



**COMPENDIO No. 3**

# **DIÁLOGOS DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE FACILITACIÓN DE COMERCIO**

---

Octubre 2020

330.972.86 LEAD University  
L434d Diálogos de Política Pública sobre facilitación de comercio. / LEAD University  
– 1ª. ed. – San José, Costa Rica : Editorial ULEAD, 2020.  
18 páginas. – (Serie Diálogos de Política Pública ; n. 3).  
  
ISBN: 978-9930-589-08-3  
  
1. DESARROLLO ECONÓMICO 2. COMERCIO 3. ADMINISTRACION  
PÚBLICA 4. POLÍTICA ECONÓMICA 5. COSTA RICA I. LEAD University  
II. Título

Código JEL: F13, H0, O1, O2, P16, P43, P45, R11, R28, R38

Con el apoyo financiero de:

FONDO  
CALIFORNIA  '49

---

#### **Diagramación**

Luis Fernando Quirós A.

#### **Coordinación de Diseño**

Alejandra Matamoros

#### **Formato y Estilo / Repositorio Digital**

Lorne Cruz Saborío

Especial agradecimiento a los moderadores de cada uno de los eventos y a los estudiantes de Economía Empresarial, Ernesto Benavides Odio y a Toscano Luconi Esquivel por su contribución en la elaboración del documento base del segundo foro virtual.

*El presente compendio corresponde a los resúmenes editados sobre los resultados de los foros virtuales, por lo que, las declaraciones, análisis, opiniones y conclusiones de los oradores, panelistas, comentaristas y terceros no representan, necesariamente, el pensamiento u orientación de LEAD University.*



Licencia Internacional Creative Commons  
Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual 4.0

# CONTENIDO

## **1** PRESENTACIÓN

**2** Diálogo de Política Pública No. 1  
Hacienda digital:  
La ruta hacia la transformación

**6** Diálogo de Política Pública No. 2  
Agenda Nacional de Facilitación  
del Comercio: Clave para la reactivación  
económica

**11** Diálogo de Política Pública No. 3  
Modernización de Puestos Fronterizos:  
Una necesidad impostergable

# PRESENTACIÓN

---

LEAD University, a través de su Centro de Investigación en Política Pública y Desarrollo Empresarial, promueve el desarrollo de eventos de relevancia nacional e internacional en temas que proyectan una importante transformación económica para el país. Nos damos a la tarea en este nuevo Compendio de hacer un recuento de tres temas relevantes a la Facilitación de Comercio: la Hacienda Digital, la importancia de la facilitación del comercio para la reactivación económica y la modernización de los puestos fronterizos.

El primero de los diálogos, denominado “Hacienda Digital: La Ruta hacia la Transformación”, nos permite contextualizar la importante dispersión de las herramientas tecnológicas y la escasa integración del control tributario que no garantiza la eficiencia y eficacia de la gestión tributaria. Asimismo, hay un reconocimiento expreso de que los desarrollos informáticos han sido aislados, desligados de las necesidades y sin una visión integral y holística, que en vez de implicar mejoras, han provocado desperdicio de recursos públicos. Un aspecto que destaca en el primer documento de este compendio es la enorme preocupación por la obsolescencia, desintegración y fragmentación de las herramientas tecnológicas con las que cuenta el Ministerio de Hacienda, y sus diferentes direcciones. En relación con comercio exterior, cabe mencionar que los procesos aduaneros resultan costosos e ineficientes, lo cual se constituye en un pesado lastre para los operadores del comercio, especialmente, exportadores e importadores.

El segundo de los diálogos fue titulado: “Agenda Nacional de Facilitación del Comercio: Clave para la Reactivación Económica”. Este conversatorio trajo a la mesa de discusión uno de los desafíos más importantes que tenemos para facilitar las gestiones comerciales,

reconociendo que el comercio internacional demanda eficiencia en la aplicación de las normas y procedimientos aduaneros, así como simplificación de los requisitos exigidos a los operadores económicos por parte de las diferentes instituciones o su representación en frontera. Los excesivos requisitos de documentación, las demoras en la frontera y otras deficiencias comerciales conexas son costosas barreras no arancelarias que imponen la necesidad de contar con una agenda nacional de facilitación de comercio que brinde respuestas concretas a las falencias existentes.

