento de Ventanilla Única de Comercio Exterior	Cooperación técnica	Nicaragua	0,75	16-Jul-2012	Completo
Apoyo para promover Interoperabilidad Ventanillas Únicas de Comercio Exterior	Cooperación técnica	Regional	0,9	12-Nov-2014	Completo
Mejoramiento de los Servicios de Facilitación del Comercio Exterior a través de la Ventanilla Única	Operación de préstamo	Perú	20	30-Sep-2015	Implementación
Fortalecimiento de la Ventanilla Electrónica Única para Facilitar el Comercio y los Negocios	Operación de préstamo	Trinidad y Tobago	25	10-Nov-2015	Implementación
Programa de Implementación del Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino	Operación de préstamo	Argentina	73,6	12-Dic-2016	Implementación
Apoyo a la Promoción de la Agenda de Facilitación de Comercio en América Latina y el Caribe	Cooperación técnica	Regional	0,95	31-Mar-2017	Implementación
Apoyo al Diseño e Implementación de la Plataforma Digital de Comercio Centroamericana	Cooperación técnica	Regional	9,4	28-Sep-2017	Desembolso
Apoyo a la promoción del comercio y la inversión	Cooperación técnica	Regional	0,45	29-Sep-2017	Implementación
Estableciendo una Ventanilla Única Electrónica de Comercio Exterior e Inversiones en Guyana	Operación de préstamo	Guyana	6	07-Nov-2018	Aprobado

Fuente: Elaboración del autor a partir de la sección de proyectos del sitio web del Banco Interamericano de Desarrollo, <https://www.iadb.org/es/proyectos>.

Por otro lado, entre 2010 y 2017, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) organizaba cada año el Encuentro Regional Latinoamericano y Caribeño sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Este evento promovía el diálogo regional, por medio del intercambio de experiencias exitosas e información relevante, y el debate permanente y propositivo en torno a temas de interés ligados a las VUCE para fomentar su desarrollo y consolidación en la región.

Otras entidades también han realizado proyectos y actividades relacionadas con la VUCE en la región. En 2011, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) suscribió un convenio de cooperación técnica con el SELA para ejecutar un proyecto piloto de interoperabilidad y armonización de las VUCE en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, proyecto donde participaron Colombia y Panamá. Además, en el 2012 la CAF publicó el documento “Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina”.

Por su parte, la OMA, mediante su Oficina Regional de Fortalecimiento de Capacidades para las Américas y el Caribe, ha realizado talleres y ha brindado asistencia técnica a los países de la región bajo su programa Mercator⁴, componente de la estrategia global de fortalecimiento de capacidades de la OMA. En particular, en 2018 tuvo lugar el Taller Regional sobre el modelo de datos de la OMA⁵ con el fin de acelerar su adopción en la región. De igual manera, durante el mismo año se inauguró el programa de capacitación de la OMA para el departamento de aduanas e impuestos de Bahamas y se realizó un taller nacional sobre el modelo de datos de la OMA en El Salvador.

D. El estado de las ventanillas únicas en la región

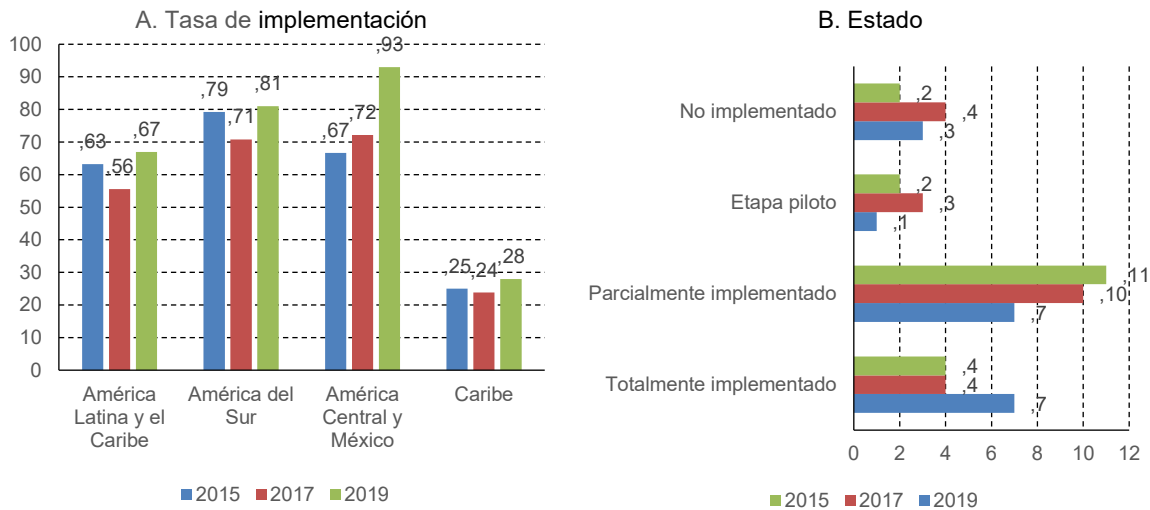
El estado de las VUCE en la región se puede apreciar mediante los resultados de la Encuesta Global de Facilitación del Comercio y Comercio sin Papeles. Esta encuesta ha sido realizada por las 5 Comisiones Regionales de las Naciones Unidas en los años 2015, 2017 y 2019. Los resultados de la encuesta indican que en América Latina y el Caribe la tasa de implementación de la VUCE aumentó entre 2015 y 2019, alcanzando un promedio de 67% en la última medición (véase el gráfico 1). La tasa promedio de implementación en 2019 en América del Sur (81%) es inferior a la de América Central y México (93%). Por el contrario, el Caribe presenta un rezago considerable en la implementación de la VUCE (28%).

La base de datos del AFC es una fuente de información complementaria sobre las VUCE. Como parte de sus compromisos, todos los miembros de la OMC están procurando mantener o establecer una Ventanilla Única. Esta base de datos contiene las notificaciones y ratificaciones de los miembros, lo que permite monitorear y hacer seguimiento a la implementación de las distintas disposiciones del AFC. Las notificaciones se clasifican en tres categorías: A, B o C. La categoría A significa que el país se compromete aplicar las disposiciones al momento de la entrada en vigor del AFC. La categoría B indica que el país requiere un periodo de transición después de la entrada en vigor del AFC y antes de la aplicación de la disposición. La categoría C indica que el miembro requiere asistencia y apoyo para la creación de capacidades para poder aplicar la disposición en el futuro.

⁴ El programa Mercator de la OMA, lanzado en 2014, tiene ayuda a los países miembros en la implementación del AFC de la OMC, utilizando los instrumentos y herramientas principales de la OMA.

⁵ El Modelo de Datos de la OMA está diseñado para proporcionar un conjunto completo de datos y estructuras de datos para las Aduanas y entidades relacionadas. Este puede utilizarse para desarrollar mensajes que incorporen las operaciones de exportación, importación y de tránsito, de particular utilidad para las Ventanillas Únicas.

