



La **utilización** de la **ventanilla única** de **comercio exterior** en **América Latina** y **el Caribe**

Análisis de resultados de encuestas

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 utilización de la ventanilla única de comercio exterior en América Latina y el Caribe

Análisis de resultados de encuestas

Juan Diego Thorrens



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.

El autor agradece la colaboración de Krista Lucenti, Rodrigo Contreras y Santiago Ferrari del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el diseño y la implementación de las encuestas a través su plataforma ConnectAmericas y el Diálogo Empresarial de las Américas; así como de Pedro Castro y Erides Díaz de la Asociación Internacional de Agentes Profesionales de Aduana (ASAPRA) para la distribución de las encuestas entre los agentes de aduana.

También agradece los aportes de Nanno Mulder, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

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.2020/33
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00257

Esta publicación debe citarse como: J.D. Thorrens, "La utilización de la ventanilla única de comercio exterior en América Latina y el Caribe: análisis de resultados de encuestas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/33), 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
Introducción	7
I. Las encuestas	9
II. Análisis de los resultados	13
A. Perfil de los encuestados	13
B. Panorama general de las VUCE	15
C. Información y estadísticas sobre el uso de la VUCE	18
D. La experiencia de usuario de la VUCE	19
E. Iniciativas para promover el uso de la VUCE	24
F. Actividades de capacitación y formación	26
III. Conclusiones	31
Bibliografía	33
Cuadros	
Cuadro 1 Países miembros de la CELAC, 2019	9
Cuadro 2 Subregiones: cantidad de respuestas a las tres encuestas, 2019	10
Cuadro 3 Tres encuestas: cantidad de respuestas, 2019	10
Gráficos	
Gráfico 1 Países seleccionados: cantidad de respuestas de agentes de aduana, 2019	11
Gráfico 2 Países seleccionados: cantidad de respuestas de empresas por país, 2019	11
Gráfico 3 Encuestas: participación de agentes de aduana y empresas por tamaño, 2019	14
Gráfico 4 Encuesta: empresas participantes por sector económico, 2019	14

Gráfico 5	Empresas encuestadas: participación de las exportaciones en las ventas y las importaciones en las compras, 2019	15
Gráfico 6	Coordinadores, agentes de aduana y empresas: percepción de la obligatoriedad del uso de la VUCE, 2019	16
Gráfico 7	Coordinadores y agentes de aduana: percepción de la etapa de desarrollo de la VUCE, 2019	17
Gráfico 8	Agentes de aduana: proporción de despachos aduaneros canalizados por la VUCE, 2019	19
Gráfico 9	Empresas: frecuencia del uso de la VUCE, 2019	20
Gráfico 10	Agentes de aduana y empresas: servicios de la VUCE utilizados, 2019	21
Gráfico 11	Agentes de aduana y empresas: percepción de la sofisticación tecnológica de la VUCE, 2019	22
Gráfico 12	Agentes de aduana y empresas: percepción de la fiabilidad de los servicios y contribución de la VUCE, 2019	22
Gráfico 13	Agentes de aduana y empresas: nivel de satisfacción con la VUCE, 2019	23
Gráfico 14	Coordinadores, agentes de aduana y empresas: percepción de las principales ventajas de la VUCE, 2019	24
Gráfico 15	Coordinadores, agentes de aduana y empresas: percepción de los principales desafíos de la VUCE, 2019	24
Gráfico 16	Agentes de aduana y empresas: participación en el diseño, desarrollo e implementación de la VUCE, 2019	25
Gráfico 17	Agentes de aduana y empresas: participación en iniciativas que promueve el uso de la VUCE, 2019	26
Gráfico 18	Coordinadores, agentes de aduana y empresas: participación en las iniciativas para promover el uso de la VUCE, 2019	26
Gráfico 19	Agentes de aduana y empresas: participación en actividades de capacitación, 2019	27
Gráfico 20	Coordinadores, agentes de aduana y empresas: entidades que organizan las actividades de capacitación, 2019	28
Gráfico 21	Agentes de aduana y empresas: modalidad de participación en capacitaciones, 2019	29
Diagramas		
Diagrama 1	Etapas de desarrollo de la VUCE	16
Diagrama 2	Principales innovaciones en la VUCE, 2019	18

Resumen

El proyecto CORPYME promueve la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) mediante un uso más intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la innovación para la exportación. En este contexto, se realizaron 3 encuestas en 2019 a los coordinadores de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), a empresas de distintos tamaños y agentes de aduana para conocer el uso de la VUCE para la internacionalización de las PYMES. Más de la mitad de los agentes de aduana y empresas encuestados considera que la VUCE ha contribuido bastante o mucho en la facilitación de los procesos de exportación e importación. No obstante, la encuesta evidenció también que aún hay varios temas pendientes en el diseño, desarrollo, implementación y operación de las VUCE, particularmente en relación con las PYMES. Las VUCE podrían operar como una plataforma tecnológica para otros programas o iniciativas gubernamentales que promuevan la internacionalización de PYMES y, al mismo tiempo, proponer información valiosa para el diseño de políticas públicas con este mismo propósito, convirtiéndose así en el principal portal de comercio internacional.

Introducción

CORPYME es una iniciativa apoyada por la República de Corea e implementada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para fortalecer las capacidades de los formuladores de políticas públicas en los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para promover la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) mediante un uso más intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la innovación para la exportación.

El plan de acción del proyecto entre septiembre de 2018 y agosto de 2019 incluyó 2 actividades principales: (i) la realización de una encuesta a los coordinadores de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), a empresas de distintos tamaños y agentes de aduana con el fin de identificar los esfuerzos realizados en la región y conocer las mejores prácticas para fomentar la internacionalización de las PYMES a través de la VUCE; y (ii) la organización de un taller de capacitación sobre buenas prácticas para utilizar la VUCE como herramienta para la internacionalización de las PYMES.

I. Las encuestas

La CEPAL y el *Korean Trade Network* (KTNET) decidieron que la encuesta se centraría en los esfuerzos realizados por los coordinadores de la VUCE en los países miembros de la CELAC (véase el cuadro 1) para promover la internacionalización de las PYMES por medio de la VUCE.

Cuadro 1
Países miembros de la CELAC, 2019

Subregión	Países
México, América Central y Caribe hispanoparlante	Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana
América del Sur	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)
El Caribe angloparlante	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago

Fuente: Elaboración del autor.

Con la finalidad de obtener un panorama más completo acerca del uso de la VUCE, se decidió encuestar también a empresas exportadoras e importadoras de distintos tamaños y a agentes de aduana en la región, quienes son los principales usuarios de la VUCE, para evaluar su experiencia y conocer su percepción sobre esta herramienta.

Por consiguiente, se elaboraron 3 cuestionarios ligeramente diferentes, los cuales tienen entre 32 y 38 preguntas, en gran parte de selección múltiple, agrupadas en las siguientes secciones:

- Información general sobre la VUCE;
- Información y estadística sobre el uso de la VUCE por parte de las empresas;
- Experiencia de usuario de la VUCE;
- Iniciativas para promover el uso de la VUCE; y

- Actividades de capacitación y programas de formación.

Para diseñar los cuestionarios se utilizó como referencia los servicios y funcionalidades de la VUCE de la República de Corea (uTradeHub). Además, se llevó a cabo una revisión de los cuestionarios empleados en encuestas realizadas previamente en la región para evitar duplicar el trabajo de otros organismos internacionales. Se determinó que la encuesta se realizaría en línea (online), esto debido a las facilidades que ofrece este método para la distribución de los cuestionarios y la recopilación y posterior análisis de los resultados.

Para la distribución de las encuestas, la CEPAL estableció alianzas estratégicas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹ y la Asociación Internacional de Agentes Profesionales de Aduana (ASAPRA)². De esta manera, el BID distribuyó la encuesta a los coordinadores de la VUCE en los países que participan de la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Internacional (RedVUCE). Por otro lado, la encuesta para las empresas exportadoras e importadoras se distribuyó por medio del Diálogo Empresarial de la Américas (ABD, por sus siglas en inglés) y la plataforma ConnectAmericas, ambas iniciativas administradas por el BID. Por su parte, ASAPRA distribuyó la encuesta para los agentes de aduana entre sus asociados en 18 países de América Latina y el Caribe.

Como resultado de estas alianzas, entre el 18 de marzo y el 23 de abril de 2019, se recolectaron 518 respuestas en total (véase el cuadro 2). El número de empresas que respondió la encuesta fue similar al número de las agentes de aduana (véase el cuadro 3). No obstante, el número de respuestas por país fue muy heterogéneo y, en varios casos, no está vinculado al tamaño del país (véase gráficos 1 y 2). Por tanto, los resultados de la encuesta no son representativos y, por el contrario, tienen un carácter únicamente indicativo.

Cuadro 2
Subregiones: cantidad de respuestas a las tres encuestas, 2019

Subregión	Países	Cantidad de respuestas
México, América Central y Caribe hispanoparlante	Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana	171
América del Sur	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)	339
El Caribe angloparlante	Bahamas, Belice, Dominica, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago	8

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3
Tres encuestas: cantidad de respuestas, 2019

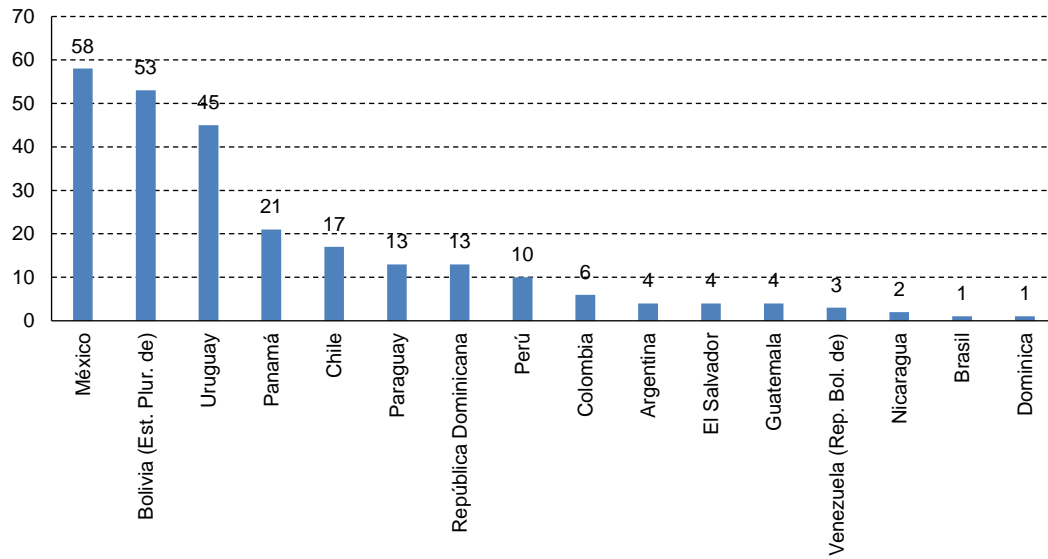
Encuesta	Cantidad de respuestas	Países
Coordinadores de la VUCE	18	Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay
Agentes de aduana	255	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Dominica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)
Empresas	245	Argentina, Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)

¹ El BID administra la RedVUCE, el foro más antiguo e importante relacionado con la VUCE en la región, y ha trabajado durante varios años en el desarrollo y financiamiento de la VUCE en América Latina y el Caribe.

