

**Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Administración Pública**

Carrera de Administración Aduanera y Comercio Exterior

**“El futuro de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica según
experiencias internacionales”**

**Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de:
Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior**

Estudiantes:

Sofía Matiel Camacho Rojas	Carné: B11319
Juan Diego Chavarría Valverde	Carné: A81721
Lannier Sosa Gattorno	Carné: A55573

Profesores:

MCA. Carlos Marín Castro	(Tutor)
MSc. Edgar Tenorio Sánchez	(Lector 1)
MSc. William Cordero Moya	(Lector 2)

**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San José Costa Rica**

2021

Acta #217-2021
Tribunal Examinador de Trabajo Final de Graduación
Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión Virtual 217-2021 del Tribunal Examinador de los Trabajos Finales de Graduación de la Escuela de Administración Pública, realizada el 10 de agosto del 2021 a las 16:00 horas, llevada a cabo de manera virtual y convocada de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación en Grado de la Universidad de Costa Rica, para la Defensa del Trabajo Final de Graduación de los estudiantes Juan Diego Chavarría Valverde carné A81721, Lannier Sosa Gattorno carné A55573, Sofía Matiel Camacho Rojas B11319.

La defensa del trabajo final de graduación se realiza por medio de la licencia de la plataforma zoom que el Centro de Informática le ha asignado a la Escuela de Administración Pública.

Personas miembros del Tribunal Examinador convocadas para la sesión: M.Sc. Angélica Vega Hernández, como Presidente del Tribunal Examinador; MCA. Carlos Marín Arias como Director del Trabajo Final de Graduación, M.Sc. Edgar Tenorio Sánchez como asesor del Trabajo Final de Graduación, M.Sc. William Cordero Moya, como asesor del Trabajo Final de Graduación y MBA. Dennis Céspedes Araya, como docente de la Escuela de Administración Pública.

Artículo 1. El Presidente del Tribunal Examinador solicita a la persona sustentante mostrar su documento de identificación, como medio para corroborar su identidad.

Artículo 2. El Presidente informa que los expedientes de las personas sustentantes contienen todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de *Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior*, que le ha permitido realizar la Defensa de su Trabajo Final de Graduación.

Artículo 3. Las personas sustentantes realizaron la defensa oral del Trabajo Final de Graduación titulado: ***"El futuro de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, según experiencias internacionales"***, en modalidad Seminario de Graduación, dentro del tiempo señalado para tales fines.

Artículo 4. Terminada la presentación, las personas miembros del tribunal examinador, dentro del tiempo señalado por la Presidencia del Tribunal, realizaron las preguntas pertinentes sobre aspectos propios del tema tratado en el Trabajo Final de Graduación.

Artículo 5. Concluido el interrogatorio, el Tribunal Examinador procedió a deliberar de manera privada.

Artículo 6. Con fundamento en el artículo 26 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, y luego de realizada la votación, el Tribunal Examinador calificó el Trabajo Final de Graduación:

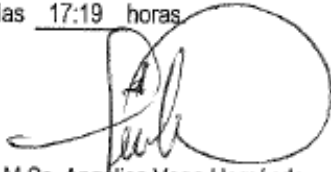
(X) APROBADO – AP-
() NO APROBADO – NAP-

Artículo 7. Con fundamento en el artículo 27 del Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, el Presidente del Tribunal Examinador comunicó en público el resultado de la deliberación y declaró a las personas sustentantes como acreedores al título de Licenciados en Administración Aduanera y Comercio Exterior.

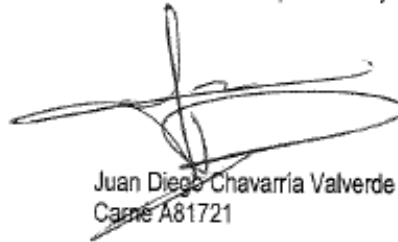
Artículo 8. El Presidente del Tribunal Examinador le advirtió de la obligación de asistir al acto público de graduación, para prestar juramento y recibir el título correspondiente.

La Presidencia del Tribunal exhorta a la persona sustentante a que una vez aprobado el documento final lo coloquen en el repositorio virtual kerwà de la Universidad, tal como lo indica el Reglamento.

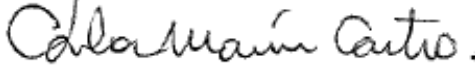
Luego de la lectura del Acta, firmaron las personas miembros del Tribunal Examinador presentes y las personas sustentantes a las 17:19 horas



M.Sc. Angelica Vega Hernández
Presidente del Tribunal



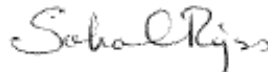
Juan Diego Chavarría Valverde
Carné A81721



MCA. Carlos Marín Arias
Director del Trabajo Final de Graduación



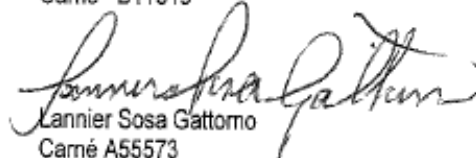
M.Sc. Edgar Teñorio Sánchez
Asesor del Trabajo Final de Graduación



Sofia Matiel Camacho Rojas
Carné B11319



M.Sc. William Cordero Moya
Asesor del Trabajo Final de Graduación



Lannier Sosa Gattorno
Carné A55573



MBA. Dennis Céspedes Araya
Docente





El Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación, en su artículo 29 establece que "En caso de TFG sobresalientes, se podrá conceder una aprobación con distinción si así lo acuerda el tribunal examinador, por una votación de cuatro votos favorables."

() Se aprueba con Distinción

Observaciones:

Original: Escuela de Administración Pública, Copia: Persona sustentante.



Fe de Erratas

En el acta Acta #217-2021 del Tribunal Examinador de Trabajo Final de Graduación Escuela de Administración Pública, Sesión Virtual 217-2021 del Trabajo Final de Graduación titulado: *“El futuro de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, según experiencias internacionales”* en modalidad Seminario de Graduación, presentado por los estudiantes Juan Diego Chavarría Valverde carné A81721, Lannier Sosa Gattorno carné A55573, Sofía Matiel Camacho Rojas B11319, de los léase correctamente el nombre del tutor MCA. Carlos Marín Castro.

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 9 de setiembre de 2021.



Angélica Vega Hernández
Directora
Escuela de Administración Pública

TBM

Todos los derechos reservados. Esta Memoria de Seminario de Graduación solo podrá ser utilizada para fines académicos y de investigación, citando adecuadamente a los autores de esta.

I. Dedicatoria

En primer lugar, a Dios por haberme permitido alcanzar esta meta, sin Él nada somos. A mi esposo Pablo por ser mi apoyo incondicional, mi ayuda idónea y siempre animarme a dar lo mejor de mí. A toda mi maravillosa familia, en especial a mi madre Maribel y a mi tío Pedro por creer en mí y apoyarme durante toda mi carrera universitaria. Finalmente, agradezco a mis colegas Juan Diego y Lannier por su alto compromiso y esfuerzo, deseo que sigan cosechando muchos éxitos más.

Sofia Matiel Camacho Rojas

A mi madre y a mi padre, por su constante esfuerzo y dedicación, los cuales me demostraron con el ejemplo la importancia del estudio y los frutos que se obtienen de él. A la UCR por abrirme sus puertas y dotarme de conocimiento y un crecimiento personal que superó todas mis expectativas.

Juan Diego Chavarría

Deseo dedicar este trabajo a Dios, a mis padres que desde niño me han inculcado la importancia del esfuerzo para lograr mis metas y durante muchos años se esforzaron para poder brindarme la posibilidad de estudiar y llegar a ser un profesional. Adicionalmente quiero realizar una dedicatoria a los demás miembros de mi familia por el apoyo durante estos meses de trabajo para poder realizar este proyecto.

Lannier Sosa Gattorno

Resumen

Referencia bibliográfica: Camacho, Sofia; Chavarria, Juan Diego; Sosa, Lannier. (2021). (Memoria de trabajo final de graduación modalidad seminario, para optar por el grado y título de licenciatura en Administración de Aduanas y Comercio Exterior). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Tutor: MCA Carlos Marín Castro

La presente investigación tiene como objetivo general analizar el modelo actual de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, utilizando como referencia las recomendaciones emitidas por organismos internacionales como el Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), así como las mejores prácticas identificadas en países líderes en la implementación de este esquema como lo son Colombia, México y Singapur.

Considerando que en la actualidad no existe un estudio sobre la VUCE de Costa Rica, en esta investigación se presentan datos sobre su origen, fundamento legal, estructura organizativa, evolución y el impacto que representa su existencia para el sector comercio exterior.

Para conocer las recomendaciones emitidas por el CEFACT/ONU y la OMA se realizó una revisión de la literatura publicada por ambos organismos, de la cual se seleccionaron los siguientes elementos, considerados como aspectos claves para el establecimiento y operación de la VUCE: 1- Definición de VUCE; 2- Voluntad política; 3- Entorno jurídico; 4- Agencia líder; 5- Modelo de VUCE; 6-Recomendaciones y estándares internacionales; 7- Servicios de la VUCE; 8- Procesos sin papel y pagos electrónicos; 9- Evaluación del riesgo en la VUCE; 10- VUCE en el contexto regional; 11- Interoperabilidad de la VUCE; 12- Alianza Público-Privada; 13- La Ventanilla Única en el marco de la modernización aduanera y la gestión coordinada de fronteras; y 14- Gestión del proyecto de VUCE.

Los catorce elementos mencionados se utilizaron como base para realizar el análisis del estado actual de la VUCE de Costa Rica, del cual surgen las siguientes conclusiones:

- Actualmente la VUCE no utiliza un modelo de datos basado en un estándar internacional. No obstante, se encuentra en proceso de implementar el Modelo de Datos de la OMA.
- Actualmente el modelo de VUCE no cumple en su totalidad la definición y el modelo propuesto por el CEFAC/ONU y la OMA ya que existen procesos de comercio exterior que no se realizan por medio de la VUCE.
- La VUCE puede reforzar su rol dentro del esquema de la gestión coordinada de fronteras mediante el uso de los datos de los trámites que se gestionan por medio del sistema VUCE 2.0.
- Los organismos internacionales mencionan que la aduana sea la agencia líder de la VUCE basado en su rol en las fronteras, no obstante, en Costa Rica desde 1996 PROCOMER ha realizado este rol con resultados positivos por lo cual se concluye que esta entidad debe continuar a cargo de la VUCE de Costa Rica.

Para que la VUCE de Costa Rica se pueda alinear con los estándares internacionales es necesario contar la voluntad política y una estrategia nacional que sea impulsada a través del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), y ejecutado por PROCOMER y las demás instituciones involucradas.

Palabras clave: ventanilla única, facilitación del comercio, VUCE, PROCOMER, interoperabilidad, estándares internacionales, modelo de VUCE, servicios de la VUCE, Costa Rica, Colombia, Singapur

II. Reconocimientos

Los esfuerzos conjuntos para este trabajo de graduación se deben a muchas personas con las cuales nos encontramos sumamente agradecidos por su apoyo, su interés y su tiempo. En primera instancia agradecer a nuestro profesor tutor Sr. Carlos Marín Castro por su dedicación, esmero y profesionalismo, su acompañamiento y guía fue clave para la conclusión de este proyecto.

Asimismo, externamos un agradecimiento a nuestros profesores lectores el Sr. Edgar Tenorio Sánchez y Sr. William Cordero Moya por sus aportes en la elaboración de este documento. Nos sentimos muy honrados de haber contado con este comité asesor para la ejecución de esta investigación.

Deseamos dar un especial agradecimiento al Sr. Marvin Salas Jiménez, quien fue una pieza fundamental para la elaboración de este proyecto. Su rol como fundador de la Ventanilla Única de Costa Rica y su gran trayectoria permitieron plasmar la historia y evolución de esta entidad. Sin su apertura y disposición para conocer de temas inéditos se hubiese limitado el alcance de esta investigación.

Gracias a los colaboradores de la Dirección de Ventanilla Única de PROCOMER, por abrirnos las puertas de su institución y colaborar con datos necesarios para este trabajo. Esperamos que este proyecto de investigación sea un insumo más para que continúen desarrollando la excelente labor que han realizado hasta el momento.

Agradecemos también a todas las personas que colaboraron con su experiencia en el proceso investigativo, mediante la participación en las entrevistas y encuestas realizadas. Así como todos aquellos involucrados que permitieron el cumplimiento de esta meta.

III. Abreviaturas

AFC: Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

ANEIT: Asociación Nacional de Exportadores de la Industria Textil

APEC: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BCCR: Banco Central de Costa Rica

CADEXCO: Cámara de Exportadores de Costa Rica

CAT: Certificado de Abono Tributario

CEFACT/ONU: Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electronicas

CENPRO: Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones

CIEX: Certificado de Incremento a las Exportaciones

CIPF: Convención Internacional de Protección Fitosanitaria

COMEX: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica

CONAFAC: Consejo Nacional de Facilitación del Comercio

Convenio de Kyoto: Convenio de Kyoto Revisado

DAE: Declaración Aduanera de Exportación

DGA: Dirección General de Aduanas

DUA: Declaración Única Aduanera

ECA: Entre Costarricense de Acreditación

FAD: Formulario de Autorización de Desalmacenaje

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

ICAFE: Instituto Costarricense del Café

ICC: Iniciativa de la Cuenca del Caribe

INCOPESCA: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura

LAC: Latinoamérica y el Caribe

LPCO: Licencias, Permisos, Certificados y Otro Documentos

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

Marco SAFE: Marco de Normas SAFE

MCCA: Mercado Común Centroamericano

MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía

MINCOMERCIO: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, República de Colombia
MSI: Modelo de Sustitución de Importaciones
NMF: Nación más Favorecida
NSW: National Single Window Guidelines
OFINASE: Oficina Nacional de Semillas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMA: Organización Mundial de Aduanas
OMC: Organización Mundial de Comercio
Acuerdo OTC: Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio
PAE: Programa de Ajuste Estructural
PAR: Política de Administración de Riesgos
PDCC: Plataforma Digital de Comercio Centroamericana
PIF: Programa de Integración Fronteriza
PROCOMER: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
RFD: Reporting Formalities Directive
ROC: Reconocimiento Óptico de Caracteres
SAR: Sistema de Administración del Riesgo
SAT: Sistema de Administración Tributaria
SENASA: Servicio Nacional de Salud Animal
SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SIECA: Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIIS: Sistema Integrado de Inspección Simultanea
SFE: Servicio Fitosanitario del Estado
SGP: Sistema Generalizado de Preferencias
TEC: Instituto Tecnológico de Costa Rica
TICA: Sistema de Tecnología de la Información para el Control Aduanero
UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNECE: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VUCE: Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUCEM: Ventanilla Única de Comercio Exterior de México

IV. Resumen Ejecutivo

Costa Rica cuenta con una Ventanilla Única de Comercio Exterior (en adelante VUCE) establecida mediante la ley 7638 desde el año 1996, con el objetivo de centralizar y agilizar los trámites de importación y exportación en el país.

En la actualidad la VUCE de Costa Rica tiene más de veinte años en funcionamiento al servicio del sector comercio exterior del país, razón por la cual la presente investigación tiene como objetivo general analizar el modelo actual de la VUCE de Costa Rica, utilizando como referencia las recomendaciones emitidas por organismos internacionales como el Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (en adelante CEFACT/ONU) y la Organización Mundial de Aduanas (en adelante OMA), así como las mejores prácticas identificadas en países líderes en la implementación de este esquema como lo son Colombia, México y Singapur.

Considerando que en la actualidad no existe un estudio sobre la VUCE de Costa Rica, en esta investigación se presentan datos sobre su origen, fundamento legal, estructura organizativa, evolución y el impacto que representa su existencia para el sector comercio exterior. Para la recolección de esta información se realizaron entrevistas a actores claves como el director de la VUCE de Costa Rica, así como funcionarios de los entes participantes y usuarios finales de la misma, aunado a lo anterior se hizo uso de fuentes bibliográficas como memorias institucionales de los entes relacionados con la VUCE de Costa Rica desde su establecimiento hasta la actualidad.

Para conocer las recomendaciones emitidas por el CEFACT/ONU y la OMA se realizó una revisión de la literatura publicada por ambos organismos, de la cual se seleccionaron los siguientes elementos, considerados como aspectos claves para el establecimiento y operación de la VUCE: 1- Definición de VUCE; 2- Voluntad política; 3- Entorno jurídico; 4- Agencia líder; 5- Modelo de VUCE; 6-Recomendaciones y estándares internacionales; 7- Servicios de la VUCE; 8- Procesos sin papel y pagos electrónicos; 9- Evaluación del riesgo en la VUCE; 10- VUCE en el contexto regional; 11- Interoperabilidad de la VUCE; 12- Alianza Público-Privada; 13- La Ventanilla Única en el marco de la modernización aduanera y la gestión coordinada de fronteras; y 14- Gestión del proyecto de VUCE.

Cada uno de estos elementos mencionados se desarrollaron a partir de las recomendaciones dadas por el CEFAC/ONU y la OMA. Estos elementos se utilizaron como punto de referencia para el estudio de la VUCE de Colombia, México y Singapur, países elegidos como parte de la investigación para identificar buenas prácticas en la materia.

De igual forma, los catorce elementos mencionados se utilizaron como base para realizar el análisis del estado actual de la VUCE de Costa Rica, del cual surgen las siguientes conclusiones:

1. No se identificó ningún estudio que realizara un análisis integral de la VUCE de Costa Rica tomando como punto de referencia las recomendaciones emitidas por el CEFAC/ONU y la OMA. Adicionalmente, no existen documentos o sitios web de consulta donde se pueda conocer la historia sobre el origen de la VUCE de Costa Rica. Dado esto se debió recurrir a encuestas y entrevistas para recopilar la información requerida para el estudio.
2. En cuanto a aspectos operativos y estructura de plataforma de trámites de la VUCE de Costa Rica, se identificaron los siguientes aspectos:
 - Actualmente la VUCE no utiliza un modelo de datos basado en un estándar internacional. No obstante, se encuentra en proceso de implementar el Modelo de Datos de la OMA.
 - Actualmente el modelo de VUCE no cumple en su totalidad la definición y el modelo propuesto por el CEFAC/ONU y la OMA ya que existen procesos de comercio exterior que no se realizan por medio de la VUCE. Dado lo anterior se recomienda la integración de todos los procesos de comercio exterior en la VUCE e implementar un modelo de declaración unificada con una sola entrada de datos.
 - La VUCE puede reforzar su rol dentro del esquema de la gestión coordinada de fronteras mediante el uso de los datos de los trámites que se gestionan por medio del sistema VUCE 2.0. Se recomienda explorar la aplicación de nuevas tecnologías en esta plataforma como: 1- Blockchain; 2- Minería de Datos; 3-

Inteligencia artificial; y 4- tecnología de Reconocimiento Óptico de Caracteres (ROC).

3. Los organismos internacionales mencionan que la aduana sea la agencia líder de la VUCE basado en su rol en las fronteras, no obstante, en Costa Rica desde 1996 PROCOMER ha realizado este rol con resultados positivos por lo cual se concluye que esta entidad debe continuar a cargo de la VUCE de Costa Rica.
4. Para realizar una adecuada gestión de la evolución de la VUCE, posterior a su implementación es importante evaluar el desempeño de la plataforma y sus servicios, tomando en cuenta el criterio de los usuarios finales para garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados y con ello la mejora continua.
5. Para que la VUCE de Costa Rica se pueda alinear con los estándares internacionales es necesario contar la voluntad política y una estrategia nacional que sea impulsada a través del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), y ejecutado por PROCOMER y las demás instituciones involucradas.

V. Índice

Contenido

I. Dedicatoria	7
II. Reconocimientos	10
III. Abreviaturas	11
IV. Resumen Ejecutivo.....	13
V. Índice.....	16
VI. Lista de cuadros	20
VII. Lista de ilustraciones	21
VIII. Lista de gráficos	22
IX. Lista de anexos	23
1. Introducción.....	24
2. Justificación.....	26
3. Planteamiento del problema de investigación	28
4. Objetivos de la investigación	29
4.1 Objetivo general.....	29
4.2 Objetivos específicos	29
5. Delimitación de la investigación	30
5.1 Delimitación temporal.....	30
5.2 Delimitación espacial	30
6. Limitaciones de la investigación.....	31
7. Marco teórico.....	32
7.1 Definiciones que sustentan la investigación.....	32
7.1.1 Definición de facilitación del comercio	32
7.1.2 Definición de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)	33
7.1.3 Definición de gestión coordinada de fronteras	34
7.1.4 Definición de licencias de importación	35
7.1.5 Definición de gestión de riesgos	35
7.2 Organismos que se han referido al tema de estudio	36
7.2.1 El CEFACT/ONU	37
7.2.2 La OMA.....	37
7.2.3 La OMC.....	39
7.3 Investigaciones existentes sobre el tema de estudio	40

7.3.1	Universidad de Costa Rica (UCR)	40
7.3.2	Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU).....	43
7.3.3	Organización Mundial de Aduanas (OMA).....	43
7.3.4	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	44
7.3.5	Banco Mundial.....	45
8.	Marco metodológico	46
8.1	Definición del enfoque de la investigación	46
8.2	Fuentes de información	46
8.2.1	Sujetos y fuentes de información.....	47
8.2.2	Fuentes bibliográficas.....	47
8.2.3	Entrevistas.....	47
8.2.4	Encuestas.....	48
8.3	Fases de recolección de la información	48
8.4	Definiciones de variables	49
8.5	Instrumentos y técnicas	50
8.6	Confiabilidad.....	53
8.7	Validez.....	54
Capítulo I: Contextualización de la VUCE dentro del entorno del Comercio Exterior		56
1.	Evolución del comercio de mercancías	56
2.	La facilitación del comercio	58
3.	La Ventanilla Única de Comercio Exterior en el marco de la facilitación del comercio	60
4.	Conceptualización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.....	62
5.	Impacto de la Ventanilla Única de Comercio Exterior en el comercio internacional	63
6.	Posicionamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior a nivel global	66
Capítulo II: Caracterización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica y su impacto en el sector comercio exterior		69
1.	Creación y evolución de la VUCE de Costa Rica y sus servicios	69
1.1	Origen y establecimiento de la VUCE de Costa Rica	70
1.2	Creación del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX) y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).....	74
1.3	Reglamento del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior.....	76
1.4	Evolución de los servicios de la VUCE de Costa Rica a partir de 1996	77
1.5	Volumen de trámites de la VUCE de Costa Rica en el periodo 2010-2020.....	85
2.	Impacto generado por la VUCE de Costa Rica	88

2.1	Análisis del impacto según estudio realizado por la VUCE de Costa Rica	88
2.2	Análisis del impacto desde la perspectiva de los usuarios finales	91
Capítulo III. Recomendaciones de modelos Ventanilla Única sugeridos por organismos internacionales e implementaciones realizadas por países líderes en la materia.....		
1.	Elementos claves para el establecimiento de una Ventanilla Única alineada con las recomendaciones de OMA y CEFACT/ONU	105
1.1	Definición de VUCE	106
1.2	Voluntad Política	112
1.3	Entorno jurídico propicio.....	115
1.4	Agencia Líder.....	120
1.5	Modelo de VUCE	122
1.6	Recomendaciones y estándares internacionales	124
1.7	Servicios de la VUCE.....	127
1.8	Procesos sin papel y pagos electrónicos.....	130
1.9	Evaluación del riesgo en la VUCE.....	131
1.10	La VUCE en el contexto regional	133
1.11	Interoperabilidad de la VUCE	135
1.12	Alianza Público-Privada	139
1.13	La Ventanilla Única en el marco de la modernización aduanera y la gestión coordinada de fronteras.....	140
1.14	Gestión de proyecto.....	142
Capítulo IV: Análisis comparativo de la VUCE de Costa Rica respecto al modelo de Ventanilla Única propuesto por CEFACT/ONU, OMA y respecto a la VUCE de Colombia, México y Singapur		
1.	Aplicación en la VUCE de Costa Rica de los elementos claves para el establecimiento de una Ventanilla Única.....	146
1.1	Definición de VUCE	146
1.2	Voluntad política	148
1.3	Entorno jurídico.....	149
1.4	Agencia Líder.....	150
1.5	Modelo de VUCE	150
1.6	Recomendaciones y estándares internacionales	154
1.7	Servicios de la VUCE.....	155
1.8	Procesos sin papel y pagos electrónicos.....	156
1.9	Evaluación del riesgo en la VUCE.....	158
1.10	VUCE en el contexto regional	159

1.11	Interoperabilidad de la VUCE	160
1.12	Alianza Público-Privada	162
1.13	Ventanilla Única en el marco de modernización aduanera y la gestión coordinada de fronteras.....	163
2.	Propuesta de mejoras para una nueva versión de la VUCE de Costa Rica	164
2.1	Propuestas de mejoras referentes a la estructura del modelo de la VUCE de Costa Rica.....	165
2.2	Propuestas de mejoras referentes a los servicios de la VUCE de Costa Rica	167
2.3	Propuestas de mejoras referentes a la interoperabilidad de la VUCE de Costa Rica	169
2.4	Propuestas de mejoras referentes a las políticas públicas que sustentan la operación de la VUCE de Costa Rica	170
	Conclusiones y Recomendaciones	172
1.	Conclusiones	172
2.	Recomendaciones	174
	Bibliografía.....	210

VI. Lista de cuadros

Cuadro No.1: Variables de la investigación según definición conceptual, operacional e instrumental.....	49
Cuadro No.2: Clasificación Comercio Transfronterizo por región.....	65
Cuadro No.3: Estatus de VUCE en la región Latinoamericana	67
Cuadro No.4: Exportaciones costarricenses de productos tradicionales y no tradicionales	70
Cuadro No.5: Evolución de los documentos o procedimientos para los trámites de comercio exterior en Costa Rica	83
Cuadro No.6: Valor de las operaciones de comercio y cantidad de trámites realizados en los sistemas de la VUCE de Costa Rica según régimen	86
Cuadro No.7: Costos por tipo de trámite y economía resultante para el trámite de Notas Técnicas y Registro de Exportador	90
Cuadro No.8: Ahorro generado por el sistema VUCE 2.0 por tipo de trámite	91
Cuadro No.9: Cantidad de Notas Técnicas tramitadas en el año 2020	92
Cuadro No.10: Cantidad de trámites de la Nota Técnica 0265.....	96
Cuadro No.11: Percepción del trámite de la Nota Técnica 0265 en el sistema VUCE 2.0 por parte de funcionarios autorizadores	99
Cuadro No.12: Percepción del trámite de la Nota Técnica 0265 en el sistema VUCE 2.0 por parte de usuarios tramitadores	100
Cuadro No.13: Cantidad de trámites de la Nota Técnica 0057.....	101
Cuadro No.14: Percepción del trámite de la Nota Técnica 0057 en el sistema VUCE 2.0 por parte de funcionarios autorizadores	103
Cuadro No.15: Percepción del trámite de la Nota Técnica 0057	104
Cuadro No.16: Aplicación de los elementos de la definición de VUCE propuesta por OMA y CEFAC/ONU, en la VUCE de Colombia, México y Singapur	111
Cuadro No.17: Marco jurídico de la VUCE de Colombia, México y Singapur	118
Cuadro No.18: Agencia líder de la VUCE de Colombia, México y Singapur.....	121
Cuadro No.19: Servicios de la VUCE de Colombia, México y Singapur	129
Cuadro No.20: Aplicación de interoperabilidad en la VUCE de	138
Cuadro No.21: Aplicación del modelo y definición de la VUCE propuesta por el CEFAC/ONU y la OMA por parte de la VUCE de Costa Rica	147
Cuadro No.22: Servicios de la VUCE de Costa Rica	155

VII. Lista de ilustraciones

Ilustración No.1: Modelo de VUCE de CEFACT/ONU.....	122
Ilustración No.2: Entorno actual de trámites de comercio exterior en Costa Rica	153
Ilustración No.3: Entorno propuesto de trámites de comercio exterior en Costa Rica	166
Ilustración No.4: Entorno propuesto de trámites de comercio exterior en Costa Rica	174

VIII. Lista de gráficos

Gráfico No.1: Crecimiento medio del comercio global.....	57
Gráfico No.2: Exportaciones no tradicionales de Costa Rica a Estados Unidos.....	71
Gráfico No.3: Evolución de las operaciones de comercio y cantidad de trámites realizados en los Sistemas de la VUCE de Costa Rica.....	87
Gráfico No.4: Principales actividades de comercio exterior realizadas por las empresas o personas encuestados.....	94
Gráfico No.5: Principales servicios de la VUCE de Costa Rica utilizados por las empresas o personas encuestados.....	95
Gráfico No.6: Servicios adicionales que se podrían incluir en la VUCE de Costa Rica según las empresas o personas encuestados	176

IX. Lista de anexos

Anexo 1: Formato de encuesta No.1.....	180
Anexo 2: Formato de encuesta No.2.....	189
Anexo 3: Formato de encuesta No.3.....	193
Anexo 4: Formato de entrevista No.1.....	196
Anexo 5: Formato de entrevista No.2.....	197
Anexo 6: Formato de entrevista No.3.....	199
Anexo 7: Formato de entrevista No.4.....	201
Anexo 8: Formato de entrevista No.5.....	203
Anexo 9: Formato de entrevista No.6.....	204

1. Introducción

La transformación y la evolución de los procedimientos aduaneros y comerciales en frontera, en aras de la facilitación para el intercambio comercial a nivel internacional, ha cobrado una relevancia en las últimas dos décadas. De ahí que los entes reguladores del comercio internacional como la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC), han impulsado instrumentos que promueven este fin, como lo es el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (en adelante AFC), Acuerdo que brinda las pautas claves para el mejoramiento de la operativa del comercio exterior de los países.

Según lo indicó el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, la Ventanilla Única es una aplicación concreta de los conceptos de facilitación del comercio, ya que permite reducir los obstáculos no arancelarios y puede generar beneficios inmediatos para todos los miembros de la comunidad comercial. En esta misma línea, en el artículo No.10 del AFC, la OMC promueve la adopción de este tipo de esquemas como un instrumento de facilitación, estableciendo las características mínimas sobre la operativa de una Ventanilla Única (Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electronicas (CEFACT/ONU), 2005).

Con el establecimiento de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, estas se han posicionado como un instrumento que facilita el intercambio de mercancías, por medio de elementos esenciales como la coordinación de las entidades participantes para ejercer los controles de una forma inteligente y ordenada a través de un único punto de acceso.

En el Capítulo I de la presente investigación, se realiza una revisión del concepto de VUCE a nivel mundial, y posteriormente, en el Capítulo II, se realiza un recuento histórico de la VUCE en Costa Rica, la cual tiene sus inicios en la década de los años 80. En este primer apartado, se describe su marco normativo, esquema de operación, entidades participantes y evolución de sus servicios desde sus inicios, hasta la actualidad.

Asimismo, como parte de la presente investigación, en el Capítulo III se realizará una revisión de las disposiciones establecidas por entes internacionales líderes en la materia, específicamente se desarrolla lo dispuesto por el CEFACT/ONU en la Recomendación No.

33, principal documento en el que se establecen las pautas más relevantes sobre el esquema de Ventanilla Única, y otra serie de recomendaciones derivadas de esta. Del mismo modo, se presentan las disposiciones dadas por la OMA, para la construcción de un entorno de Ventanilla Única.

Como complemento a esta base teórica identificada de las propuestas de CEFACT/ONU y la OMA, y tomando como referencia la publicación “Facilitación del Comercio y Economía Global¹” realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE), en la cual se hizo una evaluación de la Ventanilla Única de 23 países agrupados en tres regiones, se han seleccionado 3 de estos países, a saber: México; Colombia; y Singapur, de los cuales se analizarán los modelos de Ventanilla Única que han implementado, para identificar las mejores prácticas aplicadas en esta materia.

Finalmente, se llevará a cabo un análisis comparativo del estado actual de la VUCE de Costa Rica, tomando como referencia las recomendaciones de los organismos internacionales y las mejores prácticas aplicadas por los tres países seleccionados anteriormente descritos, con el objetivo de determinar las mejoras que puedan aplicarse en la VUCE de Costa Rica, con el objetivo de llegar a convertirse en una Ventanilla Única de clase mundial, y quizá una de las mejores del mundo.

¹ El documento se puede consultar en el siguiente enlace: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/trade-facilitation-and-the-global-economy_9789264277571-en#page63

2. Justificación

A mitad de la década de los años ochenta, Costa Rica inició un proceso de diversificación de los productos que formaban parte de su oferta exportable, lo cual impactó la gestión de los entes estatales que participaban en los procesos requeridos para exportar.

Como efecto de esta evolución en el año 1988, Costa Rica empezó a trabajar bajo un esquema para la conformación de una VUCE. Según la entrevista realizada al director actual de la VUCE de Costa Rica, el Sr. Marvin Salas (Salas Jiménez, 2019), en esa época, bajo el liderazgo del Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones (en adelante CENPRO), el país dio los primeros pasos hacia la centralización de trámites en un solo lugar, mediante el establecimiento de una oficina ubicada en la provincia de San José.

A partir del año 1996, la institucionalidad de la VUCE de Costa Rica se formaliza mediante la Ley No.7638 denominada *“Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica”*, la cual en su artículo No. 8, inciso c) crea la VUCE de Costa Rica, otorgando las atribuciones y competencias a esta entidad. Desde ese momento y hasta la actualidad, el modelo se mantiene en operación en apego a los objetivos de centralización, agilización y simplificación de los trámites de comercio exterior como lo indica su ley de creación.

Estas casi tres décadas de evolución del modelo, han permitido avances importantes e impulsado mejoras operativas en el accionar del comercio exterior de Costa Rica. No obstante, dado que en la actualidad existen diversas recomendaciones de enfoques de VUCE, es que se considera importante contrastar las funcionalidades de la VUCE de Costa Rica, con lo dispuesto por los entes internacionales, para conocer así su estado actual y la posible aplicación de estas medidas a nivel nacional, para el mejoramiento de dicha figura.

Por otra parte, la OCDE en la publicación *“Facilitación del Comercio y Economía Global”* el cual establece en su Capítulo IV, cinco indicadores de desempeño sobre los sistemas de Ventanillas Únicas que permiten medir y comparar los modelos de VUCE de 23 países, divididos en 3 grupos regionales: 1-Latinoamérica y el Caribe (en adelante LAC); 2-Foro de Cooperación Asia Pacífico (en adelante APEC); y 3-Asociación de Naciones del Sudeste

Asiático (en adelante ASEAN). Luego de la revisión del mencionado estudio, será posible constatar que la VUCE de Costa Rica se encuentra en el puesto No.16 del total de países del estudio, razón por la cual la presente brecha, permite tener una oportunidad de mejora.

Esta investigación permitirá concluir si existen mejoras que se puedan aplicar al modelo actual de la VUCE de Costa Rica, según las experiencias propuestas por la OMA, CEFAC/ONU y otros países líderes en la implementación de estos modelos como lo son Colombia, México y Singapur.

3. Planteamiento del problema de investigación

La VUCE de Costa Rica mediante los servicios creados, ha permitido a los actores del comercio internacional, realizar sus trámites de permisos de importación y/o exportación ante la totalidad de las instituciones gubernamentales de forma electrónica, ágil y eficiente (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, s.f.). Esto se ha logrado mediante la digitalización de los procesos y la colaboración interinstitucional, lo cual representa uno de sus mayores pilares del éxito modelo.

No obstante, no existe una garantía de que la operativa de la VUCE de Costa Rica se haya adaptado a las últimas tendencias globales que analizan el entorno de las Ventanillas Únicas, en las que se presentan indicadores como el alcance, marco legal, estandarización de los datos, interoperabilidad, entre otros elementos.

Las investigaciones preliminares realizadas arrojan indicadores sobre el posicionamiento de la VUCE de Costa Rica a nivel internacional, evidenciando que existen potenciales oportunidades de mejora. Por ende, esta investigación planteará la posibilidad de mejorar el modelo de la VUCE de Costa Rica, basándose en esquemas internacionales y estudios comparativos de otras naciones cuyas VUCE están mejor posicionadas y se encuentran aplicando procesos más actualizados alineados a las nuevas tendencias internacionales.

Lo anterior, da lugar al planteamiento de la pregunta ¿Se podría mejorar el modelo actual de la VUCE de Costa Rica, según las experiencias propuestas por la OMA, CEFACT/ONU y otros países líderes en la implementación de estos modelos?

4. Objetivos de la investigación

4.1 Objetivo general

Analizar el modelo actual de la Ventanilla Única de Costa Rica, bajo los modelos propuestos por CEFACT/ONU, OMA y otros países que son líderes en la implementación de estos modelos.

4.2 Objetivos específicos

1. Contextualizar la figura de la Ventanilla Única de Comercio Exterior dentro del entorno del comercio exterior.
2. Caracterizar la Ventanilla Única de Costa Rica y los beneficios generados al sector empresarial ligado al comercio exterior.
3. Analizar los modelos de Ventanilla Única recomendados por CEFACT/ONU, OMA e implementados por países líderes en la materia, identificando los elementos de éxito de estos modelos.
4. Comparar el modelo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior actual de Costa Rica, en relación con los modelos CEFACT/ONU, OMA y las Ventanillas Únicas de países líderes, para identificar posibles áreas de mejora.

5. Delimitación de la investigación

A continuación, se describe la delimitación de la investigación en distintos ámbitos:

5.1 Delimitación temporal

La presente investigación parte del análisis de los antecedentes y la historia de la VUCE de Costa Rica desde la década de los ochenta hasta la actualidad. No obstante, para efectos de contextualizar el estado reciente de la VUCE de Costa Rica, se utilizará información, estadísticas y datos desde el año 2010 hasta el 2020.

Respecto a lo establecido por organismos internacionales, se analizarán las recomendaciones emitidas por el CEFACT/ONU y estudios publicados por la OMA a partir del año 2002, relacionados a la propuesta del modelo de Ventanilla Única, por la relevancia que ellos representan.

Adicionalmente se realizará el análisis de los antecedentes y características actuales de las VUCE de Singapur, Colombia y México, tomando como punto de partida la implementación del esquema de las VUCE en cada país y su evolución hasta el año 2021.

5.2 Delimitación espacial

El estudio se enfocará en el análisis de las características y los avances de la VUCE de Costa Rica. Si bien el modelo de la VUCE de Costa Rica, en el momento de inicio de esta investigación operaba en coordinación con 16 instituciones, estas no se analizarán como parte de la investigación.

Adicionalmente se realizará un análisis de los lineamientos establecidos por organismos internacionales como el CEFACT/ONU y la OMA y una revisión de los antecedentes y las características de las VUCE de Singapur, Colombia y México, para obtener las mejores prácticas que pueden ser replicadas en Costa Rica. Por lo tanto, el foco de la investigación estará dirigido a cómo mejorar la VUCE de Costa Rica a partir de la información anteriormente descrita.

6. Limitaciones de la investigación

Durante la investigación se enfrentaron una serie de limitaciones las cuales fueron abordadas de diferentes formas para cumplir con los objetivos planteados, las cuales se detallan a continuación:

- En primera instancia se presentó una limitante en cuanto a la barrera del idioma de los países seleccionados para el análisis de la VUCE respectiva, específicamente en el caso de Singapur, ya que en este país cuentan con varios idiomas oficiales entre ellos el inglés, malayo, mandarín y tamil. Por lo tanto, solo se utilizó material de referencia en idioma inglés. Los demás recursos en otras lenguas no fueron considerados para la investigación;
- Otra limitante en cuanto al lenguaje corresponde a los documentos publicados por los entes internacionales, como la CEFACT/ONU, OMA y otros que no cuentan con traducciones oficiales al idioma español. En los documentos consultados utilizan términos y léxico técnico que puede no tener una traducción directa al idioma español;
- También se presentó una limitante en cuanto a la recopilación de la información relativa a los inicios y evolución de los servicios de la VUCE de Costa Rica, esto debido a que no se cuenta con actas o documentación sobre su conformación, por lo cual se recurrió a entrevistas de los funcionarios encargados en dicha época, lo que podría causar vacíos de información evocando a la retentiva del entrevistado; y
- Una limitante adicional, se generó en las recomendaciones expuestas por los organismos internacionales, ya que no hacen referencia al uso de herramientas tecnológicas específicas, sino que se limitan a destacar servicios o esquemas para intercambios de datos. Dado que los estudiantes que realizan la investigación no cuentan con una formación en el área de tecnología de la información, su análisis está enfocado en posibles propuestas de mejora y recomendaciones para el mejoramiento de la VUCE de Costa Rica. El análisis y recomendaciones en cuanto a temas de tecnología de información para la VUCE, se recomienda que sea abordado en otra investigación a cargo de estudiantes o profesionales en esa materia.

7. Marco teórico

Para efectos de sustentar las bases de la investigación, a continuación se desarrollan una serie de definiciones relevantes relacionadas con la VUCE, y demás términos relacionados con la facilitación del comercio que son de interés para este trabajo. Adicionalmente se realizará una revisión de investigaciones que se hayan realizado sobre la VUCE de Costa Rica, con el objetivo de constatar que la presente investigación brinde un enfoque novedoso el cual no haya sido previamente abordado.

7.1 Definiciones que sustentan la investigación

Tal como se hizo mención en apartados anteriores, la Ventanilla Única es una herramienta de facilitación comercial la cual permite realizar operaciones centralizadas en un único punto de acceso, permitiendo así que las transacciones de comercio internacional se realicen de manera simple y sencilla. A continuación, se desarrollarán las siguientes definiciones relativas a: 1- facilitación de comercio; 2- Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE); 3- gestión coordinada de fronteras; 4- licencias de importación, exportación y tránsito; y 5- análisis de riesgo, términos que se consideran relevantes para el desarrollo de presente investigación.

7.1.1 Definición de facilitación del comercio

La facilitación del comercio es un término que engloba a distintos actores comerciales, empezando por el Estado, quien juega un rol primordial en el establecimiento de un marco de apertura comercial con incentivos y regulaciones que eviten términos restrictivos dentro de la operación de sus procesos, llegando hasta el mismo sector privado y entidades que no son estrictamente de carácter aduanero.

Varias organizaciones de reconocimiento internacional han establecido su propia definición del término "*Facilitación de Comercio*". A continuación, se detallan tres definiciones publicadas por reconocidos organismos internacionales:

- La OMC y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (en adelante UNCTAD, por sus siglas en inglés) definen el término de la siguiente

manera: *“Simplificación y armonización de los procedimientos comerciales internacionales, incluyendo actividades, prácticas y formalidades relacionadas con la recolección, presentación, comunicación y procesamiento de datos requeridos para el movimiento de bienes en el comercio internacional”* (Durán Espaillat, 2012);

- La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (en adelante UNECE, por sus siglas en inglés), considera la Facilitación de Comercio como *“El enfoque amplio e integrado para reducir la complejidad y el costo del proceso de transacciones comerciales y para asegurar que estas actividades se realicen de forma eficiente, transparente y previsible, basado en normas, estándares y mejores prácticas internacionalmente aceptadas”* (Durán Espaillat, 2012); y
- El Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico lo define como: *“La Facilitación del Comercio en general se refiere a la simplificación, armonización y uso de nuevas tecnologías y otras medidas para hacer frente a los obstáculos administrativos y de procedimiento para el comercio que ayudará a los miembros a construir experiencia, reducir costos y a dar lugar a una mejor circulación de bienes y servicios”* (Durán Espaillat, 2012).

Estas definiciones tienen una gran similitud en cuanto al resultado esperado, no obstante, utilizan aspectos diferenciadores en la forma de abordar la aplicación del concepto, por ejemplo, la OMC y la UNCTAD realizaron una definición enfocada en aclarar las actividades o procedimientos comerciales a los cuales se les puede aplicar mejora, la UNECE introduce la importancia del uso de estándares y mejores prácticas internacionales y la APEC resalta el uso de la tecnología como apoyo para lograr la reducción de obstáculos.

7.1.2 Definición de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)

A nivel internacional, diferentes organismos han realizado publicaciones referentes a la VUCE, de forma generalizada estas publicaciones hacen referencia a la definición establecida en el año 2005 por el CEFAC/ONU mediante la Recomendación No. 33 denominada *“Recomendación y Directrices para el Establecimiento de una Ventanilla Única”*. Este documento fue actualizado con una nueva publicación revisada en el año 2020, en la cual se define la Ventanilla Única de la siguiente manera:

“Ventanilla Única se define como un servicio que promueve la facilitación del comercio permitiéndole a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos estandarizados en un solo punto de entrada, a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Los datos de cada elemento sólo deben ser enviados de manera electrónica una única vez” (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

7.1.3 Definición de gestión coordinada de fronteras

La OMA define el concepto de “Gestión Coordinada de Fronteras” en el compendio denominado con el mismo nombre, como *“la búsqueda de la eficacia por parte de los organismos públicos que participan en el control de fronteras, a través de una adecuada gestión de los flujos de mercancías y viajeros, sin menoscabar los controles regulatorios del país”* (Organización Mundial de Aduanas, s.f., pág. 3).

Adicionalmente, en el compendio denominado “Construir un Entorno de Ventanilla Única. Volumen I” la OMA también indica que la gestión coordinada de fronteras es el término adecuado para referirse a los esfuerzos realizados para la estandarización y simplificación de los procedimientos utilizados en los sistemas de gestión fronteriza (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

La gestión coordinada de fronteras abarca cuatro enfoques para la aplicación del modelo: 1- Establecimiento conjunto y uso compartido de las instalaciones de control; 2- Empoderamiento de funcionarios de primera línea; 3- Puestos fronterizos de control integrado; y 4- Entorno de Ventanilla Única (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Este concepto es de gran interés y relevancia para todos los actores del comercio exterior, dado que los esfuerzos coordinados de forma interinstitucional son más valiosos que los esfuerzos realizados por las entidades de forma individual, ya que estos últimos se traducen en mayores tiempos y costos para las empresas que operan en el comercio internacional.

