



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

La Ventanilla Única de Comercio Exterior en Chile
Factores claves de éxito

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS

Elaborado por
PAOLA MARIA BENAVIDES CHAVES

PROFESOR GUIA:
FABIAN VILLARROEL RIOS

MIEMBROS DE LA COMISION:
ALVARO VASQUEZ VALDIVIA
JUAN JOSE PEREZ-COTAPOS CONTRERAS

SANTIAGO DE CHILE
Diciembre 2011

Resumen

El presente estudio tiene como propósito identificar los factores de éxito para la implementación de un sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) en Chile, caracterizada por una tramitación integrada de ingreso, salida y tránsito de mercancías, desde y hacia el país, por medio de una plataforma única y electrónica que considera la estandarización y homogenización de la transferencia de datos y documentos. Los principales impactos de la VUCE son una importante reducción de tiempo y costos asociados al comercio exterior, que a nivel mundial, tiende a aumentar cada año con más intercambios y acuerdos comerciales, es por ello que la VUCE es un desafío para los gobiernos, al tener que crear procesos más eficientes y efectivos que permitan una mayor facilitación comercial sin disminuir sus niveles de control y seguridad.

La metodología utilizada en este estudio fue de carácter descriptivo-analítico, dividida en cuatro etapas. Primero una revisión bibliográfica de las razones que impulsan a las economías de implementar una VUCE, el concepto, modelo de negocio y principales cambios que requiere su puesta en funcionamiento; segundo una descripción de la experiencias de la VUCE en Perú, Colombia y Costa Rica con el fin de considerar los elementos más importantes para el caso chileno; en la tercera y cuarta etapa se realizó un análisis integrado de la información recopilada y de la perspectiva de los principales actores para las dimensiones de institucionalidad, normativa, tecnología, gestión del cambio y control y fiscalización.

Del análisis realizado, se pudo determinar que el modelo VUCE permite realizar una gestión más eficiente de los procesos de importación, exportación y tránsito de las mercancías, que requieren el cumplimiento de requisitos y autorizaciones no arancelarias. En relación con la implementación de la VUCE se pudo detectar como factores críticos de éxito la voluntad y colaboración de los actores para realizar los cambios procedimentales y de procesos que se requieran, condición fundamental para poder unificarlos, eliminando la redundancia de información y la duplicidad de funciones, transformándose en menos días y costos para cada trámite. La VUCE contará con una plataforma informática de intercambio de datos y documentos, denominada Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), la que soportará en forma adecuada la toma de decisiones y que éstas, sean monitoreadas por los respectivos involucrados. En relación al desarrollo e implementación del SICEX, se pudo determinar que ésta no es solo una tecnología de la información, sino que su éxito dependerá de que cuente con una institucionalidad sólida, un modelo de negocio establecido y difundido, una gestión del cambio y una política y gestión pública que logre unificar la visión de todos los actores.

Por último, es necesario reforzar algunos elementos dentro de las dimensiones establecidas, que permitirán fortalecer la gestión que debe llevarse a cabo en el proceso de implementación, entre ellas definir claramente las atribuciones de cada actor y realizar los cambios necesarios, con el único fin de entregar al usuario final que son los exportadores e importadores, un proceso más eficiente y oportuno.

Abstract

Los factores de éxito identificados en el presente estudio son elementos claves para la implementación de un sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) en Chile, caracterizada por una tramitación integrada de ingreso, salida y tránsito de mercancías desde y hacia el país, por medio de una plataforma única y electrónica que considera la estandarización y homogenización de la transferencia de datos y documentos. Los principales impactos de la VUCE son una importante reducción de tiempo y costos asociados al comercio exterior.

En el contexto mundial, teniendo presente que los intercambios y acuerdos comerciales tienden a aumentar cada año, lo que forma parte de una economía más globalizada, la VUCE es un desafío para los gobiernos, al tener que crear procesos más eficientes y efectivos que permitan una mayor facilitación comercial sin disminuir sus niveles de control y seguridad.

Del análisis realizado, se pudo determinar que la voluntad y colaboración de los actores es fundamental para realizar los cambios procedimentales y de procesos que se requieran, con el fin de poder unificarlos, eliminando redundancia de información y duplicidad de funciones, transformándose en menos días y costos para cada trámite. La VUCE contará con una plataforma informática de intercambio de datos y documentos, denominada Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), la que soportará en forma adecuada la toma de decisiones y que éstas sean monitoreadas por los respectivos involucrados. En relación al desarrollo e implementación del SICEX, involucra la implementación de una tecnología de la información, en complemento con una institucionalidad sólida, un modelo de negocio establecido y difundido, una gestión del cambio adecuada, además de una política y gestión pública que logre unificar la visión de todos los actores.

Es necesario reforzar algunos elementos dentro de las dimensiones establecidas en el presente estudio, que permitirán contar con una gestión que debe llevarse a cabo en el proceso de implementación, definiendo claramente las atribuciones de cada actor y realizar los cambios necesarios, con el único fin de entregar al usuario final que son los exportadores e importadores, un proceso más eficiente y oportuno.

Agradecimientos

Deseo agradecer a mi familia y amigos su apoyo durante la realización de este magíster, al Servicio Nacional de Aduanas y a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, por el apoyo económico para llevar a cabo mis estudios de postgrado.

Asimismo agradezco de manera especial a mi profesor guía Fabián Villarroel, quién me brindó su apoyo durante todo el proceso de la investigación, a través de su sabiduría y experiencia.

De igual forma agradezco enormemente a Álvaro Vásquez y Juan José Cotapos, por sus valiosos aportes, los cuales me ayudaron mucho al mejoramiento del Estudio; gracias por todo.

Por último, agradezco a las personas entrevistadas, por su tiempo, interés y confianza.

A todos, muchas gracias...

INDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	7
OBJETIVO GENERAL	9
OBJETIVO ESPECÍFICOS	9
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	9
CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL	11
1.1 CONTEXTO ACTUAL DEL COMERCIO EXTERIOR.....	11
1.1.1 Nivel mundial	11
1.1.2 Los Organismos Internacionales y la Facilitación Comercial.....	15
1.2 CONCEPTO DE VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR (VUCE) Y MODELO DE NEGOCIO.....	17
1.2.1 Concepto de la VUCE.....	17
1.2.2 Modelo de Negocio	18
1.2.3 Áreas de impacto	19
1.2.4 Dimensiones de Análisis para la determinación de Factores de Éxito.....	25
CAPITULO II. EXPERIENCIA DE PAÍSES Y EL SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR EN CHILE	31
2.1 EXPERIENCIA DE PERÚ.....	31
2.1.1 Antecedentes	31
2.1.2 Institucionalidad	33
2.1.4 Normativa	35
2.1.3 Tecnológica	37
2.1.5 Gestión del Cambio	37
2.1.6 Control y Fiscalización.....	40
2.2 EXPERIENCIA DE COLOMBIA	41
2.2.1 Antecedentes	41
2.2.2 Institucionalidad	43
2.2.4 Normativa	45
2.2.3 Tecnológica	47
2.2.5 Gestión del Cambio	49
2.2.6 Control y Fiscalización.....	50
2.3 EXPERIENCIA DE COSTA RICA.....	51
2.3.1 Antecedentes	51
2.3.2 Institucionalidad	52
2.3.4 Normativa	54
2.3.3 Tecnológica	55
2.3.5 Gestión del Cambio	60
2.3.6 Control y Fiscalización.....	60
2.4 SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR EN CHILE.....	61
2.4.1 Antecedentes	61
2.4.2 La VUCE en la actualidad	63
2.4.3 Aspectos Pendientes	69
CAPÍTULO III ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SICEX EN CHILE, DIAGNÓSTICO INTEGRADO DESDE LOS ACTORES RELEVANTES.	69
3.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS “STAKEHOLDERS” O ACTORES RELEVANTES	70
3.2 ANÁLISIS INTEGRADO DE LOS ACTORES RELEVANTES	70
3.2.1 Primera Dimensión: Institucionalidad.....	70
3.2.2 Segunda Dimensión: Normativa	81
3.2.3 Tercera Dimensión: Tecnológico	84
3.2.4 Cuarta Dimensión: Gestión del Cambio	88
3.2.5 Quinta Dimensión: Control y Fiscalización	92

CONCLUSIONES	94
RECOMENDACIONES	107
BIBLIOGRAFÍA	109
ANEXOS	115

GRÁFICOS

GRÁFICO NO.1. COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCIAS EN UN TOTAL DE 70 ECONOMÍAS	11
GRÁFICO NO.2. TENDENCIA DE LOS ARANCELES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO.....	12
GRÁFICO NO.3. EXPORTACIONES EN CHILE (MILLONES DE US\$)	144
GRÁFICO NO.4. IMPORTACIONES EN CHILE (MILLONES DE US\$).....	144
GRÁFICO NO.5. PORCENTAJE DE ECONOMÍAS CON AL MENOS 1 REFORMA	199
GRÁFICO NO.6. EXPORTACIONES. CHILE, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE.....	21
GRÁFICO NO.7. IMPORTACIONES. CHILE, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE	21
GRÁFICO NO.8. NÚMERO DE MINUTOS EN EL PAGO “CON” Y “SIN” LA VUCE	399
GRÁFICO NO.9. NÚMERO DE MINUTOS EN EL SEGUIMIENTO A TRÁMITES “CON” Y “SIN” LA VUCE	399
GRÁFICO NO.10. NÚMERO DE MINUTOS EN EL PROCESO DE NOTIFICACIÓN “CON” Y “SIN” LA VUCE	40
GRÁFICO NO.11. NÚMERO DE MINUTOS EN LA PREPARACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL TRÁMITE “CON” Y “SIN” LA VUCE	40
GRÁFICO NO.12. PROMEDIO DE EXPORTACIÓN SEGÚN LOS INDICADORES DEL DOING BUSINESS	677
GRÁFICO NO.13. PROMEDIO DE IMPORTACIÓN SEGÚN LOS INDICADORES DEL DOING BUSINESS	688

CUADROS

CUADRO NO.1. TIPOS DE BARRERAS COMERCIALES	13
CUADRO NO.2. ORGANISMOS INTERNACIONALES Y FACILITACIÓN COMERCIAL	166
CUADRO NO.3. PROMEDIO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y OCDE.....	20
CUADRO NO.4. PORCENTAJE DEL PIB DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES	233
CUADRO NO.5. PUNTOS CLAVE. EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO NORMATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA VUCE	277
CUADRO NO.6. RECOMENDACIÓN NO. 34	288
CUADRO NO.7. TRÁMITE DE LA VUCE EN PERÚ	32
CUADRO NO.8. FUNCIONALIDADES POR TIPO DE USUARIO CON EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA VUCE	355
CUADRO NO.9. PANORAMA DE LA VUCE	399
CUADRO NO.10. ARQUITECTURA DE LA APLICACIÓN COLOMBIA	42
CUADRO NO.11. MODELO DE NEGOCIO	62
CUADRO NO.12. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL.....	644
CUADRO NO.13. FUNCIONES DE GRUPOS TÉCNICOS COMISIÓN SICEX.....	655
CUADRO NO.14. META EN CHILE, UNA VEZ IMPLEMENTADO EL SICEX.....	677
CUADRO NO.15. ACTORES PRINCIPALES O “STEAKHOLDERS”	70
CUADRO NO.16. FACTORES DE ÉXITO	1044
CUADRO NO.17. VISIÓN INTEGRADORA	1055

Introducción

En la actualidad procesos como la globalización traen consigo una serie de desafíos para las economías a nivel mundial. América Latina, ha experimentado cambios de manera paulatina en el ámbito político, económico, social y cultural, erigiéndose como una región relativamente dinámica y con un fuerte acento en el desarrollo de su comercio exterior.

De ahí que, resulta importante generar estudios que permitan analizar las buenas prácticas de otros países, donde se hayan desarrollado instrumentos e iniciativas acorde con las políticas de apertura comercial y el mayor intercambio de bienes y servicios, entre los países, con el fin de mejorar la eficiencia, velocidad, costos, transparencia de los procesos que permiten una facilitación comercial asociados al comercio internacional.

Los organismos internacionales han generado recomendaciones para la implementación y desarrollo de las buenas prácticas, entre los que se cuenta, aquellos emitidos por la Organización de Naciones Unidas¹, la Organización Mundial de Comercio con la creación del “Programa Doha para el Desarrollo” y el “Programa de Trabajo de Ayuda para el Comercio”², diversos instrumentos de la Organización Mundial de Aduanas como la Convención de Kyoto sobre Armonización y simplificación de procedimientos aduaneros, el Modelo de Base de Datos, con el fin de obtener una armonización y homogenización de la información, entre otros.

El Banco Mundial, por su parte, a partir del año 2002 confecciona anualmente un documento denominado “Doing Business”, el cual recopila y analiza detalladamente datos cuantitativos para comparar en el tiempo los marcos reguladores del comercio de distintos países³. La finalidad de estos instrumentos es crear ambientes de facilitación comercial, reduciendo los tiempos y costos innecesarios, y aumentando los niveles de seguridad.

El Modelo de “Ventanilla Única de Comercio Exterior”⁴, se ha venido expandiendo como una de las buenas prácticas a nivel mundial y se complementa con la información que generan los organismos internacionales, su fin es permitir un aumento de la eficiencia de las transacciones comerciales, una disminución de los costos operacionales en los trámites de importación, exportación y tránsito e incrementar la competitividad, obteniendo beneficios económicos una vez implementada y en funcionamiento.

¹ A modo de ejemplo se pueden citar las Recomendaciones 33, 34, 35 emitidas por el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico, de la Organización de Naciones Unidas (UN/CEFACT).

² Mejora de Artículo V Libertad de Tránsito, Artículo VIII Derechos y formalidades referentes a la importación y exportación y Artículo X Publicación y Aplicación de los Reglamentos Comerciales del GATT

³ Mayor información en la página www.doingbusiness.org

⁴ En adelante VUCE

En Chile, a partir de setiembre de 2010, mediante Decreto No. 1049⁵ se estableció la Comisión Asesora Presidencial para el establecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior a través del Sistema Integrado de Comercio Exterior⁶. El objetivo de esta comisión es brindar un asesoramiento al Presidente de la República en relación a la identificación, formulación y ejecución de planes, programas, medidas, entre otras, vinculadas al diseño y desarrollo de un Sistema Integrado de Comercio Exterior, así como la coordinación entre los organismos con competencias asociadas a la materia⁷.

Posteriormente, en noviembre del 2010 la Comisión cuenta con un Secretario Ejecutivo quien cumple con las funciones inherentes a la dirección ejecutiva del proyecto y cuatro equipos técnicos en las áreas de modelamiento, normativa, armonización de datos y tecnológica.

La implementación del proyecto SICEX se llevará a cabo en tres etapas, la primera iniciando en el 2012 con el sector exportador, permitiendo realizar en un solo lugar los trámites que al día de hoy se ejecutan en 19 servicios distintos del Estado, disminuyendo duplicidad de funciones, burocracia y aumentando la trazabilidad y seguridad de la carga. De acuerdo a algunas estimaciones⁸ esta implementación podría representar un ahorro en los costos de exportación de 600 millones de pesos diarios y una disminución en el proceso de exportación de 10 días, con ello igualar el promedio actual de los países miembros de la OCDE. La segunda etapa corresponde al área de importación y una tercera etapa con el área de Tránsito Aduanero.

De esta forma se espera que Chile continúe bajo el esquema de ser uno de los países con mejores estándares internacionales en el ámbito del comercio internacional, sin dejar de lado el fortalecimiento de los controles aduaneros, como medida de prevención de actividades ilícitas en el Comercio Internacional.

⁵ Crea Comisión Asesora del Presidente de la República para el establecimiento de un Sistema Integrado de Comercio Exterior. Ministerio de Hacienda.

⁶ En adelante SICEX

⁷ Establecido en el Decreto No. 1049

⁸ Noticia emitida en la web por el Ministerio de Hacienda el 22 de octubre de 2010.

Objetivo General

Identificar los factores de éxito para la implementación de un sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior, a través de un sistema denominado Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) en Chile y los beneficios económicos que conlleva su ejecución.

Objetivo Específicos

- Conocer las características de Ventanilla Única en el marco del comercio internacional; las recomendaciones de los organismos internacionales y los beneficios como herramienta de facilitación del comercio exterior.
- Describir los principales aspectos del modelo de negocio de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), puntualizando los principales cambios en sus procesos; la captura, intercambio y procesamiento de datos entre los agentes que participan; la normativa y los sistemas de operación, requeridos para la facilitación del comercio exterior.
- Analizar la implementación y desarrollo de la herramienta en otros países determinando los aspectos positivos y elementos sensibles que pueden ser consideradas en la ejecución de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) en Chile, así como sus beneficios económicos para el país y actores principales.
- Generar las conclusiones para la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior en Chile y las recomendaciones que se generan a partir de su ejecución.

Metodología de la investigación

La metodología que se utilizará en el presente estudio, será de carácter descriptivo y analítico; pretende investigar los documentos desarrollados por las instituciones internacionales, las experiencias en otros países, en relación al tema de implementación de la VUCE, entrevistas a los actores principales o “steakholders”, de tal forma se puedan obtener aprendizajes, conclusiones y recomendaciones para la implementación del proyecto en Chile, que a la vez puede servir de insumo a otros países en América Latina.

Este estudio constará de las siguientes etapas:

Etapa I. Revisión Bibliográfica:

Se procedió a realizar una revisión bibliográfica de los antecedentes que describen las razones y/o motivos que impulsan a las economías a realizar los cambios necesarios que

contribuyen a una mayor eficiencia en los procesos de comercio exterior, enfocado hacia la implementación de la VUCE, como herramienta de gestión encargada de unificar todos los datos de importación, exportación y tránsito.

Se describe el concepto y características del modelo de negocio de la VUCE, procedimientos creados, nuevos sistemas de captura, intercambio y procesamiento de datos entre los agentes que participan; modificaciones normativas y sistemas operacionales modificados.

Etapa II. Descripción de Experiencias:

Se recopila a través de la web la información que permite generar una descripción de la implementación y desarrollo de la VUCE en otros países, tales como Colombia, Perú y Costa Rica, con el fin de obtener un aprendizaje aplicable para el caso chileno o economías similares. De igual manera, se describen las actividades realizadas actualmente en Chile, para la implementación de la VUCE y los aspectos pendientes considerando las recomendaciones y acuerdos internacionales.

Etapa III. Entrevistas a “Stakeholders”:

En la tercera etapa se realizan entrevistas con los actores principales o “stakeholders”, los cuales serán elegidos de conformidad con los objetivos del trabajo.

Etapa IV: Análisis Integrado:

Es creado un análisis integrado generado de los puntos descritos anteriormente, con el fin de crear las recomendaciones y conclusiones necesarias para la implementación y desarrollo del Sistema Integrado de Comercio Exterior.

Resultados Esperados

Comprensión sobre la VUCE y el aporte de ésta herramienta en la eficiencia de los procesos de comercio exterior.

Análisis del estado actual de la Implementación de la VUCE en Chile, a efectos de describir el proceso.

Integrar los factores de éxito mundialmente establecidos para la implementación de la VUCE y aquellas características propias de un país como Chile, de acuerdo a la información recopilada.

Definición de conclusiones que contribuyan al desarrollo del proyecto VUCE en Chile y aprendizajes que puedan ser aplicados en sistemas de comercio exterior en otros países.

CAPITULO I. Marco Conceptual

1.1 Contexto actual del Comercio Exterior

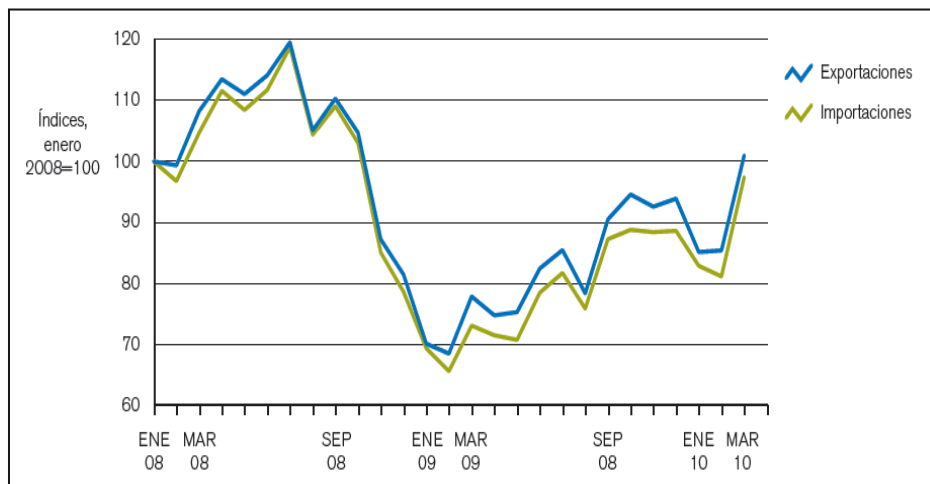
1.1.1 Nivel mundial

En el 2011 la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha emitido un informe denominado “Comercio Mundial 2011”, en el cual se detallan dos grandes temas. El primero de ellos presenta algunas cifras importantes del incremento comercial en el 2010 que veremos a continuación, un 14,5 por ciento en las exportaciones y un 3,6 por ciento en el Producto Interno Bruto (PIB). Ambos, con más rapidez en las economías en desarrollo que en las desarrolladas. (OMC 2011.c). En comparación con las décadas anteriores, esta situación genera una mayor movilidad en las cadenas mundiales de suministro y las corrientes comerciales que atraviesan fronteras de forma continua.

Los países en desarrollo que más aumentaron su Producto Interno Bruto (PIB) en el 2010, corresponden a Asia con un 8,8 por ciento, India con un 9,7 por ciento y América del Sur y América Central con un 5,8 por ciento, por su parte el país desarrollado con mayor crecimiento fue China con un 10,3 por ciento. (OMC 2011.c).

En términos de volumen -es decir, sin tener en cuenta la influencia de los precios y tipo de cambio-, las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron un 14,5 por ciento, mientras que las importaciones mundiales aumentaron un 13,5 por ciento. En el siguiente Gráfico, se puede observar cómo entre marzo del 2009-2010 se han venido incrementando las exportaciones e importaciones, para un total de 70 economías.

Gráfico No.1. Comercio Mundial de mercancías en un total de 70 economías



Fuente: Estadísticas del Comercio Internacional 2010. OMC 2011

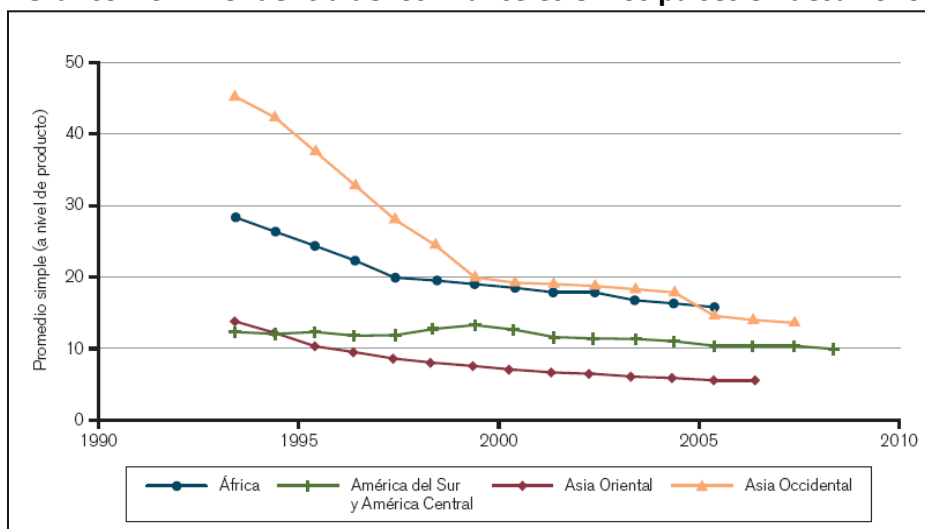
Para el último trimestre del 2010 el aumento en los intercambios comerciales continúa registrando un incremento del 17 por ciento, en comparación al mismo periodo en el 2009. (OMC 2011).

Para el año 2011, las proyecciones de los economistas de la OMC indican que las exportaciones para los países en desarrollo se incrementarían en un 4,5%, junto con un crecimiento del PIB del 5,8% en relación al comercio mundial de mercancías.

El segundo tema que presenta este Informe, es en relación a los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP), los cuales siguen en aumento y expansión registrándose 300 acuerdos activos al día de hoy, donde su contenido y profundidad reflejan cambios importantes para la economía mundial.

Estos cambios se encuentran relacionados a la motivación para lo cual fueron creados, en el pasado los ACP⁹, solían evitar aranceles; las barreras arancelarias son las “restricciones al Comercio Exterior, que se traducen en un alza en los derechos arancelarios o en otro tipo de limitaciones, con el objeto de impedir la importación de ciertas mercancías, ya sea para equilibrar la balanza comercial del país, para proteger la producción nacional o para incrementar el intercambio entre un grupo de países”¹⁰, sin embargo en la actualidad estos promedios arancelarios han disminuido marcadamente, siendo cada vez menos fuertes. (Gráfico No.2).

Gráfico No.2. Tendencia de los Aranceles en los países en desarrollo



Fuente: Estadísticas del Comercio Internacional 2010. OMC 2011

*NMF: Nación Más Favorable

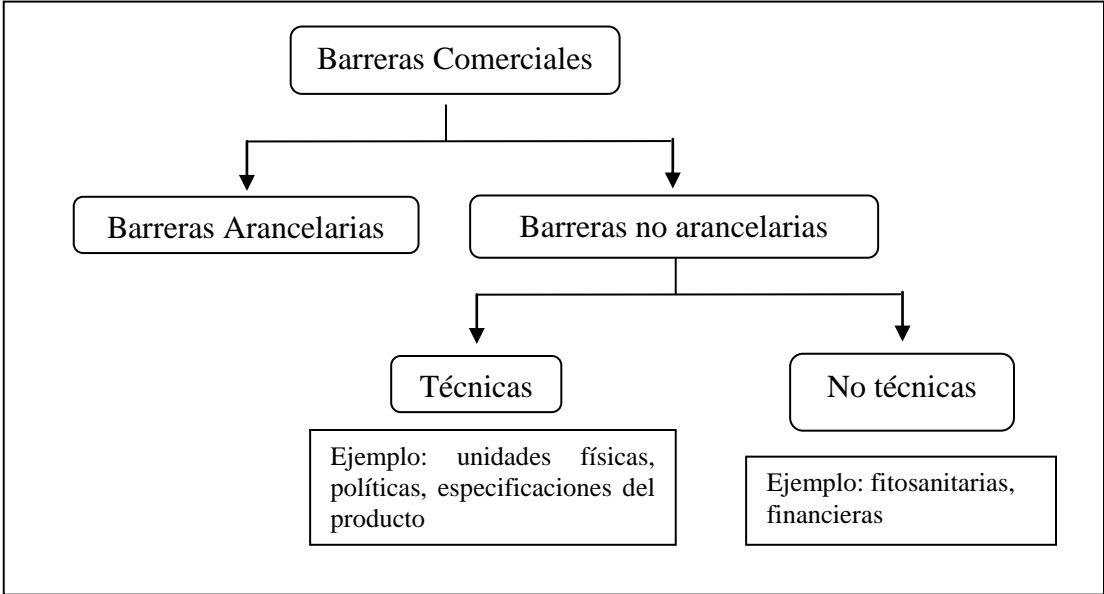
Por el contrario, las medidas no arancelarias van tomando fuerza, éstas son todas aquellas autorizaciones a las mercancías relacionadas con la salud, seguridad y medio ambiente,

⁹ Acuerdos Comerciales Preferenciales

¹⁰ Pro- Chile 2011

además factores de acceso a los mercados, condiciones de competencia o protección en la balanza de pagos de los países, las cuales pueden ser consideradas como técnicas y no técnicas (Cuadro No.1).

Cuadro No.1. Tipos de Barreras Comerciales

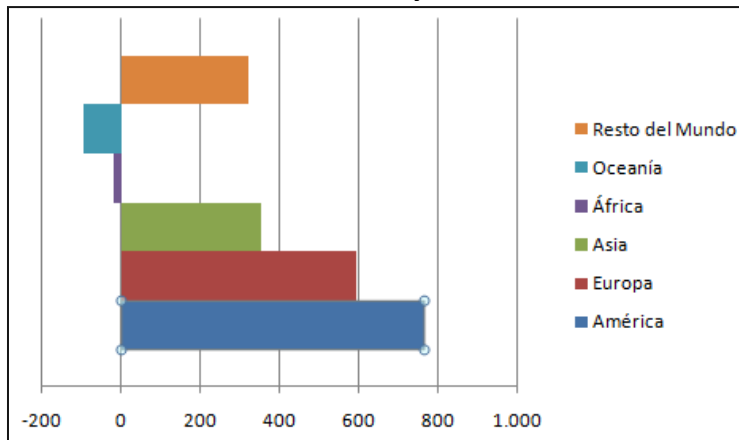


Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC)

1.1.2 Comercio Exterior en Chile

En un año las exportaciones en Chile, se han incrementado a países de América, Europa, Asia y el Resto del Mundo, tal como se muestra en el Gráfico No.3, sus principales productos de exportación son el cobre, fruta fresca o seca, celulosa, salmón, madera en bruto o semi-elaborada, vino de uva fresca y mostos, metanol y harina de pescado. En la actualidad, a nivel mundial existen 4.210 millones de habitantes como clientes potenciales, lo que equivale al 86,3% del PIB mundial. (DIRECON 2011).

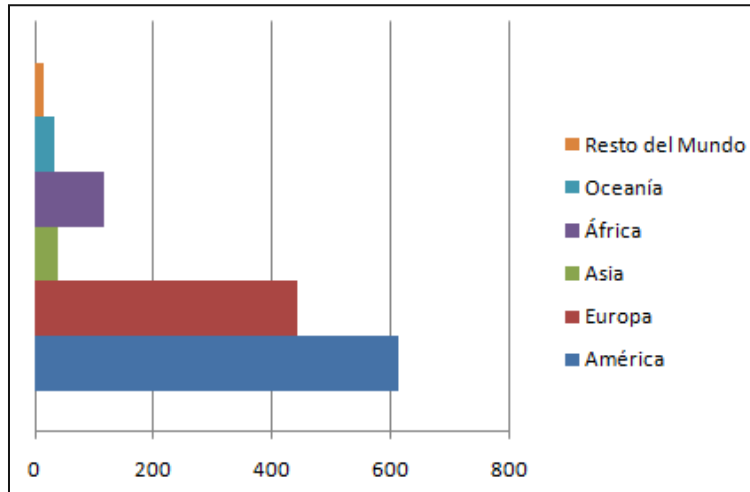
Gráfico No.3. Exportaciones en Chile (millones de US\$) entre Abril 2010 y Abril 2011



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas. Estadísticas de Exportaciones

En relación a las importaciones chilenas en el siguiente gráfico podemos ver que la recepción de mercancías del exterior aumentó en todas las regiones, la mayor cantidad de importaciones corresponden de países de América, Europa y África.

Gráfico No.4. Importaciones en Chile (millones de US\$) entre Abril 2010 y Abril 2011



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas. Estadísticas de Importaciones

El 92.5% del intercambio comercial en Chile, se produce con países con alguna preferencia comercial, actualmente existen vigentes 21 Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP), que incluye a 58 países, los cuales se dividen en:

- **Acuerdos Bilaterales:** Venezuela, Bolivia, Canadá, México, Estados Unidos, Corea, China, India, Japón, Panamá, Cuba, Perú, Australia, Colombia, Ecuador y Turquía.

- **Acuerdos Regionales:** Mercosur¹¹, Centroamérica¹², Unión Europea¹³, Asociación Europea de Libre Comercio EFTA¹⁴ y Pacífico-4¹⁵.
- **Relaciones Multilaterales:** Organización Mundial del Comercio (OMC), Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), Iniciativa de la Cuenca Pacífico Latinoamericano (ARCO) e Iniciativa Camino a la Prosperidad. (DIRECOM 2011).

Estos acuerdos constituyen una excelente plataforma para la adopción de nuevas acciones que los haga más relevantes que permita expandir las oportunidades comerciales, además de aumentar la productividad y competitividad del sector transable con el objetivo de maximizar los beneficios que ofrecen estos acuerdos. (BID s.f).

1.1.2 Los Organismos Internacionales y la Facilitación Comercial

La facilitación comercial se convierte en un tema central de discusión dentro de los organismos internacionales. En el siguiente cuadro se detalla la posición de cada uno de ellos:

¹¹ Países que conforman Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹² Países que conforman Centroamérica: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica.

¹³ Países que conforman la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania y Bulgaria.

¹⁴ Países que conforman la Asociación Europea de Libre Comercio EFTA: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

¹⁵ Países que conforman el Pacífico 4: Nueva Zelanda, Singapur, Brunei Darussalam.

Cuadro No.2. Organismos Internacionales y Facilitación Comercial

Organismo Internacional	Posición del tema
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	Nos plantea que <i>“más comercio significa más mercancías que cruzan las fronteras y más trámites aduaneros. Esto a menudo ha puesto presión sobre las administraciones nacionales que tratan de hacer frente al aumento del tráfico, sin recursos adicionales. Al mismo tiempo, las empresas se han vuelto más conscientes de los costos involucrados en la toma de mercancías a través de las fronteras, tales como el tiempo de espera”</i> . (OCDE 2005).
Asociación Económica para Asia y el Pacífico (APEC por sus siglas en inglés)	Indica que cuando hablamos de facilitación del comercio nos referimos a la simplificación y racionalización de los trámites aduaneros u otros procedimientos administrativos que disminuyan las demoras o costos de traslado de mercancías a través de fronteras, junto a una reducción de la burocracia para que los bienes tanto importados como exportados puedan ser trasladados de una manera más eficiente y efectiva. (APEC 2007.a).
El Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (CEFACT/ONU)	Tiene como misión mejorar la capacidad de las empresas, así como de las organizaciones comerciales y administrativas a fin de intercambiar, de manera efectiva, los diversos productos y servicios indispensables para el buen desarrollo de los intercambios comerciales. Su objetivo principal se centra en la facilitación y armonización de los flujos de información y de los diversos procesos y procedimientos ligados a las transacciones, tanto nacionales como internacionales, contribuyendo así al crecimiento económico mundial. (CEFACT/ONU 2005).
Organización Mundial del Comercio (OMC)	A través de las negociaciones del Programa Doha para el Desarrollo, propone examinar, aclarar y mejorar tres artículos V, VIII y X del GATT de 1994 que fundamentan la facilitación comercial (Anexo I), reconociendo así los cambios que se han producido en las relaciones comerciales a nivel internacional y la necesidad de agilizar aún más el despacho de aduana y puesta en circulación de mercancías, potenciar la asistencia técnica y aumentar la capacidad

	de los actores. (DOHA 2001). Dentro de las necesidades y prioridades de los miembros, en particular de los países en desarrollo, se incluye en las propuestas de texto presentadas, la implementación de una ventanilla única dentro de las iniciativas del Art. VIII ¹⁶ . (OMC 2009).
Organización Mundial de Aduanas (OMA)	La facilitación comercial significa evitar restricciones innecesarias del comercio, con el fin de lograr mediante la aplicación de técnicas, tecnologías modernas y la mejora de la calidad de los controles una armonización internacional. Es así como ha manifestado su voluntad de participar como socio de desarrollo con otras instituciones internacionales, en la creación de capacidades, a través de actividades de asistencia destinadas a mejorar el papel del comercio y ayudando en la eliminación de cuellos de botella institucionales y de procedimiento dentro de la Aduana que aumenten los costos de transacción. (OMA 2011).