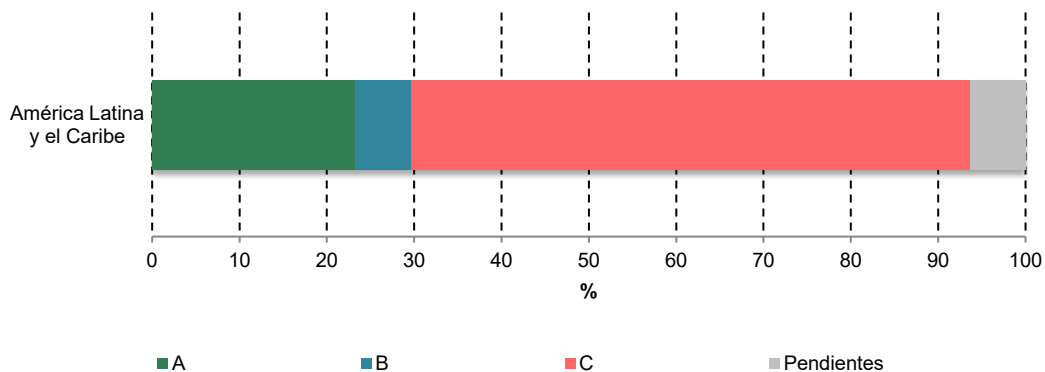
Gráfico 1
América Latina y el Caribe (países seleccionados): implementación de la ventanilla única, 2015-2019
(Porcentaje y número)



Fuente: Elaboración del autor a partir de la CEPAL, Encuesta global de facilitación del comercio y comercio sin papeles, 2015, 2017 y 2019.

Esta base de datos muestra que la VUCE es la medida del AFC con la menor tasa de aplicación en la región. De los 32 países de América Latina y el Caribe miembros de la OMC, sólo 8 países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala⁶, México, Paraguay y Uruguay) notificaron esta medida en la categoría A (gráfico 2).

Gráfico 2
América Latina y el Caribe: notificaciones en las categorías A, B y C sobre la ventanilla única de comercio exterior, 2017
(Porcentaje)



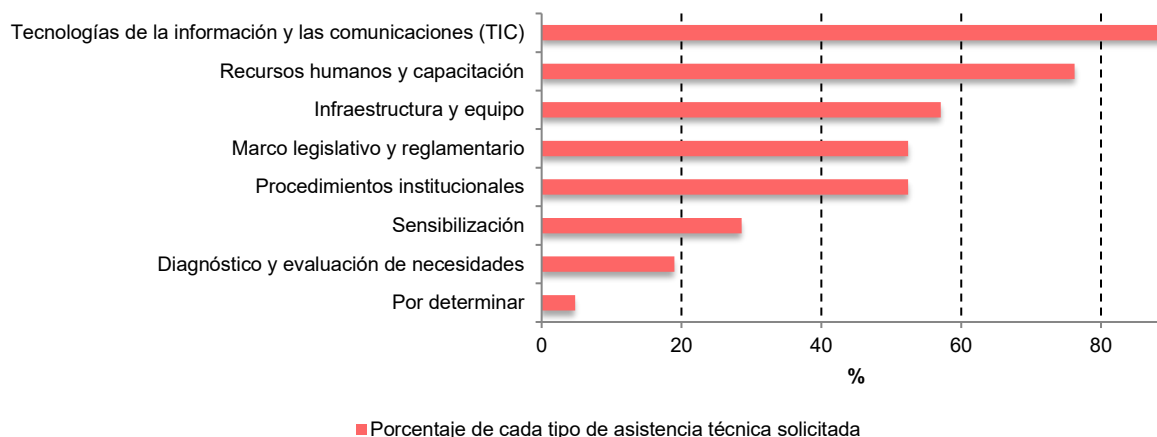
Fuente: base de datos del acuerdo sobre facilitación del comercio, <https://www.tfadatabase.org>.

Considerando que cerca del 60% de los países de la región notificaron las disposiciones sobre la VUCE en la categoría C, es pertinente examinar el tipo de asistencia técnica y apoyo que solicitaron para

⁶ Guatemala notificó la mitad de las disposiciones del artículo 10.4 en categoría A y la otra mitad en categoría C.

cumplir con las disposiciones del artículo 10.4 del AFC (véase el gráfico 3). La solicitud más frecuente está relacionada con las tecnologías de la información y las comunicaciones (84%), seguido por los recursos humanos y capacitación (68%) y los procedimientos institucionales (53%). Estos datos sugieren que falta un largo camino, principalmente en el Caribe y Centroamérica, respecto de la implementación de las VUCE.

Gráfico 3
América Latina y el Caribe: tipo de asistencia solicitada para la implementación de la VUCE, 2017
(Porcentaje)



Fuente: Base de Datos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, <https://www.tfadatabase.org>.

Sin perjuicio de lo anterior, la Encuesta Global de Facilitación del Comercio y Comercio sin Papeles y la base de datos del AFC no permiten realizar un seguimiento, de manera constante y estandarizada, sobre la implementación de la VUCE. Para esto, la OCDE ha desarrollado 5 indicadores especializados para evaluar el grado de implementación de la VUCE⁷, los cuales se convierten en una herramienta útil para conocer el diseño y las características operativas de estas herramientas.