7.1.4 Definición de licencias de importación

La OMC define en el artículo No.1 del Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación, el concepto de licencias de importación como:

“...el procedimiento administrativo utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación en el territorio aduanero del país importador” (Organización Mundial del Comercio, s.f.).

Por su parte, Costa Rica utiliza otro término para referirse al mismo concepto y lo define como “Notas Técnicas” (en adelante NT) las cuales son aplicables para los regímenes de importación, exportación y tránsito. PROCOMER, en su “Guía informativa sobre temas de comercio exterior” del año 2014, define esta figura, de la siguiente manera:

“Las notas técnicas corresponden a permisos que deben tramitarse en determinadas dependencias del Estado y que son necesarias para llevar a cabo la exportación o importación de un bien, algunas de ellas corresponden al Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio de Ambiente y Energía. La competencia de cada una de ellas dependerá de la mercancía a exportar o importar” (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 2014).

7.1.5 Definición de gestión de riesgos

En el Convenio de Kyoto Revisado (en adelante, Convenio de Kyoto), la OMA menciona que la gestión de riesgos es uno de los principios fundamentales de la facilitación del comercio, por lo cual es importante para los efectos de esta investigación, presentar las definiciones más comunes respecto a este término enfocado a la gestión aduanera y el comercio internacional.

En el documento *“Manual de la Modernización Aduanera: aplicación de la gestión de riesgo en el entorno del procesamiento de mercancías”* la USAID presenta una recopilación de los

principales conceptos publicados por organismos internacionales referentes a la gestión de riesgos. En primera instancia, la OMA define la gestión de riesgos como *“la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos administrativos que proporcionan a la aduana la información necesaria para manejar movimientos o envíos que presentan un riesgo”*. Adicionalmente, la OMC la define como *“la aplicación sistemática de procedimientos y prácticas que proveen a las aduanas y otras entidades presentes en la frontera la información necesaria para abordar los movimientos o envíos que representen un riesgo”* (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2018, pág. 5).

En contraste a los dos planteamientos anteriores realizados por organismos internacionales vinculados directamente a las regulaciones del comercio internacional y la gestión aduanera, en el documento se incluye la definición de gestión de riesgo publicada por la Oficina de Aduanas y de Protección Fronteriza de los Estados Unidos, la cual la define como *“una técnica de manejo proactivo que identifica los procesos para controlar el riesgo en el cumplimiento comercial”* (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2018, pág. 5).

A partir de los conceptos anteriores, se puede evidenciar que la terminología común se basa en el control mas no en la eliminación del riesgo, dado que el riesgo como tal será una constante en la gestión aduanera y su mitigación nunca será absoluta, de ahí la importancia de dotar a las administraciones aduaneras de herramientas para identificar, y por ende disminuir las prácticas fraudulentas.

7.2 Organismos que se han referido al tema de estudio

En este apartado se expondrán los principales organismos internacionales que se han pronunciado sobre el esquema de VUCE, en los últimos veinte años, específicamente en aspectos como: su definición, modelos aplicables, operativa y demás elementos esenciales a tomar en cuenta para su adecuada implementación. En esa misma línea, se mencionará los documentos o estudios publicados por estas instituciones sobre la VUCE, los cuales se abordarán con mayor detalle en los capítulos de esta investigación.

7.2.1 EI CEFACT/ONU

El CEFACT/ONU fue creado en 1996 y es una subsidiaria de la UNECE. A lo largo de 40 años este organismo de la ONU ha realizado una serie de recomendaciones las cuales giran en torno a la facilitación del comercio, con el objetivo de incentivar a las distintas naciones a utilizar estándares internacionales para el comercio trasfronterizo (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electronicas (CEFACT/ONU), 2021).

Estas recomendaciones intentan plasmar las mejores prácticas en procedimientos, datos y requerimientos documentales, siendo así que su uso es globalizado para simplificar y armonizar los flujos de información entre las naciones mejorando el entorno procedimental del comercio internacional. Ahora bien, respecto al tema de esta investigación, en el año 2005 el CEFACT/ONU, con el objetivo de guiar a los países en cómo reducir la carga que representan los costos asociados al cumplimiento de las regulaciones de importación, exportación y tránsito, se publicó la Recomendación No. 33 denominada "*Recomendaciones y Directrices para el Establecimiento de una Ventanilla Única*" la cual posteriormente fue acompañada por otras recomendaciones enfocadas en la ampliación de temas que inicialmente se incluyeron en la Recomendación No. 33, pero que no fueron abordados detalladamente.

7.2.2 La OMA

La OMA fue creada en 1952 como el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) con sede en Bruselas, en 1994 se renombró y se le otorgó el nombre con el que se le conoce en la actualidad. Este organismo contribuye a desarrollar reglas consensuadas en procedimientos aduaneros y prestar asistencia a los servicios de aduanas de sus 183 países miembros.

Respecto a los temas de Facilitación del Comercio y la VUCE, en el mes de junio del año 2005, en las sesiones del Consejo de la OMA, los Miembros adoptaron el Marco SAFE, con el objetivo de brindar seguridad a la cadena logística y promover la facilitación del comercio (Organización Mundial de Aduanas, 2018). El Marco SAFE ha sido objeto de revisiones frecuentes para incorporar los retos que surgen en la cadena logística y la versión más reciente se publicó en el año 2018.

En el documento del Marco SAFE, se establece una serie de principios y normas, y los pone a disposición de los países Miembros de la OMA como las prácticas mínimas que deberían ser aplicadas para simplificar el comercio internacional y dar previsibilidad de las normas que lo regulan.

El Marco SAFE se basa en tres pilares para alcanzar sus objetivos, los cuales se detallan a continuación:

- **Pilar I. Aduanas - Aduanas:** establece las medidas y los mecanismos de cooperación entre las administraciones aduaneras para garantizar la seguridad de la cadena logística, basándose principalmente en la disponibilidad de la información de forma electrónica y anticipada para identificar las mercancías o medios de transporte de riesgo (Organización Mundial de Aduanas, 2018, pág. 6).

- **Pilar II. Aduanas - Empresas:** tiene como objetivo crear un sistema internacional que permita identificar empresas privadas con un alto nivel de cumplimiento de normas que garantizan seguridad respecto a su rol en la cadena logística. Las administraciones aduaneras deberán buscar asociarse con esas empresas (Operadores Económicos Autorizados) y brindarles beneficios tangibles como el despacho acelerado de sus mercancías, entre otras medidas (Organización Mundial de Aduanas, 2018, pág. 23).

- **Pilar III. Aduanas - Otras entidades públicas nacionales e internacionales:** se determina la importancia que tiene la cooperación entre las autoridades aduaneras y las demás entidades públicas nacionales o internacionales involucradas en el comercio internacional para garantizar la seguridad de la cadena logística. En este contexto, se define un listado de normas referente a la cooperación que debe realizar la autoridad aduanera de cada miembro con las respectivas entidades gubernamentales (Organización Mundial de Aduanas, 2018, pág. 29).

En cuanto al tema de la Ventanilla Única, es en el Pilar III donde se hace énfasis en la importancia que tiene esta como herramienta para promover la cooperación entre las

autoridades aduaneras y las demás entidades públicas que intervienen en el comercio internacional.

Con el objetivo de apoyar a los países miembros con la implementación del Marco SAFE, diferentes grupos de trabajo de la OMA en conjunto con el sector privado y otros actores interesados desarrollaron una serie de instrumentos y guías referentes a los temas abarcados en el Marco. A esta serie de documentos la OMA los denominó como “The SAFE Package”. La versión 2018 de estos documentos denominados “The SAFE Package 2018”, incluye en el Grupo IV el Compendio de Ventanilla Única denominado “Construir un Entorno de Ventanilla Única”.

7.2.3 La OMC

La OMC es el ente encargado de regular el comercio internacional entre los países, a nivel mundial es el único organismo internacional que ejerce esta función. Esta organización fue establecida en el año 1995 como resultado de la Ronda Uruguay, y en la actualidad cuenta con 164 Miembros, y se autodenomina como una Organización para la apertura comercial (Organización Mundial del Comercio, 2021).

Como parte de sus funciones de establecer acuerdos comerciales en el marco de la Organización, en el año 2013 la OMC establece el AFC, en el cual se establecen medidas para el cumplimiento de los procedimientos aduaneros y la cooperación entre entidades que participan en el comercio transfronterizo. Como parte de estas medidas, la OMC mediante el AFC, recomienda a los Miembros el establecimiento de una Ventanilla Única para las operaciones del comercio exterior, específicamente en el artículo No.10.4 del Acuerdo que establece:

“Los Miembros procurarán mantener o establecer una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o informaciones exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único. Después de que las autoridades u organismos participantes examinen la documentación y/o información, se notificarán

oportunamente los resultados a los solicitantes a través de la ventanilla única” (Organización Mundial de Comercio, 2014).

7.3 Investigaciones existentes sobre el tema de estudio

En los últimos veinte años se han publicado una serie de documentos que abordan el tema de la VUCE, enfocándose en aspectos como el establecimiento de definiciones para el concepto de VUCE, recomendaciones para su implementación y las ventajas de implementar esta herramienta en cada uno de los países.

En esta sección se describirán las investigaciones que se ha realizado sobre el tema, con el propósito de establecer la diferencia de esas investigaciones con la actual. Para cada documento referenciado, se indicarán los datos correspondientes al ente encargado de su publicación, título o nombre del documento, un breve resumen y la indicación de los temas de interés que tengan alguna relación con la presente investigación.

7.3.1 Universidad de Costa Rica (UCR)

Nombre del Documento: Propuesta de fiscalización aduanera en materia de clasificación arancelaria a las mercancías afectas por la Nota Técnica No. 35 reguladas por el Servicio Fitosanitario del Estado, en el segundo semestre del 2015 para la Estación de Control Fitosanitario Juan Santamaría, Ing. Carlos Chavarría Alpízar (Vallejos Alvarez, 2019).

Resumen del Documento: El documento consiste en la elaboración de una propuesta de fiscalización en cuanto a las disposiciones de índole merceológica directamente asociadas a la importación de productos vegetales frescos regulados por el Servicio Fitosanitario del Estado (en adelante SFE) de Costa Rica, esto a través de la licencia de importación denominada NT 35, permiso tramitado a través del sistema informático de la VUCE de Costa Rica, y una propuesta de mejoramiento del proceso de inspección de las mercancías.

Temas de Interés: La investigación dio a conocer conceptos como:

- Clasificaciones arancelarias y su consulta por medio de herramientas informáticas;
- Licencias de importación conocidas como “Notas Técnicas” en Costa Rica;
- Evasiones de control por medio de vulneración de controles; y

- Inspección fitosanitaria para productos vegetales frescos.

Nombre del Documento: Propuesta de actualización de las Notas Técnicas No. 35, 59, 265 y 267 reguladas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y su dependencia el Servicio Fitosanitario del Estado, en el Arancel Aduanero de Costa Rica al 2016 (Avalos Harris, y otros, 2016).

Resumen del Documento: dicha investigación se enfoca en realizar un análisis de la correcta aplicación de las NT reguladas por el SFE en el Arancel Aduanero de Costa Rica en el año 2016, a saber: 1- la NT 35 y la NT 265 respecto a la importación y exportación (respectivamente) de productos agrícolas frescos y 2- la NT 59 y la NT 267 respecto a la importación y exportación (respectivamente) de agroquímicos y sus equipos de aplicación.

Temas de Interés: en el documento se abarcaron los siguientes temas que tiene alguna relevancia para la investigación en curso:

- Definición del término Notas Técnicas;
- Contexto de las Notas Técnicas en el ámbito nacional e internacional;
- Análisis de normativa nacional, regional e internacional referente a la protección de la salud humana, animal y para la preservación del medio ambiente; y
- Diagnóstico de la correcta aplicación de la Notas Técnicas previamente citadas y propuesta de actualización al Arancel Aduanero de Costa Rica para subsanar las inconsistencias detectadas.

Nombre del Documento: Propuesta de actualización de las Notas Técnicas Nos. 50, 52, 62 y 269 reguladas por la Dirección de Atención al Cliente y la Autoridad Nacional sobre Armas Químicas, del Ministerio de Salud, en el arancel aduanero de Costa Rica para la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) (Aguilar Campos , y otros, 2017).

Resumen del Documento: dicha investigación se enfoca en realizar un análisis de la correcta aplicación de las Notas Técnicas reguladas por el Ministerio de Salud de Costa Rica en el Arancel Aduanero de Costa Rica en el año 2017, a saber 1- la NT 50 para la importación de alimentos para consumo humano y materias primas para la fabricación de alimentos; 2- la NT 52 para la importación y exportación de armas químicas; 3- la NT 62

para la importación de ropa usada; y 4- la NT 269 para la importación y exportación de desechos peligrosos.

Temas de Interés: en el documento se abarcaron los siguientes temas que tiene alguna relevancia para la investigación en curso:

- Definición de los términos Notas Técnicas, importación, exportación y tránsito;
- Contexto de las Notas Técnicas en el ámbito nacional e internacional;
- Análisis de normativa nacional, regional e internacional referente a las Notas Técnicas objeto de estudio; y,
- Diagnóstico de la correcta aplicación de la Notas Técnicas previamente citadas y propuesta de actualización al Arancel Aduanero de Costa Rica para subsanar las inconsistencias detectadas.

Nombre del Documento: Gestión coordinada de frontera como sustento a la facilitación del comercio: caso Peñas Blancas (Martinez Camacho, Morales Jimenez, & Traña Duarte, 2018).

Resumen del Documento: En esta investigación se plantea un modelo de gestión coordinada de fronteras para la aduana de Peñas Blancas en Costa Rica, esto mediante un área de control interinstitucional en donde se desarrolló una propuesta en la cual se pretendía involucrar a todas las instituciones encargadas de los controles fronterizos de la zona coordinando que sus controles de dieran de forma integral en un mismo tiempo y lugar.

Temas de Interés: Los principales temas a destacar asociados a dicha investigación corresponde a:

- Obstáculos técnicos al comercio;
- Modelo de gestión coordinada de fronteras;
- Promoción de la facilitación comercial; y
- Áreas de control fronterizo.

7.3.2 Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU)

Nombre del Documento: Recomendaciones emitidas por el CEFACT/ONU sobre VUCE: 1-Recomendación No. 33 “Recomendaciones y Directrices para el Establecimiento de una Ventanilla Única”; 2- Recomendación No. 34 “Simplificación y estandarización de datos para el comercio internacional”; 3- Recomendación No. 35 “Establecimiento del Marco Legal para una Ventanilla Única de Comercio Exterior”; y 4- Recomendación No. 36 “Interoperabilidad de la Ventanilla Única”.

Resumen del Documento: estos documentos mencionan los aspectos más relevantes para la puesta en marcha de una iniciativa de Ventanilla Única como la definición, los modelos aplicables, los servicios a brindar y demás elementos esenciales.

Temas de Interés: dado la acogida que tuvo la Recomendación No. 33, algunos de los países que la tomaron como referencia para establecer sus Ventanillas Únicas plantearon nuevas necesidades en diferentes campos que no fueron abarcados detalladamente en el texto de la recomendación. Por ese motivo el CEFACT/ONU en el año 2011 publicó las Recomendaciones No. 34 “Simplificación y Estandarización de Datos para el Comercio Internacional” y No. 35 “Establecimiento del Marco Legal para una Ventanilla Única de Comercio Exterior”, posteriormente en el año 2017 publicó la Recomendación No. 36 “Interoperabilidad de las Ventanillas Únicas” y finalmente en el año 2020 publicó la versión revisada de la Recomendación No.33. Estas recomendaciones serán analizadas a profundidad en el Capítulo III de la presente investigación.

7.3.3 Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Nombre del Documento: Compendio de la OMA “Construir un entorno de Ventanilla Única” (Volúmenes I y II).

Resumen del Documento: la construcción de ambos volúmenes surgió como iniciativa de la OMA como parte de los instrumentos generados para la implementación del Marco SAFE, por medio de estos se detallan recomendaciones y guías para que los países miembros de la OMA cuenten con el conocimiento para implementar el modelo de la Ventanilla Única.

Temas de Interés: En el Volumen I se abarcan temas estratégicos como definiciones de Ventanilla Única, planificación de políticas, temas legales, gestión de cambios de recursos humanos, entre otros. En el Volumen II se abarcan temas como la armonización de datos, el análisis de procesos comerciales, la desmaterialización de los documentos de respaldo y la arquitectura de una Ventanilla Única.

7.3.4 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Nombre del Documento: Facilitación del Comercio y Economía Global (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2018).

Resumen del Documento: la publicación consta de siete capítulos en los cuales se analiza los avances en la Facilitación del Comercio en diferentes regiones del mundo. Específicamente en cuanto al modelo de Ventanilla Única, en el capítulo cuarto se realiza un análisis a profundidad sobre las características de las VUCE implementadas en los países de las regiones estudiadas.

Adicionalmente, en el mismo capítulo cuarto se hace referencia a la relevancia del concepto de VUCE como una herramienta esencial en términos de facilitación del comercio; no obstante, a su vez se señala el reto que representa para una Nación el proceso de implementación de una Ventanilla Única.

Temas de Interés: los principales temas a destacar asociados a la presente investigación corresponden a:

- Se realiza un análisis de 23 países, agrupados en tres regiones y se utilizaron como mecanismo de evaluación cinco indicadores definidos por la OCDE, a saber 1- aspectos institucionales; 2- estructura y contenido de datos; 3- marco legal; 4- infraestructuras tecnológica y 5- interoperabilidad;
- El indicador No.4- “Infraestructuras tecnológica”, para el caso de los países estudiados representa el reto de menor complejidad ya que depende únicamente de recursos económicos;
- Los indicadores No.1- Aspectos institucionales; No.2- Estructura y contenido de datos; y No. 3- Marco Legal, arrojan como resultado grandes diferencias en cuanto a su

aplicación en los países estudiados, principalmente debido a temas políticos y organizacionales;

- El indicador 5- Interoperabilidad, corresponde al área donde la mayoría de los países reportan esfuerzos incipientes, por lo cual representa el mayor reto a futuro; y
- Respecto al objetivo la investigación en curso, como parte de los resultados del estudio se identifica que la VUCE de Costa Rica es ubicada en la posición número 16 del total de países analizados.

7.3.5 Banco Mundial

Nombre del Documento: Doing Business 2020.

Resumen del Documento: El Doing Business es un estudio que analiza las regulaciones que promueven la eficiencia y la libertad para hacer negocios en los países, el estudio comprende 12 áreas relacionadas con la actividad empresarial como lo son: 1-apertura de una empresa; 2-manejo de permisos de construcción; 3-obtención de electricidad; 4-registro de propiedades; 5-obtención de créditos; 6-protección de los inversionistas minoritarios; 7-pago de impuestos; 8-comercio transfronterizo; 9-cumplimiento de contratos; 10-resolución de insolvencias; 11-regulación del mercado laboral y 12-contrataciones con el gobierno.

El estudio incluye un total de 190 economías alrededor del mundo, para determinar la calificación el desempeño es evaluado entre 0 y 100, siendo el número 100 la calificación más alta para las economías que tienen un mayor rendimiento.

Temas de Interés: los principales temas a destacar asociados a la presente investigación corresponden a la información disponible respecto al indicador de Comercio Transfronterizo, esto dado que el campo de acción de la VUCE impacta directamente en la gestión de trámites en frontera los cuales son abarcados por este indicador.

8. Marco metodológico

8.1 Definición del enfoque de la investigación

El enfoque de investigación que se derivará como resultado de la presente investigación, así como los objetivos que se pretenden alcanzar, permiten situar a esta investigación bajo un enfoque cuali-cuantitativo.

La modalidad cualitativa permitirá la recolección de datos para realizar un análisis y plantear soluciones al problema en cuestión. Basados en este enfoque se realizará un análisis del estado actual de la VUCE de Costa Rica a partir de la revisión de normativa, estudios y publicaciones de instituciones nacionales, así como entrevistas y encuestas a funcionarios y demás usuarios de la VUCE de Costa Rica. Para realizar la comparación con las mejores prácticas internacionales se analizará documentación como recomendaciones, compendios, normativa y publicaciones de los organismos internacionales y los gobiernos de los países tomados como referencia para el estudio. Todo esto con el objetivo de encontrar las oportunidades de mejora para la VUCE de Costa Rica.

En cuanto a la modalidad cuantitativa, este enfoque permitirá realizar un análisis de datos a partir de estadísticas presentadas mediante cuadros, gráficos o ilustraciones. Es decir, en la investigación se hará un análisis de algunos datos ya presentados por diferentes organismos nacionales e internacionales como, por ejemplo, gráficos comparativos de las Ventanillas Únicas a nivel mundial según estudios de la OCDE, cuadros que muestran el crecimiento del comercio mundial y del comercio de Costa Rica, así como el volumen de trámites realizado en la VUCE de Costa Rica, en un periodo de tiempo determinado, entre otros datos.

8.2 Fuentes de información

La recolección de los datos es una etapa fundamental dentro de la investigación, pues es por medio de esta que el investigador obtiene la información que contribuirá a cumplir los objetivos planteados y dar respuesta al problema, generando conocimiento.

8.2.1 Sujetos y fuentes de información

En este proceso investigativo la información será recolectada haciendo uso principalmente de tres métodos e instrumentos: 1- fuentes bibliográficas; 2-entrevistas y 3- encuestas, los cuales detallaremos a continuación:

8.2.2 Fuentes bibliográficas

A través de este método se recurrirá a la consulta de documentos públicos y literatura sobre el comercio exterior, así como la revisión de la normativa existente aplicable a la Ventanilla Única, la cual es el objeto de esta investigación, tanto en el ámbito costarricense, como en el ámbito internacional.

El uso de instrumentos como los documentos, registros y materiales *“le sirven al investigador para conocer los antecedentes de un ambiente, así como las vivencias o situaciones que se producen en él y su funcionamiento cotidiano...”* (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 415). Es por esta razón que las fuentes bibliográficas serán utilizadas en toda la investigación, pero con mayor énfasis en los Capítulos I, II y III, al recurrir a las siguientes fuentes:

- Fuentes de información digitales tales como: sitios web de la OMC, OMA, OCDE, CEFACT/ONU, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (en adelante COMEX), Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (en adelante PROCOMER), así como las instituciones responsables de gestionar los permisos de importación, exportación y tránsito en Costa Rica y en los demás países que serán objeto de la investigación;
- Texto de los siguientes documentos: AFC, Convenio de Kyoto, Marco SAFE, Recomendaciones del CEFACT/ONU, Compendios de la OMA y demás documentos de interés que contribuyan con los objetivos de la investigación; y
- Leyes, reglamentos, decretos y resoluciones de Costa Rica aplicables a la VUCE de Costa Rica.

8.2.3 Entrevistas

De acuerdo con el documento *“La entrevista recurso flexible y dinámico”* la entrevista se define como *“una conversación que se propone con un fin determinado distinto al simple*

hecho de conversar. Es un instrumento técnico de gran utilidad en la investigación cualitativa, para recabar datos” (Díaz Bravo, Torruco García, Martínez Hernandez, & Varela Ruiz, 2013, pág. 162).

En la presente investigación, este instrumento será utilizado principalmente en el desarrollo del segundo objetivo definido como “*Caracterizar la Ventanilla Única de Costa Rica y los beneficios generados al sector empresarial ligado al comercio exterior*”. Para ello se entrevistarán actores del sector público, por ejemplo, funcionarios de la VUCE de Costa Rica, del SFE, y del Ministerio de Salud de Costa Rica a cargo de establecer normativas, regular procedimientos y autorizar los permisos de importación y exportación.

Adicionalmente, con el objetivo de obtener la perspectiva del sector privado, se entrevistará a personal de agencias aduanales que sean usuarios de la VUCE de Costa Rica, así como otros actores que sean requeridos durante el avance de la investigación.

8.2.4 Encuestas

Para efectos de obtener información sobre la evolución de los servicios en la VUCE de Costa Rica, se harán encuestas a funcionarios y empresas del sector privado, para poder identificar oportunidades de mejora. Dichas encuestas, para el caso de los usuarios del sector privado se aplicarán mediante la colaboración de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (en adelante CADEXCO) y para el caso de los funcionarios de las instituciones, se realizarán mediante contacto directo con los encargados de los procesos seleccionados.

8.3 Fases de recolección de la información

La recopilación de la información se realizará mediante tres fases, tal como se describirán a continuación:

- **Fase 1:** Investigación de estado actual de la VUCE de Costa Rica y las mejores prácticas de Ventanilla Única a nivel internacional. Instrumentos utilizados para la recolección de la información: fuentes bibliográficas (documentos obtenidos en internet y libros), entrevistas y encuestas.

- **Fase 2:** Análisis y tratamiento de la información recopilada. Identificación de brechas y oportunidades de mejora por parte de los investigadores.
- **Fase 3:** Conclusiones y recomendaciones.

8.4 Definiciones de variables

En el siguiente cuadro, se identifican las variables según la definición conceptual, operacional e instrumental.

Cuadro No.1: Variables de la investigación según definición conceptual, operacional e instrumental

Variable	Definición conceptual	Operacional	Instrumental
Contextualización de la VUCE dentro del entorno de comercio exterior.	Servicio que permite a las Partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos normalizados en un solo punto de entrada, a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito.	Análisis de la operativa de la VUCE en el contexto global.	-AFC de la OMC; -Marco SAFE; -Convenio de Kyoto; y -Sitios web.
Caracterización de la VUCE de Costa Rica y los beneficios generados al sector empresarial ligado al comercio exterior.	Factores que describen las características de Costa Rica en materia de Ventanilla Única.	Definición de los principales elementos de composición de la VUCE de Costa Rica, así como sus principales elementos diferenciadores.	-Ley 7638, artículo 8; inciso c; -Sitios web; y -Entrevistas.
Modelos de Ventanilla Única propuestos por entes internacionales e implementaciones de países líderes.	Propuestas de los modelos ideales de las Ventanillas Únicas realizadas por la CEFAC/ONU y la OMA e implementaciones y funcionalidades actuales del modelo de VUCE de países líderes en la materia.	Evaluación y análisis de los indicadores emitidos por organismos internacionales.	-Recomendaciones No. 18, 33, 34, 35 y 36 de la CEFAC/ONU; -Compendio de implementación de entorno de Ventanilla Única OMA; -Indicadores de la OCDE sobre Ventanillas Únicas; -Análisis de VUCE México; -Análisis de la VUCE Colombia;

			-Análisis de la VUCE Singapur; y -Sitios web.
Áreas de mejora en la VUCE de Costa Rica en contraste con modelos internacionales.	Indicadores que identifican áreas de mejora.	Comparación de los modelos de VUCE de Costa Rica y sus posibles áreas de mejoras usando de referencia lo propuestos por entes internacionales y diversos países.	-Análisis de entrevistas; -Información de indicadores e implementaciones de países; y -Propuestas de los modelos.

Fuente: Elaboración propia.

8.5 Instrumentos y técnicas

Respecto a los instrumentos de recolección de la información, como se mencionó en apartados anteriores en esta investigación, se utilizarán las fuentes bibliográficas, entrevistas y encuestas. Para el caso de las fuentes bibliográficas, las mismas se obtendrán a través de internet al consultar los sitios web de diferentes organismos. A continuación, se detallarán algunos de los sitios web que serán utilizados para obtener la información:

- Sitio web de la OMC: <https://www.wto.org/indexsp.htm>
- Sitio web de la OMA: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_wco_s.htm
- Sitio web del CEFAC/ONU: <https://unece.org/trade/uncefact>
- Sitio web de la OCDE: <https://www.oecd.org/acerca/>
- Sitio web del Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/home>
- Sitio web de COMEX: <https://www.comex.go.cr/>
- Sitio web de PROCOMER: <https://www.procomer.com/>
- Sitio web de la Universidad de Costa Rica: <https://www.ucr.ac.cr/>
- Sitio web de VUCE México: <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/index.html>
- Sitio web de VUCE Colombia: <https://www.vuce.gov.co/>
- Sitio web de VUCE Singapur: <https://www.customs.gov.sg/businesses/national-single-window/networked-trade-platform>

Tanto la información obtenida en los sitios indicados anteriormente, así como cualquier otra documentación obtenida y consultada a través de internet, que sea utilizada para los efectos de la investigación, será incluida en la bibliografía de este documento.

En cuanto a las entrevistas que se realizarán en el presente estudio, el formato y las preguntas específicas están contenidas en los anexos de este documento. Las entrevistas aplicadas tienen las siguientes características:

1. Las entrevistas se realizarán a usuarios de los servicios de la VUCE de Costa Rica, tanto del sector público, como del sector privado.
2. Se realizaron entrevistas a los siguientes actores: 1- funcionarios de la VUCE de Costa Rica; 2- funcionarios del SFE; 3- funcionarios del Ministerio de Salud; y 4- representantes del sector privado.
3. El objetivo de la entrevista es conocer desde la experiencia de usuarios con amplia trayectoria, detalles sobre la evolución de los servicios de la VUCE.
4. Las entrevistas serán grabadas como medio probatorio de la misma y para poder tabular la información correspondiente de forma oportuna.
5. Se han seleccionado a las siguientes personas para realizar las entrevistas:
 - **Marvin Salas Jimenez:** funcionario de la VUCE de Costa Rica, desde 1996. En el momento de la entrevista desempeña el puesto de Director de la Dirección de Ventanilla Única de Comercio Exterior de PROCOMER. Es importante para la investigación ya que fue el principal impulsor de la VUCE previo a su establecimiento mediante la ley 7638 y se ha mantenido como Director de esta desde su inicio hasta la actualidad;
 - **Ileana Álvarez Arias:** funcionaria de la VUCE de Costa Rica, desde 1996. En el momento de la entrevista desempeña el puesto de Asesor de Servicios Integrados en la Dirección de Ventanilla Única de Comercio Exterior de PROCOMER. Es importante para la investigación ya que labora en la VUCE de Costa Rica desde su establecimiento y ha estado presente durante toda su evolución.
 - **Gina Monteverde Castro:** funcionaria del SFE, desde 1991. En el momento de la entrevista desempeña el puesto de Jefa del Departamento de Certificación Fitosanitaria. Es importante para la investigación ya que posee amplio conocimiento en el procedimiento de exportación de productos agrícolas frescos sin grado de procesamiento regulados por la Nota Técnica 0265, durante muchos años ha trabajado en conjunto con la VUCE de Costa Rica para la gestión del permiso de exportación de la NT 265 en el sistema de la Ventanilla Única;

- **Nidia Morera González:** funcionaria del Ministerio de Salud, desde 1992. En el momento de la entrevista desempeña el puesto de Directora Interina de la Unidad de Atención al Cliente del Ministerio de Salud. Es importante para la investigación ya que posee amplio conocimiento del procedimiento de importación de productos de interés sanitario regulados por las Notas Técnica 0050, 0051, 0052, 0054, 0057, 0062, durante muchos años ha trabajado en conjunto con la VUCE de Costa Rica para la gestión de los permisos de importación de las Notas Técnicas;
- **Humberto Torres Espinoza:** labora para la empresa DHL Global Forwarding desde el año 1996. La empresa está enfocada en el área de logística y servicios de agencia aduanal. En esta empresa ha desempeñado funciones de tramitador de importaciones de productos de interés sanitario y otros procesos como exoneraciones. Es importante para la investigación ya que aporta una visión desde la perspectiva del sector privado específicamente desde el sector de agentes aduanales y ha sido usuario de los servicios de la VUCE de Costa Rica desde sus inicios por lo cual ha presenciado su evolución.
- **Jorge Varela Solís:** labora como agente de aduanas independiente desde 1978. Ha desempeñado funciones de tramitador de importaciones de productos de interés sanitario y productos de origen vegetal. Es importante para la investigación dada su amplia trayectoria en la gestión de los permisos indicados a través de la VUCE. Ha sido usuario de los servicios de la VUCE de Costa Rica desde sus inicios por lo cual ha presenciado su evolución.

Para el caso de la aplicación de las encuestas, las mismas se remitirán vía digital a los usuarios de las empresas y a los funcionarios de las instituciones, y tendrán las siguientes características:

1. Como grupo focal, se han identificado las empresas asociadas a CADEXCO que son empresas exportadoras, así como los funcionarios autorizadores de la Nota Técnica 0265 y los funcionarios autorizadores de la Nota Técnica 0057 específicamente para la categoría de medicamentos.

2. Se realizarán en total tres encuestas dirigidas a cada uno de los grupos indicados en el punto anterior. Las preguntas de las encuestas estarán enfocadas en los siguientes aspectos: 1- valoración sobre la evolución de los trámites y servicios implementados en la VUCE de Costa Rica; 2- valoración sobre los beneficios obtenidos mediante el uso de los servicios de la VUCE de Costa Rica; y 3- consultar sobre posibles mejoras que se puedan aplicar en la VUCE de Costa Rica.
3. Mediante la aplicación de las encuestas, se quiere obtener respuestas en cantidad numérica que pueda confirmar algunas hipótesis o datos concretos.
4. Las encuestas se harán mediante Forms de Office para efectos de su tabulación y facilidad con los encuestados.

Posterior a la recolección de la información, utilizando las fuentes anteriormente indicadas, se realizará un proceso de verificación, orden y estructuración de la información, con el fin de ir abarcando los objetivos propuestos.

8.6 Confiabilidad

Este criterio tiene que ver con la capacidad del instrumento para producir medidas constantes de un mismo fenómeno. En la confiabilidad se distingue la confiabilidad interna y externa. La primera se relaciona con lo que indican otros investigadores, es decir, si al usar los mismos instrumentos, se observan los mismos hechos. La segunda indica que, otros investigadores harían la misma conexión entre las definiciones en uso y los datos recogidos, o sea, elaborarían el mismo constructo con base en los mismos hechos (Barrantes Echeverría, 2016).

En el enfoque cualitativo, la confiabilidad interna se busca recogiendo bien las instancias y a los informantes se les identifica como típicos o atípicos, según correspondan. Se desarrolla una posición social a fin de que el investigador evite que se recojan datos sesgados o distorsionados. Para ello, pueden usarse varios observadores (triangulación), y se trata de utilizar descripciones de injerencia baja, para descubrir en detalle, lo concreto. Pueden grabarse las observaciones y entrevistas de modo mecánico, así pueden analizarse los datos con más atención (Barrantes Echeverría, 2016).

En el enfoque cuantitativo responde al criterio de confiabilidad externa, se diseñan los ítems del cuestionario o entrevista, de modo claro y ordenado, sin generar respuestas del tipo patrón. Se mantiene, asimismo la anonimidad del encuestado para evitar distorsiones en los datos (Barrantes Echeverría, 2016).

En ese sentido, respecto a la confiabilidad interna y externa, al realizar las entrevistas se tomarán las siguientes acciones: 1- se implementarán preguntas abiertas para que los entrevistados puedan dar una visión más descriptiva del problema; y 2- se grabará la entrevista como medio probatorio y para analizar los datos con más atención. Respecto a las encuestas, se realizará una combinación de preguntas abiertas y cerradas. Las preguntas cerradas se utilizarán para obtener la valoración sobre aspectos específicos de interés para esta investigación y las preguntas abiertas para conocer la opinión de las personas encuestadas ya sea para ampliar las respuestas de las preguntas cerradas o bien para ahondar sobre las mejoras aplicables a la VUCE de Costa Rica.

8.7 Validez

Debido al enfoque de la investigación y la variedad de métodos que se utilizarán para la recolección de la información, se utilizará la triangulación de datos como estrategia para validar la información compilada.

De acuerdo con Denzin, 1990, el término Triangulación se define como “*la aplicación y combinación de varias metodologías de la investigación en el estudio de un mismo fenómeno*” (Aguilar Gavira & Barroso Osuna, 2015, pág. 74). Por medio de la triangulación se va a contrastar la información y hallazgos obtenidos por medio de los instrumentos citados anteriormente.

La aplicación de esta estrategia de validación de la información va de la mano con el trabajo de recolección y análisis de la información. En el artículo “*La Triangulación como Estrategia de Investigación en Ciencias Sociales*”, se citan las siguientes ventajas de la triangulación:

- Mayor validez de los resultados;
- Creatividad;
- Flexibilidad;

- Productividad en el análisis y recolección de datos;
- Sensibilidad a los grados de variación no perceptibles con un solo método;
- Descubrimiento de fenómenos atípicos;
- Innovación en los marcos conceptuales;
- Síntesis de teorías;
- Cercanía del investigador al objeto de estudio; y
- Multidisciplinariedad (Rodríguez Ruiz, 2005).

Capítulo I: Contextualización de la VUCE dentro del entorno del Comercio Exterior

Esta investigación tiene como objetivo principal identificar las mejoras que se deben aplicar a la VUCE de Costa Rica para ajustarse a las recomendaciones y mejores prácticas internacionales, aspectos que serán abordados en los diferentes capítulos de esta investigación.

Para comprender la importancia y el impacto generado por las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior en la actualidad, es necesario conocer cómo ha evolucionado el comercio exterior, y como el crecimiento del intercambio comercial entre los países, generó la necesidad de establecer mecanismos de facilitación del comercio como las Ventanillas Únicas, para agilizar los procedimientos en los puntos fronterizos y disminuir los costos generados por las barreras no arancelarias en la cadena logística.

No obstante, en este primer capítulo se realiza una descripción del contexto en el cual se originó la VUCE a nivel internacional, la definición de este concepto, el impacto que genera su implementación, y el posicionamiento que ha tenido a nivel internacional.

1. Evolución del comercio de mercancías

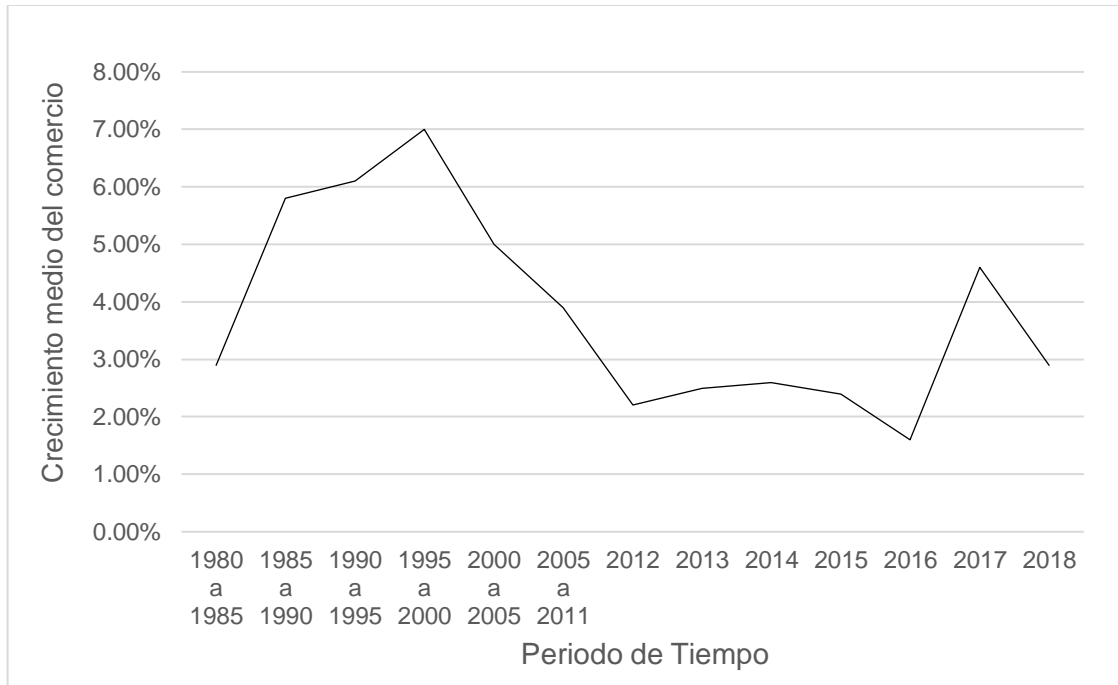
La combinación de las diferentes formas de transporte existentes, los avances alcanzados en materia de apertura comercial y la reducción de los aranceles, han sido elementos clave para el desarrollo y crecimiento del comercio internacional. Según se indica en el “Informe Sobre el Comercio Mundial”, el comercio mundial creció a una tasa de 7,2% entre los años 1950 a 1980, sobresaliendo el hecho de que el intercambio de productos manufacturados creció más que el intercambio de productos básicos (Organización Mundial del Comercio, 2013).

De igual forma, como se puede apreciar en el Gráfico No.1, desde el año 1980 hasta el 2018, el comercio ha continuado creciendo, pero pasando por periodos de crisis económicas donde las tasas de crecimiento han mostrado tendencias a disminuir. Indudablemente ese crecimiento se ha promovido mediante los avances tecnológicos

aplicados en los medios de transporte, las reducciones arancelarias y la cooperación internacional.

El siguiente gráfico muestra el crecimiento medio del comercio global en el periodo 1980-2018.

**Gráfico No.1: Crecimiento medio del comercio global
Periodo 1980 – 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Sobre el Comercio Mundial 2013, OMC.

A pesar de esto, según se indica en el “Informe Sobre el Comercio Mundial 2013” uno de los retos que enfrenta el comercio internacional en la actualidad, radica en el establecimiento por parte de los países de obstáculos técnicos al comercio como medidas proteccionistas, principalmente el establecimiento de medidas no arancelarias (Organización Mundial del Comercio, 2013). Si bien los países tienen la libertad para establecer este tipo de medidas, deberán velar por que no se conviertan en medidas discriminatorias y deben perseguir objetivos legítimos para proteger la vida de las personas, de los animales, la preservación de los vegetales y del medio ambiente (Organización Mundial del Comercio, 1995).

El “Informe Sobre el Comercio Mundial 2013” menciona que, en ese año, en los países desarrollados los costos asociados al cumplimiento de las regulaciones fronterizas no arancelarias ascendieron a un 44% del costo total de la operación comercial. En esta misma línea, recientemente el informe del “Doing Business 2020”, respecto al indicador Comercio Transfronterizo, concluye que para ese año los costos promedio a nivel mundial para exportar son de USD\$510.35 y para importar son de USD\$598.68, en ambos casos el monto correspondiente al cumplimiento de los procedimientos documentales asciende a USD\$122.17 y USD\$156.47 respectivamente (Banco Mundial, 2020).

Dado lo anterior, es importante identificar qué esfuerzos se han realizado y qué herramientas se han creado para simplificar los procesos en las fronteras y reducir el alto costo que representan dentro de la cadena logística.

2. La facilitación del comercio

De acuerdo con el documento “Contribución y efectividad de medidas de facilitación del comercio” realizado por el Banco Mundial en el año 2018, se estima que el promedio de los aranceles Nación Más Favorecida aplicados a nivel mundial es de alrededor de un 6% a las mercancías, mientras que su equivalente en el resto de los costos comerciales es de al menos 13 veces más, es decir, ascienden al menos a un 78% del valor de las mercancías. Adicionalmente se indica que, costos como retrasos en fronteras a causa de documentación requerida para la importación o exportación puede aumentar dichos costos comerciales desde un 2% hasta un 24% del valor del envío (Banco Mundial, 2018).

Este documento del Banco Mundial indica dos factores claves para la mejora de la operativa a nivel institucional y fronteriza. En primera instancia hace referencia a que una buena gobernanza de las agencias fronterizas puede reducir los tiempos de importación en un 37%. Como segundo punto, destaca la relevancia de la automatización de los procesos de comercio internacional y como su aplicación puede generar una reducción adicional de 30% en los tiempos de importación (Banco Mundial, 2018).

Tal como se ejemplifica en el párrafo anterior, con el objetivo de reducir los costos de las transacciones comerciales generados por el cumplimiento de los procedimientos fronterizos y motivados por el inminente crecimiento del comercio mundial, tal como se mostró en el Gráfico No.1. A lo largo de los años se han realizado una serie de esfuerzos liderados por

organismos internacionales, con el fin de homogenizar las políticas que regulan el intercambio comercial.

Para esto, se han establecido una serie de Acuerdos Internacionales, entre los más relevantes se encuentran: 1- el Convenio de Kyoto emitido por la OMA en 1973 y Convenio de Kyoto revisado en el año 2006 cuyo enfoque se refiere a la armonización de los procedimientos y las practicas aduaneras; 2- el Marco SAFE emitido por la OMA en el año 2005 y revisado por última vez en el año 2018, el cual tiene como enfoque principal incrementar la seguridad y la facilitación del comercio global; y 3- el AFC de la OMC, cuyas negociaciones concluyeron en el año 2013, y fue ratificado por las dos terceras partes de sus Miembros en el año 2017, el cual tiene como objetivo la simplificación, armonización y modernización de los procedimientos de importación y exportación en el sistema mundial de comercio.

De los Acuerdos mencionados anteriormente, cabe destacar al AFC como el instrumento que se enfoca de forma más integral en los temas de facilitación de comercio, el cual tuvo sus orígenes a partir del año 2004 en la Ronda de Doha, cuando se dio inicio con las negociaciones formales sobre la facilitación del comercio, con la finalidad de aclarar y mejorar los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en adelante GATT, por sus siglas en inglés) de 1994, secciones en las cuales se establecían temas como el despacho en aduanas, la cooperación entre autoridades aduaneras y no aduaneras, el cumplimiento de procedimientos aduaneros, entre otros.

El AFC se reviste de vital importancia para la facilitación del comercio a nivel mundial dado que los miembros de la OMC se comprometieron a realizar esfuerzos para implementar cada una de sus disposiciones. De acuerdo con la OMC *“la plena aplicación del Acuerdo podría reducir los costos del comercio un 14,3%, en promedio, e impulsar el comercio mundial en 1 billón de dólares anuales...”* lo cual representaría un impacto positivo para las economías que realicen una aplicación efectiva del Acuerdo (Organización Mundial del Comercio, s.f.).