Finalmente, el tercero de los diálogos versó sobre el tema “Modernización de Puestos Fronterizos: una necesidad impostergable”, en el cual se señalaron las deficiencias en infraestructura y gestión de los pasos de frontera, los cuales tienden a incrementar los costos de transporte entre un 4% y 12%. Según OCDE, el tiempo promedio para la exportación de mercancías en la región oscila entre 10 y 21 días; cifras que para los miembros de esta organización alcanzan 12 horas, en promedio. Todos estos costos son trasladados al resto de la cadena de valor de la mercancía y terminan siendo pagados por el usuario final, con la consecuente pérdida de competitividad para las empresas y el país, en general. En este foro revisamos las acciones y medidas que está emprendiendo Costa Rica para la modernización de los puestos fronterizos como una necesidad impostergable para impulsar la competitividad del comercio regional.

Esperamos disfruten de este material que con gusto hemos preparado para todos ustedes.

Cordialmente,

Fernando Ocampo  
Decano



Diálogo de Política Pública No. 1

## **HACIENDA DIGITAL: LA RUTA HACIA LA TRANSFORMACIÓN**

2 de octubre del 2020

### **PRESENTACIÓN Y MODERACIÓN**

Juan Luis Zúñiga, Profesor de LEAD University y consultor internacional en comercio y aduanas.

### **INTRODUCCIÓN**

Alejandra Hernández, Viceministra de Ingresos del Ministerio de Hacienda.

### **EXPOSITORA**

Alicia Avendaño Rivera, Directora a.i del proyecto de Hacienda Digital y Directora de Tecnologías de Información y Comunicación del Ministerio de Hacienda.

### **COMENTARISTAS**

Wagner Jiménez Zúñiga, Diputado del Partido Liberación Nacional.

David Santos Ruano, Especialista Senior del Sector Público en la Práctica Global de Gobernanza del Banco Mundial para Latinoamérica y el Caribe

**Ver grabación en <https://bit.ly/No3-DPP1-LEAD>**



## ¿QUÉ ES EL PROYECTO “HACIENDA DIGITAL”?

Hacienda Digital es una alternativa de solución que reemplaza los sistemas desactualizados con que actualmente opera el Ministerio de Hacienda, en pro de la modernización y digitalización de procesos y trámites para facilitar el pago de impuestos, reducir la evasión fiscal, mejorar la eficiencia del gasto, facilitar la gestión de la deuda y transformar la cultura institucional para que se trate al ciudadano como un cliente. Esta propuesta se sustenta en los análisis realizados por el área de tecnología de información y comunicación del Ministerio de Hacienda, así como en los informes que sobre este tema han emitido organismos internacionales y la Contraloría General de la República, todos los cuales coinciden en la urgencia de implementación de cambios sustanciales para avanzar hacia la verdadera transformación digital de la hacienda pública.

Para alcanzar ese objetivo, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley bajo el expediente 22.016, denominado APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 9075-CR PARA FINANCIAR EL PROYECTO CONOCIDO COMO «HACIENDA DIGITAL PARA EL BICENTENARIO». Este crédito sería otorgado por el Banco Mundial.

En criterio de la Viceministra Hernández, el proyecto de Hacienda Digital es estratégico para el país y viene a marcar un hito en el que el Ministerio de Hacienda se ha venido concentrando para cerrar portillos a la evasión y la elusión.

Las herramientas tecnológicas son fundamentales para mejorar la eficiencia de la gestión de los recursos, la eficiente y eficaz administración de la hacienda pública y la prestación de los servicios al ciudadano.

## CONTEXTO DE LA INICIATIVA

Para contextualizar esta iniciativa, es necesario mencionar algunos datos relevantes.

La economía del país ha sufrido una fuerte desaceleración. Durante los últimos 5 años la tendencia el crecimiento del PIB ha venido mostrando signos de retroceso, lo cual se ha profundizado con la pandemia del Covid-19. De hecho, el Banco Central estima al cierre del 2020, una caída de aproximadamente un 5%. El déficit de las finanzas públicas se ha incrementado en los últimos años, alcanzando un 6,96% del PIB en 2019.

En el ámbito tributario, la Dirección General de Tributación estima que la evasión y elusión de impuestos es de alrededor un 8,2% del PIB.