² ASAPRA es una entidad que reúne a las cámaras, federaciones, asociaciones y uniones de agentes, despachantes y/o corredores de aduana en 21 de países de Iberoamérica.

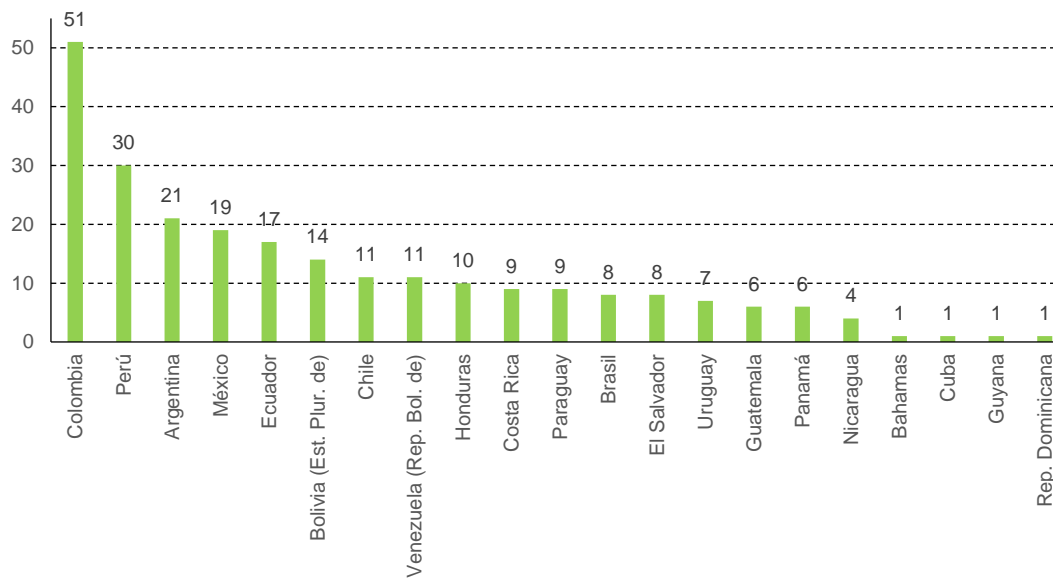
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1
Países seleccionados: cantidad de respuestas de agentes de aduana, 2019



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2
Países seleccionados: cantidad de respuestas de empresas por país, 2019



Fuente: Elaboración propia.

II. Análisis de los resultados

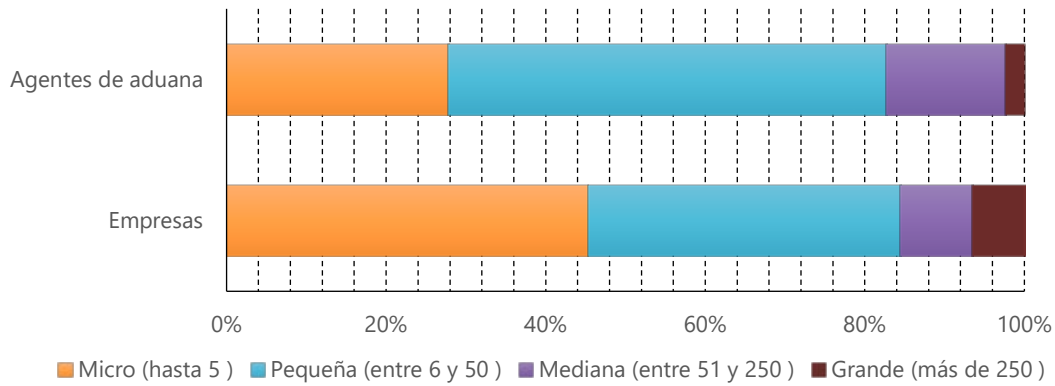
A. Perfil de los encuestados

El 78% de los coordinadores de las VUCE que respondieron la encuesta, procedentes de 18 países de las 3 subregiones de América Latina y el Caribe, indica que su país tiene una VUCE. La mayoría de las VUCE se implementaron durante los últimos 15 años, especialmente después del año 2010, con algunas excepciones en América Central, donde la implementación de la VUCE se remonta a finales de los ochenta y principios de los años noventa.

Los agentes de aduana y empresas que participaron en la encuesta provienen principalmente de América Central y América del Sur. Además, casi todos los encuestados se clasifican como Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (98% de los agentes de aduana y 93% de las empresas) (véase el gráfico 3). Por su parte, las empresas que contestaron la encuesta provienen de una diversidad de sectores económicos, donde los principales sectores representados son los servicios, alimentos y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (véase el gráfico 4).

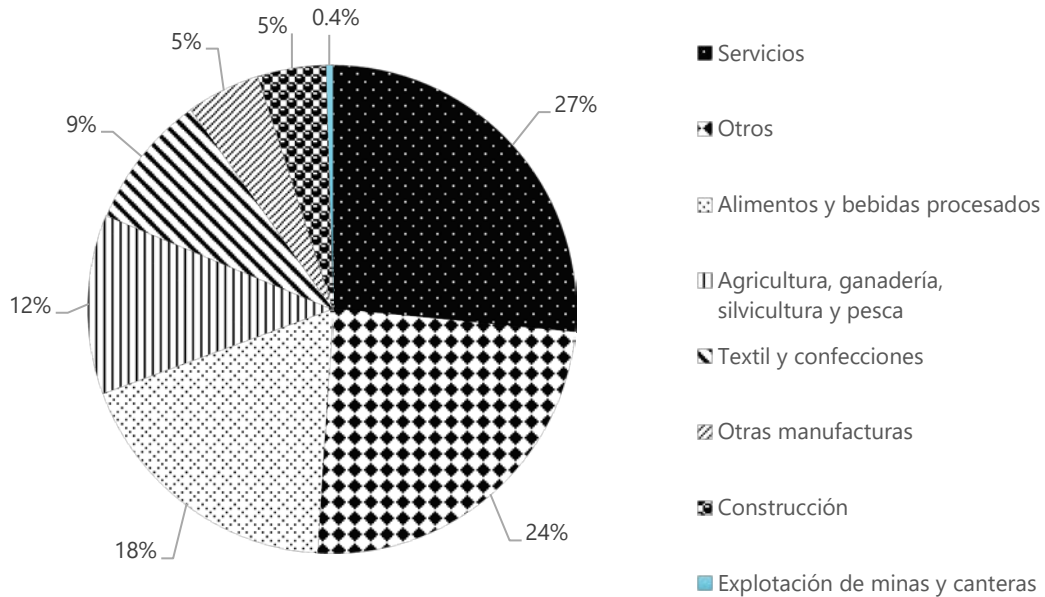
Un aspecto llamativo es que las empresas encuestadas tienen poca experiencia en comercio exterior, solamente un pequeño grupo de empresas señala que las operaciones de comercio exterior representan más de la mitad de sus ventas (13%) o compras (15%). En contraste, un tercio de las empresas que participaron en la encuesta actualmente no realiza operaciones de exportación (32%) o importación (34%) (véase el gráfico 5). De las empresas encuestadas que participan en comercio exterior, el 75% realiza menos de 12 exportaciones anuales, proporción que aumenta hasta el 80% en el caso de las importaciones. Sólo un grupo reducido de empresas realiza más de 10 operaciones de exportación (8%) o importación (7%) mensuales. Estos resultados son consistentes con el bajo grado de internacionalización de las empresas en la región.

Gráfico 3
Encuestas: participación de agentes de aduana y empresas por tamaño, 2019



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4
Encuesta: empresas participantes por sector económico, 2019

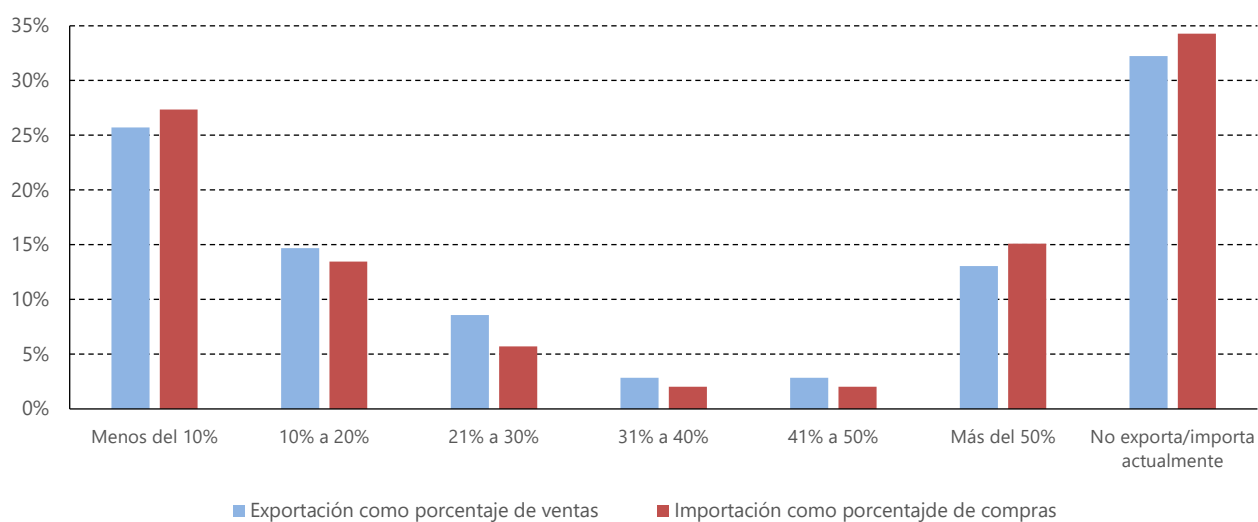


Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los agentes de aduana, el 68% tramita menos de 500 despachos aduaneros mensuales, lo que está directamente vinculado con el tamaño de las compañías encuestadas, donde más del 83% corresponden a micro y pequeñas empresas.