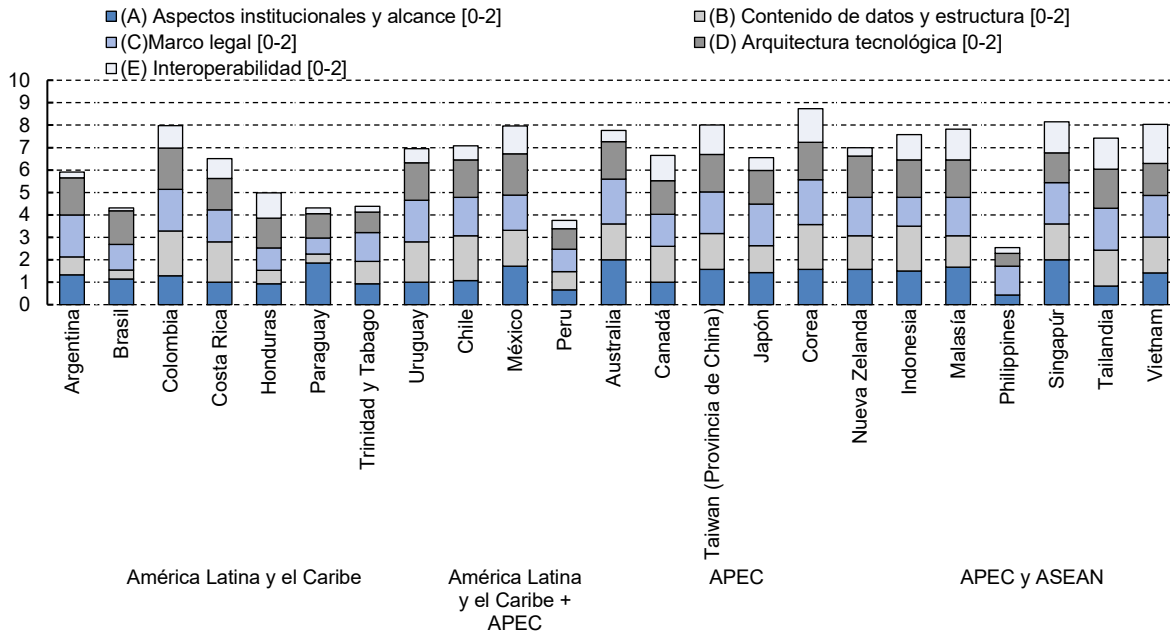
Para evaluar la implementación de la VUCE, los indicadores contemplan: (i) los aspectos institucionales y su alcance; (ii) el contenido y estructura de los datos; (iii) el marco legal; (iv) la arquitectura tecnológica y su alcance; y (v) la interoperabilidad (OCDE, 2018). La OCDE realizó dos encuestas durante los años 2015 y 2016 para analizar el diseño, implementación y operación de la VUCE en 23 economías. Estos países forman parte de tres iniciativas regionales: (i) REDVUCE; (ii) ASEAN; y (iii) el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas inglés).

La OCDE (2018) encontró que la arquitectura tecnológica es el área con el mejor desempeño en general, con pequeñas diferencias entre los países. Por el contrario, se observaron grandes diferencias en las demás áreas de la implementación de la VUCE. La mayor disparidad se evidenció en el área de interoperabilidad, la dimensión más desafiante de la VUCE y donde todos los países se encuentran en una etapa temprana. Conforme a estos indicadores, los países de América Latina y el Caribe se encuentran por debajo del desempeño promedio de todos los países evaluados, excepto en el indicador de arquitectura tecnológica (véase el gráfico 4).

⁷ Estos indicadores sobre la ventanilla única forman parte del conjunto de Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC) desarrollados por la OCDE que identifican áreas de acción y permiten evaluar el impacto potencial de las reformas vinculadas a la facilitación de comercio. Más información, véase <http://www.oecd.org/tad/facilitation/indicators.htm>.

Se puede concluir que la VUCE es una herramienta de facilitación del comercio que propicia la racionalización y estandarización de los procedimientos de comercio exterior, lo que reduce considerablemente los costos comerciales para las empresas, especialmente para las PYMES, y reduce la complejidad de los trámites aduaneros. Simultáneamente, la Ventanilla Única puede utilizarse como plataforma para prestar servicios B2B y proveer información especializada sobre los mercados internacionales y las regulaciones transfronterizas aplicables.

Gráfico 4
Países seleccionados: desempeño general de las ventanillas únicas



Fuente: OECD (2018), *Trade Facilitation and the Global Economy*, Paris.

Se puede concluir que la VUCE es una herramienta de facilitación del comercio que propicia la racionalización y estandarización de los procedimientos de comercio exterior, lo que reduce considerablemente los costos comerciales para las empresas, especialmente para las PYMES, y reduce la complejidad de los trámites aduaneros. Simultáneamente, la Ventanilla Única puede utilizarse como plataforma para prestar servicios B2B y proveer información especializada sobre los mercados internacionales y las regulaciones transfronterizas aplicables.

Asimismo, es notorio que la región sea muy activa en esta materia, donde un número elevado de países está trabajando en el desarrollo e implementación o profundización de la VUCE. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer para aprovechar las ventajas que ofrece esta herramienta para soportar el proceso de internacionalización de las PYMES, aunque recientemente algunos países ya han dado los primeros pasos en este sentido.

II. La experiencia de algunos países

Durante muchos años, Asia ha estado a la vanguardia en lo que compete a las VUCE. Algunos de los países con las VUCE más sofisticadas se encuentran en esta región, como es el caso de UtradeHub de Corea y el Networked Trade Platform (NTP) de Singapur, referentes globales en la materia. De la misma manera, ASEAN ha liderado una de las iniciativas de Ventanilla Única regional más avanzada del mundo. No obstante, en la última década, algunos países en América Latina también acumularon algún conocimiento y experiencia en este tema.

A continuación, se presentan prácticas y casos de ciertos países en lo que respecta a la gestión del desempeño de la VUCE, actividad clave para el mejoramiento continuo, e iniciativas para apoyar la internacionalización de las PYMES a través de la VUCE.

A. Gestión del desempeño de la VUCE

La implementación de una VUCE requiere inversiones importantes. Por lo tanto, un uso eficiente de los recursos es una tarea indispensable. Para esto, el monitoreo permanente del desempeño y la realización de evaluaciones sobre los resultados son labores elementales que facilitan la toma de decisiones y la consecución de nuevos recursos para su futuro desarrollo.

Recientemente se aplicó el Índice de Políticas Públicas para PYMES (IPPP) en 7 países de América Latina. Esta metodología, desarrollada por la OCDE, evalúa desde distintas dimensiones, entre ellas el acceso a los mercados e internacionalización, las políticas públicas para el desarrollo de las PYMES. Uno de los hallazgos clave del IPPP es la inexistencia o debilidad en los procesos de monitoreo y evaluación, lo que repercute en la capacidad de los responsables políticos para la toma de decisiones y hacer seguimiento a la implementación de los programas. (véase el Recuadro 1)

Recuadro 1

Índice de políticas públicas para PYMES

El Índice de Políticas Públicas para PYMES (IPPP) es una herramienta analítica desarrollada por la OCDE para las economías en desarrollo. El IPPP proporciona una evaluación del entorno de las políticas públicas para las PYMES y que permite comparaciones internacionales, facilitando orientaciones para la reforma y desarrollo de las políticas públicas en base a los resultados. Así, el IPPP se enfoca en el nivel de desarrollo en las tres etapas de las políticas públicas: (i) planificación y diseño; (ii) implementación; y (iii) monitoreo y evaluación.

El IPPP se ha aplicado cada 3 a 4 años desde 2007 en varias regiones del mundo. Éstas incluyen Asia Central, los países de ASEAN, Europa Oriental, el Medio Oriente y Norte de África, Sudeste de Europa y Turquía. El IPPP se adapta a cada región para reflejar las prioridades de los países analizados y estar en sintonía con el debate regional sobre las políticas para PYMES.

En 2019, se aplicó por primera vez el IPPP en 7 países de América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Esta evaluación fue preparada por la OCDE y la CAF, con la cooperación del SELA y los coordinadores nacionales. En esta ocasión se evaluaron las políticas para las PYMES en siete ámbitos diferentes (OCDE/CAF, 2019).