La OMA, por su parte, hace referencia al beneficio obtenido por la aplicación de medidas de facilitación de comercio a diversos sectores del ámbito empresarial que impactan de forma directa en el crecimiento económico, según se ejemplifica en el siguiente texto:

“Las iniciativas de facilitación del comercio benefician tanto a la comunidad empresarial como a los gobiernos. La comunidad empresarial obtiene beneficios al obtener una mejor competitividad en los mercados nacionales e internacionales debido a la reducción en los retrasos y los costos que se consiguen con el movimiento predecible y eficiente de las mercancías a través de las fronteras. Al mismo tiempo, las administraciones nacionales son capaces de utilizar procedimientos modernos para mejorar los controles, asegurar la adecuada recolección de los debidos ingresos contribuyendo de esa forma al desarrollo económico a través del incremento en el comercio y el fomento a la inversión extranjera” (Organización Mundial de Aduanas, s.f.).

Estas iniciativas internacionales denotan la importancia para los países en realizar inversiones que contribuyan con la facilitación del comercio. El estudio del Banco Mundial *“Aid for trade facilitation”* (Helble, Mann, & Wilson, 2012), establece que, por cada dólar de inversión en temas de facilitación del comercio, se refleja un ahorro de USD\$70 dólares para las exportaciones. Este ahorro llega a ser una justificación para implementar modelos como la VUCE con el objetivo de reducir costos al sector empresarial de la mano de procesos ágiles y simples.

3. La Ventanilla Única de Comercio Exterior en el marco de la facilitación del comercio

Dado que la facilitación del comercio pretende impactar de forma directa sobre los diferentes actores del comercio exterior, incluido los entes públicos, es que el término de Ventanilla Única ha tomado relevancia en este entorno. De acuerdo con la OMA, la comunidad a nivel internacional apoya la implementación de este modelo que permite simplificar la interacción de los operadores del comercio con los organismos de control en las fronteras, adaptando el aparato de gobierno según las necesidades de este sector (Organización Mundial de Aduanas, 2005).

Considerando que en la mayoría de los puestos fronterizos en el mundo, existe una amplia institucionalidad conformada por el ente que ejerce el control aduanero hasta las

autoridades sanitarias, zoonosanitarias, fitosanitarias, entre otras, y que esta estructura a su vez se traduce en multiplicidad de trámites asociados a una misma carga, que deben cumplirse para poder continuar con el destino de esta, es que la automatización de los trámites bajo el énfasis de la facilitación del comercio ha tomado un papel preponderante en la última década, principalmente desde la conclusión de las negociaciones del AFC en el año 2013.

Previamente en este capítulo, se mencionaron los instrumentos creados por organismos internacionales para promover la facilitación comercial, entre ellos se destacan el Marco SAFE y el AFC los cuales mencionan la importancia de la implementación de la VUCE. Específicamente en el caso del Marco SAFE, en el pilar tres se menciona la VUCE como un elemento clave para promover la cooperación entre la aduana y las demás autoridades gubernamentales presentes en la frontera; por otro lado, en el marco del AFC se insta a los países a establecer la VUCE para la gestión de sus operaciones transfronterizas.

Profundizando sobre el AFC, el Acuerdo establece en el artículo No. 10 una serie de medidas en busca de reducir al mínimo las formalidades y requisitos presentes en el proceso de importación, exportación y tránsito. En ese sentido, en el apartado 10.4 se establecen las características que deberá tener una Ventanilla Única, indicando lo siguiente:

“Los Miembros procurarán mantener o establecer una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o informaciones exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único. Después de que las autoridades u organismos participantes examinen la documentación y/o información, se notificarán oportunamente los resultados a los solicitantes a través de la ventanilla única” (Organización Mundial de Comercio, 2014).

Para poder aplicar lo anterior, elementos como la tecnología, voluntad política, cooperación y el recurso económico, resultan esenciales en una estrategia de creación, diseño y consolidación de la VUCE. Además de automatizar y agilizar los procesos, es necesario

considerar una estructura de datos segura para los operadores y autoridades involucradas, entre muchas otras consideraciones.

4. Conceptualización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior

Ahora bien, ¿Qué es una Ventanilla Única y como se describe este concepto? En principio se establece que una Ventanilla Única constituye *"el agrupamiento en una sola instancia u organismo de todos los trámites diferentes que la ciudadanía debe realizar ante la Administración Pública con un fin particular"* (Instituto Vasco de Estadística, s.f). Es decir, un país puede desarrollar diferentes tipos de ventanillas únicas, centralizando sus trámites según la categoría de estos, por ejemplo: ventanillas únicas de inversión, empresariales, para la obtención de licencias de comercio, entre otros.

No obstante, la presente investigación se enfocará en describir la VUCE, que se concentra en las gestiones y actores relacionados con la importación, exportación y tránsito internacional de mercancías. Dado el auge de este concepto a nivel internacional, el CEFAC/ONU en el documento Recomendación No. 33 "Recomendación y Directrices para el Establecimiento de una Ventanilla Única", estableció la definición de Ventanilla Única, la cual fue incluida en el marco teórico de esta investigación y será abordada a profundidad en el Capítulo III.

La OCDE por su parte, en la publicación "Facilitación del Comercio y la Economía Global", realiza un análisis exhaustivo sobre la VUCE de 23 economías, en el que establece los indicadores claves a considerar para la valoración de las VUCE, los cuales se detallan a continuación:

- **Aspectos institucionales y su alcance:** en este indicador se considera el número de entidades públicas y privadas que participan en el proceso, y el impacto del funcionamiento de estas dentro del modelo.
- **Estructura y contenido de los datos:** comprende el uso de la información y el grado de armonización de esta, evitando la duplicación innecesaria de datos relacionados.
- **Marco legal:** se enfatiza en la privacidad, confidencialidad y protección de la información que se trasmite a través de una VUCE.

- **Infraestructura tecnológica:** abarca el apartado de ingreso e identificación de los usuarios para la plataforma, la facilidad de uso y la capacidad del sistema de sobrellevar desarrollos futuros.
- **Interoperabilidad:** evalúa la capacidad del sistema de una VUCE para interactuar con otros entes privados, así como transmisión de información con terceros países (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2018).

Desde la primera publicación de la Recomendación No. 33 en el año 2005, y posteriormente en la segunda publicación realizada en el año 2020, el CEFAC/ONU han planteado posibles modelos para el establecimiento de una VUCE. No obstante, Juan D. Thorrens, en el estudio “La utilización de la ventanilla única de comercio exterior en América Latina” afirma que *“no existe un modelo estándar con respecto al diseño, implementación y operación de una VUCE. Cada experiencia es única, diferente y responde a las necesidades de cada país, el marco legal existente y la disponibilidad de recursos para su desarrollo”* (Thorrens, 2020, pág. 16). Dado esto, se evidencia que no existe un modelo en específico a destacar, sino diferentes enfoques que se pueden utilizar de acuerdo con las necesidades y las condiciones de cada país.

5. Impacto de la Ventanilla Única de Comercio Exterior en el comercio internacional

Luego de presentar el concepto de VUCE, resulta relevante mencionar algunos beneficios obtenidos por la implementación de esta, los cuales impactan de forma directa al comercio y a sus operadores en términos de competitividad, transparencia y facilitación. A continuación, se presenta una lista de diez beneficios que reciben los países al implementar una VUCE, los cuales se encuentran descritos en el “Informe Final del II Encuentro regional de Ventanillas Únicas”, organizado por el SELA en el año 2010:

1. Valoración y clasificación de riesgos;
2. Aplicación predecible de la regulación;
3. Transparencia y trazabilidad de los procesos;
4. Reducción de los costos y tiempos de espera en la frontera;
5. Eliminación de la recolección de datos en forma repetitiva;
6. Operación las 24 horas, 7 días a la semana, los 365 días del año;

7. Disponibilidad de información más estructurada, confiable y más fácil de procesar;
8. Mayor cumplimiento de las regulaciones por parte de los importadores y exportadores;
9. Simplificación de los procesos de comercio exterior a través de aprobaciones y despachos más rápidos; y
10. Reducción de los procesos burocráticos y de la carga administrativa y presupuestaria del gobierno, que podría presentarse como consecuencia del aumento del comercio exterior (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2020, págs. 1,2).

Además de los beneficios directos que brinda la implementación de la VUCE en el campo de la tramitología del comercio exterior, como los indicados en el apartado anterior, otros organismos internacionales toman estos elementos que contribuyen a la mejora del entorno del comercio exterior de cada país, para realizar análisis más integrales y generan métricas que permiten medir la competitividad entre las naciones, siendo así que, entre mejor posición obtenga un país se volverá más atractivo para posibles inversiones privadas en su territorio. Tomando esto como referencia, puede mencionarse que a través de las conclusiones del estudio “Doing Business 2020”, se reconoce como una buena práctica la iniciativa de conectar electrónicamente a los operadores del comercio exterior, con las aduanas y demás entes involucrados mediante una VUCE (Banco Mundial, 2020).

Lo anterior tiene una relevancia trascendental pues para evaluar el indicador “Comercio Transfronterizo”, el Banco Mundial toma en cuenta todos los procesos que están asociados a una importación y/o exportación. Esto quiere decir que, si un país logra mejorar en cuanto a los tiempos, agilidad y facilidad con que se emiten los permisos de una carga, lo cual está estrechamente relacionado con el concepto de VUCE, podrá mejorar su calificación afectando directamente la competitividad del tráfico internacional de mercancías.

Los países comprometidos con la facilitación del comercio constantemente están aplicando mejoras a su gestión, lo cual además de los beneficios generados al sector, permite al país o región obtener prestigio internacional con sus socios comerciales. A continuación, en el siguiente cuadro se aprecia la posición de las regiones económicas a nivel mundial, en el mencionado indicador “Comercio Transfronterizo” del estudio “Doing Business 2020”. Debe considerarse que para el estudio “Doing Business 2020”, el desempeño es evaluado entre

0 y 100, siendo el número 100 la calificación más alta para las economías que tienen un mayor rendimiento.

Cuadro No.2: Clasificación Comercio Transfronterizo por región

Región	Clasificación en Comercio Transfronterizo	Tiempo para exportar: Cumplimiento transfronterizo (Horas)	Tiempo para importar: Cumplimiento transfronterizo (Horas)
OCDE	94,3	12,7	8,5
Europa y Asia Central	86,7	16,1	20,4
Asia Oriental y Pacífico	71,3	57,5	68,4
América Latina y el Caribe	69,2	55,3	55,6
Asia Meridional	63,9	53,4	85,7
Oriente Medio y Norte de África	60,2	52,5	94,2
África Subsahariana	53,6	97,1	126,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio Doing Business 2020.

Este indicador de “Comercio Transfronterizo” incluye una medición de los tiempos y costos necesarios para el cumplimiento fronterizo y el cumplimiento de la documentación comercial por parte de los países para poder realizar tanto las importaciones como exportaciones. Para el cumplimiento fronterizo incluye los siguientes componentes: 1- Autorizaciones e inspecciones requeridas por las autoridades aduaneras; 2- Autorizaciones e inspecciones requeridas por agencias distintas a la aduana; y 3- Manejo portuario o fronterizo. Y para el cumplimiento documental se analizan los siguientes documentos: 1- Declaración de exportación e importación; 2- Factura comercial; 3- Lista de empaque; 4- Documento de transporte; 5- Recibos de manejo en terminales; 6- Certificado de origen; y 7- Certificación SOLAS (Banco Mundial, 2020).

Como se evidencia en el cuadro No.2, los países miembros de la OCDE están a la cabeza del indicador cumplimiento transfronterizo con los mejores tiempos de 12,7 horas para exportar y de 8,5 horas para importar. Esto se puede asociar como resultado de las buenas prácticas que se promueven dentro de esta organización. Por su parte, la región de América Latina y el Caribe, no cuenta con resultados tan positivos, no obstante, cabe mencionar que Costa Rica mantiene mejores resultados que el promedio de este bloque, siendo así que la

clasificación de “Comercio Transfronterizo” es de 77.6, es decir, 8,5 puntos por encima del promedio latinoamericano. En cuanto a los tiempos para importar y exportar en Costa Rica, el tiempo para exportar es de 20 horas, una diferencia de tiempo de 35,3 horas menor al promedio de la región y el tiempo para importar es de 80 horas, una diferencia de 24,4 horas por encima del promedio de la región.

Por último, el estudio “Doing Business 2020” reconoce que adicional a los beneficios generados cuando se procesa la información relacionada al comercio transfronterizo mediante un único punto de entrada, el esquema de la VUCE representa un reto importante para las economías en el que no sólo es relevante el uso de tecnología, sino que requiere de compromiso y voluntad política como agentes de apoyo para que un país pueda reformar lo necesario y poner en marcha el proyecto (Banco Mundial, 2020).

6. Posicionamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior a nivel global

El establecimiento de una VUCE tiene un impacto directo sobre las políticas de comercio exterior de un país, esto dado que las mismas pueden estar alineadas bajo este enfoque, o por el contrario, requieren adecuarse para dar lugar al establecimiento de este tipo de modelos. Sobre esto, la OMA sostiene que el entorno de la Ventanilla Única ha sido considerado por los gobiernos a nivel mundial como una herramienta que forma parte de sus estatutos en materia de facilitación del comercio, pero a su vez como un poderoso instrumento de guía para la implementación de políticas en esta materia (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

El SELA como se mencionó anteriormente, es un organismo regional que reúne países de Latinoamérica y del Caribe, y desde el año 2008 ha promovido encuentros enfocados en la creación, establecimiento y consolidación de la VUCE. Por lo anterior, el SELA se convierte en un ente que aporta evidencia sobre cómo la región de Latinoamérica y el Caribe ha manifestado interés en posibles desarrollos e implementación de una VUCE.

En seguimiento a esta región del continente americano, de acuerdo con la en la publicación “América Latina y el Caribe: interoperabilidad en VUCE y PCS existentes”, del año 2020, se obtiene el siguiente estatus generalizado sobre el avance en esta área de los países latinoamericanos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020).

Cuadro No.3: Estatus de VUCE en la región Latinoamericana

País	Estatus
Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, EL Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay	VUCE Implementada
Bolivia, Cuba, Venezuela	VUCE en desarrollo
Bahamas, Barbados, Jamaica, Saint Lucía	Sin VUCE

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

Considerando que la automatización aplicada en los trámites del comercio exterior es una tendencia mundial presente en los diferentes continentes, seguidamente se expondrá información de otros países o agrupaciones de países en cuanto a la implementación de la VUCE.

En referencia a la Unión Europea, se encontró que en el año 2015 a raíz de la directriz denominada “2010/65/EU Reporting Formalities Directive” (en adelante RFD), la Comisión Europea emitió el documento “National Single Window Guidelines” (en adelante NSW), en el que se establecen los procedimientos, elementos y otros requerimientos necesarios para implementar una Ventanilla Única que funcione de manera unificada en los países miembros de la Unión Europea.

En esta guía la Comisión Europea incluye el contenido y los servicios que la VUCE debe ofrecer, utilizando como término de referencia, lo establecido en la Recomendación No. 33 expuesta por el CEFAC/ONU en el año 2005. No obstante, según la empresa de logística internacional Bilogistik, el resultado para la Unión Europea no fue el esperado, dado que la Ventanilla Única está disponible sólo en algunos países de la Unión Europea. Por lo anterior, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, se encontraron en la necesidad de negociar un nuevo reglamento que entrará a regir en el año 2025, y en el que se establece un entorno de Ventanilla Única Marítima Europea, el cual, de acuerdo con la fuente, sostendría la presentación de la información requerida por la legislación, tanto aduanera como no aduanera, para movimientos transfronterizos de mercancías (Bilogistik, 2019).

En cuanto al continente asiático, los países de esta región son considerados pioneros en la materia, pues introdujeron el concepto de VUCE como pilar de su comercio exterior desde hace más de tres décadas. Como ejemplo de esto, se presenta el caso de Singapur que puso en marcha la VUCE de forma electrónica en el año 1989, mediante la plataforma denominada TradeNet, y posteriormente Hong Kong, con el Portal Tradelink en 1997 (Dumont, 2017).

De las regiones anteriores, en la presente investigación se ampliará en el Capítulo III el estatus, características y alcances de los modelos de VUCE desarrollados en México, Colombia y Singapur. Para el caso de Costa Rica, esta investigación dedicará el siguiente capítulo a describir el modelo de VUCE, desde el nacimiento hasta sus avances en la actualidad, de manera que pueda contrastarse con los modelos dados a nivel internacional.

Capítulo II: Caracterización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica y su impacto en el sector comercio exterior

En este capítulo se dará a conocer cómo ha evolucionado la VUCE de Costa Rica y cuál es el impacto que genera para el comercio exterior del país. Para esto, en primera instancia se detallará la información referente al establecimiento de la VUCE de Costa Rica en los años ochenta, posteriormente se abordará la evolución de esta institución tomando en cuenta los aspectos normativos que la regulan y la transformación de sus servicios.

Finalmente, para abordar el tema del impacto generado por la VUCE para el comercio exterior de Costa Rica se tomarán en cuenta los siguientes elementos: 1- los resultados del “Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación” realizado por David Parra Solis para la VUCE de Costa Rica en el año 2019; y 2- los beneficios percibidos por los usuarios de la VUCE de Costa Rica, capturados mediante encuestas realizadas para los efectos de esta investigación.

1. Creación y evolución de la VUCE de Costa Rica y sus servicios

El cambio en el modelo económico de Costa Rica que se dio a finales de los años ochenta forma parte de los antecedentes de la creación de la VUCE de Costa Rica. Esto dado que posterior a la crisis económica que enfrentó el país en los años ochenta, las políticas económicas empezaron a direccionarse a estrategias que impulsaran el crecimiento, por ejemplo, la puesta en marcha de los Programas de Ajuste Estructural (en adelante PAE), mediante los cuales se promovió las exportaciones no tradicionales a mercados fuera de la región centroamericana y se trabajó en políticas públicas para la exportación, comercio e industria (Capitán, 2000).

De la mano con la búsqueda de nuevos mercados de exportación y de la promoción internacional de productos no tradicionales, se fortalecieron y establecieron entidades que conformaron la estructura del comercio exterior de Costa Rica mediante la cual surgió la VUCE de Costa Rica años más tarde. Estas entidades fueron: 1-Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones (CENPRO); 2- La Corporación de la Zona Franca de Exportación S.A; y 3- el Consejo Nacional de Inversiones.

1.1 Origen y establecimiento de la VUCE de Costa Rica

De acuerdo con una entrevista realizada al Sr. Marvin Salas, director de la VUCE de Costa Rica, la iniciativa para crear la VUCE se desarrolló en los años ochenta bajo la jurisdicción de CENPRO y con ella se dieron los primeros pasos hacia un modelo de simplificación de los trámites asociados al comercio exterior en el país (Salas Jimenéz, 2019).

Específicamente, en la segunda mitad de la década de los ochenta, el contexto económico en Costa Rica estaba enfocado en una estrategia de reconversión de la economía que impulsaba principalmente dos elementos: 1- promover la apertura comercial; y 2-diversificar la oferta exportable del país. De acuerdo con el señor Salas, como resultado de los esfuerzos realizados en esa época, el sector exportador se fortaleció aumentando el volumen exportado de bienes no tradicionales como el camarón, plantas ornamentales, flores, yuca, entre otros (Salas Jimenéz, 2019).

Esta información aportada por el señor Salas, es coincidente con los datos plasmados en el cuadro No.4, en la cual se muestra el comportamiento total de las exportaciones desde el año 1983 hasta el año 1989. Tomando como referencia el rubro “Total de Exportaciones”, en efecto es posible concluir que, en dicho periodo, se dio una reactivación de las exportaciones costarricenses, que se refleja con un crecimiento de 188% en seis años.

**Cuadro No.4: Exportaciones costarricenses de productos tradicionales y no tradicionales
Periodo 1983 a 1989**

Producto/Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total de exportaciones	\$862.00	\$983.00	\$923.00	\$1,086.00	\$1,311.89	\$1,444.24	\$1,622.04
Productos tradicionales	\$550.93	\$649.07	\$594.12	\$721.71	\$678.00	\$671.48	\$732.11
Carne de la especie bovina	\$34.30	\$43.70	\$54.00	\$66.00	\$59.59	\$61.40	\$54.20
Banano	\$240.30	\$251.00	\$214.70	\$227.70	\$242.15	\$255.71	\$274.91
Café en pergamino y oro	\$230.10	\$267.30	\$316.10	\$391.36	\$334.50	\$316.36	\$350.00
Azúcar	\$23.80	\$35.50	\$13.60	\$8.00	\$11.85	\$10.01	\$12.88
Cacao	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$3.77	\$4.96	\$6.06
Otros productos tradicionales	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$26.14	\$33.04	\$33.37
Otros productos no tradicionales	\$315.20	\$336.44	\$333.39	\$477.40	\$477.40	\$561.01	\$663.27

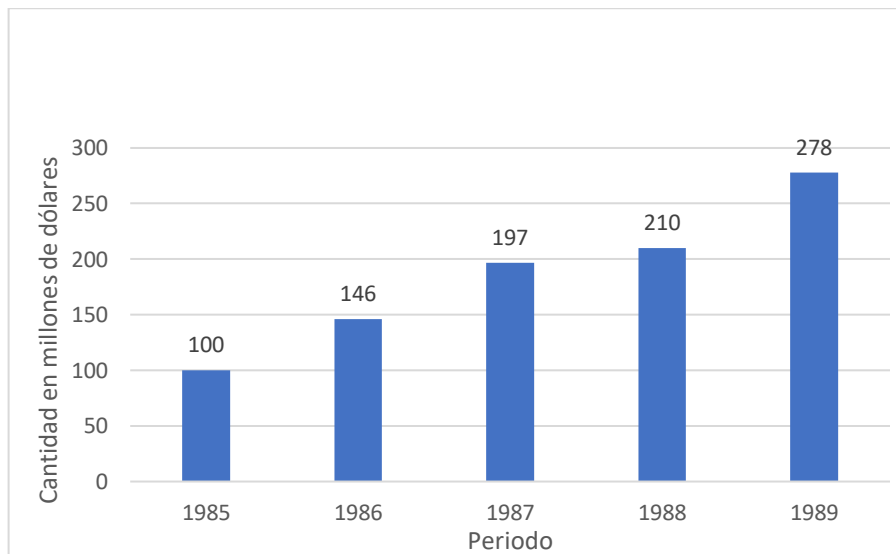
Ingresos divisas turismo	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$136.30	\$136.30	\$170.10	\$175.00
Zonas Francas Exportación	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$20.19	\$20.19	\$41.65	\$54.66

Nota: cifras en millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Institucional de 1986-1990 del Ministerio de Comercio Exterior.

En esa época, otro hecho relevante que también influyó en el crecimiento de las exportaciones fue la promulgación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (en adelante ICC) en 1983 por parte del gobierno de los Estados Unidos, de la cual Costa Rica formó parte. La ICC entró en vigor en enero de 1984, e impactó positivamente las exportaciones costarricenses. En el gráfico No.2 se evidencia el crecimiento en el valor de las exportaciones de productos no tradicionales desde Costa Rica hacia Estados Unidos durante el periodo comprendido entre 1985 a 1989.

**Gráfico No.2: Exportaciones no tradicionales de Costa Rica a Estados Unidos
Periodo 1985-1989**



Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Institucional de 1986-1990 del Ministerio de Comercio Exterior.

Todo este panorama favorable para la economía y especialmente para el crecimiento de las exportaciones trajo consigo un impacto directo sobre la tramitología requerida, puesto que de forma paralela los trámites experimentaron el mismo incremento. De acuerdo con el Sr. Marvin Salas durante esta época, los trámites requeridos para concretar una exportación se debían realizar ante diferentes entidades, todas ubicadas en distintas oficinas en la meseta central del país. Por lo tanto, para realizar los trámites de una venta

internacional, el exportador de otras áreas del país debía necesariamente trasladarse hacia San José para poder obtener los permisos y la licencia para exportar (Salas Jimenéz, 2019).

Según la entrevista realizada, para exportar era necesario tramitar la “Licencia de Exportación” en las oficinas del Banco Central, y si el producto requería el permiso de una o varias instituciones, se debía trasladar físicamente a la oficina de las autoridades correspondientes para gestionarlo, y finalmente presentar la Declaración de Exportación en la aduana de salida de las mercancías. Todo esto, provocaba que los trámites fuesen engorrosos y tomarán mucho tiempo, entorpeciendo el proceso total de la exportación (Salas Jimenéz, 2019).

Ante este panorama, CENPRO realizó un estudio sobre la forma en que se desempeñaba la tramitología asociada al comercio exterior de la época. La instalación de la Ventanilla Única de Trámites de Exportación bajo la competencia de CENPRO, fue uno de los principales alcances en materia de comercio exterior a finales de los años ochenta. La inauguración se realizó el 04 de julio de 1988, siendo así la primer Ventanilla Única de la región centroamericana (Salas Jimenéz, 2019). Desde su creación la Ventanilla Única perseguía los siguientes objetivos:

- Centralización
- Agilización
- Simplificación
- Regionalización de los servicios a través de oficinas descentralizadas
- Generar las estadísticas de exportación del país (Ministerio de Comercio Exterior, 1990).

Mediante la Ventanilla Única, CENPRO logró una centralización del servicio pues las instituciones públicas relacionadas con el proceso de exportación quedaron representadas en una misma oficina. Algunas de las entidades presentes fueron el Ministerio de Agricultura, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (en adelante INCOPESCA), Banco Central de Costa Rica (en adelante BCCR), Asociación Nacional de Exportadores de la Industria Textil (en adelante ANEIT), entre otros (Ministerio de Comercio Exterior, 1990).

De acuerdo con el Sr. Marvin Salas, cuando el proyecto arrancó se realizaban distintos trámites asociados a la exportación, entre ellos: 1- la licencia de exportación emitida por el BCCR; 2- la declaración provisional de embarque; 3- permisos de exportación emitidos por las entidades públicas; y 4- certificados de origen para el Sistema Generalizado de Preferencias (en adelante SGP) y para la ICC. En los años posteriores, se logró la unificación de los procesos antes mencionados, mediante el Formulario Único de Exportación, el cual también incluía la información de la Declaración de Exportación, lo cual representó un avance significativo para el sector, bajo los ejes de la agilización y simplificación de los trámites (Salas Jimenéz, 2019).

Posterior a la inauguración de la oficina central de la VUCE en San José, se fueron habilitando oficinas adicionales en puntos estratégicos del país con el objetivo de descentralizar el servicio. En primera instancia se dio la apertura de una oficina en el aeropuerto Juan Santamaría en mayo de 1989, posteriormente en septiembre del mismo año, se habilitó la oficina en la provincia de Limón, y años más tarde, se habilitaron las oficinas en Puerto Caldera, Peñas Blancas y Paso Canoas. Esa priorización se basó en estudios que demostraron que *“el 90 por ciento de los productos exportables pasaban por la zona del aeropuerto y la Aduana de Limón”* (Ministerio de Comercio Exterior, 1990, pág. 23).

Datos de 1989 tomados de la *“Memoria institucional del Ministerio de Comercio Exterior 1986-1990”*, revelan que la VUCE recibía en promedio 35 formularios diarios generando un total aproximado de 91.000 formularios anuales y la distribución geográfica de estos fue de *“un 40 por ciento recibido en San José, un 40 por ciento en Alajuela, y por Limón el 20 por ciento restante”*. (Ministerio de Comercio Exterior, 1990, pág. 23).

En cuanto al objetivo de las estadísticas de exportación, el Sr. Marvin Salas menciona que a través de la Ventanilla Única se captaban las estadísticas de exportación, función que se facilitó considerablemente al incorporarse herramientas tecnológicas como sistemas para la digitalización y guardado de la información (Salas Jimenéz, 2019). Para finales de 1990, gracias a la elaboración de un sistema informático, fue posible generar diariamente las estadísticas de comercio exterior del país, tal como se menciona en la Memoria Institucional el *“servicio de Ventanilla Única, además de acelerar la tramitación documentaria, se conformó en una rica fuente de información que permite obtener resultados por producto,*

exportador, puertos de destino, aduana de salida, puerto de embarque, arribo y por régimen de exportación” (Ministerio de Comercio Exterior, 1990, pág. 14). Esta función se mantuvo dentro de la Ventanilla Única por más de quince años y sería trasladada posteriormente al Ministerio de Hacienda con la entrada en operación del sistema de Tecnología de la Información para el Control Aduanero (en adelante TICA) en el año 2005.

Como cierre a este apartado, sobre los inicios de la VUCE de Costa Rica, se considera relevante indicar que de acuerdo con datos de la “*Memoria Anual del Ministerio de Comercio Exterior de 1994-1995*”, si bien la instalación del modelo se dio desde el año 1988 para trámites de exportación, no fue sino hasta el 21 de noviembre de 1994, que se inauguró la VUCE de Costa Rica bajo este nombre.

1.2 Creación del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX) y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

En la “*Memoria Anual del Ministerio de Comercio Exterior 1995-1996*” se menciona que durante ese periodo el sector comercio exterior se mantuvo como el principal motor de crecimiento de la economía costarricense. No obstante, a pesar de ese crecimiento, la legislación que regulaba dicho sector no estaba actualizada (Ministerio de Comercio Exterior, 1996).

Adicionalmente se planteó la necesidad de reformular el modelo con el que se venía trabajando a través de las entidades que conformaban el sector comercio exterior de Costa Rica, denominadas Consejo Nacional de Inversiones, Corporación de Zonas Francas y CENPRO, para promover una mejora operativa y definir las funciones propias del sector.

Dado los aspectos mencionados anteriormente, se plantea una iniciativa de ley que se convirtió en realidad el 30 de octubre de 1996 mediante la ley No. 7638, “*Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica*”. Con esa iniciativa se buscó dotar al país de instrumentos legales para defender los intereses generales del comercio exterior y fusionar las tres instituciones indicadas en el párrafo anterior.

La ley No. 7638 logró brindar atribuciones específicas, tanto para COMEX como para PROCOMER, como dirigentes del sector del comercio exterior. En el caso de COMEX su concepción se había dado mediante la ley No. 7070, pero fue hasta que entro a regir la Ley No.7638, que asumiría a cabalidad las funciones que desempeña hoy en día, las cuales se encuentran en su artículo No. 2.

Para el caso de PROCOMER, que surge como resultado de la fusión de CENPRO, la Corporación de Zonas Francas y el Consejo Nacional de Inversiones, las funciones asignadas pretendían potenciar las funciones que hasta ese momento mantenían las tres instituciones. Las funciones de PROCOMER se encuentran en el artículo No. 8 de la ley No. 7638.

Para los efectos de esta investigación es importante destacar el inciso c) del artículo No. 8, de la ley No. 7638, en el cual se establece el marco legal de la VUCE de Costa Rica como una de las funciones de PROCOMER, de la siguiente forma:

“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” (Ley 7638, Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, 1996).

Este inciso del artículo No. 8, confiere a PROCOMER la administración de un sistema de Ventanilla Única de manera formal, garantizando que las instituciones públicas tuvieran que colaborar con la VUCE para los trámites relacionados al comercio exterior. Esto último fue clave para el funcionamiento integral que permitiera centralizar las operaciones simplificadas y unificadas en un solo lugar, lo cual daría inicio al extenso recorrido de integración procedimental e institucional que se detallará más adelante en este capítulo.

1.3 Reglamento del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Posterior a la entrada en vigor de la ley No. 7638, en el entorno normativo de la VUCE se dieron hitos relevantes como lo fue la emisión del Reglamento del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior en el año 2006, mediante el Decreto Ejecutivo No. 33452. Este Decreto nació bajo la premisa de ampliar las disposiciones del artículo No. 8, inciso c) de la ley No. 7638, en el cual se especificó las competencias de la VUCE de Costa Rica y además se estableció un consejo director que definiera sus funciones. En la elaboración del reglamento participaron los Ministerios de: Comercio Exterior, Agricultura y Ganadería, Hacienda, Salud, entre otros.

A continuación, se detallan los aspectos más relevantes contenidos en el Decreto:

- En el artículo No. 1 del Reglamento se define el Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior como *“el conjunto de procesos necesarios que de manera centralizada se realizan para agilizar los trámites previos de comercio exterior, según las competencias de las diferentes instituciones gubernamentales participantes”* (Decreto Ejecutivo No. 33452, Reglamento del Sistema de Ventanilla Unica de Comercio Exterior, 2006). A partir de la definición es posible entender a la VUCE como un entorno en el cual interactúan diferentes actores en ejercicio de sus competencias a través de un ente centralizado para los diferentes trámites.
- En el artículo No. 3 se establece el Registro de Exportador como un requisito previo para las personas físicas y jurídicas que deban realizar otras gestiones de exportación.
- En el artículo No. 7 se define a PROCOMER como institución encargada de la administración de la VUCE y se reafirma la obligación de las instituciones públicas, que intervengan en trámites de comercio exterior, a prestar colaboración a PROCOMER para la gestión de trámites a través de la VUCE.
- En el artículo No. 6 se define el Formulario de Autorización de Desalmacenaje (en adelante FAD), cómo el formulario que se deberá utilizar para tramitar los permisos de importación o exportación de los productos que lo requieren.
- En el artículo No. 8 se establece que la coordinación del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior se llevará a cabo por un Consejo Director integrado por representantes de alto nivel de las instituciones y organismos del sector público y privado. De la mano con este en el artículo No. 9 define el objetivo general de este

Consejo el cual se centra en “...proponer a las autoridades gubernamentales competentes, soluciones rápidas y efectivas a problemas que afectan principalmente al comercio internacional, con miras a lograr un comercio exterior ágil, eficiente y competitivo...” (Decreto Ejecutivo No. 33452, Reglamento del Sistema de Ventanilla Unica de Comercio Exterior, 2006).

Otro aspecto relevante que asigna nuevas funciones a la VUCE de Costa Rica se presentó en el año 2011, mediante el Decreto Ejecutivo No. 36651-COMEX el cual establece el “Reglamento para la Emisión de Certificados de Origen y la Verificación de Origen de Mercancías Exportadas”. El decreto establece que la VUCE de Costa Rica constituye una unidad técnica idónea para dar gestión a las solicitudes de verificación y certificación de origen de las mercancías establecida en los Tratados de Libre Comercio suscritos por Costa Rica, que requieren un esquema de certificación controlada (Decreto Ejecutivo No. 36651-COMEX Reglamento para la Emisión de Certificados de Origen y la Verificación de Origen de Mercancías Exportadas, 2011).

En seguimiento a lo anterior, el artículo No. 4 de dicho Decreto delegó a PROCOMER a través de la VUCE, las labores de emisión y certificación de origen. Para el ejercicio de esta competencia, se estableció la Unidad de Origen dentro de la VUCE bajo la siguiente definición dada en el artículo No.1, la cual establece;

“...es la dependencia administrativa del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior, encargada de dirigir, supervisar y controlar la emisión de certificados de origen en el marco de un Acuerdo, así como la verificación de origen de mercancías exportadas desde nuestro país a solicitud del país importador” (Decreto Ejecutivo No. 36651-COMEX Reglamento para la Emisión de Certificados de Origen y la Verificación de Origen de Mercancías Exportadas, 2011).

1.4 Evolución de los servicios de la VUCE de Costa Rica a partir de 1996

Con la promulgación de la ley No.7638 en la cual se crea COMEX y PROCOMER, también se establece el marco normativo que regula la Ventanilla Única, y se define como una Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), la cual no solamente velará por las mejoras y la facilitación de los trámites de exportación sino también de los trámites de importación.

Con el objetivo de poder describir cuales fueron los principales hitos logrados por la VUCE de Costa Rica posterior a la creación de PROCOMER, el 22 de enero del 2021 se realizó otra entrevista al Sr. Marvin Salas Jiménez director de la VUCE de Costa Rica. La información recopilada de esta entrevista y otros documentos como presentaciones aportadas por la VUCE de Costa Rica serán abarcadas en los siguientes apartados.

1.4.1 Cambios en la documentación utilizada en los trámites de importación y exportación a través de la VUCE de Costa Rica

De acuerdo con el Sr. Marvin Salas, después de la creación de PROCOMER también se introdujeron varios cambios en la normativa y los procedimientos de comercio exterior, los cuales implicaron que en 1997 se modificara el esquema de trámite de exportación mediante el Formulario Único de Exportación que se venía utilizando desde finales de la década de los ochenta, y en su lugar se introdujeron nuevos formularios para los trámites correspondientes (Salas Jimenez, Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996, 2021).

Para el caso del proceso de exportación fue necesario realizar cambios sustanciales, en primera instancia la VUCE de Costa Rica dejó de utilizar el Formulario Único de Exportación y en su lugar creó un nuevo formulario llamado Declaración Aduanera de Exportación (en adelante DAE).

En cuanto al trámite de los permisos ante las instituciones, la VUCE de Costa Rica también creó un nuevo formulario llamado FAD, el cual surgió de la unificación de las casillas de la totalidad de los diferentes formularios de permisos de importación y exportación que utilizaban las instituciones. El FAD permitió que en un único formulario se completara la información necesaria para realizar la solicitud de los permisos ante las instituciones requeridas (Salas Jimenez, Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996, 2021).

Según mencionó el Sr. Marvin Salas, para realizar el trámite de una exportación era requerido completar la DAE. Adicionalmente, si los productos a exportar también requerían algún permiso se debía completar el FAD; posteriormente se presentaban los documentos en la VUCE para su autorización y finalmente se presentaban en la aduana de salida para el trámite aduanero correspondiente (Salas Jimenez, Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996, 2021).

Para el caso de los tramites de importación, la VUCE intervenía solamente si el producto a importar requería de permiso previo otorgado por alguna institución, en estos casos el interesado debía completar el FAD y presentarlo en la VUCE para obtener la autorización, posteriormente se presentaba en la Aduana de Desalmacenaje la Póliza de Importación y el FAD debidamente autorizado, para el trámite aduanero correspondiente.

Hasta ese momento, para realizar todos los trámites el usuario debía completar los formularios manualmente y presentarlos físicamente en las oficinas de la VUCE. No obstante, con el objetivo de facilitar estos procesos, la VUCE de Costa Rica inició el desarrollo de un sistema informático que permitió a los usuarios completar la información de forma digital e imprimir los diferentes formularios existentes: Permiso Provisional de Embarque, DAE y FAD.

1.4.2 Implementación de sistemas informáticos para la confección de formularios y trámites de VUCE.

Según indicó el Sr. Marvin Salas, durante el año 1998 se finalizó el desarrollo del sistema para la confección de los formularios indicados en el apartado anterior, esta versión del sistema requería de una instalación directa en las computadoras de las empresas. Posteriormente, en el año 2003 se finalizó el desarrollo del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior SIVUCE 1, el cual funcionó a través de un sitio web, por lo cual el sistema anterior implementado en 1998 se dejó de utilizar (Salas Jimenez, Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996, 2021).

La plataforma SIVUCE 1 incluyó los sistemas para el trámite del Registro de Exportador ante PROCOMER, el sistema para la confección de las DAE y el sistema para la gestión de los permisos de importación y exportación ante las instituciones mediante el FAD electrónico. Para el caso del trámite de los permisos de importación y exportación, la plataforma permitía que el usuario llenara la solicitud del permiso desde su oficina y obtuviera la aprobación correspondiente en línea sin necesidad de imprimir el permiso y llevarlo físicamente a la VUCE (Salas Jimenez, Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996, 2021).

Para el caso de la DAE, con la llegada de la plataforma SIVUCE 1, se crearon los formularios de la DAE presellados. Con estos formularios se habilitó un mecanismo para que el usuario llenara la información en la plataforma y de forma automática el sistema le asignara un número de autorización, el cual se imprimía en el formulario y no era necesario presentarlo físicamente en la VUCE para su autorización. Estos cambios permitieron agilizar y dar mayor confianza en los procesos, lo cual posteriormente se vio reflejado en que la mayoría de los exportadores realizaran los trámites por sus propios medios.

1.4.3 Cambios en los sistemas de la VUCE de Costa Rica debido a la implementación del Sistema TICA.

En el año 2005, la Dirección General de Aduanas (en adelante DGA) inició la implementación del Sistema TICA. El cambio en el sistema aduanero además trajo consigo la necesidad de que los permisos de importación y exportación fueran transmitidos electrónicamente, ya que uno de los cambios sustanciales que se aplicó en la tramitología aduanera, fue la transmisión electrónica de datos en lugar de la presentación de documentación física como se realizaba anteriormente (Salas Jimenez, Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996, 2021).

Esta situación implicó ajustes en el sistema para el trámite de los FAD, de forma tal que la información de los permisos se transmitiera electrónicamente al sistema TICA una vez que habían sido autorizados por la institución correspondiente.

En el año 2008, la DGA inicia la implementación del Sistema TICA para el régimen de exportación, esto implicó otro reto para la VUCE de Costa Rica ya que se eliminó el uso de la DAE y del sistema que se había desarrollado para confeccionarlas; en su lugar debió crearse un nuevo sistema llamado SIVUCE TICA que permitiría a los usuarios confeccionar el nuevo formato de la Declaración Única Aduanera (en adelante DUA) y realizar la transmisión de forma electrónica al Sistema TICA.

1.4.4 Proyecto VUCE 2.0

En el año 2010, la VUCE de Costa Rica inició un proceso de análisis de las condiciones de la plataforma SIVUCE 1 respecto a los avances tecnológicos de la época y los nuevos servicios que se podrían utilizar como: pago electrónico, firma digital, expedientes

electrónicos, etc. Como resultado del análisis, se concluyó que el sistema con el cual contaba la VUCE de Costa Rica era muy limitado y surgió la iniciativa de desarrollar un nuevo sistema denominado VUCE 2.0 que permitiera incorporar nuevos servicios y funcionalidades para facilitar los trámites de comercio exterior.

Según indicó el Sr. Marvin Salas, entre el año 2010 y el año 2012 se concentraron en realizar los trabajos necesarios para definir los alcances del proyecto, conseguir el financiamiento y realizar la contratación de la empresa que desarrolló el nuevo sistema (Salas Jimenez, Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996, 2021). Según se indica en la “Memoria Institucional” del año 2013, en el mes de enero de ese mismo año, se inició el desarrollo del software del sistema VUCE 2.0, basado en la documentación de los procesos realizada por PROCOMER en conjunto con las 16 instituciones involucradas en el proyecto, de acuerdo con la fuente este proceso que se extendió durante 14 meses (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 2013).

Asimismo, de acuerdo con la “Memoria Institucional” del año 2014, en el mes de mayo del 2014 se implementó el módulo de Registro Único de Exportadores, y en el mes de agosto del mismo año, se habilitó el proceso para gestionar el DUA de exportación, ambos como un plan piloto que permitió poner a prueba el sistema e identificar los ajustes necesarios. Posteriormente, en el año 2016 se inició la implementación de las funcionalidades adicionales y en primera instancia se habilitó el módulo de trámite de los permisos de exportación de productos del sector agrícola (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 2014).

De acuerdo con datos de la VUCE de Costa Rica y corroborado con el Sr. Marvin Salas, para el año 2020, el sistema VUCE 2.0 contaba con los siguientes alcances y trámites:

A. Alcances

- Solicitud de trámites en línea
- Disponibilidad 24 horas al día, 365 días al año
- Aprobación automática
- Disminución de los tiempos de aprobación de días a horas o minutos
- Firma digital

- Pago electrónico
- Disminución de uso del papel, utilizando expedientes electrónicos

B. Trámites incluidos en la Plataforma

- Módulo de Registro Único de Exportadores: incluye el trámite de registro ante 10 instituciones gubernamentales,
- Módulo de Notas Técnicas (Permisos de Importación, Exportación y Tránsito): incluye el trámite de 24 permisos de importación y 24 permisos de exportación/tránsito,
- Módulo de Declaraciones Únicas Aduaneras (DUA): incluye el trámite de DUA para los regímenes de importación, exportación, tránsito, zona franca y perfeccionamiento activo, y
- Certificados de Libre Venta: contempla la funcionalidad para la emisión de los Certificados de Libre Venta otorgados por el Ministerio de Salud (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 2019) (Salas Jimenez, Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996, 2021)

Según indicó el Sr. Marvin Salas, el proceso de implementación de los trámites supra mencionados, se ha realizado de forma gradual y la VUCE estima finalizar en el transcurso del año 2021. Asimismo, mencionó que la habilitación del sistema VUCE 2.0 así como las versiones anteriores, han impactado de forma positiva en el sector comercio exterior ya que ha permitido la facilitación y agilización de los trámites de importación, exportación y tránsito, con acciones reales que se han constatado a través de los años (Salas Jimenez, Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996, 2021).

El siguiente cuadro muestra cómo han evolucionado los documentos y procedimientos utilizados para los trámites de comercio exterior en Costa Rica desde la creación de la VUCE hasta la actualidad. Para esto se toma como punto de partida las condiciones existentes en el momento previo a la creación de la VUCE y posteriormente se mencionan las tres principales etapas de la evolución de los servicios de la VUCE, a saber: 1- etapa posterior a la creación de la VUCE con trámites manuales; 2- etapa posterior a la puesta en operación de la plataforma SIVUCE 1 (primer sistema informático de la VUCE de Costa

Rica); y 3- etapa posterior a la puesta en operación de la plataforma VUCE 2.0 (segunda versión del sistema informático de la VUCE de Costa Rica).