Gráfico 5

Empresas encuestadas: participación de las exportaciones en las ventas y las importaciones en las compras, 2019



Fuente: Elaboración propia.

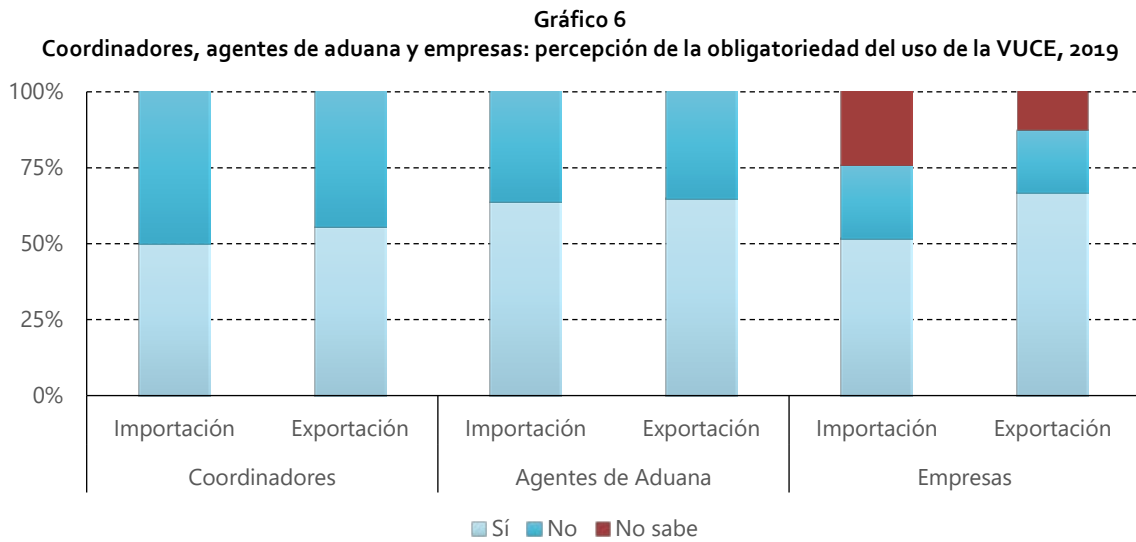
B. Panorama general de las VUCE

El 78% de los agentes de aduana que respondieron la encuesta menciona que su país ha implementado una VUCE. En el caso de las empresas encuestadas, el 48% sabe que su país tiene una VUCE, sin embargo, el 38% afirma que no sabe si su país cuenta con una VUCE.

La mayoría (72%) de los coordinadores encuestados señala que el modelo operativo de su VUCE es público. Esta situación contrasta con la experiencia de países asiáticos, donde las mayores economías (e.g. Corea, Japón, Malasia, Singapur y Tailandia) adoptaron un modelo de alianza público-privada para el desarrollo y operación de la VUCE.

Más de la mitad de los coordinadores señala que el uso de la VUCE en su país es obligatorio como único canal para tramitar las operaciones de comercio exterior u obtener certificados, licencias y autorizaciones. Esta realidad es confirmada por las respuestas de los agentes de aduana, dado que casi dos tercios advierte que en su país es obligatorio utilizar la VUCE para tramitar tanto las importaciones como las exportaciones. Es notable que de las empresas que saben que su país cuenta con una VUCE, el 24% menciona que desconocen si es obligatorio su uso para tramitar operaciones de importación. Para las exportaciones, esta proporción alcanza el 13% de las empresas encuestadas (véase el gráfico 6).

Sin lugar a duda los agentes de aduana juegan un rol central en el comercio internacional, puesto que son contratados comúnmente por las empresas para cumplir con las formalidades aduaneras en cada país. Por ende, en la práctica, son ellos, y no las empresas, quienes más frecuentemente utilizan la VUCE. De hecho, el 68% de los agentes de aduana, el 79% de las empresas y el 56% de los coordinadores de las VUCE menciona que en su país es obligatorio el uso de un agente de aduana para el despacho aduanero. Al mismo tiempo, el 89% de los agentes de aduana encuestados señala que su empresa está facultada para utilizar la VUCE en nombre de sus clientes, porcentaje superior al indicado por las empresas (61%) y similar al mencionado por los coordinadores de las VUCE (90%). Un dato no menos relevante es que una tercera parte de los agentes de aduana (32%) aplica un cargo a sus clientes por realizar trámites en la VUCE a su nombre.

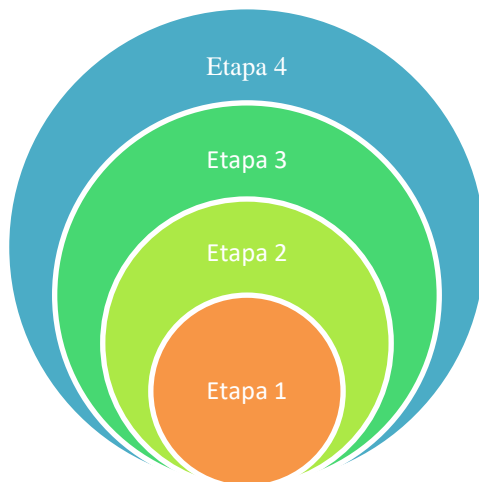


Fuente: Elaboración propia.

Para las empresas, la realización de los trámites en la VUCE por parte de un agente de aduana tiene dos ventajas. Primero, un agente asegura una mayor agilidad, rapidez, trazabilidad, eficiencia y fluidez en la operación, lo que implica una reducción de los tiempos. Segundo, los agentes tienen un mayor conocimiento técnico, experiencia y personal capacitado, lo que permite minimizar los errores y evitar el incumplimiento de la normatividad.

La implementación de una VUCE no es un proceso lineal sino incremental y evolutivo. No existe un modelo estándar con respecto al diseño, implementación y operación de una VUCE. Cada experiencia es única, diferente y responde a las necesidades de cada país, el marco legal existente y la disponibilidad de recursos para su desarrollo. Sin perjuicio de lo anterior, con el fin de categorizar las VUCE en la región, el cuestionario propone 4 etapas de desarrollo (véase Diagrama 1).

Diagrama 1
Etapas de desarrollo de la VUCE



- Etapa 4: Interoperabilidad de la Ventanilla Única con otros países.
- Etapa 3: Plataforma de Comercio en Red (interconectividad completa entre adunas, otras agencias gubernamentales, comerciantes, puertos, proveedores de servicios logísticos y financieros).
- Etapa 2: Ventanilla Única Nacional.
(interconectividad con la aduana y otras agencias gubernamentales).
- Etapa 1: Ventanilla Única para formalidades de comercio exterior.
(interconectividad limitada con otras agencias gubernamentales)

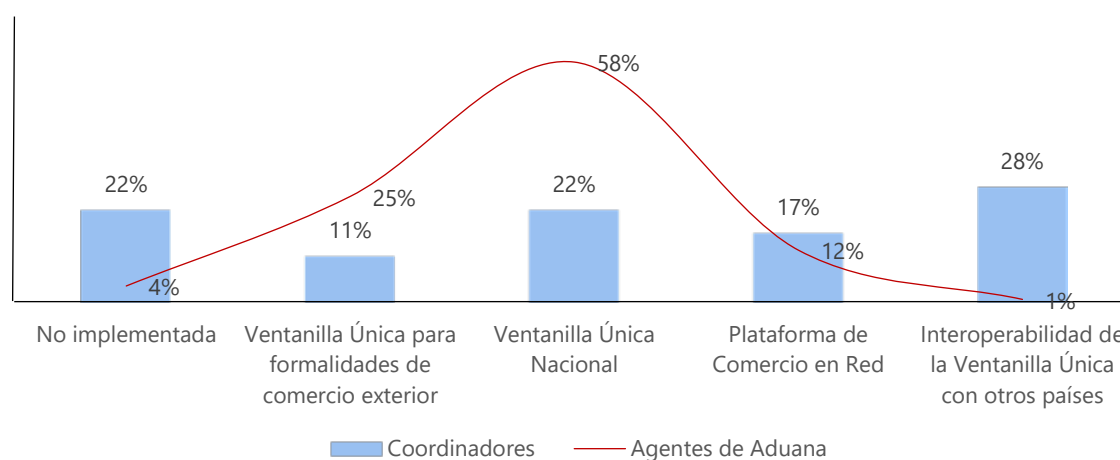
Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las etapas propuestas, el 22% de los coordinadores que participaron en la encuesta informa que su país no tiene implementada una VUCE, mientras que el 28% manifiesta que su VUCE tiene interoperabilidad con otras VUCE. Por su parte, el 58% de los agentes de aduana considera que su país cuenta con una ventanilla única nacional y el 25% la clasifica como una ventanilla única para formalidades de comercio exterior (véase el gráfico 7).