El Gobierno Alvarado Quesada promulgó reformas críticas de la política fiscal, que implicaron el cambio del impuesto sobre ventas al IVA, la ampliación de la base impositiva para incluir servicios, un nuevo régimen impositivo para los ingresos de capital y las ganancias de capital, modificaciones al impuesto sobre la renta (ISR), así como a la Ley de Salarios, y la Regla Fiscal, entre otras.

Existe una dispersión de las herramientas tecnológicas y una escasa integración del control tributario que no garantiza la eficiencia y eficacia de la gestión tributaria.

Los desarrollos informáticos han sido aislados, ligados a las necesidades de cada dirección sin una visión integral y holística.

Además de esta fragmentación y desintegración de sistemas que no se comunican entre sí, la gran mayoría fueron creados hace 15 años o más, un aspecto que genera enorme preocupación es la obsolescencia, desintegración y fragmentación de las herramientas tecnológicas con las que cuenta el Ministerio de Hacienda, y sus diferentes direcciones. A manera de ejemplo:

- SIIAT (Sistema de la Administración Tributaria) tiene 26 años.
- SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera) tiene 17 años.
- INTEGRA (Sistema de Recursos Humanos y Pagos) tiene 17 años.
- TIC@ tiene 15 años.

Esta situación afecta a todas las direcciones del Ministerio de Hacienda. Desde la perspectiva del comercio exterior, ello implica que los procesos aduaneros resultan costosos e ineficientes, lo cual se constituye en una pesada carga para los operadores del comercio, especialmente, exportadores e importadores.

En 2017 el país adoptó el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), un importante instrumento internacional de carácter multilateral que esperamos contribuya al desarrollo de nuestro comercio exterior.

El AFC alienta a los países a mejorar y automatizar procesos, haciendo uso de la tecnología. Por esto el

proyecto que aquí se expone es de esperar que contribuya decididamente al logro de ese objetivo.

## ESTADO DE SITUACIÓN

De acuerdo con lo expuesto por la señora Avendaño, los principales hallazgos derivados de los análisis, estudios y auditorías de los sistemas de tecnología que utiliza el Ministerio de Hacienda y sus dependencias son los siguientes:

- Necesidad de modernizar la gestión bajo una visión de organización basada en procesos.
- Carencia de integración de todos los procesos y actividades institucionales.
- Cambios en la normativa que requieren ajustes en los procesos y sistemas de información.
- Gobernanza de las áreas de ingresos y de egresos fragmentada.
- Poca cultura de atención al ciudadano y facilitación de trámites.
- Carencia de herramientas tecnológicas actualizadas, recursos y capacidades para generar una visión integral de los procesos para facilitar y mejorar la recaudación, disminución del gasto y atención ciudadana.
- Sobre cargas de trabajo, al no contar con herramientas tecnológicas que apoyen el análisis y la consolidación de información.
- 59 sistemas de información desintegrados, con edad promedio de 19 años desde su puesta en operación.
- Se han realizado mejoras superficiales en los procesos institucionales trabajando con sistemas desactualizados y poco integrados.
- Para realizar inspecciones tributarias se carece de un sistema que integre toda la información para el análisis y detección de patrones de comportamiento comunes.
- En aduanas, los fallos en el sistema derivan en mayores costos para los usuarios y el sistema dificulta el control y es causante de retrasos en el despacho de las mercancías.
- En lo que respecta al ciclo presupuestario, el sistema de planificación, formulación y ejecución presupuestaria es poco flexible, por ejemplo, no

genera reportes, gráficos o libre selección de variables para el análisis de la información.

## ¿CUÁL ES LA POTENCIAL SOLUCIÓN?

La solución pasa por la modernización y digitalización de los sistemas que utiliza el Ministerio de Hacienda, con el propósito de facilitar el pago de impuestos, reducir la evasión fiscal, mejorar la eficiencia del gasto y facilitar la gestión de la deuda y convertir la cultura institucional para que se trate a los ciudadanos como un cliente.

El proyecto contempla tres ejes:

1. **Modernización de la gestión actual a una basada en procesos:** análisis del marco regulatorio e institucional.
2. **Sistemas de información:** modernización para su integración e interoperabilidad.
3. **Gestión de cambio:** fortalecimiento de capacidades y cambios en la cultura organizacional.

## ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de empréstito con el Banco Mundial es por un monto de US\$156.640,00. La tasa de retorno esperada es del 142%, debido a la mejora en la eficiencia e ingresos adicionales. Se estima que los beneficios percibidos en los próximos diez años ascenderán a US\$5.861 millones (9,5% del PIB).

## ELEMENTOS CLAVE DEL NUEVO SISTEMA

Se debe dar una transformación completa del Ministerio con un portal único que permita organizar el acceso según sea el tipo de agente económico, por ejemplo, contribuyente, auxiliar de la función pública, proveedor, importador, exportador, entre otros. Se prevé un registro único. Además, se espera que el sistema se fundamente en la filosofía “cero papel”, donde la totalidad de los servicios sean automatizados y en línea, permitiendo a los usuarios utilizar dispositivos masificados como el celular o el acceso a herramientas como el *chatbox*.

Otro elemento esencial consiste en tomar al ciudadano como el centro de atención, facilitándole el llenado de las declaraciones, e incluso, proveyéndole las declaraciones para su revisión, por ejemplo, las declaraciones del IVA. Se trata de un proyecto integral

---

con un bus de interoperabilidad que interconecte a todos los interesados y sistemas. También, se busca que cada contribuyente tenga un expediente digital único.

## COMPONENTES DEL PROYECTO

Los componentes del proyecto son los siguientes:

1. **Fortalecimiento de la gestión del gasto público:** incluye aspectos como el fortalecimiento de la política y planificación del gasto; la simplificación del ciclo del gasto público; y la modernización de los sistemas de información de la gestión de las finanzas públicas.
2. **Mejora de la eficiencia y orientación al cliente de la administración tributaria:** cubre la racionalización y automatización de los procesos tributarios centrales; la mejora de los servicios al contribuyente; y el diseño e implementación de una estrategia integral de cumplimiento.
3. **Mejora los controles aduaneros y los servicios para facilitar el comercio:** incluye el fortalecimiento de controles aduaneros y los procedimientos de despacho; la mejora de los servicios de facilitación del comercio; y la implementación de un marco basado en el riesgo y la auditoría posterior al despacho.
4. **Fortalecer el entorno institucional y operativo del Ministerio de Hacienda, promoviendo su interoperabilidad:** este aspecto cubriría el fortalecimiento de la gestión de recursos humanos; la modernización e integración de la infraestructura de tecnología del Ministerio de

Hacienda; el soporte operativo y de gestión de cambio; y la asistencia técnica.

5. **Gestión de proyectos y desarrollo de capacidades.**

## ¿CUÁL ES EL MAYOR DESAFÍO DEL PROYECTO?

El mayor reto es la gobernanza para la ejecución del proyecto y la agilidad para su implementación. Se requiere apoyo decidido del más alto nivel, pues se generarían enormes cambios a todo nivel en el Ministerio de Hacienda. Se requiere la comprensión y el apoyo de todos los sectores involucrados acerca de la importancia del proceso de cambio.

## ¿A QUIÉN IMPACTARÍA EL PROYECTO?

El proyecto impactaría, principalmente, a tres grupos:

1. **Ciudadanos y sector privado:** mediante mejora de servicios, reducción de costos de transacciones y orientación al cliente.
2. **Funcionarios del Ministerio de Hacienda y 70 instituciones públicas:** a través de nuevas herramientas que apoyen la gestión diaria; fortalecimiento de capacitación y actualización de conocimientos.
3. **Organizaciones de la sociedad civil y academia:** mayor acceso a información sobre finanzas públicas.

Ver artículo relacionado en: <https://observador.cr/hacienda-digital-un-desafio-impostergable/>





Diálogo de Política Pública No. 2

# **AGENDA NACIONAL DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO: CLAVE PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

---

6 de octubre del 2020

## **PRESENTACIÓN Y MODERACIÓN**

Fernando Ocampo, Decano de LEAD University.

## **EXPOSITOR**

Duayner Salas, Ministro a.i. del Ministerio de Comercio Exterior.

## **COMENTARISTAS**

Laura Bonilla, Presidente de CADEXCO.

Mayra Alfaro, Oficial Senior de Operaciones y Gerente de Proyectos de Facilitación del Comercio en Centroamérica para GBM.