Fuente: Elaboración Propia.

Una manera de crear una mayor facilitación comercial y que los países en desarrollo aprovechen el comercio a nivel mundial, además de cosechar los beneficios de la globalización, es mediante el desarrollo de sus sistemas logísticos, con el fin de que puedan formar una integración exitosa a cadenas de suministro internacionales y las empresas puedan mover mercancías a través de las fronteras de manera confiable, rápida y a bajos costos. (Echeverría 2007).

1.2 Concepto de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y Modelo de Negocio

1.2.1 Concepto de la VUCE

En términos generales el concepto que se ha manejado a nivel mundial, lo establece el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico, que detalla que la VUCE es *“un medio de facilitación que permite a las partes implicadas en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados en un punto único de entrada, para cumplir los requisitos reglamentarios relacionados con la importación, exportación y tránsito. Si la información es electrónica, entonces los datos individuales deberán ser presentados una sola vez”*. (UN/CEFACT 2005).

¹⁶ OMC TN/TF/W/43/Rev.19. Recopilación de las propuestas de texto presentadas por los miembros

1.2.2 Modelo de Negocio

La implementación de la VUCE depende en gran medida de las características y condiciones de cada país, sin embargo, se logra distinguir tres modelos básicos que se presentan a continuación:

- **Autoridad Única:** la información es recibida de manera electrónica o por papel, la autoridad se encarga de la distribución de la información y coordina los controles.
- **Sistema Automatizado Único para la recopilación y difusión de la información**
 - ✓ **Sistema Automatizado Único (Integrado):** la información es recibida de manera electrónica, la autoridad se encarga de remitir la información a la entidad que corresponda.
 - ✓ **Sistema Automatizado Único (Conectado):** la información es recibida de manera electrónica y las autoridades en línea se encargan de ejecutar el procedimiento para la autorización de la mercancía
- **Sistema de transacción automatizado:** un operador puede presentar en una sola aplicación las declaraciones por vía electrónica a diversos organismos para su procesamiento y aprobación, las autorizaciones son recibidas por vía electrónica. (UN/CEFACT 2005).

El modelo de VUCE, permite la presentación en un único punto y el procedimiento electrónico de las formalidades exigidas en la importación, exportación y tránsito. Además elimina la presentación de documentos e información a diferentes entidades, cada una con sus propios sistemas y formularios impresos. Estas múltiples formalidades, junto con los gastos asociados a su cumplimiento, constituyen una carga pesada, tanto para el sector público como privado, así como también una barrera para el desarrollo del comercio internacional.

Esto puede mejorar la disponibilidad y el manejo de los datos, acelerar y simplificar las corrientes de información entre los operadores comerciales y el gobierno, transformándose en una mayor armonización e intercambio de datos entre servicios públicos, lo que trae beneficios significativos a todos aquellos que participan en el comercio transfronterizo. El uso de un sistema como éste puede aumentar la eficiencia y la efectividad de los controles oficiales y reducir los costos, tanto para los gobiernos como para los operadores comerciales, gracias a un mejor uso de los recursos. (UN/CEFACT 2005).

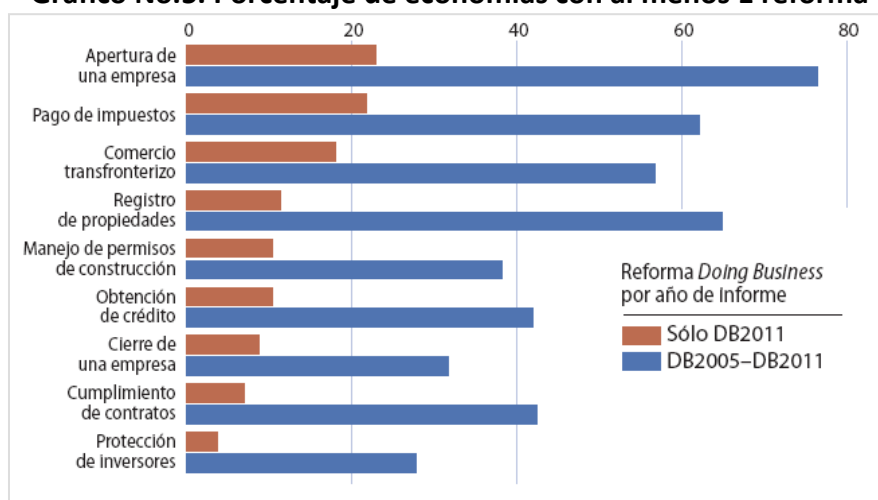
1.2.3 Áreas de impacto

1.2.3.1 Sector público-privado

En algunos países, las empresas que participan en el comercio internacional deben preparar y presentar en forma periódica a diferentes autoridades gubernamentales, cada uno con su propio sistema y formulario impreso, grandes volúmenes de información y documentos a fin de cumplir con las formalidades exigidas en la importación, exportación y tránsito. Estas múltiples formalidades, junto con los gastos asociados a su cumplimiento, generan costos tanto para el sector público como privado, creando una barrera para el desarrollo del comercio internacional. (UN/CEFACT 2005).

El Banco Mundial emite de forma anual un informe que investiga las regulaciones que favorecen la actividad empresarial, con el fin de posibilitar el crecimiento del sector privado, donde todos los empresarios (grandes, medianos y pequeños), sean capaces de empezar sus negocios, o bien, aumentar su inversión y crecer. Dicho informe denominado “Doing Business 2011”, detalla las nueve áreas que conforman el ciclo de vida de una empresa y el porcentaje de las reformas realizadas para un total de 183 economías. Las cuales podemos observar en el siguiente gráfico. (Doing Business 2011).

Gráfico No.5. Porcentaje de economías con al menos 1 reforma



Fuente: Doing Business. Banco Mundial

Una de las áreas de interés para el presente estudio corresponde al Comercio Transfronterizo, ya que registra todos los procedimientos oficiales para exportar e importar la mercadería, junto con el tiempo y el costo del proceso y los documentos necesarios para superar los controles fronterizos de las mercaderías. Los indicadores de medición se centran en:

- **Documentos para exportar e importar (número)**
 - Documentos bancarios
 - Documentos para el despacho en aduanas
 - Documentos de manejo en los puertos y terminales
 - Documentos de transporte
 - **Tiempo necesario para exportar e importar (días)**
 - Obtención de todos los documentos
 - Transporte terrestre y manejo de la mercadería
 - Despacho de aduanas e inspecciones
 - Manejo en los puertos y terminales
 - No incluye el transporte oceánico
 - **Costo necesario para exportar e importar (US\$ por contenedor)**
 - Obtención de todos los documentos
 - Transporte terrestre y manejo de la mercadería
 - Despacho de aduanas e inspecciones
 - Manejo en los puertos y terminales
 - Únicamente costos oficiales, no sobornos.
- (Doing Business 2011).

En el siguiente cuadro podemos observar la diferencia que presenta los países de Latinoamérica en el promedio de número de documentos, tiempo en días y costos, con las economías de la OCDE¹⁷. (Observable en el Cuadro No.6).

Cuadro No.3. Promedio países de América Latina y OCDE

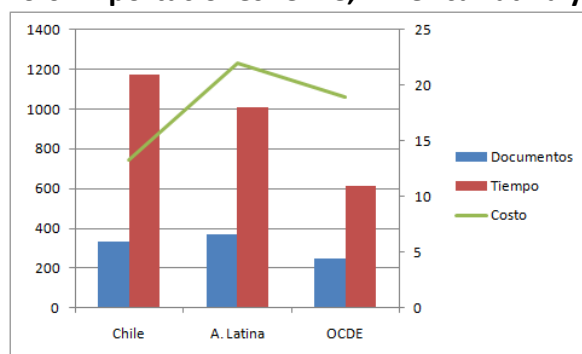
Región	Exportaciones			Importaciones		
	Documentos	Tiempo	Costos	Documentos	Tiempo	Costos
OCDE	4,4	10,9	1058,7	4,9	11,4	1106,3
América Latina y el Caribe	6,6	18	1228,3	7,1	20,1	1487,9

Fuente: Banco Mundial (2011). Indicadores de Política Económica y Deuda.

En el caso de Chile, podemos observar en los siguientes gráficos que en comparación con las economías latinoamericanas no presenta grandes diferencias en el tiempo, caso contrario con las economías de la OCDE, donde se observa tanto para el área de exportaciones e importaciones una marcada diferencia en el tiempo, aún y siendo miembro de este grupo económico.

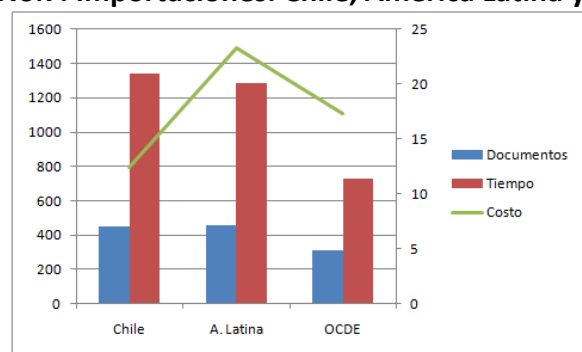
¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Gráfico No.6. Exportaciones. Chile, América Latina y la OCDE



Fuente: Doing Business 2011. Banco Mundial

Gráfico No.7. Importaciones. Chile, América Latina y la OCDE



Fuente: Doing Business 2011. Banco Mundial

El modelo de ventanilla única concreta la cooperación entre el gobierno, los organismos públicos, y el sector privado, su éxito dependerá esencialmente del interés, compromiso y disposición manifestada por estos organismos, a fin de garantizar que el sistema sea parte integrante de su sistema de gestión. La VUCE puede proporcionar beneficios a nivel local en dos sentidos.

- El gobierno, mejora su gestión de riesgos, con mayores niveles de seguridad, recaudación impositiva y cumplimiento por parte del sector comercial, procesos burocráticos y transparencia.
- La comunidad empresarial, se beneficia de una aplicación transparente, previsible de normas y una mejor distribución de los recursos humanos y financieros, lo que origina beneficios significativos en términos de productividad, competitividad e incentivos al cumplimiento.

También pueden generarse beneficios de manera conjunta dentro de los cuales tenemos procesos, aprobaciones y despachos más rápidos; cumplimiento por parte de los importadores/exportadores, los cuales tienen de manera más clara una aplicación predecible de la regulación. (SELA 2010.g).

Su filosofía de gestión se encamina en estructuras tradicionales de gobierno que se transforman en nuevos acuerdos que mejor sirvan a las necesidades de los ciudadanos y empresas, donde los servicios individuales deben re-organizar sus procesos, destinados a causar los menores inconvenientes posibles a los ciudadanos y satisfacer todas sus necesidades en un punto de prestación de servicios individuales.

Por lo anterior y envueltos en un sistema complejo, los expertos reconocen que estos procesos están envueltos en costosas ineficiencias, falta de coordinación entre los organismos de control fronterizo, gravosos procedimientos y documentación. Por lo tanto, este es un ámbito apropiado para la adopción del concepto de ventanilla única, concepto que ha cobrado fuerza en los círculos de la facilitación del comercio.

El comercio está fuertemente a favor de un enfoque de ventanilla única, ya que crea la visión de una interfaz simplificada para agencias transfronterizas reguladoras en el que, todo el aparato gubernamental que se ocupa del movimiento de mercancías en las fronteras se re-diseña para satisfacer las necesidades de servicio específicas y exigentes de los negocios. (OMA 2011.b).

1.2.3.3 Productividad

El PIB es el indicador comúnmente utilizado para medir la producción interna de bienes y servicios de los países. En el siguiente cuadro podremos observar como las importaciones y exportaciones representan un porcentaje substancial para este indicador. Los mayores porcentajes para el año 2009 se encuentran en los países de Paraguay, Honduras, Costa Rica y Chile por encima del 38% y por su parte las importaciones los mayores porcentajes se encuentran en Panamá, Nicaragua, Honduras y Ecuador por encima del 34%.

**Cuadro No.4. Porcentaje del PIB de las Exportaciones e Importaciones
Países de América Latina. Periodo del 2007 al 2009**

Nombre del país	Porcentaje del PIB					
	Exportaciones			Importaciones		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Argentina	24,63	24,48	21,35	20,34	20,65	16,00
Belice	59,88	62,09	n.h.d	61,69	70,04	n.h.d
Bolivia	41,80	44,91	35,72	34,27	37,96	32,90
Brasil	13,36	13,66	11,12	11,85	13,47	11,18
Chile	47,25	44,78	38,14	33,24	40,89	30,36
Colombia	16,69	18,17	16,26	19,94	20,44	18,32
Costa Rica	48,81	45,85	43,29	53,64	55,58	42,10
República Dominicana	28,78	25,49	22,25	37,87	39,24	30,25
Ecuador	35,13	37,80	37,14	34,22	37,75	48,09
El Salvador	25,37	25,57	22,26	46,94	48,08	37,75
Guatemala	25,57	24,72	23,37	42,33	39,40	33,13
Honduras	53,37	52,48	42,10	81,36	84,27	60,77
México	28,21	28,17	27,84	29,81	30,41	29,28
Nicaragua	33,85	37,58	35,13	68,44	78,83	61,22
Panamá	81,20	81,14	77,04	73,94	75,35	61,11
Paraguay	50,92	50,38	46,53	53,92	55,56	51,60
Perú	28,82	27,08	23,55	22,36	26,48	19,72
Uruguay	28,42	29,16	26,49	29,52	33,53	25,54

Fuente: Indicadores de Política Económica y Deuda Banco Mundial

El desarrollo económico experimentado por Chile en los últimos años se ha basado en una estrategia de apertura al comercio internacional, a través de su liberalización, representando actualmente más del 70% del PIB nacional. (BID s.f).

La VUCE puede representar el margen necesario para que las micro, pequeñas y medianas empresas ingresen a los mercados internacionales, lo cual es importante para el país ya que según el análisis realizado por la División de Estudios del Ministerio de Economía, se concluye que un 90% del total de empleos asalariados creados durante el último año se generó por este segmento (Ministerio de Economía 2011).

De esta manera y como lo señala la APEC la colaboración y fomento del comercio, de una manera menos burocrática, colabora además en la generación de empleo y mejora de la competitividad del país. (APEC 2007).

1.2.3.3 Intercambio de la Información

El desarrollo de una VUCE, permite:

- Presentar información y documentos estandarizados en un punto único de entrada, para cumplir los requisitos reglamentarios necesarios.
- Un marco jurídico que garantiza la privacidad y seguridad en el intercambio de datos.

- Se proporcione la información necesaria a las autoridades públicas u organismos autorizados, cuando corresponda la coordinación de los controles ejercidos por las diversas autoridades públicas.
- Incluyan dispositivos para entregar la información oficial relativa al comercio y al pago de derechos y otros cargos. (UN/CEFACT 2005).

Estos puntos forman parte de una simplificación y armonización que permite el intercambio de información a nivel nacional. Además el gobierno puede beneficiarse de contar con una base de datos nacional, debido a que dos o más países puedan combinar su conjunto de datos nacionales mediante acuerdos bilaterales o multilaterales. (UN/CEFACT 2011.a).

El “Plan Estratégico de Ventanilla Única” de la APEC, proporciona una serie de recomendaciones que ayudarán en el desarrollo de los sistemas internacionales de comercio en las economías miembro. La visión articulada en este sistema reconoce la importancia de la interoperabilidad internacional y la utilización de normas internacionales como habilitadores fundamentales para el intercambio transparente de información para facilitar el comercio legítimo y aumentar la seguridad en la cadena de suministro. (APEC 2007.b).

La asistencia mutua entre las administraciones aduaneras debería aumentar progresivamente, de este modo podrían manejar mejor hechos como la globalización del comercio, mercados y fraudes, además formar la base para constituir un flujo de información permanente en el marco del comercio internacional. (Convenio de Kyoto s.f).

1.2.3.4 Calidad de las mercancías que ingresan y salen del país

La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), se convierte en un medio electrónico que integra la información y permite que la base de datos tenga dos vías, una relativa a los datos de control que se analizan antes que las mercancías lleguen a la frontera y otra compuesta de datos relativos a las transacciones, que se revisan mediante controles por auditoría. (Convenio de Kyoto s.f).

Convirtiéndose en una fuente de información a nivel local e internacional muy poderosa, para desarrollar nuevas estrategias de fiscalización, lo que genera a las personas confianza de que los productos que ingresan y salen del país, no afectan su salud o integridad física. Además evita redundancia en la información y presenta de manera óptima las autorizaciones y vistos buenos, convirtiéndose en un ahorro relevante de costos de transacción y aumenta la competitividad de sus productos.

Para que esta aplicación sea exitosa debe crear un balance óptimo entre la fiscalización y facilitación de comercio, que como se indicó anteriormente constituye una reingeniería racionalizada de integración de procedimientos y procesos, es la primera e ineludible

tarea para la implementación de medidas de facilitación, labor que se puede enfrentar por etapas pero teniendo una visión global del proyecto desde el principio. (Echeverría 2007).

La cooperación entre la Aduana y el sector comercial es fundamental, permite ajustar los cambios que ocurren en las prácticas comerciales, así como recabar datos para ser empleados por el mecanismo de evaluación y de revisión dentro de la Aduana y proporciona indicios para evaluar el potencial de cumplimiento voluntario de las empresas. (Convenio de Kyoto s.f).

De esta forma el contar con una VUCE, utilizar de manera óptima la información, crear un balance y un ambiente de colaboración, guía al país a tener una mayor calidad de los productos que ingresan y salen del país.

Una vez mencionado el contexto actual del comercio internacional y las áreas donde se genera un impacto con el desarrollo de una VUCE, describiré las dimensiones a partir de las cuales se realiza un análisis para determinar los factores de éxito que pueden ser considerados en Chile.

1.2.4 Dimensiones de Análisis para la determinación de Factores de Éxito

En la fase de implementación de las Políticas Públicas, los gobiernos pueden desarrollar acciones por medio de instrumentos eficaces como medios por los cuales se alcance los resultados deseados. La VUCE es un instrumento que se encuentra dentro de un contexto internacional, donde las políticas públicas no sólo tienen lugar en los sistemas nacionales, sino también en los sistemas mundiales, por lo tanto, las agendas de las políticas públicas poseen un carácter más mundial, pero la implementación de este instrumento conlleva a modalidades de implementación más locales. (Parsons 2007).

A continuación se describen cinco dimensiones, las cuales son institucionalidad, tecnología, normativa, gestión de cambio y control y fiscalización:

1.2.4.1 Institucionalidad

La institucionalidad se conforma por todos los actores que permiten el desarrollo de la VUCE, en primera instancia el gobierno con las agencias públicas y posteriormente éstas con el sector privado, desarrollando una alianza para obtener el máximo de sus beneficios.

Las instituciones son una parte fundamental ya que definen las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, su función principal es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable. (North 1990). Por su parte, March y Olsen sostienen que estas reglas representan la rutina, y se desarrollan por medio de procedimientos, estrategias y tecnologías alrededor de las cuales se articula la vida de la organización. (Vergara 1988).

Estas reglas o limitaciones ideadas pueden ser formales o informales, las primeras normalmente se encuentran compuestas por leyes o reglamentos, objetivo de atacar problemas específicos con un nivel de cumplimiento obligatorio en un ámbito público. Por su parte, las informales corresponden a aquellas reglas no escritas y convencionales, con fines valóricos auto cumplidas o voluntarias, más que todo de dominio privado. (North 1990).

La implementación de la VUCE requiere de la voluntad –en especial la política- de todos los actores, una institución líder, sólida, con visión, facultades legales, recurso financiero y humano necesario, además de conexiones con otras organizaciones claves, reflejando por escrito el compromiso adquirido por cada uno.

En algunos casos, la administración aduanera o portuaria, debido a su rol fundamental y acceso a información o documentación que recibe por su posición clave en la frontera, puede ser el organismo mejor situado para dirigir su desarrollo e implementación. Además, puede ser el punto de “entrada” que coordina las corrientes de información relacionadas con el cumplimiento de los requisitos reglamentarios transfronterizos. (UN/CEFACT 2005).

1.2.4.3 Normativa

El marco normativo es la base de la institucionalidad, previo a su implementación es necesario un examen exhaustivo de las prácticas establecidas que regulan el flujo de la información, el diagnóstico de dicha revisión permitirá al gobierno determinar si es factible su aplicación con la legislación vigente, crear las condiciones legales propicias constituye uno de los principales desafíos de los países y economías.

El marco jurídico que involucra el desarrollo de una ventanilla única en el comercio internacional, se define como un conjunto de medidas que deban adoptarse para abordar las cuestiones jurídicas relacionadas con el intercambio de datos sobre el comercio, requeridos por una ventanilla única nacional y las operaciones transfronterizas. (UN/CEFACT 2011.b).

La evaluación puede considerar los siguientes puntos claves:

Cuadro No.5. Puntos clave. Evaluación en el ámbito normativo para la implementación de la VUCE

La realización de un estudio comparativo de la normativa de comercio, con el fin de determinar el conjunto de medidas que deban adoptarse relacionadas con el intercambio de datos, tanto a nivel nacional como en el intercambio transfronterizo.
Utilizar la lista de comprobación de UN/CEFACT y sus directrices (anexos I y II de la Recomendación No. 35 ¹⁸) con el fin de identificar los temas jurídicos más frecuentes relacionadas con el intercambio de datos tanto a nivel nacional como en el intercambio transfronterizo.
Modificar la legislación vigente, reglamentos, decretos, si es necesario.
Utilizar las normas internacionales, instrumentos jurídicos internacionales con el fin de crear un entorno propicio para la creación de la ventanilla única de comercio exterior.

Fuente: Recomendación No.35. Organización Naciones Unidas. (UN/CEFACT 2011.b)

El régimen legal permite la recopilación, acceso y distribución de datos, además aclara los regímenes de responsabilidad, privacidad y confidencialidad, lo que hace posible construir una base sólida para el funcionamiento de los actores, junto con una relación de confianza entre todas las partes interesadas, de tal manera que un oportuno análisis jurídico puede ayudar a identificar las principales barreras existentes y potenciales relacionadas al comercio e intercambio de datos, lo cual sin duda será importante para el establecimiento y funcionamiento de la VUCE. (UN/CEFACT 2011.b).

Por último es recomendable examinar el tema jurídico ligado a la delegación de facultades y de autoridad a un organismo líder, considerando los cambios si fuese necesario. (UN/CEFACT 2005).

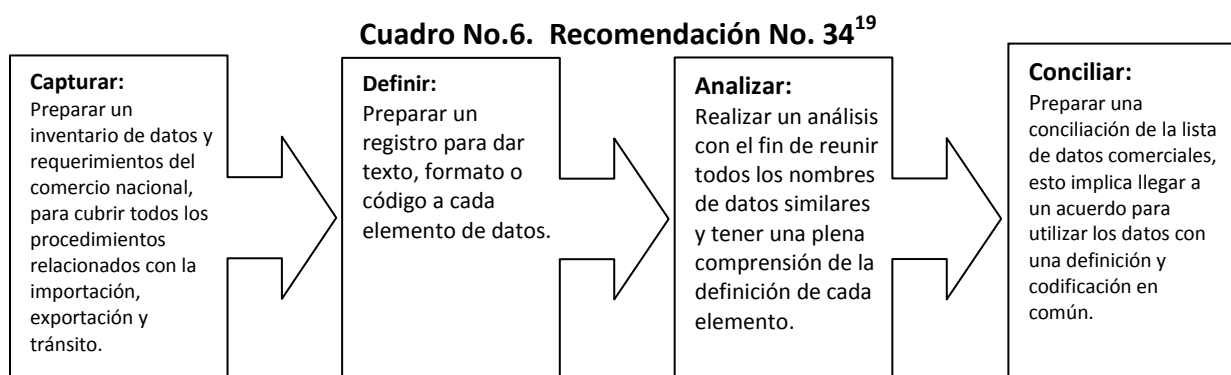
1.2.4.2 Tecnología

El crecimiento de la información y el aumento en el número de intercambios comerciales insta a los países a estar atentos a todos aquellos cambios tecnológicos que se desarrollen y puedan servir como modelo para maximizar sus recursos, la cantidad de información que se maneja en el comercio internacional requiere de una adecuada administración de la información y el uso de medios electrónicos presenta dentro de sus objetivos eliminar las duplicaciones.

¹⁸ Para un mayor detalle se debe consultar la Recomendación No.34 de la ONU/CEFACT a la dirección: http://unece.org/cefact/recommendations/rec35/ECE_TRADE_C_CEFACT_2010_13E_r1.pdf

La Recomendación 34 de la UN/CEFACT creada en el 2007, brinda una guía de simplificación y normalización de datos, que debe ser considerado para la implementación de una VUCE, donde el gobierno debe ser capaz de reducir requisitos de información oficial a través de la eliminación de datos redundantes.

Parte de las acciones que propone la dependencia de las Naciones Unidas, es que los actores que participan en el comercio internacional y la circulación de mercancías deben Capturar, Definir, Analizar y Conciliar los datos, con el fin de poder construir una base de datos estándar. Este uso internacional de estándares es compatible con los principios de transparencia y normalización establecidos en el artículo VIII y X del GATT. (UN/CEFACT 2011.a). (Cuadro No.7).



Fuente: UN/CEFACT. Recomendación No.34

La formación de un equipo es la mejor manera para iniciar un proceso de simplificación y normalización, el nombramiento de sus miembros debe encontrarse en la capacidad de servir de enlace entre las autoridades gubernamentales y las agencias, además de un conocimiento extenso en la práctica del comercio internacional, requisitos de información y procedimientos comerciales. (UN/CEFACT 2011.a).

El modelo que presenta las Naciones Unidas junto con el modelo de datos suministrado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), que asegura la compatibilidad entre las agencias y permitirá el intercambio de la información entre ellas, resulta una mayor facilitación comercial para el gobierno. El punto importante es que después de completar el primer nivel de organismos armonizados, tienen que ser repetidos en los demás organismos que participan. (OMA 2007).

Por último, hoy en día los documentos presentados en formato electrónico y debidamente autenticados mediante el uso de firma digital, son considerados con la misma validez que los documentos en papel. (Echeverría 2007).

¹⁹ Para un mayor detalle se debe consultar la Recomendación No.34 de la ONU/CEFACT a la dirección: http://unece.org/cefact/recommendations/rec34/ECE_TRADE_C_CEFAC2010_13E_r1.pdf

1.2.4.4 Gestión de Cambio

Los cambios deben ser abordados sistemáticamente, con fases claras y planificadas, con gran dedicación, con el fin de que aumenten significativamente las posibilidades de éxito. Lo que caracteriza el éxito de largo plazo de una VUCE, es la calidad de cinco procesos básicos:

1. Producir un valor agregado, o bien, la manera en que la VUCE le agrega valor público a sus clientes, dependerá de si los procesos son simples o complicados, si la productividad es adecuada y la calidad de la atención es necesaria.
2. Los procesos de toma de decisiones de cualquier índole, estratégica u operacional, deben ser eficaces y oportunos.
3. Deben existir mecanismos de aprendizaje y control, de manera que se acumule y reutilice el conocimiento. Asimismo, el constante monitoreo a nivel estratégico, operacional y de probidad, y que estos marchen de la manera deseada.
4. Las personas que integran el grupo de trabajo, deben desarrollar una membresía efectiva, lo cual se puede dar cuando la persona reconoce su propio rol, su sentido de pertenencia y su compromiso de participar en un futuro grupal.
5. Contar con mecanismos de resolución de conflictos entre sus miembros. (Waissbluth 2008.a)

Resulta determinante contar con el desarrollo de un medio destinado a mantener informadas a todas las partes interesadas de las metas, objetivos y estado de avance y dificultades del proyecto, crea confianza y evita el tipo de mal interpretación que puede conducir al fracaso de un proyecto de buena calidad en todos los demás aspectos.

En este contexto, es importante manejar adecuadamente las expectativas de las partes interesadas y vale la pena recordar el conocido adagio empresarial “prometer menos y entregar más” (y no a la inversa). Los interesados no esperan milagros, la solución de problemas concretos sencillos puede generar un estado de ánimo muy favorable para dirigir el proyecto a través de las dificultades que surjan durante su desarrollo. (UN/CEFAT 2005).

A continuación se indica la manera de abordar los cambios en el sector público:

- Es necesario que al menos un 75% de la cúpula se encuentre realmente convencida de que es necesario realizar los cambios.
- Generar una visión seductora de futuro, donde se mire claramente la institución que se quiere tener más adelante si todo sale bien.

- La transmisión de la nueva visión y el proyecto de cambio sólo puede hacerse por comunicación personalizada, en pequeños grupos y en “cascada”.
- Contar con la denominada “oposición pasiva”, siempre surgen obstáculos significativos, de diversa índole, un procedimiento, una estructura, una norma, una actitud hacia los clientes, un “stakeholder” importante que expresa su oposición abiertamente, gremios inconformes, o algún grupo con interés creado que sistemáticamente se opone a los cambios.
- Es importante planear la aparición sistemática de triunfos a corto plazo, sin estos aun cuando sean menores, el proceso de transformación pierde credibilidad, y mucha gente se desanima o se une a la oposición. El compromiso con los logros de corto plazo es lo que asegura la realización de la tarea de largo plazo.
- No corresponde declarar la victoria muy temprano, en vez de declarar la victoria total, deben declararse frecuentemente las victorias parciales, y anunciarlas como la base para afrontar mayores desafíos. (Waissbluth 2008.b).

Otro elemento importante, es considerar aspectos tales como elaborar directrices e instrucciones detalladas para los usuarios, contemplar una “Mesa de Ayuda”, servicios de apoyo al usuario, capacitación -especialmente en la fase inicial de implementación del proyecto- y considerar los requerimientos multilingües de algunos países. (UN/CEFAT 2005).

1.2.4.5 Control y Fiscalización

Una base de datos más robusta y grande, permite recopilar mayor información y mejorar los procesos de control o fiscalización que se ejecuta a través de técnicas de gestión de riesgo utilizadas para los controles y lucha contra las infracciones, con el fin de construir perfiles de riesgo más completos redundando en perfiles de selectividad más afinados.

El Servicio Nacional de Aduanas de Chile define la Gestión de Riesgo como *“el proceso de toma de decisiones en un ambiente de incertidumbre sobre un acción que va a suceder y sobre las consecuencias que existirán si esta acción ocurre”*. El desarrollo eficiente y eficaz de este proceso, será importante para el control y fiscalización de las mercancías que ingresan al territorio aduanero. (SNA 2011.d).

Además, los beneficios de contar con una información única y coordinada permite:

- Minimizar riesgos de alteración (falsificaciones).
- Mejorar los niveles de seguridad del proceso.
- Mejorar la trazabilidad de la operación y permite la intervención de operaciones peligrosas en un menor tiempo.
- El uso de técnicas de gestión de riesgo mejora la asertividad de las fiscalizaciones.
- Intervención única y coordinada de las acciones de fiscalización entre servicios. (SELA 2010).

Asimismo, la implementación de un sistema integrado garantiza a las autoridades y administraciones públicas el pago de los derechos y otros cargos, en forma rápida y exacta. (UN/CEFAT 2005).

Contribuye a mejorar la coordinación entre las entidades que controlan y fiscalizan los diversos aspectos de las operaciones de comercio internacional, mediante el intercambio cruzado de información entre las distintas instituciones que intervienen en las operaciones, logrando de este modo coordinar las inspecciones físicas que deben efectuarse a las mercancías.

CAPITULO II. Experiencia de países y el Sistema Integrado de Comercio Exterior en Chile

2.1 Experiencia de Perú

2.1.1 Antecedentes

La VUCE se crea en Perú a partir del 2006, con el fin de obtener permisos, certificados, licencias, autorizaciones y resoluciones para la importación o exportación de mercancías restringidas; el sistema integrado funciona en un punto único para todas las operaciones de comercio exterior con la participación de 17 entidades gubernamentales más la Aduana. La cobertura de la Ventanilla Única en Perú abarca las áreas de salud pública, permisos sanitarios, seguridad, medio ambiente, comunicaciones, patrimonio cultural e insumos químicos.

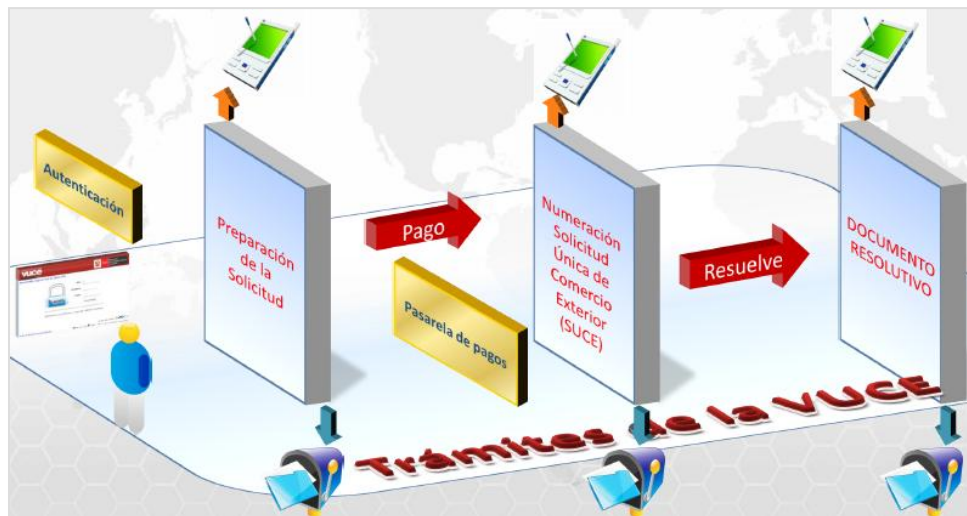
Dentro de sus ventajas y beneficios tenemos:

- Solicitud única de la información, la cual es compartida entre los integrantes de la VUCE.
- Procedimientos predictibles, basados en documentos electrónicos y en el principio de buena fe y presunción de la veracidad.
- Procesos integrados y simplificados.
- Pagos por medios electrónicos integrados al despacho de mercancías.
- Revisión física coordinada por parte de los organismos que tienen a cargo la supervisión y/o verificación de mercancías.
- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) integrado elaborado como parte intrínseca de la VUCE y presentado con una estructura homogénea. (VUCE 2008).