Asimismo, de las empresas encuestadas:

- El 5% afirma que su país no tiene una VUCE implementada
- El 4% advierte que la VUCE de su país se encuentra en etapa piloto de implementación
- El 58% percibe que la VUCE de su país está parcialmente implementada
- El 33% estima que la VUCE de su país está totalmente implementada

Gráfico 7
Coordinadores y agentes de aduana: percepción de la etapa de desarrollo de la VUCE, 2019



Fuente: Elaboración del autor.

El rol de las entidades encargadas de la administración y coordinación de la VUCE puede variar significativamente entre países, pero esto dependerá primordialmente de las facultades y competencias asignadas legalmente a cada entidad. En general, los coordinadores de las VUCE encuestados son responsables de las mismas funciones, siendo las más habitual la operación y mantenimiento de la VUCE (71%). Igualmente, están encargados de la planificación y formulación de políticas (65%), del desarrollo del sistema (65%), del monitoreo (59%) y la promoción y facilitación de la VUCE (65%).

Conforme a las respuestas de los coordinadores que en su país tienen establecida una VUCE, esta herramienta tiene en promedio 16 entidades conectadas, con un mínimo de 4 y un máximo de 29. Entonces, las funciones de coordinación y administración de la VUCE se vuelven más complejas a medida que aumenta el número de entidades conectadas a la misma.

Por otra parte, en los últimos 2 años, las principales innovaciones implementadas por los coordinadores de las VUCE encuestados están asociadas con el desarrollo tecnológico y la incorporación de más trámites y servicios dentro de la VUCE (véase el diagrama 2).

Diagrama 2
Principales innovaciones en la VUCE, 2019



Fuente: Elaboración propia.

Así, según la información suministrada por los coordinadores que participaron en la encuesta, algunos países han trabajado en la interoperabilidad de su VUCE para el intercambio de certificados de origen y certificados sanitarios. Otros han introducido servicios de pago electrónico y sistemas de evaluación de riesgos en su VUCE. De igual forma, ciertos países han mejorado aspectos de seguridad de la VUCE a través del uso de la firma electrónica, token de seguridad o sistemas de autenticación única (SSO, por sus siglas en inglés). Por último, es sobresaliente la tendencia hacia el desarrollo de aplicaciones móviles para complementar los servicios y funciones de la VUCE, así como la automatización de los trámites.

C. Información y estadísticas sobre el uso de la VUCE

El aprovechamiento de los datos que genera la VUCE es labor importante para promover su uso entre las empresas y para el diseño de políticas públicas efectivas para este propósito. Estos datos permiten analizar comportamientos y tendencias sobre el uso de la plataforma y realizar los ajustes necesarios para mejorar su funcionamiento.

Los grupos de usuarios más frecuentemente identificados por los coordinadores de las VUCE encuestados son:

- Otras agencias gubernamentales (94%)
- Grandes empresas, incluyendo empresas con presencia global (88%)
- PYMES (82%)
- Agentes de aduana (76%)
- Independientes y ciudadanos sin registro empresarial (65%)
- Instituciones financieras (59%)
- Transportistas (47%)

Dos tercios de los coordinadores de las VUCE señala que su entidad recopila datos sobre el uso de la VUCE por parte de las empresas. Estas entidades reúnen, por lo menos, datos sobre la frecuencia

de uso (91%) y el tipo de servicio utilizado (91%). Adicionalmente, un poco más de la mitad de los coordinadores de las VUCE recopila información sobre la ubicación geográfica (64%) y el sector económico (64%) de las empresas, pero muy pocos reúnen datos sobre el tamaño de la empresa (27%).

Al respecto, el 73% de los coordinadores de las VUCE que recopilan datos sobre el uso de esta herramienta informa que dicha información está disponible para las entidades conectadas a la VUCE, lo que posibilita que estas entidades realicen sus propios análisis y evaluaciones sobre el comportamiento de sus usuarios y el desempeño de sus servicios. No obstante, solamente el 41% de los coordinadores de las VUCE publica informes o reportes estadísticos sobre el desempeño y uso de la VUCE en su país. En estos casos, la información es accesible por medio de reportes periódicos (40%), a través de sitios web (40%), o mediante otros mecanismos (60%) como sistemas de intercambio de información y herramientas de inteligencia de negocios.

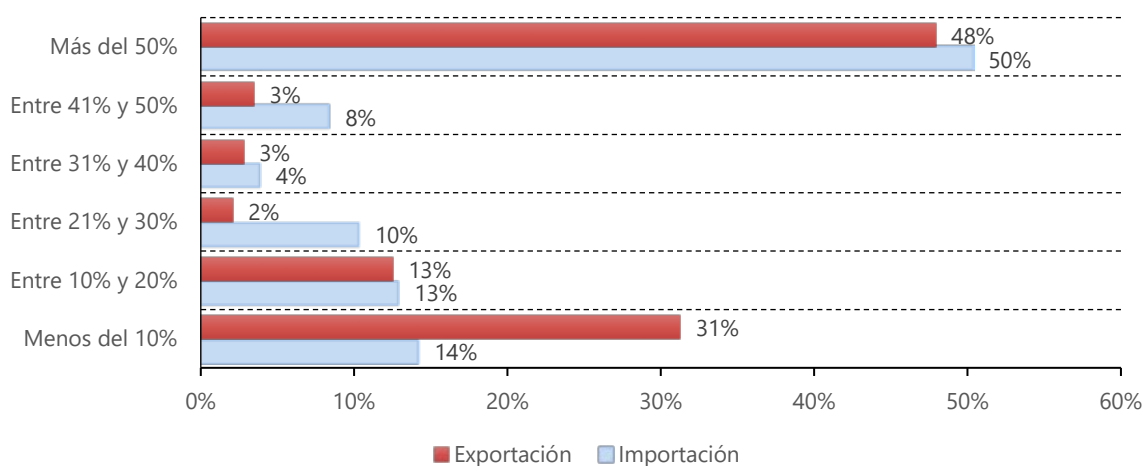
Pese a la reconocida trascendencia de los datos para facilitar la toma de decisiones, solo dos tercios de los coordinadores de las VUCE utiliza algún software o herramienta para analizar los datos sobre el funcionamiento y uso de la VUCE en su país. La información producida a partir del procesamiento y análisis de estos datos se emplea constantemente para optimizar la VUCE y, en menor medida, para diseñar nuevos servicios (73%), identificar necesidades de capacitación (64%) y formular políticas públicas (64%). En algunos casos, esta información se aprovecha también para evaluar el impacto de la VUCE en la reducción de tiempos y costos, así como para las estadísticas de comercio exterior de su país y el análisis de riesgo.

D. La experiencia de usuario de la VUCE

La experiencia del usuario es un elemento esencial en el proceso de desarrollo y mejora de la VUCE. Una plataforma con un diseño inadecuado y complejos procedimientos desincentiva su uso por parte de las empresas, desconociendo la premisa fundamental de simplificación y facilitación de una ventanilla única.

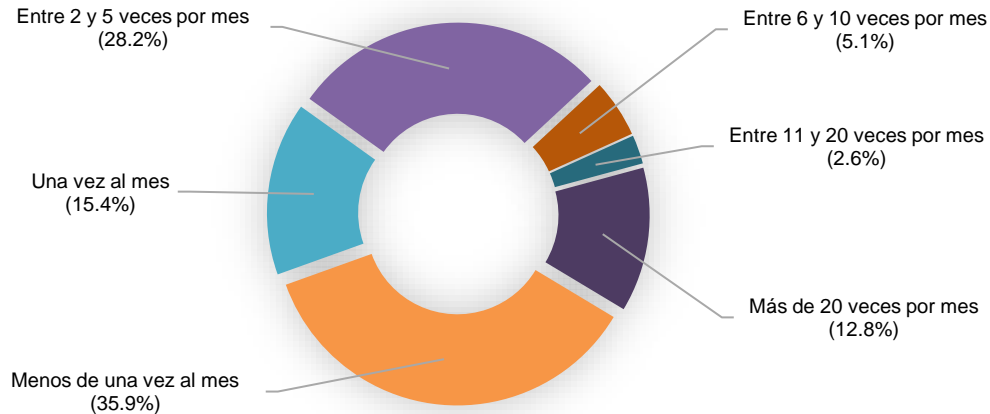
Un porcentaje elevado (91%) de los agentes de aduana que dijo que su país tiene una VUCE declara que ha utilizado esta herramienta. De hecho, cerca de la mitad de los agentes de aduana menciona que más del 50% de las operaciones tramitadas por su empresa, tanto de importación como de exportación, utiliza algún servicio de la VUCE. Aunque es una cifra prometedora, revela que no todas las operaciones de comercio exterior están canalizadas a través de la VUCE (véase el gráfico 8).

Gráfico 8
Agentes de aduana: proporción de despachos aduaneros canalizados por la VUCE, 2019



Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 9
Empresas: frecuencia del uso de la VUCE, 2019



Fuente: Elaboración del autor.

Según los coordinadores de las VUCE encuestados, los servicios usualmente ofrecidos por esta herramienta se concentran en las formalidades de comercio exterior, sobre todo en lo que concierne a la solicitud y/o obtención de licencias, permisos y certificaciones (82%) y el despacho aduanero (65%). Otros servicios prestados por las VUCE son:

- Servicios financieros (47%)
- Servicios de logística y transporte (35%)
- Información sobre regulaciones en los mercados de destino (24%)

De los agentes de aduana, el 81% indica que utiliza los servicios relacionados con el despacho aduanero y el 71% emplea los servicios de solicitud y/o obtención de licencias, permisos y certificaciones, procesos generalmente tercerizados por las empresas (véase el gráfico 10). Por otro lado, las empresas presentan una tendencia similar en cuanto al uso de los servicios de solicitud y/o obtención de licencias, permisos y certificaciones en la VUCE. Sin embargo, comparado con los agentes de aduana, las empresas usan proporcionalmente menos los servicios relacionados con el despacho aduanero (54%).