Si bien el IPPP no evalúa directamente las VUCE, uno de los subdimensiones del componente de acceso al mercado e internacionalización considera la facilitación del comercio. En este caso, se analiza, entre otros, la simplificación de los procedimientos aduaneros gracias a diferentes herramientas como el Operador Económico Autorizado y la Ventanilla Única. Los indicadores empleados en este subdimensión observan si los programas públicos incorporan criterios específicos para las PYMES y si los programas de apoyo están en funcionamiento. Por lo tanto, la evaluación del IPPP toma en cuenta el avance de las VUCE.



Luego de analizar los distintos componentes de la dimensión de acceso al mercado e internacionalización, el IPPP revela falencias en lo que corresponde al monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Consecuentemente, se advierte sobre la necesidad de dar prioridad a la creación o fortalecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación para medir efectivamente el impacto de estas políticas y propone utilizar los resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación para informar los futuros ciclos de elaboración de políticas públicas, lo que será primordial para evaluar el desempeño de los esfuerzos para apoyar el acceso de las PYMES a los mercados internacionales (OCDE/CAF, 2019).

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de OCDE/CAF (2019), América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMES competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur, París.

En este tema, Costa Rica provee una experiencia interesante. Previo a la implementación de la VUCE 2.0, se realizó un estudio para estimar los potenciales ahorros que podría generar el nuevo sistema en materia de costos, tiempos e impacto ambiental. Este trabajo se elaboró en 2011 por la filial del Centro de Comercio, Innovación y Productividad del Instituto de Tecnología de Georgia (Georgia Tech) en Costa Rica por solicitud de la Gerencia de la Ventanilla Única de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) de este país.

Para estimar los potenciales ahorros que traería el rediseño de la VUCE, se utilizaron como referencia 7 productos. Estos eran representativos de los principales sectores económicos del país y que,

a su vez, ofrecían distintos niveles de complejidad en los trámites de comercio exterior. En el caso de las exportaciones, se estudiaron el banano, la piña, la yuca, las refrigeradoras y los lácteos. Para las importaciones, se analizaron los agroquímicos y el alimento para animales.

Los objetivos del estudio fueron:

- i) Caracterizar el proceso actual para cada uno de los productos elegidos a través de parámetros de desempeño clave en tiempo, costo e impacto ambiental;
- ii) Estimar en cada uno de los procesos los ahorros que se espera generar con la implementación del nuevo sistema de ventanilla única; y
- iii) Extrapolar los resultados obtenidos en la muestra de productos seleccionada hacia todo el universo de permisos de exportación e importación del país en un período anual.

En la evaluación se consideró solamente los procesos asociados a los trámites de exportación o importación que serían afectados, de una u otra forma, con la entrada en funcionamiento del nuevo sistema de la VUCE.

La metodología empleada en el estudio también contempló visitas de campo a las instituciones y empresas relacionadas con cada uno de los productos. En éstas se reconstruyó el flujo del proceso para tramitar los permisos de exportación e importación sindicados al producto. El departamento de Ventanilla Única de PROCOMER y la Dirección General de Aduanas de Costa Rica suministraron información sobre salarios, volúmenes y cantidades de exportación e importación de los productos. A partir del procesamiento de estos datos se obtuvieron las estimaciones de las variables estudiadas.

Los resultados de la evaluación fueron positivos. El estudio estimó que el nuevo sistema de la VUCE podría generar un ahorro promedio del 79% en el tiempo y un 78% en el costo total para el trámite de los permisos de exportación e importación, acompañado de una reducción promedio del 96% en las emisiones de CO₂ y un 66% en el consumo de papel (véase los cuadros 2 y 3).

Cuadro 2
Costa Rica: ahorro del tiempo para tramitar los permisos de exportación e importación como resultado de la introducción de la VUCE 2.0, 2011
(Porcentaje)

	Piña	Banano	Yuca	Refrigeradoras	Lácteos	Agroquímicos	Alimentos	Promedio
Tiempo de ocio	80	80	76	64	86	92	77	79
Tiempo de personal	78	78	74	77	80	69	60	74
Costo total	83	84	78	81	84	79	58	78
Costo de personal	81	82	77	78	81	67	53	74
Kg mitigados de CO ₂	100	100	92	100	100	92	91	96
Arboles no talados	43	44	40	57	90	91	94	66
Promedio	77	78	73	76	87	82	72	

Fuente: Georgia Tech (2011), Análisis de procesos de ventanilla única, San José.

Al considerar todos los permisos de exportación e importación de Costa Rica, y empleando como base los resultados de los 7 productos estudiados, el ejercicio de extrapolación indicó que el rediseño de la VUCE podría representar un ahorro anual, incluyendo tanto al sector público y privado, superior a los 10 millones de dólares en los costos totales.

Cuadro 3
Costa Rica: ahorros anuales estimados como resultado de la introducción de la VUCE 2.0

	Exportación	Importación	Suma
Documentos únicos administrativos (número)	124 175	160 116	284 291
En tiempo de ciclo (horas)	2 229 479	944 463	3 173 942
En tiempo de personal (horas)	849 699	505 868	1 355 567
En costo total (dólares)	6 591 851	3 520 205	10 112 056
En costo del personal (dólares)	3 997 651	2 560 817	6 558 468
CO2 mitigados (kilogramos)	1 504 869	823 257	2 328 126
En arboles no talados (número)	435	165	601

Fuente: Georgia Tech (2011), Análisis de procesos de ventanilla única, San José.

Este análisis les permitió a los encargados de la VUCE en Costa Rica conocer el desempeño del sistema que estaba vigente y les ofreció evidencia sobre los potenciales resultados de la modernización de la VUCE, argumentos suficientes para avanzar con el rediseño del sistema. La VUCE 2.0 entró en funcionamiento en 2014 y sigue su proceso de mejoramiento continuo.

Conscientes de la utilidad y relevancia de este tipo de evaluaciones y mediciones, PROCOMER está trabajando de nuevo con Georgia Tech en un estudio sobre los procesos de la VUCE 2.0. En esta oportunidad, se tiene previsto desarrollar una fórmula matemática para estimar los ahorros por proceso en tiempo real dentro de la herramienta.