**Cuadro No.5: Evolución de los documentos o procedimientos para los trámites de comercio exterior en Costa Rica
Periodo: desde 1988 hasta 2021**

Documento o procedimiento	Antes de la VUCE	Posterior a la creación de la VUCE	Con el Sistema SIVUCE 1	Con el Sistema VUCE 2.0
Licencia de Exportación	Emitida en las oficinas del BCCR	<ul style="list-style-type: none"> - En primera instancia era tramitada en la VUCE por funcionarios del BCCR - Luego el BCCR delegó la emisión del trámite a la VUCE - Posteriormente se incluyó en el Formulario Único de Exportación - Finalmente, este documento fue eliminado 	Documento eliminado previamente	Documento eliminado previamente
Póliza de exportación	Se presentaba ante la aduana de salida de la mercancía.	<ul style="list-style-type: none"> - Se creó el Formulario Único de Exportación el cual incluyó la información de la Póliza de Exportación 	Documento eliminado previamente	Documento eliminado previamente
Formulario Único de Exportación	No existía	<ul style="list-style-type: none"> - Se creó posterior al establecimiento de la VUCE en 1988. - Se elimina en el año 1997. 	Documento eliminado previamente	Documento eliminado previamente
Declaración Aduanera de Exportación (DAE)	No existía	<ul style="list-style-type: none"> - Se creó en el año 1997, posterior a la eliminación del Formulario Único de Exportación. - Posterior a su emisión en la VUCE, debía presentarse físicamente en las instalaciones de la Aduana. 	<ul style="list-style-type: none"> - En el año 1998 se incorpora su elaboración en la primera versión de este sistema. - En el año 2003 se habilita su llenado en línea. - En el año 2008 se eliminó con la entrada en vigor del TICA 	Documento eliminado previamente
Declaración Única Aduanera (DUA) de exportación	No existía	No existía	Posterior a la eliminación de la DAE la VUCE crea un módulo dentro de este sistema para transmitir los DUAS y al sistema TICA	Incluye el módulo para transmitir los DUAs de todos los regímenes aduaneros.

Permisos de importación y exportación	<ul style="list-style-type: none"> - Se utilizaban diferentes formularios para cada institución - Se tramitaban físicamente en las oficinas de cada institución involucrada en el comercio exterior 	<ul style="list-style-type: none"> - Se centralizó el servicio mediante la representación de las entidades públicas en la oficina de VUCE - Se creó el FAD - El FAD continuaba siendo un trámite de manual 	<ul style="list-style-type: none"> - En el año 1998 se permite el llenado de los permisos mediante el sistema, pero debían imprimirse para su presentación en la VUCE - En el año 2003 la confección y autorización de los permisos se realiza en línea en la mayoría de los casos - A partir del 2005 se hacen ajustes en la plataforma para realizar el envío electrónico de los permisos al sistema TICA 	Incluye el módulo para la confección y autorización de los permisos en línea, transmisión al sistema TICA y generación de Certificados que deben ser enviados a los países de destino
Permiso provisional de embarque	No existía	<ul style="list-style-type: none"> - Se incorpora como parte de la documentación de exportación - Posteriormente se unifica dentro del Formulario Único de exportación el cual era un trámite manual. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se incorpora dentro de este sistema para su llenado de forma digital - En el año 2008, se elimina con la entrada del sistema TICA para el régimen de exportación 	Documento eliminado previamente
Principales cambios en la logística de los trámites de				
Traslados físicos para la solicitud de los trámites	El usuario debía trasladarse a cada una de las instituciones para realizar sus trámites	El usuario debía trasladarse a las instalaciones de la VUCE para tramitar la Licencia de Exportación y los permisos, y a la aduana de salida para el respectivo trámite de exportación	Los traslados se reducen significativamente ya que el usuario puede realizar el trámite en línea. Pero el usuario debía desplazarse a la VUCE para realizar pagos y retirar los permisos ya autorizados	Se eliminan los traslados ya que el trámite se realiza en línea utilizando elementos como firma digital, pago electrónico, transmisión electrónica de datos
Pago de trámites	De forma física en cada institución que lo solicitaba	De forma física en la VUCE	De forma física en la VUCE	Pago electrónico mediante SINPE

Firma de documentos	Firma física de documentos con necesidad de autenticación en algunos casos	Firma física de documentos con necesidad de autenticación en algunos casos	Firma física de documentos con necesidad de autenticación en algunos casos	Firma digital basado en la normativa nacional, se elimina la necesidad de autenticación
Proceso de aprobación de los trámites	Manual	Manual	Manual	Se incorporan mecanismos de aprobación automática sin intervención humana

Fuente: Elaboración propia con datos de la VUCE de Costa Rica.

1.5 Volumen de trámites de la VUCE de Costa Rica en el periodo 2010-2020

Como se ha expuesto en la parte inicial de este capítulo, el comercio en Costa Rica ha ido evolucionando por diferentes factores políticos y económicos. De la mano con el crecimiento comercial ha sido indispensable la aplicación de tecnologías de información para mejorar los controles y promover la facilitación de los procedimientos. Un ejemplo de esta evolución ha sido la implementación del sistema TICA y los sistemas informáticos de la VUCE de Costa Rica.

Para efectos de la presente investigación que tiene como parte de sus objetivos presentar la evolución de la VUCE de Costa Rica, se considera relevante determinar la representatividad que esta ha tenido en las operaciones de comercio exterior, por lo cual se realizó un análisis de los datos de las operaciones de importación y exportación en Costa Rica en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2020, así como los volúmenes de trámites realizados a través de los sistemas de la VUCE de Costa Rica durante este mismo periodo.

A continuación, en el cuadro No.6 se muestra el desglose de los montos de las operaciones de comercio y la cantidad de trámites realizados a través de los sistemas de la VUCE de Costa Rica desde el año 2010 hasta el año 2020.

**Cuadro No.6: Valor de las operaciones de comercio y cantidad de trámites realizados en los sistemas de la VUCE de Costa Rica según régimen
Periodo 2010-2020**

Año	Régimen	Valor en USD del total de operaciones	Cantidad de trámites realizados en los sistemas de VUCE de Costa Rica
2020	Exportación	\$ 12,298,568,900.39	137.094
	Importación	\$ 15,603,939,928.40	209.374
2019	Exportación	\$ 11,997,507,963.45	147.115
	Importación	\$ 16,847,168,178.37	208.952
2018	Exportación	\$ 11,634,919,429.69	121.126
	Importación	\$ 17,244,320,958.37	199.550
2017	Exportación	\$ 11,059,743,982.89	135.567
	Importación	\$ 16,574,887,482.63	205.395
2016	Exportación	\$ 10,344,930,240.32	134.942
	Importación	\$ 16,501,550,755.13	202.654
2015	Exportación	\$ 9,659,732,270.29	135.024
	Importación	\$ 15,554,769,016.28	188.680
2014	Exportación	\$ 11,274,643,514.42	139.979
	Importación	\$ 17,188,536,811.54	179.188
2013	Exportación	\$ 11,531,079,979.69	143.636
	Importación	\$ 17,961,714,606.23	174.711
2012	Exportación	\$ 11,386,606,658.93	137.292
	Importación	\$ 17,590,630,593.14	163.608
2011	Exportación	\$ 10,375,954,279.99	127.178
	Importación	\$ 16,229,150,882.32	160.776
2010	Exportación	\$ 9,471,206,852.34	124.850
	Importación	\$ 13,598,994,029.97	156.770

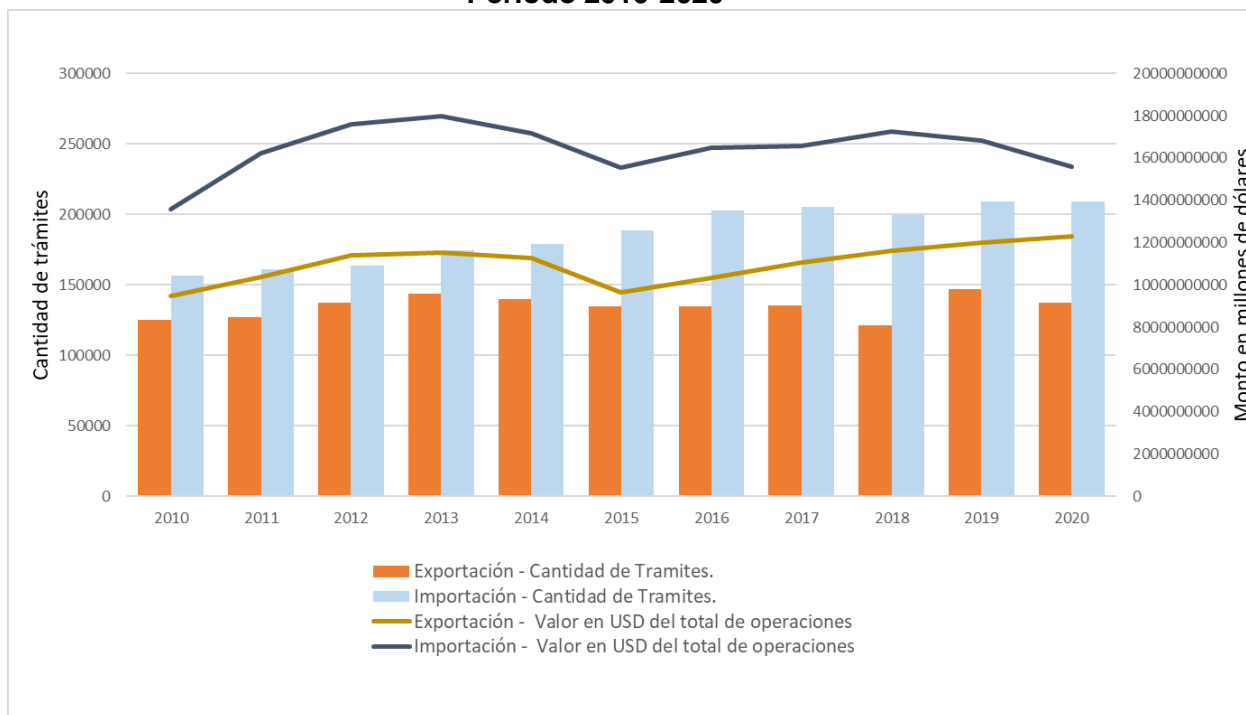
Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Estadístico de PROCOMER y la VUCE de Costa Rica.

Nota: Los datos incluyen los regímenes de importación definitiva, exportación definitiva, zona franca y perfeccionamiento activo.

De acuerdo con el cuadro No.6, tomando como referencia el total del rubro “Valor en USD del total de operaciones”, para el caso del año 2010, el monto total fue de \$23.070.200.882,31 y para el año 2020 se tiene un monto de \$27.902.508.828,79, lo cual representa un crecimiento del 20.95%. Ahora bien, en cuanto al rubro “cantidad de trámites realizados en los sistemas de la VUCE de Costa Rica”, para el caso del año 2010 el total de trámites fue de 281.620, mientras que para el año 2020 el total fue de 346.468 trámites, lo cual corresponde a un crecimiento del 23.03%. De esto se puede deducir que ambos

rubros tuvieron un crecimiento considerable y similar durante el periodo de tiempo analizado.

**Gráfico No.3: Evolución de las operaciones de comercio y cantidad de trámites realizados en los Sistemas de la VUCE de Costa Rica
Periodo 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Estadístico de PROCOMER y la VUCE de Costa Rica.

En el gráfico No.3 se ilustra el comportamiento a lo largo del tiempo de los valores indicados en el cuadro No.6. Sobre estos también se analizó que, durante el periodo de estudio se dieron fluctuaciones en ambos rubros, evidenciando crecimiento en algunos años y decrecimiento en otros, no obstante, si es posible determinar un crecimiento en la evolución de los datos al comparar el año 2020 respecto al año 2010.

Si bien el valor de crecimiento no es igual en cada uno de los años, se puede determinar que, para el rubro “Valor en USD del total de operaciones” se dio un crecimiento equivalente a un 2.16% anual y para el rubro “Cantidad de trámites realizados en los sistemas de la VUCE de Costa Rica” un crecimiento de 2.19% anual.

A partir de estos datos, se puede concluir que la demanda de trámites en los sistemas de la VUCE de Costa Rica, está claramente vinculada con el comportamiento de los valores

anuales de las operaciones de comercio exterior, y a su vez ha incidido en que la VUCE de Costa Rica trabaje para mejorar sus procesos mediante el desarrollo de nuevos proyectos como lo es el Sistema VUCE 2.0, de manera que puedan soportar los volúmenes de trámites que como se ha evidencia con los datos anteriores han tenido un aumento significativo en la última década.

2. Impacto generado por la VUCE de Costa Rica

En este apartado el impacto generado por la VUCE de Costa Rica, será abordado desde dos perspectivas: la primera corresponde al análisis del documento “Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación” elaborado para la VUCE de Costa Rica en el año 2019, el cual estudia los beneficios generados desde el enfoque económico (Parra Solís, Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación, 2019); en segunda instancia, se presentarán los resultados de las entrevistas y encuestas realizadas a funcionarios de las instituciones y usuarios de la VUCE de Costa Rica representantes del sector privado, que sirven de insumo para dar a conocer las ventajas y desventajas respecto al uso del sistema VUCE 2.0.

2.1 Análisis del impacto según estudio realizado por la VUCE de Costa Rica

Se ha comentado que la VUCE de Costa Rica ha impactado en la operación de los trámites de comercio exterior desde su implementación. No obstante, es a través del análisis de datos medibles que se puede determinar si efectivamente su función como ente facilitador ha sido positiva. Para estos efectos, se analizó el documento “Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación” realizado por David Parra Solís para la VUCE de Costa Rica en el año 2019.

El estudio mencionado se realizó con el fin de identificar el impacto generado por la plataforma VUCE 2.0 para el sector comercio exterior, tomando como referencia la estimación de los ahorros y beneficios generados a los usuarios con el uso de dicho sistema. El estudio se enfocó en el análisis de los siguientes tipos de trámites: 1- Notas Técnicas de importación y exportación; 2- Registro Único de Exportador; y 3- DUA de Exportación (Parra Solís, Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación, 2019).

Para obtener la estimación de los ahorros y beneficios generados a los usuarios generados para cada uno de los tipos de trámites indicados anteriormente, se realizó una comparación de los costos generados al confeccionar los trámites de forma manual (mediante documentos físicos), respecto a los costos generados al realizar los trámites de forma electrónica en la plataforma VUCE 2.0. Para determinar los costos asociados a cada mecanismo de tramitación se evaluaron los siguientes factores:

- Desplazamiento de ida y regreso a la institución;
- Tiempo del empleado para el llenado documental;
- Tiempo de espera por revisión documental;
- Tiempos de espera por emisión de documentos;
- Tiempo de espera en facturación de montos pagados;
- Autenticación notarial de firmas;
- Papelería; y
- Costo de Courier o entregas rápidas (Parra Solís, Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación, 2019).

Para determinar el costo de cada uno de los factores antes mencionados, se realizó una estimación de las actividades asociadas a cada factor utilizando como referencia entrevistas a diferentes empresas importadoras, exportadoras, operadores logísticos, servicios de mensajería, entre otros. Este trabajo permitió identificar los costos de los trámites de 1- Notas Técnicas de importación y exportación y 2- Registro Único de Exportador, según la forma en que se gestionara, ya sea manual o a través de VUCE 2.0. Posteriormente, a partir de ambos datos se obtuvo la diferencia entre ellos, la cual corresponde a la economía percibida por el usuario al realizar sus trámites de comercio exterior a través de VUCE 2.0 (Parra Solís, Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación, 2019).

Para el caso del trámite 3- DUA de Exportación el ejercicio fue distinto, a través del estudio de los factores mencionados identificaron el costo que representa para una empresa exportadora realizar el proceso del DUA de Exportación a través de VUCE 2.0 y posteriormente para determinar el ahorro recibido por los usuarios se comparó respecto al costo promedio del servicio cotizado para este tipo de trámite por parte de las agencias

aduanales entrevistadas (Parra Solís, Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación, 2019).

De acuerdo con los resultados del estudio, el impacto generado por disminución de costos al realizar los trámites de comercio exterior a través de la implementación de la VUCE 2.0 es altamente significativo, tal como se detalla en el cuadro No.7. Para el caso de las Notas Técnicas de importación y exportación la disminución de costos equivale a un 86% y para el caso del Registro Único de Exportador equivale a un 88% respecto a la utilización de una plataforma u la otra. (Parra Solís, Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación, 2019).

El siguiente cuadro muestra la diferencia de costos al utilizar las diferentes plataformas y los beneficios resultantes al implementar su última versión.

Cuadro No.7: Costos por tipo de trámite y economía resultante para el trámite de Notas Técnicas y Registro de Exportador

Tipo de trámite	Costo promedio de trámite manual	Costo promedio de trámite en VUCE 2.0	Economía resultante promedio al utilizar VUCE 2.0	Porcentaje promedio de economía resultante
1- Notas Técnicas de importación y exportación	₡15,151	₡1,583	₡13,443	86%
2- Registro Único de Exportador	₡13,494	₡1,346	₡12,147	88%

Fuente: Elaboración propia con datos del “Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación”.

Adicional a los servicios mencionados anteriormente, en el caso del DUA de Exportación, el impacto generado por disminución de costos equivale a un 87%, esto dado que el costo promedio para una empresa por realizar el proceso por sus propios medios utilizando VUCE 2.0 es de ₡2781, mientras que en promedio las agencias aduanales realizan este servicio por un costo de ₡22.238,55 (Parra Solís, Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación, 2019).

En resumen, según los resultados del estudio los usuarios al realizar cualquiera de estos tres tipos de trámites en la plataforma VUCE 2.0, podrían tener una reducción en sus costos

que podría oscilar en promedio entre el 86% y 88%. Estos datos demuestran el impacto positivo que una plataforma informática como el sistema VUCE 2.0 genera en los trámites de comercio exterior, los cuales, proyectados a todo el sector ligado al comercio exterior, representan ahorros importantes.

Aunado a lo anterior, siguiendo el objetivo de medir el impacto generado por el sistema VUCE 2.0, en el año 2019 la VUCE de Costa Rica desarrolló una herramienta informática por medio de la cual pueden obtener los datos de los ahorros generados para cada uno de los tipos de trámites que se mencionaron anteriormente. De acuerdo con datos facilitados por la VUCE de Costa Rica, en el cuadro No.8 se detalla el monto de los ahorros generados por el uso del sistema VUCE 2.0 en los años 2019 y 2020.

**Cuadro No.8: Ahorro generado por el sistema VUCE 2.0 por tipo de trámite
Comparación de los años 2019 y 2020**

Tipo de trámite	Año 2019	Año 2020
Notas Técnicas de importación y exportación	₡1362,21	₡1715,79
Registro Único de Exportador	₡32,66	₡24,07
DUA de Exportación	₡117,73	₡118,74

Nota: Cifras en millones de colones.

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

Luego de conocer estos datos sobre el impacto de la VUCE reflejado en términos económicos, se considera importante conocer la perspectiva del usuario respecto a las principales ventajas y desventajas de los servicios que se brindan en la plataforma VUCE 2.0. Por este motivo, en el siguiente apartado se abordará ese tema a partir de los resultados obtenidos de la aplicación de herramientas como entrevistas y encuestas, a usuarios finales de la plataforma VUCE 2.0.

2.2 Análisis del impacto desde la perspectiva de los usuarios finales

El desarrollo de este apartado se basa en los resultados obtenidos de las entrevistas y encuestas realizadas tanto a funcionarios de los entes participantes, así como a usuarios tramitadores de la VUCE Costa Rica.

Como parte del trabajo de campo, en una primera etapa, se realizaron dos entrevistas a funcionarios del SFE y del Ministerio de Salud para obtener el detalle del histórico sobre el

funcionamiento de los procesos del permiso de exportación de productos agrícolas mediante la Nota Técnica 0265 y del permiso de importación de medicamentos mediante la Nota Técnica 0057.

Posteriormente, en una segunda etapa se realizaron tres encuestas: 1- Encuesta denominada “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” dirigida a los usuarios tramitadores del sector privado, con el objetivo de conocer su opinión en cuanto a las condiciones actuales de la plataforma tanto de forma general como respecto a los trámites de la Nota Técnica 0265 y Nota Técnica 0057; 2- encuesta denominada “Estado actual de la Nota Técnica 0265 en la VUCE de Costa Rica” dirigida a los funcionarios autorizadores de la Nota Técnica 0265 para conocer su opinión en cuanto a la operativa de este trámite en la plataforma VUCE 2.0; y 3- encuesta denominada “Estado actual de la Nota Técnica 0057 en la VUCE de Costa Rica” dirigida a los funcionarios autorizadores de la Nota Técnica 0057 específicamente para la categoría de medicamentos, para conocer su opinión en cuanto a la operativa de este trámite en la plataforma VUCE 2.0.

Se seleccionó como caso de estudio, los permisos de exportación de productos agrícolas sujetos a la Nota Técnica 0265, y el permiso de importación de medicamentos mediante la Nota Técnica 0057, ya que como se demuestra en el cuadro No.9 según estadísticas aportadas por la VUCE de Costa Rica, la Nota Técnica 0265 es la que genera el mayor volumen de permisos de exportación, y en el caso de la Nota Técnica 0057, es la que genera mayor volumen de permisos de importación.

Cuadro No.9: Cantidad de Notas Técnicas tramitadas en el año 2020

Número de Nota Técnica	Régimen Importación/ Cantidad de trámites	Número de Nota Técnica	Régimen Exportación/ Cantidad de trámites
NT 0057	75.747	NT 0265	101.034
NT 0050	49.562	NT 0266	17.538
NT 0054	31.459	NT 0080	7.813
NT 0035	15.293	NT 0267	3.119
NT 0044	13.783	NT 0134	2.080
NT 0059	6.715	NT 0269	1.261
NT 0269	4.216	NT 0045	1.220
NT 0038	4.011	NT 0036	969
NT 0058	2.992	NT 0270	797

NT 0275	1.080	NT 0060	538
NT 0053	748	NT 0276	253
NT 0036	694	NT 0068	96
NT 0368	515	NT 0038	76
NT 0062	392	NT 0081	32
NT 0051	356	NT 0052	8
NT 0045	308	NT 0070	3
NT 0060	262	NT 0072	3
NT 0070	94	NT 0039	1
NT 0039	92	NT 0051	1
NT 0068	88		
NT 0052	48		
NT 0071	45		
NT 0072	42		
NT 0081	16		

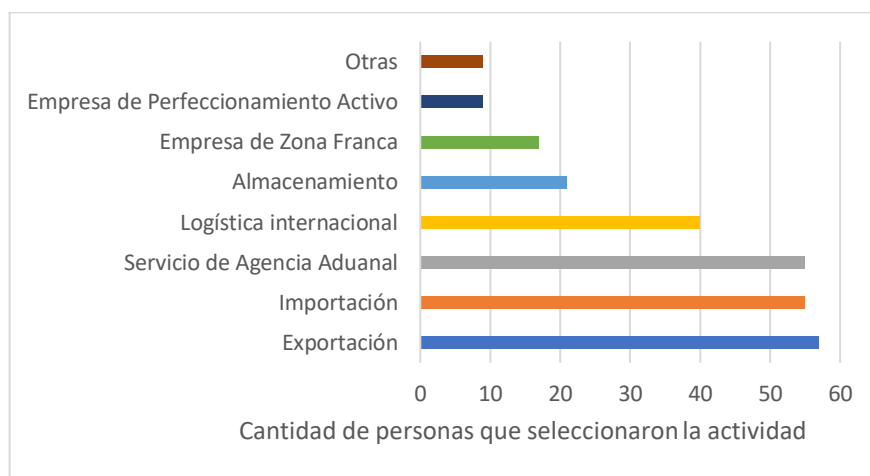
Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

A continuación, se detallarán los aspectos más relevantes identificados como resultado de las entrevistas y las encuestas. En primera instancia se abordarán los aspectos generales de la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” y posteriormente, se presentarán los resultados para los casos de estudio específicos de la Nota Técnica 0265 y la Nota Técnica 0057 los cuales se obtuvieron a partir de las demás encuestas y las entrevistas.

2.2.1 Resultados generales de la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica”

Tal como se indicó en el apartado correspondiente a la metodología de la investigación, la encuesta se envió a personas empresarias o personas que a través de la actividad de la empresa para la cual laboran tuvieran algún tipo de relación con el comercio exterior. Al finalizar la encuesta, se recibieron 99 respuestas de las cuales 94 de los encuestados, indicaron que la actividad de su empresa tiene relación con comercio exterior lo cual representa el 95% de los encuestados. Como se puede ver en el gráfico No.4, las actividades de las empresas se relacionan principalmente con importación, exportación, servicio de agencia aduanal y logística, y en menor cantidad con actividades de Almacenamiento, Empresa de Zona Franca, Empresa de Perfeccionamiento Activo, entre otras.

Gráfico No.4: Principales actividades de comercio exterior realizadas por las empresas o personas encuestados

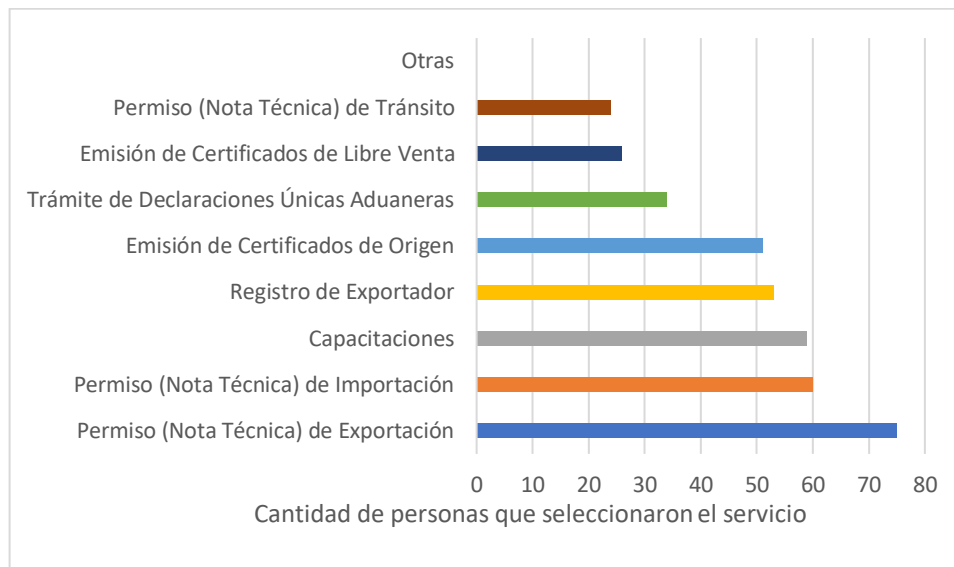


Nota: Las personas encuestadas podían seleccionar más de una de las actividades disponibles en el formulario de la encuesta.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” realizada a los usuarios tramitadores del sector privado.

En cuanto a la relación de los usuarios encuestados con los servicios de la VUCE de Costa Rica, de los 94 encuestados que indicaron que la actividad de su empresa tiene relación con comercio exterior, 93 indicaron tener conocimiento sobre la VUCE lo cual representa un 94% de los encuestados, y como se puede apreciar en el gráfico No.5 indicaron haber utilizado los servicios de Permisos de Exportación, Permisos de Importación, Registro de Exportador y Emisión de Certificados de Origen, entre otros.

Gráfico No.5: Principales servicios de la VUCE de Costa Rica utilizados por las empresas o personas encuestados



Nota: Las personas encuestadas podían seleccionar más de uno de los servicios disponibles en el formulario de la encuesta.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” realizada a los usuarios tramitadores del sector privado.

Adicional a lo ya expuesto, de los 93 encuestados que indicaron tener conocimiento sobre la VUCE y hacer uso de sus servicios, 80 personas indicaron que son usuarios del sistema VUCE 2.0 lo cual representa que un 81% de los encuestados utilizan dicho sistema. Estos datos muestran que las observaciones de los usuarios que contestaron la encuesta son de relevancia, ya que la gran mayoría de las personas están familiarizados con las operaciones de comercio exterior, con la VUCE de Costa Rica y sus servicios y especialmente con la plataforma VUCE 2.0.

A continuación, se mostrarán las principales observaciones de las personas encuestadas específicamente, para los casos de estudio de los tramites de la Nota Técnica 0265 y Nota Técnica 0057, en conjunto con las apreciaciones de los funcionarios de ambas instituciones. Posteriormente, se concluirá con las observaciones generales del sistema VUCE 2.0 por parte de la totalidad de los encuestados.

2.2.2 Caso de estudio: exportación de productos de origen vegetal

En Costa Rica las exportaciones de productos de origen vegetal fresco están reguladas por medio de un permiso no arancelario de exportación, el cual corresponde a la Nota Técnica

0265 y cuyo objetivo es el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios que deben cumplir los productos para ingresar a mercados internacionales. La institución encargada del cumplimiento de esta Nota Técnica es el SFE, este ente forma parte del Ministerio de Agricultura de Costa Rica.

El cuadro No.10 muestra la cantidad de trámites realizados para la Nota Técnica 0265 en los últimos 10 años, los cuales fueron confeccionados en la plataforma SIVUCE 1 hasta el año 2016, y a partir de ese año, fueron migrados en su totalidad a la plataforma VUCE 2.0. Durante este periodo, la Nota Técnica 0265 ha representado el mayor volumen de permisos no arancelarios de la totalidad de Notas Técnicas en Costa Rica.

**Cuadro No.10: Cantidad de trámites de la Nota Técnica 0265
Periodo 2010 – 2020**

Año	Cantidad
2010	97.926
2011	99.442
2012	103.838
2013	108.558
2014	106.093
2015	100.251
2016	131.745
2017	170.054
2018	168.545
2019	173.772
2020	101.034

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER

El creciente aumento en la cantidad de trámites de la Nota Técnica 0265 representados en el cuadro anterior, han sido acompañados de un proceso evolutivo en la forma de confeccionar los permisos de esta Nota Técnica. Para poder describir las modificaciones realizadas a través de los años, se realizó una entrevista a la Sra. Gina Monteverde, quien se desempeña como jefa del Departamento de Certificación Fitosanitaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

De acuerdo con lo descrito por la Sra. Gina Monteverde, los procesos de exportación de los productos agrícolas aplicados por el SFE, no han sufrido cambios significativos en cuanto al control y certificación fitosanitaria. No obstante, la forma en que se confeccionan los trámites ha sido modificada sustancialmente con el pasar de los años (Monteverde

Castro, 2021). A continuación, se destacan algunas de las etapas y cambios más relevantes de la Nota Técnica 0265, a lo largo del tiempo:

A. Proceso físico:

Los registros de exportadores y sus productos autorizados eran controlados en papel. Los certificados fitosanitarios también eran físicos, y los exportadores debían comprar gran cantidad de inventarios de estos formularios, para su respectivo llenado por medio de máquinas de escribir. Posteriormente, los exportadores migraron al uso de computadoras para la impresión de los datos en los certificados fitosanitarios, haciendo uso de impresoras de matriz de punto por medio de plantillas digitalizadas (Monteverde Castro, 2021).

La Sra. Monteverde indica que ambos procesos físicos daban cabida a errores de digitación, lo cual anulaba por completo el certificado físico utilizado y generaba gran cantidad de desperdicios de documentación por errores u omisiones involuntarias (Monteverde Castro, 2021).

B. Proceso Digital:

- **SIVUCE 1:** Primer herramienta digital en donde se migra de procesos físicos a un proceso digital a través de la plataforma de trámites de la VUCE de Costa Rica. Se mantenía el uso de certificados preimpresos, pero mejoraron los procesos de aprobación, impresión y control de los certificados fitosanitarios.
- **VUCE 2.0:** Se suprimió el uso y la venta de certificados preimpresos por derechos electrónicos. Adicionalmente los servicios del SFE, son cobrados automáticamente con base en la información indicada por los tramitadores en la confección de los permisos.

En el año 2018, se implementó la firma digitalizada del funcionario en el certificado fitosanitario, lo cual permitió identificar al autorizador e imprimir la firma correspondiente, la cual a su vez puede consultarse en el sitio web de consulta del SFE por parte de los países importadores.

Por último, se destaca la implementación del proyecto e-Phyto, el cual corresponde a un proceso de certificación fitosanitaria electrónica en la cual los datos de los permisos son transmitidos directamente a un servidor de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (en adelante CIPF). Esto evita la multiplicidad de digitación y posibles modificaciones de información en documentaciones físicas o digitales (Monteverde Castro, 2021).

En esta etapa digital, la Sra. Monteverde destaca la disminución de malas prácticas como falsificación de sellos y firmas presentadas en la etapa física, esto debido a que anteriormente, cualquier particular podía comprar certificados físicos y su uso legítimo era difícil de controlar. Adicionalmente, hizo énfasis en los esfuerzos de Costa Rica dentro del proyecto e-Phyto para ampliar la interoperabilidad con más países, ya que en la actualidad solo se intercambia con Argentina, Chile y Estados Unidos (Monteverde Castro, 2021).

Adicionalmente, para contar con la percepción de los usuarios con respecto al estado actual y al proceso evolutivo de la Nota Técnica 0265, se realizaron encuestas a los funcionarios del SFE encargados de su autorización y a los usuarios tramitadores de esta Nota Técnica en el sistema VUCE 2.0. Los resultados obtenidos son los siguientes:

- **Funcionarios autorizadores SFE:** La encuesta fue aplicada a un total de 13 autorizadores del SFE, correspondientes a las estaciones de control fitosanitario de Peñas Blancas, Paso Canoas, Caldera, Limón y Juan Santamaría.

En el siguiente cuadro, se detallan los resultados de la calificación dada por los encuestados al proceso de la Nota Técnica 0265 desde diferentes perspectivas.

Cuadro No.11: Percepción del trámite de la Nota Técnica 0265 en el sistema VUCE 2.0 por parte de funcionarios autorizadores

Tema	Calificación promedio
Calificación de la evolución de la Nota Técnica 0265 desde los inicios hasta la actualidad	3,55
Calificación de los beneficios al SFE respecto a los cambios realizados a los procesos de exportación de productos agrícolas	3,73
Calificación del beneficio obtenido en la facilitación de trámites de la Nota Técnica 0265 en el VUCE 2.0	4,00

Nota: La escala utilizada corresponde a 1 muy malo y 5 muy bueno.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta “Estado actual de la Nota Técnica 0265 en la VUCE de Costa Rica”.

Con base en los resultados mostrados en el cuadro No.11 y de la mano con los comentarios realizados por los funcionarios en la misma encuesta, a pesar de que la totalidad indica que la plataforma VUCE 2.0 corresponde a una herramienta de facilitación del comercio, son críticos en cuanto al desempeño de esta, manifestando que la plataforma es lenta y que presenta errores informáticos. Por su parte, destacan que los mayores beneficios obtenidos de la plataforma son: 1- Uso de firma digital; 2- Pagos electrónicos; y 3- Aprobaciones automáticas.

Como oportunidades de mejora los autorizadores indican que es importante aumentar la comunicación y transparencia con la agencia líder y mejorar la rapidez y agilidad de la plataforma digital.

- **Usuarios tramitadores:** La encuesta fue aplicada a un total de 99 tramitadores de los cuales, 45 indicaron que, dentro de sus funciones, les corresponde la tramitación de la Nota Técnica 0265 en el sistema VUCE 2.0.

De la misma forma en que se hizo con los usuarios autorizadores, se obtuvo la calificación de los usuarios tramitadores del proceso desde diferentes perspectivas. En el siguiente cuadro se muestran los resultados:

Cuadro No.12: Percepción del trámite de la Nota Técnica 0265 en el sistema VUCE 2.0 por parte de usuarios tramitadores

Tema	Calificación promedio
Calificación de la evolución de la Nota Técnica 0265 desde los inicios hasta la actualidad	4,22
Calificación de los beneficios a las empresas respecto a los cambios realizados a los procesos de exportación de productos agrícolas	4,33
Calificación del beneficio obtenido en la facilitación de trámites de la Nota Técnica 0265 en el VUCE 2.0	4,40

Nota: La escala utilizada corresponde a 1 muy malo y 5 muy bueno.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” realizada a los usuarios tramitadores del sector privado.

Los resultados mostrados en el cuadro No.12, por parte de los usuarios tramitadores, reflejan una mayor aprobación de la plataforma VUCE 2.0 en relación con la de los funcionarios autorizadores. De igual manera, todos los encuestados indican que la plataforma VUCE 2.0 corresponde a una herramienta de facilitación del comercio, y consideran oportuno que la plataforma sea más rápida, ágil y que tenga menor intervención por parte de los funcionarios autorizadores, para migrar a un esquema de aprobación automática.

2.2.3 Caso de estudio: Importación de medicamentos para uso humano

Para este caso de estudio se eligió el proceso de la Nota Técnica 0057 denominado “Autorización de importación de materias primas, formas primarias para medicamentos y cosméticos; medicina, cosméticos y equipos médicos, previamente registrados ante el Ministerio de Salud”. Este es un proceso administrado por el Ministerio de Salud. De acuerdo con datos de PROCOMER, esta nota técnica es uno de los procesos de importación en los que se registra mayor volumen de trámites anualmente. En el cuadro No.13, se muestran los datos de la cantidad de trámites realizados en la última década.

**Cuadro No.13: Cantidad de trámites de la Nota Técnica 0057
Periodo 2010- 2020**

Año	Cantidad
2010	46895
2011	47747
2012	48886
2013	57792
2014	57350
2015	64229
2016	68163
2017	66059
2018	61938
2019	99229
2020	75747

Nota: Datos contemplan el total de trámites de la nota técnica 0057

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER

Ahora bien, dado que la Nota Técnica 0057 regula una amplia gama de productos, es importante mencionar que el presente caso de estudio está enfocado en la categoría “Medicamento para uso humano”. A continuación, se presenta un resumen de la evolución que ha tenido el proceso elegido, mismo que fue elaborado a partir de dos entrevistas realizadas con un usuario autorizador Nidia Morera González, funcionaria del Ministerio de Salud de Costa Rica, y Humberto Torres Espinoza, tramitador de importaciones de productos de interés sanitario.

En los años noventa el trámite se realizaba presentando de forma física en las instalaciones del Ministerio de Salud la factura comercial original de la mercancía a desalmacenar para recibir el visto bueno (Torres Espinoza, 2021).

Posteriormente, se implementó el FAD emitido por la VUCE, el cual era un documento en el que se indicaban los datos de las mercancías, y junto con la factura comercial, se llevaba físicamente para recibir el visto bueno. Asimismo, el proceso de exoneración de los medicamentos era mediante la colocación de dos sellos en el FAD, los cuales eran comprobados visualmente por el funcionario aduanero para aplicar la exoneración (Torres Espinoza, 2021).

Con la entrada en vigor de la Ley No. 7638, se instalaron funcionarios del Ministerio de Salud dentro de la VUCE, por lo que el tramitador ya no debía presentar la documentación en las oficinas de la autoridad sino en las oficinas de VUCE (Morera González, 2020).

En la década de los años 2000, se empezó a utilizar el SIVUCE1, por medio del cual se digitalizó el proceso de llenado, firma del regente farmacéutico, visto bueno de la Autoridad y envío al sistema TICA se realiza de forma electrónica (Torres Espinoza, 2021). Cabe mencionar que, si bien se digitalizó el llenado por medio del sistema el proceso de revisión aun no contaba con ningún tipo de automatización (Morera González, 2020).

En el año 2018, la realización del trámite se traslada del SIVUCE1 al sistema VUCE 2.0, proceso por medio del cual se aplicaron cambios sustanciales como: 1- Inclusión del registro del producto en un módulo para que sea verificado por la autoridad una única vez durante toda la vigencia del registro; 2- Aprobación automática para los medicamentos con registros excepto aquellos con categorías especiales como los psicotrópicos; 3- Disminución del tiempo de revisión de horas a segundos por medio de la aprobación automática; 4- Para aplicar la exoneración no se requieren de sellar el trámite, sino que esto es parte del mensaje informático que viaja al sistema TICA. (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 2021)

Adicionalmente, para contar con la percepción de los usuarios con respecto al estado actual y al proceso evolutivo de la Nota Técnica 0057, se realizaron encuestas a los funcionarios del Ministerio de Salud encargados de su autorización y a los usuarios tramitadores de esta Nota Técnica en el sistema VUCE 2.0. Los resultados obtenidos son los siguientes:

- **Funcionarios autorizadores Ministerio de Salud:** La encuesta fue aplicada a un total de 3 autorizadores. Cabe mencionar que esta nota técnica es autorizada únicamente en oficinas centrales por un total de 5 funcionarios.

En el siguiente cuadro, se detallan los resultados de la calificación dada por los encuestados al proceso de la Nota Técnica 0057 desde diferentes perspectivas.

Cuadro No.14: Percepción del trámite de la Nota Técnica 0057 en el sistema VUCE 2.0 por parte de funcionarios autorizadores

Tema	Calificación promedio
Calificación de la evolución de la Nota Técnica 0057 desde los inicios hasta la actualidad	4,33
Calificación de los beneficios al Ministerio de Salud respecto a los cambios realizados al proceso	4,33
Calificación del beneficio obtenido en la facilitación de trámites de la Nota Técnica 0057 en el VUCE 2.0	4,33

Nota: La escala utilizada corresponde a 1 muy malo y 5 muy bueno.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta Estado actual de la Nota Técnica 0057 en la VUCE de Costa Rica.

Adicional a los datos del cuadro No.14, se obtuvo que el 100% de los autorizadores encuestados menciona que la VUCE corresponde a una herramienta de facilitación de comercio, y justifican su respuesta indicando que permite ejercer el control sin afectar la fluidez del proceso, que integra diversos servicios en un solo punto, y que está concebida para facilitar la gestión a los administrados.

Además, indican que los ajustes realizados con la implementación de la Nota Técnica 0057 en el VUCE 2.0, han sido beneficiosos porque: 1-Permite implementar procesos de valoración de riesgo de la institución, lo cual ayuda con el control sin afectar el tiempo de revisión; y 2- El proceso cumple con las normativas de salud establecidas. Y en cuanto a los alcances del VUCE 2.0, se indica que el elemento que ha aportado mayor beneficio a la institución es la aprobación automática, seguido por el expediente digital.

Finalmente, sobre las posibles oportunidades de mejora los autorizadores del proceso enlistan las siguientes: 1- Implementar un sistema de valoración de riesgo; 2- Interconexión del VUCE 2.0 con el sistema Regístrelo; 3- Facilidad para usar la plataforma en navegadores distintos a Internet Explorer y 4- Mejorar el proceso de firma digital del trámite.

- **Usuarios tramitadores:** La encuesta fue aplicada a un total de 99 tramitadores de los cuales 32 indicaron que dentro de sus funciones les corresponde la tramitación de la Nota Técnica 0057 en el VUCE 2.0

De la misma forma en que se hizo con los usuarios autorizadores, se obtuvo la calificación de los usuarios tramitadores del proceso desde diferentes perspectivas. En el siguiente cuadro se muestran los resultados:

Cuadro No.15: Percepción del trámite de la Nota Técnica 0057 en el sistema VUCE 2.0 por parte de usuarios tramitadores

Tema	Calificación promedio
Calificación de la evolución de la Nota Técnica 0057 desde los inicios hasta la actualidad	4,31
Calificación de los beneficios a las empresas respecto a los cambios realizados al proceso	4,44
Calificación del beneficio obtenido en la facilitación de trámites de la Nota Técnica 0057 en el VUCE 2.0	4,34

Nota: La escala utilizada corresponde a 1 muy malo y 5 muy bueno.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” realizada a los usuarios tramitadores del sector privado.

Adicional a los datos del cuadro No.15, en los resultados de la encuesta se identificaron los motivos por los que consideran que el proceso se ha facilitado: 1- Aprobación automática de los permisos para productos registrados; 2- Control adecuado para los productos que no llevan aprobación automática; 3- Facilidad para la confección del FAD; 4- Agilización considerable del proceso.

En cuanto a oportunidades de mejora que puedan aplicarse al proceso de la Nota Técnica 0057, los encuestados enlistan las siguientes opciones: 1- Brindar una lista con acceso público sobre los requisitos para tramitar este permiso; 2- Mejorar los tiempos de revisión cuando los productos no tienen aprobación automática; 3- Mejorar la búsqueda de los registros incluidos para que sea más sencillo ver la categoría del producto; 4- Facilidad para utilizar el sistema con otros navegadores; 5- Incluir posibilidad de renovar el registro cuando vence en lugar de ingresar uno nuevo.

Finalmente cabe destacar que en la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica”, el 100% de los participantes afirma que la VUCE de Costa Rica y sus servicios actuales corresponden a una herramienta de facilitación del comercio. Adicionalmente al consultar cuales elementos del VUCE 2.0 han aportado mayor beneficio a sus empresas indicaron los siguientes: 1- Aprobación automática (52%); 2- Firma digital (24%); y 3- Pago electrónico (19%).

Capítulo III. Recomendaciones de modelos Ventanilla Única sugeridos por organismos internacionales e implementaciones realizadas por países líderes en la materia

El objetivo de este capítulo consiste en el análisis de las recomendaciones y mejores prácticas en materia de Ventanilla Única expuestas por los organismos internacionales como el CEFACT/ONU y la OMA. Como resultado de este análisis, se identificaron catorce elementos claves para el establecimiento de una Ventanilla Única alineada con las mejores prácticas internacionales. Los catorce elementos identificados son los siguientes:

1. Definición de VUCE
2. Voluntad Política
3. Entorno jurídico propicio
4. Agencia Líder
5. Modelo de VUCE
6. Recomendaciones y estándares internacionales
7. Servicios de la VUCE
8. Procesos sin papel y pagos electrónicos
9. Evaluación del riesgo en la VUCE
10. La VUCE en el contexto regional
11. Interoperabilidad de la VUCE
12. Alianza Público-Privada
13. La Ventanilla Única en el marco de la modernización aduanera y la gestión coordinada de fronteras
14. Gestión de proyecto

En este capítulo se abordará lo indicado por cada organismo respecto a los catorce elementos antes mencionados. Posteriormente, se indicará para cada elemento la forma en que está siendo aplicado en cada uno de los tres países investigados, a saber: 1-México; 2-Colombia; y 3-Singapur. Como se indicó en la justificación de esta investigación,

para la elección de estos países, se tomó como referencia el estudio sobre “Economía Global y Facilitación de Comercio²” publicado por la OCDE en el año 2018.

Por último, cabe destacar que los detalles sobre el cumplimiento de los catorce elementos en la VUCE de Costa Rica se abordarán en el Capítulo IV de esta investigación. Adicionalmente, en ese mismo capítulo se contrastarán las condiciones de la VUCE de Costa Rica respecto a las condiciones de la VUCE de los demás países investigados, para identificar las mejores prácticas que podrían ser aplicadas como oportunidades de mejora.