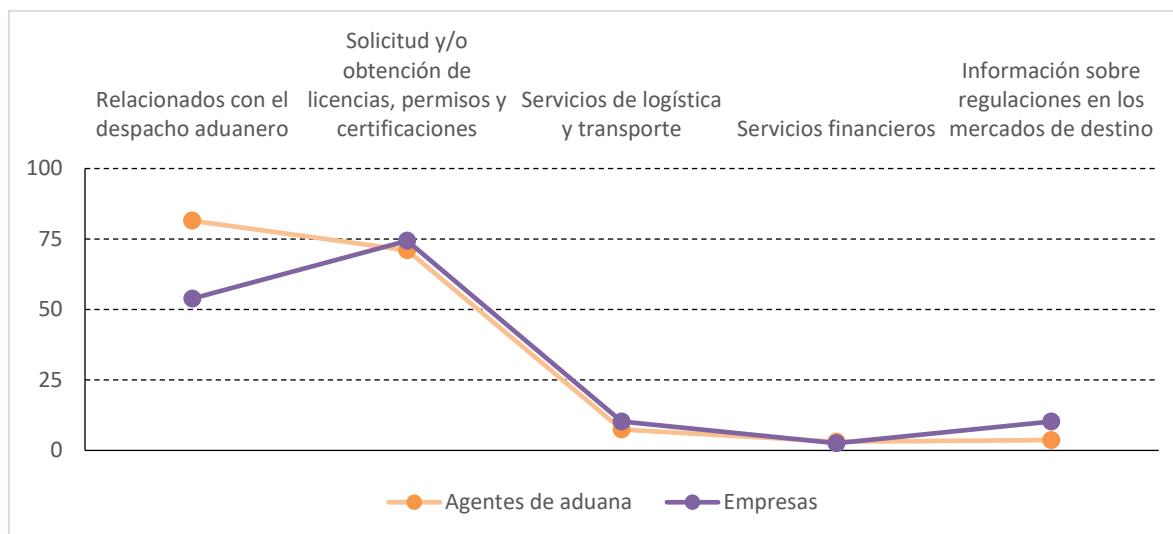
Si bien los coordinadores de las VUCE han venido introduciendo otro tipo de servicios (e.g. funciones de pago electrónico), la respuesta de los agentes de aduana y empresas encuestados sugiere que estos nuevos servicios todavía no son atractivos para los usuarios, lo que puede estar asociado a falencias en el diseño, el desarrollo e implementación de dichos servicios.

La percepción sobre la sofisticación tecnológica de la VUCE es relativamente positiva: el 38% de los agentes de aduana y el 32% de las empresas la califica como avanzada. A pesar de esto, más de una decima parte de los agentes de aduana (13%) y de las empresas (14%) considera la VUCE de su país como atrasada o muy atrasada (véase el gráfico 11).

La apreciación de los usuarios sobre el funcionamiento de los servicios web de la VUCE es igualmente favorable. Más de la tercera parte de los agentes de aduana (35%) y empresas (36%) afirma

que los servicios web de la VUCE en su país son fiables³. Además, otro grupo significativo de agentes de aduana (24%) y de empresas (20%) los califica como muy fiables.

Gráfico 10
Agentes de aduana y empresas: servicios de la VUCE utilizados, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor.

Una de las motivaciones inherentes al establecimiento de una VUCE es la facilitación del comercio mediante la simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos y trámites de exportación e importación. Así las cosas, son los operadores de comercio exterior quienes pueden juzgar si realmente la VUCE está cumpliendo su objetivo.

En comparación con los agentes de aduana, las empresas encuestadas tienen una mejor valoración acerca de la contribución de la VUCE a la simplificación y estandarización de los trámites de comercio exterior. De este modo, el 58% de las empresas opina que la VUCE contribuye bastante o mucho en la facilitación de los procesos de exportación e importación, frente a un 54% de los agentes de aduana. Por otro lado, el 16% de las empresas advierte que el aporte de la VUCE es nulo o poco, proporción que aumenta hasta el 22% en el caso de los agentes de aduana.

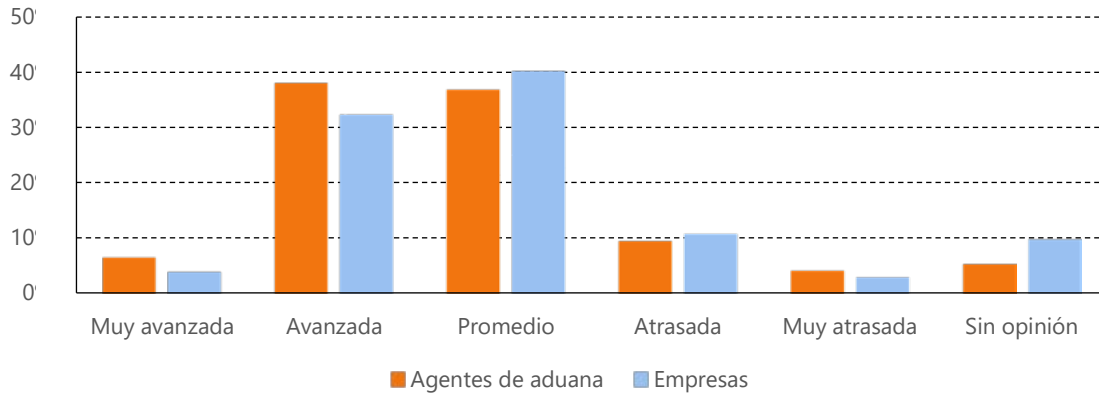
Esta diferencia en la valoración podría tener su origen en el poco uso de la VUCE y el desconocimiento de los procedimientos de comercio de exterior por parte de las empresas. Pese a esto, el 61% de las empresas que han utilizado la VUCE considera que la implementación de esta herramienta ha tenido un efecto positivo en sus operaciones de importación y exportación, solo el 16% estima que no ha sido beneficioso para su empresa (véase el gráfico 12).

Al ponderar su experiencia de usuario y los servicios y funcionalidades ofrecidos por la VUCE en su país, los agentes de aduana encuestados tienen un nivel de satisfacción superior que las empresas: el 63% del primer grupo responde estar satisfecho o muy satisfecho, porcentaje que se reduce hasta el 51% en el caso del segundo grupo. Un hallazgo llamativo es la proporción de empresas que no tiene

³ La fiabilidad hace referencia a mantener en funcionamiento los servicios web y la seguridad en la entrega de información entre los diferentes interlocutores de la VUCE. La métrica más común es la cantidad de fallos o caídas durante un período de tiempo específico. Ver: <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num3/art28/art28.pdf>.

ninguna opinión (11%) sobre los servicios y funcionalidades prestados por la VUCE en su país o que es indiferente al tema (17%) (véase el gráfico 13).

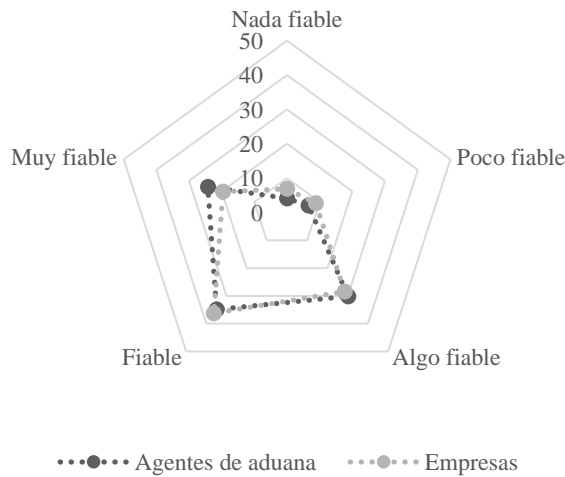
Gráfico 11
Agentes de aduana y empresas: percepción de la sofisticación tecnológica de la VUCE, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 12
Agentes de aduana y empresas: percepción de la fiabilidad de los servicios y contribución de la VUCE, 2019
(En porcentajes)

A. Fiabilidad de los servicios web



B. Contribución de la VUCE



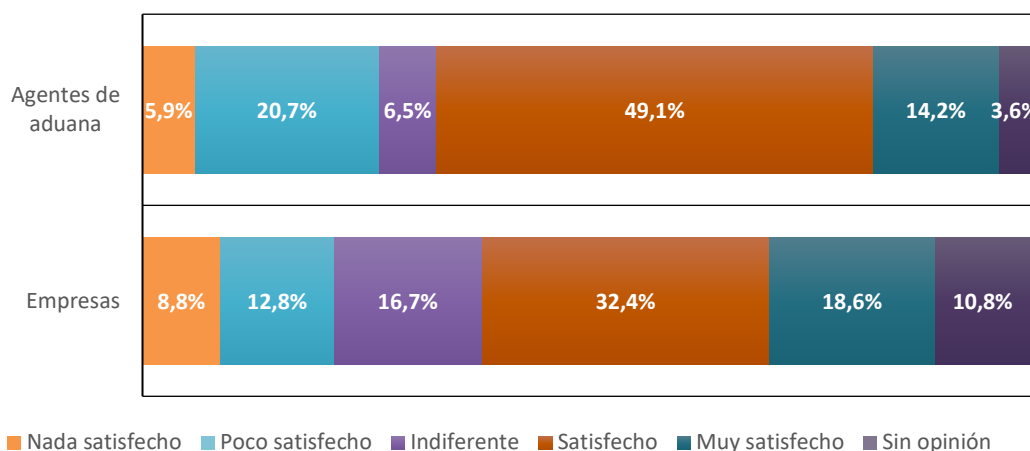
Fuente: Elaboración del autor.

Ahora bien, un porcentaje significativo de los agentes de aduana y empresas expresa estar nada o poco satisfecho con la VUCE. Las razones citadas para su inconformidad podrían agruparse en: i) aspectos técnicos de la VUCE (inestabilidad de la plataforma, intermitencias, fallas y caídas frecuentes

de los servicios, lentitud y mantenimiento permanente del sistema); y ii) la relación con los usuarios (deficiente atención y asistencia, ausencia de orientación y soporte apropiado).

Casi tres cuartos (71%) de los coordinadores declara tener evidencias sobre los beneficios de la VUCE para las empresas. Acorde con sus respuestas, las principales ventajas son: el ahorro de tiempo, un cumplimiento más simple y rápido de los requisitos de exportación e importación y la mejor coordinación entre entidades gubernamentales.