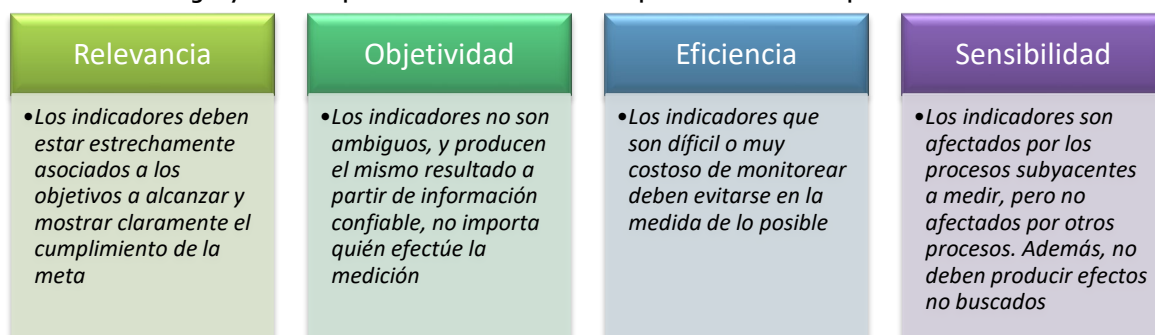
En relación con la gestión del desempeño también destaca el caso de Uruguay. Como parte del proceso de modernización aduanera, en 2011 se inició el proyecto para el establecimiento de una VUCE en este país, donde uno de los factores clave fue la definición de la misión y los objetivos que se alcanzarían con esta nueva plataforma.

Con el fin de medir el progreso de los objetivos propuestos, se construyó un Cuadro de Mando Integral (CMI). Este cuadro está inspirado en la metodología creada por Robert Kaplan y David Norton a principios de los noventa⁸, el cual ayuda a entender la estructura y la configuración de la estrategia, y permite medir el desempeño y los resultados de la organización. Para ello, los objetivos estratégicos se agrupan de acuerdo con diferentes perspectivas o ámbitos de la organización. Posteriormente, se establecen las metas u objetivos específicos para cada perspectiva y se identifican los indicadores de gestión (KPI, por sus siglas en inglés) que permiten realizar seguimiento al cumplimiento de los objetivos.

Los objetivos específicos se organizaron en 5 perspectivas: (i) facilitación; (ii) control; (iii) articulación; (iv) gobierno electrónico; y (v) aspectos institucionales. A su vez, cada objetivo consideró las expectativas de los interesados involucrados en el cumplimiento de aquello. Por otra parte, para asegurar la selección de buenos KPI, se aplicaron varios criterios para asegurar su utilidad y pertinencia dentro del CMI (véase el diagrama 1).

⁸ El CMI es una herramienta ampliamente utilizada a nivel mundial. Inicialmente se desarrolló como un sistema de medición del desempeño, pero con el tiempo ha evolucionado hasta convertirse en un sistema de gestión para la ejecución de la estrategia en cualquier organización. Para más información véase https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/10-074_obf3c151-f82b-4592-b885-cdde7f5d97a6.pdf

Diagrama 1
Uruguay: criterios para seleccionar indicadores para medir el desempeño de la VUCE



Fuente: Uruguay XXI (2019), Modelo para estudio de medición de desempeño de la VUCE Uruguay, Montevideo.

Una vez definidos los objetivos y los KPI para su respectiva medición, se identifica y planifica las acciones o iniciativas que ayudarán a cumplir estos objetivos. Siguiendo los parámetros previamente explicados, la VUCE de Uruguay construyó un CMI que permite monitorear de forma permanente los KPI. Este CMI tiene la flexibilidad suficiente para introducir los ajustes necesarios cada vez que los objetivos cambian, lo que catalogan como un modelo dinámico, ya que el plan es revisado trimestralmente (véase el diagrama 2).

Diagrama 2
Uruguay: indicadores para medir los objetivos de la VUCE por cada perspectiva

Perspectiva	Objetivo	Indicadores	Línea Base	2018	2020
FACILITACIÓN	Aprobación de documentos no será un cuello de botella para las operaciones porque los operadores estarán habilitados para emitir todos los documentos de manera electrónica en tiempos cortos y predecibles y con bajos costos	Tiempo de aprobación por documento	34	22,5	18
		Costo por documento	26	24	12
		% de operaciones que utilizan documentos de la VUCE	21%	43%	80%
		% de licencias, permisos, certificados u otros con SLA	0%	0%	50%
CONTROL	Control de las operaciones será eficiente (por medio de la reducción de recursos afectados a la tarea) y efectivos (focalizándose en controles de alto nivel)	Horas dedicadas por documento	12	11	8
		% de campos controlados automáticamente	10%	12%	15%
		% de documentos usando análisis de riesgo	0%	0%	5%
		% de funcionarios capacitados	22%	45%	50%
ARTICULACIÓN	VUCE será reconocida como un articulador para la comunidad, integrando y ofreciendo soluciones para todos los actores, y liderando la región en términos de interoperabilidad, nuevos proyectos y tecnologías	% de interesados que reconocen a la VUCE como articulador en encuesta	37%	47%	50%
		Satisfacción de los clientes en encuesta	3,7	3,9	3,9
		Número de proyectos liderados por la VUCE	0	1	2
		Número de proyectos liderados en la región	0	1	2
GOBIERNO ELECTRÓNICO	VUCE es un proyecto de gobierno electrónico, por lo cual debe estar alineado con la estrategia nacional de gobierno electrónico, ofreciendo alta disponibilidad, accesibilidad y alta usabilidad	% de estándares logrados	0%	58%	100%
		Disponibilidad	-	99,7%	99,9%
		Satisfacción del cliente (usabilidad) en encuesta	3,2	3,4	3,8
ASPECTOS INTERNOS	VUCE tiene una estructura fuerte con un equipo comprometido con los valores de la organización, autosustentable y legalmente habilitado para asegurar su permanencia más allá de la voluntad política.	% cumplimiento del plan de construcción del equipo	0%	75%	100%
		Horas de capacitación para el equipo	30	120	150
		% cumplimiento del plan legal	20%	60%	100%
		% del presupuesto cubierto por ingresos	0%	43%	80%

Fuente: Uruguay XXI (2019), Modelo para estudio de medición de desempeño de la VUCE de Uruguay.

El CMI les permitió a los responsables de la VUCE de Uruguay convertir los grandes objetivos en objetivos específicos y acciones concretas, seleccionado cuidadosamente los KPI que midieran el

progreso de cada uno de los objetivos planteados. No obstante, el mayor desafío consistió en asociar los objetivos con la misión y visión de la VUCE. La implementación de una VUCE no es un proceso lineal. Por el contrario, es un proceso iterativo que implica un modelo de desarrollo incremental o evolutivo. Por consiguiente, debido a su dinamismo, la VUCE requiere una revisión continua de sus objetivos y, en consecuencia, de la manera en que son medidos.

El proceso de planificación de la VUCE de Uruguay incluye una revisión anual de los objetivos y un análisis de su relevancia, tomando en consideración nuevos elementos del entorno y aspectos institucionales. Aun cuando el CMI y otro tipo de herramientas de medición del desempeño posibilitan un adecuado control de la gestión, es imprescindible que los objetivos respondan a lineamientos políticos y estratégicos, así como a las necesidades de la comunidad de comercio exterior.