El trámite de la VUCE, tal y como lo podemos ver en el siguiente cuadro, consta en primer lugar de la autenticación del usuario, luego se procede con la presentación y pagos respectivos, para finalizar con la emisión de la Solicitud Única de Comercio Exterior (SUCE)

y el Documento Resolutivo, todos los pasos anteriores tienen la trazabilidad necesaria por parte del administrado.

Cuadro No.7. Trámite de la VUCE en Perú



Fuente: VUCE Perú.

Algunos de los resultados generados con su implementación y puesta en funcionamiento, tenemos:

- Aumento en las exportaciones de 17,301 a 35,073 (US \$ millones) FOB.
- 82 procedimientos administrativos se resumen en 4 resoluciones ministeriales, que representa un 60% del movimiento de las mercancías restringidas.
- Incorporación de 6 entidades gubernamentales (MTC, DIGESA, DIGEMID, PRODUCE, SENASA e ITP²⁰).
- Disminución del 5% en el costo logístico y un 25% menos de tiempo para resolver.
- Servicio es las 24 hrs los 7 días de la semana.
- Incorporación de 6 entidades del sector privado (AAAP, ADEX, APACIT, CCL, COMEX y SNI²¹)

A partir de enero de 2011, por disposición del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, la VUCE es el medio obligatorio para autorizaciones, permisos y certificados de Comercio Exterior, lo cual refuerza aún más la presencia y vigencia de la VUCE peruana en la región. (SELA 2011).

²⁰ MTC: Ministerio de Transportes y Comunicaciones; DIGESA: Dirección General de Salud Ambiental; DIGEMID: Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas; PRODUCE: Ministerio de Producción; SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Agraria; ITP: Instituto Tecnológico Pesquero.

²¹ AAAP: Asociación de Agentes de Aduana del Perú ; ADEX: Asociación de Exportadores del Perú; APACIT: Asociación de Transporte y Logística; CCL: Cámara de Comercio de Lima; COMEX: Sociedad de Comercio Exterior del Perú; SNI: Sociedad Nacional de Industrias.

A continuación se detalla algunas características, que se considera, favorecieron al gobierno peruano a obtener los resultados esperados y lograr poner en ejecución el modelo que involucra el manejo de una Ventanilla Única de Comercio Exterior, considerando las dimensiones indicadas en el capítulo anterior.

2.1.2 Institucionalidad

La administración de la VUCE en Perú, está a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, que presenta la siguiente misión: *“Somos el Órgano Rector del Sector Comercio Exterior y Turismo que define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política del Sector. Tenemos la responsabilidad en materia de las negociaciones comerciales internacionales, así como de la promoción, orientación y regulación del comercio exterior, el turismo y la artesanía, para lograr el desarrollo sostenible del Sector”*. (MINCETUR 2011).

Se establece un Plan Nacional de Competitividad, que incorpora en una de las estrategias desarrollar y promover el comercio exterior usando un Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013 (PENX), que incluye:

Objetivo estratégico No. 3:

“Contar con un Marco Legal que permita la aplicación de mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior, fomenta el desarrollo de la infraestructura y permita el acceso y la prestación de servicios de distribución física y financieros en mejores condiciones de calidad y precio.”

Estrategia 3:

Trámites y procedimientos administrativos fáciles de usar y ampliamente difundidos.

Medidas:

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

Fuente: Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013 (PENX 2004)

Del total de mercancías restringidas, las operaciones de la VUCE inician con las tres entidades que representan la mayor cantidad de exportaciones e importaciones, entre ellas, la Dirección General de Medicamentos Insumos y Drogas (DIGEMID); Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA); Ministerio de la Producción (PRODUCE); Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), con operaciones que incluyen 21 procedimientos. En la actualidad se han incorporado dos entidades más, el Instituto Tecnológico Pesquero (ITP) y Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) con un total 61 procedimientos.

En total los participantes de la VUCE son:

- AAAP: Asociación de Agentes de Aduanas del Perú.
- ADEX: Asociación de Exportadores del Perú.
- APACIT: Asociación de Transporte y Logística.
- APAM: Asociación Peruana de Agentes Marítimos.
- APN: Autoridad Portuaria Nacional.
- ASMARPE: Asociación Marítima del Perú.
- ASPPOR: Asociación Peruana de Operadores Portuarios.
- CCL: Cámara de Comercio de Lima.
- COMEX: Sociedad de Comercio Exterior del Perú.
- DICAPI: Dirección General de Capitanías y Guardacostas
- DICSCAMEC: Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Munición y Explosivos de Uso Civil.
- DIGEMID: Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas.
- DIGEMIN: Dirección General de Migraciones y Naturalización
- DIGESA: Dirección General de Salud Ambiental.
- DIRESA: Dirección Regional de Salud – Gobierno Regional del Callao
- DGFFS: Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.
- DP-WORLD Callao SRL
- ENAPU: Empresa Nacional de Puertos
- ITP: Instituto Tecnológico Pesquero.
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MINCETUR: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- MTC: Ministerio de Transporte y Comunicaciones.
- PCM: Presidencia del Consejo de Ministros.
- PRODUCE: Ministerio de la Producción.
- SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Agraria.
- SNI: Sociedad Nacional de Industrias.
- SUNAT: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Se han establecido las funcionalidades por tipo de usuario, las cuales se describen a continuación:

**Cuadro No.8. Funcionalidades por Tipo de Usuario
con el desarrollo e implementación de la VUCE**

Importador, exportador, agente de aduanas	Entidades Autorizantes	Aduanas	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
Autenticación	Recepción del trámite	Disponibilidad de los documentos que autorizan las entidades	Cumplimiento del rol de facilitación del comercio exterior
Generar su trámite	Integración con sus sistemas de información	Validación electrónica	Monitoreo a las transacciones
Pago electrónico	Notificación electrónica	Acceso a la base de conocimientos	Monitoreo a la mesa de ayuda
Trazabilidad	Conciliación bancaria	Identificación de productos restringidos	Gestión por indicadores
Realizar modificaciones	Resolver el trámite en la VUCE		Estadísticas
Obtener documento autorizante			
Realizar consultas técnicas			

Fuente: SELA 2011

2.1.4 Normativa

En el área Normativa de manera cronológica se indica la creación de decretos, leyes, reglamentos, entre otros, los cuales fueron adoptándose con el fin de dar validez y respaldo definitivo a la VUCE:

LEY NO. 27269 (2000). Ley de Firmas y Certificados Digitales del Perú:	Se regula la utilización de la firma electrónica otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad.
Decreto 165-2006-EF. (2006). Creación de la VUCE.	<p>Artículo 2: Detalla los 15 integrantes de la Comisión Multisectorial encargada de implementar y poner en funcionamiento la Ventanilla Única.</p> <p>Artículo 4: La Comisión detallará las propuestas normativas a Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; y Ministerio de Economía y Finanzas.</p>

Decreto 199-2006-EF. (2006). Decreto que modifica la administración de la VUCE.	Artículo 5: En el decreto anterior se definía que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria iba a administrar la Ventanilla, luego se cambia a Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (gestión, control, coordinación y solución de conflictos).
Ley No. 28977 Ley de Facilitación del Comercio Exterior. (2007):	Esta Ley tiene como objeto establecer el marco legal a ser aplicable en el trámite aduanero de mercancías que ingresan o salen del país e implementar las medidas necesarias para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales.
Reglamento para la implementación de la VUCE (2007):	<p>Artículo 13: La Incorporación de entidades a la VUCE es gradual y se realiza con el ingreso de sus procesos, procedimientos y trámites vinculados a las actividades relacionadas al transporte internacional de carga</p> <p>Artículo 14: Todos los convenios para el intercambio de información deben adecuarse al funcionamiento de la VUCE. Todas las entidades deben incluir en sus Planes Operativos, las metas y actividades que acuerde la Comisión</p> <p>Artículo 15: El MINCETUR emite la opinión sobre las adecuaciones en trámites y procedimientos que deben realizar las entidades.</p>
Resoluciones Ministeriales:	Se define a través de las resoluciones la inclusión de procedimientos administrativos que se tramitarán a través de la VUCE.

Fuente: VUCE Perú.

En el proyecto fueron detectados algunos riesgos en el ámbito normativo, tales como: *“la no aprobación y publicación oportuna de la normativa requerida y que las normas no estén alineadas al requerimiento del nuevo proceso de negocio de la VUCE”*, este riesgo fue catalogado de alto impacto y probabilidad.

La forma de minimizarlo es por medio de una buena difusión del proyecto a todas las entidades participantes al más alto nivel a fin de asegurar su compromiso y que las entidades que aprueban las normas formen parte del equipo de trabajo del proyecto para que conozcan el proceso que se quiere normar.

2.1.3 Tecnológica

La página web de la VUCE presenta una serie de manuales, que permiten al usuario disponer del siguiente material:

- Manual de Usuario General de VUCE.
- Manual de Mercancías Restringidas.
- Manual de Homologación para una de las entidades (MTC).
- Algunos manuales de procedimientos para (DIGESA, MTC, ITP y Sociedad Nacional de Seguridad).

También se cuenta con un Manual para la creación de usuarios secundarios, por entidad a los cuales se les denomina “Usuarios Extranet”.

En el proyecto fueron detectados algunos riesgos en el ámbito tecnológico, tales como: *“la no ampliación del ancho de banda de internet ó no contar con equipos en las entidades”*, este riesgo fue catalogado de alto impacto y probabilidad media. La forma en que se pretende minimizar sus efectos es a través de la formalización del pedido por parte de MINCETUR a los ministerios que dirigen las entidades y llevar a cabo un diagnóstico situacional en la disponibilidad de las TIC en las mismas.

2.1.5 Gestión del Cambio

La buena planificación de la implementación de la VUCE, puede llevar a minimizar obstáculos asociados al cambio. Para su implementación se han definido una serie de fases, por medio de un proyecto que define su alcance, justificación, equipo de trabajo, rol de cada integrante, determinación de plazos y adquisición de bienes y/o servicios. La Evaluación de Proyecto es aprobada en febrero del 2007²².

El objetivo del proyecto, se concentra en que el despacho aduanero cuente con:

- Trámites integrados, simples, transparentes y ágiles, acorde con los estándares internacionales.
- Validez de los documentos electrónicos generados en los trámites de la VUCE.
- Canal electrónico integrado para los trámites.
- Controles integrados que permitan una efectiva gestión de riesgo.

²² El proyecto VUCE cuenta con la página web: <http://www.proyectovuce.pe/>

- Seguridad y alta disponibilidad de servicios.
- Identificar los procesos, trámites, licencias, permisos y certificaciones que son exigidas al exportador o importador por las diferentes entidades del Estado, con el fin de buscar la integración de los procesos de comercio exterior.

Para una buena difusión del proyecto fue necesario utilizar medios de comunicación como, páginas web, reuniones con un representante titular y otro alterno; una vez iniciado el proyecto, se contó con constantes talleres de capacitación.

El proyecto constó de 2 etapas para su implementación, las cuales son:

La primera etapa, tenía como objetivo llevar a medios electrónicos los principales trámites para la obtención de permisos, certificados, autorizaciones o licencias para la importación o exportación de seis entidades: Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID), Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), Instituto Tecnológico Pesquero (ITP) y Ministerio de la Producción (PRODUCE).

La segunda etapa, posibilitó integrar más entidades, habilitar nuevos trámites para las entidades participantes, desarrollar un piloto con la reingeniería de procesos en una entidad y la integración con el despacho aduanero.

Durante el proceso de implementación se contó con una constante actualización de la página web, inclusión de nuevos documentos y noticias relacionadas al tema. Junto con cronogramas de capacitación que se impartieron de forma gratuita por regiones, entidades y periodos de tiempo.

En dichas capacitaciones se desarrollaron los siguientes temas:

1. Marco General de la VUCE: Objetivos, Principios, Marco legal, beneficios, próximos pasos.
2. Autenticación ante la VUCE: Ciclo completo del trámite en la VUCE, Presentación del trámite, pago de tasas, notificaciones electrónicas, documento resolutivo (autorización, permiso, licencia o certificado).
3. Uso del buzón electrónico.
4. Trazabilidad de los trámites.
5. Consultas técnicas.
6. Uso de documentos emitidos por la VUCE en el despacho aduanero.

Otro elemento importante de la ventanilla única es que en Perú desde el inicio se planteó un panorama más favorable, tal y como se describe en el siguiente cuadro:

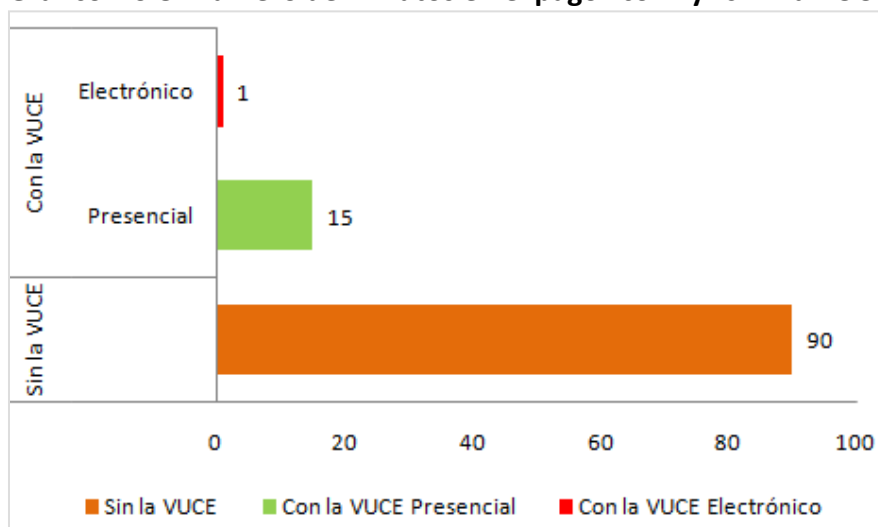
Cuadro No.9. Panorama de la VUCE

Antes	Después
Trámites presenciales.	Trámites virtuales.
Pagos sólo en Banco de la Nación.	Pagos en la red bancaria privada.
Dificultad para conocer el estado del trámite.	Trazabilidad detallada del trámite.
Acreditación en Despacho Aduanero soportado por papeles.	SUNAT cuenta en línea con la información de las autorizaciones emitidas por las entidades.
Dificultad para plantear consultas técnicas.	Consultas técnicas Reguladas.

Fuente: VUCE Perú.

Asimismo en el transcurso de su implementación se presentaron algunos resultados, que permitían reflejar dicho panorama, en el tiempo del pago, seguimiento, notificación y preparación de trámites, los cuales podemos observar a continuación:

Gráfico No.8. Número de minutos en el pago “con” y “sin” la VUCE



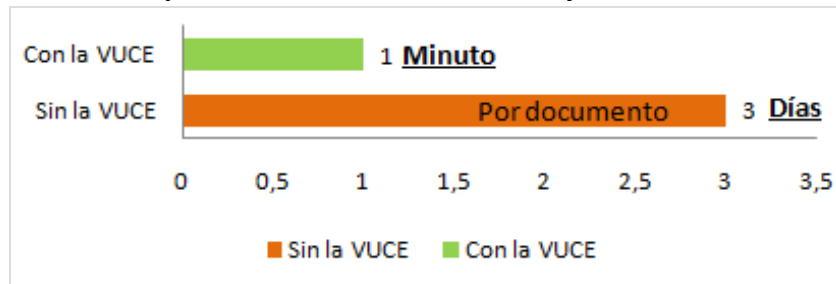
Fuente: VUCE Perú.

Gráfico No.9. Número de minutos en el seguimiento a trámites “con” y “sin” la VUCE



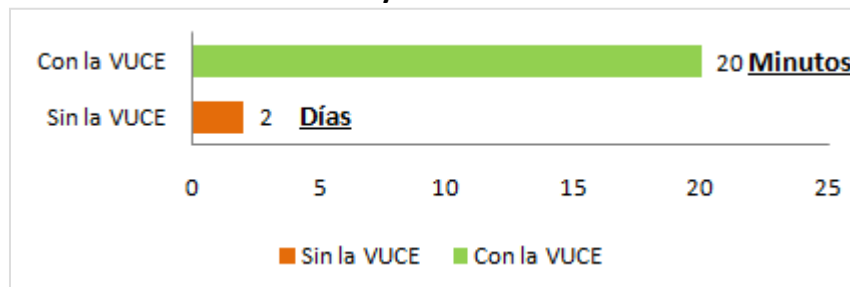
Fuente: VUCE Perú.

Gráfico No.10. Número de minutos en el proceso de notificación “con” y “sin” la VUCE



Fuente: VUCE Perú.

Gráfico No.11. Número de minutos en la preparación y presentación del trámite “con” y “sin” la VUCE



Fuente: VUCE Perú.

Es necesario no dejar de lado, que aún y con todas las ventajas, existe la posibilidad de que surjan oposiciones al modelo, por motivos como:

- Pérdida de competencias por parte de las agencias involucradas.
- Predominio de la cultura del papel.

2.1.6 Control y Fiscalización

Actualmente en la Aduana de Perú, incluye nuevos mecanismos de fiscalización tales como los “Modelos Probabilísticos”, los cuales permiten una mejor selección para realizar las actividades fiscalizadoras, el contar con más variables producto de la información que ingresa al sistema de ventanilla única, es una oportunidad para determinar nuevos criterios y obtener resultados.

Asimismo, el contar con información de otras instituciones a nivel nacional e internacional, permite la identificación y cruce de información relevante que de igual forma pueda ser considerada como oportunidad para la calificación del riesgo.

2.2 Experiencia de Colombia

2.2.1 Antecedentes

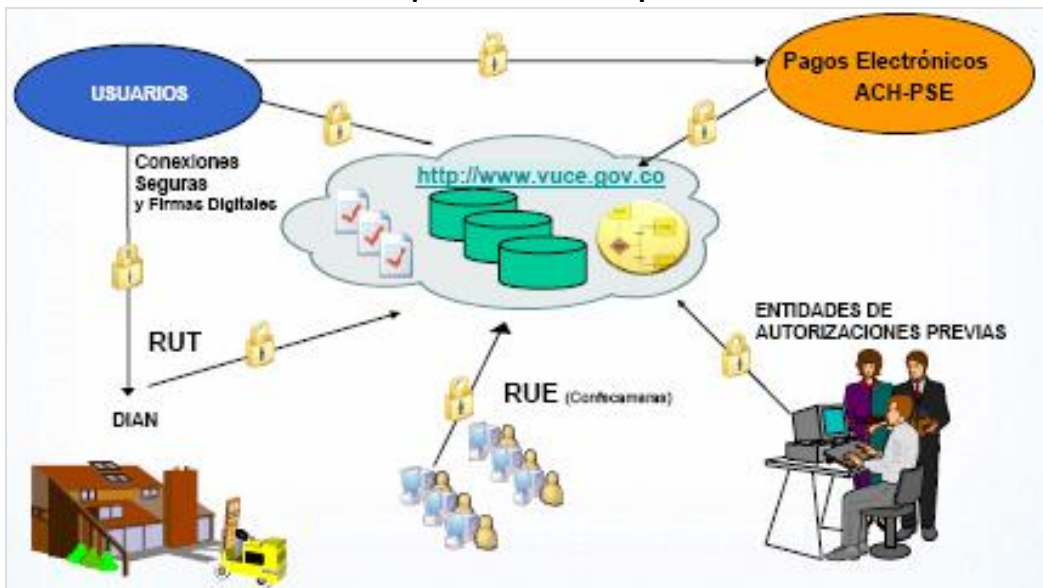
La VUCE en Colombia entra en funcionamiento en el 2004, con el objeto de racionalizar trámites y procedimientos de Comercio Exterior, su alcance fue adoptar un formulario único de comercio exterior y contar con un medio electrónico que le permitiera realizar los trámites de importación, exportación y pagos respectivos; con el fin de lograr realizar una inspección única en puertos, aeropuertos y pasos de frontera. (SELA 2010.b).

Los trámites que ofrece la VUCE se divide en tres áreas:

- **Importaciones:** Trámite de licencias previas y registros de importación.
- **Exportaciones:** Trámite de autorizaciones previas para exportación.
- **Formulario Único de Comercio Exterior (FUCE).** El FUCE es el Formulario Único de Comercio Exterior, que deben tramitar los importadores y exportadores que requieren alguna inscripción previa ante las diferentes entidades de control del estado, para realizar sus operaciones de comercio exterior. Este modulo le permitirá inscribir su empresa, así como los diferentes productos como requisito previo para poder importar o exportar. (VUCE 2011.b). Se encuentra compuesto por:
 - RUT – RUE: Identificación y clasificación de la persona natural o jurídica.
 - Componente Común: Identifica el trámite, estandariza información del producto.
 - Componente Misional: Información propia y de interés particular para cada entidad. (SELA 2010.b).

La Ventanilla Única en Colombia, funciona de forma complementaria a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), tal y como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No.10. Arquitectura de la Aplicación Colombia



Fuente: (SELA 2010.b)

Algunos de los resultados obtenidos son:

- ✓ 17 entidades involucradas.
 - ✓ 98 trámites involucrados.
 - ✓ 4.714 usuarios inscritos en la VUCE.
 - ✓ 1.162 Certificados Digitales de Firma.
 - ✓ 22.774 solicitudes tramitadas el primer trimestre del 2006.
 - ✓ Un total de US\$ 475.773 recaudado por Pago Electrónico del Régimen de Importación.
- (MINCOMERCIO 2006).

Los usuarios constituidos por los importadores, exportadores y entidades que tienen que intervenir en las operaciones de comercio exterior, tienen una serie de beneficios entre los cuales tenemos:

- Reducción de costos de traslado físico para realizar el trámite, costo de correo y costo de papelería.
- Eliminación de privilegios y tratos preferenciales no justificados, pasos o documentos anexos del trámite y tiempos muertos.
- Reducción de los tiempos de respuesta al usuario.
- Permite acceder las 24 horas los 365 días del año y hacer seguimiento del estado del trámite (trazabilidad).

Los beneficios que presentan las entidades involucradas corresponden a:

- Mejoramiento de procesos internos y racionalización de sus trámites (procesos de reingeniería y re-acomodación de cuadros operativos).
- Eliminación de solicitudes de información a los usuarios que debían anexar a los documentos físicos y que ahora se consultan electrónicamente con otras entidades u organismos como las Cámaras de Comercio.
- Actualización de sus equipos de manera que la eficiencia de los nuevos procesos electrónicos no se vea bloqueada por la obsolescencia de éstos.

Adicionalmente, se presenta:

- Ahorro en costos de papelería, transporte y archivo de documentos.
- Incremento del número de usuarios para la Entidad y alcance geográfico del trámite.
- Satisfacción de los usuarios con el trámite y la Entidad.

A continuación se detallan las principales características de la implementación en Colombia de la VUCE, considerando las dimensiones de análisis indicadas en el capítulo anterior.

2.2.2 Institucionalidad

La administración de la VUCE en Colombia, está a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCOMERCIO), que presenta la siguiente misión: *“apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística de las regiones del país, con el fin de mejorar su competitividad, su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado, lo cual permitirá consolidar su presencia en el mercado local y en los mercados internacionales, cuidando la adecuada competencia en el mercado local, en beneficio de los consumidores y los turistas, contribuyendo a mejorar el posicionamiento internacional de Colombia en el mundo y la calidad de vida de los colombianos”*. (MINCOMERCIO 2011).

Dos años después de iniciada la implementación de la VUCE, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (MINCOMERCIO), presenta algunas dificultades, como:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Reingeniería de procesos y procedimientos • Nivelación tecnológica • Resistencia al cambio y cultura del papel • Procesos de contratación y disponibilidad presupuestal <ul style="list-style-type: none"> ○ Desarrollos requeridos ○ Requerimientos tecnológicos • Coordinación y sincronización entre entidades y procesos • Sensibilización de entidades y usuarios • Aspectos críticos <ul style="list-style-type: none"> ○ Entrada masiva ○ Soporte de ingenieros y técnicos |
|---|

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCOMERCIO 2006).

El MINCOMERCIO como Administrador de la VUCE, continúa con sus actividades de seguimiento y gestión permanente en las entidades, vigilancia de tiempos de respuesta, solución a situaciones coyunturales (ej. Personal asignado, firmas digitales de respaldo, convenios con entidades bancarias para pagos electrónicos).

De manera posterior, se empieza a destacar el compromiso y colaboración del alto gobierno desde la Vicepresidencia, a través de directrices claras para todos los actores, seguimiento del comportamiento de cada una de las entidades y generación de compromisos. (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones s.f).

El desarrollo de la VUCE se impulsa a través del Proyecto de Racionalización y Automatización de Trámites, desarrollado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Documento CONPES 3292/2004), dicho proyecto es parte fundamental del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), constituyéndose como una de las estrategias que busca fortalecer la eficiencia y la eficacia de la administración mediante la racionalización y automatización de los trámites, procesos y procedimientos, los cuales deben ser capaces de agregar valor en el desarrollo de la gestión pública.

El proyecto plantea que *“La eficiencia se basa en la normalización, la estandarización y la simplificación. En función de esta eficiencia, se debe buscar la eficacia para una mejor prestación de los servicios a todos los ciudadanos, la reducción de los costos mediante ahorros de los ciudadanos para acceder a los servicios y la reducción de los plazos requeridos para acceder a los servicios gubernamentales.”*. Este mantuvo el respaldo del Plan Nacional de Desarrollo que plantea dentro de las estrategias de competitividad, desarrollo y renovación de la administración pública, la racionalización de trámites, procesos y procedimientos y una coordinación administrativa interinstitucional. De esta manera el Gobierno toma las acciones para diseñar e implantar proyectos, procesos y procedimientos de la administración pública y utilizará las nuevas tecnologías para facilitar la interacción directa entre éste y los ciudadanos, su pleno acceso a la información y servicios, además de óptimas facilidades de vigilancia y participación. (CONPES 3292/2004).

La generación de directrices claras desde la vicepresidencia para todos los actores, junto con su compromiso y colaboración ha permitido brindar un seguimiento al comportamiento de cada una de las entidades y generación de compromisos. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCOMERCIO), más las 17 entidades administrativas que se detallan a continuación, forman parte de los actores de la VUCE:

- Ministerio de Minas y Energía,
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,
- Ministerio de Transporte,

- Ministerio de Protección Social,
- Ministerio de Relaciones Exteriores,
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,
- Ministerio de Defensa,
- Ministerio de Cultura,
- Superintendencia de Industria y Comercio,
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada,
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural ICODER,
- Instituto Colombiano Agropecuario ICA,
- Instituto Nacional de Geología y Minería INGEOMINAS,
- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA,
- Industria Militar INDUMIL,
- Dirección Nacional de Estupefacientes,
- Fondo Nacional de Estupefacientes

2.2.4 Normativa

En Colombia se ha elaborado una serie de resoluciones, circulares y decretos, para la implementación de la VUCE, dentro de las cuales tenemos en orden cronológico:

Decreto 4149: del 10 de diciembre de 2004. Por el cual se racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior, se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior y se dictan otras disposiciones

Resolución 1271: del 24 de junio de 2005. Por la cual se fija el precio de los registros electrónicos y de los aplicativos informáticos para su transmisión a la Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE

Resolución 2234: del 05 de octubre de 2005. Por la cual se modifica la Resolución 1271 del 24 de junio de 2005

Circular Externa 038: del 2 de junio de 2005. Obtención del Certificado Digital de Firma

Circular externa 049: del 6 de julio de 2005. Establece período de Transición

Circular Externa 057: del 1 de agosto de 2005. Decreto 4149 de 2004 Aplicativo VUCE y Registro ante la ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular Externa 063: del 25 de agosto de 2005. Entrada en operación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior - Decreto 4149 de 2004

Circular Externa 068: del 29 de septiembre de 2005. Período de transición Ventanilla Única de Comercio Exterior - Decreto 4149 de 2004

Circular Externa 076: del 11 de noviembre de 2005. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular Externa 079: del 30 de noviembre de 2005. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular Externa 080: del 15 de diciembre de 2005. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular Externa 083: del 22 de diciembre de 2005. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular Externa 086: del 29 de diciembre de 2005. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular externa No.009: del 10 de febrero de 2006. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Decreto 4149-2004: (2006) se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Artículo 1: La VUCE será administrada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Circular externa No.010: del 15 de febrero de 2006. VUCE Presentación anexos de licencia previa.

Circular externa No.044: del 28 de julio de 2006. Actualización valor aplicativo VUCE

Circular externa No.066: del 23 de noviembre de 2006. Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE- Sistema de licencia anual

Circular externa No.001: del 3 de enero de 2007. Actualización valores BACEX y Aplicativo informativo VUCE

Circular externa No.011: del 06 de marzo de 2007. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular externa No.014: del 12 de marzo de 2007. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular externa No.020: del 13 de junio de 2007. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular externa No.032: del 13 de agosto de 2007. Ventanilla Única de Comercio Exterior

Circular externa No.037: del 03 de septiembre de 2007. Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE

Circular externa No.038: del 13 de septiembre de 2007. Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE

Circular externa No.040: del 18 de septiembre de 2007. Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE

Circular externa No.043: del 28 de septiembre de 2007. Modificación Circular Externa 032 de 2007. Tramite Electrónico para el diligenciamiento e impresión de certificados de Origen

Circular externa No.046: del 25 de octubre de 2007. Procedimiento para reconocimiento de CERT, devolución de divisas por pago de exportaciones

Circular externa No.048: del 25 de octubre de 2007. Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE

Circular Externa No. 001: de 2008. Actualización valores BACEX y aplicativo informativo VUCE

Circular Externa No. 004: de 2008. VUCE: modificación Circular Externa 048 de 2007 Trámite electrónico para el diligenciamiento e impresión de certificados de origen

Circular Externa No. 007: de 2008. VUCE: Alcance a la circular externa No. 0004 de 2008 Trámite electrónico para el diligenciamiento e impresión de certificados de origen

Resolución 1584: del 17 de julio de 2006. Por la cual se fija el precio de renovación de la licencia de uso del aplicativo informático para la operación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE- módulo de importaciones

Fuente: VUCE Colombia

Adicionalmente, como apoyo de la VUCE tenemos la Certicámara S.A, como una sociedad constituida por las Cámaras de Comercio del país y Confecámaras, creada en el año de 2001, como única entidad de certificación digital abierta en el país, autorizada y vigilada por la Superintendencia de Industria y Comercio. La cual se identifica como un tercero de confianza que garantiza la seguridad jurídica y tecnológica a las transacciones, comunicaciones, aplicaciones y en general a todo proceso de administración de la información digital. (Certicámara 2011).

Dicha institución cumple con los más altos estándares internacionales exigidos por el Instituto Americano de Contadores Públicos Autorizados (AICPA por sus siglas en inglés) y el Canadian Institute of Chartered Accountants²³. Además de ser auditados por la firma internacional Deloitte y obtener el sello WEB TRUST que los califica como una entidad de certificación digital de clase mundial, sus productos y servicios son reconocidos por Microsoft, la Fundación de Mozilla y otras plataformas tecnológicas a nivel mundial. (Certicámara 2011).

Igualmente Certicámara cuenta con diversos procesos certificados dentro de los estándares ISO, que los acreditan como una empresa orientada hacia la calidad y seguridad de la información. (Certicámara 2011).

2.2.3 Tecnológica

La VUCE presenta una serie de manuales que permiten al usuario contar con una guía, en el sitio web se pone a disposición el siguiente material:

a) Importaciones:

²³ Certificación para auditores

- Manual de Procedimiento al Importador.
- Empresas Autorizadas por Certicámara²⁴.
- Instructivo para la adquisición del Certificado Digital.
- Procedimiento para el pago electrónico de bancos.

b) Exportaciones:

- Manual VUCE para exportadores.
- Emisión de Certificados de Origen.

c) FUCE²⁵:

- Manual de inscripción en FUCE
- Contratos de Servicio
- Declaración Jurada de Origen

Los requerimientos técnicos para poder operar en el sistema de ventanilla única, son los siguientes:

Hardware:

- ❖ Computador Pentium III o superior.
- ❖ 128 Megas de memoria o superior.
- ❖ Puerto USB.

Software:

- ❖ Windows XP Profesional.
- ❖ Explorador de Internet: Internet Explorer Versión 6.0 o superior.
- ❖ Cuenta de Correo Electrónico.
- ❖ Conectividad: Acceso a Internet.

Requisitos de Software:

- ❖ Controlador Firma Digital: Programa entregado por la entidad certificadora el cual permitirá hacer uso del certificado digital en el computador que sea instalado.
- ❖ Framework .Net: Es un componente del sistema operativo de Microsoft Windows® usado para construir y para correr aplicaciones basadas en Windows.
- ❖ NET WSD Sp1: Componente del Framework de .Net que posibilita el consumo y publicación de Servicios Web.

²⁴ Certicámara es una entidad de certificación digital abierta, constituida con el propósito de brindar las máximas garantías de seguridad jurídica y técnica en las comunicaciones electrónicas a través de la emisión de certificados digitales para firma digital, estampado cronológico certificado, y archivo electrónico seguro. Para más información disponen de la página web <http://web.certicamara.com>.

²⁵ El Formulario Único de Comercio Exterior, necesario para realizar cualquier trámite de exportación o importación.

- ❖ Interprete XML 4.0: Herramienta para la lectura, creación y validación de estructuras de documentos en formato XML.
- ❖ Aplicativo VUCE: Herramienta creada por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo para la transmisión de las solicitudes de licencias y registros de importación. Esto con el fin de reutilizar los sistemas de información que actualmente usan los importadores para imprimir las solicitudes. El objetivo es que los importadores modifiquen sus aplicativos y generen la solicitud en un archivo texto con una estructura válida; este archivo es convertido a través del aplicativo VUCE a estructura XML, firmado y luego transmitido al Sistema VUCE Web. Para que funcione correctamente es necesario el uso de Certificado Digital al momento de la conversión de archivos planos a XML.
- ❖ Llave Pública del Servidor del Sistema VUCE Web: Es necesaria la instalación de la llave pública del servidor del Sistema VUCE Web con el fin de garantizar la integridad y seguridad en la comunicación y transmisión de datos.
- ❖ Archivo TMS_GC.INI: Archivo de configuración de los documentos electrónicos que contiene la definición de la estructura de los archivos XML a transmitir, debe ser instalado en el directorio donde quedó instalado el aplicativo VUCE. Por la naturaleza de este archivo es susceptible de sufrir modificaciones, estas actualizaciones serán publicadas en la página del sistema VUCE Web. (VUCE 2011.b).