Gráfico 13
Agentes de aduana y empresas: nivel de satisfacción con la VUCE, 2019

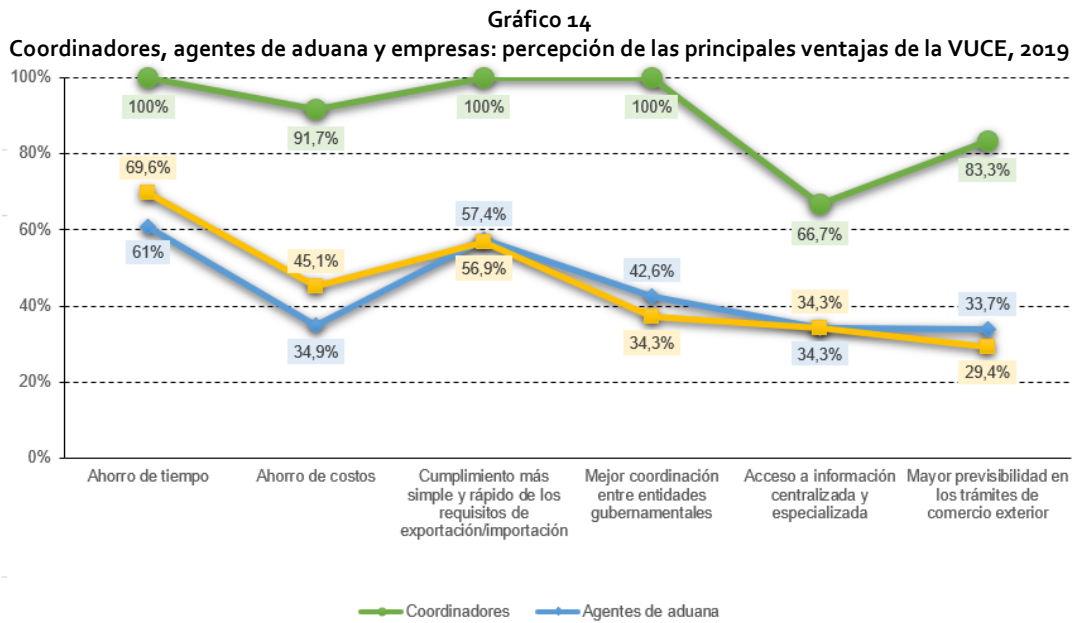


Fuente: Elaboración del autor.

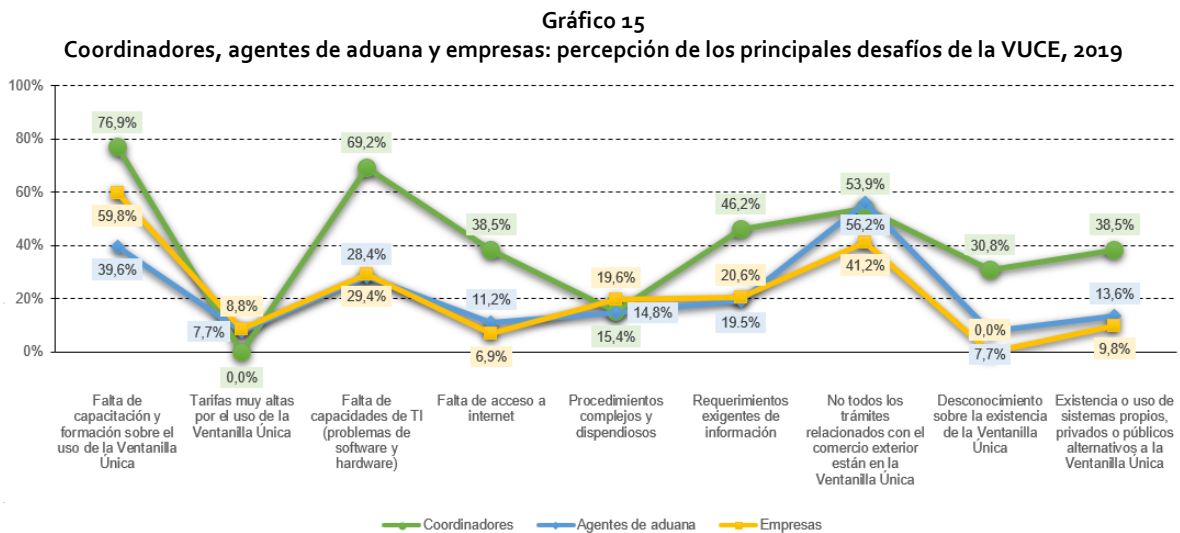
Para más de la mitad de los agentes de aduana y empresas que en su país tienen una VUCE, el ahorro de tiempo y el cumplimiento más simple y rápido de los requerimientos de comercio exterior son las principales ventajas, pero no hay un consenso claro entre los encuestados acerca de las ventajas de la VUCE. Por ejemplo, un grupo mayoritario de los coordinadores (83%) estima que la mayor previsibilidad en los trámites es uno de los principales beneficios de la VUCE. En cambio, menos de un tercio de las empresas (29%) y de los agentes de aduana (34%) lo considera de esta manera (véase el gráfico 14).

Por otra parte, el 76% de los coordinadores afirma que ha identificado las dificultades que enfrentan las empresas en el uso de la VUCE. Para esto, las entrevistas orales (85%) y los grupos focales o reuniones sectoriales (62%) son los métodos empleados habitualmente por los coordinadores de las VUCE. En menor medida, también han podido determinar estos obstáculos mediante solicitudes, quejas, reclamos y sugerencias (54%), reportes escritos de consultorías o organizaciones internacionales (4,6%) y encuestas online (23%).

En este sentido, los agentes de aduana y empresas citan que los mayores desafíos para usar la VUCE son la falta de capacitación y formación sobre su uso, así como la ausencia de varios trámites relacionados con el comercio exterior, aunque cada grupo de encuestados le asigna una importancia diferente, acorde con su experiencia. De esta forma, para el 56% de los agentes de aduana el mayor desafío es la falta de trámites de comercio exterior en la VUCE, y para el 60% de las empresas y el 77% de los coordinadores de las VUCE la principal dificultad es la falta de capacitación y formación (véase el gráfico 15).



Fuente: Elaboración del autor.



Fuente: Elaboración del autor.

E. Iniciativas para promover el uso de la VUCE

Debido a las limitaciones que enfrentan las PYMES, una VUCE más accesible e inclusiva debería ser una tarea prioritaria para las autoridades encargadas de su administración y coordinación. En este aspecto, el 41% de los coordinadores de la VUCE declara que su organización ha definido objetivos y metas en relación con el uso de esta herramienta por parte de las empresas y PYMES.

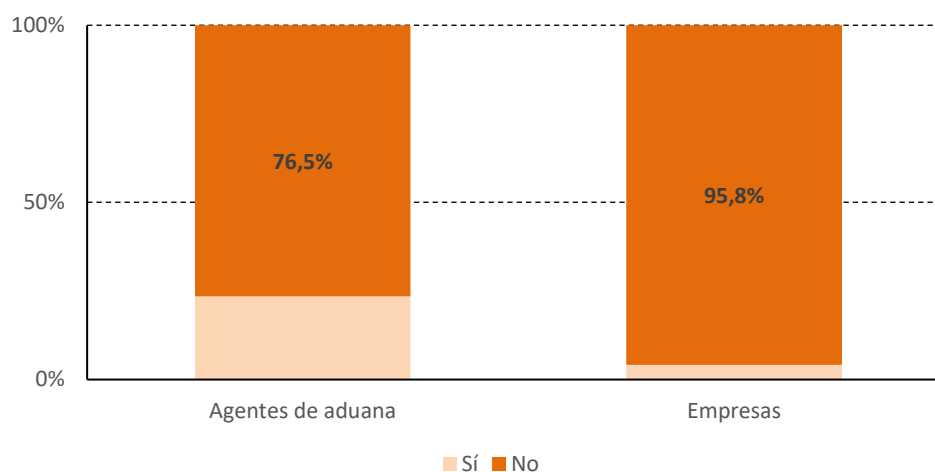
El 41% de los coordinadores de las VUCE manifiesta que las PYMES no han hecho parte de las distintas etapas de diseño, desarrollo e implementación de la VUCE. Esto último puede constatarse en las respuestas de los agentes de aduana y empresas encuestados, que en su gran mayoría corresponden a PYMES, donde un alto porcentaje informa que no ha hecho parte de estos procesos (véase el gráfico 16). Aun cuando muchas

de las PYMES encuestadas no han participado directamente en el diseño y desarrollo de la VUCE, es probable que los gremios que representan estas empresas si lo hayan hecho.

Las contadas ocasiones en que los agentes de aduana y empresas, y las PYMES en especial, participan en el diseño, desarrollo e implementación de la VUCE, lo hacen mediante instancias de trabajo público-privada. Así lo notificaron el 90% de los coordinadores de las VUCE, el 92% de los agentes de aduana y 78% de las empresas. Los proyectos de consultoría son otra manera de involucrar a las empresas dentro de estos procesos, pero, por su naturaleza temporal, es un mecanismo menos utilizado.

De acuerdo con los coordinadores de las VUCE que han incluido a las PYMES en el desarrollo de su VUCE, los otros participantes de estas iniciativas son otras agencias gubernamentales (80%) y las asociaciones empresariales (80%). También mencionaron que participan los agentes de aduana (60%), consultores y expertos de organismos internacionales (50%) y los transportistas (30%).