1. Elementos claves para el establecimiento de una Ventanilla Única alineada con las recomendaciones de OMA y CEFACT/ONU

1.1 Definición de VUCE

Tal como se detalló en el marco teórico de esta investigación, en la Recomendación No. 33 del año 2020 el CEFACT/ONU, define la de Ventanilla Única de la siguiente forma:

“Ventanilla Única se define como un servicio que promueve la facilitación del comercio permitiéndole a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos estandarizados en un solo punto de entrada, a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Los datos de cada elemento sólo deben ser enviados de manera electrónica una única vez” (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

De los entes internacionales sujetos de esta investigación el CEFACT/ONU, es el primer organismo que emite una definición concreta sobre la Ventanilla Única. Además, en esta versión del año 2020, la Recomendación No.33 establece este mecanismo como una herramienta que promueve la facilitación del comercio. Aunado a lo anterior, la Recomendación destaca los siguientes elementos a considerar:

² El documento se puede consultar en el siguiente enlace: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/trade-facilitation-and-the-global-economy_9789264277571-en#page63

- Las partes que participan en el comercio internacional y el transporte podrán presentar la información estandarizada y documentos en un solo punto de entrada a fin de satisfacer todos los requisitos normativos, relacionados con la importación, la exportación y el tránsito;
- Compartir toda la información relativa a las transacciones del comercio internacional a través de un único punto entrada, sobre la base de un marco jurídico que proporcione confidencialidad y seguridad en el intercambio de información;
- Uso de estándares internacionales de información;
- Establecer la Ventanilla Única a nivel nacional a través de un esfuerzo colaborativo con todas las autoridades gubernamentales relevantes y comunidad comercial; y
- Posterior a la implementación de la Ventanilla Única, trabajar en el mantenimiento y la pertinencia de las facilidades de este esquema midiéndose con los indicadores de desempeño establecidos (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

La OMA por su parte al abordar la definición de VUCE, en primera instancia explica cómo surge el concepto de Ventanilla Única como tal, dado que afirma que este concepto, previo a ser utilizado en el área del comercio internacional, se utilizó en varias áreas gubernamentales con el objetivo de ofrecer una gama de servicios públicos a los ciudadanos en un solo lugar; y posteriormente explica cómo se introduce el concepto en el área del comercio internacional.

Tomando en cuenta lo indicado anteriormente, la OMA define el concepto de Ventanilla Única, de la siguiente manera:

“La Ventanilla Única es una filosofía de gobernanza en virtud de la cual las estructuras tradicionales de gobierno se transforman en nuevos mecanismos que responden mejor a las necesidades de los ciudadanos y las empresas. Con el enfoque de “Ventanilla Única”, los ciudadanos y las empresas acceden a servicios gubernamentales a través de un solo punto

de contacto con el gobierno. Las complejas modalidades de prestación de servicios en las que intervienen varias dependencias estatales resultan un todo transparente para los usuarios de esos servicios, lo que redundará en mayor eficiencia y menores costos de transacción de los aspectos regulatorios” (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

La implementación del concepto en las instituciones públicas implicó que se reorganizaran sus estructuras internas para poder ofrecer sus servicios a través de un solo punto, ya sea de forma electrónica mediante portales o sitios web, o bien, de forma presencial mediante kioscos o centros de servicios ciudadanos.

Retornando al área del comercio internacional, según la OMA, expertos en la materia afirman que la introducción y la aplicación del concepto de Ventanilla Única en el comercio internacional es apropiado para gestionar los complejos procedimientos que regulan el movimiento de personas, mercancías y medios de transporte a través de las fronteras, basados en aspectos como: la baja eficiencia de los procedimientos regulatorios en frontera, la cantidad de pasos y documentos, la baja coordinación interinstitucional y los altos costos para el sector productivo (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Dado lo anterior, en el ámbito de la OMA se estableció el término “Entorno de Ventanilla Única”, de la siguiente manera:

“Un entorno de Ventanilla Única es una herramienta inteligente relacionada con las fronteras que permite a los operadores que participan en el comercio y el transporte presentar información estandarizada, fundamentalmente en formato electrónico, a través de un punto de entrada único para cumplir todos los requisitos oficiales relativos a la importación, la exportación y el tránsito de mercancías” (Organización Mundial de Aduanas, 2017, pág. 20).

Esta definición propuesta por la OMA, en gran medida se encuentra alineada con la definición establecida por el CEFAC/ONU en la Recomendación No. 33 y la OMC en el AFC. No obstante, sobresale la calificación de “herramienta inteligente” que la OMA incorpora en la definición. A continuación, se detallan los elementos por los cuales la OMA considera que la Ventanilla Única es una herramienta inteligente:

- La Ventanilla Única no solamente debe ser un punto que centralice la información a través de un portal web, sino que debe ser un vehículo que permita ofrecer a los usuarios servicios compartidos;
- Los servicios compartidos que debe ofrecer la Ventanilla Única deben incluir: cálculos de impuestos y tarifas correspondientes a las entidades presentes en la frontera, control de riesgo coordinado, controles operativos compartidos y coordinación de los flujos de los procesos interinstitucionales, entre otros;
- La Ventanilla Única debe proveer al operador comercial, las herramientas para tener una visión completa de la transacción comercial; y
- La Ventanilla Única debe proveer la posibilidad de enviar la información de la operación comercial a las entidades gubernamentales mediante una sola declaración o entrada de datos (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

El último elemento mencionado en el apartado anterior respecto a “una sola declaración o entrada de datos”, está basado en varios principios que se relacionan con la característica de la inteligencia de la Ventanilla Única, los cuales se detallan a continuación:

- **Presentación incremental de los datos:** los diferentes actores podrán enviar la información a las entidades gubernamentales en diferentes momentos de la transacción comercial. La Ventanilla Única solamente deberá solicitar la información requerida para avanzar en las diferentes etapas del proceso, se deberá eliminar la solicitud de información que ya había sido enviada previamente y todos los nuevos envíos de información deberán ser asociados a la declaración o transmisión inicial.
- **Declaraciones Armonizadas:** bajo el esquema de Ventanilla Única se deberá crear una declaración armonizada integrada por un único set de datos que contenga los requerimientos de todas las entidades gubernamentales, de forma tal que no se obligue al usuario a declarar la misma información a las diferentes entidades.

- **Compartir la información entre las entidades gubernamentales:** complementario a las declaraciones armonizadas, se debe facilitar el flujo de información entre las entidades, lo cual deberá facilitar la aplicación de los controles ya sea en forma conjunta o separada.
- **Respuestas unificadas de las instituciones gubernamentales:** las instituciones gubernamentales podrán emitir sus respuestas de forma individual, pero la Ventanilla Única debe proveer la respuesta al usuario de forma unificada (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

En lo expuesto previamente, se ha presentado la forma en que los organismos internacionales, definen el concepto de la VUCE para lo cual cada uno utilizó su propio enfoque para presentar su definición tomando en cuenta diferentes aspectos. No obstante, como parte de esta investigación, se plantean los siguientes elementos como los más relevantes a considerar dentro de la definición de la VUCE:

- Existencia de un solo punto de entrada para presentar la información referente a la operación de comercio exterior;
- Uso de plataforma de servicios en línea;
- Uso de información y documentos estandarizados;
- Uso de declaración única (que contenga un solo set de datos);
- La información ingresada se debe compartir entre todas las instituciones correspondientes y las respuestas de los trámites deben presentarse a los usuarios de forma unificada;
- Se deben considerar todas las instituciones participantes en el control fronterizo incluido la aduana; y
- Debe estar disponible para las operaciones de importación, exportación y tránsito.

A partir de lo anterior, se realizó un análisis de las características de la VUCE de Colombia, México y Singapur tomando como referencia los elementos de la definición de VUCE propuesta por OMA y CEFACT/ONU, las cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro No.16: Aplicación de los elementos de la definición de VUCE propuesta por OMA y CEFACT/ONU, en la VUCE de Colombia, México y Singapur

Elementos de la definición de VUCE	VUCE Colombia	VUCE México	VUCE Singapur
Existencia de un solo punto de entrada	No. La VUCE está compuesta por distintos módulos a los cuales se debe ingresar individualmente para realizar los trámites de las regulaciones no arancelarias. Adicionalmente los trámites aduaneros se realizan ante los sistemas informáticos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).	No. La VUCE permite realizar los trámites de regulaciones no arancelarias, pero los trámites aduaneros se realizan ante el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).	Si. La VUCE permite realizar una declaración única que abarca todas las regulaciones requeridas (arancelarias y no arancelarias) relacionadas con el comercio internacional, por medio del sistema TradeNet.
Uso de plataforma de servicios en línea	Si, ingresando al sitio: www.vuce.gov.co	Si, ingresando al sitio https://www.ventanillaunica.gob.mx	Si, ingresando al sitio www.tradenet.gov.sg
Uso de información y documentos estandarizados	Si. Se creó el Formulario Único de Comercio Exterior (FUCE) para los diferentes trámites existentes.	Si. Se unificaron los datos que se solicitan para los diferentes trámites permitiendo que se soliciten más o menos datos dependiendo de la necesidad del trámite. De igual forma se estandarizaron los documentos solicitados en la plataforma.	Si. Mediante la declaración única utilizando un URN (Unique Reference Number, URN por sus siglas en inglés) con información estandarizada para el cumplimiento de todos los requerimientos regulatorios.
Uso de declaración única (que contengan un solo set de datos)	No. Dado que los trámites para regulaciones arancelarias y no arancelarias se realizan en diferentes módulos o sistemas.	No. Dado que los trámites para regulación no arancelarias se realizan en la VUCE y para las regulaciones arancelarias en el sistema aduanero SAAI.	Si. Mediante la declaración única utilizando el modelo de datos EDIFACT/ONU.
Información ingresada se comparte entre todas las instituciones	Si. Se comparte la información entre las entidades que están integradas en los módulos de	Si. Los trámites en la VUCE de México se realizan en declaraciones independientes pero la información se comparte al sistema aduanero SAAI.	Si. Utilizando interconectividad entre todas las agencias de control, a través de TradeNet.

	importación y exportación.		
Las respuestas de los trámites deben presentarse a los usuarios de forma unificada	Si. Para el caso de los trámites incluidos en los módulos de importación y exportación.	Si. A través de la VUCE se reciben las respuestas de las instituciones para los trámites de regulaciones no arancelarias.	Si. Mediante la declaración única el usuario recibe las respuestas de todas las agencias involucradas en el trámite.
Participación de todas las instituciones que ejercen control fronterizo, incluido la aduana	No. En Colombia 21 entidades ejercen algún tipo de control sobre operaciones de comercio exterior. La aduana participa exclusivamente en el Sistema Integrado de Inspección Simultánea (en adelante SIIS), dado que la integración de datos para el proceso aduanero no está contemplada dentro de la VUCE.	No. En México 10 entidades ejercen algún tipo de control sobre operaciones de comercio exterior. La aduana participa en los servicios de importación temporal de contenedores, gafetes de transportistas y agentes aduanales, comprobante de valor electrónico y consultas de pedimentos, pero la integración de datos para el proceso aduanero no está contemplada dentro de la VUCE.	Si. En Singapur 35 entidades ejercen algún tipo de control sobre operaciones de comercio exterior, incluida la aduana para la totalidad de los trámites regulatorios.
Debe estar disponible para las operaciones de importación, exportación y tránsito	No, está disponible sólo para los regímenes de importación y exportación.	Si, está habilitado para los tres regímenes aduaneros.	Si, se encuentra disponible para los tres regímenes aduaneros.

Fuente: Elaboración propia con datos del documento “Consultas VUCE Colombia” del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, del sitio web de la VUCE México y del sitio web de la Aduana de Singapur.

1.2 Voluntad Política

La voluntad política es un factor que puede marcar la diferencia en el desarrollo de un proyecto de implementación de una VUCE. De acuerdo con el CEFAC/ONU, lograr la existencia de una sólida voluntad política tanto de los actores públicos como del sector empresarial es primordial para alcanzar el éxito en el establecimiento de la VUCE. De acuerdo con la fuente, elementos como la transparencia, la visibilidad de los beneficios y obstáculos del proyecto son requeridos para alcanzar esta voluntad política, misma que a su vez influirá en la disponibilidad de recursos para el potencial establecimiento de la VUCE (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFAC/ONU), 2020).

La OMA por su parte, expone que la disposición oficial de un gobierno para implementar una Ventanilla Única surgirá en primera instancia como una decisión política. Esta decisión del gobierno será seguida por los preparativos para establecer el proyecto que dé lugar a la creación de la VUCE en una nación. Asimismo, la OMA explica que es posible que exista una brecha de tiempo significativa entre las etapas mencionadas (la decisión política y la creación de la VUCE), por lo que los países pueden tomar ventaja de este espacio para obtener el apoyo de todas las partes interesadas en el proyecto, y de esta forma asegurar que no se pierda el impulso o enfoque de este (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Para la OMA los países deben prestar especial atención en que no se pierda el enfoque del proyecto durante este proceso político, y menciona que una forma de mitigar que esto suceda es mediante la creación de condiciones que permitan dar sostenibilidad al proyecto, como el establecimiento de estructuras políticas, gobernanza del proyecto y el compromiso de las partes interesadas (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Así también, dentro de este eje político, la OMA refuerza que las autoridades aduaneras deben de tratar los proyectos de Ventanilla Única con alta prioridad, comprendiendo por qué y cómo se puede incluir el proyecto en la agenda de gobierno, y con ello hacer frente a las crecientes demandas de las partes interesadas del sector público y privado sobre la facilitación del comercio (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Finalmente, la OMA hace mención al término “Falta de voluntad política”, para describir que en ocasiones el concepto en realidad está representado por una incapacidad de los actores y ejecutores políticos de “ensuciarse las manos”, para resolver situaciones de responsabilidad, realizar procesos de rendición de cuentas y ejecutar acciones para lograr que todos los entes gubernamentales se involucren de manera efectiva en sus roles asignados como parte del proyecto (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Con base en el análisis de los 3 países sujetos de la investigación, el resultado es similar, siendo así que la mentalidad consiste en el apoyo de los servicios a través de la VUCE nacional para la mejora de la facilitación comercial, y su evolución hacia la aplicación de documentación electrónica y creciente interoperabilidad.

En el caso de Singapur debido a una recesión económica en 1985, se conformó un Comité Económico de alto nivel el cual definió como principal estrategia de crecimiento comercial incentivar el comercio exterior del país, de la mano con el apoyo de tecnologías informáticas para aumentar la competitividad. Esto significó la creación de la VUCE en 1989, por medio de tramitología en el sistema TradeNet convirtiéndose así en la primer Ventanilla Única Electrónica en el mundo. La digitalización se convirtió en una de las principales estrategias de crecimiento económico y se mantiene como un pilar fundamental a la fecha gracias a un fuerte apoyo gubernamental. Mas de 30 años después y hasta la actualidad, y gracias a constantes mejoras TradeNet, sigue siendo el facilitador clave para el comercio exterior en Singapur, esto a través de las 35 instituciones que componen la VUCE de este país, las cuales buscan alinear esfuerzos en términos de facilitación comercial (CrimsonLogic, 2017).

Para el caso de la VUCE Colombia, según datos del MINCIT este proyecto fue ejecutado en desarrollo de la política de Facilitación y Racionalización de trámites de este país, y contó con el apoyo de instituciones como la Vicepresidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y 17 entidades vinculadas al proceso de comercio exterior (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2007). De acuerdo con la investigación realizada, en el presente año 2021 sobre la VUCE Colombia, estos pilares con los que nació el proyecto se han fortalecido de manera que son más las entidades participantes y su administración desde el MICIT se mantiene sólida desde su inicio hasta la actualidad.

Por su parte en México, dado el aumento del comercio experimentado posterior a 1990 y los avances de las tecnologías de la información y la comunicación y su aplicación en la práctica del comercio, el gobierno planteó un proceso de modernización de los procedimientos y las políticas comerciales para ajustarse al orden normativo mundial. Esto implicó la modernización de los sistemas asociados a las operaciones aduaneras, y en el año 2011 se dio la implementación de la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior que contó con la participación de 10 entidades gubernamentales (Gómez Yáñez & Santillán Vega, 2016).

En México la implementación de la VUCE no tuvo el resultado esperado, y en el año 2013, el gobierno implementó la Estrategia Digital Nacional como parte del Plan Nacional de Desarrollo, con esta estrategia el gobierno planteó el objetivo de brindar servicios mediante

plataformas electrónicas a los ciudadanos promoviendo la integración entre las dependencias del estado. Esto sirvió como base para impulsar las mejoras a la VUCE, y en el año 2018, se implementó la segunda versión del proyecto. La Estrategia Digital Nacional ha servido como el apoyo gubernamental para impulsar el desarrollo de la VUCE en México (Gómez Yáñez & Santillán Vega, 2016).

1.3 Entorno jurídico propicio

Establecer el entorno jurídico es de vital importancia para la implementación de la VUCE. El CEFAC/ONU menciona tal aspecto como un requisito previo para poner en marcha un proyecto de esta índole.

Específicamente el CEFAC/ONU, cita en la Recomendación No.35 que la legislación y posibles restricciones legales se deben identificar y analizar posteriormente cuando se encuentra en proceso el establecimiento de una VUCE. Esto dado que por la naturaleza de este esquema es posible que se requieran ajustes en la legislación existente, principalmente para cubrir áreas como el envío e intercambio electrónico de datos, el uso de sistemas de firma digital, el intercambio de información entre las autoridades y los entes participantes de la Ventanilla Única, así como el sustento legal para otorgar autoridad y delegar acciones al ente que fungirá como agencia líder (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electronicas (CEFACT/ONU), 2013).

El ámbito legal es un aspecto clave e imprescindible para el establecimiento de una VUCE, de ahí que este tema es ampliado por el CEFAC/ONU mediante la Recomendación No.35 denominada “Establecimiento de un marco jurídico para una Ventanilla Única de Comercio Exterior”. En este documento, este organismo expone que el marco jurídico de una VUCE corresponde a *“un grupo de medidas que deben de ser utilizadas para abordar situaciones legales relacionadas con el intercambio nacional y transfronterizo de los datos del comercio requeridos para las operaciones de la Ventanilla Única”* (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electronicas (CEFACT/ONU), 2013, pág. 2). La definición guarda estrecha relación con lo expuesto en la Recomendación No.33 en el sentido de cómo se debe preparar en términos legales una nación para poder implementar una Ventanilla Única.

Adicionalmente, en la Recomendación No.35 el CEFACT/ONU, emite cuatro puntos que son la esencia del documento aplicable al modelo de VUCE expuesto previamente. A continuación, el listado de las acciones recomendadas:

- Llevar a cabo un estudio que incluya una comparativa entre el comercio electrónico y un análisis de las brechas existentes en esta área, para determinar un conjunto apropiado de medidas que pueden ser necesarias para abordar temas legales relacionadas con el intercambio de datos comerciales nacionales y transfronterizos necesarios para las operaciones de la VUCE (Entendido como el marco jurídico de la VUCE previamente definido).
- Utilizar el listado y guías del CEFACT/ONU, en esta materia para asegurarse que las situaciones más frecuentes relacionadas con el intercambio nacional y transfronterizo de datos comerciales sean incluidas dentro del marco legal.
- Modificar la legislación, reglamentos, decretos y otros existentes, si es necesario, para abordar los problemas y lagunas legales identificadas.
- Utilizar estándares internacionales, instrumentos legales internacionales, instrumentos blandos, cuando sea posible, durante todo el proceso de creación de un ambiente legalmente propicio para una VUCE (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electronicas (CEFACT/ONU), 2013).

Aunado a lo anterior, en el documento Recomendación No.35, se encontraron otros aspectos que según el CEFACT/ONU se presentan frecuentemente en el ámbito legal al momento de establecer una VUCE, por lo que es importante tomarlos en consideración. Los aspectos adicionales identificados son los siguientes: acuerdos formales sobre la organización y estructura de la VUCE, protección de datos, regulaciones sobre el envío e intercambio de datos entre entes gubernamentales participantes de la VUCE, establecimiento de mecanismos legales para la identificación, autenticación y autorización de los usuarios finales, disposiciones sobre arbitraje y resolución de conflictos, validez y archivo de los documentos electrónicos, entre otros (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electronicas (CEFACT/ONU), 2013).

Ahora bien, siempre dentro del ámbito legal, la OMA basándose en las experiencias de los países en materia de VUCE, agrega que los sistemas automatizados que usualmente están comprendidos dentro del alcance de la VUCE, tales como portales web, canales de acceso

a información, interfaces técnicas, entre otros, también deben incluirse dentro de ese alcance legal, de manera que su uso y desarrollo esté legalmente respaldado (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Básicamente, lo que la OMA expone es que es usual que los entes que intervienen en el comercio transfronterizo cuenten con su propio marco legal incluyendo los sistemas informáticos que utilizan para su operativa. Sin embargo, dado que el establecimiento de una VUCE usualmente comprende el intercambio de datos de varios entes mediante un único punto de entrada y salida, los países deben procurar que la operación de este sistema este comprendido dentro del marco legal establecido, o bien, considerarlo como parte de los cambios que requiera la legislación actual (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Así también la OMA, expone otras situaciones legales derivadas de los procesos de la VUCE y que se deben tomar en consideración como parte del ámbito legal del proyecto. Por ejemplo, se hace referencia a la emisión de permisos de índole no arancelaria, los cuales la OMA clasifica como licencias, permisos, certificados y otros documentos (en adelante LPCO), para los que se debe contemplar el reconocimiento de certificados y licencias emitidos en otro país, y la delegación de autoridad para la verificación regulatoria de los mismos.

Adicionalmente, la OMA agrega que en el Convenio de Kyoto, se menciona que las declaraciones de carga se pueden presentar por un medio único, por ejemplo, mediante una interacción con la Ventanilla Única. Y este tipo de interacciones usualmente requiere de una respuesta a las declaraciones presentadas por parte de los entes reguladores del comercio transfronterizo, por lo que dichas acciones deben estar habilitadas mediante la legislación que respalda la operación de la Ventanilla Única (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Finalmente, la OMA, al igual que el CEFAC/ONU insta a los países a hacer uso de los instrumentos internacionales, como convenios o convenciones en los que se profundiza en los aspectos legales mencionados.

En cuanto al estudio de los países seleccionados para la investigación, a continuación, se presenta un cuadro con la legislación que da lugar al establecimiento de la VUCE en cada

uno de estos, así como las principales atribuciones otorgadas por medio de estas para ponerse en práctica a través de este esquema.

Cuadro No.17: Marco jurídico de la VUCE de Colombia, México y Singapur

Marco Jurídico	VUCE Colombia	VUCE México	VUCE Singapur
<p>Legislación sobre el establecimiento de la VUCE</p>	<p>Decreto 4149 del 2004 por el cual se racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior y se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior.</p>	<p>- Ley de Comercio Exterior, 27 de julio de 1993 - Ley Aduanera, 15 de diciembre de 1995 - Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior, 14 de enero del 2011</p>	<p>- Declaración Ministerial del Ministerio de Industria y Comercio por parte de Lee Hsien Loong, diciembre de 1986 - Creación de "TradeNet Steering Committee" para administración de la Ventanilla Única - Creación del Electronic Transactions ACT (ETA), en julio de 1998</p>
<p>Atribuciones otorgadas a la VUCE mediante la legislación</p>	<p>Como parte del mandato para la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, en el Artículo 1 del Decreto 4149, se establece que la misma será soportada por medio electrónicos, de manera que las autoridades reguladoras puedan compartir la información pertinente y los usuarios puedan realizar las siguientes actividades:</p> <p>a) Tramitar las autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos que exigen las diferentes entidades competentes para la realización de las operaciones específicas de exportación e importación, y b) Consultar información relacionada con los procedimientos previos a la importación y</p>	<p>Por medio del Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior se establece las siguientes atribuciones a la VUCE:</p> <p>Artículo Primero: Se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior con el objeto de permitir a los agentes de comercio exterior realizar, a través de un solo punto de entrada electrónico, todos los trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías.</p> <p>Artículo cuarto: Las actividades que podrán realizarse a través de la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior son las siguientes: I. Llevar a cabo cualquier trámite relacionado con importaciones,</p>	<p>Por medio del comité de creación de la Plataforma TradeNet el gobierno de Singapur pretendía las siguientes acciones en la VUCE. Con esto se pretendía abordar las debilidades económicas de Singapur y desarrollar nuevas estrategias para aumentar la competitividad económica por medio de herramientas informáticas en coordinación con las Aduana, Autoridad Portuaria y la Autoridad de Aviación Civil de Singapur.</p> <p>La creación del ETA, brindó un fundamento legal a las transacciones electrónicas por medio de las siguientes acciones:</p>

	<p>exportación. Las entidades administrativas que intervienen en las operaciones de comercio exterior deberán implementar los mecanismos electrónicos que permitan suministrar, recibir, consultar y compartir la información pertinente en la Ventanilla Única de Comercio Exterior, en red y en línea. Cita Artículo 1 del Decreto 4149</p>	<p>exportaciones y tránsito de mercancías de comercio exterior, incluyendo las regulaciones y restricciones no arancelarias que, conforme a la legislación aplicable, sea exigido por las autoridades competentes en materia de comercio exterior;</p> <p>II. Consultar información sobre los procedimientos para la importación, exportación y tránsito de mercancías de comercio exterior, incluyendo las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como las notificaciones que se deriven de dichos trámites, y</p> <p>III. Efectuar pagos electrónicos de las contribuciones y los aprovechamientos que procedan, causados por la realización de trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías de comercio exterior, así como de las regulaciones y restricciones no arancelarias.</p>	<p>Parte I. Artículo 3</p> <p>a) Facilitar Comunicaciones electrónicas</p> <p>b) facilitar comercio electrónico, eliminando barreras de comercio electrónico y requerimiento de firmas para un comercio electrónico seguro</p> <p>c) Facilitar el llenado de documento electrónicos de agencia gubernamentales</p> <p>d) Disminuir falsificación documental</p> <p>e) establecimiento de reglamentos, regulaciones y estándares de medios digitales.</p> <p>f) promover confianza pública en la integridad de los documentos electrónicos</p> <p>g) Aplicar el modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL por sus siglas en inglés) para la seguridad y uso de las transacciones electrónica.</p>
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos del “Decreto 4149” del Gobierno de Colombia, “Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior” del Gobierno de México y el acta “Electronic Transactions Act” del Singapore Statutes Online (SSO) de la División Legal de Singapur.

Tal como se menciona en el cuadro anterior, en el caso de Singapur, se evidencia como su legislación ETA abarca la normativa correspondiente a las transacciones electrónicas en el marco del comercio internacional, por medio de la aplicación del modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (UNCITRAL) como un modelo de mejores prácticas de legislación internacional. Por su parte, México y Colombia contemplan el marco jurídico sobre transacciones electrónicas en las legislaciones internas de los distintos entes participantes dentro de la VUCE.

1.4 Agencia Líder

De acuerdo con el CEFACT/ONU, la agencia líder debe ser una organización sólida que debe contar con autoridad jurídica, apoyo político, los recursos financieros y humanos, y buenas relaciones con las organizaciones gubernamentales pertinentes (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Si bien, tal como se propone en la misma Recomendación No.33, los organismos más adecuados para ejercer este liderazgo podrían ser la administración de aduanas o la administración portuaria debido a la información y documentación que reciben y por el rol que desempeñan en la frontera. Cabe mencionar que la agencia líder no necesariamente debe ser una entidad pública, por lo que también es viable que esta agencia sea una entidad privada como las cámaras de comercio o bien una organización semipública, siempre y cuando cuente con el marco normativo que lo respalde (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

No obstante, según la OMA, dado la experiencia que posee la autoridad aduanera en los temas relacionados a la gestión de las regulaciones y los controles en la frontera, en muchos países como parte de la modernización de su administración aduanera, han optado por que la aduana lleve el liderazgo de la Ventanilla Única, y en aquellos países donde no se ha gestionado de la misma forma, la aduana es la principal entidad que se relaciona con la Ventanilla Única dado su rol predominante sobre la totalidad de los procesos en la gestión fronteriza (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

La OMA también se refiere a la agencia líder como la entidad que conducirá el proyecto, y que además debe tener una posición neutral respecto a los demás entes reguladores del comercio transfronterizo que forman parte de la VUCE. Aunado a esto, se plantea que esta agencia puede tener un rol de operador o de orquestador de la VUCE. Para definir este rol la OMA, plantea la realización de las siguientes descripciones:

- Si el rol principal de la agencia líder es definir, administrar y aplicar las especificaciones de las interfaces, los datos estándares, los estándares de servicio y procesos de negocio, se está frente a una agencia líder más “orquestadora” que “operadora”.
- Si existe un alto nivel de concentración de los sistemas informáticos, la agencia líder puede tener un papel más de “operador” y se le solicitará soporte de los sistemas informáticos de otros entes involucrados (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

En resumen, el grado en que la agencia líder opere los sistemas de información es determinante para definir su rol como operador u orquestador. Según la OMA el tipo de rol de la agencia líder tiene un impacto directo en el tipo de entidad jurídica que le sea otorgado. Al respecto, esta entidad puede tomar algunas de estas formas: 1- Un departamento gubernamental con poderes y responsabilidades específicos establecido en la ley y/o reglamentos; 2- Una entidad autónoma creada mediante un acto legislativo; 3- Un organismo establecido por el derecho de sociedades ya sea público o privado; 4- Cualquier otra asociación voluntaria de entidades cubiertas por la legislación nacional; y 5- Figura de “Joint Venture” o colaboración empresarial con entidades comerciales. (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Para los tres países investigados se cuentan con distintas agencias líderes para la administración respectiva de sus VUCE nacionales:

Cuadro No.18: Agencia líder de la VUCE de Colombia, México y Singapur

Aspecto	VUCE Colombia	VUCE México	VUCE Singapur
Agencia Líder	El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) de Colombia es el ente encargado de administrar la VUCE de este país. El MINCIT tiene como parte de su objetivo primordial liderar políticas generales en materia del comercio nacional e internacional y el turismo; así como y ejecutar las políticas, planes generales, programas y	De acuerdo con el artículo décimo segundo del Decreto de creación de la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior la administración de la VUCE le corresponde al Sistema de Administración Tributaria (en adelante SAT). El SAT es un órgano	En sus inicios la agencia líder de Singapur fue la Singapore Trade Development Board (STDB), la cual fungía como la institución responsable de la facilitación comercial de dicha nación, en el año 2002 esta institución fue reestructurada para conformar el International Enterprise Singapore (IE Singapore), modificando

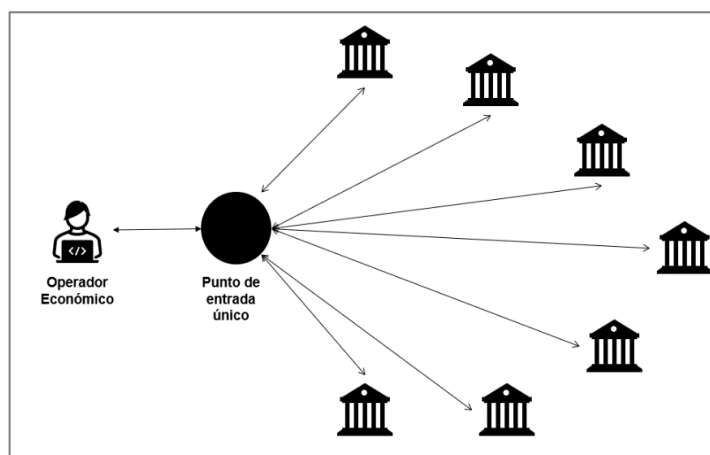
	proyectos de comercio exterior. Dentro de la estructura organizacional del MINCIT, la administración de la Ventanilla Única se desempeña desde la Dirección de Comercio Exterior, propiamente bajo la Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones.	desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y crédito público, y tiene a cargo velar por el cumplimiento de las regulaciones tributarias y aduaneras de México.	su objetivo primordial para el desarrollo empresarial en el extranjero y fortalecer el rol de Singapur como un Hub de comercio internacional y de iniciativas comerciales.
Rol de la Agencia Líder	Orquestadora	Orquestadora	Orquestadora

Fuente: Elaboración propia con datos del “Decreto 4149” del Gobierno de Colombia, “Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior” del Gobierno de México y el documento “Hacia un entorno de Ventanilla Única de Comercio: TradeNet de Singapur” de Crimson Logic de Singapur.

1.5 Modelo de VUCE

Si bien no existe una obligatoriedad para que los países que implementen una VUCE adopten un modelo específico, esto dado las condiciones internas de cada país, el CEFAC/ONU plantea un modelo en el cual los operadores económicos pueden realizar el envío de todas las declaraciones o información relevante una única vez y utilizando un mismo formato de datos, todo esto a través de un único punto de entrada a las diversas autoridades para su respectiva aprobación; este único punto de entrada está representado por la VUCE (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Ilustración No.1: Modelo de VUCE de CEFAC/ONU



Fuente: Elaboración propia con datos de la Recomendación No. 33 del CEFACT/ONU

El flujo de la información mediante el cual se puede aplicar el modelo se puede realizar mediante las siguientes formas:

- A través de un sistema integrado donde los datos son procesados a través de un único punto de ingreso;
- A través de un sistema con interfaz descentralizada donde los datos son enviados por medio de un único punto de ingreso hacia cada entidad gubernamental para su procesamiento; y
- Mediante una combinación de los dos mecanismos indicados en los puntos anteriores, donde algunos entes gubernamentales pueden usar el único punto de ingreso para procesar los datos y otros entes pueden procesar los datos en su propio sistema (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Con base en lo anterior y en el análisis realizado de los tres países objeto de estudio, Singapur es la única nación que se ajusta con el modelo de VUCE expuesto por el CEFACT/ONU, utilizando el esquema de un sistema integrado donde los datos son procesados mediante un único punto de entrada y trasladados a las instituciones que deberán intervenir según la naturaleza del trámite, incluida la autoridad aduanera.

En el caso de Colombia y México, la VUCE no se ajusta a cabalidad con el modelo del CEFACT/ONU, ya que no existe un único punto de entrada de los datos, al contar con diferentes módulos y sistemas para el cumplimiento de las regulaciones aduaneras. No obstante, analizando el modelo de VUCE de estos dos países, se identifica que para los trámites que sí se realizan dentro de la VUCE, el esquema de flujo de información utiliza un enfoque mixto donde coexisten procesos que se realizan en su totalidad en el sistema de la VUCE, y otros procesos mediante interconectividad con sistemas internos propios de las instituciones participantes.

1.6 Recomendaciones y estándares internacionales

Los organismos internacionales estudiados recomiendan que la implementación de una VUCE sea acompañada de la armonización del set de datos utilizado en los documentos comerciales. Para estos efectos el CEFACT/ONU mediante la Recomendación No. 33 propone a los países alinearse a modelos de datos y estándares internacionales para el intercambio de datos de forma electrónica. Lo anterior con el objetivo de asegurar la compatibilidad del esquema nacional con los sistemas y aplicaciones internacionales que también contemplen estos elementos de forma armonizada. La Recomendación No. 33 destaca como estos esfuerzos permiten la simplificación en la operativa para el intercambio comercial por medio de operaciones automatizadas dentro de la VUCE (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Este objetivo se amplía en la Recomendación No. 34 de la CEFACT/ONU denominada “Simplificación y estandarización de datos para el comercio internacional” la cual viene a reforzar el concepto de armonización y estandarización de la información. Con esta Recomendación se busca llegar al mínimo de datos requeridos, removiendo elementos duplicados y redundantes que no son relevantes o bien que son datos que se replican entre varios documentos y deberían solicitarse una sola vez, asegurándose así que cada detalle de las mercancías sea realmente necesario de transmitir (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2013).

Adicionalmente el alcance planteado a través de la Recomendación No. 34 referencia lo establecido en los artículos VIII y X del GATT, los cuales hablan del uso de estándares internacionales para el intercambio de información basados en los principios de estandarización y transparencia, e indicando que este proceso de homologación será aplicable a nivel nacional, regional o internacional, por tanto el beneficio obtenido del esfuerzo de la aplicación de esta recomendación no es únicamente dentro del esquema exterior.

Para llevar a cabo estas tareas es importante hacer referencia al modelo de datos unificados mencionado a través de la Recomendación No. 34, el cual es establecido en un

directorio de datos denominado “United Nations Trade Data Element Directory” (UNTDED, por sus siglas en inglés) (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2013). Este modelo consiste en una serie de cuadros de datos, el cual define los diferentes elementos aplicables y sus determinaciones técnicas informáticas. El CEFACT/ONU propone que el establecimiento de este modelo de datos unificado sea realizado mediante cuatro etapas definidas de la siguiente manera:

- **Capturar:** consiste en preparar un inventario de datos para el comercio nacional relacionado a exportación, importación o tránsito de las instituciones de gobierno, y sus requerimientos informáticos y documentales.
- **Definir:** se pretende que se confirmen los nombres, definiciones y presentaciones a nivel de formato o código informático, de cada elemento de los datos recopilados, determinando las etapas del proceso en que esa información sea requerido, sea previa o posterior a algún control; esto junto con la base legal que permite solicitar dicha información. Adicional a estos datos base, se podría empezar a incluir toda la información específica referente a un proceso concreto de alguna institución.
- **Analizar:** aborda la preparación de un análisis de la información requerida y cada elemento de los datos solicitados, para establecer si realmente son esenciales y de ser así evidenciar el uso que se le darán. En esta etapa se considera que, si hay elementos similares se puedan unificar en uno solo.
- **Conciliar:** en la última etapa se pretende consolidar los datos analizados en las etapas previas, establecer que dicha información a nivel informático será empleada con una definición o codificación común usando de referencia los modelos de estandarización de datos propuestos por diferentes organismos internacionales (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2013).

Para ello el modelo de datos del CEFACT/ONU detalla una lista de códigos recomendados por medio de un modelo estandarizado. No obstante, a nivel global existen otros modelos como el Modelo de Datos de la OMA, con elementos diferenciadores pero que en principio busca el mismo objetivo de estandarización y trasmisión a través de un solo punto de acceso, para lo cual la VUCE de cada país será la encargada de velar por este proceso.

La OMA, a pesar de proponer las mismas cuatro etapas de capturar, definir, analizar y conciliar, realiza una propuesta de modelos y esquemas de datos distintos, ya que, según lo indicado en el párrafo anterior, existen diferentes modelos de datos a nivel internacional los cuales son propuestos por diferentes organismos. Es así como la OMA plantea su propio modelo, el cual, a pesar de contar con similitudes de forma general, difiere en otros elementos informáticos con otros modelos internacionales.

El modelo de datos de la OMA se define de la siguiente manera:

“Un conjunto máximo de requisitos de datos cuidadosamente combinados y armonizados derivados de la regulación transfronteriza. Estos requisitos se apoyan mutuamente y se actualizarán periódicamente para satisfacer las necesidades legales y procedimentales de las agencias reguladoras transfronterizas, como las Aduanas, que controlan las transacciones de exportación, importación y tránsito” (Organización Mundial de Aduanas, 2017, pág. 13).

El Modelo de Datos de la OMA está basado en el Convenio de Kyoto en donde se plantea que la aduanas deberán contar con un set de datos mínimos para cumplir con la legislación aduanera. La versión 3 del Modelo de Datos de la OMA captura los requisitos esenciales de una declaración aduanera, evitando el envío de datos repetidos y de forma armonizada a las partes que usen este modelo, con una funcionalidad en torno a la interoperabilidad de sistemas informáticos para que los procesos unidos como uno solo puedan adicionalmente interactuar con otras plataformas de forma sencilla (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

De acuerdo con la información de los países sujetos de la investigación, en primera instancia se recabó que para la VUCE Singapur se trabaja con varios estándares internacionales para las distintas operaciones realizadas en su sistema TradeNet, siendo así que la base de los mensajes electrónicos es desarrollada por medio del modelo de EDIFACT/ONU, dentro de este se incluyen mensajes tipo CUSDEC, CUSRE, APERAK y otros. Para las bases de datos se utiliza el modelo LOCODE/ONU y estándares de XML de la CEFAC/ONU. Por último, para el tema de arancelario manejan una nomenclatura armonizada de la ASEAN y el modelo de datos de la OMA en las casillas de la

documentación de la declaración unificada (Australia Department of Immigration and Border Protection, 2016).

En el caso de la VUCE de México, se trabaja con tres estándares internacionales, el modelo de datos de la OMA, el EDIFACT/ONU y el mensaje de Cargo-XML IATA (Gobierno de México, 2011). Según Joaquín González director de Modernización Aduanera del SAT de México, esto permite en la actualidad la interoperabilidad con otras VUCE, dependencias gubernamentales involucradas y operadores logísticos como las líneas aéreas con la transmisión del manifiesto de carga aérea estandarizado por IATA (González Galván, s.f).

Para el caso de la VUCE Colombia, se identificó que a nivel país se utiliza el Marco de Interoperabilidad del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el que se definen los lineamientos y dominios para intercambio de información. Pero a la fecha no se aplica ningún modelo de datos internacional (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021).

1.7 Servicios de la VUCE

La VUCE puede proveer una amplia variedad de servicios y facilidades dependiendo de su diseño y cobertura. De acuerdo con el CEFACT/ONU estos servicios pueden incluir: 1- Servicios aduanales y de impuestos, 2- Cumplimiento regulatorio arancelario y no arancelario, incluyendo los cálculos de tarifas y los pagos electrónicos, 3- Cumplimiento de la regulación técnica, 4- Aplicación de medidas sanitarias, veterinarias, fitosanitarias y cuarentenarias, 5- Manejos de contingentes arancelarios, 6- Derechos de propiedad intelectual, 7- Presentación de documentación de respaldo, entre otros, incluido el servicio de soporte a estos (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Aunado a lo anterior, este ente menciona que la Ventanilla Única puede proveer de servicios para que los entes gubernamentales intercambien información entre sí. Dentro de este mismo enfoque de digitalización el CEFACT/ONU sugiere que los documentos de respaldo, así como los requisitos previos de las gestiones realizadas mediante la Ventanilla Única se deben aceptar de forma electrónica (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Por su parte la OMA plantea un esquema de trabajo mediante operadores económicos autorizados, lo cual permite, una política de “auto servicio”. Es decir, no exime a estos operadores del cumplimiento y la formalidad de los trámites, pero al contar con preaprobaciones en su esquema de trabajo, políticas comerciales y procesos productivos, permite darle un incentivo en el cual los procesos y las fiscalizaciones que se le deban ejecutar a este tipo de empresas pueda ser mediante vías más expeditas y con poca o nula intervención de un representante de una entidad gubernamental. Para esto se aplican procesos a posteriori de auditoria para mantener un control a través del tiempo y asegurar que la empresa ha cumplido de manera correcta en los tramites facilitados, la Ventanilla Única juega un rol crítico, proveyendo la plataforma para todos estos intercambios documentales de procesos (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Adicionalmente, la OMA, destaca que el ciclo de confección de permisos se debe conformar de forma gradual, compartiendo información entre todas las partes involucradas en donde los datos inicialmente ingresados por el vendedor puedan ser consultados por el transportista, posteriormente por el comercializador, luego de esto que lleguen a la entidad gubernamental correspondiente y así hasta el comprador. Destaca que esta recopilación de información sea progresiva y se vayan obteniendo más datos con cada avance que mantenga el proceso. Con esto se pretende evitar re-digitación de información, y trazabilidad de permisos en un mismo proceso y mediante un mismo sistema involucrando a todas las partes interesadas (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

De acuerdo con la OMA, se recomienda iniciar con una declaración inicial la cual contará con datos y elementos bases para facilitar el llenado y cumplimiento de los permisos asociados, reduciendo tiempos y costos de confección. El envío gradual y por etapas de datos da como resultado un cambio incremental correspondiente en el estado regulatorio de mercancías. El modelo de datos de la OMA es un instrumento de gran utilidad para apoyar este concepto.

Con base en los servicios recomendados por el CEFAC/ONU, a continuación, se presenta un cuadro indicando cuales de estos servicios actualmente son aplicados por la VUCE de los tres países objeto de investigación. Adicionalmente se citan servicios específicos identificados en cada VUCE, los cuales no se encuentran dentro del listado dado por los

entes internacionales, pero son relevantes dentro de la operación de comercio exterior de cada país.

Cuadro No.19: Servicios de la VUCE de Colombia, México y Singapur

Tipos de servicio	VUCE Colombia	VUCE México	VUCE Singapur
Servicios aduanales y de impuestos	No	No	Sí
Cumplimiento regulatorio no arancelario, incluyendo los cálculos de tarifas y los pagos electrónicos	Sí	Sí	Sí
Cumplimiento de la regulación técnica	Sí	Sí	Sí
Aplicación de medidas sanitarias, veterinarias, fitosanitarias y cuarentenarias	Sí	Sí	Sí
Manejos de contingentes arancelarios	Sí. Contingentes de importación y exportación.	Sí. Para los contingentes negociados en el marco de los Tratados de Libre Comercio negociados por México.	Sí. Contingentes de exportación.
Derechos de propiedad intelectual	No	No	Sí. A través de la VUCE de ASEAN.
Presentación de documentación de respaldo.	Sí	Sí	Sí
Ejemplos de servicios adicionales	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de importador y exportador - Cuadro de requisitos de productos a través del código arancelario. - Inscripción al régimen de transformación y ensamble - Solicitud de autorización de programas de materias primas e insumos para la exportación (Plan Vallejo). 	<ul style="list-style-type: none"> - Certificados de origen - Buscador de clasificaciones de productos arancelarios - Consulta de estatus de trámites realizados ante la aduana. - Monitoreo de servicios de la VUCE - Estadísticas de comercio exterior 	<ul style="list-style-type: none"> - Certificados de origen - Registro de exportador - Cuadro de requisitos de productos a través del código arancelario. - Servicio de facturación automático - Generación de estadísticas de los trámites - Registro de documento de transporte electrónico

	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicativo para investigaciones de Dumping y Salvaguardias - Sistema Integrado de Inspección Simultanea 		<ul style="list-style-type: none"> - Seguros de carga marítima - Operador Económico Autorizado (en el marco del Acuerdo de reconocimiento mutuo a través de la VUCE ASEAN)
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de sitio web VUCE Colombia, sitio web de la VUCE México y el estudio “Casos de estudio para la implementación de una Ventanilla Única” de la UNECE.