2.2.5 Gestión del Cambio

En el año 2004, se inicia el proceso de implementación con la conformación de un Grupo Sectorial de Comercio Exterior creado mediante Decreto 4149. Para la implementación de la VUCE se definió un periodo de transición de tres meses para que los usuarios pudieran usar el Formulario Único de Comercio Exterior (FUCE), dicho periodo comprendió del 1 de abril al 30 de junio de 2005. Posteriormente, existió la necesidad de ampliar el plazo hasta el 15 de noviembre del 2005, a través de la Circular Externa No. 068.

El caso de la VUCE en Colombia tuvo algunas características:

- a) Plazo de implementación: 6 meses
- b) 16 instituciones (98 trámites) participaron en el proceso. Se empezó con los trámites de exportación.
- c) 35 formularios pasaron a un formulario único.
- d) Envío de información y documentación de manera virtual (uso de firma electrónica).
- e) Incluye importación y exportación.

Para el desarrollo del trabajo del grupo sectorial fue necesario el desarrollo de un plan que contempló los siguientes objetivos:

- i. Análisis e inventario interinstitucional de los trámites

- ii. Evaluación normativa de los trámites de Comercio Exterior
- iii. Evaluación de requisitos, documentos e información para la operación de Comercio Exterior.
- iv. Diseño del Formulario Único de Comercio Exterior.
- v. Proyecto de Decreto de simplificación de trámites para las operaciones de Comercio Exterior.

En relación a la capacitación la página web cuenta con E-Learning VUCE, que corresponde a un curso virtual de Ventanilla Única de Comercio Exterior. En este curso el alumno conocerá y aprenderá los fundamentos básicos y las partes esenciales del sistema de información VUCE. El curso se compone de 5 módulos independientes, en un ambiente de Aula Virtual. (VUCE 2011.b).

Por último, la percepción de los usuarios durante el periodo 2007-2009, es la siguiente:

- La VUCE ha conducido a la profesionalización en la actividad, privilegiando empleos técnicos y profesionales, disminuyendo el nivel auxiliar.
- Ahorros significativos en desplazamientos para la obtención permisos, certificados y conceptos previos a las importaciones y exportaciones.
- La VUCE es percibida como una herramienta facilitadora del comercio exterior y considerada como un sistema amigable y confiable.
- Manifiestan que aún es alto el tiempo de repuesta en algunas entidades.
- El 82% de las agencias de aduanas, el 78% de los exportadores y el 61% de los importadores encuestados califican a la VUCE como excelente. (SELA 2010.b)

2.2.6 Control y Fiscalización

La implementación de la VUCE, puede formar parte de la generación de perfiles de riesgo que evalúen aleatoriamente las aprobaciones que se realizan en las diferentes modalidades.

La VUCE Colombiana se encuentra en la creación de un cuarto módulo denominado “Módulo de Inspección Simultánea”, cuyo objetivo es coordinar a las entidades que correspondan para que realicen simultáneamente las inspecciones aduaneras, sanitarias y de control antinarcóticos. El inicio de las operaciones se encuentran programadas para marzo de 2011, para la exportación de carga contenerizada en puertos. (SELA 2010.b).

La implementación de la ventanilla única, permite mantener un control sobre las importaciones por valores inferiores a los mil dólares, estos usuarios deben presentarse ante el MINCOMERCIO, con el propósito de registrarse ante el sistema para realizar la operación de solicitud de la licencia o el registro de importación, este registro habilitará al usuario para realizar una sola transacción hasta por mil dólares, posteriormente quedará inhabilitado. (MINCOMERCIO 2007).

2.3 Experiencia de Costa Rica

2.3.1 Antecedentes

La implementación de una ventanilla única en Costa Rica, forma parte de las metas claras y oportunas para lograr acciones que permitan el desarrollo e implementación de servicios de un Estado moderno, con el fin de impulsar e incentivar la producción e inversión extranjera como una de los elementos más importantes para mejorar el crecimiento económico. (Plan de Acción VUCE s.f).

Previo a la creación de la ventanilla única, el proceso de exportación e importación contaba con la participación de 22 entidades que se traducían en 22 formularios distintos, todos los trámites se concentraban en la capital, la tramitología representaba un alto costo y no existía una coordinación entre el sector público y privado. (SELA 2010.c).

Proyectos exitosos complementan el funcionamiento de la ventanilla única, entre los que se encuentra la Ley de Firmas, el Sistema TICA (Tecnología de Información para el Control Aduanero), desarrollado por la Dirección Nacional de Aduanas, ambos en el año 2005 y la Factura Electrónica desarrollado en el 2007 como documento tributario con validez fiscal²⁶. (SELA 2010.c).

Los proyectos pendientes por parte de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), se encuentran los siguientes:

- a. Ventanilla Única de Inversión
- b. Ventanilla Única de la Industria Audiovisual.
- c. Expansión del Proyecto Exporta fácil.
- d. Software Integrado del proceso de exportación, factura comercial, DUA²⁷, Certificados de Origen (los cuales según resolución presidencial, todo lo referido a al mismo, se emite a través de la VUCE de Costa Rica de forma digitalizada con formularios presellados) y Certificados Fito y Zoosanitarios, permisos y otras regulaciones no arancelarias al comercio.
- e. Sistema Integrado de Logística al comercio exterior. (SELA 2011)

Considerando las dimensiones indicadas en el capítulo anterior, a continuación se detallan las principales características de la implementación de una Ventanilla Única de Comercio Exterior en Costa Rica.

²⁶ Resolución No. 22-07 de octubre del 2007, modificada en el 2009, contiendo el marco normativo para implementar la factura electrónica.

²⁷ DUA: Documento Único Aduanero

2.3.2 Institucionalidad

La administración del sistema está a cargo de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), entidad pública de carácter no estatal, que tiene a su cargo la promoción de las exportaciones costarricenses y presenta como misión: *“Facilitamos y promovemos el comercio exterior y la inversión”*. (Procomer 2011).

A través de su Plan de Acción se han considerado aspectos importantes de un Estado Moderno, que debe establecer las reglas claras, precisas, sencillas, transparentes, previsibles y adoptar regímenes de confianza que permita a los empresarios conocer con exactitud las regulaciones e interpretaciones con que se debe regir tanto el marco interno como externo del comercio exterior. (Plan de Acción VUCE s.f).

La VUCE en Costa Rica fue creada en el año 1996 y opera electrónicamente tanto para el área de exportación e importación. A la fecha, se han integrado las diferentes organizaciones públicas que por ley deben emitir permisos o autorizaciones y certificados fitosanitarios y zoonosanitarios, así como certificados de origen y otros. (SELA 2010.c).

Posteriormente, en el año 2006 se constituye el Consejo Director de la VUCE, integrado por el sector público y privado, el cual opera con el fin de dar continuidad al proceso y logro de los objetivos. (Reglamento No. 33452. 2006). El cual presenta las siguientes funciones:

- a)** Coordinar y liderar los esfuerzos e iniciativas de las diferentes instancias en la implementación de sistemas y procedimientos modernos, transparentes, ágiles y eficientes de facilitación del comercio, que estimulen la competitividad de las empresas y la atracción de inversión local y extranjera.
- b)** Analizar y evaluar propuestas específicas en su seno o provenientes de otras instancias, para la simplificación y agilización de trámites y regulaciones referentes al comercio exterior.
- c)** Recomendar ante las instancias correspondientes y sugerir la implementación, en los casos que proceda, de las medidas correctivas específicas para lograr una mayor eficiencia en trámites y regulaciones relacionadas con el comercio exterior.
- d)** Analizar la normativa vigente en materia de comercio exterior y formular las recomendaciones correspondientes.
- e)** Constituir comisiones técnicas para estudiar temas específicos.
- f)** Identificar los procesos que generan trabas u obstáculos al comercio exterior.
- g)** Procurar la divulgación de las innovaciones y cambios que operen en materia de comercio exterior, así como propiciar la capacitación colectiva y permanente en temas relacionados con dicha materia.
- h)** Formular propuestas de capacitación o cooperación que promuevan el uso de la informática y faciliten el intercambio de datos.
- i)** Recomendar y gestionar ante las instituciones competentes la emisión de las directrices necesarias para que se cumpla a cabalidad con la agilización y simplificación de trámites y procedimientos.
- j)** Colaborar en la búsqueda de recursos y mecanismos de cooperación que permitan financiar y ejecutar proyectos en materia de comercio exterior, tendientes a propiciar su desarrollo, la eliminación de obstáculos y trabas, automatización de trámites.
- k)** Designar representantes que participen en foros nacionales e internacionales, relacionados con sus objetivos y funciones.

Fuente: Reglamento No. 33452. 2006. Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER 2006).

La VUCE funciona mediante dos módulos, uno externo, compuesto por el exportador, importador, agencias de aduanas y otro interno, compuesto por las autoridades de las diferentes organizaciones públicas. (SELA 2010.c).

De acuerdo a lo establecido por la Dirección General de Aduanas, se tipifica que la intervención de la figura del agente aduanero será optativa para el régimen de exportación, según lo establece el Artículo 37 de la Ley General de Aduanas y el punto 2

del Capítulo II de la Resolución RES-DGA-155-2008 del 28 de abril del 2008, “Procedimientos Generales de Exportación”. (Procomer 2011).

De igual manera se establece en el artículo 107 de la Ley General de Aduanas, la obligación de toda entidad pública o relacionada con el sistema nacional de aduanas a transmitir electrónicamente todos los documentos de permiso o autorización propios de su competencia. (Plan de Acción VUCE s.f).

2.3.4 Normativa

En Costa Rica, se ha creado una serie de documentos que permiten el buen funcionamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, de los cuales tenemos de manera cronológica los siguientes:

1995: Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Ley 8220²⁸ del 22 de marzo de 1995. Dicha legislación forma parte del impulso para implementar una ventanilla única, debido a que existen organizaciones que por su legislación duplican al usuario su tramitología, lo cual es impermisible desde el punto de vista de esta legislación.

1996: Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, Ley Nº 7638 del 30 de octubre de 1996. La cual establece que es función y objetivo de PROCOMER: *“Administrar un Sistema de Ventanilla Única de comercio exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación; este sistema deberá garantizar la existencia de al menos una oficina ubicada en las zonas geográficas estratégicas donde se halle un número significativo de empresas que hagan económicamente factible el establecimiento de la oficina. Para ello, las instituciones públicas que intervengan en tales trámites estarán obligadas a prestar su colaboración a la Promotora y a acreditar a representantes con suficientes facultades de decisión. En lo pertinente, estas entidades podrán delegar sus atribuciones, en forma temporal o permanente, en los funcionarios de la Ventanilla Única.”*

2003: Reforma de dos artículos de la Ley General de Aduanas en relación a la intervención de los Agentes de Aduana y la obligación de realizar todas las transmisiones electrónicamente, los cuales establecen en detalle:

“Artículo 37. Intervención. La intervención de los agentes aduaneros será necesaria en todos los regímenes aduaneros y será optativa en los siguientes regímenes o modalidades aduaneras: zonas francas, exportación, depósito fiscal, provisiones de a bordo y perfeccionamiento pasivo, así como en las siguientes modalidades: equipaje, envíos de socorro, muestras sin valor comercial, envíos urgentes o "courier", envíos postales, tiendas libres, importaciones no comerciales, envíos de carácter familiar, despacho domiciliario

²⁸ Para mayor información se puede consultar la página:
http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/8220_imprenta.pdf

industrial y comercial, e importaciones efectuadas por el Estado y sus instituciones y, en general, en los despachos de mercancías sujetas a regímenes o procedimientos sin intervención del agente aduanero que esta Ley autoriza.”

“Artículo 107. Enlace electrónico entre oficinas. Las oficinas públicas o entidades relacionadas con el Servicio Nacional de Aduanas deberán transmitir electrónicamente, a las autoridades aduaneras competentes, permisos, autorizaciones y demás información inherente al tráfico de mercancías y a la comprobación del pago de obligaciones tributarias aduaneras, según los procedimientos acordados entre estas oficinas o entidades y la autoridad aduanera. La documentación emergente de la transmisión electrónica entre dependencias oficiales constituirá, de por sí, documentación auténtica y para todo efecto hará plena fe en cuanto a la existencia del original transmitido. La autoridad aduanera, por su parte, deberá proporcionarles a estas oficinas o entidades la información atinente a su competencia sobre las operaciones aduaneras, según los procedimientos acordados entre estas.”

2005: Ley de certificados, firmas digitales y documentos electrónicos. Ley 8454 del 30-8-2005.

2006: Reglamento del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior No. 33452.

2007: Resolución No. 22-07 la cual permite el uso de la factura electrónica como documento tributario con validez fiscal. Modificada en el 2009, contiene el marco normativo para implementar la factura electrónica.

2011: Decreto 36651- COMEX, es creado el Reglamento para la Emisión de Certificados de Origen y la verificación de Origen de Mercancías Exportadas.

2.3.3 Tecnológica

El sistema de Ventanilla Única a través de su sitio web²⁹ pone a disposición de los usuarios los siguientes procedimientos:

- **SIVUCE Web**

En el proceso de simplificación y agilización de los procesos se diseñó el Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior (SIVUCE), este software permite a los exportadores, realizar los trámites de exportación desde sus oficinas, mediante los formularios presellados Declaración Aduanera de Exportación (DAE) o Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA) y sin restricción de horario.

²⁹ www.procomer.go.cr

Este sistema funciona -únicamente- para las empresas que están bajo el Régimen de Perfeccionamiento Activo y trabaja desde la plataforma de Procomer³⁰, una vez que el usuario haya instalado los archivos de impresión en la computadora que va a utilizar.

Los formularios presellados son adquiridos una vez que la empresa está preparada para usar el SIVUCE. Su costo es el mismo que los formularios tradicionales y se distribuyen en las oficinas de Ventanilla Única de la capital y regiones.

Para obtener el sistema, el exportador debe enviar la solicitud vía correo electrónico o de manera escrita a cualquier asesor de exportación y efectuar los trámites para estar debidamente inscrito como exportador³¹ y confirmar la disponibilidad inmediata del equipo de cómputo requerido.

Las agencias aduanales lo pueden solicitar a través de una carta dirigida a la gerencia de la Ventanilla Única, este documento debe estar autenticado por un abogado y con su respectivo timbre.

Los costos de la SIVUCE WEB, se realizan con base en una tabla en la que se establecen los rangos de exportaciones que realiza la empresa y su respectivo monto a pagar. Para aquellas empresas exportadoras que realicen menos de 50 exportaciones al año, el sistema es gratuito y para las agencias de aduanas, el pago inicial corresponde a US\$ 500.

Las ventajas del SIVUCE Web, se pueden detallar en los siguientes puntos:

- Flexibilidad de horario: servicio de 24 horas, los 365 días del año.
- Servicio integrado de los documentos de exportación requeridos en VUCE.
- Reducción de costos debido a la eliminación de tiempo de traslado y espera.
- Asesoría personalizada en el uso del sistema.
- Registro de operaciones del exportador y generación de estadísticas.
- Mejora y aumento del nivel competitivo de la empresa a través de un sistema ágil y confiable.

(Procomer 2011).

- **SIVUCE-TIC@**

El sistema presenta una Guía de Usuario para la solicitud del Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior, para las exportaciones, el sistema está diseñado de acuerdo a los requerimientos de la Dirección General de Aduanas y tiene la función tanto de elaborar la Declaración Única Aduanera (DUA), así como la transmisión de los datos a aduanas (previo cumplimiento de los requisitos por parte del exportador, de los mencionados en el “Requisitos de la Dirección General de aduanas, para transmisión de datos”).

³⁰ www.procomer.com

³¹ Registrar las firmas autorizadas de la empresa y asignar un código de tres dígitos (Códigoente Procomer, código ante la Aduana y código ante el Banco Central de Costa Rica.

Algunos beneficios de Ventanilla Única de Comercio Exterior, se detallan a continuación:

- Flexibilidad de horario: servicio de 24 horas, los 365 días del año.
- Servicio integrado de los documentos de exportación requeridos en VUCE.
- Reducción de costos debido a la eliminación de tiempo de traslado y espera.
- Asesoría personalizada en el uso del sistema.
- Permite obtener un registro de sus operaciones y generación de estadísticas.
- Permite generar el archivo RIS (Requerimiento Integrado para el Sistema Integrado de Aduanas, conocido como RIS de Aduanas).
- Es un sistema ágil y confiable.

Algunas características que presenta este sistema es:

- Trabaja directamente desde la página web de PROCOMER lo que elimina las transmisiones de datos e información
 - No requiere licencias informáticas
 - En Ambiente Web
 - Se brinda soporte técnico remoto
 - Asistencia gratuita
- (Procomer 2011).

- **Requisitos y Registro**

- a) Compendio de los lineamientos generales para el pretrámites de exportación.

Explica los requisitos para el registro como exportador, la importancia de registrar las firmas autorizadas por la empresa y asignarle a cada exportador un código de tres posiciones, el cual funciona como cuenta corriente ante el Banco Central de Costa Rica y como código ante la aduana, este registro forma parte de los requerimientos tecnológicos para hacer uso de la SIVUCE, además de:

- Acceso a internet
 - Impresora de matriz de puntos
 - Internet Explorer 5.5 o superior
 - Tener instalado el Adobe Acrobat Reader
- (Procomer 2006).

Una descripción de los formularios de exportación tales como Declaración Aduanera de Exportación (DAE), Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA) y Declaración Aduanera de exportación provisional (DAEP). (Procomer 2006).

- b) Trámites y documentos para exportar.

Dentro de los cuales tenemos:

Declaración Única Aduanera (DUA): Corresponde al documento oficial que se debe presentar ante la aduana para poder realizar la exportación de la mercancía. Este documento indica la información sobre las características del producto, información logística de la exportación y la condición aduanera. La transmisión de este documento se realiza de forma electrónica a través de la plataforma del TICA. PROCOMER ofrece el sistema SIVUCE-TICA que trabaja bajo los requerimientos informáticos del TICA para hacer efectivas las transmisiones a la aduana.

Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA): Según el Tratado de Integración Económica Centroamericano, sobre el origen de las mercancías, el FAUCA es el único documento exigible para amparar las mercancías objeto de libre comercio en Centroamérica, el cual funge también como certificado de origen.

- ***Notas Técnicas de comercio exterior y Sistema de Consultas.***

Brinda un detalle completo de requisitos para la importación entre los cuales se encuentran, las notas técnicas de importación que se han asignado a diferentes ministerios y oficinas gubernamentales basados en el tipo de producto a importar, con el fin de garantizar un mayor control al momento de desalmacenar una mercancía.

Para el proceso de importación, es creado el Sistema de Notas Técnicas en Línea del cual se destacan aspectos relevantes como los siguientes:

- Un solo formulario electrónico que conforma la solicitud-trámite de los permisos y certificados. El sistema identifica a que organización enviar y una vez recibido se analiza y se aprueba.
- Una vez aprobado, el sistema envía electrónicamente la aprobación a la aduana de ingreso o de salida a través de un mensaje XML y con firma electrónica (denominado Token).
- Para realizar una exportación e importación que requiera de un permiso/autorización se debe asociar a la Declaración Única Aduanera (DUA) en forma electrónica. Asimismo, los pagos de impuestos requeridos para desalmaceneaje se realizan a través de una cuenta domiciliada en TICA³², a través del SINPE³³.
- El sistema cuenta con un proceso de trazabilidad que permite identificar y brindar al exportador e importador mayor información del estado de sus trámites, así como medir la eficiencia del servicio por cada una de las organizaciones.
- A la fecha se cuenta con el esquema de valoración y clasificación de riesgo en los tramites, a través del Sistema de Notas Técnicas en Línea, el cual permite que los registros de productos o empresas de bajo riesgo se realicen mediante el

³² Tecnología de Información para el Control Aduanero

³³ Sistema Nacional de Pagos Electrónicos

mecanismo 24/7, con lo que le imprime efectividad total a un volumen considerable de transacciones. (SELA 2011).

- ***Certificados de Libre Venta y Certificados de Origen.***

<p><u>Certificado de Libre Venta</u></p> <p>Documento utilizado para certificar que el producto alimenticio a exportar, es de libre consumo en el mercado nacional, en aquellos casos que el país importador así lo solicite.</p> <p>Se utiliza únicamente para productos originarios de Costa Rica y que cuenten con el respectivo registro ante el Ministerio de Salud. El mismo se compra en la Ventanilla Única, el exportador lo llena a máquina de escribir o a computadora y lo presenta de nuevo en la Ventanilla para la respectiva firma y sello.</p> <p>Las indicaciones de llenado, se encuentran al dorso del documento físico.</p>	<p><u>Certificado de Origen</u></p> <p>El Sistema Generalizado de Preferencias, es un programa <u>unilateral</u>, en el que países industrializados otorgan <u>preferencias arancelarias</u> a productos originarios de los países en vías de desarrollo, con el fin de favorecer la diversificación de la producción y de las exportaciones. En Ventanilla Única se extienden dos tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Certificado Forma A (Certificado Verde). 2. Certificado para productos agrícolas a la Unión Europea o forma amarilla: Corresponde solo para productos agrícolas y a los países miembros de la Comunidad Europea.
---	---

Fuente: PROCOMER 2011.

Si los trámites se realizan a través de una Agencia de Aduanas, no es necesario nada adicional a la información que le solicite la agencia para proceder a digitar la información, y esta se encargará de lo demás (con su costo respectivo).

De lo contrario si el exportador desea realizar el trámite por sus propios medios es necesario cumplir con los siguientes requisitos establecidos por la Dirección General de Aduanas:

- Equipo de cómputo adecuado
- Token (dispositivo de seguridad)
- Línea VAN, con la Dirección General de Aduanas.
- Programas (software) Certificados por La Dirección General de Aduanas.
- Domiciliar una cuenta cliente para el pago de impuestos y tasas.
- Estar registrado ante la Dirección General de Tributación (DGT), como Contribuyente.
- Estar al día con las Cuotas obrero patronal de la Caja Costarricense de Seguro Social. (Procomer 2011).

2.3.5 Gestión del Cambio

El Consejo mencionado con anterioridad se encuentra integrado por el sector público y privado, representado por los Ministros de Comercio Exterior, Hacienda, Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud y PROCOMER, que propone a las autoridades competentes, soluciones rápidas y efectivas, con el fin de lograr un comercio exterior ágil, eficiente y competitivo, basado en una administración adecuada y oportuna. (SELA 2010.c).

En el sitio web de PROCOMER se ofrece una serie de capacitaciones orientadas a incentivar la exportación, así como asesorar y actualizar a los exportadores costarricenses, para que sus negocios en los mercados internacionales se lleven a cabo con éxito. (Procomer 2011). Dentro de las capacitaciones que se desarrollan se encuentran:

- Programa La Decisión de Exportar(LADE)
- Programa Creando Exportadores
- Capacitaciones Especializadas
- Seminarios Conociendo el Mercado
- Taller de Adaptación de Producto
- Capacitaciones Regímenes Especiales
- Capacitaciones de Procesos de Exportación
- Talleres de Actualización Legal

Fuente: Promotora de Comercio Exterior Costa Rica (Procomer 2011).

Para el caso de las PYMES, como una iniciativa de la VUCE, se gestionó ante la Junta Directiva de PROCOMER que empresas exportadoras que realicen trámites de 1 a 50 no se les cobre el software, esto les permite no generar costos en sus exportaciones y además se les brinda la capacitación sobre el uso de la herramienta informática, incluso se les brinda el software de Notas Técnicas en línea para que puedan realizar los permisos que requieran. (Plan de Acción VUCE s.f).

2.3.6 Control y Fiscalización

En Costa Rica se cuenta con la Dirección General de Riesgo, que depende de la Dirección General de Aduanas este ente tiene como misión *“Orientar las acciones de control aduanero hacia los sujetos, mercancías, operaciones y otros factores que muestren indicios fundados de riesgo que amenacen el cumplimiento de la normativa aduanera mediante un modelo estratégico y metodológico de administración de riesgos que contribuya al cumplimiento de los objetivos del Servicio Nacional de Aduanas y al bienestar de la sociedad costarricense”* (Ministerio de Hacienda s.f), la cual presenta dentro de sus funciones:

- c) Impulsar el desarrollo y adopción de instrumentos, herramientas, métodos, modelos, procedimientos y sistemas de información orientados a la gestión analítica y operativa de la administración de riesgo aduanero
- d) Obtener de diferentes tipos de fuente, información de carácter aduanero y tributario.
- e) Aplicar técnicas estadísticas para la recolección, análisis e interpretación de datos

Con el fin de fortalecer sus actividades los datos que ingresan a través de la ventanilla única pueden ser una fuente de información valiosa para el análisis y elaboración de perfiles de riesgo. Asimismo contribuir a una fiscalización aduanera oportuna y eficiente.

2.4 Sistema Integrado de Comercio Exterior en Chile

2.4.1 Antecedentes

Desde el año 2004, el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) junto con el Instituto de Salud Pública, Servicio Nacional de Pesca, las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, el Registro de Vehículos Motorizados del Registro Civil, la Corporación Chile de Cobre, el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República, ha desarrollado de forma paulatina la operativa de ventanilla única. Sin embargo, en el año 2006 el Servicio Nacional de Aduanas detecta que esta no cumple con las expectativas, ni estándares mundiales, por lo tanto, lo lleva a realizar acciones en conjunto con el Ministerio de Economía, con el fin de definir un estudio para el desarrollo de un Portal de Comercio Exterior, el cual consta de tres etapas:

Primero: En junio de 2008, se construyó un portal, que ofrece información sobre los trámites y requisitos a cumplir para importar o exportar mercancías. Esta iniciativa fue coordinada con el Ministerio de Economía y Servicio Nacional de Aduanas.

Segundo: Un estudio tendiente a definir una orgánica para un portal capaz de hacer transacciones, así como los proyectos que deberán llevarse a cabo en cada una de las instituciones participantes para establecer el espacio digital único por el que cursen las transacciones. Este estudio fue liderado y financiado por el Ministerio de Economía y se concretó con la entrega de un informe final en abril de 2010.

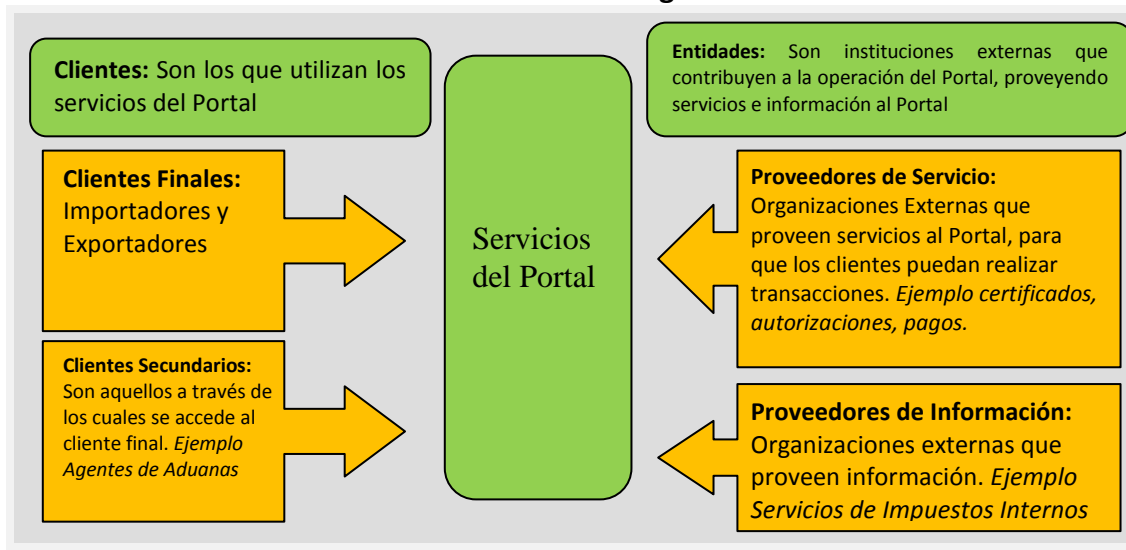
Tercero: Crear un portal transaccional que permita a los exportadores, importadores y agentes de aduana hacer los trámites de comercio exterior en una sola ventanilla, este se encuentra en proceso de formulación, coordinada por el Ministerio de Hacienda con el apoyo técnico del Servicio de Aduanas y todos los servicios actores de esta red.

Fuente: SELA 2011.

El Modelo de Negocio, de esta tercera etapa, tiene como objetivo crear un punto único de acceso para la operación del portal y de las entidades integradas, en el cual sus beneficios es crear criterios uniformes, información estandarizada, formatos de registro,

almacenamiento, transmisión y salida denominado ventanilla única. En el siguiente cuadro podemos observar la interacción de los usuarios en el portal:

Cuadro No.11. Modelo de Negocio



Fuente: SELA 2010.d

La Ventanilla ofrece a los clientes los servicios de:

- Punto único de acceso para realizar los trámites de Comercio Exterior.
- Diferentes canales de acceso (internet, call center, presencial, info centros, móvil).
- Soporte en línea de las consultas, reclamos y sugerencias.
- Servicios de soporte de uso a clientes.
- Encuestas.
- Capacitación de usuarios.
- Interconexión con otros servicios de interés para la empresa.
- Informes y estadísticas, tanto de control de gestión como informativa relativa al portal.
- Seguimiento online de las transacciones.
- Pago electrónico de servicios de exportación e importación.
- Servicios de orientación.
- Información comercial.
- Otros servicios de valor agregado. (SELA 2010.d).

Por su parte, en relación a los proveedores de servicios e información, la Ventanilla permite las siguientes operaciones e interacciones internas:

- Intercambio de información, datos, documentos y transacciones para resolver los trámites de Comercio Exterior.

- Integración con servicios de pago electrónico.
- Configuración de trámites y flujos de trabajo.
- Seguimiento automatizado y generación automática de alarmas.
- Panel de control de indicadores de gestión Resolución de contingencias y excepciones.
- Integración con otros servicios de valor agregado.
- Estadísticas de uso.
- Soporte de operación para entidades integradas.
- Funcionalidades de fiscalización conjunta.
- Business Intelligence. Análisis de información para apoyar a los tomadores de decisiones. (SELA 2010.d).

El Modelo Operacional de la Ventanilla presentó cuatro funcionalidades principales:

- **Módulo de Trámites de Comercio Exterior:** Módulo de entrada a los trámites para importadores y exportadores
- **Módulo de Consultas y Auditoría:** Permitirá realizar consultas y auditoría sobre los trámites realizados, tanto a nivel agregado como de detalle, orientado a los organismos reguladores.
- **Módulo de Intercambio de Información:** Permitirá la interacción e intercambio de servicios e información de las distintas entidades
- **Módulo de Control y Administración:** Permitirá administrar y gestionar la plataforma del Portal. Acceden a este módulo el Operador y el Regulador que supervisará el contrato de operación. (SELA 2010.d).

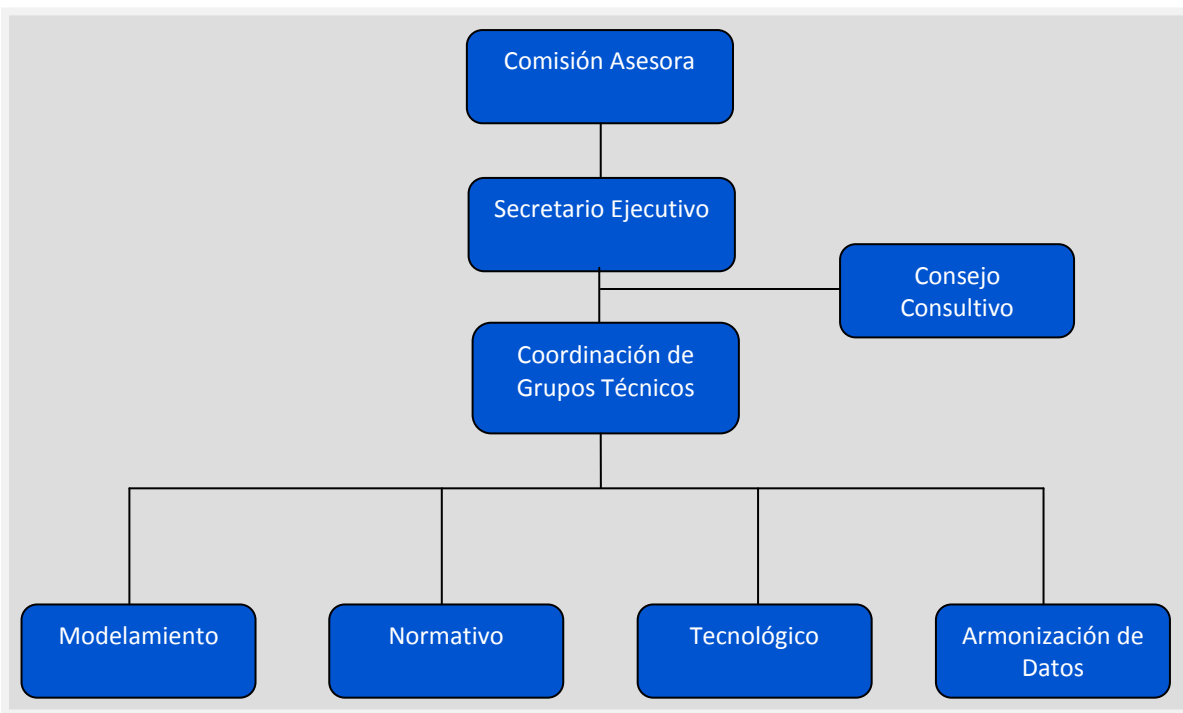
2.4.2 La VUCE en la actualidad

El Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), es el paso siguiente en la concreción de los esfuerzos que ha estado haciendo el país tendiente a la simplificación y la automatización de los procesos de comercio exterior. En la actualidad se cuenta con una página web³⁴ como sitio oficial que recopila toda la información de interés en relación al proyecto.