B. Iniciativas para apoyar la internacionalización de las PYMES

Las autoridades encargadas de las VUCE deberían hacer esta herramienta más accesible a las PYMES, atendiendo sus necesidades y promoviendo el uso pleno de sus beneficios por parte de este grupo de empresas (véase el recuadro 2). No obstante, al revisar el diseño y funcionamiento de la mayoría de las VUCE en la región, se observa que su alcance se limita a los trámites y procedimientos de comercio exterior, lo que ha sido exitoso en la reducción de tiempos y costos para las empresas. Sin embargo, el aporte directo de las VUCE en la internacionalización de las PYMES ha sido todavía limitado.

Recuadro 2

La inclusión de la perspectiva de las PYMES en la VUCE

La firma del AFC de la OMC fue un hito importante para el comercio internacional y que, según diversas estimaciones, traerá importantes beneficios potenciales para los comerciantes. Empero, la implementación y aplicación de las disposiciones de este acuerdo son críticos para que estos se materialicen.

Por esto, organismos internacionales como la OMC, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), el Centro de Comercio Internacional (CCI) y la CEPAL, entre otros organismos, han venido trabajando y desarrollando diferentes iniciativas y herramientas para mejorar la comprensión de las disposiciones del AFC y orientar a los países para su correcta implementación.

En este sentido, el CCI ha elaborado guías y manuales para incluir la perspectiva de las PYMES dentro de la esfera de facilitación del comercio y procurar que estas empresas se beneficien de este tipo de medidas. En 2018, el CCI publicó un reporte que describe los desafíos que enfrentan las PYMES para participar en el comercio internacional y como la facilitación del comercio puede ayudar con estos obstáculos. Al examinar 19 disposiciones del AFC que son relevantes para las PYMES, el CCI analiza las implicaciones que éstas tienen y propone una serie de recomendaciones para los responsables políticos, ofreciendo un conjunto de herramientas para el diseño de políticas y medidas de facilitación del comercio centrados en las PYMES.

En cuanto a la Ventanilla Única (artículo 10.4 del AFC), el CCI sugiere priorizar las soluciones para los problemas que experimentan las PYMES en los sistemas existentes. Entonces, al diseñar nuevos servicios en la Ventanilla Única, deben primar los servicios más necesarios o que aporten mejor valor comercial, para lo cual, los procesos de consulta y discusión con los comerciantes (PYMES) son esenciales para garantizar que dichas modificaciones beneficien a los usuarios.

El CCI precisa que dichas soluciones no deben guiarse por las necesidades propias de control de las autoridades o se basen en las plataformas tecnológicas disponibles, indistintamente si estas son apropiadas para atender las necesidades del usuario. En síntesis, las PYMES se beneficiarán de los servicios de la Ventanilla Única si éstos están diseñados o adaptados para abordar los retos que afrontan.

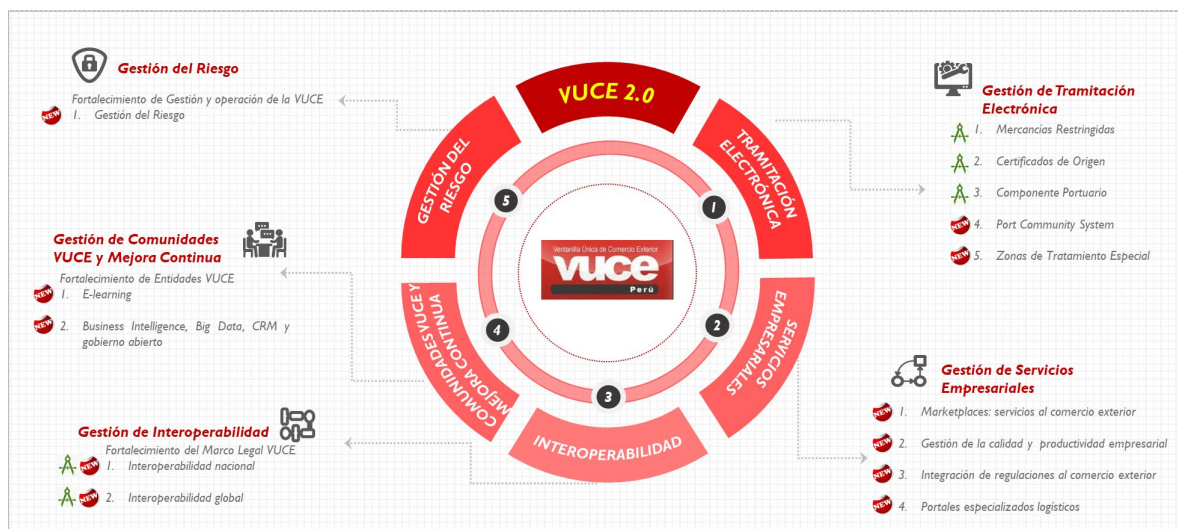
Fuentes: Elaboración por el autor sobre la base de CCI (2018), Supporting SMEs through trade facilitation reforms: Toolkit for policymakers, Ginebra.

Recientemente, se han emprendido varias iniciativas para mejorar la infraestructura y soporte tecnológico de las VUCE para apoyar la internacionalización de las PYMES. Por ejemplo, en la segunda fase de desarrollo de la VUCE en Perú, se están implementando herramientas gratuitas para las PYMES dentro de la misma plataforma. La VUCE 2.0 de Perú busca mejorar la competitividad del sector de

comercio exterior al agregar mecanismos de facilitación del comercio. Esta es una iniciativa bastante ambiciosa que plantea una transformación sustancial de la VUCE actual.

A grandes rasgos, el proyecto contempla reemplazar la plataforma tecnológica en funcionamiento, la incorporación de un Sistema de Comunidad Portuaria⁹ (PCS, por sus siglas en inglés) y un nuevo sistema para la administración de las zonas francas. Estas modificaciones están acompañadas de cambios en materia de interoperabilidad, tanto nacional como internacional, así como innovaciones en los instrumentos para la mejora continua y el aprovechamiento de los datos que genera la VUCE (Big Data, Inteligencia de Negocios y Customer Relationship Management). Igualmente, está previsto integrar un sistema de administración de riesgos para fomentar la automatización de los procesos y funciones de e-learning para capacitar a los usuarios y entidades adscritas a la VUCE (véase el diagrama 3).

Diagrama 3
Perú: funcionalidades de la VUCE 2.0



Fuente: Presentación de Álvaro Gálves de MINCETUR durante el taller CORPYME el 13 de mayo de 2019.

El componente más vanguardista de este proyecto es la gestión de servicios empresariales para las PYMES. Este trabajo se ha desarrollado con cooperación de la República de Corea, y puntualmente del Korean Trade Network (KTNET), entidad encargada de la administración de la Ventanilla Única (uTradeHub) en este país. Este novedoso kit de herramientas responde a los desafíos que enfrentan las PYMES peruanas que participan en el comercio exterior. El diagnóstico y análisis del entorno de estas empresas muestra una baja utilización de tecnología y sistemas de información y la ausencia de herramientas de gestión empresarial. Por lo tanto, entre los servicios comprendidos en este componente sobresalen el Sistema de Planificación de Recursos Empresariales (ERP, por sus siglas en inglés) y el Marketplace.