1.8 Procesos sin papel y pagos electrónicos

La OMA plantea como natural e indispensable evitar el uso del papel en la documentación que acompaña los procesos, migrando a trámites completamente electrónicos lo cual intrínsecamente devenga en una reducción en costos de envíos y almacenamiento migrando a formatos más accesibles. Esto de la mano de estándares internacionales para el aseguramiento del cumplimiento de políticas digitales eficaces.

Según este ente, los documentos suelen ser la principal causa en retrasos de los procesos regulatorios en fronteras. Además, plantea que la Ventanilla Única deberá ser el actor principal en la facilitación de la digitalización. Para esto se exponen una serie de pasos para facilitar esta transformación de lo manual a lo digital:

- Identificar toda la documentación requerida a nivel nacional para la declaración de mercancías en el sector público;
- Simplificar procesos de negocio entre las partes;
- Modificar legislaciones y regulación nacional para aceptar documentos digitales
- Iniciar una etapa de transformación de documentos físicos a modelos digitales con todos los beneficios que esto compete; y

- Proveer acceso a los sistemas de información en donde se confeccionarán estos permisos (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Otra facilidad para las autoridades es la realización de sus gestiones de forma electrónica en el campo por medio de uso de dispositivos digitales, sin tener la necesidad de trabajar desde la oficina. También hay aplicaciones o programas informáticos que facilitan el uso y accesibilidad, adicional de recursos como las pantallas táctiles que son más intuitivas en su operativa. Otros elementos planteados son los códigos QR, los cuales consisten en una imagen encriptada que por medio de un lector de cámara facilitan la consulta de medios digitales para validar la autenticidad a la hora de la revisión (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Adicionalmente, dentro del contexto de la digitalización la OMA plantea la eficiencia de los pagos electrónicos para la optimización y facilitación comercial, hace referencia al AFC, el cual en el Artículo 7.2 se refiere a la implementación de pagos electrónicos para todo lo referente a impuestos, tarifas y demás cargos recolectados por las aduanas o entidades relacionadas. La intención es facilitar a los participantes diferentes medios de pagos que no involucren interacción humana, siendo así que la automatización de los procesos sea realizada a través de las plataformas bancarias ya existentes. (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Con base en las investigaciones realizadas para la VUCE de Colombia³, México⁴ y Singapur⁵, se identificó que en las tres naciones se utilizan esquemas de cero papeles y la colección de los pagos de sus procesos se realizan completamente de forma electrónica.

1.9 Evaluación del riesgo en la VUCE

En relación con la definición y el modelo expuesto sobre la VUCE, la OMA considera este esquema como una oportunidad para que los entes gubernamentales participantes del proceso puedan coordinar sus acciones de inspección y control basados en un sistema de riesgo integrado desde la VUCE (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

³ (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021)

⁴ (Standing Committee for Economic and Commercial Cooperation of the Organization of Islamic Cooperation, 2017)

⁵ (Gobierno de México, 2011)

Según la OMA, al contar con la información unificada de los bienes objeto de comercio exterior en una sola declaración enviada mediante la Ventanilla Única, esta aplicación de controles para mitigar el riesgo se puede realizar de manera coordinada gracias a la disponibilidad de la información de forma simultánea que pueden tener los entes gubernamentales participantes del proceso. No obstante, para ello es necesario que cada ente participante desarrolle el concepto de gestión de riesgo a nivel de su organización. A partir de esta concepción será posible determinar las prioridades y responsabilidades de cada entidad respecto al riesgo (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

En el Compendio sobre la Gestión de Riesgo en las Aduanas de la OMA, se define el riesgo como el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos (Organización Mundial de Aduanas, 2017). Ahora bien, la percepción del riesgo puede variar según el ente gubernamental participante, por ejemplo, la aduana y el ente regulador fitosanitario puede tener objetivos distintos al momento de ejecutar una gestión de riesgo. Por lo anterior, la OMA considera la norma ISO 31000:2009, como un estándar que comprende un grupo de principios y directrices de alto nivel sobre como implementar el manejo del riesgo en las organizaciones.

Aunado a lo anterior, dado que los riesgos pueden variar según la definición de cada entidad, a continuación, la OMA menciona algunos ejemplos de tipos riesgos que pueden considerarse en las gestiones de la VUCE, esto para los entes distintos a la aduana: riesgo sobre la higiene, enfermedades e infecciones, riesgos sobre el medio ambiente y la contaminación, exposición a la radiación, seguridad de distintos dispositivos, entre otros (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

En este sentido, se concluye la manifiesta oportunidad que representa el esquema de VUCE para la aplicación de la gestión de riesgo por parte de los entes participantes. Por lo anterior, a continuación, se expone los resultados obtenidos de la investigación para los países objeto de estudio en este tema.

Por parte de Singapur la empresa Crimson Logic, misma que se encarga de la administración de la VUCE, contempla un sistema denominado Análisis de Riesgo Avanzado (ARA). Este sistema incorpora inteligencia artificial para brindar una cobertura integral de los elementos de riesgo en la cadena de suministros y mejorar los programas

de evaluación de riesgos y seguridad existentes. El mismo utiliza un enfoque de calificación de riesgo en cada envío para determinar de manera integral aquellos que requieren más evaluaciones de seguridad, controles e inspecciones. Adicionalmente incorpora minería de datos, análisis histórico y otras tecnologías para complementar y proporcionar una vista completa de los riesgos (CrimsonLogic, s.f).

En Colombia el año 2015, en aplicación de la Política de Administración de Riesgos (PAR), se establece el Sistema de Administración del Riesgo (en adelante SAR) para las entidades de la VUCE de este país. El SAR es un aplicativo tecnológico que gestiona una base de datos en la que se califican las variables de riesgo que miden su compromiso e incidencia en la aprobación de cada una de las solicitudes de importación que se registren en la VUCE (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021).

Este es un proyecto que se encuentra en etapa de construcción por parte de la VUCE Colombia, y aunque inicialmente estaba contemplado sólo para el módulo de importación, mediante resolución en el año 2018 el MICIT amplió su alcance para que se aplique a todos los módulos de la VUCE. Cabe mencionar que según la resolución 3202 del año 2015 por la que se establece la creación del SAR, se hace referencia al uso de la norma ISO 31000 para el establecimiento de los criterios de riesgo para cada entidad, misma que recomienda la OMA (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015).

En el caso de México la VUCE no cuenta con un sistema automatizado de gestión de riesgo. No obstante, se identificó que para los procesos de recepción de manifiestos de carga la VUCE interoperará con el SAAI y mediante el Sistema de Gestión de Riesgo del Sistema Aduanero se realiza análisis de riesgo para dicho proceso (González Galván, s.f).

1.10 La VUCE en el contexto regional

El CEFAC/ONU en la Recomendación No. 33, menciona que el establecimiento de una VUCE se puede dar en el contexto nacional y también en el contexto regional. Para el caso de la VUCE en el contexto nacional se requiere una amplia cooperación de todos los organismos nacionales que intervienen en las operaciones de importación, exportación y tránsito mediante sus regulaciones. En el caso de una VUCE a nivel regional se define como un mecanismo que soportará las regulaciones asociadas al comercio internacional

de una región dada y la complejidad será mucho mayor ya que será necesario el involucramiento de los organismos de cada uno de los países de la región en cada una de sus áreas de interés (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Según el CEFACT/ONU en la práctica la implementación de una VUCE Regional se podrá materializar de varias formas 1- mediante un sistema colaborativo de las distintas VUCE Nacionales que permita brindar un nivel adicional de servicios; 2- mediante un sistema que remplace de forma total los sistemas de las distintas VUCE Nacionales dejando un único sistema regional; y 3- una combinación de los dos modelos anteriores de forma tal que la VUCE Regional tenga la competencia sobre una parte de las regulaciones y las demás sean gestionadas desde la VUCE Nacional de cada país (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Para el establecimiento de una VUCE en el contexto regional es necesario que se consideren los siguientes aspectos:

- Cada uno de los países debe establecer su VUCE Nacional;
- Cada VUCE Nacional debe estar operando en un nivel similar;
- La aplicación de la legislación nacional y la regional debe estar bien definida;
- Los servicios que serán manejados desde la VUCE Regional deberán ser identificados y transferidos; y
- Los organismos responsables del control fronterizo deberán garantizarse que toda la información necesaria será compartida entre los sistemas, para evitar demoras en las fronteras (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Independientemente del mecanismo que se utilice para establecer una VUCE Regional, la interoperabilidad de los sistemas será el mecanismo angular que permitirá materializar este objetivo.

De acuerdo con la investigación realizada a los tres países, se destaca el avance de Singapur en términos de integración regional dado que actualmente cuenta con un esquema de Ventanilla Única a nivel de la ASEAN (Singapore Customs, 2021). Bajo los

esquemas de VUCE Regional planteados en párrafos anteriores, la ASEAN cuenta con un modelo de sistema colaborativo de distintas VUCE Nacionales. Esto permite a los países una integración económica por medio de un intercambio electrónico de documentación con el objetivo de despachos aduaneros más expeditos (Asean Single Window Portal, 2018).

En el caso de la VUCE de Colombia y México, si bien cada uno de estos países ha suscrito una serie de TLC ya sea de forma bilateral o incluso regional, en el marco de estos acuerdos no existe una VUCE Regional que complemente o sustituya la VUCE Nacional de cada país. En la práctica cada uno de estos países ha optado por esquemas de interoperabilidad VUCE a VUCE para implementar la trasmisión electrónica de documentos de comercio exterior que han considerado necesaria según sus flujos comerciales.

1.11 Interoperabilidad de la VUCE

La interoperabilidad es considerada como uno de los mayores retos para los países que cuentan con una VUCE Nacional y desean trascender las fronteras para compartir los datos del comercio de forma bilateral o regional. Al respecto, el CEFAC/ONU en la Recomendación No. 36 “Interoperabilidad de las Ventanillas Únicas” aborda este tema para orientar a los países en cómo dar el paso hacia la interoperabilidad entre dos o más VUCE.

Según el CEFAC/ONU, el objetivo de la interoperabilidad es el intercambio de datos precisos y completos, de forma fluida y segura, de manera que se genere el mayor beneficio para todos los actores, el intercambio de los datos puede ser bilateral, multilateral o internacional (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFAC/ONU), 2017). Para garantizar la interoperabilidad, los países deben basar la creación y desarrollo de las Ventanillas Únicas en estándares internacionales, tal como se aborda en la Recomendación No. 34 previamente expuesta.

A continuación, basado en la Recomendación No. 36 se presenta un listado de las principales razones por las cuales los países tratan de alcanzar la interoperabilidad de la VUCE y adicionalmente se presente una lista de consideraciones que los gobiernos y la comunidad empresarial deben tomar en cuenta al plantearse un proyecto para alcanzar la interoperabilidad de la VUCE.

A. Principales razones para alcanzar la interoperabilidad de la VUCE:

- **Integración regional:** la VUCE se puede ver en un contexto más amplio como una herramienta para mejorar la competitividad nacional y promover el crecimiento económico regional.
- **Facilitación del comercio:** apoyar al sector empresarial con sus obligaciones de declaración en los países donde sus mercancías están en tránsito o en su destino final permitiría a los operadores económicos, y especialmente a las pequeñas y medianas empresas, cumplir con las obligaciones de estos países y competir mejor en el mercado internacional.
- **Análisis de riesgo:** recibir información de la declaración de exportación de la mercancía que está llegando permitiría a las instituciones del país importador evaluar con anticipación cualquier riesgo de seguridad fiscal o de otro tipo.
- **Planificación del uso de la infraestructura:** el intercambio de información sobre el volumen de mercancías que salen de un país y que llegarán a otro en una fecha aproximada, permitiría a la parte importadora planificar el uso de la infraestructura según los volúmenes comerciales esperados.
- **Lucha contra la actividad ilícita:** ante una presunta actividad ilícita en la exportación, el país exportador podría advertir a la parte importadora para asegurarse que la mercancía sea debidamente inspeccionada a su llegada (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2017).

B. Consideraciones para tomar en cuenta al plantear un proyecto para alcanzar la interoperabilidad de la VUCE:

- Identificar los principales impulsores y necesidades de interoperabilidad de la VUCE, en la actualidad o a futuro, incluyendo las perspectivas del sector público y privado, con el fin de identificar el tipo de interoperabilidad que será necesaria implementar;
- Investigar los procesos y la información que se intercambiará, así como las posibles áreas de mejora que puedan aplicarse haciendo uso de la armonización y estandarización de los procesos;

- Considerar el modelo de gobernanza más apropiado para la interoperabilidad propuesta, en las diversas etapas de planificación, implementación y operaciones en curso; de manera que sea tanto financiera como administrativamente sostenible; e
- Investigar los acuerdos multinacionales y bilaterales relevantes para garantizar que se consideren protocolos específicos y obligaciones legalmente vinculantes al desarrollar una VUCE Nacional y la interoperabilidad con otras VUCE. Si estos acuerdos no cubren las necesidades comerciales identificadas para garantizar la interoperabilidad de la VUCE, se alienta a las partes interesadas a promover acuerdos que garanticen que se aborden los temas organizativos, legales, técnicos y semánticos (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2017).

Uno de los pasos claves para el proyecto de interoperabilidad es lograr definir el modelo de intercambio de datos que se utilizará, al respecto la Recomendación No. 36 plantea los siguientes modelos:

- **Modelo centralizado:** en este modelo, los Estados A, B y C se adhieren todos a una VUCE ABC, cuyo servicio está ubicado en el país A. Cada país participa en el mantenimiento y los costos del servicio.
- **Modelo de distribución:** otro modelo de interoperabilidad es una VUCE Regional en la cual un servidor central gestiona un hub o centro de comunicaciones para cada uno de los países participantes. El servidor central no retiene ni archiva ningún dato o regulación de comercio, solo las VUCE Nacionales transmisoras y receptoras conservan dichos datos.
- **Modelo mixto o híbrido:** consiste en una combinación de los dos modelos anteriores (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2017, pág. 28).

Es importante que los países al iniciar proyectos de interoperabilidad de la VUCE consideren los aspectos mencionados anteriormente, así como realizar una adecuada gestión de las partes involucradas en el proceso, la sostenibilidad, la gobernanza del proyecto en la etapa de desarrollo y en la etapa operativa, y los aspectos legales requeridos.

Adicionalmente la OMA propone un esquema de una red global de aduanas por sus siglas en inglés GNC, (Globally Networked Custom). Esto por medio de un enfoque en donde se pueda intercambiar información estandarizada entre las aduanas de los diferentes países por medio de un esquema aduana a aduana por sus siglas en inglés (C2C, Customs to Customs), lo cual facilitaría la logística, evaluación de riesgos e información comercial entre las partes de forma más sencilla (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Dentro del esquema de la Ventanilla Única esto permitiría el intercambio de información por medio de una red global entre los diferentes gobiernos y sus respectivos entes gubernamentales. Este intercambio de información se podría realizar por medio de las pautas marcada en los acuerdos bilaterales o multilaterales. Se plantean ejemplos como el intercambio de certificados sanitarios y fitosanitarios o certificados de origen, los cuales permitirían un intercambio directo entre las partes, y si la documentación ya está disponible en la Ventanilla Única se generaría un ahorro de tiempo y esfuerzo considerables aprovechando las plataformas a disposición para esto (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

A continuación, se expondrán ejemplos de los intercambios realizados por medio de la documentación desarrollada para los esfuerzos de interoperabilidad internacional de los tres países estudiados en la investigación:

Cuadro No.20: Aplicación de interoperabilidad en la VUCE de Colombia, México y Singapur

VUCE Colombia	VUCE México	VUCE Singapur
Mediante la Alianza del Pacífico se interoperan certificados fitosanitarios y de origen, con Chile, Colombia y Perú, y tienen en proyecto el intercambio de declaraciones aduaneras.	Mediante la Alianza del Pacífico se interoperan certificados fitosanitarios y de origen, con Chile, Colombia y Perú, y tienen en proyecto el intercambio de declaraciones aduaneras. Con Estado Unidos, se interopera el Manifiesto de Carga Ferroviaria, las cuotas o cupos textiles y prendas confeccionadas y tienen en proyecto el manifiesto de Carga Marítima, Aérea y Terrestre.	A través del marco de interoperabilidad regional con la ASEAN se pretende que para finales del 2021 se inicien los intercambios de los siguientes documentos: -Documento de Declaración Aduanera de la ASEAN (ACDD por sus siglas en inglés); -Certificado Fitosanitario (e-Phyto); -Certificados de Salud Animal; -Certificado de Seguridad Alimentaria; y - Certificados de Origen.

	Adicionalmente tiene interés de interoperar con Guatemala, Costa Rica, Uruguay y Hong Kong diferentes documentos por lo cual se realizan pruebas actualmente.	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web de la VUCE Colombia, del sitio web de la VUCE México y del sitio web de la Ventanilla Única de la ASEAN.

1.12 Alianza Público-Privada

La creación de la VUCE demanda una fuerte participación tanto del sector gubernamental como del sector empresarial, por lo cual una asociación entre ambos sectores es clave para el desarrollo del proyecto. Esto implica que todos los actores deben estar involucrados en el desarrollo de objetivos, análisis, diseño y demás etapas del proceso hasta su finalización (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Sobre las alianzas público-privadas que se puedan derivar a raíz de la VUCE, a continuación, se exponen dos ejemplos identificados en la VUCE de Singapur y México.

Para el caso de Singapur la alianza público-privada se convierte en una estrategia imperativa para el establecimiento y operativa de la VUCE como un todo. Esta nación apostó por este esquema para la concepción de la VUCE por medio del desarrollo de la plataforma TradeNet. Mediante el trabajo de la empresa Crimson Logic, con una administración por medio de una estrategia en donde diversas compañías privadas se encargan del desarrollo tecnológico y mantenimiento de infraestructura y servicios como por ejemplo proveedores de software (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electronicas (CEFACT/ONU), s.f).

En cuanto a la VUCE de México, su operación y administración es liderada únicamente por el sector público mediante una Comisión Intersecretarial, la cual se establece en el artículo 8 del Decreto de Creación de la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior. Esta Comisión Intersecretarial, tiene a su cargo la toma de las decisiones estratégicas y está conformada por representantes de las entidades que participan en la VUCE, pero para el caso del sector privado, sus representantes participan únicamente cuando se abordan

temas de sectores productivos específicos, no obstante, sólo cuentan con voz, pero no con voto (Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, 2011).

1.13 La Ventanilla Única en el marco de la modernización aduanera y la gestión coordinada de fronteras

La OMA resalta que las administraciones aduaneras en las últimas décadas han introducido sistemas automatizados en su gestión con el objetivo de facilitar el comercio y utilizar la información de forma inteligente para la administración y la toma de decisiones.

Esas iniciativas han contribuido en la modernización de las Aduanas y la gestión fronteriza, mejorando los servicios brindados a la comunidad comercial y la gestión aduanera en general. Las mejoras no se han basado únicamente en la implementación de la tecnología, sino que, la inclusión de la tecnología ha permitido que se introduzcan cambios regulatorios, nuevas filosofías de negocio y nuevas arquitecturas organizacionales, es así como se introdujo en el área del comercio internacional el concepto de Ventanilla Única (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

En este sentido la OMA, menciona que la implementación de la Ventanilla Única es un elemento clave para relacionar las iniciativas de facilitación del comercio, ya que impacta a todos los interesados en la operación de comercio exterior, principalmente a la administración aduanera. La Ventanilla Única es parte integral para lograr el compromiso de gestión entre la aduana y las demás entidades gubernamentales que ejercen control en la frontera.

La OMA indica que la gestión coordinada de fronteras es el término que utiliza para referirse a los esfuerzos realizados para estandarizar y simplificar los procedimientos y los sistemas utilizados en la gestión fronteriza (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Este concepto es de gran interés y relevancia para las aduanas, dado que los esfuerzos coordinados son más valiosos para todos los actores que los esfuerzos realizados por las entidades de forma individual. Por esta razón se considera que la Ventanilla Única es parte de los enfoques de la gestión coordinada de fronteras.

La gestión coordinada de fronteras incluye los siguientes enfoques:

- **Establecimiento conjunto y uso compartido de las instalaciones de control:** promueve la unificación de los centros de servicio, la cooperación interinstitucional, el aumento de la comunicación, compartir la gestión de riesgos y compartir la información para unificar los controles operativos.
- **Funcionarios de primera línea empoderados:** se debe delegar la autoridad administrativa a los funcionarios encargados de llevar a cabo la interacción entre el gobierno y el usuario. Esto permite agilizar la toma de decisiones y agilizar los tiempos de duración de los servicios.
- **Puestos fronterizos de control integrado:** los países que comparten una línea fronteriza terrestre suscriben acuerdos internacionales que permiten la cooperación entre las entidades gubernamentales presentes en la frontera para que las regulaciones asociadas a los movimientos de importación, exportación y tránsito no se dupliquen.
- **Entorno de Ventanilla Única:** tal como se ha mencionado anteriormente, permite que los operadores del comercio presenten la documentación y la información en un único punto, la cual es funcional para todas las instituciones que ejercen control sobre la mercancía (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

A partir de lo anterior y tomando como referencia que el entorno de ventanilla única es un elemento fundamental de la modernización aduanera y de la gestión coordinada de fronteras, se recabó información sobre el rol que desempeña la VUCE relacionado a esta gestión en cada uno de los países objeto de estudio. Al respecto se encontraron los siguientes hallazgos.

En el caso de la VUCE de Colombia, en el año 2012, se puso en marcha un proyecto que permite solicitar de forma electrónica la inspección física simultánea de una carga objeto de exportación. La herramienta denominada SIIS, es coordinada desde la VUCE, y tiene como objetivo agendar una inspección en el punto de salida de las mercancías en la que participan simultáneamente los siguientes entes: la DIAN, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y la Policía Antinarcoóticos. Esta representa una práctica de la aplicación de la gestión fronteriza

desde la VUCE, dado que su enfoque permite simplificar este proceso de inspección (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021).

En la VUCE de México, se identifican dos aspectos a tomar en consideración, el primero es la participación de la VUCE como un mecanismo que aporta información al sistema automatizado de control de los pasos fronterizos y a los centros de control integrado entre la aduana de México y la aduana de los Estados Unidos. El segundo aspecto corresponde a la trazabilidad que se le puede dar por medio de la VUCE a los trámites que se emiten mediante estos puestos de control mencionados anteriormente (Servicio de Administración Tributaria, 2021).

Para la VUCE Singapur, el gobierno de este país considera fundamental una visión complementaria entre la VUCE y la gestión coordinada de fronteras. Para esto la Aduana y la Autoridad de Inmigración y Puestos de Control de Singapur (ICA por sus siglas en inglés), sobresalen en la gestión debido a que son las que tienen mayor competencia y experiencia en las regulaciones transfronterizas, colaborando con las agencias gubernamentales para llevar a cabo decomisos y ejecución de medidas regulatorias sobre las mercancías (Organización Mundial de Aduanas, s.f).

1.14 Gestión de proyecto

El CEFACT/ONU mediante la Recomendación No. 33 plantea la conformación de un grupo de gestión de proyectos tanto para el aseguramiento del éxito en el establecimiento de la VUCE, como para la sostenibilidad de la institución en el tiempo. Algunas de las acciones a realizar por parte de este grupo son: 1- Inicio y desarrollo del proyecto; 2- etapas de pruebas; 3- plan piloto; 4- lanzamiento; 5- etapa operacional; 6- monitoreo periódico y fases de evaluación; y 7- mantenimiento y mejoras (Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

Este grupo deberá contar con una estrecha conexión con el sector privado tanto en etapas iniciales, para conocer su perspectiva y puntos vista, como en las etapas de monitoreo y evaluación, con el objetivo de determinar el nivel de satisfacción obtenido de los procesos implementados. Por su parte, el nexo de este grupo de gestión de proyectos con las instituciones públicas es determinante en cuanto a poder contar con una colaboración entre

ambos para, en caso de ser requerido, poder modificar el marco legal en aras de optimizar los procesos relativos a importación, exportación y tránsito.

Como parte de la ejecución del proyecto de la VUCE, la OMA incorpora el término “Arquitectura de la Ventanilla Única” y a partir de este brinda información a participantes como los planificadores estratégicos, especialistas en tecnología y encargados de la programación que forman parte del proyecto. Específicamente, se describe la arquitectura dentro del entorno de la Ventanilla Única como el proceso de alinear la visión estratégica de la facilitación del comercio exterior y los controles regulatorios con las tecnologías de información (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Como parte de este proceso, se destaca la figura del arquitecto del proyecto, el cual de acuerdo con la OMA tiene la tarea de descubrir las brechas existentes entre los objetivos planteados por los entes gubernamentales participantes y la capacidad de los sistemas existentes para poder suplirlos, para así visualizar y proveer una solución sobre cómo funcionará un prototipo de Ventanilla Única (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Aunado a la gestión del proyecto, otro de los beneficios asociados es que el plan que se deriva de la arquitectura ayuda a los participantes del grupo del proyecto a identificar las acciones a desarrollar en el presente y aquellas acordadas para el futuro, las cuales serán parte esencial del proceso de planificación (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Recapitulando sobre los temas abarcados en las Recomendaciones del CEFAC/ONU referente a la VUCE, en específico la Recomendación No. 33, la justificación principal para el establecimiento de una VUCE es facilitar, fomentar y reducir los costos del comercio exterior. Por lo tanto, es necesario definir los beneficios que se esperan obtener con la implementación de la VUCE de forma tal que una vez implementada se pueda medir y monitorear los resultados alcanzados. En la misma Recomendación el CEFAC/ONU sugiere una serie de Indicadores Clave de Desempeño, que permitirán dar visibilidad de los resultados alcanzados en términos de la facilitación del comercio y de igual forma en términos del control sobre el movimiento de mercancías. Lo anterior, lo cual permitirá demostrar el éxito de la VUCE, así como aplicar las mejoras requeridas en los procesos dado los constantes cambios y evolución que tiene el comercio internacional (Centro de la

Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), 2020).

La OMA también emite recomendaciones sobre el seguimiento a los indicadores de desempeño de la VUCE, para ello enlista los siguientes esquemas que los países podrían utilizar para este fin:

- **Modelo sobre el Desarrollo de la Ventanilla Única:** este modelo hace una evaluación sobre la capacidad de los sistemas utilizados, pero además se centra en que tanto la organización como su personal tengan el criterio necesario para brindar a los usuarios finales de la Ventanilla Única el resultado deseado.
- **Estudio de tiempos de despacho:** opción que se puede utilizar para medir desde un alto nivel el funcionamiento y aportes de la Ventanilla Única.
- **Encuestas:** método sencillo que puede ayudar conocer cómo piensan los usuarios sobre algo en específico, por ejemplo, el sistema informático utilizado, y es muy importante para incentivar la eficiencia y eficacia del proceso.
- **Esquema “Lograr la Excelencia en las Aduanas”:** busca alinear los objetivos de las administraciones aduaneras con los instrumentos internacionales. Este esquema consiste en 20 indicadores, los cuales están representados por cuatro áreas primarias de acción, las cuales son: Facilitación del comercio y Seguridad, Recaudación de ingresos justa y eficaz, Protección de la sociedad y el Desarrollo de las instituciones y del recurso humano. (Organización Mundial de Aduanas, 2017).

Tanto la OMA como el CEFACT/ONU realizan un acercamiento sobre los pasos que siguen luego de concretar un proyecto de VUCE, instando a los países a ejecutar herramientas de medición sobre el funcionamiento del esquema y además a permanecer en la búsqueda constante de la mejora y la calidad en los procesos que permiten la continuidad de un entorno aún más complejo y grande como lo es el comercio transfronterizo.

A continuación, se desarrollará el Capítulo IV de la investigación el cual comprenderá un análisis del estatus de Costa Rica en cuanto a la aplicación de estos catorce elementos propuestos por los organismos internacionales. Con lo anterior, se determinará si el país se adecua a estos elementos o bien si se presentan oportunidades de mejora en la VUCE de Costa Rica.

Capítulo IV: Análisis comparativo de la VUCE de Costa Rica respecto al modelo de Ventanilla Única propuesto por CEFACT/ONU, OMA y respecto a la VUCE de Colombia, México y Singapur

En el capítulo anterior se desarrolló un panorama con el detalle de los elementos claves para el establecimiento de una Ventanilla Única, alineada con las mejores prácticas internacionales. Ahora bien, para el presente capítulo se abordarán los siguientes dos enfoques:

1. En primera instancia, a partir de los elementos claves identificados para el establecimiento de una VUCE según OMA y CEFACT/ONU así como la referencia de cómo se han aplicado en cada uno de los países investigados en el Capítulo III, se realizará una valoración de la aplicación de estos en la VUCE de Costa Rica para exponer los hallazgos identificados y determinar su estado actual.
2. Posteriormente, se presentará un listado de posibles oportunidades de mejora que se podrían aplicar en la VUCE de Costa Rica y con lo cual se podría trazar una ruta en aras de concretar una futura versión 3.0 del sistema actual.

1. Aplicación en la VUCE de Costa Rica de los elementos claves para el establecimiento de una Ventanilla Única.

1.1 Definición de VUCE

En el primer apartado del Capítulo III, se abordaron las definiciones de VUCE propuestas por CEFACT/ONU y OMA, de las cuales se extrajeron los aspectos relevantes que se deberían considerar para la implementación de una VUCE. A continuación, se presenta la valoración realizada de la VUCE de Costa Rica para cada uno de esos aspectos:

Cuadro No.21: Aplicación del modelo y definición de la VUCE propuesta por el CEFAC/ONU y la OMA por parte de la VUCE de Costa Rica

Elementos de la definición de VUCE	VUCE Costa Rica
Existencia de un solo punto de entrada.	No. En Costa Rica, además de la VUCE existen otros sistemas de instituciones involucradas en el comercio exterior, donde los usuarios tramitadores pueden elaborar trámites. Por ejemplo: Sistema TICA de la Dirección General de Aduanas, Sistema de trámites del Ente Costarricense de Acreditación (en adelante ECA), Sistema de trámite de la Oficina Nacional de Semillas (en adelante OFINASE), Sistema de trámites del ANEIT, y el Sistema de trámites de la Unidad de Registro de Agricultura Orgánica del SFE.
Uso de plataforma de servicios en línea	Sí, ingresando al sitio: https://vuce20.procomer.go.cr/SIVUCEv2/Views/Login/loginOn.aspx
Uso de información y documentos estandarizados	Sí. En la VUCE los trámites de importación, exportación y tránsito se realizan mediante el formulario electrónico FAD, que tiene una estructura estándar para todos los procesos, variando únicamente en el set de datos de cada nota técnica.
Uso de declaración única (que contengan un solo set de datos)	No. Los trámites de regulaciones no arancelarias se realizan en la VUCE y para las regulaciones arancelarias en el Sistema Aduanero TICA.
Información ingresada se comparte entre todas las instituciones	No. Dado que el acceso actual permite compartir la información únicamente a las entidades involucradas en la revisión del trámite. Adicionalmente, instituciones involucradas en la gestión aduanera que no figuran como autorizadores del proceso, no tienen acceso ni visualización de estos. Por ejemplo: Policía control fiscal, Policía control de Drogas, entre otros.
Las respuestas de los trámites deben presentarse a los usuarios de forma unificada.	No. Actualmente la VUCE contempla los permisos de importación, exportación y tránsito para los cuales, si se emite una respuesta unificada, sin embargo, para las demás gestiones que no están contempladas dentro de la VUCE no existe esta posibilidad.
Participación de todas las instituciones que ejercen control fronterizo, incluido la aduana	No. En la VUCE de Costa Rica participan 16 entidades que ejercen algún tipo de control sobre operaciones de comercio exterior. La aduana participa exclusivamente en el Sistema TICA, dado que la integración de datos para el proceso aduanero no está contemplada dentro de la VUCE.
Debe estar disponible para las operaciones de importación, exportación y tránsito.	Sí, está disponible para los tres regímenes aduaneros.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la VUCE de Costa Rica.

De lo anterior se puede deducir que, a pesar de que la VUCE de Costa Rica ha realizado un gran esfuerzo para centralizar en un solo lugar los trámites de comercio exterior, el hecho de que cinco instituciones utilicen sistemas propios diferentes al de la VUCE para otorgar sus autorizaciones y que la transmisión de la declaración aduanera se realice desde otras plataformas diferentes a la VUCE, son aspectos que impiden que la VUCE de Costa Rica se alineen en su totalidad con los elementos primordiales de la definición propuesta por OMA y el CEFACT/ONU.

En este mismo sentido, tomando como referencia la información indicada en el primer apartado del Capítulo III, en el caso de México y Colombia, presentan condiciones similares a las de Costa Rica dado que al no contar con un único punto de ingreso de la información ocasiona que convivan una serie de sistemas con los cuales los usuarios deben interactuar, duplicando esfuerzos en digitación de información. Por otro lado, Singapur es el único de los países analizados que se apega totalmente a la recomendación de CEFACT/ONU y OMA, contando con un único punto de ingreso de información que permite llevar la misma a cada una de las instituciones que deben intervenir en la operación de importación, exportación o tránsito.

1.2 Voluntad política

De acuerdo con la investigación realizada de los tres países sujetos de la investigación en el Capítulo III, las VUCE de los países tuvieron su nacimiento debido a diferentes motivos, como en el caso de Singapur se trató sobre reformulaciones económicas a raíz de una crisis, en el caso de México fue debido a una modernización de operaciones aduaneras para su ajuste a nuevos ordenes mundiales y por parte de Colombia se debió al desarrollo de una política de facilitación y racionalización de trámites. Esto ejemplifica como la voluntad política que nace desde el entorno gubernamental juega un papel preponderante en el establecimiento de las VUCE, siendo así que, para el caso de Costa Rica, como fue analizado en el Capítulo II su nacimiento se origina de forma similar a Singapur, a causa de una crisis económica en los años ochenta la cual impulsó al gobierno a ejecutar acciones en aras del fortalecimiento de la actividad asociada al comercio exterior, facilitando los medios para el ejercicio de esta actividad y con ello generando mayor competitividad al país.

Con base en lo anterior, es importante determinar que la voluntad política va más allá del inicio del proyecto, dado que el mantenimiento, apoyo y el interés a través de los años debe establecerse como visión del gobierno. A continuación, los hallazgos identificados en esta área para la VUCE de Costa Rica:

- Existe una falencia en cuanto al compromiso de las partes involucradas para migrar sus procesos a la VUCE y permitir que estos se realicen de forma centralizada, esto se evidencia en instituciones como el ANEIT, OFINASE, Unidad de Registro de Agricultura Orgánica y ECA.
- El órgano del Consejo director de la VUCE se convirtió en una comisión técnica del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (en adelante CONAFAC), esto según la ley 9430 del año 2017. Razón por la cual las funciones del antiguo Consejo fueron trasladadas al CONAFAC.

1.3 Entorno jurídico

En el Capítulo II se expuso el marco jurídico aplicable para la VUCE de Costa Rica el cual corresponde al Artículo 8, inciso C, de la ley 7638 y el Reglamento que la regula por medio del Decreto No. 33452, por su parte en Capítulo III se expusieron las legislaciones de Colombia, México y Singapur para el establecimiento de sus respectivas VUCE nacionales. Para este apartado se analizará la legislación aplicable a la operativa de la VUCE desde la perspectiva de la normativa que faculta la existencia de las diferentes regulaciones en frontera y la demás normativa necesaria para la operación de estas.

Durante la investigación se pudo constatar que para cada una de las regulaciones existentes la institución encargada cuenta con el marco normativo que sustenta la existencia de la regulación, así como la asignación de la competencia a la institución que actualmente la ejecuta.

Según lo establecido en la Recomendación No. 35 del CEFAC/ONU, analizada en el Capítulo III de esta investigación, se indica que se debe contar con regulaciones sobre el envío e intercambio de datos entre entes gubernamentales participantes de la VUCE. Actualmente en Costa Rica, específicamente a nivel de la VUCE, no se cuenta con ninguna ley o reglamento que dote de atribuciones en el marco del intercambio de datos.

1.4 Agencia Líder

La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), es el ente encargado de administrar la VUCE de Costa Rica. De acuerdo con lo indicado en el Capítulo II de esta investigación su creación se da mediante la Ley 7638, “Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica”. Esta entidad opera bajo una figura de ente público no estatal, y su rol como agencia líder bajo lo expuesto por la OMA es de orquestador.

La figura de la VUCE dentro de PROCOMER respeta la posición neutral a la que hace referencia la OMA, esto dado que es una entidad que se desempeña de forma imparcial con los demás entes participantes de la VUCE.

A pesar de que los organismos internacionales no designan de forma puntual cual ente deberá ser el que se desempeñe como agencia líder, la OMA se inclina por la aduana como el ente que lleve el liderazgo de la VUCE. No obstante, con base en la encuesta aplicada “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” dirigida al sector empresarial, el 88% de los encuestados indican pertinente mantener a PROCOMER como la agencia líder a cargo de la VUCE. Lo anterior se considera idóneo dado que PROCOMER no ejerce ningún control en frontera, lo cual les otorga imparcialidad frente a los otros entes participantes.

1.5 Modelo de VUCE

Tal como se indicó en el Capítulo III los organismos internacionales estudiados afirman que no existe un modelo único y específico de VUCE a emplear en cada país, sino que cada país tiene libertad para la selección del modelo de Ventanilla Única a implementar basado en las características de sus regulaciones y sus necesidades específicas. No obstante, el CEFAC/ONU propone un modelo que cumple con los aspectos esenciales de la definición de VUCE y además se puede adaptar a la diversidad de necesidades de los países. Para el caso de los países previamente analizados en esta investigación solo la VUCE de Singapur se adapta en su totalidad al modelo propuesto por el CEFAC/ONU, en el caso de México y Colombia existen diferencias significativas respecto al modelo implementado hasta este momento.

Ahora bien, para el caso de Costa Rica como parte de este trabajo se investigó la estructura utilizada para realizar los diferentes trámites existentes para una operación de importación, exportación o tránsito, así como los diferentes sistemas que existen actualmente. De la investigación realizada, se identificó la existencia de al menos los siguientes sistemas:

- 1. Sistema para captura de la información de las declaraciones aduaneras:** consiste en sistemas desarrollados por diferentes empresas que permiten capturar la información requerida para completar la declaración aduanera. Una vez completada la información de la declaración es transmitida al sistema de gestión aduanera TICA.
- 2. Sistema de gestión aduanera de Costa Rica (TICA):** corresponde al sistema utilizado por la Dirección General de Aduanas de Costa Rica para realizar las operaciones y controles aduaneros, así como la recaudación de los impuestos correspondientes en las actividades de importación, exportación y tránsito. Los demás sistemas existentes que capturan información para operaciones aduaneras deben transmitir la información a este sistema para que se puedan realizar los controles aduaneros correspondientes.
- 3. Sistema de VUCE de Costa Rica (VUCE 2.0):** corresponde al portal web al cual ingresan los usuarios a solicitar los tramites de regulaciones no arancelarias habilitados por la VUCE, a saber: Notas Técnicas, Registro de Exportador, Certificados de Libre Venta, entre otros. Esta plataforma contempla de forma integrada el sistema de procesamiento de la VUCE y controla la gestión de los tramites solicitados por los usuarios enlazando a las diferentes instituciones participantes para obtener las autorizaciones correspondientes. Adicionalmente, realiza la transmisión al sistema TICA de los permisos autorizados por las instituciones. Cabe resaltar que en el sistema VUCE 2.0, es otro oferente más en el mercado para la confección y transmisión de las declaraciones únicas aduaneras para el régimen de exportación.
- 4. Instituciones que participan en la VUCE de Costa Rica:** este apartado no corresponde a un sistema como tal sino al detalle de la cantidad de instituciones participantes en la VUCE. En el momento que se realizó esta investigación corresponde a un total de 16 instituciones.
- 5. Sitio web del sistema de trámites de ANEIT:** sistema habilitado por la Asociación Nacional de Exportadores de la Industria Textil para que los exportadores puedan

realizar sus permisos de exportación. Este servicio también está habilitado en la VUCE por lo cual existe duplicidad de sistemas para ejecución de este proceso.

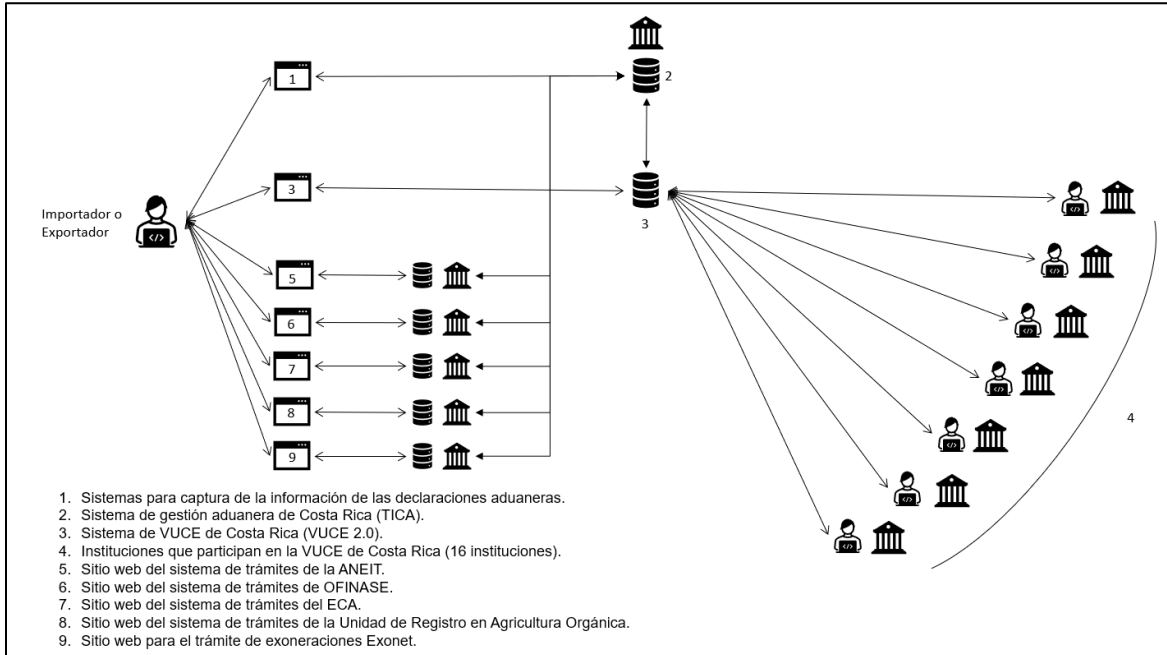
- 6. Sitio web del sistema de trámites de OFINASE:** sistema habilitado por la Oficina Nacional de Semillas para que los exportadores e importadores puedan realizar sus permisos de importación o exportación. Este servicio también está habilitado en la VUCE por lo cual existe duplicidad de sistemas para ejecución de este proceso.
- 7. Sitio web del sistema de trámites del ECA:** sistema habilitado por la Ente Costarricense de Acreditación para que los importadores puedan realizar sus permisos para la evaluación de la conformidad. Este servicio no está habilitado en la VUCE este es el único sistema habilitado para este fin, no obstante, en consulta realizada al Sr. Marvin Salas director de la VUCE indicó que se encuentran trabajando en la inclusión de este servicio en la VUCE, por lo cual a futuro existirá duplicidad de sistemas para ejecución de este proceso.
- 8. Sitio web del sistema de trámites de la Unidad de Registro en Agricultura Orgánica:** sistema habilitado por esta unidad para que los exportadores puedan realizar sus permisos de exportación de productos orgánicos. Este servicio no está habilitado en la VUCE este es el único sistema habilitado para este fin, no obstante, en consulta realizada al Sr. Marvin Salas director de la VUCE indicó que se encuentran trabajando en la inclusión de este servicio en la VUCE, por lo cual a futuro existirá duplicidad de sistemas para ejecución de este proceso.
- 9. Sitio web para el trámite de exoneraciones Exonet:** sistema habilitado por el Ministerio de Hacienda para que los importadores y exportadores puedan realizar sus trámites de exoneraciones. Este servicio no está habilitado en la VUCE este es el único sistema habilitado para este fin, mediante consulta realizada al Sr. Marvin Salas director de la VUCE indicó que no se tienen planes de incluir este servicio en la VUCE.

Tal como se puede visualizar en la Ilustración No.2, en Costa Rica el usuario para poder realizar su operación de importación, exportación o tránsito deberá interactuar con una serie de sistemas dependiendo de las regulaciones aplicables al producto objeto de la operación.

Tal como se ha venido mencionando a lo largo de esta investigación esto implica que el usuario deberá digitar la misma información en diferentes sistemas para diferentes instituciones según sea requerido. Esto adicionalmente implica que el usuario deberá estar

atento a las respuestas obtenidas de las diferentes instituciones en los diferentes sistemas utilizados.

Ilustración No.2: Entorno actual de trámites de comercio exterior en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

Si bien los organismos internacionales estudiados indican que no existe un modelo específico de VUCE a aplicar, es notable que el entorno de trámites aplicado en Costa Rica para el comercio exterior está muy distante del modelo propuesto por el CEFAC/ONU, ya que existen múltiples sistemas para el ingreso de la información los cuales operan de manera aislada y al final de la operación interactúan con el sistema de gestión aduanera TICA, pero no entre ellos.