Mediante Decreto Supremo N° 1049, con fecha 05 de noviembre de 2010, del Ministerio de Hacienda, ha creado una **Comisión Asesora del Presidente de la República**, conformada por el Subsecretario de Hacienda quien la preside, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Pesca, el Subsecretario de Salud Pública y el Subsecretario de Agricultura, con la salvedad de poder invitar y convocar a cualquier persona que considere adecuado del ámbito político, social, científico y académico. La cual se encuentra conformada de la siguiente manera:

³⁴ Sitio web: www.sicexchile.cl

Cuadro No.12. Comisión Asesora Presidencial



Fuente: Página web www.sicexchile.cl

Esta Comisión Presidencial es necesaria, para la coordinación y unificación de criterios, que promueva la implementación del sistema y brinde una señal de eficiencia y modernización del Estado, entre algunas medidas importantes para la implementación del sistema, tenemos:

- i. Integrar a todas las autoridades para subsanar conflictos de competencia y atribuciones.
- ii. Una Secretaría Ejecutiva que lidere el proyecto.
- iii. Grupos técnicos que modelen la información y diseñen el modelo.
- iv. Consejo consultivo para interactuar periódicamente con el sector privado respecto de los avances. (SELA 2010.e).

El segundo punto logró concretarse, cuando se nombra un **Secretario Ejecutivo** mediante la Resolución Exenta N° 1404 del 11/11/2010, del Ministerio de Hacienda.

En relación al tercer punto, la comisión cuenta con **cuatro grupos técnicos**, los cuales cumplen con las siguientes funciones:

Cuadro No.13. Funciones de Grupos Técnicos Comisión SICEX

Modelamiento	Normativo	Armonización de datos	Tecnológico
Realizar el levantamiento de los procesos operacionales actuales que llevan a cabo las instituciones que participan en el Comercio Exterior.	Realizar levantamiento por tipo de producto: Autorizaciones/certificados, procedimientos, norma jurídica, para el certificado y para el procedimiento, tarifas y plazos	Definir reglas básicas para la identificación de códigos de productos y códigos de certificados/autorizaciones. Elaborar la matriz de datos elementales para SICEX, en base a estándares internacionales como el modelo de datos OMA.	Elaborar el diagnóstico respecto del desarrollo informático actual de cada servicio, determinando las brechas e identificando los requerimientos para su integración a SICEX.
Modelar a nivel macro, los procesos de exportaciones, Importaciones y Tránsito, para su implementación en SICEX, identificando los actores, documentos, modelo de datos requerido y su interoperabilidad con las Instituciones del Estado.	Definir el marco legal que ampare el SICEX, para lo cual debe examinar y establecer las bases jurídicas para la implementación del SICEX. Examen exhaustivo de la legislación, reglamentos y decretos para garantizar que el funcionamiento de SICEX cumpla con las normas nacionales (e internacionales) y la ley para identificar las "lagunas" que puedan existir, así como el método para hacerles frente.	Elaboración del Glosario Técnico de Comercio Exterior estandarizado. Homogenización de la semántica de Comercio Exterior entre las agencias que participan en el proceso, definiendo el Diccionario de Datos para SICEX.	Preparación Términos de Referencia para la o las licitaciones que se requieran para la implementación y puesta en marcha del proyecto. Definición arquitectura tecnológica de SICEX, identificando los Casos de Uso de funcionalidades transversales del Sistema.
Determinar los datos elementales a considerar en el registro único de comercio exterior.	Proponer y establecer la estructura organizacional para el establecimiento y operación de SICEX.		Actuar como contraparte técnica de los proyectos tecnológicos que se realicen en las instituciones públicas, para su integración con SICEX.

Fuente: SICEX Chile

Además de sus funciones, estos grupos tienen la responsabilidad de:

- Planificar, dirigir, supervisar, coordinar y evaluar la realización y desarrollo de todas las tareas del Proyecto tanto en el área técnica como tecnológica.
- Establecer objetivos operativos claros para los equipos y determinar los plazos en que se deben alcanzar, realizando el correspondiente seguimiento del desarrollo del proyecto y corrigiendo cualquier desviación que se produzca.
- Preparar la documentación operacional, técnica, administrativa y financiera del proyecto, entre otros: planes operativos, informes, presupuestos, expedientes de licitación, órdenes de pago, etc. para visto bueno del Secretario Ejecutivo.

- Apoyar la coordinación entre los servicios públicos para la realización de las distintas tareas de los grupos técnicos.
- Coordinar reuniones de trabajo para recoger los requerimientos y necesidades del sector privado relacionado con SICEX.

En concordancia con los objetivos el SICEX, enfoca sus esfuerzos en mejorar los tiempos de despacho que se dividen en cuatro tramos:

- Tramo 1: Tiempo de preparar documentación.
- Tramo 2: Declaración Aduana y Controles Técnicos
- Tramo 3: Manejo de carga en puerto y terminales
- Tramo 4: Transporte interno y manipulación

El impacto del SICEX se enfoca en el Tramo 1 y 2, con el fin de aumentar el intercambio comercial del país y generar las condiciones favorables para la inserción de las PYMES en el comercio internacional, junto con el logro de beneficios para los usuarios respecto a mejorar y eliminar documentos anexos del trámite, eliminar tiempos muertos entre trámites, reducir los tiempos de respuesta, tener acceso las 24 horas los 365 días del año, trazabilidad en el trámite y reducción de costos administrativos asociados a la tramitación tales como intermediarios, papelería, desplazamientos entre otros. (SELA 2010.e).

Su desarrollo se encuentra entre el 2012 y 2014, distribuido de la siguiente forma:

- 2012 SICEX Exportaciones (Seis primeros meses como plan piloto).
 - 2013 SICEX Importaciones (Seis primeros meses como plan piloto).
 - 2014 SICEX Tránsito (Seis primeros meses como plan piloto).
- (SELA 2010.e).

De ésta manera los objetivos que plantea el Sistema Integrado de Comercio Exterior SICEX, tenemos:

- Facilitar el comercio exterior.
 - Reducir los costos.
 - Reducir los tiempos de embarque y desembarque.
 - Aprovechar mejor los beneficios de los TLC.
 - Mejorar la eficiencia y transparencia administrativa de la gestión de las operaciones de comercio exterior.
 - Eficientar la fiscalización de las operaciones de comercio exterior.
- (SELA 2010.e).

Dichos objetivos permitirán cumplir con las metas que se plantea el país, en relación al manejo de 4 documentos y una duración de 11 días, tanto para el proceso de exportación como de importación, las cuales podemos observar en el siguiente cuadro:

Cuadro No.14. Meta en Chile, una vez implementado el SICEX

Variable	Actualmente						Meta Chile	
	Chile		OCDE*		Rango Mundial (máx./min)			
	Exp**	Imp***	Exp**	Imp***	Exp**	Imp***	Exp**	Imp***
Documentos	6	7	4.4	4.9	2-17		4	
Tiempos	21		11		5-101		11	

Fuente: (SELA 2010.e).

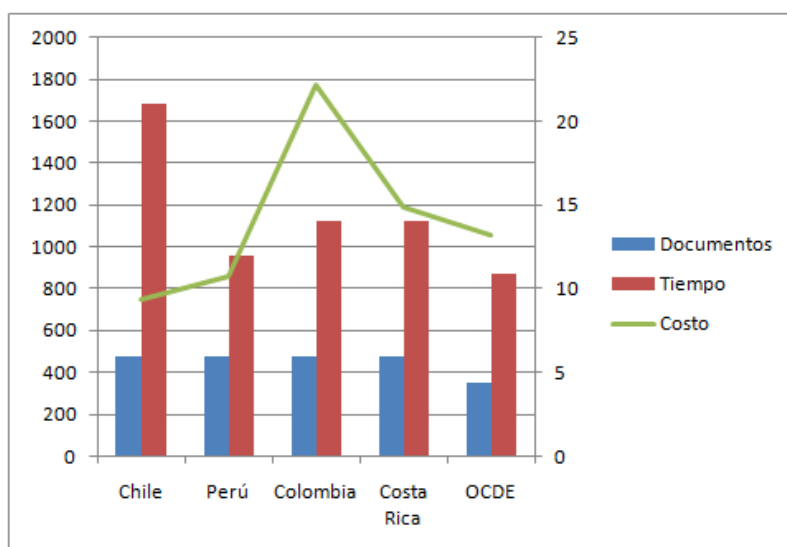
*Promedio de los países miembros de la OCDE

** Exportaciones

*** Importaciones

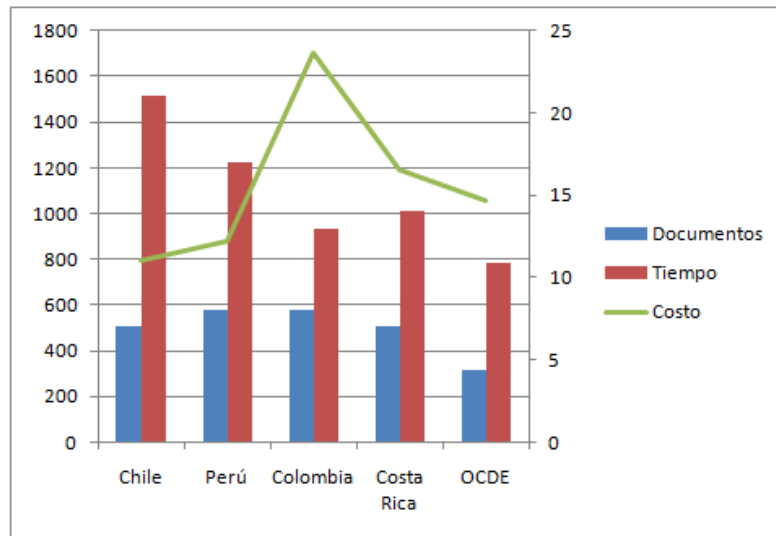
En los siguientes gráficos se puede comparar el promedio en “Tiempo”, para las exportaciones e importaciones en Chile, el cual es relativamente alto, en comparación con Perú, Colombia y Costa Rica, los cuales ya cuentan con una ventanilla única, que a su vez tienen un promedio más cercano a los de los países de la OCDE.

Gráfico No.12. Promedio de Exportación según los indicadores del Doing Business



Fuente: Doing Business. Banco Mundial

Gráfico No.13. Promedio de Importación según los indicadores del Doing Business



Fuente: Doing Business. Banco Mundial

Por su parte, en el ámbito de la fiscalización también se han planteado algunas metas como las siguientes:

- Información única e integrada entre servicios, reduce riesgos de alteración de visaciones previas (falsificaciones).
- Mejorar los niveles de seguridad del proceso.
- Mejora la trazabilidad de la operación y permite la intervención de operaciones peligrosas en un menor tiempo.
- El uso de técnicas de gestión de riesgo debe mejorar la asertividad de las fiscalizaciones.
- Intervención única y coordinada de las acciones de fiscalización entre servicios. (SELA 2010.e).

Algunos riesgos con los que se cuenta son:

- Inadecuada organización.
- Demora en la conformación de equipos.
- Demora en los procesos de licitación.
- Inestabilidad de equipos de trabajo.
- Resistencia al cambio.
- Error en estimaciones realizadas. (SELA 2010.e).

Debido a los riesgos identificados, fue necesario contar con algunas medidas de control:

- Dictación decreto supremo.
 - Plazos de entrega de información.
 - Metas concretas.
 - Profesionales competentes comprometidos con la misión.
 - Establecimiento de incentivos institucionales (PMG).
 - Exhaustiva recolección de información pertinente.
- (SELA 2010.e).

El proyecto estará parcialmente financiado por un préstamo de US\$7 millones aprobado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El costo total del programa es de casi US\$11 millones de dólares, de los cuales US\$7 millones y medio (69%) será financiado a través del Sector de Integración y Comercio del BID, más US\$3 millones serán financiados con aporte local. (BID 2011).

2.4.3 Aspectos Pendientes

Una vez implementado el SICEX, le corresponde al país elaborar los aspectos pendientes en relación a una integración regional, trascender las normas y estándares a través de la adaptación de los marcos legislativos que den confianza a las transacciones electrónicas. (SELA 2010.f).

Asimismo es importante promover el diseño de políticas nacionales que estimulen la evolución del SICEX, con el fin de generar las condiciones técnicas necesarias para la armonización, interoperabilidad y la interactividad entre todos aquellos países que cuenten con la ventanilla única.

CAPÍTULO III Análisis de la implementación del SICEX en Chile, diagnóstico integrado desde los actores relevantes.

En el presente capítulo se pretende completar el proceso de obtención de información de los capítulos anteriores, mediante la aplicación de entrevistas semi-estructuradas con preguntas abiertas a los principales actores relevantes que participan en la etapa de preparación del Proyecto SICEX en Chile. Los actores seleccionados fueron considerados los apropiados para los fines de la presente investigación, los cuales tienen una relación más directa con el proceso que involucra el Sistema Integrado de Comercio Exterior.

De acuerdo a lo anterior, el análisis se realiza mediante la percepción, opinión y experiencia de los actores relevantes seleccionados y las dimensiones del estudio, tomando en cuenta el contexto y conceptualización descrito en los dos primeros capítulos.

3.1. Identificación de los “stakeholders” o actores relevantes

Se realizó una selección de cinco actores relevantes, que forman parte del proceso de implementación del SICEX, entre los cuales tenemos el Servicio Nacional de Aduanas, Ministerio de Hacienda, Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y la Cámara de Agentes de Aduana.

Cuadro No.15. Actores Principales o “Steakholders”

Actor	SICEX- Aduanas	SERNAPESCA	SICEX- Hacienda	Sociedad de Fomento Fabril	Asociación de Agentes de Aduana
Nombre	Julieta Toledo Cabrera	María Eugenia Rojas San Martin	Andrea Pinto- Agüero Corominas	Hugo Baierlein	Hernando González
Cargo	Jefe de SICEX- Aduanas	Coordinadora de Grupo Técnico	Directora del SICEX- Hacienda	Gerente Comercio Exterior SOFOFA	Gerente General de la Asociación de Agentes de Aduana
Descripción General	Coordinación del diseño e implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior en Chile	Coordinadora de modelamiento SICEX- SERNAPESCA, además de gestionar con dedicación exclusiva SICEX adentro del servicio.	Directora de la Unidad Ejecutora del Proyecto SICEX en el Ministerio de Hacienda y contacto directo con el Banco Interamericano de Desarrollo	SOFOFA es una federación gremial, sin fines de lucro, que reúne a empresas y gremios vinculados al sector industrial chileno	Corresponde a la Cámara aduanera que es la Asociación Gremial de los agentes de la aduana en Chile

Fuente: Elaboración Propia

3.2 Análisis integrado de los actores relevantes

3.2.1 Primera Dimensión: Institucionalidad

3.2.1.1 Solidez Institucional

Para llevar a cabo los cambios y modificaciones en la manera de hacer las cosas, es necesaria una fuerte institucionalidad con el fin de que se logren solventar los sentimientos de pérdida en algunos actores dentro de la organización, donde se pueden encontrar monopolios muy fuertes.

En Chile, a partir del 2004 se empezó con el proyecto de ventanilla única, sin embargo, este no logró concretarse debido a la falta de apoyo político e impulso -a lo mejor- de “una política de estado más que de gobierno” (Gerente General de la Cámara Aduanera de Chile AG); además de la falta de coordinación entre los servicios. En razón de lo anterior, era necesario un líder con suficiente poder de coordinación y ordenanza, que estableciera

la voluntad para trabajar en conjunto entre los ministerios, deponiendo los intereses particulares y marginando la cultura de independencia que siempre ha existido.

El proyecto de ventanilla única siempre ha representado un anhelo para el sector privado, por lo tanto, una manera de garantizar la permanencia del sistema, es que represente una ventaja, en términos económicos producto de la reducción de costos y tiempo de la operación. Al día de hoy no existe certeza de cuánto va a representar este ahorro, lo que si se estima es que son varios millones de pesos.

Para las pequeñas y medianas empresas que constantemente realizan exportaciones para un mismo producto, este ahorro se podría ver representado en ejecutar los trámites por sus propios medios. Es así como muchas de las modificaciones que puedan realizarse de la gestión pueden ser consideradas como decisiones políticas.

Un error que se percibió en sus inicios, corresponde el haber delegado este proyecto a un departamento de la Aduana, del cual se obtuvo un trabajo técnico que no fue seguido por los demás servicios, debido a que no se sentían pares de este departamento. Asimismo el hecho de que el proyecto estuviera a cargo de una agencia, en este caso la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), generó negación y desentendimiento de las demás entidades pares, de realizar modificaciones en los procedimientos, debido a una falta de supremacía que impedía lograr un acuerdo.

A raíz de esta situación, el Subsecretario de Hacienda y el Presidente retoman el proyecto que en la actualidad se denomina Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), lo que le da un nuevo impulso y percepción de concreción al sector privado, desarrollándose como un proyecto transversal que abarca varias áreas, logrando convencer a las autoridades políticas de que existen dos niveles de gestión, uno que corresponde a la política y otra que abarca el área técnica, esto con el fin de buscar sentar las bases para materializar el mismo, sin embargo, este impulso se ha ido diluyendo con el paso del tiempo.

Desde el punto de vista del Gerente de Comercio Exterior de SOFOFA, se considera que el proyecto SICEX debería estar presidido por el Director de Aduanas, ya que es visto como una secretaría técnica del tema, seguido por los demás subsecretarios, de lo contrario miran difícil que resulte. La Aduana es considerada como un organismo con mucha fuerza en Chile, sin embargo, para evitar estos problemas se nombra una comisión presidencial, firmada por todos los ministros y hace que todos los directores deban ponerse a disposición y orden de la comisión para desarrollar el proyecto SICEX.

El proyecto SICEX es un sistema transversal que involucra una integración de los servicios públicos, relacionado a un tema de interoperabilidad, armonización y conceptualización que es básico para iniciar operaciones, se han dado una serie de reuniones donde se ha logrado avanzar en los puntos señalados. (Coordinadora del equipo técnico en SERNAPESCA).

Sin embargo, es necesario profundizar en los procesos de exportación, importación y tránsito en las áreas marítima, terrestre y aérea, con las personas que se encuentran en la logística de cada proceso, debido a que en Chile al ser un país que presenta tanto acceso al mar, se tiende a desviar la atención solamente al ámbito marítimo, generando problemas cuando se desea abarcar a las otras áreas como la aérea y terrestre.

El contar con un sistema que unifica a los servicios públicos e involucra cambios para hablar un mismo lenguaje, genera cierta expectativa en relación a como se van a afrontar las nuevas funciones. Debido a que existen algunas competencias que son propias de cada servicio, que ha llevado por años a estos organismos a manejar completamente el negocio y tener una relación directa con los usuarios. Con la implementación del SICEX se percibe que esa relación directa servicio-cliente puede perderse. (Coordinadora de Grupo Técnico de SERNAPESCA).

El nivel jerárquico que presenta la comisión, se considera adecuado para obtener la firma de los documentos que den validez política y jerárquica. Los Directores de los Servicios deben rendir cuentas, de los compromisos que están adquiriendo los Subsecretarios a través de un documento, resolución o citación, entonces automáticamente se subió de rango, ya que si este tema continuaba a nivel de Directores de Servicio, los cuales entre ellos son pares y que dependen de ministerios distintos, no había ninguna jerarquía.

Esta decisión presidencial de dejar a nivel de subsecretarios la comisión es clave y muy aplaudida, cuyo nivel no es considerado bajo, sin embargo es el segundo a cargo y puede existir competencia entre ellos, debido a que cada uno tiene su agenda. Ahora bien, se cree se está mejor que antes pero no en el ideal. (Gerente Comercio Exterior de SOFOFA).

Una vez firmado este decreto presidencial por los ministros, al inicio se pretendía incorporar una autoridad por casa uno de los 11 Ministerios y 19 Servicios involucrados en la cadena de comercio exterior, sin embargo, se optó de forma estratégica, por iniciar con un proyecto piloto donde participaran las instituciones con mayor número de transacciones comerciales, que involucra a 4 Subsecretarios y 5 Servicios, además de incorporar al Subsecretario de Relaciones Exteriores, que definitivamente es un Ministerio que influye directamente en el comercio internacional en Chile.

El impulso que había tomado el proyecto en algún momento se fue perdiendo, al día de hoy no hay claridad de quien será el “dominador”, está claro que el Ministerio de Hacienda lo preside, pero no que la información esté fluyendo, se han disminuido las conversaciones entre actores, lo que genera un ambiente de desconfianza y preocupación de que algo está fallando. (Gerente Comercio Exterior de SOFOFA).

Según la opinión de la representante de SERNAPESCA, considera que debiera existir un grupo más amplio, debido a que a lo interno de los servicios existe una diversidad de áreas

que trabajan distinto, por lo tanto podría ser provechoso una derivada que considere los Jefes de Servicio y por consiguiente más directo en temas de inocuidad³⁵ alimentaria.

Las funciones que debe contener el organismo que administre el SICEX, deben ser de carácter coordinadoras, debido a que esta plataforma va a implementar y definir los trámites de los servicios públicos de comercio exterior en Chile. Para la primera etapa de la implementación, se está pensando en que la operatoria del sistema sea externalizada por una empresa, que deberá definir los procedimientos de contingencia que existan, con sus debidos protocolos, para la estandarización de datos, documentos, trámites y procedimientos.

Posteriormente, esta operatoria debería ser asumida por un organismo gubernamental, pensado en aquella que requiera la menor cantidad de modificaciones legales y que a su vez tenga la mayor cantidad de amparo legal para implementar el sistema, visualizándose la Aduana como una entidad que al día de hoy concentra todas aquellas transacciones que tienen que ver con comercio exterior y maneja muy bien lo que se refiere a la administración del negocio.

Sin embargo según nos indica la Jefa Depto. SICEX – Aduanas,

“al ser un proyecto que concibe un gran nivel de autonomía, de automatización, una vez implementado, su operación se da a través de una plataforma electrónica, por lo que da lo mismo un poco donde este localizado, ahora nosotros en el caso de Aduana, tenemos la Dirección Nacional en Valparaíso y dado que acá están las áreas estratégicas del servicio, nosotros pretendemos que este acá, pero las autoridades políticas quieren esto en Santiago, entonces en esas definiciones estamos, pero yo creo que en el caso de Chile debe estar donde están los centros de decisiones de los servicios públicos que van a formar parte de esto y además donde está la autoridad política y administrativa que es quien va a definir quien ve en este caso, ponte tu los aspectos presupuestarios y todo el tema de los distintos proyectos que están relacionados a estos y que se necesitan implementar para poder que la plataforma opere bien.”

En la actualidad, según lo indicado por el Departamento Informático el recurso tecnológico con el que cuenta este organismo no es suficiente, para hacerse cargo de un sistema de este tipo, por lo tanto, una de las decisiones en relación a la infraestructura, hardware y todo lo relacionado a esto, no va a operar en la Aduana, sino que se va a subcontratar un servicio de desarrollo de software, durante los 36 meses que dura la implementación del SICEX, además añade la Directora de SICEX del Ministerio de Hacienda.

³⁵ Inocuidad Alimentaria, engloba acciones encaminadas a garantizar la máxima seguridad posible de los alimentos, considera políticas y actividades que persiguen dicho fin que abarque toda la cadena alimenticia, desde la producción al consumo. (OMS 2011).

“...quizás conviene más externalizar, por el nivel de obsolescencia que tienen las maquinarias y por el expertise que pueda tener otra empresa más especializada, pudiera ser conveniente, pero sí tenemos claro que la parte del negocio tiene que llevarla la entidad que hoy día la maneja, definitivamente...”

Quedan decisiones importantes para el futuro por parte del Gobierno, al externalizar el servicio de desarrollo, una vez finalizado el tiempo de implementación, debe decidirse si se traerá la plataforma tecnológica a un servicio, o debiera seguir operando desde un privado. Por su parte, el recurso humano con el que cuenta la institución es suficiente en términos de competencia pero no en cantidad, según nos indica el Gerente de la Cámara de Agentes de Aduana.

Consecuentemente, la Coordinadora del Grupo Técnico de SERNAPESCA nos indica, que el organismo que está en mente para que administre la VUCE corresponde a la Aduana, ya que se encuentra con Jefaturas altamente profesionalizadas, con una inteligencia emocional muy buena, lo cual es considerada como una habilidad blanda que no la tienen todas las personas, lo que hace que se destaquen de los demás, por otra parte, tienen una cantidad de años trabajando con documentos armonizados, lo que les permite ir adelante, con una legislación que tiene peso.

La falta de recurso humano en los Servicios es considerado como un riesgo, en lo que respecta a horas hombre (HH), debido a que no permite ir a la velocidad que requiere el SICEX, por su parte los recursos tecnológicos tampoco son suficientes no solo para la operativa del SICEX, sino también para responder a otras necesidades como la legislación de seguridad de la información.

Es sabido que el 90% de los trámites que se realizarán a través del SICEX corresponden a 5 o 6 entidades, por lo tanto, es importante priorizar sobre las mismas en dos sentidos primero que se ingresen todos los datos o bases de datos de estas entidades y segundo tener un contacto cercano y fluido con el sector privado, juntar gremios, empresas, con el fin de contar con esa experiencia de tramitología y tomar nota de las observaciones. Según menciona el Gerente de Comercio Exterior de la SOFOFA, se intentó por parte del sector privado crear un comité público-privado presidido por la Confederación de la Producción y el Comercio, cuya secretaría iba a ser la SOFOFA, con el fin de entregar al gobierno su apreciación y trabajo técnico, respecto a cada una de las materias a tratar, sin embargo esto no se concretó.

Según los entrevistados el proyecto se encuentra alineado a varias políticas públicas. La Jefa de SICEX- Aduanas, alinea el proyecto a las políticas públicas de Gobierno Electrónico, Facilitación del Comercio y Modernización del Estado y en el caso de Aduanas se alinea a las políticas de Gestión de Riesgo en Fiscalización.

Por su parte, la Directora del SICEX-Hacienda y la coordinadora del grupo técnico de SERNAPESCA, señalan que uno de los puntos más importante es el tema de la competitividad país, una herramienta de este tipo apunta en el fondo a facilitar los

trámites, agilizar el comercio, mejora sustancialmente el nivel de competitividad, sobre todo para los exportadores en el mercado internacional.

En la actualidad los aranceles han perdido importancia (en Chile se tiene alrededor del 0,8 de arancel promedio efectivo), esto debido a la apertura de mercados y tarifas preferenciales, muy por debajo de lo que tienen respecto de otros países, siendo esta una oportunidad competitiva, respecto de otros productos a nivel mundial. El gran desafío es el tema administrativo, la tramitología de las operaciones, por lo tanto, se ha enfocado a la competitividad de las empresas.

Por otro lado, se considera una herramienta de modernización de servicios públicos, implementar este tipo de proyectos permite a las instituciones ser más eficientes, existen otras experiencias exitosas de instituciones que han logrado implementar herramientas tecnológicas de forma adecuada, entre ellos el Servicio de Impuestos Internos (SII) y el Registro Civil con trámites que pueden ser ejecutados a través de internet y forman parte de una modernización del estado y gobierno electrónico.

El sector privado, no duda en que una de las formas de salir adelante es a través de la competitividad y esto se puede lograr mejorando la gestión, facilitando los negocios, procedimientos estandarizados y datos homogenizados, siendo una decisión totalmente racional como una de las materias que había que priorizar e incluir en las agendas.

Sin embargo, se percibe una autoridad gubernamental poco fuerte, con definición y plazos claros y al considerarse un tema tan complejo, hay que ir por paso, pero esos pasos hoy día no se están dando, se inició como un “avión” al principio de este gobierno y después cuando se visualizó y diagnosticó como un tema complejo, se fue perdiendo fuerza y nunca más se tocó el tema. Al día de hoy, se cree que no es prioridad política, sobretodo en un gobierno que ha enfrentado otros temas conflictivos (estudiantes, energía entre otros) que hacen que no se encuentre dentro de las prioridades en la agenda, a pesar de que se conoce que se encuentra dentro de los temas pendientes de modernización del estado para el área de comercio exterior. (Gerente Comercio Exterior SOFOFA).

Por su parte, el Gerente de la Cámara de Agentes de Aduana, enfoca su atención en la generación de otras políticas públicas en las áreas de fiscalización por ejemplo en relación a sus competencias, en el área normativa, donde nos indica *“hoy día existen los Certificados de destinación aduanera, de acuerdo a la ley el Servicio de Salud tiene 72 horas para emitir un certificado de destinación aduanera, 72 horas en la dinámica del comercio exterior de hoy día es una eternidad, el cual debería tener validez en todas las aduanas del país, sin embargo las autoridades de salud se encuentran organizados territorialmente y los secretarios territoriales ministeriales tienen jurisdicción sobre su área geográfica, lo que genera más costos y demoras”*.

3.2.1.2 Coordinación entre los diferentes actores

En la actualidad existe un consenso de los actores que se encuentran participando y los servicios que están liderando y definiendo lo que se va a hacer estos son el Ministerio de Hacienda, la Aduana, el Ministerio de Salud Pública, Servicio Nacional de Pesca, Servicio Agrícola Ganadero y Cochilco, que corresponde a los cinco servicios más importantes y con mayor representación comercial en Chile. En el ámbito privado están participando las Asociaciones de Agentes de Aduana y en este momento se está conformando un comité consultivo a través de la Universidad Católica de Valparaíso, que pretende gestionar toda la coordinación para citar diferentes actores, tales como los operadores logísticos, los armadores (que son la Cámara Marítima que conglojera todo lo que son transportes marítimos en Chile), los Courier, los Agentes de Aduanas y dos o tres instituciones que agrupan a los principales exportadores de Chile. Además de los anteriores se mencionan los importadores, almacenistas, las empresas de mudanza.

El Gerente de la Cámara de Agentes de Aduana, considera que su posición estratégica dentro de la cadena es fundamental, ya que es el que coordina a los transportistas, operadores logísticos, exportadores, importadores, más que todo de manera participativa debido a que el sistema se encuentra bastante armado y se cuenta con los modelos operacionales y tecnológicos, además añade como experiencia personal sobre la precaución que debe existir en tecnologizar procesos porque *“los profesionales informáticos son muy dados a generar una solución de acuerdo a su concepción del negocio y después se genera todo un proceso de acomodo del negocio a la tecnología”*. Donde se visualiza la interoperación de otros proyectos como son las carpetas electrónicas con el SICEX.

También se está pensando trabajar con el Servicio de Impuestos Internos, que tiene herramientas asociadas al comercio exterior, pero como links, no para interoperar aún; el Registro Civil, para la liquidación de los datos que se están registrando en el sistema y una vez implementado el área de importaciones, lograr una interoperación para el ingreso de vehículos para generar las autorizaciones de circulación.

Algunos de los lineamientos que considera no estar claros al día de hoy, corresponde al cobro o no cobro de una tarifa, en algún momento se le realizó la consulta al sector privado argumentando no estar de acuerdo pero tampoco en desacuerdo, básicamente porque consideran que los beneficios son mayores a los costos, sin embargo consideran que detrás de la tarifa que se proponga debe haber un fundamento técnico que considere las razones que la definen en cantidad y tiempo.

Otro elemento a considerar, es que Chile al ser un país que contiene bastantes acuerdos comerciales, podría potenciarse más la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de lograr negociar acuerdos de comunicación electrónica como mensajes, certificaciones, mensajería aduanera entre otros y estos puedan ser incluidos dentro de los textos que se firman.

La reacción de los actores para la implementación del sistema no es cuestionable en relación a su importancia, tanto en el sector público como privado, asimismo se piensa que estas iniciativas son necesarias, sobre todo en el ámbito del Comercio Exterior. Sin embargo, la Jefa de SICEX-Aduanas nos indica que *“han existido cosas adicionales que han generado problemas políticos en el proyecto y entre esos el Gobierno a través del Ministerio de Economía, lanzo una iniciativa que se llama Agenda Competitiva que ha causado muchos problemas, porque incorporaron ahí algunas medidas de SICEX, entonces los actores que se veían perjudicados, trataron de parar el SICEX porque lo relacionaron con este, pero hablando de forma directa con los actores al final se ha logrado separar lo que es SICEX de esas medidas de gobierno”*.

Este proyecto en su oportunidad ocasionó disconformidad en los intereses de ciertos sectores, que resintieron la falta de participación, generando molestias que llevó a incentivar paros nacionales, por parte de todas las Aduanas y la Asociación de Funcionarios de la Aduana tiene un gran peso en Chile, -considerado un poco más político que técnico-, según opinión del Gerente de Comercio Exterior de la SOFOFA.

Otra característica importante es la falta de credibilidad, debido al tiempo, -alrededor de 7 años- que ha transcurrido sin obtenerse resultados sustanciales, lo que ha generado un trabajo de reconstrucción incremental. Los actores que presentan mayor temor corresponde a los Agentes de Aduana, que piensan que sus labores pueden ser desplazadas, sin embargo, la autoridad les ha indicado de la importancia de sus servicios dentro de la cadena y no se está pensando en prescindir de sus funciones.

Otro tema que tiende a confundir es asociar la agilización comercial con la no fiscalización, generando cierto grado de resistencia por parte de los funcionarios de Aduana, para solventar esta situación se ha conversado constantemente con los mismos, con el fin de explicar que el SICEX no reemplaza la fiscalización, sino por el contrario la mejora, debido al manejo oportuno y de buena calidad de los datos, los cuales debiera resultar en una fiscalización mucho más eficiente.

Un factor relevante que se extrae de la experiencia de los consultores internacionales, es el trabajo que debe realizarse con las personas que operarán el sistema, debido a que este no representará ningún aporte importante si las personas que deben manejarlo no saben o quieren hacerlo, deben tener voluntad para ser partícipes y formar parte del proyecto, de lo anterior la autoridad ha percibido cierto rechazo y manifestación pública, sobre todo en los puertos más importantes que son Valparaíso y San Antonio, siendo parte de las medidas adoptadas el iniciar toda una etapa de socialización y sensibilización del proyecto, con el fin de minimizar esos temores.

La cultura del papel es otro aspecto a considerar, debido a que existe una gran cantidad de personas que tienen muchos años de trabajar en un sistema manual y ahora tendrán que desplazarse a un sistema tecnológico.

Por su parte, otra percepción recopilada corresponde a la tendencia de mezclar las competencias de los diferentes actores que participan en la cadena del comercio exterior. Por ejemplo tal y como se menciona anteriormente se encuentran los Agentes de Aduana que se presenta como un grupo que defiende la actividad, más que la competencia, que argumenta *“si otras personas o grupos desean ser Agentes de Aduanas deben cumplir con todos los requisitos y restricciones que impone la Ley”*, además de manifestar su poco interés en que cambien las reglas del juego en relación a sus funciones (Gerente General de la Asociación de Agentes de Aduana), también agrega que desde el año 79 fueron creados producto de la apertura de mercados y el crecimiento en los intercambios comerciales producidos en Chile, como antes pre fiscalizadores de ayuda al Servicio Nacional de Aduanas (denominados auxiliares públicos de las aduanas), situación definida al final de los setenta, siendo en aquel momento 60 agentes de aduanas con 1.200 empleados, hoy en día son 270 con 6.500 empleados, dando soporte a ese crecimiento en el comercio exterior chileno y llevando a miles de personas a dedicarse a esta actividad, con todas las restricciones que implica.