⁹ La Asociación Internacional de Sistemas de Comunidad Portuaria (IPCSA, por sus siglas en inglés) define los PCS como “una plataforma electrónica neutral y abierta que permite el intercambio inteligente y seguro de información entre los interesados públicos y privados para mejorar la posición competitiva de las comunidades de los puertos marítimos y aéreos”. IPCSA adiona que un PCS “optimiza, gestiona y automatiza los procesos portuarios y logísticos mediante un solo envío de datos y conectado las cadenas de transporte y logística”. (<https://ipcsa.international/pcs>)

El ERP “E-PYMEX” es una solución tecnológica gratuita orientada al comercio internacional y diseñada para las PYMES exportadoras¹⁰. Este sistema ofrecerá un módulo de gestión básico, que incorpora los procesos comunes a cualquier PYME (e.g. compras, ventas, contabilidad, logística) y tendrá dos módulos especializados para empresas en los sectores de agricultura e industria textil. Esta herramienta estará conectada con otras entidades públicas y servicios que hacen parte de la cadena de comercio internacional. De esta forma, las PYMES podrán registrar, almacenar y gestionar la información de su negocio en E-PYMEX y, a partir de esos datos, realizar los trámites pertinentes en la VUCE para sus operaciones de comercio exterior.

Por su parte, el Marketplace, llamado provisionalmente “VUCE B2B”, es una herramienta que buscará ampliar las oportunidades comerciales de las PYMES peruanas, ya que este tipo de plataforma incrementa la posibilidad de contacto entre una empresa exportadora y un comprador extranjero. Conjuntamente, la VUCE B2B brindará información sobre licitaciones y ferias y ruedas de negocios internacionales. Otra característica interesante es que la información de los pedidos generados en el Marketplace se puede utilizar en el sistema E-PYMEX, ya que ambas herramientas estarán interconectadas.

Tanto el E-PYMEX como la VUCE B2B estarán interconectados con la VUCE. Los encargados de la VUCE son responsables del desarrollo de las dos herramientas y de proveer la infraestructura tecnológica (hardware y software) y el soporte técnico para su funcionamiento. Este esquema conlleva un cambio profundo en la concepción de la VUCE, puesto que excede su enfoque B2G y ahora crea un entorno de trabajo para que las PYMES mejoren su gestión empresarial y puedan vincularse más fácilmente con el comercio exterior.

Otro ejemplo donde la VUCE tendrá un papel preponderante para promover la internacionalización de las MIPYMES es la herramienta “TU EXPORTA” de Uruguay. Esta iniciativa establecida en la Ley N° 19.765 de 21 de junio de 2019 enmarca un régimen aduanero especial de exportaciones para micro y pequeñas empresas. Recientes estudios y encuestas realizados en Uruguay determinaron que los principales obstáculos para la internacionalización de las micro y pequeñas empresas son la falta de información de los mercados de destino, la falta de contrapartes comerciales, seguidos por los altos costos, tanto públicos como privados, y por los procedimientos complejos.

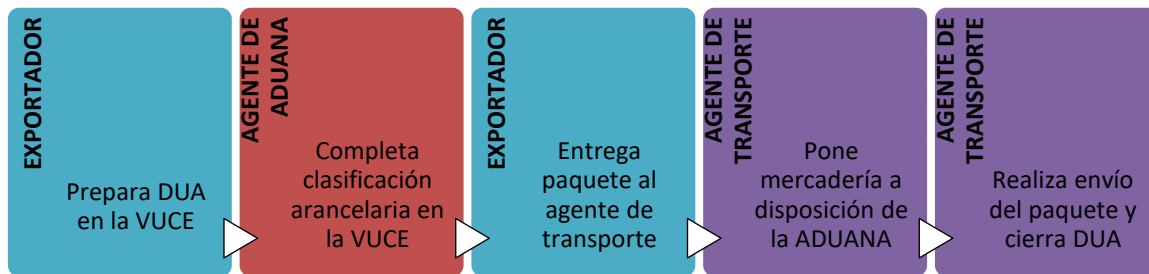
El proyecto TU EXPORTA, a cargo del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad-Transforma Uruguay, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto Uruguay XXI y la VUCE de este país, tiene como objetivo apoyar la internacionalización sustentable de las micro y pequeñas empresas por medio de una reducción significativa de los costos de las operaciones de comercio exterior, con miras a impulsar modelos de negocio de comercio electrónico.

El proyecto TU EXPORTA estimulará el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, aumentará su formalización y reducirá los costos para los pequeños envíos. En concreto, el proyecto TU EXPORTA propone un régimen simplificado de exportaciones, que comporta un procedimiento de despacho aduanero abreviado y una intervención limitada de los agentes de aduana, con una exoneración total de los tributos y gravámenes aplicables, efectuando en línea la totalidad del trámite a través de la plataforma de la VUCE. Además, contempla el establecimiento de un proceso específico para el tratamiento de las devoluciones de mercancías exportadas al amparo de este régimen. Esta modalidad podrá ser utilizada únicamente por micro y pequeñas empresas para la exportación de mercancías con un valor hasta de 2.000 USD.

¹⁰ La recientemente inaugurada NTP de Singapur también ofrece un ERP en la nube para las PYMES de su país. Para más información ver: <https://www.customs.gov.sg/-/media/cus/files/insync/issue45/article5.html>.

A diferencia del sistema "Exporta Fácil"¹¹ en Uruguay, a través de TU EXPORTA se puede enviar la mercancía con cualquier agente de transporte, no solamente con el servicio postal, y no tiene ninguna restricción sobre el peso de los paquetes. Esto aunado a la eliminación de los impuestos y gravámenes, la delimitada participación de los agentes de aduana en el proceso de exportación y la centralización del trámite en la VUCE (véase el diagrama 4).

Diagrama 4
Uruguay: régimen simplificado de exportaciones para micro y pequeñas empresas



Fuente: Presentación de Daniela Vignolo de Uruguay XXI durante el taller CORPYME el 13 de mayo de 2019.

Este nuevo régimen TU EXPORTA cambia la interacción entre los exportadores y los agentes de aduana. En Uruguay, por mandato de ley, los agentes de aduana son los únicos habilitados para realizar los trámites y diligencias relacionadas con el despacho aduanero, representando a las empresas ante la Dirección Nacional de Aduanas. Bajo el nuevo régimen, el exportador será el encargado de la elaboración del Documento Único Aduanero (DUA) en la VUCE, incluyendo toda la información general de la operación. Por su parte, el agente de aduana será responsable exclusivamente de completar la clasificación arancelaria de los productos en la misma plataforma y, una vez que esté completo, desde la misma VUCE será enviado el DUA al sistema de la Aduana.