Si bien la VUCE está realizando esfuerzos para aplicar los principios del modelo propuesto por el CEFAC/ONU esto no se cumple en su totalidad, principalmente debido a los siguientes aspectos:

- Actualmente en el sistema VUCE 2.0 se utiliza un formulario único llamado FAD en el cual se captura la información para el trámite de los permisos de importación, exportación y tránsito, que si están incluidos en la VUCE. Las instituciones

- participantes reciben la información y emiten su autorización, no obstante, en este formulario no se incluye la información necesaria para las declaraciones aduaneras.
- La información correspondiente a la declaración aduanera se debe capturar en otro modulo del sistema VUCE 2.0 o en otro tipo de sistemas desde los cuales se realiza la transmisión al sistema TICA.
 - Tal como se muestra en la ilustración No.2, varias instituciones que forman parte de la VUCE también tienen habilitados sistemas adicionales para el trámite de los permisos de importación y exportación, lo cual crea duplicidad de sistemas para los mismos trámites causando posibles confusiones a los usuarios.
 - Dentro de la plataforma VUCE 2.0 se creó un módulo de Registro de Exportador que abarca a todas las instituciones que tienen este trámite como requisito previo para exportar, no obstante, se identificó que solo seis instituciones lo utilizan (PROCOMER, ANEIT, Dirección de Cuarentena Animal de SENASA, Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del MINAE, Dirección General de Armamento del Ministerio de Seguridad, INCOPECA).

Estos aspectos mencionados impiden que pueda existir un único punto de ingreso de la información para los trámites de comercio exterior evitando la redigitación de datos y compartiendo la información entre todas las entidades competentes.

1.6 Recomendaciones y estándares internacionales

Tal como se expuso en el Capítulo III, el uso de estándares internacionales para el intercambio de los datos a través de la VUCE es altamente recomendado tanto por el CEFAC/ONU como por la OMA. De los países previamente estudiados, se identificó que México y Singapur, si aplican modelos de datos internacionales en sus sistemas de VUCE, para el caso de Costa Rica, se identificó lo siguiente:

- La VUCE de Costa Rica, sólo aplica en el proceso de envío y recepción de los certificados fitosanitarios de manera electrónica (e-Phyto) el modelo de datos del CEFAC/ONU.
- Exceptuando el punto anterior, en la plataforma VUCE 2.0 no se utiliza ningún modelo de datos internacional, actualmente se utiliza un modelo de datos interno el cual toma como referencia información de las instituciones que participan en la

VUCE y la información utilizada por el sistema TICA, esto dado la interacción existente entre estos sistemas.

- De acuerdo con el Sr. Marvin Salas director de la VUCE, en la actualidad se encuentran trabajando en un proyecto para la aplicación del Modelo de Datos de la OMA en la estructura del Sistema VUCE 2.0 (Salas Jiménez, 2021).

1.7 Servicios de la VUCE

En el Capítulo III, se abordaron los servicios que pueden incluirse dentro de la VUCE propuestos por el CEFACT/ONU. A continuación, se presenta la valoración realizada de la VUCE de Costa Rica para cada uno de estos servicios:

Cuadro No.22: Servicios de la VUCE de Costa Rica

Tipos de servicio	VUCE Costa Rica
Servicios aduanales y de impuestos	No
Cumplimiento regulatorio no arancelario, incluyendo los cálculos de tarifas y los pagos electrónicos	Sí. A través de los módulos de Notas Técnicas para el cumplimiento de los requisitos no arancelarios de exportación, importación y tránsito. En estos módulos se permiten programar cálculos automáticos de tarifas correspondientes a los procesos, adicionalmente se permite asignar dichas tarifas de forma manual con base en los criterios de los autorizadores de las distintas entidades participantes.
Cumplimiento de la regulación técnica	No
Aplicación de medidas sanitarias, veterinarias, fitosanitarias y cuarentenarias	Sí. A través de la aplicación de los certificados gestionados por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura, en específico a través del SFE y el SENASA
Manejos de contingentes arancelarios	No
Derechos de propiedad intelectual	No
Presentación de documentación de respaldo	Sí. A través de los diversos módulos se permiten adjuntar cualquier tipo de documentos de respaldo como facturas, documentos de transporte, entre otros, actuando como archivos digitales de esta documentación. Estos documentos se convierten en parte del expediente electrónico de la documentación y

	pueden ser consultados por parte de tanto autorizadores como de tramitadores.
Ejemplos de servicios adicionales	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de verificación y certificación de origen controlada. - Generación de reportes y estadísticas de los trámites - Declaraciones Únicas Aduaneras de exportación. - Certificado de Libre Venta de Alimentos - Registro de exportador ante PROCOMER y los siguientes entes participantes: ANEIT, INCOPECA, DCA, DIGECA, Ministerio de Seguridad. - Manejos de cuotas y saldos de exportación e importación asociados a Notas Técnicas. - Módulos de configuración de reglas para aprobaciones automáticas asociados a Notas Técnicas. - Módulos de inclusión de regentes técnicos profesionales. - Bases de datos de catálogos de mercancías de instituciones partes. - Venta de declaraciones de valor y marchamos de zona franca.

Fuente: Elaboración propia con datos de la VUCE de Costa Rica.

Con base en el cuadro No.22, se puede identificar el estatus que presenta la VUCE de Costa Rica en la actualidad en cuanto a los servicios que ofrece a sus usuarios.

1.8 Procesos sin papel y pagos electrónicos

Tal como se abordó en el Capítulo III los organismos internacionales estudiados coinciden en que el uso del papel y la ejecución de los pagos de la forma tradicional son de los aspectos que pueden causar mayores retrasos en los procedimientos en frontera, por lo cual la mejora en los procesos para eliminar el papel y utilizar pagos electrónicos generan mejoras significativas y reducción de costos. Para el caso de la VUCE de Costa Rica se identifica el siguiente estado para ambos aspectos:

A. Procesos sin Papel: según la consulta realizada al Sr. Marvin Salas la implementación de la Plataforma VUCE 2.0 incluyó aspectos tecnológicos relevantes como: 1- Uso de la Firma Digital para reemplazar la firma autógrafa en los trámites; 2- Creación del expediente electrónico de cada trámite y 3- Mecanismo de recolección

de firma digital de los diferentes actores que deben intervenir en los trámites (Salas Jiménez, 2021).

Las mejoras tecnológicas indicadas anteriormente permitieron aplicar reingeniería en los procesos de cada trámite de forma tal que toda la documentación utilizada es electrónica y conforme avanza el proceso se captura la firma de los diferentes actores que intervienen en el trámite. Esto a su vez ha permitido que las instituciones no deban imprimir documentos para uso interno, sino que cada funcionario que participa en el proceso, independientemente de su ubicación tiene acceso a la información y puede realizar la actuación que le corresponda.

Otro aspecto para considerar es la posibilidad que brinda el sistema para que los usuarios adjunten a la información declarada los documentos de respaldo que sean necesarios según los requisitos de las diferentes entidades.

Actualmente en la VUCE las instituciones solamente deben imprimir documentación que es generada por el sistema para ser enviada al país de destino de las mercancías, por ejemplo: 1- Certificados Fitosanitarios; 2- Certificados Sanitarios; 3- Certificados de exportación de Vida Silvestre del Sistema Nacional de áreas de Conservación (SINAC), Certificados de Libre Venta, entre otros (Salas Jiménez, 2021).

B. Pagos Electrónicos: con la implementación de la plataforma VUCE 2.0 se incorporó un mecanismo de pago electrónico mediante el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE), el cual permite al usuario realizar el pago en línea de las tarifas de sus trámites. Esto permitió que en la etapa de reingeniería de los procesos se incluyera el mecanismo del pago electrónico como parte de este, eliminando la intervención por parte de los cajeros de las instituciones en el proceso de aprobación de los trámites (Salas Jiménez, 2021).

Adicionalmente, se habilitó un mecanismo de “pago manual” el cual permite al usuario realizar la transferencia bancaria a la cuenta de la institución por el monto de la tarifa a cancelar y posteriormente enviar una imagen de la transferencia al cajero de la institución para que se realice la validación del pago. Este mecanismo implica que el

trámite es retenido mientras el funcionario de la institución realiza la validación del pago y la facturación correspondiente.

Si bien esta segunda opción no permite la agilidad esperada para el proceso, al igual que la opción de pago electrónico ambas están habilitadas para que el usuario decida cual mecanismo de pago desea utilizar. Según consulta realizada a la VUCE de Costa Rica, en el 2020 el 88% de los tramites fueron pagados electrónicamente y el restante 12% mediante el mecanismo de “pago manual” (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 2021).

1.9 Evaluación del riesgo en la VUCE

De la mano con lo expuesto en los apartados anteriores, una vez la VUCE se constituye en un punto de entrada único para el trámite de las gestiones asociadas al comercio exterior y cuenta con la participación de todas las entidades participantes en el comercio transfronterizo, se convierte en una oportunidad para que estos puedan realizar sus acciones aplicando un sistema de riesgo integrado desde la VUCE.

Dado lo anterior, a continuación, se presentan los hallazgos identificados sobre este tema en la VUCE de Costa Rica:

- La VUCE no cuenta con un sistema de riesgo integrado dentro de su plataforma VUCE 2.0. No obstante, cuenta con un módulo de reglas de aprobación automática, que permite a las entidades participantes la configuración de reglas para que los trámites se aprueben de forma automática y sin intervención de un autorizador, esto se realiza tomando como referencia variables como: número de identificación del importador/exportador, tipos de productos, país de destino, país de origen, clasificación arancelaria, cantidad y unidad de medida, valor aduanero, entre otros. De acuerdo con las con las consultas realizadas, algunos ejemplos de entidades que usan esta herramienta son: el SFE, el ANEIT y el Ministerio de Salud (Salas Jiménez, 2021).
- Aunado a lo anterior, se identificó que las entidades participantes en algunos casos realizan gestión de riesgo a nivel interno y posteriormente lo ejecutan configurando

reglas de aprobación automática en el sistema de la VUCE, tal cual se detalla en el punto anterior. De acuerdo con datos de PROCOMER, en el año 2019 un total de 55% de los trámites de realizados en VUCE 2.0 se aprobaron de forma automática mediante el uso de estas reglas (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 2019).

- Existe una iniciativa a nivel nacional para crear un Sistema Nacional Integrado de Gestión de Riesgo (SINIGER), que a su vez forma parte del proyecto Hacienda Digital del Bicentenario del Gobierno de la Republica de Costa Rica. Este sistema nace de la necesidad del gobierno de aplicar mejoras en las actuaciones de control basadas en una gestión de riesgo integral (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2020).

1.10 VUCE en el contexto regional

Según datos de COMEX, al 30 de junio del 2021 Costa Rica ha ratificado un total de 16 acuerdos comerciales ya sea de forma bilateral o incluso regional (Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2021). No obstante, en el marco de estos acuerdos no existe implementada una VUCE Regional que integre o bien sustituya la VUCE Nacional de cada país, a pesar de que en los Tratados de Libre Comercio vigentes entre Costa Rica y Perú desde el año 2013, entre Costa Rica y Colombia desde el año 2016, y entre Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos desde el año 2013, en sus artículos 4.8, 4.7 y 6.12 respectivamente los países se comprometieron a realizar la interconexión entre sus Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Esto implica que la documentación generada para las operaciones de intercambio comercial con estos países debe ser enviada físicamente de un país a otro para poder realizar los procedimientos de importación correspondientes en cada país.

A pesar de esto, según indicó el Sr. Marvin Salas director de la VUCE de Costa Rica, desde el 2017 se ha venido realizando un esfuerzo regional a nivel de Centroamérica para desarrollar una Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (en adelante PDCC) (Salas Jiménez, 2021). Según datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (en adelante SIECA), la PDCC es un proyecto financiado por la Unión Europea, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) y

ejecutado por la SIECA para mejorar, agilizar y simplificar los procesos de comercio exterior en la región. La plataforma tiene como objetivo la integración de las autoridades de Ventanilla Única, Aduanas, Migración y Sanidad de Centroamérica, de forma tal que puedan interoperar entre sí para brindar trazabilidad y transparencia a los procesos (Secretaría de Integración Económica Centroamericana, 2021).

Según el Sr. Marvin Salas, respecto a los temas de VUCE la PDCC permitirá a los países que ya cuenten con una VUCE transmitir la información desde su propia plataforma y recibir la información enviada por los demás países de la región, y para el caso de los países que no cuenten con su propia VUCE podrán utilizar la PDCC como el portal de trámites de sus instituciones nacionales. De esa forma, independientemente del nivel de avance que tengan los diferentes países en la implementación de la VUCE, pueden ser partícipes y recibir los beneficios del proyecto (Salas Jiménez, 2021).

En el caso de Costa Rica dado los avances existentes en cuanto a la implementación de la VUCE, se ha optado por utilizar la primera figura mencionada en el párrafo anterior, de forma tal que la VUCE de Costa Rica se conectará con la PDCC para transmitir la información de los permisos de exportación que tenga como destino los países de la región, así como también recibir la información necesaria para los permisos de importación de mercancías que vienen desde los diferentes países de la región hacia Costa Rica.

1.11 Interoperabilidad de la VUCE

De acuerdo con lo expuesto en el Capítulo III de esta investigación, y de la mano con el apartado anterior en donde se abordó a la VUCE en un contexto regional, es posible determinar que la interoperabilidad genera múltiples beneficios a los países que implementen estrategias de interconexión entre ellos, permitiendo así interacciones con procesos homologados y estandarizados lo cual reduce tiempos y costos.

Con base en lo anterior se ha identificado que la VUCE de Costa ha realizado una serie de esfuerzos adicionales al esquema regional, direccionando su operativa a esquemas internacionales. Algunas de las acciones más recientes puestas en marcha por la VUCE de Costa Rica son:

A. Proyecto e-Phyto: De acuerdo con Gina Monteverde directora de Certificación Fitosanitaria del SFE, este proyecto nace por medio de la iniciativa de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, en donde se buscaba estandarizar la estructura de datos intercambiados por los países en el marco de los certificados fitosanitarios, de esta manera se obtendría un set de datos homologado sin posibilidad de faltantes de información para el debido proceso. Este proyecto se convirtió en una realidad después de que la CIPF habilitó un Hub internacional de datos, en donde los países podían enviar sus mensajes correspondientes al certificado fitosanitario, adicionalmente como factor clave se creó un mensaje armonizado utilizando el modelo de datos del CEFACT/ONU, esto último con el objetivo que la información compartida entre los países, tanto la enviada como la recibida, tuviera una misma estructura y no diera margen de error a interpretaciones, faltantes o sobrantes de datos (Monteverde Castro, 2021).

De acuerdo con Gina Monteverde, Costa Rica se une a este proyecto de e-Phyto en julio del 2020, año en el cual empieza a intercambiar datos bajo un esquema de cero papel con Chile y Argentina, y a su vez inicia un plan piloto con los Estados Unidos a principios del año 2021. Adicionalmente destacó la importancia del rol de la VUCE en la implementación del e-Phyto, esto dado a que se aprovechó la estructura ya existente del VUCE 2.0 para la transmisión al Hub de la CIPF con la estructura requerida en el marco del modelo de datos internacional (Monteverde Castro, 2021).

B. Modelo de Datos de la OMA en el VUCE 2.0: De acuerdo con el Sr. Marvin Salas, la VUCE de Costa Rica se encuentra en el proceso de transformación de su plataforma digital para adaptarla a la estructura del Modelo de Datos de la OMA. Para esto se requiere realizar un trabajo de mapeo de todos los elementos correspondientes a los documentos para la gestión de comercio internacional, incluidos las declaraciones aduaneras, licencias, permisos, certificados, facturas comerciales, entre otros para poder integrarlos en uno solo (Salas Jiménez, 2021).

El Sr. Marvin Salas comentó que a través de fondos del BID se está ejecutando una consultoría con un experto en el Modelo de Datos de la OMA, el cual en conjunto con funcionarios de la VUCE está realizando el mapeo de datos para un posterior desarrollo informático e implementación en el sistema VUCE 2.0. Esto con el objetivo

futuro de interoperar con los sistemas de otros países que también utilicen este modelo (Salas Jiménez, 2021).

Estas dos iniciativas son ejemplos de interoperabilidad y muestran la visión de la VUCE de Costa Rica en continuar con este tipo de proyectos. Según indicó Gina Monteverde, en el caso del proyecto e-Phyto, ya se han empezado a obtener beneficios de su uso y su continuidad con más países permitirá expandir estos resultados.

1.12 Alianza Público-Privada

Las asociaciones que pueden establecerse mediante las alianzas público-privada son esenciales en muchos proyectos, no obstante, para el objeto de investigación de este proyecto que es la VUCE, este es un factor esencial que siempre debe promoverse. Lo anterior, dado que es por medio de estas alianzas que se dan a conocer las necesidades y se plantean soluciones a situaciones reales que enfrentan los diferentes sectores.

Para el caso de la VUCE de Costa Rica, se investigó cual ha sido su rol en este aspecto desde su creación a la actualidad, de lo cual se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- Como parte de su marco legal en Decreto Ejecutivo No. 33452 se establece como parte de las labores de coordinación de la VUCE la creación de un Consejo Director. Este consejo tenía como objetivo “la creación de las condiciones de análisis y discusión de los problemas del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior, que permitan proponer a las autoridades gubernamentales competentes, soluciones rápidas y efectivas a problemas que afectan principalmente al comercio internacional”. Y estaba constituido por representantes de las siguientes entidades: 1-COMEX; 2-Ministerio de Agricultura; 3-Ministerio de Salud; 4-Ministerio de Hacienda; 5- Gerente General de PROCOMER; 6-Representante del sector exportador designado por CADEXCO; 7-Cámara de Comercio; 8- Cámara de Industrias; 9-Cámara de Agricultura y 10-Dos representantes designados por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Decreto Ejecutivo No. 33452, Reglamento del Sistema de Ventanilla Unica de Comercio Exterior, 2006).

- En el año 2017 mediante la ley No.9430 se crea el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), como parte de la aprobación del AFC. En el artículo 4 de esta ley se establece que el CONAFAC creará comisiones técnicas para atender temas de infraestructura y automatización de procesos asociados al comercio exterior, y en consecuencia de esta nueva disposición se indica explícitamente que el Consejo Director del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior, se convertirá en una comisión técnica que abarcará sus las funciones y objetivos de este último (Ley 9430, 2017).

1.13 Ventanilla Única en el marco de modernización aduanera y la gestión coordinada de fronteras

De los organismos estudiados, la OMA es enfática en que las labores coordinadas que se realicen entre los entes que aplican el control en las fronteras impactará positivamente el tráfico internacional de las mercancías. En este mismo sentido, según COMEX la gestión coordinada de fronteras aporta *“mayor eficiencia en la gestión del comercio, eficacia del control y eficiencia en el uso de los recursos, simplificación y automatización de los procesos”*, siendo este último, según este Ministerio, una de las actividades esenciales de esta gestión (Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2019).

Por lo anterior y considerando que la OMA también indica que la VUCE forma parte del enfoque de esta gestión coordinada en fronteras, en este apartado se hizo un estudio del desempeño de la VUCE de Costa Rica en este ámbito, los hallazgos identificados se mencionan a continuación:

- Tal como se indica en su ley de creación No. 7638, la VUCE debía establecerse en las zonas geográficas estratégicas de Costa Rica, por esta razón en la actualidad existen 6 oficinas ubicadas en los siguientes puntos: 1- San Jose; 2- Aeropuerto Juan Santamaria; 3-Limón; 4-Caldera; 5-Paso Canoas y 6-Peñas Blancas.
- En las oficinas de VUCE ubicadas en las fronteras se realizan labores como la venta de formularios físicos como declaraciones de valor y certificados de origen, venta de marchamos de zona franca, emisión de certificados de origen (bajo el esquema de certificación controlada), recibir documentación del registro de exportador ante

PROCOMER, brindar soporte sobre la plataforma VUCE 2.0, atención de consultas sobre ventanilla única y temas relacionados, facturación de compras de derechos electrónicos de FAD que el usuario pague manualmente, entre otros.

- En el marco del Programa de Integración Fronteriza (en adelante PIF), que actualmente está ejecutando el Gobierno de Costa Rica, la VUCE de Costa Rica está desarrollando los siguientes proyectos relacionados con la gestión fronteriza:
 - Dotar de dispositivos móviles para efectuar las aprobaciones y/o rechazos de inspecciones en punto de ingreso y salida del país, para las siguientes instituciones: Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).
 - Desarrollo de un sistema electrónico para el registro de Sitios de Manejo de Vida Silvestre, que será administrado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El nuevo sistema estará integrado con la plataforma VUCE 2.0, por lo que ayudará con la agilización del proceso de autorización de los permisos de importación y exportación regulados por esta entidad (Programa de Integración Fronteriza, 2021).

2. Propuesta de mejoras para una nueva versión de la VUCE de Costa Rica

A partir del análisis realizado en este capítulo sobre 1- el estado actual de la VUCE de Costa Rica; 2- las recomendaciones de los organismos internacionales como el CEFAC/ONU y la OMA; 3-las mejores prácticas aplicadas por la VUCE de Colombia, México y Singapur; y 4- los demás aspectos estudiados a lo largo de esta investigación; en este apartado se plantearán una serie de recomendaciones que podrían ser aplicadas en una nueva versión del sistema de la VUCE de Costa Rica con el objetivo de implementar mejoras sustanciales para adecuarse a las mejores prácticas internacionales.

Las mejoras identificadas serán planteadas en cuatro grupos basado en la relación de los temas, de forma tal que puedan ser fácilmente entendidas y aplicadas.

2.1 Propuestas de mejoras referentes a la estructura del modelo de la VUCE de Costa Rica

Con el objetivo de alinear la VUCE de Costa Rica con el modelo propuesto por los organismos internacionales y tomando como referencia el caso de Singapur como único país que ha logrado implementar la recomendación a cabalidad, se identifica como oportunidad de mejora que Costa Rica valore la aplicación de los siguientes aspectos:

- **Unificación del trámite de los permisos de importación, exportación y tránsito en la VUCE:** se sugiere que se emita una directriz gubernamental a la OFINASE, ECA, ANEIT y cualquier otra institución que utilice o tenga planeado utilizar sistemas propios para el trámite de los permisos, en la cual se indique que la VUCE será el único mecanismo oficial para el trámite de dichos permisos.

Cabe mencionar que de acuerdo con la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” aplicada para esta investigación, un 90% de los participantes estuvo de acuerdo con que se eliminen los sistemas de estas instituciones y se unifique por medio de la VUCE de Costa Rica la gestión de los trámites.

- **Habilitar servicios adicionales que se deriven o complementen los trámites de comercio exterior:** incluir la totalidad de los trámites asociados al entorno de los permisos de importación, exportación o tránsito. Incluido licencias, permisos, certificaciones y otros documentos relacionados con el comercio internacional.
- **Integración entre la VUCE y el sistema de gestión aduanera:** integrar la plataforma de VUCE con el sistema de gestión aduanera TICA, de forma tal que la VUCE permita capturar o recibir la información necesaria para el trámite de las declaraciones aduaneras de importación, exportación y tránsito, y posteriormente interoperar con el sistema de gestión aduanera para el trámite correspondiente.

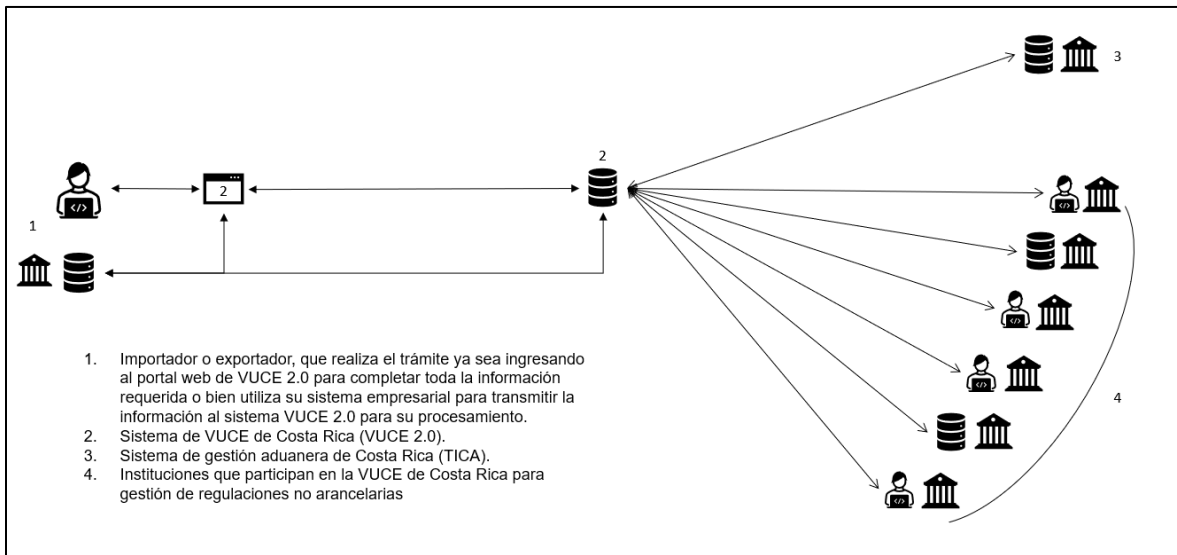
Esta recomendación se ve reforzada por lo indicado por parte de los participantes de la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” en la cual el 65% de los encuestados está de acuerdo con el establecimiento de un proceso unificado

resaltando motivos como la facilidad y conveniencia de realizar la totalidad de los trámites de forma conjunta evitando así la duplicación de datos.

- **Crear un mecanismo de declaración unificada para importación, exportación y tránsito:** valorar la creación de un formulario de declaración que contemple de forma unificada y mediante un solo set de datos, la información necesaria para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones arancelarias y no arancelarias correspondientes al comercio internacional.
- **Compartir información con todas las entidades participantes del comercio transfronterizo:** incluir dentro de la VUCE la posibilidad de brindar acceso a entes participantes del control en fronteras que no son autorizadores de trámites, por ejemplo, la Policía de Control de Drogas para poder visualizar los trámites realizados en la plataforma.
- **VUCE como portal de información:** convertir el sistema VUCE en el portal en el cual los usuarios puedan tener acceso a la información de su trámite de importación, exportación y tránsito independientemente de la cantidad de instituciones que hayan debido intervenir en el proceso.

Tomando en cuenta la aplicación de las mejoras indicadas en los puntos anteriores, sería posible alcanzar un entorno de trámites de comercio exterior en Costa Rica a través de la VUCE que permita mediante un único punto de ingreso de la información la interacción con la totalidad de las instituciones que ejercen alguna regulación en frontera, siendo clave la integración de la autoridad aduanera como un actor adicional. Dicho lo anterior, la Ilustración No. 3 resume visualmente como sería la operación de este modelo propuesto.

Ilustración No.3: Entorno propuesto de trámites de comercio exterior en Costa Rica



Fuente. Elaboración propia.

2.2 Propuestas de mejoras referentes a los servicios de la VUCE de Costa Rica

Con el objetivo de ampliar la variedad de servicios y facilidades que puede ofrecer la VUCE de Costa Rica, tomando como referencia las recomendaciones de los organismos internacionales y las buenas prácticas implementadas en Colombia, México y Singapur, a continuación, se detalla un listado de posibles servicios a implementar en la VUCE de Costa Rica en una nueva versión del sistema actual.

- **Pago de impuestos y demás tasas:** como parte de la integración del sistema VUCE con el sistema de gestión aduanera TICA y la creación del esquema de declaración unificada, se recomienda valorar la habilitación de los mecanismos requeridos para el pago de la totalidad de los impuestos y tasas que se deriven de una operación de comercio exterior a través de la VUCE.
- **Solicitud de contingentes arancelarios:** se considera oportuno que se integre a la VUCE una nueva funcionalidad para el manejo de la solicitud de contingentes arancelarios, los cuales actualmente son administrados por COMEX, esto para facilitar el aprovechamiento de los contingentes establecidos en los acuerdos comerciales vigentes.

- **Inspección simultanea:** la creación de un mecanismo que permita realizar la inspección simultanea por parte de diversas instituciones que regulen una misma mercancía, permitiendo así que la VUCE sea el medio para coordinar estos trabajos, reduciendo los costos asociados a los tiempos y traslados cuando son realizados de forma individual.
- **Consulta de requisitos previos:** se propone la creación de un módulo en el sistema VUCE en donde se incluya la consulta de requisitos previos de importación, exportación o tránsito de las mercancías. Esto con el objetivo de mejorar la visibilidad por parte de los usuarios para el cumplimiento de regulaciones aduaneras.
- **Consulta de estadísticas de comercio exterior:** el establecimiento de un portal que permita la generación de estadísticas de comercio exterior asociadas a la combinación del sistema de gestión aduanera con el sistema VUCE.
- **Uso de dispositivos móviles:** actualmente los funcionarios que se desempeñan en las fronteras no cuentan con dispositivos móviles para realizar las labores de inspección, por lo cual se considera importante promover desde la VUCE el uso de dispositivos móviles en esas labores no solo para agilizar los tiempos de respuesta sino para que la información relevante de estas actuaciones pueda ser integradas al expediente del trámite.
- **Mecanismos de pago electrónico:** actualmente la VUCE brinda el servicio de pago electrónico únicamente a través del sistema SINPE mediante el registro de cuentas bancarias para rebajo directo. Se recomienda valorar la incorporación de mecanismos de pago electrónico adicionales como pago con tarjetas o bien pagos desde los sistemas de las entidades bancarias.
- **Incorporar mecanismos de gestión de riesgo:** tomar ventaja de la información que se encuentra disponible en la VUCE para establecer un módulo de gestión de riesgo, en el que participen los entes reguladores del comercio transfronterizo para facilitar y a la vez agilizar sus procesos internos.

2.3 Propuestas de mejoras referentes a la interoperabilidad de la VUCE de Costa Rica

Con base en lo indicado en las recomendaciones internacionales referente a tema de interoperabilidad, resaltan que el uso de estándares internacionales es altamente recomendado para el éxito en proyectos de integración internacional, adicionalmente se identifica que tanto México como Singapur aplican modelos de datos internacionales en sus sistemas de VUCE, y este último país utiliza dicho modelo en el intercambio de datos en la VUCE regional a nivel de la ASEAN. Por lo tanto, se plantean las siguientes recomendaciones considerando la proyección futura de integración por parte de la VUCE de Costa Rica:

- **Uso de estándares internacionales:** basado en el estado actual de los proyectos de la VUCE de Costa Rica, se recomienda dar continuidad al proyecto de aplicación del Modelo de Datos de la OMA en la estructura de la plataforma de la VUCE, de manera que sea posible la estandarización de la información que es capturada en cada proceso. Esto a futuro permitirá homologar la VUCE de Costa Rica con los sistemas de otros países y facilitar la integración de las plataformas digitales para proyectos de interoperabilidad nacional, regional o internacional.

Respecto al establecimiento de un esquema de declaración unificada, es importante aplicar el Modelo de Datos de la OMA, de manera que se soliciten los datos requeridos una única vez, mitigando la posibilidad de solicitar información duplicada, redundante o innecesaria para el proceso.

- **Iniciativas de intercambio electrónico de información y documentos:**
 - Respecto a iniciativas internacionales como el modelo ePhyto, se recomienda investigar sobre propuestas similares de organismos internacionales referentes a transmisión electrónica de información o documentos estandarizados, los cuales permitan integrar a la VUCE de Costa Rica con sistemas internacionales de forma tal que se puedan ejecutar los esquemas de intercambios de datos sin la necesidad de documentación física reduciendo así los costos para el sector empresarial que realiza operaciones de comercio exterior.

- En el contexto regional se recomienda que las autoridades correspondientes a nivel nacional brinden el apoyo tanto a la SIECA como a las instituciones nacionales involucradas para que el proyecto de la PDCC avance y sea concluido con éxito para facilitar y promover el comercio intrarregional.

De igual forma se identifica como oportunidad de mejora, promover la integración entre las Ventanillas Únicas de los países con los cuales se poseen acuerdos comerciales vigentes, principalmente el caso de Perú, Colombia y los Estados Unidos Mexicanos ya que tal como se mencionó previamente en este capítulo los acuerdos comerciales con estos países establecen el mandato de integrar sus Ventanillas Únicas para el intercambio de información y documentos de comercio exterior.

2.4 Propuestas de mejoras referentes a las políticas públicas que sustentan la operación de la VUCE de Costa Rica

De acuerdo con lo indicado por entes internacionales las políticas públicas juegan un papel preponderante en el establecimiento de la VUCE dado que dotan de soporte jurídico al marco de acción que pueden ejecutar, por su parte los países investigados cuentan con normativas tanto para su establecimiento, como para las transacciones electrónicas por medios digitales. Con base en esto se proponen las siguientes recomendaciones para fortalecer a la VUCE de Costa Rica en estos aspectos:

- **Participación en el CONAFAC:** la VUCE de Costa Rica actualmente forma parte del CONAFAC a través de la comisión “VUCE-TI”, se insta a que la VUCE haga uso de esta comisión para dar a conocer los beneficios actuales del sistema, proyectos futuros y de esta forma obtener apoyo de este consejo y de las demás instituciones involucradas. Adicionalmente, se insta a establecer contactos con las Cámaras que forman parte del CONAFAC para establecer un canal de comunicación abierto con los sectores involucrados en el comercio exterior.
- **Promover la revisión de la normativa actual y la creación de nueva normativa que respalde la operativa de la VUCE:** según lo establecido en la Recomendación No. 35

del CEFAC/ONU, analizada en el Capítulo III de esta investigación se indica que se debe contar con regulaciones sobre el envío e intercambio de datos entre entes gubernamentales participantes de la VUCE. Actualmente en Costa Rica, específicamente a nivel de la VUCE, no se cuenta con ninguna ley o reglamento que dote de atribuciones en el marco del intercambio de datos, por tanto, se identifica como oportunidad de mejora para regular el intercambio de datos entre instituciones que participan en la VUCE la generación de esta normativa.

Adicionalmente, se recomienda realizar un análisis de la legislación específica de cada ente participante de la VUCE de Costa Rica para determinar si es aplicable una actualización de su normativa adaptándola a las condiciones tecnológicas y las necesidades actuales del comercio exterior.

Como se ha mencionado en los apartados anteriores, transformar el sistema de la VUCE en un único punto de entrada para las gestiones de comercio exterior y la incorporación de nuevos servicios como los mencionados anteriormente tendría dos posibles efectos: 1- se le facilita al usuario el cumplimiento de las regulaciones necesarias para la importación, exportación o tránsito de mercancías; y 2- las entidades participantes pueden ejercer el control de forma expedita utilizando un sistema que gestiona la información en tiempo real.

El análisis de los elementos abordados en este capítulo ha permitido conocer el estado actual de la VUCE de Costa Rica tomando como referencia las recomendaciones de los organismos internacionales estudiados. Asimismo, a partir de los hallazgos identificados, fue posible identificar oportunidades de mejora que la VUCE de Costa Rica puede aplicar en una posible nueva versión de su plataforma, la cual contemplaría las recomendaciones emitidas por los entes internacionales, las mejores prácticas utilizadas los países investigados (México, Colombia y Singapur) y las apreciaciones de los usuarios encuestados.

Como parte del cierre de la investigación, en el siguiente apartado se presentarán las conclusiones y recomendaciones generales tomando como base todos los aspectos abarcados durante este trabajo.

Conclusiones y Recomendaciones

1. Conclusiones

1.1 En la etapa de recolección de la información, se identificó que existen estudios realizados por diferentes organismos respecto al modelo de VUCE implementado en varios países a nivel global o regional, entre los cuales utilizan como ejemplo el caso de las características y desempeño de la VUCE de Costa Rica. Sin embargo, no se identificó ningún estudio que realizara un análisis integral de la VUCE de Costa Rica tomando como punto de referencia las recomendaciones emitidas por CEFACT/ONU y la OMA que como se ha demostrado a lo largo de esta investigación son referentes en la materia.

1.2 Basado en la información presentada a lo largo de esta investigación, se logra demostrar que la VUCE de Costa Rica ha representado una herramienta para facilitar los trámites de comercio exterior, principalmente por los siguientes aspectos:

- Durante la evolución de la VUCE, los trámites han cambiado de forma significativa desde procesos en forma manual empezando con la implementación de formularios físicos. Posteriormente, se implementaron los formularios unificados y presellados, y recientemente, incorporando tecnologías de la información, se implementaron los trámites en línea con aprobaciones automatizadas en muchos de los casos incluyendo la transmisión electrónica al sistema de gestión aduanera TICA;
- La labor de la VUCE ha permitido la disminución de tiempos de los trámites, pasando de días a horas o minutos o incluso a segundos, en aquellos casos donde las aprobaciones se realizan de forma automática sin intervención humana. Por ejemplo, la tramitación de la Nota Técnica 0057 en la categoría de medicamentos para uso humano, el trámite puede durar minutos.
- El uso de tecnologías como la incorporación de la firma digital y el pago electrónico han permitido la inclusión de servicios con cero papel y sin desplazamientos físicos de personas o documentos. Un avance importante lo representa la implementación de ePhyto; y

- Con la implementación de la plataforma VUCE 2.0 se han generado reducciones de costos para el sector empresarial en los trámites de comercio exterior que oscilan entre el 86% y el 88%. En el 2019 el sistema VUCE 2.0 generó un ahorro de ₡1.512,60 millones de colones y de ₡1.858,60 millones de colones en el año 2020.

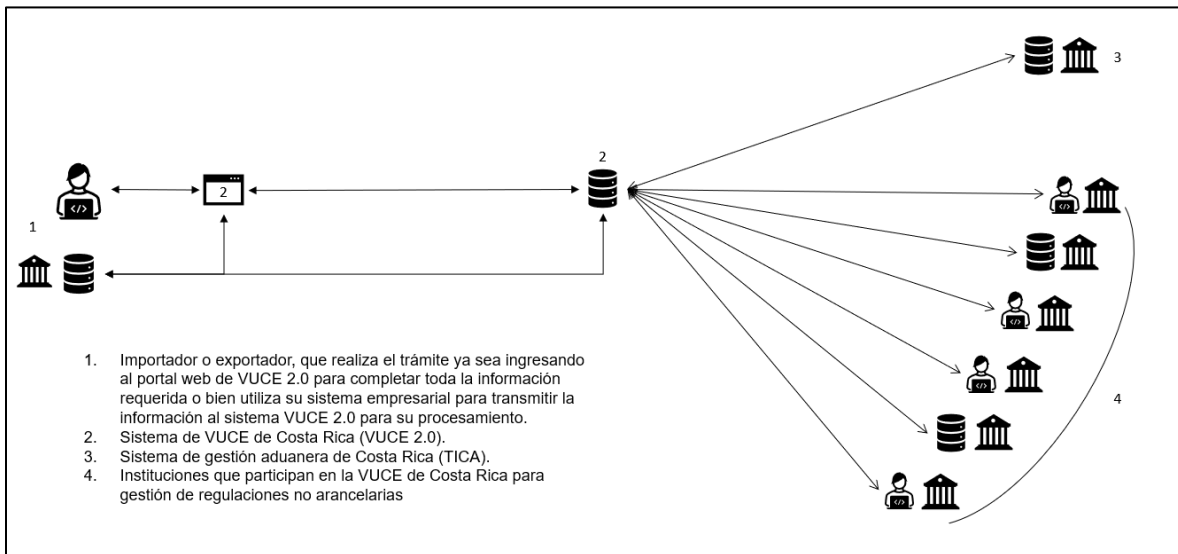
1.3 Tomando en cuenta las mejores prácticas aplicadas por los países estudiados en sus respectivas VUCE y basados en las recomendaciones del CEFACT/ONU y la OMA, se concluye que las características de la VUCE de Singapur se ajustan plenamente a las recomendaciones de los organismos internacionales, caso contrario a lo que sucede en la VUCE de Colombia, México y Costa Rica en las cuales el principio de único punto de ingreso de toda la información requerida para la operación de comercio exterior, no se ha materializado en su totalidad ya que existen varios sistemas donde realizar los trámites y no todas las instituciones están involucradas en la VUCE.

1.4 Como resultado de esta investigación, se ha constatado que PROCOMER a través de la VUCE de Costa Rica ha realizado grandes esfuerzos para contribuir con la facilitación del comercio mediante una herramienta que permite centralizar los trámites de comercio exterior en un solo lugar, principalmente los referentes a barreras no arancelarias. No obstante, es necesario que esta visión se posicione más allá de PROCOMER y sea asumida como una estrategia país que permita sacar mayor provecho del potencial de la VUCE colocándola como la plataforma que centralice la totalidad de los procesos del comercio exterior de las diferentes instituciones tanto en temas arancelarios como no arancelarios.

2. Recomendaciones

2.1 De acuerdo con el análisis realizado en el Capítulo IV, la propuesta para una nueva versión de la plataforma de VUCE debe tener el modelo ejemplificado en la ilustración No.4.

Ilustración No.4: Entorno propuesto de trámites de comercio exterior en Costa Rica



Fuente. Elaboración propia.

Por lo tanto, se recomiendan las siguientes acciones:

- Realizar ajustes que permitan conectar el sistema de la VUCE con sistemas empresariales desde los cuales se pueda obtener y procesar la información para los diferentes trámites;
- El sistema de VUCE debe ser el único punto de entrada para la totalidad de los permisos de importación, exportación y tránsito, sin excepciones. Para lo cual se deben eliminar los sistemas alternos identificados;
- La aduana debe ser un integrante más de las instituciones que forman parte del entorno de la VUCE de Costa Rica;
- Las instituciones públicas involucradas en el comercio exterior deben invertir en sistemas internos que puedan integrarse fácilmente con el sistema de la VUCE; y

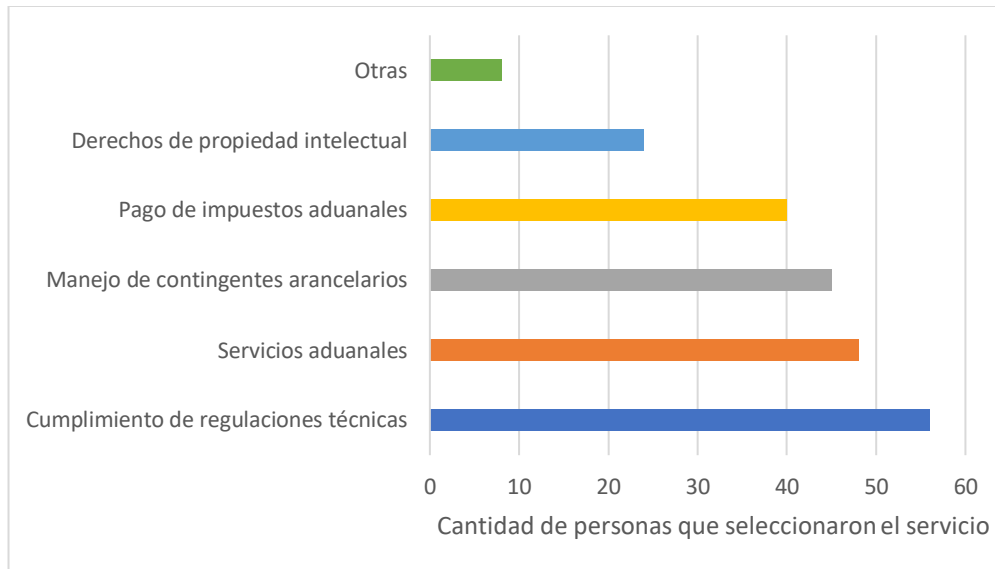
- Continuar el proceso de implementación de un estándar de datos internacional, como el Modelo de Datos de la OMA que facilite la interoperabilidad tanto a nivel nacional como internacional.

De la mano con lo anterior, para alcanzar este objetivo es necesario contar con la voluntad política y una estrategia nacional que permita impulsar a través de CONAFAC (máximo órgano rector de los temas de facilitación del comercio del país) la habilitación de todos los trámites de comercio exterior en la VUCE de Costa Rica como único punto de ingreso de la información, y que además con este mismo fin las instituciones en apego al artículo 8 inciso c) de la ley No.7638 se comprometan a trabajar en conjunto con PROCOMER.

2.2 A continuación, se emitirán recomendaciones que la VUCE de Costa Rica podrá ejecutar para alinearse a las mejores prácticas internacionales detalladas en los Capítulos III y IV:

- **Servicios de la VUCE:** tal como se indicó en el Capítulo IV, la VUCE de Costa Rica actualmente no incluye varios de los servicios recomendados por el CEFAC/ONU y la OMA. Por este motivo, en las encuestas realizadas a los usuarios de la VUCE de Costa Rica se le consultó respecto a la posibilidad de incluir servicios adicionales en una nueva versión del sistema, los resultados obtenidos se pueden evidenciar en el siguiente gráfico.

Gráfico No.6: Servicios adicionales que se podrían incluir en la VUCE de Costa Rica según las empresas o personas encuestados



Nota: Las personas encuestadas podían seleccionar más de uno de los servicios disponibles en el formulario de la encuesta.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” realizada a los usuarios tramitadores del sector privado.

Tal como se evidencia en el gráfico No.6, los usuarios de la VUCE de Costa Rica consideran como elementos relevantes la inclusión de servicios enfocados a 1- atención de cumplimiento de regulaciones técnicas; 2- servicios y pago de impuestos aduanales; y 3- manejo de contingentes arancelarios. Por lo tanto, se recomienda a la VUCE de Costa Rica explorar la viabilidad de brindar estos servicios. Esto con el objetivo de apearse a las recomendaciones de los entes internacionales incluido el modelo de único punto de ingreso de información y a su vez satisfacer las necesidades de sus usuarios.

- **Agencia Líder:** mediante entrevista realizada al director actual de la VUCE de Costa Rica, este comenta que las principales características de PROCOMER que han favorecido el desarrollo de la VUCE son las siguientes: 1- ser un ente público no estatal; 2- contar con una junta directiva conformada por miembros del sector público y privado; y 3- contar con financiamiento propio (Salas Jiménez, 2021). Estas tres características han permitido a PROCOMER diferenciarse de otros entes estatales ya que lo han dotado de una mayor flexibilidad en su operativa lo cual es indispensable para enfrentar los retos de los constantes cambios del comercio exterior.