Por otra parte, la coordinadora del grupo técnico de SERNAPESCA, menciona que de existir alguna obstrucción en la implementación del SICEX, podría ser por errores operativos o logísticos ocasionados por las mismas personas que forman parte de todo este proceso de implementación.

En relación a las posibles alianzas que puedan existir entre los actores, la percepción de los entrevistados la no existencia formal de estas, más bien se conciben mecanismos de carácter informal relacionado a reuniones o conversaciones ocasionales y oportunas, percibiéndose mucho celo entre instituciones y asociaciones.

3.2.1.3 Voluntad de Actores

Se han detectado mecanismos tanto formales como informales a partir de los cuales se refleja el compromiso de los actores. Desde el punto de vista de los acuerdos formales se encuentra el Decreto Presidencial, que forma la comisión asesora firmado por los ministros en su gestión y como efecto dominó hacia los niveles siguientes dentro de la organización donde se manifiesta la voluntad expresa de participar, con igual nivel de esfuerzo y voluntad. De esta manera el Subsecretario de Hacienda pide a cada uno de los Servicios se nombre un encargado en cada una de las áreas técnicas de desarrollo del SICEX, junto a un representante oficial, quien sería el punto de contacto, de lo cual en el caso de SERNAPESCA se dio respuesta a estos requerimientos a través de oficio, lo que convirtió formalmente un compromiso de tiempo, que se ha transformado en el desarrollo de “mesas de trabajo” constantes.

También se ejecutaron 3 reuniones entre la SOFOFA y el Ministerio de Hacienda, donde se plantearon los aspectos técnicos, pasos a seguir, tiempos. Luego se incorporó al sector privado sectorial, para tratar los mismos temas, con el fin de dar a conocer el trabajo preliminar realizado, surgiendo muchas dudas e indicando por parte de las autoridades

del gobierno, que más adelante se iba a abrir el espacio para las observaciones y comentarios. Sin embargo, cuando se quiso hacer la difusión a nivel nacional esta no tuvo efecto ya que las bases de la licitación estaban casi listas.

La intención de quien iba a presidir por parte del sector privado la comisión, también generó estrategias para que las decisiones no se volvieran políticas sino más técnicas, neutras y objetivas, con el único objetivo de favorecer a las PYMES.

Por su parte el Gerente de la Cámara de Agentes de Aduana indica que desde el punto de vista formal *“esto va a demandar la modificación de algunos procesos en los cuales nos tenemos que comprometer todos, nosotros como cámara de aduanas estamos muy comprometidos con el tema”*. Asimismo, menciona que la Aduana solo tiene una capacidad total del 4% para fiscalizar, por tanto las intenciones de participar en el despacho aduanero de otras entidades representa un “negocio”, disminuyendo el papel pre-fiscalizador del Agente de Aduanas como ministro de fe, el cual tiene certeza jurídica y como objetivo cautelar los intereses de sus clientes y tributos fiscales, situación que no ocurre con otros organismos que presentan objetivos más en la línea de la eficiencia o rapidez, en una relación directa con el cliente.

Dentro de los acuerdos informales, se presentan los constantes comunicados del sector privado para mostrar el interés por participar, en la espera siempre de que las autoridades convoquen, informen o inviten para participar, a lo cual la autoridad piensa crear un comité consultivo para su incorporación. Esta situación ha generado mecanismos informales de transmisión de la información, generando diversas reacciones y efectos sobre los actores privados, lo cual puede transformarse en un problema, más que en una solución, por tal motivo la empresa privada propuso crear el comité consultivo para difundir el proyecto a nivel nacional, con una participación abierta, de las cuales se iba a filtrar la información más valiosa, que fuera insumo para las decisiones de la autoridad.

El Gerente General de SOFOFA, nos menciona la intención de acercamiento del sector privado con el gobierno, debido a su papel fundamental en la retroalimentación y experiencia en identificar donde se encuentran los “cuellos de botella”, pudiendo en realidad no criticar, sino mas bien tener una intención más de mejorar, sin embargo esa posibilidad no existe aún. Creando así una impresión de no participación, más aun cuando ya se licitó, a pesar de esto, no se han querido manifestar, ya que consideran de que la autoridad está muy complicada con el tema, que hay temas serios por resolver como el papel que cumplirán los Agentes de Aduana y tal vez pueden ser decisiones políticas y no es el momento para decidir temas que son de política por la existencia actualmente de un gobierno débil.

Uno de los elementos más importantes para el desarrollo dentro de los servicios públicos corresponde el designar a un funcionario única y exclusivamente para realizar las labores del SICEX. (Coordinadora de Grupo Técnico de SERNAPESCA).

Los incentivos se generan al tener un sistema que responde fundamentalmente a la eficiencia en términos de tiempo y costos, sin embargo ese costo también podría convertirse en un desincentivo en el sentido de que el desarrollo informático puede implicar algún tipo de inversiones, por ejemplo que el software demande cierto tipo de equipos con ciertas capacidades, que cada equipo tenga la obligación de tener asociado un scanner, que dada la tecnología de transmisión de datos que se va a utilizar, solamente se pueda usar un software específico de Windows vista en adelante, implicando que muchos actores deban pagar nuevas licencias y eso son inversiones, considerando que la gran parte de los agentes de aduana son PYMES y más de 1.500 exportadores son PYMES, entonces si yo les obligo a hacer inversiones tecnológicas, por mucha retribución para ellos en el mediano plazo, en el corto plazo los obligo a hacer una inversión considerable.

La situación de las PYMES lleva a pensar en algún plan de contingencia en el sentido de que efectivamente no cuenten con la tecnología para entrar al sistema. En algunos casos se puede presentar no solo la posibilidad de que no cuenten con el medio tecnológico sino además con el acceso a la conexión de internet, por lo tanto la manera de abarcar la capacitación para este sector es distinta.

La Aduana percibe que el sistema los posiciona a nivel nacional como una institución que va a liderar todas las definiciones que hay en el ámbito del comercio exterior, al tener la capacidad de poder coordinar a todas estas instituciones públicas, también debe sentar las bases para poder coordinar después con los privados.

Las instituciones gubernamentales en general consideran que el proyecto es bueno y aumenta una conciencia país por parte de los funcionarios públicos, que se han ido desarrollando en los últimos años, también se encuentra el tema financiero debido a que el SICEX les ha permitido desarrollar proyectos que no tenían financiamiento y en la actualidad tanto el BID como el Ministerio de Hacienda, colocó dinero para que ellos pudieran hacer esos desarrollos y poder conectarse con la plataforma del SICEX.

Y por el lado de las empresas portuarias, en simple hecho de tener una Aduana que pueda coordinar con los demás servicios fiscalizadores y que les permite también a ellos tener esa información anticipadamente y coordinar todas las labores portuarias que se realizan, ya es una gran ganancia.

Por su parte los Agentes de Aduana, se encuentran a la espera de ver cuáles van a ser las grandes definiciones, sin dejar de lado el positivismo con que miran la integración y el tipo de servicio que pueden entregar si este se vuelve más eficiente, considerando la evaluación que se está llevando a cabo, de que a través de SICEX puedan reconocerse sus actuaciones ante cualquier servicio público, lo que contribuye a fortalecer lo señalado por el Gerente de la Cámara de Agentes de Aduana, que al día de no compiten por tarifa, sino por servicio.

En la actualidad, los agentes de aduana trabajan en línea debido a que todos los trámites se hacen electrónicamente, pero se piensa por ejemplo en exportadores en el mundo agrícola fundamentalmente, que son los que van a tener que generar la carga, un riesgo es que no tengan el equipamiento tecnológico necesario para poder despachar los documentos a la gente de aduana para que haga las tramitaciones.

En lo que respecta a los exportadores e importadores, solo el hecho de decirles que se van a coordinar los organismos públicos, ya para ellos es un gran beneficio, debido a que es un trabajo que va a mejorar los tiempos, va a eliminar papel, va a ser más segura la tramitación de los documentos, por lo tanto, en ese sentido no hay un cuestionamiento en contra.

Por último desde el punto de vista de la imagen país, hay consenso que el sistema genera un beneficio de imagen, hacer un país más eficiente que desea avanzar, crecer, modernizarse y eso incluye a todos los ciudadanos porque se traduce en oportunidades de negocio y inversión extranjera.

3.2.2 Segunda Dimensión: Normativa

3.2.2.1 Normativa aplicable para la implementación de la VUCE en Chile

El alcance de la norma que establezca el funcionamiento del SICEX, para los entrevistados debería ser única y a nivel nacional, sin embargo, aún no está muy claro que es lo que se va a hacer, lo que si se tiene claro es que no puede ser una modificación muy grande porque no hay tiempo, de esta manera se está revisando todo el amparo legal para fijar un reglamento que sea sostenible en el tiempo, esta labor la lleva a cabo el grupo técnico normativo, que está estudiando toda la legislación que hoy día respalda el proceso actual y además analiza cual debiera ser la institucionalidad que debiera tener SICEX.

Este reglamento sentará las bases del funcionamiento del sistema, ahora una de las cosas que ayuda en Chile es que las personas que trabajan en las instituciones, es ciertamente estable, por lo tanto ante cualquier cambio político se contará con el apoyo técnico para llevar a cabo las definiciones y aprobaciones de acuerdos.

Según nos señala la Coordinadora del Grupo Técnico en SERNAPESCA, la idea no es hacer un marco normativo nuevo, sino mas bien mejorar el existente donde se aclaren ciertas cosas y se revisen las atribuciones de los miembros de la logística, con el fin de tomar las decisiones que realmente simplifican y mejoren la forma de hacer las cosas. Asimismo es importante considerar las atribuciones que tiene cada servicio con la Aduana, en el sentido de que exista transversalidad operativa, por ejemplo que entidad fiscalizadora pueda detener un embarque en caso de detectar alguna irregularidad.

Como complemento se ha revisado la experiencia de otros países y el cuerpo legal que sustenta a la Aduana y las facultades del Director para reglamentar, como una opción para regular los procedimientos que se aplican en el comercio exterior, con base a lo anterior construir un Reglamento para que opere la ventanilla única.

Las regulaciones de los trámites que van a empezar a operar en esta primera etapa del proyecto ya están definidos y se van a ir incorporando por zonas del país (primero la octava región), lo que falta por definir es como van a entrar en funcionamiento, por ejemplo si todos juntos y/o todos los productos, lo que si se ha ido es acotando poco a poco el escenario para la implementación, la idea en partir con algo acotado para después implementarlo más a nivel nacional.

Otro elemento a considerar, corresponde a la base legal que se está dejando hoy día en los acuerdos internacionales, con el fin de tener claridad para el envío de certificaciones electrónicas.

Las modificaciones de Ley en Chile, se realizan ante el Congreso Nacional lo que requiere la presentación del proyecto de Ley que ingresa al Congreso, posteriormente se discute a lo interno pasando por la Cámara Baja, la Cámara Alta y una vez que se aprueba, se promulga. Lo que resulta cualquier modificación de Ley un proceso bastante largo, situación que se está tratando de evitar.

En el caso de SERNAPESCA, cualquier modificación por ejemplo a las atribuciones debe pasar por el visto bueno del Ministerio, posteriormente a la Subsecretaría del Ministerio, luego en el Ministerio firma el Presidente; para finalizar el proyecto en el Congreso, lo que evidencia el procedimiento que conlleva una modificación legal.

Desde el punto de vista del Gerente de la SOFOFA, considera que en definitiva si hay modificaciones importantes de hacer, para lo cual se requiere la voluntad política porque de lo contrario se corre el riesgo que el trabajo técnico y los cambios que se requieren, no pueda ser validado legalmente, sobre todo ante la realidad de un gobierno que no tiene fuerza.

Ahora bien el Gerente de la Cámara de Agentes de Aduana, piensa que las modificaciones son muy pocas, que más que la normativa donde se va a requerir modificaciones sustantivas, reglamentos orgánicos de los servicios fiscalizadores. Ejemplos de una efectiva adecuación a los avances tecnológicos que se presentan en Chile, corresponde al Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería General de la República y en menor medida el Servicio Nacional de Aduanas, no así de otros servicios como el Servicio Nacional de Pesca, el SAG, el Servicio de Salud que manejan inclusive horarios de atención propios, lo cual no concuerda para un país como Chile que es potencia mundial en producción de harina de pescado, de alimentos para pescados, salmones entre otros.

El tipo de normativa, podría ser regulatoria, ya que como se pretende establecer la VUCE en Chile y como están definidos los procedimientos, más bien busca regular las actuaciones de cada una de las instituciones, los plazos, la fiscalización, que cada uno de los servicios tiene sobre los procedimientos que ellos utilizan. Por otra parte también se considera debería ser más fiscalizadora y sancionatoria, donde exista una tipificación de sanciones clara para los que incumplen dentro del sistema.

Sin embargo, el Gerente General de la Asociación de Agentes de Aduana, señala no ser muy partidario de lo sancionatorio, sino más bien de los sistemas regulatorios con sanciones drásticas de tal forma se desincentive el no cumplimiento de la regulación, además nos señala *“si nosotros tenemos un sistema regulatorio con multas muy, pero muy fuertes el sistema funciona, nos guste o no nos guste, especialmente los latinos tenemos que funcionar así”*.

En el caso de los servicios públicos, estos presentan algunas deficiencias sancionatorias en el sentido de presentarse algún incumplimiento la única acción es negar la entrega de una autorización o certificado, lo que genera que las acciones de incumplimiento puedan ser reiterativas, representando un desgaste para las autoridades fiscalizadoras.

Algunas de las barreras que se pueden presentar en el área normativa, es en relación a las atribuciones de los actores, por ejemplo el Agente de Aduanas no presenta las mismas atribuciones legales en todos los servicios, lo cual genera confusión al contar con un sistema que funciona de manera transversal.

3.2.2.2 Nivel de confianza en la interoperabilidad regional

Existe un consenso en la importancia que tiene la interoperabilidad y los beneficios que genera en la facilitación comercial, la fiscalización y como punto único de entrada donde exista la posibilidad de multi-operar con otros servicios de la región, que el país considere conveniente. En Chile se tienen algunas experiencias con Argentina, a nivel mundial existen algunas experiencias en los países Asiáticos.

Lograr interoperar con otros países va a simplificar el comercio exterior a nivel mundial, en el caso de la inocuidad alimentaria, al día de hoy las transmisiones electrónicas se manejan a través de imágenes que se considera, no presentan los niveles de seguridad que si puede tener una interoperabilidad entre ventanillas únicas, como un lugar oficial donde se está encuentra la información del país.

La confianza en los medios electrónicos es alta y con el tiempo se ha ido incrementando, lo cual genera que se vayan incorporando más sistemas y técnicas más seguras por ejemplo envío de mensajes encriptados, logrando interiorizar en las personas que estos mecanismos crean una mejor condición a la que existía anteriormente.

En Chile existen otras herramientas electrónicas que se pueden incorporar al funcionamiento de la VUCE, por ejemplo las facturas electrónicas, la banca, la firma digital, esta última se considera necesaria para resguardar la confidencialidad, y como nos señala la Jefa del SICEX-Aduanas *“Hoy en día con la ventanilla se va a implementar la firma digital y eso le va a dar seguridad al sistema, no se va a implementar para todas las transacciones solamente para aquellas que generan documentos que son de uso público”*.

El proceso de adquisición de la firma digital es rápido y bastante bien, lo emiten la Cámara Nacional de Comercio y la Cámara de Comercio de Santiago, función delegada por el Gobierno y el Ministerio de Economía a estas entidades. La discusión se centra si la firma a utilizar será la firma electrónica simplificada o avanzada, por un tema de costos fundamentalmente. Además se detecta una baja cultura de firma electrónica, donde las personas buscan siempre la firma manual.

En un principio no se había considerado incorporar la firma digital, posteriormente esta decisión se reversó y en la actualidad se están incorporando los cursos de firma digital a los servicios públicos, ya que se considera un requisito indispensable cuando se trata de validar la información, sobre todo para los certificados.

3.2.2.3 Barreras potenciales para el área normativa

Dentro de las barreras normativas que se detectaron a través de las entrevistas, es poder realizar los cambios normativos en los servicios, que involucra colaboración y en algunos casos ceder funciones o competencias por ejemplo la certificación de origen, que vayan acorde con la dinámica actual en el Comercio Exterior.

También preocupa la percepción actual de un “Gobierno Débil” para realizar los cambios que sean necesarios en las entidades o resolver las discusiones actuales, en relación a si el sistema debe ser obligatorio o se debe generar algún cobro por su uso. Según nos indica la Directora de SICEX-Hacienda, bajo su perspectiva es mejor que no sea obligatorio si la gente lo utiliza que sea porque en realidad le genera un beneficio, o por un efecto contagio, porque la herramienta es buena.

3.2.3 Tercera Dimensión: Tecnológico

3.2.3.1 Cambios procedimentales resultado de nuevas tecnologías

En la primera etapa, los documentos que se van a digitalizar a través del SICEX, se encuentra el Documento Único de Salida (DUS), el cual se utiliza en el caso de la Aduana para realizar el trámite de exportación, reexportación y salida temporal; el informe de variación del valor, documento utilizado para confirmar el valor de las mercancías que han salido del país en consignación libre; la autorización para exportar de Sernapesca, Salud Pública y el SAG; en el caso de COCHILCO, que es una institución que controla los

precios a los cuales se transa el cobre y sus subproductos se encuentran coordinados en su operación a través de la Aduana.

La visión al 2014 es que el 95% de los documentos se encuentren digitalizados y el otro 5% sea presencial, hasta llegar al 100%, esa es la meta pero los avances deben ser incrementales. Por otro lado respecto a los operadores privados, -osea todas aquellas compañías que hoy día participan en comercio exterior-, se espera que al menos el 60% opere digitalmente. Todo lo anterior para la etapa de implementación.

A lo que agrega el Gerente de la Asociación de Agentes de Aduanas *“a nuestro juicio deberían ser todos digitalizados, nosotros vamos al no papel esa es la posición nuestra”*.

En la actualidad, se ha incorporado un registro computacional nuevo denominado Registro Único de Comercio Exterior, que lleva a eliminar todos los formularios de ingreso de datos que usaban las instituciones, lo cual ha sido un proceso lento pero al final se logró el consenso, falta incorporar todos aquellos documentos que no sean de los servicios públicos.

Al inicio se pensó que no eran necesarias muchas modificaciones, sin embargo con el paso del tiempo la realidad fue distinta y era casi imposible implementar un sistema con los mismos documentos. El impacto de estas modificaciones va a ser diferente entre servicios, ya que los servicios más afectados son aquellos que utilizan muchos documentos anexos al interior de sus procesos por ejemplo el SAG, no así para aquellos servicios que solo otorgan autorizaciones.

Por parte de SERNAPESCA, se están modificando dos grandes procesos que contemplan muchas áreas, al día de hoy los procesos que se están modificando son los de exportación, que contempla autorizaciones sanitarias, autorizaciones legales y todos los mini procesos que se encuentran detrás.

Uno de los puntos que debe modificarse es la emisión de certificados de origen, los cuales deberían realizarse en un único punto y con validez nacional. Además de los procedimientos relacionados a la validez del producto y las labores fiscalizadoras asociadas a estos por ejemplo la carne.

Otro de los procedimientos mencionados corresponde a la petición de que los agentes de aduanas sean optativos al menos para los exportadores, ya que tema se centra en crear facilidades para este sector, mejorando tiempo y costo.

Ante estos cambios tecnológicos las reacciones de las empresas ha sido paulatino, en la actualidad el 40% de las empresas, que son las que más exportan (viñeras, forestales, mineras, agrícolas), ya tienen sistemas computacionales funcionando y después vienen todas las pequeñas más atrás, que poco a poco se han ido tecnificando, por lo tanto partiendo con el 40%, se tiene alrededor de un 75% de las operaciones de comercio

exterior en línea, el gran tema es fortalecer las pymes, que son las que vienen muy atrás todavía en papel y poca tecnología, pero tenemos un dato que es muy duro y muy triste, el cual es que 398 empresas representan el 93% de nuestras exportaciones y 7.200 el resto, otro dato en contra es que el 50% de las pymes exporta a un solo mercado, lo cual representa un riesgo de permanencia en el mercado internacional. A esta situación la Sociedad de Fomento Fabril, se encuentra analizando la manera en que Chile aproveche las redes de acuerdos comerciales con las que cuenta por un lado fortaleciendo las pymes y por otro atrayendo inversiones.

La experiencia dentro del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), se conforma de varias etapas en un principio no se comprendía mucho que era lo que se iba a realizar y cuál era la función de los grupos técnicos que se habían conformado, después se pasa a una etapa de entender los sistemas y levantar los procesos, lo que lleva descubrir que habían casos de duplicidad de funciones y datos que se piden varias veces, este levantamiento se empieza a confundir con el modelamiento y se da como una mezcla de etapas, hasta que finalmente se limpian los procesos y la gente se encuentra totalmente disponible y con el anhelo de que el sistema realmente funcione. (Coordinadora del Grupo Técnico de SERNAPESCA).

Uno de los puntos que más preocupa es la implementación de sistemas de contingencia cuando SICEX no funcione. Dentro de la experiencia que ha tenido SERNAPESCA, con anterioridad se han presentado situaciones de caída de conexión con la Aduana, lo que generó serios problemas, sobre todo para un país como Chile muy vulnerable a desastres naturales y cortes de energía eléctrica.

En el mundo privado, el proceso de establecer este tipo de innovación es más fácil -sobre todo cuando se realiza un análisis costo beneficio, generando mayor rentabilidad-, rápidamente se mueve; en el mundo público por lo menos en Chile es particularmente más difícil, porque hay muchas personas que se sienten amenazadas con la aparición tecnológica, entonces eso hace los procesos de implementación más lentos.

3.2.3.2 Validez de la información

En relación a los acuerdos que se han tomado un mecanismo para dar validez a estos, es a través de actas formadas por los jefes de las instituciones donde se establecen los lineamientos acordados por ejemplo del Registro Único de Comercio Exterior, estos resguardos tienen como fin ir definiendo hitos entregables y que logrando un compromiso escrito.

En lo que se refiere a la información dentro del sistema se está desarrollando un trabajo con el registro civil, de manera que todos los datos que ingresa una persona o usuario se valide automáticamente con los datos o información que maneja el registro civil, y posteriormente implementar con el Servicio de Impuestos Internos todo lo relacionado a empresas.

Una parte importante es que los documentos y los procesos estén validados por todos los actores, según nos indica el Gerente de la Asociación de Agentes de Aduana *“ya trabajamos los actores que estamos más involucrados, ahora estamos invitando a las cámaras regionales de comercio, para sensibilizar al importador, al exportador, a usar este sistema, pero yo diría que hay un tema de comunicación, de difusión, de procesos, fundamental”*.

Los sistemas integrados en la actualidad, son sistemas que pueden reducir el margen de error en el manejo de la información y eso les da confianza al cliente y al usuario. También con la posibilidad de ir validando los datos en el ingreso, por ejemplo con las direcciones, al ingresar el monto o el volumen de una operación, o cualquier otro dato que pueda ser validado, se corrija al instante para poder seguir con la operación, asimismo si existe una instancia de rectificación debiera mantenerse en el sistema.

La coordinadora del grupo técnico de SERNAPESCA, indica que en un sistema integrado el elemento que más le genera confianza es la transferencia de la información y las validaciones base que puedan generarse de la información que brindan otros servicios, sobretodo en temas aduaneros y tributarios, lo cual da transparencia.

La experiencia que muestra el sector privado con otros sistemas es el mejoramiento en los tiempos, lo cual es visible a través de experiencias internacionales, además se aumenta la seriedad de la información proporcionada, la experiencia muestra mucha adulteración de documentos, con la posibilidad de que las autoridades verifiquen datos en tiempo real a lo que se añade sanciones fuertes, alertas tempranas, aleatorias y algún tipo de mecanismo que permita evaluar que la operación del sistema se está realizando bien, que permita incrementar la imagen de un país que opera más eficientemente pero no más irregular.

3.2.3.3 Barreras potenciales para el área tecnológica

Existen grandes brechas tecnológicas al interior de las instituciones y entre instituciones, lo que representa un alto nivel de riesgo, más aún cuando se está construyendo bajo el supuesto de que hay cosas que van a estar terminadas y si no lo están es un tremendo problema, ahora el beneficio es que en los últimos años han salido algunas tecnologías que permiten reducir esos riesgos, las cuales se han comprado en algunos servicios. Para el sector privado el principal problema pueden ser las PYMES, en dos sentidos por los recursos tecnológicos con los que cuentan y por el cambio de procedimientos por ejemplo hoy en día para el caso de las exportaciones menores a 2.000 dólares la Aduana las digita, sin embargo con la implementación de la VUCE eso se elimina. En relación al resto del sector privado no se prevén problemas de adaptación, ya que siempre que se han generado cambios en los procesos documentales, duran alrededor de 3 o 6 meses para adaptarse.

Otra barrera puede ser en relación al costo asociado a la firma electrónica, más que todo para las PYMES, las cuales no se justifica el uso para el costo que tiene, ya que es la única manera de legalizar o de formalizar o respaldar un documento.

El dejar para una fase posterior la posición de algunos actores, puede representar una barrera sino se inicia un trabajo de estos en la primera fase lo que hizo fue llegar a un consenso de lo que se iba a utilizar, para después valorar los aportes que brinden por ejemplo el sector privado, donde algunos podrían ser materializados en el corto plazo.

Por último, existe una plataforma integrada, denominada la TISEE que es un canal de comunicación, implementada para que los distintos servicios se comunicaran mediante un solo bus y por ahí se traspasara la información. Para algunos servicios eso ha sido una barrera, porque implica una serie de tramitaciones de convenios y poner un paso más entre lo que es SICEX y la entidad, porque tendrían que implementar esta herramienta antes de poder operar con SICEX, entonces lo que se hizo como medida fue adaptarlo de forma opcional, de manera que el servicio decida si quiere adherirse al TISEE, o bien, se comunica directo con SICEX y no a través de TISEE.

3.2.4 Cuarta Dimensión: Gestión del Cambio

3.2.4.1 Reacción y adaptación del sector público a los cambios tecnológicos

Uno de los principales problemas que se presentan ante los cambios tecnológicos que se presentan en el sector público es a lo interno de las instituciones, en el sentido de comprender las razones por las cuales deben coordinarse y una forma de lograrlo fue a través del apoyo político, dato que fue corroborado a través de la experiencia recopilada en otros países por ejemplo Colombia y la experiencia chilena con otros proyectos tecnológicos, además de dar un enfoque al SICEX de menos a más, iniciando con un proyecto piloto, en una primera fase las exportaciones, luego las importaciones incorporando los cambios de poco a poco y no todo de una sola vez.

La falta de madurez, la falta de visión holística y evaluación forma parte de uno de los puntos más relevantes que no se consideraron en el pasado, lo que generó que se crearan procesos o sistemas que definitivamente no tenían esa mirada, presentando poca flexibilidad.

Desde el punto de vista del entrevistado que representa al sector privado, la adaptación tecnológica del sector público, ha sido muy lenta y dura, a pesar de que el gobierno apunta mucho hacia la innovación tecnológica, identificando dos factores relevantes, primero uno enfocado hacia la capacidad de recurso tecnológico, ya que se entregan las tareas pero no el recurso y el segundo es la resistencia natural de las personas, que en Chile se pueden ubicar en tres niveles, uno que son las personas que se sienten muy estables, cómodas y conocen bien el proceso, son autoridades con cierto grado de poder de decisión, por lo tanto las modificaciones no son de su agrado; otro grupo que son

personas más inestables en el sentido de si los cambios son convenientes o no y el último nivel que es que llega con todo el impulso tecnológico.

Dentro de las soluciones para poder minimizar los problemas planteados se encuentra la opción de contratar los servicios de una empresa consultora, especialista en estrategias de gestión del cambio, con el fin de poder capacitar a las personas. Al día de hoy, se han realizado otras actividades a lo interno de las instituciones, a través de un proceso de selección de personas con ciertas características que participan en talleres para interiorizar el rol que ocupan ante los nuevos lineamientos, con el fin de que puedan transmitirlo a sus colegas; junto con la incorporación de todo un componente en el proyecto, que incluye lo relacionado a la difusión y capacitación para la adaptación al sistema del sector público y privado.

Además, el año pasado se contó con la presencia de personas de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y de las Naciones Unidas (ONU), para lo cual se convocó a lo que se consideraron los actores relevantes en la primera etapa y se desarrolló un curso de 5 días, con el fin de clarificar el concepto de estandarización y la forma en que se puede lograr con éxito. Se ha recomendado por parte de los invitados que las personas involucradas debían estar completamente convencidas del proyecto.

En lo que respecta a la identificación y documentación de lecciones aprendidas, no existe una cultura de generar una retroalimentación del conocimiento tácito y convertirlo en explícito de las experiencias pasadas.

En Chile, el cumplimiento de metas y objetivos de otros proyectos puede generar una base importante para no cometer los mismos errores, entre las percepciones que se obtuvieron, se encuentra la experiencia en la Aduana, con proyectos como el SIDORA que no fueron exitosos, lo que generó incorporar medidas de gestión de proyectos, por ejemplo herramientas del PMO³⁶ sobre todo en lo que es control, plan de proyectos. Siendo el SICEX un proyecto donde se han incorporado temas como de actas, firma de acuerdo, seguimiento, estructuración para gestionar los cambios, entre otros.

Se han venido desarrollado otros proyectos como, la carpeta electrónica, el operador económico autorizado donde la experiencia para lograr su concreción se vincula a cambios jerárquicos a nivel de directores dentro de las organizaciones que los preside.

Por su parte, la experiencia con otras iniciativas como el “Exportador Económico Autorizado” crean una sensación de falta de concreción por voluntad política, asimismo existe falta de confianza por ejemplo en que el documento único de salida que se crea sea realmente un documento único de salida.

³⁶³⁶ Project Management Office

La experiencia para el Ministerio de Hacienda es distinta ya que nunca han contado con proyectos con esas características, por lo menos dentro de su área, nos indica la Directora de SICEX-Hacienda, ya que las funciones están más enfocadas a delinear y traspasar los proyectos para su ejecución, como política del Ministerio de Hacienda.

Otra de las características que han presentado los proyectos en su planteamiento individual, para resolver un problema específico, por lo tanto hoy día el país cuenta con una amplia diversidad de sistemas que no operan o que no se integran entre sí.

Dentro de las oposiciones al proyecto, en un principio se tenía a los funcionarios de Aduanas con alta desconfianza debido al manejo político que percibía del tema, hoy en día la Asociación de Funcionarios de Aduanas (ANFACH) se encuentra a la expectativa y toma el SICEX como uno de los proyectos que va a revisar a fondo. Otro actor sensible corresponde a los Agentes de Aduana, lo que ha llevado a las autoridades a constantes conversaciones para bajar el nivel de expectativas respecto de las labores que se están llevando a cabo.

Actualmente se está implementando un plan de comunicaciones, identificando los actores que tenían mayor riesgo, con fin de encontrar una manera de abordar el tema, por ejemplo con aquellos que tienen mucho poder y mucha influencia se han generado una serie de reuniones de forma permanente, de manera que se encuentren bien informados y no se mezcle con otros temas. Una de las estrategias desarrolladas es crear un Comité Consultivo dirigido por una universidad que aborde el tema a nivel regional, de asociaciones y con actores que se encuentran en una línea delgada entre el apoyo y el rechazo, como los funcionarios y agentes de aduana mencionados con anterioridad.

3.2.4.2 Influencia en los actores

De acuerdo a los entrevistados el valor agregado que perciben del proyecto SICEX corresponde a la agilización en tiempo y reducción de costos que un sistema de estos genera en las operaciones, asimismo la transparencia en los trámites que se obtiene a través de la trazabilidad y visibilidad es otro de los elementos más relevantes, permitiendo mirar quien es el responsable en cada etapa de la operación.

Además a lo interno del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), se reconoce como un valor agregado la armonización conceptual. El tema de conceptualización en el servicio público que tiene tantas áreas de trabajo es muy importante, debido a que estos servicios presentan distintas atribuciones donde los usuarios todos hablan diferente lo que permite que si existen servicios conceptualizados es posible estandarizar, armonizar y empezar a hacer que todos se comuniquen de igual forma.

Los medios de comunicación que se han utilizado según la perspectiva de los entrevistados puede ser ubicada en dos líneas, una de ellas corresponde a los actores que forman parte de la comisión donde se destaca la fluidez entre ellos, por medio de la

página web, reuniones, correos electrónicos con información clara y expedita. Sin embargo, por la parte del representante del sector privado se percibe un desconocimiento de los avances e información del proyecto, lo que posiblemente se pueda solucionar a través del comité consultivo y el plan de difusión creado que se encuentra dentro de las acciones más próximas a ejecutar, tal y como lo señala el Gerente de la Asociación de Agentes de Aduana y miembro de la comisión actual

“tenemos una comunicación permanente y expedita, entre los miembros del comité, ahora como se va a comunicar el resto, viene una primera reunión que está programada para noviembre”

Las capacitaciones son parte del buen funcionamiento del SICEX, las cuales deben dirigirse a aptitudes personales, tales como innovación, motivación, crecimiento personal, trabajo en equipo, creatividad, gestión del cambio con una conciencia más país y una mirada más en el largo plazo que el corto. Es necesario de igual forma que las capacitaciones se dirijan al uso e interiorización de la herramienta con un entrenamiento constante, tanto en el sector público como privado.

Existe la posibilidad de generar una alianza con entidades como CORFO o Pro-Chile de manera que se pueda sacar provecho de las labores de capacitación que cumplen estas compañías.

También es necesario estandarizar criterios de los organismos fiscalizadores, ya que se va a contar con un sistema integrado que los criterios que entran por los distintos puertos reciban el mismo tratamiento aduanero, en el sentido de criterios técnicos por ejemplo con las clasificaciones arancelarias.

Un elemento importante es considerar capacitaciones que contengan una presentación integrada, en el sentido de integrar todos los servicios donde cada uno presente su parte y los usuarios puedan comprender el manejo del sistema de manera global, lo cual puede realizarse a través de jornadas de capacitaciones, con tiempos establecidos para cada servicio, porque si bien los usuarios son los mismos las especializaciones de cada uno es distinta.