Esta crucial modificación al flujo de la operación de comercio exterior fue posible gracias al trabajo concertado de todos quienes lo promueven: Transforma Uruguay, Dirección Nacional de Aduanas, Instituto Uruguay XXI, Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Para promover este nuevo régimen, se firmó un convenio de cooperación con los agentes de aduana donde se plasmaron las condiciones para su funcionamiento idóneo y se asumió el compromiso de colaborar activamente para que dicho régimen cumpla su finalidad.

¹¹ El sistema Exporta Fácil es un mecanismo de exportación simplificada enfocado en las micro, pequeñas y medianas empresas que emplea la infraestructura logística del servicio postal de cada país y en el que, generalmente, se aplican ciertas limitaciones en cuanto el peso y/o el valor de la mercancía.

III. Conclusiones

Las VUCE pueden solucionar algunos de los retos que enfrentan las PYMES en su proceso de internacionalización. Es una herramienta que contribuye con la simplificación y estandarización de los procedimientos de comercio exterior dentro de cada país. Si bien muchos países de América Latina y el Caribe están implementando una VUCE, en algunas subregiones existe un rezago importante.

Hasta la fecha, el éxito de la VUCE en materia de facilitación del comercio (reducción de tiempos y costos) es evidente. Las pruebas de ello son las constantes inversiones y los distintos proyectos de modernización y mejora continua en toda la región, así como el manifiesto interés de organismos internacionales para apoyar su puesta en funcionamiento. Además, muchos países se encuentran actualmente implementando o desarrollando la versión 2.0 de esta herramienta. Sin embargo, el aporte de las VUCE en la internacionalización de las PYMES ha sido mínimo, no se ha explotado el potencial que ofrece esta herramienta para apoyar dicho proceso.

La mayoría de las VUCE en la región ofrecen servicios relacionados principalmente con trámites y formalidades de comercio exterior, lo que está acorde con la definición conceptual de esta herramienta. Pese a que se han logrado grandes réditos con el enfoque B2G (tramitología), se requiere un cambio profundo en la concepción de la VUCE para convertirla en una pieza fundamental para la internacionalización de las PYMES.

En este contexto, sería conveniente aprovechar la infraestructura y soporte tecnológico de las VUCE para introducir, inclusive en asociación con otras organizaciones públicas o privadas, nuevos servicios con valor agregado para toda la cadena de comercio exterior. Estos servicios serían particularmente provechosos para las PYMES, complementando otras iniciativas públicas que apoyen el proceso de internacionalización de las empresas en general, y las PYMES en particular.

Una VUCE más accesible e inclusiva para las PYMES debería ser una tarea prioritaria. Es necesario que los coordinadores de la VUCE involucren más activamente a las PYMES en los procesos de diseño, desarrollo e implementación de los servicios. De este modo pueden atender mejor sus necesidades y se garantiza que los beneficios que ofrece esta herramienta sean aprovechados plenamente por estas

empresas. Igual de importante es que se antepongan las soluciones para los problemas que experimentan las PYMES en los sistemas actuales.

Aunque es un tema incipiente, casos como el proyecto de modernización de la VUCE en Perú y el régimen especial de exportaciones para micro y pequeñas empresas de Uruguay evidencian una tendencia reciente hacia el aprovechamiento de la infraestructura y soporte tecnológico de las VUCE para apoyar el proceso de internacionalización de las PYMES.

En definitiva, las VUCE pueden aportar notablemente al proceso de internacionalización de las PYMES al transformarse en un "HUB" o nodo central para el comercio internacional al interior de cada país. Además de ofrecer servicios de valor agregado para los operadores de toda la cadena de comercio exterior, también pueda funcionar como una plataforma tecnológica para fortalecer y apoyar otras iniciativas y programas gubernamentales que ayuden a la internacionalización de las PYMES.

Bibliografía

- Banco Mundial (2011), *Border Management Modernization*, Washington, DC.
- Centro de Comercio Internacional (CCI) (2018), *Supporting SMEs through trade facilitation reforms: Toolkit for policymakers*, Ginebra.
- CEFACT/ONU (2005), "Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window to enhance the efficient exchange of information between trade and government", Ginebra.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015, 2017 y 2019), Encuesta global de facilitación del comercio y comercio sin papeles, Santiago.
- Dini, M. y G. Stumpo (2018), *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Santiago: CEPAL.
- ESCAP (2016), "Making the WTO Trade Facilitation Agreement Work for SMEs", Bangkok.
- Frohmann, A., N. Mulder y X. Olmos (2018), "Promoción de la innovación exportadora: instrumentos de apoyo a las pymes", *Documento de proyecto*, Santiago: CEPAL.
- Frohmann, A., N. Mulder, X. Olmos y R. Urmeneta (2016), "Internacionalización de las pymes: innovación para exportar", *Documento de proyecto*, Santiago: CEPAL.
- Georgia Tech (2011), Análisis de procesos de ventanilla única, San José
- Mikuriya (2017), "Single Window and Trade Facilitation", Presentación de Kunio Mikuriya en la IX Reunión de la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009), "Top Barriers and Drivers to SME Internationalisation", Informe del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre las PYMES y Emprendimiento, París.
- OCDE (2018), *Trade Facilitation and the Global Economy*, París.
- OCDE/CAF (2019), "América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMES competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur", París.
- Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2017), *Building a Single Window Environment*, Bruselas.
- Organización Mundial de Comercio (OMC) (2015), *Informe sobre el Comercio Mundial 2015*, Ginebra.
- OMC (2016), *Informe sobre el Comercio Mundial 2016*, Ginebra.

- Park, J. Y. Park y N. Mulder (2018), "Innovation and SME internationalization in Korea and Latin America and the Caribbean", Santiago: CEPAL.
- SITPRO (2005), "International Trade Single Window and Potential Benefits to UK Business"
- Urmeneta, R. (2016), "Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las pymes", *Documento de proyecto*, Santiago: CEPAL.

El bajo grado de internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en la región responde a barreras internas y externas a la empresa que restringen su acceso a los mercados externos. Las herramientas de facilitación del comercio, como la ventanilla única de comercio exterior (VUCE), ofrecen una solución para algunos de estos obstáculos. El éxito de la VUCE en la reducción de tiempos y costos a la hora de exportar e importar es innegable. Sin embargo, este documento muestra que su aporte específico a la internacionalización de las pymes aún es modesto en la región; por consiguiente, aún queda trabajo por hacer para aprovechar mejor ese potencial de la VUCE. En este contexto, se muestran experiencias recientes de algunos países donde la VUCE ha fortalecido y apoyado otras iniciativas y programas gubernamentales que contribuyen a la internacionalización de las pymes.