Por otro lado, tomando en cuenta los resultados de las encuestas realizadas a los usuarios finales de la VUCE, cabe resaltar que un 89% de los encuestados están de acuerdo en que PROCOMER continúe su labor como ente rector de la VUCE de Costa Rica.

Tomando en cuenta los aspectos mencionados anteriormente se recomienda que PROCOMER continúe siendo la Agencia Líder a cargo de la VUCE de Costa Rica para seguir manteniendo su ritmo de operación y evolución de acuerdo con las necesidades del comercio exterior y el sector empresarial de Costa Rica.

- **Seguimiento del proyecto posterior a su implementación:** para mantener el adecuado funcionamiento de la VUCE es necesario dar seguimiento a los aspectos que permitan medir su desempeño operativo. Adicionalmente, es importante evaluar las condiciones y los servicios de la plataforma para identificar las mejoras que se deban implementar de forma periódica.

Para efectos de realizar las labores de evaluación de las condiciones y los servicios de la plataforma, es de vital importancia utilizar instrumentos como las encuestas aplicadas durante esta investigación, ya que permitirán capturar la perspectiva de los usuarios finales del sistema en cuanto a su desempeño y nuevas funcionalidades requeridas.

De esta forma se recomienda el uso de encuestas, en conjunto con las mejoras estratégicas identificadas por la agencia líder, para que ambas sean insumos por considerar en una nueva versión del sistema.

- **Gestión coordinada de fronteras:** Con base en la definición de la gestión coordinada de fronteras en la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica”, se sondeó el desempeño actual de la VUCE percibido por los usuarios tramitadores del sector privado, los cuales calificaron con una puntuación de 3,82 (donde 1 es muy malo y 5 muy bueno) el desempeño realizado por la VUCE de Costa Rica en cuanto a la gestión coordinada de fronteras.

Por lo anterior, se recomienda a la VUCE de Costa Rica implementar medidas en coordinación con los entes gubernamentales que participan en el comercio exterior, como, por ejemplo: ampliar el porcentaje total de aprobaciones automáticas para los permisos de exportación e importación basándose en criterios de riesgos. Esto lo pueden realizar haciendo uso de las bases de datos que actualmente se integran en la plataforma de la VUCE, en las que se pueden aplicar tecnologías como la minería de datos para encontrar patrones de riesgo de ciertos tipos de mercancías sujetas a mayor control.

2.3 Las recomendaciones estudiadas no hacen referencia a tecnologías específicas para la aplicación de la metodología que proponen para el esquema de VUCE. No obstante, como parte del proceso de revisión documental se logran identificar tendencias tecnológicas que van de la mano con lo indicado por organismos como la CEFAC/ONU y la OMA, es así como se plantea la posibilidad de aplicar nuevas tecnologías en una futura versión del sistema de VUCE como: 1- Blockchain; 2- Minería de Datos; 3- Inteligencia artificial; y 4- tecnologías ROC.

Con base en estas cuatro tecnologías su posible aplicación en la práctica puede darse de la siguiente manera:

- **Minería de datos e Inteligencia artificial:** De la mano con la recomendación emitida para la mejora de la gestión coordinada de fronteras, en donde se propone el uso de la minería de datos para sistemas de control de riesgos también la aplicación de la inteligencia artificial tiene un impacto positivo en un sistema de esta índole, dotando de identificación de patrones previsibles con un análisis automático de los datos. Esto permitiría que los trámites de comercio exterior se direccionen a esquemas auto gestionables para los usuarios tramitadores con la menor intervención humana.
- **Blockchain:** La aplicación de esta tecnología facilitaría la interoperabilidad, trazabilidad, automatización y confiabilidad del comercio exterior, esto con base en lo indicado por el BID en su informe “Windows of Opportunity: Facilitating with Blockchain Technology” el cual establece que estos cuatro beneficios se pueden obtener al aplicar el Blockchain para ayudar a reducir las barreras al comercio, con el potencial de disminuir tiempos y costos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

- **Tecnologías de Reconocimiento Óptico de Caracteres (ROC):** Esta tecnología permite el reconocimiento de los caracteres de una imagen, lo cual permitiría que los documentos asociados a un trámite de comercio exterior, por ejemplo, facturas comerciales, listas de empaque, documentos de tránsito y demás, puedan ser detectados por los sistemas para que las plataformas identifiquen su contenido (Naciones Unidas, 2009). Esto permitirá reducir la intervención humana al evitar la verificación ocular de la documentación.

Estas cuatro tecnologías son ejemplos de las tendencias utilizadas en la actualidad para potenciar las plataformas digitales que cuentan con características similares a los sistemas de Ventanilla Única, como lo son los sistemas de comunidad portuaria, sistemas de control fronterizo, sistemas de gestión aduanera, entre otros.

2.4 Consideraciones sobre el servicio brindado por la VUCE de Costa Rica: esta investigación se concentra en realizar un análisis sobre el estado actual de la VUCE a partir de estándares internacionales y de las recomendaciones del CEFAC/ONU y la OMA, como resultado de la encuesta “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica” se logró obtener los siguientes resultados sobre las mejoras que puede realizar la VUCE respecto al servicio brindado:

- **Mejoras específicas al sistema VUCE 2.0:** Los usuarios indican que el sistema debería ser más ágil, amigable y con mayor compatibilidad en diferentes dispositivos.
- **Mejoras del servicio al cliente:** Se solicitan servicios de soporte más robustos y con mayor alcance, mejores vías de comunicación entre usuario y entidades, personal capacitado en procedimientos aduaneros, atención de consultas por medio de chatbots y canal de WhatsApp, mejorar tiempos de atención al cliente, una central telefónica más grande entre otros.
- **Conexión con sistemas:** Los encuestados resaltan el beneficio de interconectar con otras plataformas como los sistemas de comunidad portuaria, operadores logísticos o sistemas empresariales.

Anexo 1: Formato de encuesta No.1

Tema de la encuesta: “Estado actual y el futuro de la VUCE de Costa Rica”

Introducción: esta encuesta tiene como objetivo recopilar información sobre la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, para una investigación académica de la Universidad de Costa Rica (UCR). La información detallada en el presente documento tendrá un manejo confidencial y no identificará el nombre de las empresas y de sus colaboradores. Dicha encuesta se compone de 29 preguntas y el tiempo estimado de respuesta es de aproximadamente 9 minutos. A continuación se describen las preguntas objeto de la encuesta.

Sección I: datos de la empresa encuestada

1. ¿Su empresa realiza operaciones relacionadas con el comercio internacional?
 Si
 No

2. ¿Qué tipo de operaciones de comercio internacional realiza su empresa?
 Importación
 Exportación
 Logística internacional
 Almacenamiento
 Servicio de Agencia Aduanal
 Empresa de Zona Franca
 Empresa de Perfeccionamiento Activo
 Otros

3. ¿En qué departamento de la empresa labora usted?
 Producción-operaciones
 Logística nacional
 Logística internacional
 Compras locales
 Compras internacionales
 Importaciones
 Exportaciones

- Centro de distribución
- Ventas
- Gerencia-Dirección
- Otros

4. ¿Conoce acerca de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, administrada por PROCOMER?

- Si
- No

Sección II: servicios de la VUCE de Costa Rica

5. ¿Qué servicios utiliza o conoce de la Ventanilla Única de Comercio Exterior?

- Capacitaciones
- Registro de Exportador
- Permiso (Nota Técnica) de Importación
- Permiso (Nota Técnica) de Exportación
- Permiso (Nota Técnica) de Tránsito
- Trámite de Declaraciones Únicas Aduaneras
- Emisión de Certificados de Libre Venta
- Emisión de Certificados de Origen
- Otros

6. ¿Utiliza o conoce los sistemas informáticos habilitados por la Ventanilla Única de Comercio Exterior para los trámites de comercio exterior como: Registro de Exportador, Permiso (Nota Técnica) de Importación, Permiso (Nota Técnica) de Exportación, Permiso (Nota Técnica) de Tránsito, Trámite de Declaraciones Únicas Aduaneras, Emisión de Certificados de Libre Venta)?

- Si, he utilizado el Sistema de Notas Técnicas en Línea
- Si, he utilizado el sistema VUCE 2.0
- Si, he utilizado los dos sistemas mencionados anteriormente
- No he utilizado ni conozco los dos sistemas indicados anteriormente

Sección III: permiso de exportación de producto agrícola fresco (Nota Técnica 0265)

7. ¿Como parte de las operaciones de su empresa usted realiza el trámite correspondiente a la Nota Técnica 0265 para la exportación de producto vegetal fresco?

- Si
- No

8. ¿Desde que año usted realiza el trámite correspondiente a la Nota Técnica 0265 para la exportación de producto vegetal fresco?

- Antes del año 2016
- Posterior al año 2016

9. ¿Desde su punto de vista como considera que ha sido la evolución de los trámites desde los inicios hasta la actualidad?

- 1: muy mala
- 2: mala
- 3: regular
- 4: buena
- 5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

10. ¿Respecto a los cambios que se han realizado en los procesos de exportación de productos agrícolas, los ajustes realizados a los trámites han sido beneficiosos para su empresa?

- 1: muy mala
- 2: mala
- 3: regular
- 4: buena
- 5: muy buena

11. ¿Considera usted que la confección del trámite de exportación de la Nota Técnica 0265 en el VUCE 2.0 facilita las operaciones de su empresa?

- 1: muy mala
- 2: mala
- 3: regular
- 4: buena
- 5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

12. ¿Cuáles mejoras considera usted que podrían implementar en la Ventanilla Única para mejorar el proceso de exportación de la Nota Técnica 0265?

- Aspectos de procedimiento
- Mejoras tecnológicas
- Otros

Comente los motivos de su valoración:

Sección IV: permiso de importación de medicamentos (Nota Técnica 0057)

13. ¿Como parte de las operaciones de su empresa usted realiza el trámite correspondiente a la Nota Técnica 0057 para la importación de medicamentos?

- Si
- No

14. ¿Desde que año usted realiza el trámite correspondiente a la Nota Técnica 0057 para la importación de medicamentos?

- Antes del año 2016
- Posterior al año 2016

15. ¿Desde su punto de vista como considera que ha sido la evolución de los trámites desde los inicios hasta la actualidad?

- 1: muy mala
- 2: mala
- 3: regular

4: buena

5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

16. Respecto a los cambios que se han realizado en los procesos de importación de medicamentos, los ajustes realizados a los trámites han sido beneficiosos para su empresa?

1: muy mala

2: mala

3: regular

4: buena

5: muy buena

17. Considera usted que la confección del trámite de importación de la NT 57 en el VUCE 2.0 facilita las operaciones de su empresa? (donde 0 es muy mala y 5 muy buena)

Comente los motivos de su valoración

1: muy mala

2: mala

3: regular

4: buena

5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

18. Cuales mejoras considera usted que podrían implementar en la Ventanilla Única para mejorar el proceso de importación de la NT57? (aspectos de procedimiento, mejoras tecnológicas, otros).

Aspectos de procedimiento

Mejoras tecnológicas

Otros

Comente los motivos de su valoración:

Sección V: Sistema VUCE 2.0

19. Tomando como referencia el Sistema VUCE 2.0. ¿Cuál de los siguientes elementos considera usted que han aportado mayor beneficio a su empresa en cuanto a la realización de trámites?

- Firma digital
- Pago electrónico
- Aprobación automática
- Expediente digital
- Ninguna de las anteriores

20. Considera usted que la Ventanilla Unica de Comercio Exterior y sus servicios actuales corresponden a una herramienta de facilitación del comercio?

- Si
- No

Comente los motivos de su valoración:

Sección VI: Posibles nuevas funcionalidades de la Ventanilla Única

21. En la actualidad existen múltiples sistemas a través de los cuales los usuarios pueden solicitar los permisos de importación o exportación (ejemplo: sistema Oficina Nacional de Semillas, sistema ANEIT, sistema del ECA, Sistema del SFE para exportación de producto orgánicos). Basado en lo anterior, como valoraría usted que estos sistemas se eliminen y estos servicios se habiliten únicamente a través de la VUCE.

- De acuerdo
- En Desacuerdo

Comente los motivos de su valoración:

22. En la actualidad el sistema de la VUCE solo se utiliza para el trámite de los permisos de importación, exportación y tránsito, así como otros procedimientos de menor volumen. Para el caso de la Declaración Aduanera DUA, se debe realizar a través de otros sistemas y transmitirse al sistema de Gestión Aduanera TICA. Basado en lo anterior, considera usted oportuno que a través del sistema de VUCE se presente un modelo de Declaración Unificada que contemple la información para todos los tramites de comercio exterior incluido la Declaración Aduanera.

De acuerdo

En Desacuerdo

Comente los motivos de su valoración:

23. Respecto al concepto de Gestión Coordinada de Fronteras, como evaluaría el desempeño actual de la VUCE.

1: muy mala

2: mala

3: regular

4: buena

5: muy buena

Pensado a futuro que acciones considera que la VUCE debería implementar o mejorar dentro de este ámbito. Comente:

24. Según organismo internacionales, la administración de la VUCE puede recaer en instituciones públicas (como la aduana), sector privado o bien de una alianza entre ambos. En el caso de Costa Rica actualmente la VUCE es administrada por PROCOMER. Considera usted oportuno que la administración de la VUCE se cambie a otro organismo público o privado.

Si

No

Comente los motivos de su valoración:

25. Pensando en la unificación de servicios de comercio exterior en un solo punto, que otros servicios consideraría oportuno para ser incluidos en una nueva versión del sistema.

- Servicios aduanales.
- Pago de impuestos aduanales.
- Cumplimiento de regulaciones técnicas.
- Manejo de contingentes arancelarios.
- Derechos de propiedad intelectual.
- Otros

Comente los motivos de su valoración:

26. Tomando en cuenta el marco legal vigente de la VUCE y las instituciones involucradas considera usted que se debe realizar algún tipo de reforma.

- Si
- No

Comente los motivos de su valoración:

27. Basándose en prácticas internacionales cuales de los siguientes elementos o tecnologías considera más oportunas implementar en la VUCE para la mejora de los procedimientos de comercio exterior. Seleccione máximo tres:

- Blockchain
- Inteligencia Artificial
- Minería de Datos
- Modelos de Datos
- Sistema automatizado de gestión de riesgos
- Integraciones con sistemas empresariales, de operadores logísticos y de operadores portuarios mediante Interfaces API

28. Adicional a los temas planteados en los puntos anteriores, que otros aspectos consideraría importantes para incluir en una posible nueva versión del Sistema de VUCE.

Comente:

29. Tomando en cuenta que la Ventanilla Unica de Comercio Exterior permite realizar los trámites de importación y exportación en línea agilizando los procesos de comercio exterior. ¿Desde su perspectiva, que aspectos debería tomar en cuenta esta institución para brindar un servicio de excelencia?

Comente:

Anexo 2: Formato de encuesta No.2

Tema de la encuesta: “Estado actual de la Nota Técnica 0265 en la VUCE de Costa Rica”

Introducción: esta encuesta tiene como objetivo recopilar información sobre la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, para una investigación académica realizada por estudiantes de la Universidad de Costa Rica (UCR). La información detallada en el presente documento tendrá un manejo confidencial y con fines académicos. La encuesta se compone de 11 preguntas y el tiempo estimado de respuesta es de aproximadamente 4 minutos. A continuación se describen las preguntas objeto de la encuesta.

Sección I: datos de la empresa encuestada

1. ¿En cuál aduana del país desempeña sus funciones?
 - () Peñas Blancas
 - () Aeropuerto Daniel Oduber
 - () Las Tablillas
 - () Aeropuerto Juan Santamaria
 - () Caldera
 - () Limón
 - () Sixaola
 - () Paso Canoas

2. ¿En sus gestiones autoriza la Nota Técnica 0265 de exportación?
 - () Si
 - () No

3. ¿Conoce los sistemas informáticos habilitados por la Ventanilla Única de Comercio Exterior: Permiso (Nota Técnica) de Importación, Permiso (Nota Técnica) de Exportación)?
 - () Si, he utilizado el Sistema de Notas Técnicas en Línea
 - () Si, he utilizado el sistema VUCE 2.0.
 - () Si, he utilizado los dos sistemas mencionados anteriormente.
 - () No he utilizado ni conozco los dos sistemas indicados anteriormente

4. ¿Desde que año usted realiza el trámite correspondiente a la Nota Técnica 0265 para la exportación de producto vegetal fresco?

Antes del año 2016

Posterior al año 2016

5. ¿Desde su punto de vista como considera que ha sido la evolución de la Nota Técnica 0265 desde los inicios hasta la actualidad?

1: muy mala

2: mala

3: regular

4: buena

5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

6. ¿Respecto a los cambios que se han realizado en los procesos de exportación de productos agrícolas, los ajustes realizados a los trámites han sido beneficiosos para el SFE?

1: muy mala

2: mala

3: regular

4: buena

5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

7. Considera usted que la confección del trámite de exportación de la Nota Técnica 0265 en el VUCE 2.0 facilita las operaciones del SFE?

1: muy mala

2: mala

- 3: regular
- 4: buena
- 5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

Sección II: Sistema VUCE 2.0

8. Tomando como referencia el Sistema VUCE 2.0. ¿Cuál de los siguientes elementos considera usted que han aportado mayor beneficio al SFE en cuanto a la aprobación de trámites de la Nota Técnica 0265?

- Firma digital
- Pago electrónico
- Aprobación automática
- Expediente digital
- Ninguna de las anteriores

9. ¿Considera usted que la Ventanilla Única de Comercio Exterior y sus servicios actuales corresponden a una herramienta de facilitación del comercio?

- Sí
- No

Comente los motivos de su valoración:

10. ¿Cuáles elementos considera como oportunidades de mejora en los sistemas de la Ventanilla Única de Comercio Exterior?

Comente los motivos de su valoración:

11. ¿Como considera usted que la Ventanilla Única de Comercio Exterior le puede colaborar al SFE en cuanto al comercio exterior?

Comente los motivos de su valoración:

Anexo 3: Formato de encuesta No.3

Tema de la encuesta: “Estado actual de la Nota Técnica 0057 en la VUCE de Costa Rica”

Introducción: esta encuesta tiene como objetivo recopilar información sobre la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica, para una investigación académica realizada por estudiantes de la Universidad de Costa Rica (UCR). La información detallada en el presente documento tendrá un manejo confidencial y con fines académicos. La encuesta se compone de 10 preguntas y el tiempo estimado de respuesta es de aproximadamente 4 minutos. A continuación se describen las preguntas objeto de la encuesta.

Sección I: datos de la empresa encuestada

1. ¿En sus gestiones autoriza la Nota Técnica 0057 de Importación para la importación de medicamentos?
 Sí
 No

2. ¿Conoce los sistemas informáticos habilitados por la Ventanilla Única de Comercio Exterior: Permiso (Nota Técnica) de Importación, Permiso (Nota Técnica) de Exportación?
 Sí, he utilizado el Sistema de Notas Técnicas en Línea
 Sí, he utilizado el sistema VUCE 2.0.
 Sí, he utilizado los dos sistemas mencionados anteriormente.
 No he utilizado ni conozco los dos sistemas indicados anteriormente

3. ¿Desde qué año usted realiza el trámite correspondiente a la Nota Técnica 0057 para la importación de medicamentos?
 Antes del año 2019
 Posterior al año 2019

4. ¿Desde su punto de vista como considera que ha sido la evolución de la Nota Técnica 0057 desde los inicios hasta la actualidad?
 1: muy mala
 2: mala
 3: regular
 4: buena

5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

5. ¿Respecto a los cambios que se han realizado en los procesos de importación de medicamentos, los ajustes realizados a los trámites han sido beneficiosos para el Ministerio de Salud?

1: muy mala

2: mala

3: regular

4: buena

5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

6. ¿Considera usted que la confección del trámite de exportación de la importación de medicamentos de la Nota Técnica 0057 en el VUCE 2.0 facilita las operaciones del Ministerio de Salud?

1: muy mala

2: mala

3: regular

4: buena

5: muy buena

Comente los motivos de su valoración:

Sección II: Sistema VUCE 2.0

7. Tomando como referencia el Sistema VUCE 2.0. ¿Cuál de los siguientes elementos considera usted que han aportado mayor beneficio al Ministerio de Salud en cuanto a la aprobación de trámites de la Nota Técnica 0057?

- Firma digital
- Pago electrónico
- Aprobación automática
- Expediente digital
- Ninguna de las anteriores

8. ¿Considera usted que la Ventanilla Única de Comercio Exterior y sus servicios actuales corresponden a una herramienta de facilitación del comercio?

- Sí
- No

Comente los motivos de su valoración:

9. ¿Cuáles elementos considera como oportunidades de mejora en los sistemas de la Ventanilla Única de Comercio Exterior?

Comente los motivos de su valoración:

10. ¿Cómo considera usted que la Ventanilla Única de Comercio Exterior le puede colaborar al Ministerio de Salud en cuanto al comercio exterior?

Comente los motivos de su valoración:

Anexo 4: Formato de entrevista No.1

Tema de la entrevista: Historia de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica.

Fecha de entrevista:

Nombre completo del entrevistado:

Puesto que desempeña:

Preguntas:

1. ¿Desde que año labora en la VUCE de Costa Rica?

2. Dada su trayectoria en la VUCE, puede describir el proceso de creación de este ente.

3. Sobre los trámites que se realizan en la VUCE de Costa Rica, puede mencionar cuales trámites se realizaban en los inicios y como era el proceso de estos.

4. Puede referirse al proceso de evolución que han tenido los tramites que se realizan en la VUCE.

5. ¿Cuáles instituciones públicas formaban parte de la VUCE en sus inicios?

Anexo 5: Formato de entrevista No.2

Tema de la entrevista: Contexto de la figura de la Ventanilla Única de Comercio Exterior dentro de CENPRO.

La Ventanilla única de comercio exterior de Costa Rica, tuvo sus inicios dentro del Centro de Promoción de las Exportación (CENPRO), aproximadamente en la segunda mitad de la década de los años 80 y hasta 1996. El presente cuestionario tiene como objetivo estudiar y ampliar a través de la experiencia de diferentes actores como era el funcionamiento de ese modelo en ese momento.

Fecha de entrevista:

Nombre completo del entrevistado:

Puesto que desempeña:

Empresa:

Preguntas:

Sección I: Estructura y funcionamiento de la VUCE dentro de CENPRO (Época 1985-1996).

1. ¿Cómo estaba estructurada la oficina de ventanilla única en ese momento?
Específicamente en cuanto a la recepción y entrega de trámites.

2. ¿Cuál era la ubicación de la oficina de VUCE en CENPRO? ¿Existía más de una oficina? *

3. Mencione cuáles trámites del comercio exterior se podían realizar en la ventanilla única de esa época.

4. De los trámites que se realizaban, marque a cuáles de los siguientes regímenes correspondían:

- Importación
- Exportación
- Ambos
- Zona Franca
- PA
- Otro

5. ¿Cómo se realizaban los trámites descritos en esta época? Refiérase a compra de algún tipo formulario, entrega y retiro de los documentos.

6. ¿Cuál era el tiempo aproximado de duración de un trámite en la VUCE de esta época? Mencione cualquier otro detalle relevante sobre la tramitología de esta época dentro de la VUCE

7. ¿Cuáles entidades formaban parte de la VUCE en ese momento? (Instituciones públicas relacionadas con el comercio exterior)

8. ¿Cómo se realizaron las primeras etapas de coordinación institucional? Pregunta dirigida a los administradores de la VUCE de la época.

9. Mencione algunas limitaciones que considera tenía la VUCE de la época.

Anexo 6: Formato de entrevista No.3

Tema de la entrevista: Evolución del trámite del permiso de exportación de productos agrícolas frescos (Nota Técnica 0265).

Fecha de entrevista:

Nombre completo del entrevistado:

Puesto que desempeña:

Empresa:

Preguntas:

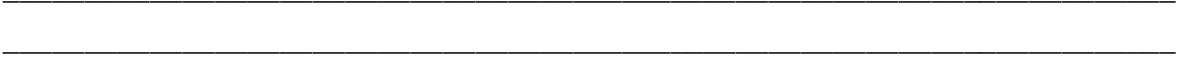
1. Podría usted comentarnos en que año inició sus labores en el Servicio Fitosanitario en el área de los permisos de exportación, y como eran esos trámites en ese momento.

2. Desde su experiencia, ¿cómo ha evolucionado el trámite y cuáles son los medios tecnológicos que se han utilizado durante este periodo de tiempo?

3. Podría usted comentar algunas ventajas y desventajas de la evolución tecnológica aplicada en los trámites a través de la VUCE.

- 4.Cuál es su percepción respecto al estado actual de los tramites a través de la VUCE, y que mejoras consideraría que se podrían aplicar en el corto plazo que puedan aportar en la eficiencia de los procesos.

5. Desde su perspectiva como considera que debería ser los tramites fitosanitarios en la VUCE a futuro, que mejoras se le podrían realizar a los procesos utilizando los avances tecnológicos que permita brindar mayor eficiencia y seguridad al proceso.



Anexo 7: Formato de entrevista No.4

Tema de la entrevista: Evolución del trámite del permiso de importación de medicamentos para uso humano (Nota Técnica 0057), dirigida a funcionarios del Ministerio de Salud.

Fecha de entrevista:

Nombre completo del entrevistado:

Puesto que desempeña:

Empresa:

Preguntas:

1. Podría usted comentarnos en que año inició sus labores en el Ministerio de Salud en el área de los permisos de importación, y como eran esos trámites en ese momento.
-
-

2. Desde su experiencia, ¿cómo han evolucionado los trámites y cuáles son los medios tecnológicos que se han utilizado durante este periodo de tiempo?
-
-

3. Podría usted comentar algunas ventajas y desventajas de la evolución tecnológica aplicada en los trámites a través de la VUCE.
-
-

- 4.Cuál es su percepción respecto al estado actual de los tramites a través de la VUCE, y que mejoras consideraría que se podrían aplicar en el corto plazo que puedan aportar en la eficiencia de los procesos.
-
-

5. Desde su perspectiva como considera que debería ser los tramites en la VUCE a futuro, que mejoras se le podrían realizar a los procesos utilizando los avances tecnológicos, que permitan brindar mayor eficiencia y seguridad al proceso.

Anexo 8: Formato de entrevista No.5

Tema de la entrevista: Evolución del trámite del permiso de importación de medicamentos para uso humano (Nota Técnica 0057), dirigida a usuarios tramitadores.

Fecha de entrevista:

Nombre completo del entrevistado:

Puesto que desempeña:

Empresa:

Preguntas:

1. En qué año empezó a trabajar en el área de importación de medicamentos.

2. Respecto a los permisos de importación de medicamentos y basándose en su experiencia, como han evolucionado los tramites durante los años hasta la actualidad.

3. Respecto a los cambios que se han realizado en los procesos de importación de medicamentos, que impacto han generado estos cambios en la operativa de su empresa.

4. Desde su perspectiva del sector empresarial, que tipo de cambios o mejoras sugiere se pueden aplicar al proceso, de manera que se mantenga el ejercicio del control y a su vez se facilite la gestión de los permisos para su empresa.

Anexo 9: Formato de entrevista No.6

Tema de la entrevista: Estado actual de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica.

Fecha de entrevista:

Nombre completo del entrevistado:

Puesto que desempeña:

Empresa:

Preguntas:

Sección I:

1. ¿La VUCE de Costa Rica, representa un punto de entrada único para realizar todos los trámites de Comercio Exterior en Costa Rica?

2. ¿En la VUCE se utiliza información y documentos estandarizados?

3. ¿La VUCE CR contempla una declaración única de datos que contemple la declaración en aduanas?

4. ¿La información ingresada en la VUCE CR se comparte entre todas las instituciones?

5. ¿La respuesta de los trámites se presentan a los usuarios de forma unificada?

6. ¿Participación de todas las instituciones que ejercen control fronterizo, incluido la aduana?

7. Indique los módulos para los cuales está disponible la VUCE CR:

- Importación
 Exportación
 Reexportación

Sección II: Voluntad política

8. ¿La VUCE CR forma parte del CONAFAC? De ser así cual es el papel que desempeña.

Sección III: Entorno jurídico

9. Según lo establecido en la Recomendación No. 35 del CEFACT/ONU, se indica que se debe contar con regulaciones sobre el envío e intercambio de datos entre entes gubernamentales participantes de la VUCE. ¿Existe en Costa Rica alguna regulación para esta área en específico?

10. ¿Considera usted que las entidades participantes de la VUCE han actualizado sus bases legales para apegarse a las funcionalidades que ofrece el Sistema VUCE 2?0, como lo es el expediente electrónico? Podría mencionar ejemplos:

Sección IV: Agencia líder

11. En la actualidad PROCOMER, es el ente administrador de la VUCE. ¿Usted está de acuerdo con el papel que desempeña PROCOMER en este rol? ¿Cree que PROCOMER deba continuar en este rol o cambiaría la administración de la VUCE a otra entidad?

Sección V: Modelo de VUCE

12. Sobre los procesos que no se realizan dentro del plataforma VUCE 2.0, existe algún proyecto para incluirlos en la VUCE. Puede indicar cuales:

13. Cuáles de los registros de exportador desarrollados en el sistema VUCE 2.0, aparte del RUE PROCOMER, están implementados en la actualidad.

14. ¿Actualmente al VUCE 2.0, pueden acceder otras entidades involucradas en el comercio exterior, para visualizar los trámites que se realizan en la plataforma, como parte de un ejercicio de control?

Sección VI: Uso de estándares internacionales en la VUCE

15. ¿La VUCE Costa Rica aplica algún estándar internacional en sus procesos?

16. ¿Existe algún proyecto para incorporar algún estándar internacional en el VUCE 2.0?

Sección VII: Servicios de la VUCE

17. El CEFAC/ONU enlista los siguientes servicios como potenciales para incluirse en la VUCE. Favor marcar aquellos que estén incluidos en la VUCE de Costa Rica

- () Servicios aduanales y de impuestos
- () Cumplimiento regulatorio no arancelario, incluyendo los cálculos de tarifas y los pagos electrónicos

- () Cumplimiento de la regulación técnica
- () Aplicación de medidas sanitarias, veterinarias, fitosanitarias y cuarentenarias
- () Manejos de contingentes arancelarios
- () Derechos de propiedad intelectual
- () Presentación de documentación de respaldo.

18. Además de los servicios anteriores, ¿Cuáles son los servicios de la VUCE de Costa Rica?

Sección VIII: Procesos sin papel y pagos electrónicos

19. Mencione las principales funcionalidades que se incluyen en le VUCE 2.0 relacionadas con la digitalización de los procesos y los pagos electrónicos.

20. ¿Existen procesos que aún no se han digitalizado al 100%?

21. ¿En el VUCE 2.0 se incluye la funcionalidad de pago electrónico?

22. ¿Cuál es el porcentaje de trámites que se pagan usando pago electrónico?

Sección IX: Evaluación del riesgo en la VUCE

23. ¿En el VUCE se integra un sistema para la gestión de riesgo?

Sección X: VUCE en el contexto regional

24. ¿Actualmente la VUCE de Costa tiene algún proyecto de alcance regional?

25. En los TLC de Costa Rica con Perú, México y Colombia, se establece que los países se comprometieron a realizar la interconexión entre sus Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. ¿En la actualidad de la VUCE de Costa Rica se está realizando algún desarrollo para cumplir con este compromiso?

Sección XI: Interoperabilidad de la VUCE

26. ¿Existe en la actualidad alguna iniciativa para interoperar por medio del VUCE 2020?

Sección XII: Alianza Público-Privada

27. Desde su punto de vista ¿Cuál es el ente que más apoya a la VUCE en Costa Rica?

28. ¿Desde la VUCE se realizan alianzas público-privadas? ¿Cuál es el mecanismo utilizado?

Sección XIII: Ventanilla Única en el marco de modernización aduanera y la gestión coordinada de fronteras

29. ¿Cuál considera que es el rol de la VUCE en esta área?

30. ¿En la actualidad se está ejecutando desde la VUCE algún proyecto sobre esta área?

31. ¿La VUCE de Costa Rica aplica algún mecanismo de consulta para conocer la percepción de los usuarios sobre sus servicios?

Bibliografía

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2018). Manual de la Modernización Aduanera: aplicación de la gestión de riesgo en el entorno del procesamiento de mercancías. Obtenido de <https://www.nathaninc.com/wp-content/uploads/2018/08/USAID-Customs-Modernization-Handbook-Applying-Risk-Management-July-2018.pdf>
- Aguilar Campos , A., Calderón Chavarría, M., Fernandez Cordero, J. D., Matamoros Arias, H., Rivera Bonilla, R., & Vargas Elizondo , J. (2017). Propuesta de actualización de las notas técnicas 50, 52, 62 y 269 reguladas por la Dirección de Atención al Cliente y la Autoridad Nacional sobre Armas Químicas, del Ministerio de Salud, en el arancel aduanero de Costa Rica para la PROCOMER. Obtenido de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/7266>
- Aguilar Gavira, S., & Barroso Osuna, J. (2015). La triangulación de datos como estrategia en investigación educativa. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Comunicación*.
- Asean Single Window Portal. (2018). *ASEAN Single Window*. Obtenido de <https://asw.asean.org/about-asw>
- Australia Department of Immigration and Border Protection. (30 de Agosto de 2016). *International Single Window Study*.
- Avalos Harris, K., Campos Guilcrits, M., Canales Vanegas, S., Chinchilla Vasquez, M. I., Cordero Navarro , G. V., & Orias Nuñez, G. (2016). Propuesta de actualización de las notas técnicas No. 35, 59, 265 y 267 reguladas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y su dependencia el Servicio Fitosanitario del Estado, en el Arancel Aduanero de Costa Rica al 2016. Obtenido de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/10202>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Windows of Opportunity: Facilitating Trade with Blockchain Technology*. Obtenido de <https://conexionintal.iadb.org/2019/10/07/blockchain-para-el-comercio-exterior/>
- Banco Mundial. (21 de febrero de 2018). *Contribución y efectividad de medidas de facilitación del comercio*. Obtenido de https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/tradefacilitation_literaturereview.pdf
- Banco Mundial. (2020). *Comercio Transfronterizo*. Obtenido de <https://espanol.doingbusiness.org/es/methodology/trading-across-borders>
- Banco Mundial. (2020). *Doing Business 2020*.
- Barrantes Echeverría, R. (2016). *Investigación: Un camino hacia el conocimiento. Un enfoque cualitativo, cuantitativo y mixto*.
- Bilogistik. (2019). *Europa simplifica las aduanas con la Ventanilla Única Marítima Europea*. Obtenido de <https://www.bilogistik.com/blog/ventanilla-unica-maritima-europea/>

- Capitán, A. L. (2000). El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998).
- Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU). (2013). Establecimiento del Marco Legal para una Ventanilla Única de Comercio Exterior. Recomendación No 35.
- Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU). (2013). Simplificación y estandarización de datos para el comercio internacional. Recomendación No 34.
- Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU). (2017). Interoperabilidad de las Ventanillas Únicas. Recomendación No 36.
- Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU). (2020). Recomendación y Directrices para el Establecimiento de una Ventanilla Única. Recomendación No 33.
- Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU). (10 de Mayo de 2021). *UNECE*. Obtenido de UNECE: <https://unece.org/trade/uncefact>
- Centro de la Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU). (s.f). Caso de estudio sobre implementación de una Ventanilla Única. Obtenido de https://unece.org/fileadmin//DAM////////cefact/single_window/draft_160905.pdf
- Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU). (2005). Recomendación y Directrices para el Establecimiento de una Ventanilla Única. Recomendación No. 33. Obtenido de https://unece.org/trade/uncefact/tf_recommendations
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (18 de Agosto de 2020). *CEPAL*. Recuperado el 09 de Mayo de 2021, de <https://www.cepal.org/es/notas/america-latina-caribe-paises-seleccionados-interoperabilidad-vuce-pcs-existent-1>
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2020). *Seguimiento de la gestión de las aduanas en Costa Rica Resultados del periodo 2017-2019*. Recuperado el 27 de 06 de 2021, de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D/SIGYD_D_2020022946.pdf
- CrimsonLogic. (26 de 04 de 2017). Singapore TradeNet Single Windows & Regional Interoperability Trends and Considerations. Obtenido de <https://www.unescap.org/sites/default/files/26%20Apr%202017%20-%20Singapore%20Experience.pdf>
- CrimsonLogic. (s.f). *CrimsonLogic*. Obtenido de <https://www.crimsonlogic.com/products-services/trade-facilitation-platform>

- Decreto Ejecutivo No. 36651-COMEX Reglamento para la Emisión de Certificados de Origen y la Verificación de Origen de Mercancías Exportadas. (2011).
- Decreto Ejecutivo No. 33452, Reglamento del Sistema de Ventanilla Unica de Comercio Exterior. (2006). Decreto Ejecutivo No. 33452. Reglamento del Sistema de Ventanilla Unica de Comercio Exterior. San José, San José, Costa Rica.
- Díaz Bravo, L., Torruco García, U., Martínez Hernandez, M., & Varela Ruiz, M. (2013). *La entrevista, recurso flexible y dinámico*. México.
- Dumont, D. (2017). Un largo camino hacia la "Single Window" Argentina. Los desafíos de una Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentinos (Vucea). *For Export*, 22-25. Obtenido de https://issuu.com/martinarrejin/docs/fe-enero-2__1_
- Durán Espailat, A. (2012). *Asociación de los Estado del Caribe AEC*. Obtenido de <http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/trade/la-facilitacion-del-comercio-como-propulsor-de-los-negocios-en-el-gran-caribe>
- Gobierno de México. (2011). *Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior*. Obtenido de <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/ventanillaunica.html>
- Gómez Yáñez, A., & Santillán Vega, P. (05 de 06 de 2016). Perspectivas del despacho electrónico aduanero en México.
- González Galván, J. (s.f). Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana VUCEM1 y VUCEM2 2016-2021. Obtenido de <http://www.sela.org/media/3204498/ventanilla-unica-de-comercio-exterior-mexicana-vucem1-y-vucem2-2016-2021.pdf>
- Helble, M., Mann, C., & Wilson, J. (2012). *Aid for Trade Facilitation*.
- Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta Edición ed.). México: McGraw Hill.
- Instituto Vasco de Estadística. (s.f). Ventanilla Única. Obtenido de https://www.eustat.eus/documentos/opt_0/tema_423/elem_9086/definicion.html
- Ley 7638, Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica. (1996).
- Ley 9430. (2017). Aprobación Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Ginebra 27 de noviembre 2014 y su anexo (acuerdo sobre facilitación del comercio) y crea Consejo Nacional de Facilitación del Comercio. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83872&nValor3=107974&strTipM=TC
- Martinez Camacho, E., Morales Jimenez, J., & Traña Duarte, O. (2018). Gestión coordinada de frontera como sustento a la facilitación del comercio: caso Peñas Blancas. Obtenido de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/7268>
- Ministerio de Comercio Exterior. (1990). *Memoria 1986-1990*.

- Ministerio de Comercio Exterior. (1996). *Memoria Anual, Mayo 1995 - Abril 1996*. San Jose: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. (2019). *Comex.go.cr*. Obtenido de <https://www.comex.go.cr/facilitacion-del-comercio/pif/>
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. (30 de 06 de 2021). *Sitio Web del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica*. Obtenido de <https://www.comex.go.cr/tratados/#>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2007). Ventanilla Única de Comercio Exterior. Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=6d9c5711-df7c-45b0-bc38-b831ecfcb358>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (21 de Octubre de 2015). Resolución 3202. Obtenido de https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_3202_de_2015_ministerio_de_comercio,_industria_y_turismo.aspx#
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2021). "SISTEMA INTEGRADO DE INSPECCION SIMULTÁNEA". Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/temas-de-interes/modulo-vuce-%E2%80%93-inspeccion-simultanea>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (19 de 05 de 2021). Consultas VUCE Colombia.
- Monteverde Castro, G. (02 de febrero de 2021). Evolución de los trámites de exportación de productos vegetal frescos. (J. D. Chavarría Valverde, Entrevistador)
- Morera González, N. (08 de 12 de 2020). Gestión de permisos de importación de productos de interés sanitario. (S. Camacho Rojas, Entrevistador)
- Naciones Unida. (2009). Census Data Capture Methodology. Obtenido de <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/documents/CensusDataCaptureMethodology.pdf>
- Organización Mundial de Aduanas. (2005). *Cómo construir un entorno de Ventanilla Única*.
- Organización Mundial de Aduanas. (2017). Construir un Entorno de Ventanilla Única. Volumen I. Obtenido de <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/single-window-guidelines.aspx>
- Organización Mundial de Aduanas. (2017). Construir un Entorno de Ventanilla Única. Volumen II. . *Construir un Entorno de Ventanilla Única. Volumen II. .*
- Organización Mundial de Aduanas. (Junio de 2018). Marco de Normas SAFE.
- Organización Mundial de Aduanas. (s.f.). *Asociación de Estados del Caribe*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2020, de Asociación de Estados del Caribe: <http://www.acs->

aec.org/index.php?q=es/trade/la-facilitacion-del-comercio-como-propulsor-de-los-negocios-en-el-gran-caribe

- Organización Mundial de Aduanas. (s.f). Singapore's 'whole-of-government' approach to coordinated border management: maintaining its edge amidst new challenges. Obtenido de <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-78/singapores-whole-of-government-approach-to-coordinated-border-management-maintaining-its-edge-amidst-new-challenges/>
- Organización Mundial de Aduanas. (s.f.). Compendio Sobre Gestión Coordinada de Fronteras. Recuperado el 17 de Abril de 2021
- Organización Mundial de Comercio. (2014). Acuerdo Facilitación de Comercio. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (01 de Enero de 1995). Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (2013). *Informe Sobre el Comercio Mundial 2013*.
- Organización Mundial del Comercio. (2021). Recuperado el 15 de 06 de 2021, de Organización Mundial del Comercio: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (s.f.). *Organización Mundial de Comercio*. Recuperado el 30 de Abril de 2021, de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/23-lic_s.htm#art1
- Organización Mundial del Comercio. (s.f.). *Organización Mundial del Comercio*. Recuperado el 08 de Mayo de 2021, de Organización Mundial del Comercio: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *Facilitación del Comercio y Economía Global*. Obtenido de https://read.oecdilibrary.org/trade/trade-facilitation-and-the-global-economy/single-windowsystems_9789264277571-6-en#page10
- Parra Solís, D. (2019). *Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación*.
- Parra Solís, D. (2019). *Estudio de Impacto VUCE 2.0, Notas Técnicas, Registro Único de Exportador y DUA de exportación*.
- Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. (14 de Enero de 2011). DECRETO por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior. Obtenido de <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/STKMEXVUDB2000515.pdf>
- Programa de Integración Fronteriza. (02 de Julio de 2021). Consulta de proyectos de VUCE en el Programa de Integración Fronteriza.

- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (2013). *Memoria Institucional 2013*.
Obtenido de <https://www.procomer.com/wp-content/uploads/2020/02/Memoria-2013.pdf>
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (2014). Guía informativa sobre temas de comercio exterior. Obtenido de https://www.procomer.com/wp-content/uploads/Materiales/guia_informativa2020-03-17_17-56-24.pdf
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (2014). *Memoria Institucional 2014*.
Obtenido de https://www.procomer.com/wp-content/uploads/2020/03/Memoria_PROCOMER_2014.pdf
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (2019). *Memoria Institucional 2019*.
Obtenido de <https://www.procomer.com/wp-content/uploads/MEMORIA-2019-1-1.pdf>
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (2019). Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) de Costa Rica. Recuperado el 16 de Mayo de 2021, de <https://amcham.cr/wp-content/uploads/2019/06/VUCE-220519-ComercioIED.pdf>
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (11 de Julio de 2021). Consulta VUCE CR.
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (s.f.). *PROCOMER*. Recuperado el 26 de abril de 2021, de <https://www.procomer.com/sobre-nosotros/>
- Rodriguez Ruiz, O. (2005). La Triangulación como Estrategia de Investigación en Ciencias Sociales . *Fundación para el conocimiento Madrid*.
- Salas Jiménez, M. (15 de Julio de 2021). Consultas sobre el estado actual de la VUCE. (S. C. Rojas, Entrevistador)
- Salas Jimenez, M. (22 de Enero de 2021). Evolución de la Ventanilla Unica posterior a 1996. (L. S. Gattorno, Entrevistador)
- Salas Jimenez, M. F. (29 de Julio de 2019). Inicios de la ventanilla única de Costa Rica. (S. C. Rojas, Entrevistador)
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (31 de 06 de 2021). *Secretaría de Integración Económica Cnetroamericana*. Obtenido de <https://www.sieca.int/index.php/pdcc/>
- Servicio de Administración Tributaria. (13 de Abril de 2021). Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA). Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=KYK9qHnJD_o
- Singapore Customs. (15 de Junio de 2021). ASEAN Customs Declaration Document (ACDD). Obtenido de <https://www.customs.gov.sg/businesses/international-data-exchange/acdd>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2020). *I Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Conclusiones y recomendaciones*. Obtenido de

<http://www.sela.org/es/eventos/e/39561/i-encuentro-regional-latinoamericano-y-del-caribe-sobre-ventanillas-unicas>

Standing Committee for Economic and Commercial Cooperation of the Organization of Islamic Cooperation. (Abril de 2017). Single Window System in the OIC Members States. Obtenido de https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Single_Window_Systems_in_the_OIC_Member_States.pdf

Thorrens, J. D. (2020). La utilización de la ventanilla única de comercio exterior en América Latina. . Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Torres Espinoza, H. (18 de Enero de 2021). Evolución del trámite de importación de productos de interés sanitario. (S. Camacho Torres, Entrevistador)

Vallejos Alvarez, J. E. (2019). Propuesta de fiscalización aduanera en materia de clasificación arancelaria a las mercancías afectas por la Nota Técnica No. 35 reguladas por el Servicio Fitosanitario del Estado, en el segundo semestre del 2015 para la Estación de Control Fitosanitario. . Obtenido de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/9044/1/44109.pdf>