El proyecto presenta una serie de desafíos una vez que se encuentre implementado, en primer lugar es lograr la permanencia del sistema, que la herramienta se convierta en útil y atractiva, donde cada vez se vayan incluyendo más usuarios, un segundo elemento es mitigar la diversidad de redes y portales actuales, con el fin de incorporar el sector privado con sus propias ventanillas estandarizadas, que logren interconectarse y actuar en conjunto ante un usuario. Estas labores requieren del apoyo de políticas públicas que hagan que cada sector cumpla su rol, por ejemplo en Chile han existido muchos problemas con algunos operadores logísticos como las navieras ya que son entidades que invierten lo mínimo. Y tercero, poder contactarse con otras ventanillas e intercambiar información a nivel internacional.

Otros elementos a considerar son la documentación que incorpora los procesos de exportación, importación y tránsito, para justificar otros trámites a nivel nacional por ejemplo cartas de crédito. El contar con el sistema implementado puntuar al desarrollo de las PYMES que en la actualidad representan más del 80% de la mano de obra en Chile y fiscalizar los procedimientos que están ejecutando los actores de la cadena logística por ejemplo regulación del tarifado de las navieras.

3.2.4.3 Gestión del conocimiento

La cultura de innovación, creatividad y trabajo compartido, presenta dos visiones en el sector público esta cultura no existe, sin embargo, de manera aislada se ha venido observando que los niveles de voluntad, confianza y trabajo en equipo se han incrementado por ejemplo en el equipo que conforma la comisión, pero no a nivel general en el sector público. En el sector privado se pueden percibir algunos esfuerzos, a través de capacitaciones, sobre la innovación y el desarrollo, inclusive con la creación de una Gerencia en la SOFOFA desde hace ya dos años.

Se han hecho esfuerzos por dejar constancia de las acciones que se han venido desarrollando en las acciones previas para la implementación del proyecto, a través del desarrollo de actas destacando los puntos más importantes de las reuniones que se ejecutan en el sector público. Asimismo parte del trabajo que se ha realizado previo a la licitación fue el levantamiento del modelamiento del sistema de manera que quedara los requerimientos que serían necesarios para poder entrar en operación con el SICEX, todo lo que es la reingeniería de procesos, modelamiento, casos de uso, entre otros, está quedando en un informe escrito de manera que toda la experiencia quede registrada y documentada.

3.2.5 Quinta Dimensión: Control y Fiscalización

3.2.5.1 Generación de nuevas estrategias de fiscalización

Es claro que el proyecto SICEX puede generar nuevos mecanismos de fiscalización una vez que se encuentre implementada la herramienta, ahora bien en la primera etapa del proyecto solamente se contempla lo que son la coordinación conjunta de las fiscalizaciones pero solamente para maximizar esfuerzos y hacer más eficiente las labores de fiscalización, pero se trata de una labor meramente coordinadora, todos los procesos y gestión de riesgo de cada servicio al menos para esta primera etapa quedan iguales.

En un futuro, se considera que efectivamente las estimaciones de riesgo pueden ser mucho más precisas y asertivas, para esta labor se ha generado una comisión aparte para ver los impactos de contar con información transversal y los demás servicios recién se están dando cuenta de que van a poder contar con una base de datos más robusta inclusive con información que antes no se contaba.

Asimismo es importante aumentar las competencias técnicas de los fiscalizadores en temas como reconstitución de precios, al ser Chile un país abierto con 21 acuerdos comerciales con 58 países, a nivel internacional en general existen muchos problemas de subfacturación lo cual es sumamente perjudicial en términos de competencia para las PYMES.

3.2.5.2 Seguridad de las mercancías que ingresan y salen del país

No es tan claro si el sistema va a contribuir al cumplimiento voluntario lo que si va a mejorar es un manejo más efectivo y eficaz de la información, donde los usuarios son los encargados de dar validez a la misma, en la medida que las personas reformulen los procedimientos necesarios, se utilice la información de forma adecuada, los servicios públicos se encuentre conectados y las fiscalizaciones sean más eficientes y efectivas el usuario que participe considerará las consecuencias de no hacer bien las cosas. Además se reconoce la importancia de dar a conocer todos los beneficios que se obtienen de las operaciones comerciales, tal es el caso de devoluciones de IVA, el objetivo es acercar estos procedimientos.

3.2.5.3 Coordinación entre las entidades fiscalizadoras

El intercambio de información entre entidades fiscalizadoras es prácticamente nulo, sin embargo, se siente que se está mejor que antes pero muy lejos del ideal, también se espera que la implementación del SICEX incentive a un intercambio de información más natural.

Lo que si se contempla como parte de los objetivos del sistema es poder realizar fiscalizaciones conjuntas y es parte de los compromisos que se han conversado con los organismos, ya que si las fiscalizaciones llegan en tiempo a las entidades que deben fiscalizar es ahorro de tiempo en todo sentido. Lo que si se está considerando no es que una actividad absorba la otra, sino que la coordinación entre las entidades involucradas sea eficaz, a través del manejo oportuno de la información.

El problema entre servicios se relaciona a una acción de competencia en vez de colaboración, por lo tanto es importante el manejo que pueda desarrollarse en el tema para cambiar los paradigmas, que muchas veces se encuentran enraizados a temas culturales. Un elemento que preocupa es la coordinación entre los servicios fiscalizadores, en relación a la hora que se establezca el sistema para realizar la fiscalización, que a la fecha existe confusión de cómo se va a resolver.

Conclusiones

Consideraciones por Dimensión

En la Institucionalidad:

Gobernabilidad

1. El modelo de negocio que establece la ventanilla única requiere de una coordinación en primera instancia del gobierno con las entidades gubernamentales y posteriormente con el sector privado. En Chile la etapa de preparación para la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), la dirige la Comisión Presidencial, integrada por el Subsecretario de Hacienda, quien la preside y cuenta con el apoyo técnico del Servicio Nacional de Aduanas y la Unidad Ejecutora como punto de contacto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Subsecretario de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Pesca, Subsecretario de Agricultura y el Subsecretario de Salud Pública, quienes generan los compromisos y firman los documentos que dan validez política y jerárquica en las decisiones que se tomen ante los ministerios. Los representantes de la Comisión forman parte de los actores que tomarán las grandes decisiones ya que representan el mayor porcentaje de intercambios comerciales en el país y en el caso del subsecretario de Relaciones Exteriores se le cuenta como actor clave en la creación de acuerdos comerciales en Chile. Uno de los mecanismos para lograr interiorizar en los jefes de servicio la necesidad de estandarizar y homogenizar fue contar con la presencia del personal de la Organización Mundial de Aduanas y la Organización de Naciones Unidas, luego se han efectuado una serie de reuniones que permitan transmitir las ideas y los cambios que pueden ejecutarse en los procedimientos con la implementación del SICEX.
2. La comisión presidencial cuenta con un secretario ejecutivo y cuatro grupos técnicos, en las áreas de modelamiento, armonización, normativa y tecnología, cada grupo con su rol y funciones claramente definidas, con el fin de preparar la información y documentos necesarios, en cada una de las áreas para la implementación del SICEX. Estos grupos se replican en cada uno de los demás servicios públicos, que a lo interno abarcan los puntos necesarios, esta labor ha podido llevarse a cabo, mediante mesas de trabajo y en conjunto con los grupos técnicos que conforman la comisión presidencial.
3. El nivel jerárquico que presenta la comisión, es considerado como adecuado en el sentido que genera un efecto cascada a los siguientes niveles de las organizaciones, que permite avanzar en los compromisos adquiridos, sin embargo, se percibe cierta sensibilidad por el grado de competencia que siempre ha existido entre los subsecretarios y el manejo desde siempre de una agenda propia, lo cual puede inferir en la atención de las prioridades que establezcan.

4. La voluntad política es el factor de éxito más relevante que establece los organismos internacionales que han analizado el tema de implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). En Chile la firma de un decreto presidencial es un elemento que muestra esa voluntad, no obstante al día de hoy no se han tomado decisiones que se consideran pueden ser políticas, tales como, la entidad que se encargará de administrar el SICEX, si existirá un cobro para el uso del sistema y si se van a mantener las atribuciones de los Agentes de Aduana.
5. Se ha logrado convencer a las autoridades que el desarrollo del proyecto SICEX contempla dos líneas, una que es política y la segunda que es técnica, el proceso de preparación ha llevado a generar reuniones constantes con los actores involucrados, en los cuales se ha llegado a acuerdos con los servicios públicos, sin embargo, en la actualidad el sector privado se siente excluido de las decisiones técnicas que se han tomado y la fluidez de la información ha ido diluyéndose con el paso del tiempo generando en este actor desconfianza y preocupación, sobre todo al estar ya en una etapa de licitación.
6. La creación de un comité consultivo, puede ayudar a minimizar las expectativas que se genera la implementación del proyecto, en los siguientes temas modalidades que abarcará el SICEX (marítima, aérea y terrestre), la manera en que se llevará a cabo la implementación (cantidad de productos, zonas, número de servicios, funciones de cada actor, incorporación de más actores, cómo se afrontarán las nuevas funciones. Asimismo minimizar los vínculos con otros proyectos del gobierno, como el impulsado por el Ministerio de Economía denominado “Medidas de impulso competitivo”, si es que en realidad no existen.
7. Existe dispersión de la política pública a la cual se alinea el proyecto. La VUCE es un modelo de negocio que permite agilizar los trámites asociados al comercio exterior, mediante la reducción de tiempo y costos, por lo tanto, la política pública a la cual se alinea es de facilitación comercial. La implementación del SICEX puede aportar al logro de otras políticas públicas como las relacionadas a gobierno electrónico, modernización del Estado e incluso impulsar a nuevas políticas públicas relacionadas con la fiscalización, certificación o fortalecimiento de las PYMES, que en su conjunto contribuyen al aumento de la competitividad del país.

Dependencia

8. Las recomendaciones que realiza la Organización de Naciones Unidas, indica que conviene que sea un organismo líder, sólido, con facultades legales, recursos financieros y humanos, con conexión a otras organizaciones del comercio exterior. Las funciones del administrador del SICEX deben ser de carácter coordinadoras, para la primera etapa del proyecto, se piensa externalizar en una empresa, que absorba estas funciones y defina todo lo relacionado a procedimientos de contingencia, con los debidos protocolos para la estandarización de los documentos, trámites y

procedimientos. De igual manera, externalizar la plataforma informática, reconociendo por parte de las autoridades, que no se cuenta con el recurso tecnológico suficiente y el recurso humano en horas hombre que requiere la implementación del SICEX. Según la percepción de los entrevistados la Aduana puede ser el organismo para llevar a cabo la administración del SICEX, ya que presenta una alta profesionalización en su personal, con grandes habilidades en inteligencia emocional que los destaca del resto, sin embargo, esta decisión se encuentra en discusión debido a que las autoridades políticas indican que debe llevarse a cabo donde está la autoridad política y administrativa, que son los centros de decisiones de los servicios públicos, donde precisamente se definen los aspectos presupuestarios y los proyectos que están relacionados al SICEX y que se necesitan implementar para que la plataforma opere bien.

9. La administración de la ventanilla única de los países mencionados en el presente estudio, es variable, en el caso de Perú y Colombia estos delegan la administración en órganos ministeriales, por su parte Costa Rica delega las funciones en una entidad pública de carácter no estatal, donde si se consideran puntos de contacto es que todas son instituciones directamente relacionadas al comercio internacional del país y desde el inicio se incorpora la participación de entes públicos y privados.

Voluntad de actores

10. Los incentivos que genera la implementación del proyecto en el fortalecimiento institucional y operacional se encuentran muy claros, sin embargo, existe gran preocupación con las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y el acceso a las tecnologías que estas puedan tener para realizar sus procesos comerciales a nivel internacional, asimismo el costo-beneficio que puede significar adquirir otros mecanismos para alinearse al Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), como es la firma digital que puede no ser justificable para el volumen que manejan.
11. Se denota a través de las entrevistas como los actores presentan una posición frente al proyecto totalmente distintas entre ellos, que van acorde con sus intereses particulares y las funciones que desarrollan dentro de la cadena logística de comercio exterior en Chile. Cada uno visualiza la herramienta como un medio que permitirá aumentar la competitividad país, pero también que será un impulso para otras medidas que contribuyan a mejorar su desempeño particular. Las autoridades han incluido todo un componente para la Gestión del Cambio, con el fin de interiorizar el uso del sistema y que los usuarios puedan sacar el mayor provecho al mismo, de igual forma minimizar al máximo la cultura de papel y las expectativas que pueden generarse producto de su implementación en las funciones.
12. La plataforma de SICEX, busca crear una interoperación con otros servicios públicos como el Servicio de Impuestos Internos o el Registro Civil, como una oportunidad para validar los datos que ingresen al sistema. También podría potenciarse más la

participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de valorar dentro de los acuerdos comerciales que se están firmando el día de hoy convenios de comunicación electrónica, de lo cual no se han generado los convenios formales que permitan comprobar si estas acciones se van a concretar.

Normativa

Alcance y Modificaciones

13. La base de la institucionalidad será definida por el marco normativo que se establezca, por el cual las reglas del juego se van a cumplir, el modelo de negocio que requiere la ventanilla única define un examen exhaustivo de la legislación del país con el fin de fijar los parámetros que sean necesarios en relación a la modificación o creación de la legislación actual y analizar la necesidad de poder adherirse a normas internacionales establecidas. En Chile se cuenta con un grupo normativo con funciones bien definidas en este ámbito y se encuentra en proceso de análisis, sin embargo, a la fecha los actores perciben que no existe claridad de cuál será la ruta a seguir, si creen no tener que seguir la línea que requiera grandes modificaciones a la legislación actual y poder ampararse a las facultades que tenga el Director Nacional de Aduanas, para realizar los cambios procedimentales que se requieran, con el objetivo de que el tiempo no sea un obstáculo para llevar a cabo la implementación del sistema. Otros consideran, que existen cambios importantes que deben realizarse, sin embargo, estas decisiones no se han tomado y se corre el riesgo de que los trabajos técnicos no puedan ser amparados y validados legalmente.
14. Existe mucha confusión en los actores del tipo de normativa que debe requerir el SICEX, algunos actores señalan que debiera ser regulatoria donde se definan actuaciones, plazos o fiscalizaciones de cada uno de los organismos estatales, otros mencionan que las sanciones deberían ser un mecanismo que desincentive el incumplimiento.
15. La experiencia que se observa de los países, muestra que han tenido que realizar ajustes a sus marcos normativos, en diferentes escalas. Estos ajustes se han realizado de forma incremental, se inicia con la creación del sistema, luego con definir quién es el administrador de la ventanilla única y posteriormente reglamentarlo. En el caso de Costa Rica, se realizan dos ajustes importantes en la Ley General de Aduanas en relación a la intervención de los Agentes de Aduana y la comunicación electrónica entre entidades relacionadas con la ventanilla única.

Grado de confianza

16. El grado de confianza que exista en los actores para el uso de este tipo de sistemas se considera un insumo importante para aceptar los cambios normativos que requiera el SICEX. En Chile se reconoce la importancia de la interoperabilidad entre las

organizaciones nacionales para lograr la facilitación comercial y mejorar la gestión administrativa. Existe además total convencimiento de que la interoperabilidad a nivel regional logra simplificar el comercio internacional y mejorar los niveles de seguridad de las mercancías. El SICEX es un sistema más seguro a los que se tienen hoy en día en cualquier servicio, además de contar con los estándares mundiales establecidos por las organizaciones mundiales relacionadas al comercio internacional.

17. En los últimos años se han desarrollado otras herramientas a nivel nacional que complementan el buen funcionamiento del SICEX, tales como la firma digital, la factura electrónica, pagos electrónicos a bancos, entre otros, lo que ha incrementado el nivel de confianza en los medios electrónicos.

Barreras normativas

18. No se perciben obstáculos para la creación del reglamento que sustentará el funcionamiento del SICEX, por el contrario si se considera un tema más sensible las modificaciones legales que sean necesarias para orientar las nuevas funciones o atribuciones del sistema.
19. Los cambios normativos generan mucha expectativa y se observa por parte de los actores tensión, en relación a los grandes lineamientos que no se han definido por ejemplo si el SICEX será de carácter obligatorio, si se cobrará o no, si los Agentes de Aduana serán optativos o si la obtención de la firma tendrá un procedimiento distinto para las PYMES.

Tecnológicos

Cambios procedimentales

20. Dentro de las recomendaciones internacionales, se establece los parámetros para llevar a cabo la simplificación y normalización de datos, la mejor forma de iniciar este proceso es por medio de un equipo de trabajo que se desarrolle en el ámbito del comercio exterior. En Chile, se ha creado un grupo técnico de armonización para llevar a cabo estas labores de simplificación y armonización, logrando consensuar al día de hoy en un solo documento los diferentes formularios que se utilizaban en los servicios para exportar, se espera que en el 2014, el 95% de los documentos se encuentren digitalizados. Existe gran preocupación por parte del sector privado debido a que no han sido tomado en cuenta para definir los documentos estándar que se utilizarán, generando dudas si realmente están estandarizados los documentos que se están creando, dentro de las medidas estratégicas contempladas por las autoridades se considero a los principales servicios para validar los datos y documentos que se utilizarán, en una siguiente etapa se espera ampliar la participación de más actores entre ellos el sector privado con el fin de considerar las observaciones y analizar cuáles de ellas pueden ser materializadas en el corto plazo.

21. La ventanilla única es un modelo tecnológico que permite maximizar los recursos, brindar un mejor manejo de la cantidad de información y eliminar duplicación en los procedimientos, de esta manera se reconoce que realizar las modificaciones documentales forman parte de una acción inevitable y el impacto es mayor entre mas documentos se deban anexar, en comparación con aquellos que solamente emiten una autorización. La labor que se ha llevado dentro de los servicios públicos inició comprendiendo los sistemas actuales, luego se procedió a levantar los procesos y evidenciar la duplicidad de funciones y de datos que contenían los trámites, logrando preparar la información y documentación para la implementación del SICEX.
22. Dentro de los cambios procedimentales que se consideran sumamente importantes y no se ha definido lineamientos, corresponde a los certificados de origen los cuales al día de hoy se emiten en cada servicio.
23. Los países que forman parte del presente estudio, presentan una página web donde han publicado los manuales de procedimientos que han creado una vez implementado el sistema, la cantidad de procedimientos depende del funcionamiento de la VUCE que establezca el país.

Validez de la información

24. En la actualidad se está realizando un trabajo en conjunto con el Registro Civil, que permita validar automáticamente los datos que ingresen al SICEX, en la importación de vehículos.
25. Los sistemas integrados pueden disminuir el margen de error en el manejo de la información y esto da confianza, seriedad, transparencia, verificación de datos en tiempo real y seguridad en la transferencia de información, todo lo anterior en su conjunto crea un aumento en la imagen país, en el sentido de ser más eficientes sin ser menos regulares.
26. Dentro de la experiencia de los países, se publica los requisitos de software y hardware mínimos necesarios para que la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) logre funcionar de forma efectiva en estos países.

Barreras tecnológicas

27. Dentro de las barreras tecnológicas que se han detectado se encuentran las brechas que puedan existir a lo interno de las instituciones y entre instituciones, lo cual representa un alto riesgo, ya que el SICEX se está construyendo bajo el supuesto de que esto estará solventado. Esta labor forma parte de las funciones del grupo técnico tecnológico que pretende diagnosticar a priori las brechas informáticas existentes en cada servicio, con el fin de tomar las medidas que sean necesarias.

28. Para el sector privado el principal problema son las PYMES, por el acceso tecnológico y los cambios procedimentales en la digitalización de las exportaciones menores a 2.000 dólares, asimismo el costo asociado a la obtención de la firma electrónica. En Chile, del total de procedimientos el 75% de las operaciones de comercio exterior se encuentran en línea, el gran desafío se enmarca en fortalecer las PYMES, debido a que estas vienen manejando todos sus trámites en papel y tienen poca tecnología, de las cuales 398 empresas representan el 93% de nuestras exportaciones y 7.200 el resto.
29. Se han identificado otras plataformas integradoras, las cuales su conexión con el SICEX quedó como opcional, debido a que no todos los servicios contaban con este sistema, de forma que la conexión al SICEX puede ser realizada a través de esta plataforma o de manera directa.

En la Gestión del Cambio

Reacción y Adaptación del Servicio Público

30. El éxito del modelo de la ventanilla única, se enmarca en el valor agregado que este genere a los actores involucrados, toma de decisiones eficaces y resolución de conflictos oportunos, junto con mecanismos de aprendizaje y control que permita a las personas sentirse parte del proyecto y del sistema, los entrevistados creen que el valor agregado se centra en la agilización de tiempo y reducción de costos, transparencia, trazabilidad, visibilidad de responsabilidades y armonización conceptual que sin duda mejora la comunicación, elementos que deben ser considerados por las autoridades y que efectivamente se vean reflejados en las fases de implementación para incrementar la confiabilidad.
31. El tema cultural es muy importante, debido a la poca integración que se ha desarrollado en los proyectos de los últimos años, tema que debe ser valorado por las autoridades, debido a que si estos no tienen una visión integradora ocasiona que al día de hoy se cuente con una gran variedad de proyectos que no se integran y no operen entre sí.
32. La implementación del proyecto SICEX se realizará a través de un plan piloto por proceso y de forma paralela se han creado una serie de actividades como impartir talleres a personas seleccionadas de forma estratégica, que puedan ser difusores de las ideas que plantea la autoridad, contar con consultores externos y contratar una empresa externa para llevar a cabo todas las labores de capacitación, todos con el objetivo de lograr un total convencimiento y adaptación del sistema.
33. El manejo de expectativas, debe ser abordado mediante cambios sistemáticos, fases claras, planificadas que requieren gran dedicación, estas deben incluir además un manejo personalizado con aquellos actores que se encuentran en una línea muy

delgada entre el apoyo y no apoyo, como son los funcionarios de Aduanas representados por la (ANFACH) y los Agentes de Aduanas representados por la Cámara de Agentes de Aduana. Al día de hoy, parte de las acciones que se han tomado con ambos actores, es implementar un plan de comunicación a través de reuniones, información permanente como prevención a la mezcla de temas relacionados y la creación del Comité Consultivo antes mencionado.

Influencia en los actores

34. La experiencia acumulada por parte de los servicios públicos en relación a otros proyectos que han fracasado, es una oportunidad para el desarrollo del proyecto SICEX, lo que permite se incluyan nuevas técnicas en Gestión de Proyectos que permitan concretarlo, además de tomar medidas en relación a quienes son las autoridades que presiden el mismo, con el fin de que este no dependa de quien se encuentre en el poder.
35. Los medios de comunicación que se utilicen para dar a conocer las metas, avances, objetivos, dificultades del proceso, son un aspecto relevante para dar fuerza al proyecto, en el desarrollo de las acciones preliminares realizadas en Chile, se percibe que los medios de comunicación utilizados a lo interno de la comisión y con los actores más sensibles ha sido fluida, permanente, expedita y clara. Sin embargo, a lo externo de la comisión no se percibe de igual manera, razón por la cual se considera necesario reforzar la difusión de la página web del SICEX, ejecutar el Plan de Comunicación y poner en funcionamiento el Comité Consultivo, con el fin de que esta comunicación pueda fluir de manera más efectiva.
36. Las capacitaciones forman parte de las acciones que influyen directamente en los actores, según las entrevistas se ubican dos niveles el primero relacionado a un enfoque más global, donde podría ser recomendable contar con una capacitación integrada para los usuarios de manera que cada servicio presente la parte que le corresponde, pero que el usuario pueda comprender de manera global el manejo del sistema. Un segundo nivel de capacitaciones, que se divide en dos áreas una que abarque el desarrollo personal de los funcionarios con actividades de innovación, motivación, crecimiento personal, trabajo en equipo, creatividad que permita que las personas involucradas con el sistema tengan una mirada más amplia, y el otro relacionado a potencializar el sistema en el sentido de que existen otras organizaciones en Chile que podrían ser un apoyo en la formación, tales como la CORFO y Pro-Chile, además de crear criterios estándar en las fiscalizaciones de manera que estos al igual que el SICEX, sean transversales.
37. Una vez implementado el proyecto SICEX, existe una serie de desafíos que incluye que el modelo de negocio vaya aportando más elementos que maximicen sus beneficios, entre los mencionados se encuentra lograr estandarizar las entidades privadas de

forma que logren una interoperabilidad con las entidades el Estado, además de lograr fiscalizar otros procesos que ejecutan los actores.

Gestión del Conocimiento

38. Es necesario que las organizaciones cuenten con iniciativas en la gestión del conocimiento, de manera que incentive el debate entre los actores, organizaciones o individuos, creando una cultura más interpretativa. En Chile la cultura de innovación, trabajo en equipo y creatividad, avanza en el sector público un poco más lento que en el sector privado, donde ya se han creado Gerencias de Innovación y Desarrollo. Dentro de las acciones que se han desarrollado en la etapa de preparación del Proyecto SICEX, es dejar constancia de las acciones que se han venido desarrollando, a través actas destacando los puntos más importantes de las reuniones que se ejecutan, junto con un informe que se creará relacionado a la reingeniería de procesos, modelamiento, casos de uso, entre otros, de manera que toda la experiencia quede registrada y documentada.

En el Control y Fiscalización

Asertividad

39. El modelo de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), crea una base de datos más robusta y grande. En Chile, según la opinión de los entrevistados existe mucha confianza en la base de datos que desarrollará el SICEX, ya que permite a las Oficinas de Gestión de Riesgo, creadas en los últimos años en los Servicios Nacionales de Aduanas, diseñar perfiles de riesgo más completos y crear fiscalizaciones más precisas y asertivas, para lo anterior se ha creado una comisión aparte que valore el impacto de contar con esa información transversal.

40. En Perú producto de una base de datos más grande, se han desarrollado nuevos mecanismos de fiscalización que involucran la creación de modelos probabilísticos para la generación de perfiles de riesgo.

Seguridad

41. Mediante la implementación de una Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), es posible que las mercancías sean presentadas en las fronteras de manera óptima y sin redundancia de información, lo que se traduce en un ahorro relevante de costos de transacción y aumento en la competitividad de los productos.

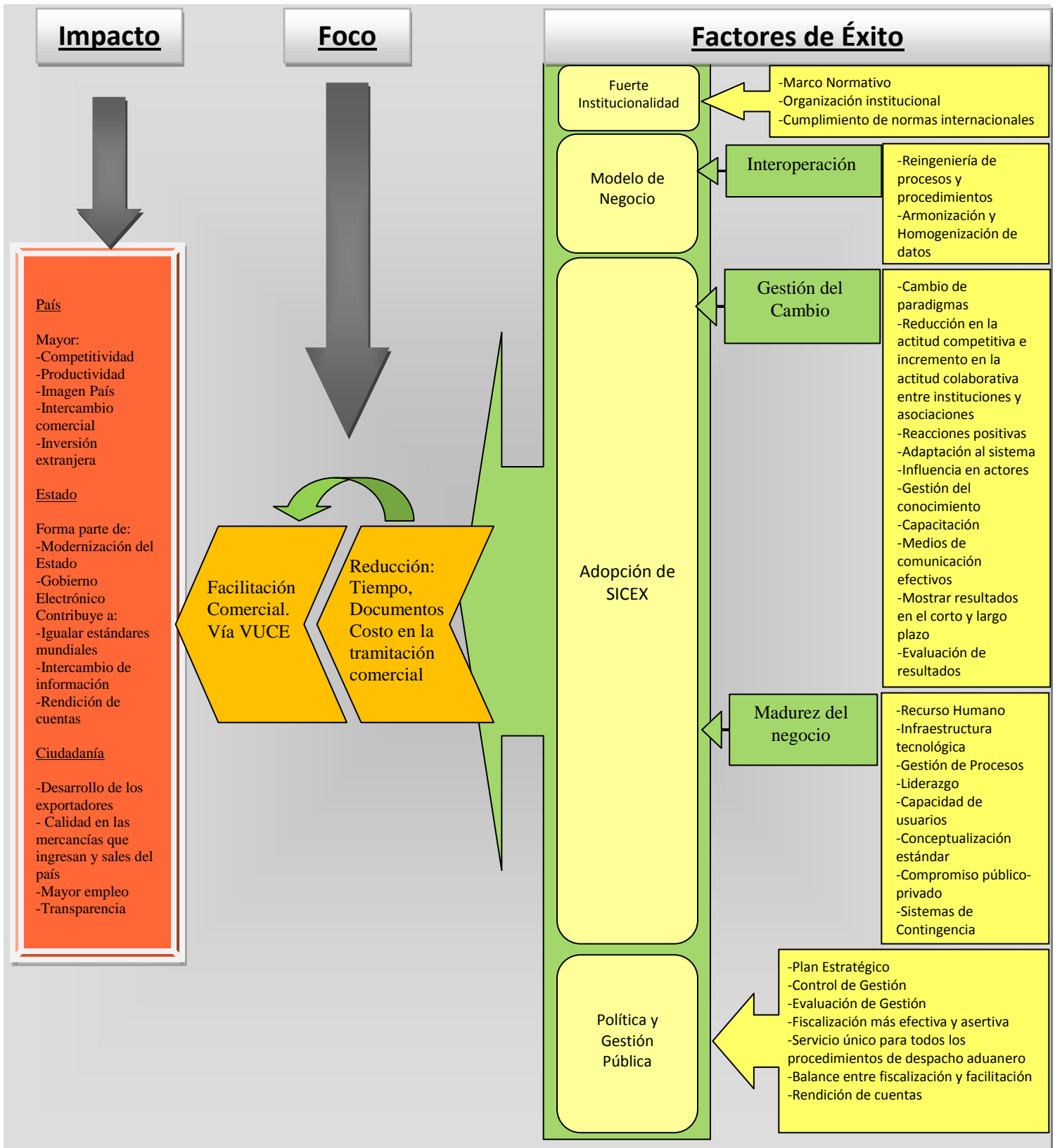
42. En el momento que la información sea manejada de forma efectiva y eficaz, se utilicen los procedimientos necesarios, los servicios públicos se encuentren conectados y las fiscalizaciones sean más efectivas, junto con la difusión de los beneficios que

presentan las transacciones comerciales, es posible incrementar la seguridad de las mercancías que entren y salgan del país.

Coordinación

43. Lograr un balance entre la fiscalización y la facilitación comercial incluye una reingeniería de procesos y procedimientos, las cuales se han venido desarrollando en la etapa de previa a iniciar con las fases de implementación del proyecto SICEX, en la primera etapa del proyecto solamente se realizarán actividades fiscalizadoras de coordinación, se presenta cierta preocupación en relación a la coordinación que puede establecer el sistema y la capacidad de recurso humano disponible en los servicios públicos, por su parte la Gestión de Riesgo de cada servicio por el momento se mantiene igual.
44. En Chile no existe una cultura de intercambio de la información entre entidades fiscalizadoras, se espera que con la implementación del proyecto SICEX se promuevan nuevas acciones que ayuden a realizar esta tarea de forma más natural.
45. El SICEX es una plataforma informática que crea las condiciones ideales para realizar actividades conjuntas, además de ser parte de los compromisos que se han adquirido una vez implementado el proyecto, en Chile preexiste un ambiente más de competencia que de colaboración entre estas entidades lo cual debe ser considerado por las autoridades con el fin de disminuir esta situación.

Cuadro No.16. Factores de Éxito



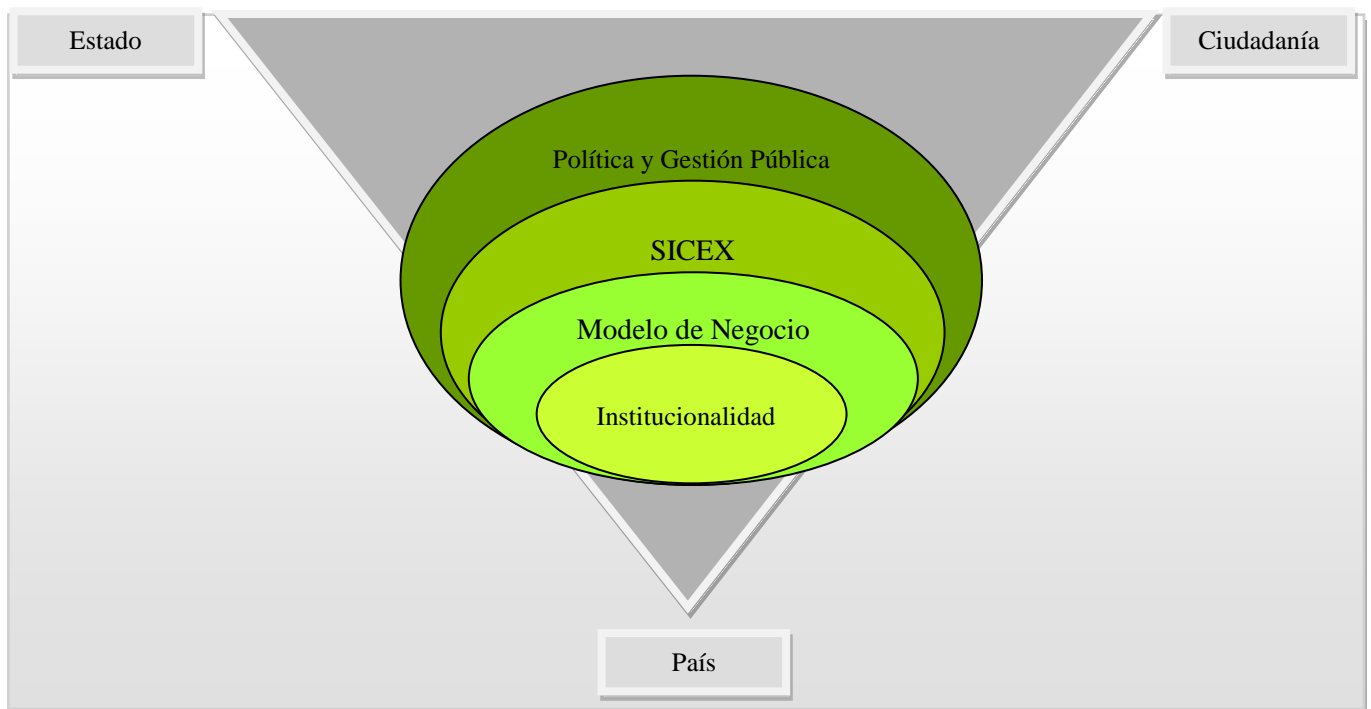
Fuente: Elaboración Propia

Consideraciones Generales:

1. Los factores de éxito para la implementación del SICEX, se enmarcan en cinco áreas complementarias las cuales son: una fuerte institucionalidad, un modelo de negocio, la adopción de una tecnología de la información y una efectiva política y gestión pública. Cada área contiene una serie de puntos específicos que se pueden observar en el cuadro anterior y que tienen como objetivo principal facilitar el comercio y reducir el tiempo de tramitación, número de documentos y costo de los trámites transfronterizos.