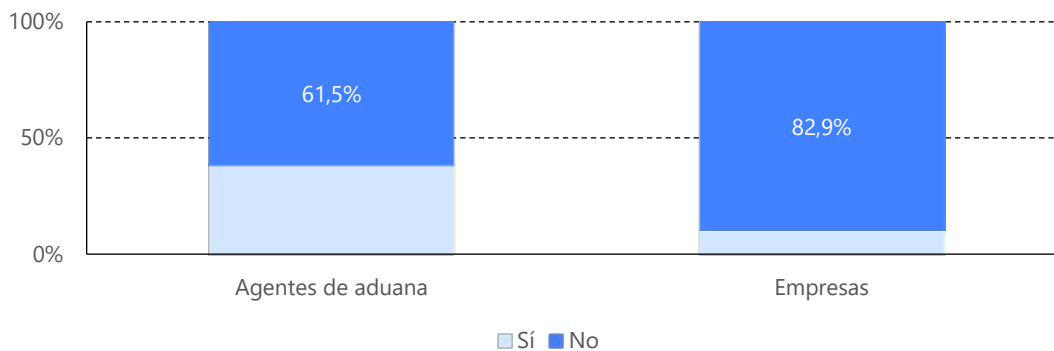
Gráfico 16
Agentes de aduana y empresas: participación en el diseño, desarrollo e implementación de la VUCE, 2019



Fuente: Elaboración del autor.

Teniendo en cuenta que las PYMES tienen necesidades particulares, más de la mitad (53%) de los coordinadores ha tomado acciones para hacer más accesible la VUCE para estas empresas. No obstante, es inquietante que no sea una práctica adoptada por todos los coordinadores encuestados. Al respecto, es notable que son los agentes de aduana (39%), y no las empresas (11%), quienes más asisten a este tipo de programas. Esto podría tener su origen en errores en la implementación, difusión o ejecución de estas iniciativas (véase el gráfico 17).

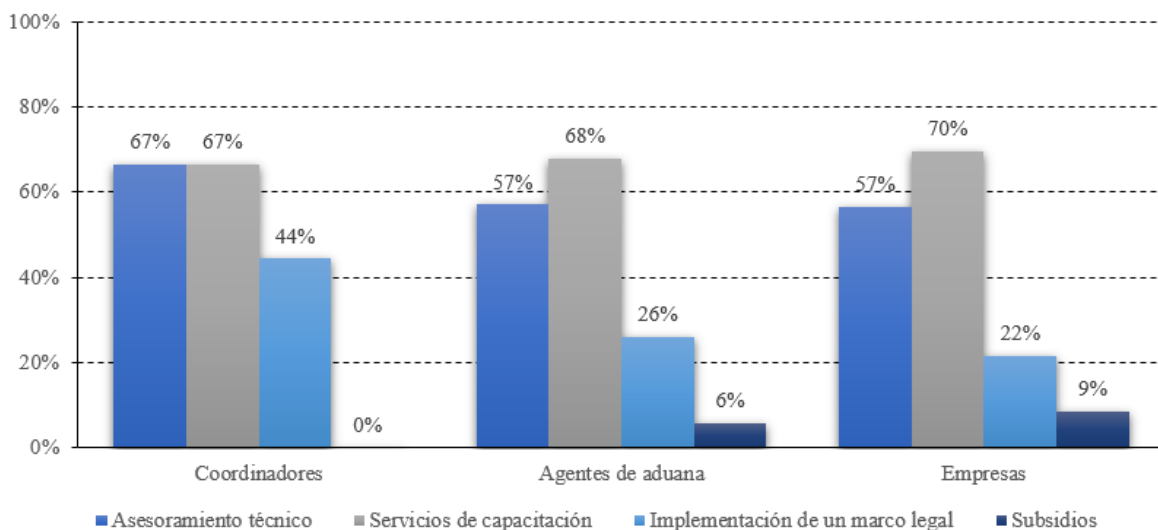
Gráfico 17
Agentes de aduana y empresas: participación en iniciativas que promueve el uso de la VUCE, 2019



Fuente: Elaboración del autor.

Los servicios de capacitación sobre el registro y uso de la VUCE es una de las actividades más utilizadas por los coordinadores de las VUCE (67%) para promover la utilización de esta herramienta y en la que más agentes de aduana (68%) y empresas (70%) participan. Esto podría estar ligado a la sencillez y la relación costo-beneficio de esta clase de servicio. Los coordinadores también emplean el asesoramiento técnico (67%) para promover el uso de la VUCE, actividad más especializada pero que limita la cantidad de usuarios que puede atenderse. A pesar de ello, el 57% de los agentes de aduana y el 57% de las empresas declara que ha accedido a este servicio (véase el gráfico 18).

Gráfico 18
Coordinadores, agentes de aduana y empresas: participación en las iniciativas para promover el uso de la VUCE, 2019



Fuente: Elaboración del autor.

F. Actividades de capacitación y formación

Un plan de formación adecuado, soportado en un robusto proceso de planificación y la atención de los diversos grupos de usuarios, es vital para la implementación de la VUCE y para asegurar que las empresas efectivamente se beneficien de esta herramienta de facilitación del comercio.

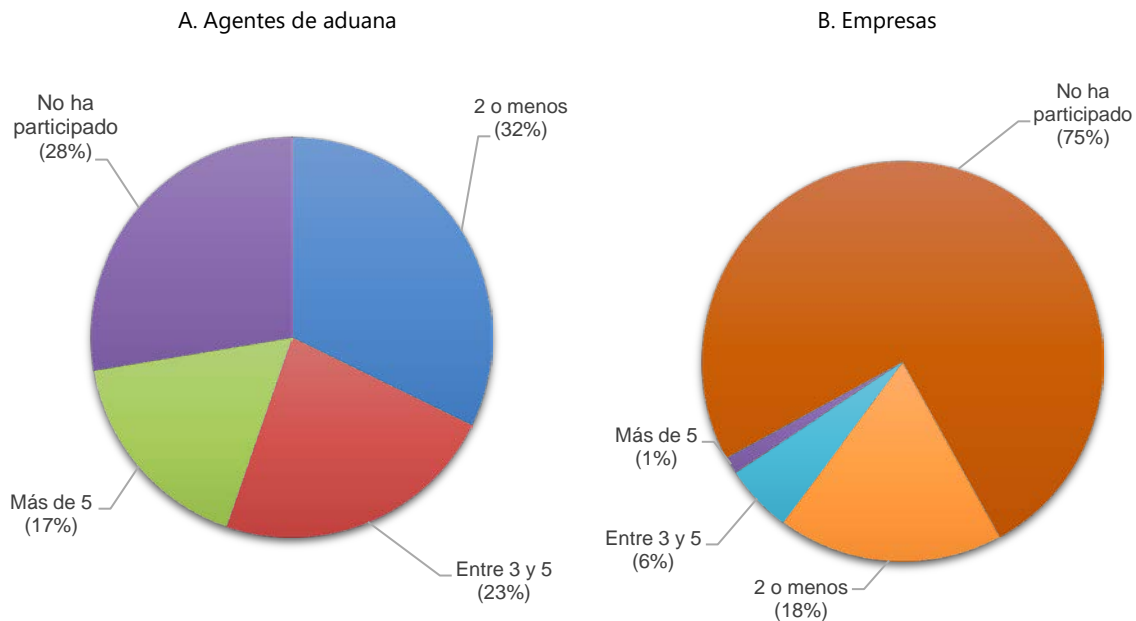
El 76% de los coordinadores de las VUCE han organizado actividades regulares de capacitación y/o programas de formación en los últimos 2 años. La frecuencia con la que se organizan estas actividades coincide con la introducción de nuevos servicios y funcionalidades en la VUCE, por lo que no hay una periodicidad predefinida: semanal (15%), mensual (23%), bimestral (15%) y trimestral (23%).

Sin perjuicio de lo anterior, la asistencia de los agentes de aduanas y empresas encuestados es considerablemente baja. Mientras que el 75% de las empresas notifica que no ha participado en estas actividades, solo el 1% informa que lo ha hecho más de 5 veces en los últimos 2 años. Estas cifras mejoran levemente al examinar las respuestas de los agentes de aduana, donde el 28% no ha participado en actividades de capacitación y/o programas de formación y el 17% indica que ha asistido en más de 5 ocasiones durante el mismo período de tiempo (véase el gráfico 19).

Sobre el particular, una parte de los agentes de aduana y las empresas declara que no han participado en estas actividades de capacitación y/o programas de formación debido a que: no requieren ningún servicio de la VUCE, no tienen operaciones de comercio exterior, son empresas nuevas o no tienen interés. No obstante, los motivos más recurrentes son: la falta de información, el desconocimiento, difusión y socialización inapropiada, así como la falta de apoyo. Estas respuestas hacen manifiesto la necesidad de mejorar la organización y convocatoria de las actividades de capacitación y/o programas de formación para aumentar su efectividad.

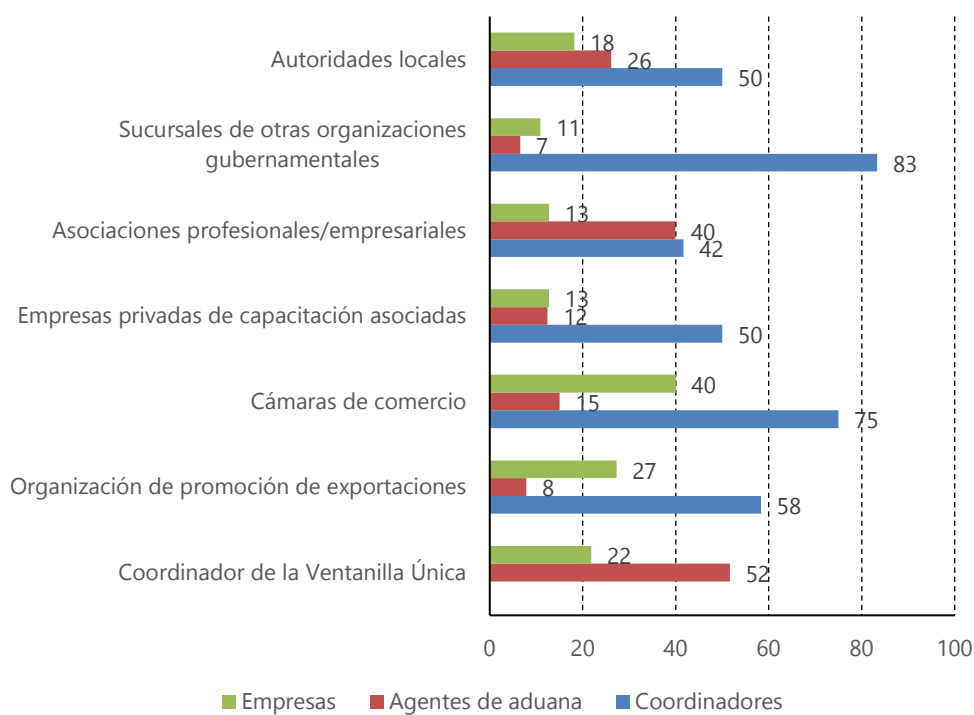
Es interesante que el 92% de los coordinadores de las VUCE que organiza actividades de capacitación y/o programas de formación lo ha hecho en conjunto con otras instituciones del sector público o privado, siendo las cámaras de comercio y las sucursales de otras organizaciones gubernamentales, sobre todo fuera de la capital, los socios habituales (véase el gráfico 20).

Gráfico 19
Agentes de aduana y empresas: participación en actividades de capacitación, 2019



Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 20
Coordinadores, agentes de aduana y empresas: entidades que organizan las actividades de capacitación, 2019
(En porcentajes)



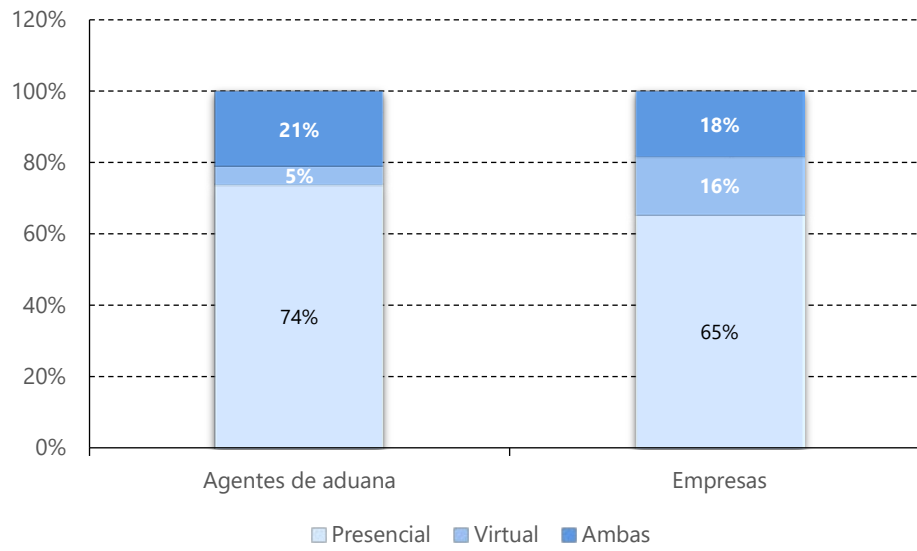
Fuente: Elaboración del autor.

Las actividades de capacitación sobre la VUCE que atendieron los agentes de aduana y las empresas fueron organizadas por distintas instituciones. Para el primer grupo, los organizadores más comunes son los coordinadores de las VUCE y las asociaciones empresariales. Para el segundo grupo, son las cámaras de comercio y los organismos de promoción de exportaciones.

Pese a que las TIC están intrínsecamente ligadas a la VUCE, más de la mitad de los coordinadores organiza solamente actividades de capacitación presenciales, de modo que no se están aprovechando todavía las ventajas que ofrece la capacitación virtual, como la facilidad de acceso y la mayor flexibilidad para los usuarios. Esto es consecuente con las respuestas de los usuarios, donde el 74% de los agentes de aduana y el 65% de las empresas señala que las capacitaciones en las que participaron se organizaron de modo presencial. En contraste, un reducido grupo de agentes de aduana (5%) y empresas (16%) notifica que ha realizado exclusivamente capacitaciones virtuales (véase el gráfico 21).

Con todo, cerca de una quinta parte de los agentes de aduana y de las empresas manifiesta que han participado en capacitaciones en modalidad presencial y virtual, hecho que no puede descartarse. Esta es una tendencia que debería reforzarse en los países, ya que pueden ser modalidades complementarias para la capacitación y formación de los usuarios.

Gráfico 21
Agentes de aduana y empresas: modalidad de participación en capacitaciones, 2019



Fuente: Elaboración del autor.

III. Conclusiones

Los resultados de la encuesta son una primera aproximación regional sobre el uso de la VUCE por parte de los agentes de aduana y las empresas, ya que la muestra podría ser no representativa. Por tanto, es importante ser cauteloso con la interpretación de los resultados.

Los resultados confirman que la VUCE es una herramienta de facilitación del comercio que, sin lugar a duda, contribuye con la simplificación y estandarización de los procedimientos de comercio exterior. En efecto, más de la mitad de los agentes de aduana y empresas encuestados considera que la VUCE ha contribuido bastante o mucho en la facilitación de los procesos de exportación e importación.

Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta sus limitaciones, es pertinente involucrar más a las PYMES en las distintas etapas de diseño, desarrollo e implementación de la VUCE para atender sus necesidades y asegurar que los beneficios que ofrece esta herramienta sean aprovechados plenamente por estas empresas. Las respuestas de los coordinadores de las VUCE encuestados demuestran que hay una tarea pendiente en esta área. Situación que se corrobora con los resultados de los agentes de aduana y empresas, donde el 77% y 96% de los encuestados, respectivamente, informa que no ha hecho parte de estos procesos. En este sentido, es igualmente llamativo que cerca de la mitad de los coordinadores manifiesta que su organización no ha tomado ninguna acción para hacer más accesible la VUCE para las PYMES.

Actualmente la mayoría de las VUCE ofrecen servicios relacionados principalmente con trámites y formalidades de comercio exterior. En consecuencia, los servicios más utilizados por los usuarios están asociados con el cumplimiento de los requisitos de exportación e importación. Por lo mismo, en la práctica son los agentes de aduana, y no las empresas, quienes más y con mayor frecuencia utilizan los servicios de la VUCE. Este hecho se confirma en los resultados de la encuesta. Los agentes de aduana siguen jugando un rol trascendental en el comercio internacional, puesto que son contratados generalmente por las empresas para cumplir con las formalidades aduaneras en cada país.

Aunque algunas VUCE ofrecen otros servicios y funcionalidades, como el pago electrónico de derechos e impuestos, su utilización por parte de los agentes de aduana y empresas que participaron en

la encuesta es muy baja. En este contexto, sería conveniente aprovechar la infraestructura y soporte tecnológico de las VUCE para introducir, incluso en asociación con otras organizaciones públicas y privadas, nuevos servicios con valor agregado para toda la cadena de comercio exterior o complementar otras iniciativas públicas que promuevan y apoyen el proceso de internacionalización de las empresas en general, y las PYMES en particular. Estos nuevos servicios deberían desarrollarse en asociación con otras organizaciones públicas o privadas.

A pesar de que las TIC son un componente esencial de las VUCE, más de la mitad de los coordinadores de las VUCE aún organiza solamente actividades de capacitación presenciales y solo un pequeño grupo de los agentes de aduana y empresas encuestados informa que ha participado exclusivamente en capacitaciones virtuales.

Considerando que las razones más citadas por los agentes de aduana y empresas encuestados para no participar en las capacitaciones son la falta de información, el desconocimiento, difusión y socialización inapropiada, es imperativo mejorar la organización y convocatoria de estas actividades. Para esto, la capacitación virtual ofrece un gran potencial para atender a un mayor número de usuarios. Al respecto, solo una quinta parte de los agentes de aduana y de las empresas encuestados manifiesta que han participado en capacitaciones presenciales y virtuales, preferencia que debería que consolidarse entre los coordinadores de las VUCE puesto que estas modalidades son complementarias.

En conclusión, las VUCE han sido una herramienta exitosa y es innegable su aporte en la facilitación del comercio dentro de cada país. Asimismo, una muestra del interés y relevancia de esta herramienta son las constantes inversiones y los distintos proyectos de modernización y mejora continua. Actualmente, varios países de la región se encuentran implementando o desarrollando la versión 2.0 de su VUCE.

Los resultados de la encuesta evidencian que aún hay muchos temas pendientes en el diseño, desarrollo, implementación y operación de las VUCE, especialmente en relación con las PYMES. Hasta el momento el diseño y funcionamiento de esta herramienta de facilitación del comercio se ha ceñido a su definición conceptual, es decir, los servicios ofrecidos corresponden generalmente a trámites y procedimientos de comercio exterior, lo que ha traído grandes réditos en materia de tiempos y costos para las empresas.

No obstante, las VUCE pueden contribuir significativamente al proceso de internacionalización de las PYMES. Éstas podrían funcionar como un "HUB" o plataforma de comercio internacional. Además de ofrecer servicios de valor agregado para los operadores de comercio exterior, podrían operar como una plataforma tecnológica para otros programas o iniciativas gubernamentales que promuevan la internacionalización de PYMES y, al mismo tiempo, provea información valiosa para el diseño de políticas públicas con este mismo propósito.

Bibliografía

Thorrens, J.D. (2020), *La Ventanilla Única de Comercio Exterior: ¿cuánto aporta a la internacionalización de las PYMES?*, Santiago: CEPAL.

El proyecto CORPYME promueve la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes) mediante un uso más intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la innovación para la exportación. En este contexto, en 2019 se realizaron tres encuestas dirigidas a los coordinadores de la ventanilla única de comercio exterior, a empresas de distintos tamaños y a agentes profesionales de aduana para conocer el uso de la ventanilla única de comercio exterior para la internacionalización de las pymes. Más de la mitad de los agentes de aduana y empresarios encuestados consideran que la ventanilla única de comercio exterior ha contribuido bastante o mucho a la facilitación de los procesos de exportación e importación. No obstante, la encuesta demuestra que aún quedan desafíos pendientes en el diseño, el desarrollo, la implementación y la operación de las ventanillas únicas de comercio exterior, particularmente en relación con las pymes. Las ventanillas únicas de comercio exterior podrían operar como una plataforma tecnológica para otros programas o iniciativas gubernamentales que promuevan la internacionalización de las pymes y, al mismo tiempo, proponer información valiosa para el diseño de políticas públicas con este propósito, convirtiéndose así en el principal portal de comercio internacional.