SICEX no solo incluye la implementación de un sistema informático, sino que engloba una serie de elementos que son prioridad política, tales como, desde el punto de vista país una mayor imagen, competitividad, productividad, intercambio comercial e inversión extranjera; como Estado una mayor Modernización del Estado y un Gobierno más electrónico a través de la maximización de las tecnologías de la información, igualando los estándares mundiales, logrando una interoperabilidad a nivel nacional e internacional y una mayor rendición de cuentas que contribuye a disminuir la corrupción; por último la ciudadanía se beneficia con un mayor desarrollo para los exportadores, mejor calidad de las mercancías que ingresan al país, mayor empleo y transparencia en las actuaciones comerciales. (Cuadro No.17).

Cuadro No.17. Visión Integradora



Fuente: Elaboración Propia

2. En ese sentido las áreas más críticas, donde las autoridades deben prestar especial atención son las siguientes:
 - a. Decisiones políticas que no se han tomado al día de hoy, las cuales pueden requerir modificaciones legales, lo que produce expectativas en los actores y demora en la presentación de proyectos ante el Congreso, traducándose en una debilidad institucional.
 - b. La organización institucional no está definida, en lo referente a las atribuciones de los actores y el administrador del SICEX.
 - c. Existe una cultura de mucho individualismo entre instituciones y entre las personas que integran las instituciones, lo que puede ser perjudicial para un sistema que busca integrar, situación que puede mejorar mediante el trabajo de reducir las actitudes competitivas y aumentar las actitudes colaborativas.
 - d. La comunicación debe abarcar a todos los actores, lo que reduce la disolución de la información.
 - e. Las PYMES representan alrededor del 90% de la generación de empleo en Chile, por lo tanto su fortalecimiento es muy importante.

3. La Comisión Presidencial y la conformación del equipo de trabajo para llevar a cabo la implementación del SICEX, junto con la manera en que se replican los grupos técnicos en cada entidad puede ser modelo para cualquier proyecto que busque una interoperabilidad de servicios o entidades. Esta forma de organización permitirá concretar el modelo de ventanilla única desarrollado en Chile desde el 2003, el cual considero que no tuvo los resultados deseados debido a la carencia de un nivel jerárquico requerido para realizar las modificaciones necesarias y lograr la visión integradora por parte de los actores principales.

4. De la experiencia observada en los países incluidos en el presente estudio, se puede considerar para la implementación del SICEX en Chile los siguientes elementos positivos y sensibles:

Aspectos positivos	Elementos sensibles
<p><u>Perú:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -La implementación se realizó mediante una planificación efectiva, con cumplimiento de plazos y resultados rápidos. -Las funciones de cada actor se encuentran claramente definidas. -Cuenta con una Ley de Facilitación Comercial. -Se establecieron fases claras del proyecto. -Se creó una página web propia del sistema, con publicación de manuales, capacitaciones y resultados durante el periodo de implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> -El marco normativo para el funcionamiento de la VUCE, puede ser modificado de forma muy rápida o lenta, en el caso de Perú logró establecerse rápidamente, sin embargo, en Costa Rica se estableció el Reglamento 10 años después de que la VUCE fue creada. -En Costa Rica se logró modificar dos artículos de la Ley General de Aduanas, en relación a las atribuciones de los Agentes de Aduana y la transmisión electrónica entre instituciones que permite el mejor funcionamiento de la VUCE.

<p><u>Colombia:</u> -Se están considerando las fiscalizaciones conjuntas. -Ha mostrado resultados positivos del uso del sistema y aprobación de los usuarios. - Se creó una página web propia del sistema, con publicación de manuales y capacitación on-line.</p> <p><u>Costa Rica:</u> -La VUCE es implementada por una Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos. -Se encuentra emitiendo certificados de libre venta y origen. -Se estableció un rango de exportaciones para entregar de forma gratuita el software y capacitación que les permita utilizar el sistema.</p> <p><u>Aspectos generales:</u> -El marco normativo incluye legislación de firma digital y certificación electrónica. -Todas las VUCE cuentan con un Reglamento.</p>	<p>-La decisión de cobro y uso obligatorio del sistema se consideran decisiones muy propias de país.</p> <p>-La incorporación paulatina de los cambios ha generado mejores resultados que realizar todos los cambios de una sola vez o al mismo tiempo.</p> <p>-La presentación de resultados a corto plazo contribuye a un convencimiento más rápido de los usuarios, que cuando se presentan al largo plazo.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

1. Es recomendable que dentro de la etapa de implementación del SICEX se consideren los siguientes elementos:
 - a. Definir el administrador del SICEX, atribuciones y funciones que tendrá cada actor dentro del sistema.
 - b. Realizar un mapeo de los actores de manera que conozcan oportunamente cual será su rol y momento de participación. En ese sentido, debe incrementarse los mecanismos de difusión que presenten los detalles del proyecto, más reuniones, presentaciones, talleres y/o comunicados, lo cual puede minimizar las expectativas de atribuciones, funciones, marco legal que existe en la actualidad.
 - c. Potencializar los medios de comunicación creados como la página web del SICEX, o ejecutar las opciones que se han pensado como el Plan de Comunicación y el Comité Consultivo.
 - d. Las organizaciones deben contar con iniciativas en la gestión del conocimiento, de forma que se incentive el debate entre individuos u organizaciones, creando una cultura más interpretativa.

- e. Tomar en cuenta cual es el valor agregado para los actores y mostrar resultados en el corto y largo plazo.
 - f. Promover una cultura de más integración, entre los funcionarios, servicios públicos, entidades fiscalizadoras y sector privado, de manera que se sientan parte de un proceso y no como un proceso independiente y ajeno del resto.
 - g. Fortalecer la Gestión Pública, en especial los puntos relacionados a un Plan Estratégico que puede contribuir a unificar las opiniones y que no sea tan dispersa, el manejo de la información aún es amplia y los lineamientos no están claros. Además, aumentar el Control y Evaluación de la Gestión para las cinco áreas que engloban los factores de éxito.
2. Un elemento a considerar es la fundamentación de cobrar o no cobrar por el servicio que dará el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), en el caso de que la decisión sea cobrar, creo importante realizar un análisis de impacto regulatorio (en caso de no haberse realizado) que permita determinar el beneficio para cada actor y de esta forma definir el porcentaje que representa el beneficio en la tarifa, como justificación del cobro.
 3. De acuerdo con la información recolectada del estudio de caso, es recomendable realizar un análisis de “work flow” o flujo de trabajo, que corresponde a un análisis de los aspectos operacionales del SICEX, de manera que quede claro como se estructura las tareas, como se realizan y su orden correlativo, además como fluye y se sincroniza la información.
 4. Debe existir una plataforma de servicio al cliente que sea un único contacto para atender los problemas que pueda tener los usuarios, tanto en la etapa de implementación como posterior a esta.
 5. Es necesario realizar un análisis situacional de la disponibilidad de TIC de las PYMES que se encuentran registradas dentro de las actividades comerciales del país, asimismo debe considerarse un análisis de políticas que puedan contribuir a su fortalecimiento.
 6. En Chile se perciben problemas de subfacturación, por lo que es recomendable que además de la implementación del SICEX, se desarrollen actividades que permitan elevar las capacidades técnicas de las organizaciones fiscalizadoras y de los fiscalizadores.

Bibliografía

Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC 2007.b). Single Window Strategic Plan. Consultado el 26 de marzo 2011.

<http://www.apec.org/en/About-Us/About>

[APEC/~media/Files/AboutUs/AchievementsBenefits/07_sccp2_013a.ashx](http://www.apec.org/~media/Files/AboutUs/AchievementsBenefits/07_sccp2_013a.ashx)

Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC 2007.a). APEC's Second Trade Facilitation Action Plan. Consultado el 26 de marzo 2011.

http://www.apec.org/Home/Groups/~media/Files/Groups/CTI/07_2ndTFAP_fnl.ashx

Arias Xosé Carlos y Caballero Gonzalo (Arias y Caballero s.f). Instituciones, Costos de Transacción y Políticas Públicas: Un Panorama.

Banco Mundial (2011). Doing Business. Consultado el 20 de febrero de 2011.

<http://espanol.doingbusiness.org/>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2011). Chile reducirá costos y tiempos de trámites. Consultado el 5 de junio de 2011.

[http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-06-30/chile-reducira-costos-y-tiempos-de-](http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-06-30/chile-reducira-costos-y-tiempos-de-tramites-)

[tramites-](http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-06-30/chile-reducira-costos-y-tiempos-de-tramites-)

[comerciales,9448.html?WT.mc_id=NewsEmail_Long_9448&wtSrc=Email&wtType=Long&wtArticleID=9448](http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-06-30/chile-reducira-costos-y-tiempos-de-tramites-comerciales,9448.html?WT.mc_id=NewsEmail_Long_9448&wtSrc=Email&wtType=Long&wtArticleID=9448)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID s.f). Apoyo para el establecimiento de un Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX). Consultado el 30 de agosto de 2011.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36291546>

Certicámara (Certicámara 2011). Consultado el 15 de marzo de 2011.

<http://web.certicamara.com/>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (CONPES 3292/2004). Proyecto de Racionalización de Trámites y automatización de Trámites. Consultado el 15 de junio de 2011.

[http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5686d2a87532a21a70ead773ed71353b/Conpes3292de2004.pdf)

[files/5686d2a87532a21a70ead773ed71353b/Conpes3292de2004.pdf](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5686d2a87532a21a70ead773ed71353b/Conpes3292de2004.pdf)

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON 2011). Consultado el 09 de julio de 2011.

<http://www.direcon.cl/>

Echeverría Myriam (Echeverría 2007). Comisión Económica para América Latina. La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales.

Ley de Creación Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior de 1996. (Ley No. 7638 de 1996).

http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=25531&nVersion=27012&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO

Ley No. 19.799 publicada en el Diario Oficial el 12 de abril de 2002. Sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma. Consultado el 28 de junio de 2011.

<http://repositorio.idiem.cl/ley19799.pdf>

Ministerio de Hacienda 2010. Noticias web 2010. Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, anuncia nueva medida de apoyo al sector exportador para reducir trámites, costos y tiempo de embarques Consultado el 18 de marzo de 2011.

http://www.hacienda.cl/pdf/pdf_hacienda_13760.pdf

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú (MINCETUR 2011). Misión, Visión y Objetivos. Consultado 16 de mayo de 2011.

<http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=121>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Colombia (MINCOMERCIO 2006). Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE. Consultado 15 de marzo de 2011.

<http://www.fecacera.com.ar/05/colombia.pdf>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Colombia (MINCOMERCIO 2007). Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE. Consultado 15 de mayo de 2011.

<http://www.mincomercio.gov.co/econtent/documentos/comercio/CartillaVUCE.pdf>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Colombia (MINCOMERCIO 2011). Consultado el 15 de junio de 2011.

<http://www.mincomercio.gov.co>

Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda s.f). Dirección de Gestión de Riesgo Aduanero. Consultado el 09 de agosto de 2011.

<https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/625F7E0E-B966-4662-9960-A08826EC519C/13205/DIRECCIONGESTIONDERIESGO.htm>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones s.f. Ventanilla Única de Comercio Exterior. Esfuerzo de un Equipo. Consultado el 30 de agosto de 2011.

http://sincro.ikunamedia.com/gobierno_en_linea/20100325/files/slides/3_1_presentacion_min_comercio.pdf

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (Ministerio de Economía 2011). Microempresas y pymes lideran la creación de empleo en el último año. Consultado el 22 de octubre 2011.

<http://www.economia.cl/2011/06/02/microempresas-y-pymes-lideran-la-creacion-de-empleo-en-el-ultimo-ano.htm>

North, Douglass C. (North 1990). Institutions, Institutional Changes and Economic Performance. Consultado el 23 de octubre de 2011.

http://books.google.com/books?id=oFnWbTqgNPYC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Organización Mundial del Comercio (OMC 2009). Recopilación de las propuestas de texto presentadas por los miembros. Consultado 25 de julio 2011.

http://docsonline.wto.org/GEN_highLightParent.asp?qu=%28+%40meta%5FSymbol+TN%FCTF%FCW%FC43%FC%2A+%29+&doc=D%3A%2FDDFD%2FDOCUMENTS%2FV%2FTN%2FTF%2FW43R19%2EDOC%2EHTM&curdoc=3&popTitle=TN%2FTF%2FW%2F43%2FRev%2E19

Organización Mundial de Comercio (OMC 2011). El valor de los intercambios comerciales aumentó un 17 por ciento aproximadamente en el cuarto trimestre de 2010. Consultado 22 de abril 2011.

http://www.wto.org/spanish/news_s/news11_s/rese_14mar11_s.htm

Organización Mundial del Comercio (OMC 2010). Evolución del Comercio Internacional. Consultado el 08 de junio de 2011.

http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2010_s/its10_world_trade_dev_s.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2005). The costs and benefits of Trade Facilitation. Consultado 10 de abril 2011.

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/25/35459690.pdf>

Organización Mundial de Comercio (OMC 2011.a). Artículo V, VIII y X. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1947). Consultado el 28 de febrero de 2011.

http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm#articleV

Organización Mundial de Comercio (OMC 2011.b). Programa de Doha para el desarrollo: Negociaciones actuales y cuestiones de aplicación. Consultado el 28 de febrero de 2011.

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm

Organización Mundial de Comercio (OMC 2011.c). Informe sobre Comercio Mundial 2011. Consultado el 24 de agosto de 2011.

http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf

Organización Mundial de Comercio (DOHA 2001). Declaración Ministerial DOHA 2001. Consultado el 11 de mayo de 2011.

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm#tradefacilitation

Organización Naciones Unidas. Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico. (UN/CEFACT 2005). Recomendación 33. Recomendación y Directrices relativas a la implementación de una Ventanilla Única. Consultado el 23 de febrero 2011.

http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf

Organización de Naciones Unidas (UN/CEFACT 2011.a). Recommendation No.34. Data Simplification and Standardization for International Trade. Consultado el 23 de febrero 2011.

http://unece.org/cefact/recommendations/rec34/ECE_TRADE_C_CEFAC2010_13E_r1.pdf

Organización de Naciones Unidas (UN/CEFACT 2011.b). Recommendation 35. Data Simplification and Standardization for International Trade. Consultado el 23 de febrero 2011.

http://unece.org/cefact/recommendations/rec35/ECE_TRADE_C_CEFAC2010_13E_r1.pdf

Organización Mundial de Aduanas (OMA 2007). WCO Data Model. Single Window Data Harmonisation. Consultado el 11 de mayo 2011.

http://www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/Data_Harmonisation.pdf

Organización Mundial de Aduanas (OMA s.f). Convenio de Kyoto. Directivas del Anexo General. Consultado el 10 de junio 2011.

<http://www.wcoomd.org/Kyoto%20Sp/cap6.pdf>

Organización Mundial de Aduanas (OMA 2011). Benefits of Trade Facilitation. Consultado el 22 de octubre 2011.

http://www.wcoomd.org/home_pfoverviewboxes_pfoverview_pfbenefitstradefacilitation.htm

Organización Mundial de Aduanas (OMA 2011.b). How to Build a Single Window Environment. Consultado el 22 de octubre 2011.

http://www.sicexchile.cl/sites/default/files/WCO%20Entorno%20VU%20Vol_1.pdf

Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013 (PENX 2004). Consultado 16 de mayo de 2011.

<http://www.mincetur.gob.pe/comercio/otros/bid/pdfs/Joyeria%20Parte%20I.pdf>

Presidencia de la República de Chile (2010). Decreto No. 1049. Setiembre 2010. Crea Comisión Asesora del Presidente de la República para el establecimiento de un Sistema Integrado de Comercio Exterior.

Parsons, Wayne 2007. Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas.

Promotora de Comercio Exterior Costa Rica (PROCOMER 2006). Lineamientos generales para el pretrámite de exportación. Consultado el 26 de julio de 2011.

<http://www.procomer.com/contenido/descargables/Lineamientos%20Generales%20Pretramite%20Exportacion.pdf>

Reglamento del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior No. 33452 del 2006. (Reglamento No. 33452. 2006).

<http://costarica.eregulations.org/media/reglamento%20del%20sistema%20de%20ventanilla%20%C3%BAnica%20de%20comercio%20exterior%20no.%2033452.pdf>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA 2010). La Ventanilla Única de Comercio Exterior de Chile. Desarrollos y Desafíos. Consultado el 25 de febrero de 2011.

<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07334a14.pdf>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA 2010.b). La Ventanilla Única de Comercio Exterior. Fortalezas y Lecciones: El Caso de Colombia. Consultado el 15 de marzo de 2011.

http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2010/03/T023600003976-0-Di_14_Ventanilla_Unica_de_Comercio_Exterios_Colombia.pdf

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA 2010.c). La Ventanilla Única de Comercio Exterior. Fortalezas y lecciones: El caso de Costa Rica.

http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2010/03/T023600003978-0-Di_17_Ventanilla_Unica_Comercio_Exterior_Costa_Rica_.pdf

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA 2010.d). La Ventanilla Única de Comercio Exterior. Fortalezas y lecciones aprendidas: El caso de Chile.

http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2010/03/T023600003982-0-Di_22_Ventanilla_Unica_Comercio_Exterior_Chile.pdf

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA 2010.e). La Ventanilla Única de Comercio Exterior. Desarrollos y Desafíos. Consultado el 28 de junio de 2010.

<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07334a14.pdf>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA 2010.f). Conclusiones y Recomendaciones. Consultado el 25 de febrero de 2011.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA 2010.g). Ventanilla Única de Comercio Exterior para mejorar el intercambio de información entre la Industria y el Estado. Consultado el 30 de agosto de 2011.

<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07334a06.pdf>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA 2011). Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) en América Latina y el Caribe: avances y retos pendientes. Consultado el 15 de junio de 2011.

[http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/02/T023600004680-0-Ventanillas_Únicas_de_Comercio_Exterior_\(VUCE\)_en_ALC_-_Avances_y_retos_pendientes.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/02/T023600004680-0-Ventanillas_Únicas_de_Comercio_Exterior_(VUCE)_en_ALC_-_Avances_y_retos_pendientes.pdf)

Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile (SNA 2011). Constituida Comisión Asesora SICEX. Consultado el 25 de febrero de 2011.
http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20101220/pags/20101220164115.html

Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile (SNA 2011). Se oficializa creación de Comisión Asesora Presidencial para establecer un Sistema Integrado de Comercio Exterior. Consultado el 25 de febrero de 2011
http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20101108/pags/20101108085729.html

Servicio Nacional de Aduanas (SNA 2011). Funciones. Consultado 20 de abril de 2011.
http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070226/pags/20070226093542.html

Servicio Nacional de Aduanas (SNA 2011.d). El proceso de Gestión de Riesgo. Consultado el 12 de mayo 2011.
http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070228/asocfile/20070228130834/asocfile120050916161822.pdf

Servicio Nacional de Aduanas (SNA 2011). Estadísticas, Estudios y Publicaciones. Consultado el 09 de julio de 2011.
http://www.aduana.cl/cgi-bin/prontus_taxport_lista.cgi?seccion=19&REL_PATH_PRONTUS=/prontus_aduana

Toledo Cabrera Julieta (2010). La Ventanilla Única de Comercio Exterior de Chile. Desarrollos y Desafíos. Consultado el 01 de marzo de 2011.
<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07334a14.pdf>

Ventanilla Única de Comercio Exterior Perú (VUCE 2008). Consultado 30 de agosto de 2011.
<http://www.prompex.gob.pe/Miercoles/Portal/MME/descargar.aspx?archivo=97979B83-3008-4829-A668-7CC791611D66.PDF>

Ventanilla Única de Comercio Exterior Perú (VUCE 2011). Consultado 16 de mayo de 2011.
<https://www.vuce.gob.pe>

Ventanilla Única de Comercio Exterior Colombia (VUCE 2011.b). Consultado 16 de mayo de 2011.
<http://www.vuce.gov.co/>

Vergara Rodolfo (1988). Decisiones, Organizaciones y Nuevo Institucionalismo.

Waissbluth, Mario (Waissbluth 2008.a). Sistemas complejos y Gestión Pública.

Waissbluth, Mario (Waissbluth 2008.b). Gestión del Cambio en el Sector Público.

World Economic Forum (2010-2011). The Global Competitiveness Report 2010-2011. Consultado el 10 de Julio de 2011.

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

Anexos

Anexo 1

Artículo V: Libertad de tránsito

1. Las mercancías (con inclusión de los equipajes), así como los barcos y otros medios de transporte serán considerados en tránsito a través del territorio de una parte contratante, cuando el paso por dicho territorio, con o sin transbordo, almacenamiento, fraccionamiento del cargamento o cambio de medio de transporte, constituya sólo una parte de un viaje completo que comience y termine fuera de las fronteras de la parte contratante por cuyo territorio se efectúe. En el presente artículo, el tráfico de esta clase se denomina “tráfico en tránsito”.

2. Habrá libertad de tránsito por el territorio de cada parte contratante para el tráfico en tránsito con destino al territorio de otra parte contratante o procedente de él, que utilice las rutas más convenientes para el tránsito internacional. No se hará distinción alguna que se funde en el pabellón de los barcos, en el lugar de origen, en los puntos de partida, de entrada, de salida o de destino, o en consideraciones relativas a la propiedad de las mercancías, de los barcos o de otros medios de transporte.

3. Toda parte contratante podrá exigir que el tráfico en tránsito que pase por su territorio sea declarado en la aduana correspondiente; sin embargo, salvo en el caso de inobservancia de las leyes y reglamentos de aduana aplicables, los transportes de esta naturaleza procedentes del territorio de otra parte contratante o destinados a él no serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias y estarán exentos de derechos de aduana y de todo derecho de tránsito o de cualquier otra carga relativa al tránsito, con excepción de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados.

4. Todas las cargas y reglamentaciones impuestas por las partes contratantes al tráfico en tránsito procedente del territorio de otra parte contratante o destinado a él deberán ser razonables, habida cuenta de las condiciones del tráfico.

5. En lo que concierne a todas las cargas, reglamentaciones y formalidades relativas al tránsito, cada parte contratante concederá al tráfico en tránsito procedente del territorio de otra parte contratante o destinado a él, un trato no menos favorable que el concedido al tráfico en tránsito procedente de un tercer país o destinado a él.

6. Cada parte contratante concederá a los productos que hayan pasado en tránsito por el territorio de cualquier otra parte contratante un trato no menos favorable que el que se les habría concedido si hubiesen sido transportados desde su lugar de origen hasta el destino sin pasar por dicho territorio. No obstante, toda parte contratante podrá mantener sus condiciones de expedición directa vigentes en la fecha del presente Acuerdo, con respecto a cualquier mercancía cuya expedición directa constituya una condición para poder aplicar a su importación los tipos de los derechos de aduana preferenciales o tenga relación con el método de valoración prescrito por dicha parte contratante con miras a la fijación de los derechos de aduana.

7. Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a las aeronaves en tránsito, pero sí se aplicarán al tránsito aéreo de mercancías (con inclusión de los equipajes).

Artículo VIII: Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación

1.a) Todos los derechos y cargas de cualquier naturaleza que sean, distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos a que se refiere el artículo III, percibidos por las partes contratantes sobre la importación o la exportación o en conexión con ellas, se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación.

b) Las partes contratantes reconocen la necesidad de reducir el número y la diversidad de los derechos y cargas a que se refiere el apartado a).

c) Las partes contratantes reconocen también la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación.

2. Toda parte contratante, a petición de otra parte contratante o de las PARTES CONTRATANTES, examinará la aplicación de sus leyes y reglamentos, teniendo en cuenta las disposiciones de este artículo.

3. Ninguna parte contratante impondrá sanciones severas por infracciones leves de los reglamentos o formalidades de aduana. En particular, no se impondrán sanciones pecuniarias superiores a las necesarias para servir simplemente de advertencia por un error u omisión en los documentos presentados a la aduana que pueda ser subsanado fácilmente y que haya sido cometido manifiestamente sin intención fraudulenta o sin que constituya una negligencia grave.

4. Las disposiciones de este artículo se harán extensivas a los derechos, cargas, formalidades y prescripciones impuestos por las autoridades gubernamentales o

administrativas, en relación con la importación y la exportación y con inclusión de los referentes a:

- a) las formalidades consulares, tales como facturas y certificados consulares;
- b) las restricciones cuantitativas;
- c) las licencias;
- d) el control de los cambios;
- e) los servicios de estadística;
- f) los documentos que han de presentarse, la documentación y la expedición de certificados;
- g) los análisis y la inspección;
- h) la cuarentena, la inspección sanitaria y la desinfección.

Artículo X: Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales

1. Las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y que se refieran a la clasificación o a la valoración en aduana de productos, a los tipos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o a la transferencia de pagos relativa a ellas, o a la venta, la distribución, el transporte, el seguro, el almacenamiento, la inspección, la exposición, la transformación, la mezcla o cualquier otra utilización de dichos productos, serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos. Se publicarán también los acuerdos relacionados con la política comercial internacional y que estén en vigor entre el gobierno o un organismo gubernamental de una parte contratante y el gobierno o un organismo gubernamental de otra parte contratante. Las disposiciones de este párrafo no obligarán a ninguna parte contratante a revelar informaciones de carácter confidencial cuya divulgación pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes o ser de otra manera contraria al interés público, o pueda lesionar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas.

2. No podrá ser aplicada antes de su publicación oficial ninguna medida de carácter general adoptada por una parte contratante que tenga por efecto aumentar el tipo de un derecho de aduana u otra carga sobre la importación en virtud del uso establecido y uniforme, o que imponga una nueva o más gravosa prescripción, restricción o prohibición para las importaciones o para las transferencias de fondos relativas a ellas.

3. a) Cada parte contratante aplicará de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.

b) Cada parte contratante mantendrá, o instituirá tan pronto como sea posible, tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otras cosas, a la

pronta revisión y rectificación de las medidas administrativas relativas a las cuestiones aduaneras. Estos tribunales o procedimientos serán independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas, y sus decisiones serán ejecutadas por estos últimos y regirán su práctica administrativa, a menos que se interponga un recurso ante una jurisdicción superior, dentro del plazo prescrito para los recursos presentados por los importadores, y a reserva de que la administración central de tal organismo pueda adoptar medidas con el fin de obtener la revisión del caso mediante otro procedimiento, si hay motivos suficientes para creer que la decisión es incompatible con los principios jurídicos o con la realidad de los hechos.

c) Las disposiciones del apartado b) de este párrafo no requerirán la supresión o la sustitución de los procedimientos vigentes en el territorio de toda parte contratante en la fecha del presente Acuerdo, que garanticen de hecho una revisión imparcial y objetiva de las decisiones administrativas, aun cuando dichos procedimientos no sean total u oficialmente independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas. Toda parte contratante que recurra a tales procedimientos deberá facilitar a las PARTES CONTRATANTES, si así lo solicitan, una información completa al respecto para que puedan decidir si los procedimientos citados se ajustan a las condiciones fijadas en este apartado.

Anexo 2

Dimensión	Definición operalización de la dimensión	Variables	Indicadores	Pauta de Entrevistas
Institucionalidad	Reglas del juego que rige el comportamiento de los sujetos	Solidez institucional	Grado de institucionalidad creada Funciones adecuadas Nivel jerárquico Cantidad de recursos comprometidos	<p>1. Cuál debe ser la estrategia país en términos institucionales, de organización para llevar a cabo la gestión de la VUCE?</p> <p>2. Cuáles serían las funciones que debiera tener la institución que administre la VUCE? Si me nombra una institución: 2.1 Cuenta con estas funciones? 2.2 Cuales serían las fortalezas con las que cuenta esta institución y que considera son los elementos a mejorar? 2.3 Cuenta con el recurso humano y tecnológico adecuado, básico, idóneo para llevar a cabo la gestión de la VUCE? No nombra una institución: SIGUIENTE. Según mi investigación existe una comisión integrada por el Subsecretario de Hacienda, Relaciones Exteriores, Pesca, Salud Pública y Agricultura. Considera.</p> <p>3. El nivel jerárquico de sus integrantes es el idóneo o deberían incorporarse otros actores?</p> <p>4. A qué política de gobierno se alinea el Proyecto de la VUCE?</p>
		Coordinación entre los diferentes actores	Cantidad de actores Número de reacciones Número de alianzas entre actores	<p>5. Qué actores participan en la implementación de la VUCE?</p> <p>6. Cuál considera usted será la reacción de los actores involucrados? Menciona Reacciones: De esas reacciones q menciona 6.1 Cuáles pueden facilitar y obstaculizar la implementación de la VUCE? No menciona reacciones 6.2 Existen alianzas entre los diferentes actores?</p>
		Voluntad de actores	Número de documentos escritos que demuestren compromiso Metas cumplidas	<p>7. Existen mecanismos de carácter formal o informal que permitan reflejar el compromiso de los actores en la implementación de la VUCE?</p> <p>8. Cuáles cree son los incentivos de estos actores para utilizar la VUCE?</p>
Normativo	Corresponde al marco normativo necesario para la implementación de la VUCE	Normativa aplicable para la implementación de la VUCE en Chile	Alcance de la norma Tipo de Normativa Tiempo que demora las modificaciones normativas	<p>En el área normativa,</p> <p>1. Cuál es el alcance ideal de la normativa para su implementación? (nacional, regional, institucional)</p> <p>2. Qué tipo de normativa se aplicará regulatoria, fiscalizadora, sancionatoria?</p> <p>3. Se van a requerir modificaciones? Menciona modificaciones 3.1 De requerirse modificaciones se realizarán inmediatamente o existe un procedimiento establecido?</p>
		Nivel de confianza en la interoperalización regional	Grado de confianza en el intercambio de información Utilización de Firma Digital	<p>4. Cuál es su opinión en relación a la interoperabilidad con otras ventanillas únicas?</p> <p>5. Existe confianza en los medios electrónicos para el intercambio de la información?</p>

		Presencia de barreras para la creación normativa	Cantidad de Barreras en el área normativa existentes Cantidad de Barreras en el área normativa potenciales	6. Considera barreras actuales y potenciales para la creación de la normativa necesaria en la implementación de la VUCE?
Tecnológico	Corresponde a la simplificación y normalización de datos, que genera una base de datos estándar	Cambios procedimentales el resultado de nuevas tecnologías	Número de documentos que se digitalizan y/o se utilizarán Número de documentos que se deben modificar para el ingreso, procesamiento, y salida de datos	El SICEX incluye los procesos exportador, importador y de tránsito. De los documentos que se utilizan actualmente 1. Cuáles serán los digitalizados a través de la VUCE? 2. Existen documentos que se deben modificar para el ingreso, procesamiento y salida de datos de la VUCE? 3. Cuántos procedimientos deben ser modificados para la implementación? 4. En su opinión, Cuál considera que será la reacción de los actores involucrados ante estos cambios tecnológicos?
		Validez de la información por medios electrónicos	Nivel de confianza en los recursos tecnológicos Confiabilidad de los servicios integrados	5. Serán necesarias medidas generar validez a la información que agrupará la VUCE? 6. Qué aspectos le generan confianza de un servicio integrado
		Presencia de barreras tecnológicas	Cantidad de Barreras en el área tecnológica existente Cantidad de Barreras en el área tecnológica potenciales	7. Considera barreras tecnológicas actuales y potenciales en la creación de la VUCE? SI: 7.1 Cuales? NO: 7.2 Considera que los actores involucrados cuentan con los recursos tecnológicos necesarios?
Gestión de Cambio	Análisis de la reacción y adaptación de las instituciones/funcionarios involucradas e influencia en los demás actores involucrados	Reacción y adaptación del sector público a los cambios tecnológicos	Número de equipos de trabajo para la implementación de la VUCE Grado de cumplimiento de metas y plazos Nivel de jerarquía de opositores del proyecto	1. Cuál ha sido la experiencia de las entidades del gobierno en cuanto a la reacción y adaptación ante cambios tecnológicos implementados en materia de Comercio Exterior? De haber existido problemas, 1.1 Cuales han sido las soluciones a los problemas? 1.2 Se identificaron lecciones aprendidas? De NO existir problemas 1.3 Cual ha sido la reacción y adaptación del sector privado ante cambios tecnológicos implementados en materia de Comercio Exterior? 2. Cómo se ha desarrollado el cumplimiento de metas y plazos en otros proyectos en los últimos años? 3. Identifica algún actor que se pueda oponer a la implementación de la VUCE? SI: 3.1 Cuál es el plan de acción ante las posibles oposiciones? NO: SIGUIENTE
		Formas de Influir positivamente en los actores involucrados	Grado de percepción del valor agregado Número de fases claras y planificadas Grado de conocimiento del proyecto Número de medios para comunicación Número de capacitaciones para los actores	4. Qué valor agregado al sistema actual de exportación, importación y transito genera la VUCE? 5. Cuáles son los medios de comunicación de el cronograma, misión, visión y avances del Proyecto? Incluiría otros? Posterior a la implementación del sistema, 6. Cuál es su visión de los desafíos que pueden presentarse? 7. Qué tipo de capacitaciones son necesarias para la implementación de la VUCE?

		Gestión del Conocimiento	Mecanismos de recopilación de información Nivel de extracción de las potencialidades de la VUCE	8. Preexiste una cultura de innovación, creatividad y trabajo compartido en los participantes de la VUCE, tanto del sector público como privado? SI: 8.1 Existe algún mecanismo para recopilar esta información? NO: SIGUIENTE
Control y Fiscalización	Posibilidad de generar nuevas estrategias de fiscalización	Asertividad de las fiscalizaciones	Cantidad de nuevos mecanismos de control producto de la base de datos creada Nuevos perfiles de riesgo	1. Es posible crear nuevos mecanismos de control y fiscalización? SI Mejorará la asertividad en las fiscalizaciones aduaneras con la incorporación de un modelo de VUCE? 2. Es la VUCE una fuente de información más robusta de la que existe en la actualidad para generar perfiles de riesgo? NO SIGUIENTE
		Seguridad de las mercancías que ingresan y salen del país	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de cumplimiento de los requerimientos técnicos de las mercancías que ingresen y salgan del país • Tiempo de reducción destinado al pago de derechos de forma rápida y exacta 	3. Es posible que mejorare la cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y requisitos técnicos?
		Coordinación entre las entidades fiscalizadoras	Cantidad de intercambio de datos entre las entidades fiscalizadoras • Cantidad de inspecciones únicas y coordinadas	4. Poseen las entidades fiscalizadoras una cultura de intercambio de información? 5. Considera que la implementación de la VUCE representa una oportunidad de generar fiscalizaciones conjuntas? SI: 5.1 Qué condiciones se requieren para generarlas? NO: FINAL