**Ver grabación en <https://bit.ly/No3-DPP2-LEAD>**

## COYUNTURA ACTUAL

Uno de los desafíos más importantes que enfrentamos en la coyuntura actual es el de facilitar las gestiones comerciales. El comercio internacional demanda eficiencia en la aplicación de normas y procedimientos aduaneros, así como la simplificación de requisitos exigidos a los operadores económicos por parte de las instituciones, o en su paso por las fronteras. Lamentablemente, los excesivos requisitos de documentación, las demoras en los pasos fronterizos, y otras deficiencias comerciales conexas son costosas barreras no arancelarias que imponen la necesidad de contar con una agenda nacional de facilitación de comercio que brinde respuestas concretas a falencias existentes desde hace muchos años en nuestro país.

La facilitación de comercio ha tomado mayor relevancia con la suscripción del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC (AFC), sobre todo considerando que una gran parte del precio final de los bienes que se intercambian está asociado a variables logísticas, con algunos sobrecargos o sobre-trámites adicionales que sin duda tienen un impacto directo para los consumidores, generando una afectación profunda en toda la cadena de distribución. En ese sentido, desde hace varios años se realizan importantes esfuerzos por implementar medidas de facilitación del comercio, no sólo desde el punto de vista nacional y regional, sino también a nivel multilateral. Es así como, desde hace unos años, en seguimiento a las disposiciones del AFC, se creó en Costa Rica el Consejo Nacional de Facilitación de Comercio (CONAFAC).

### ¿QUÉ ES EL CONAFAC?

El CONAFAC es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Comercio Exterior encargado de la coordinación interinstitucional permanente entre las instancias gubernamentales que tienen competencias relacionadas con los procedimientos de comercio exterior, incluidos los relativos a exportación, importación, y tránsito de mercancías, así como los proyectos de mejora de procesos e infraestructura tanto física como tecnológica para la facilitación de comercio. Los criterios que emite este consejo (en estricta aplicación a las normas y principios del AFC) tienen un carácter vinculante para la administración pública central; esto no significa que el CONAFAC adopta o

asume las competencias asociadas a cada uno de los órganos de control, pero sí en aquello que tiene que ver con la implementación del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (AFC).

Estos comités nacionales de facilitación de comercio pueden tener distintas composiciones, distintas funciones y, en general, distintas organizaciones. En el caso de Costa Rica, el CONAFAC está conformado por siete viceministros, todos aquellos con una competencia en el control del ingreso y salida de bienes y personas del territorio nacional, y cinco representantes del sector privado. Las autoridades públicas que participan a nivel de viceministros son las carteras de agricultura, seguridad pública, gobernación, salud, obras públicas y transporte, hacienda y comercio exterior (quien funge como presidencia y secretaría técnica). Por parte de los representantes del sector privado, cuatro representantes corresponden a la organización gremial de UCCAEP y uno de CADEXCO.

La función primordial del CONAFAC es promover una articulación interinstitucional que permita una gestión coordinada en fronteras. Se enfoca en tres resultados concretos:

- Reducción de tiempos, reducción de trámites y mejora en el servicio del ejercicio de los controles de seguridad. (Esto lo que ha permitido es la detección y comunicación de oportunidades de mejora de manera más apropiada y pertinente, con espacios institucionales de seguimiento a los compromisos adquiridos por las instituciones en la temática específica de facilitación de comercio).
- Desarrollo e implementación de proyectos de mejora continua, y
- Gestión coordinada de fronteras para la simplificación de trámites.

### PROYECTOS DE LA AGENDA PRIORITARIA DE FACILITACIÓN DE COMERCIO

La Agenda Prioritaria de Facilitación de Comercio busca implementar medidas concretas que generen resultados en línea con las disposiciones del AFC. Como parte de la estrategia de esta Agenda Prioritaria, una misión del Banco Mundial visitó Costa Rica en septiembre y octubre del 2018 como resultado de una solicitud realizada por el CONAFAC para analizar, apoyar y revisar requisitos y formalidades en puestos fronterizos

---

terrestres, concretamente Peñas Blancas y Paso Canoas. A partir de esto se generó una base de sugerencias de mejora para cumplir con las disposiciones del AFC. Posteriormente este estudio fue ampliado también a puertos y aeropuertos para ampliar las observaciones y recomendaciones emitidas por el Banco Mundial.

La Agenda Prioritaria de Facilitación de Comercio incluye medidas normativas, de infraestructura y equipo, mejora de procesos, recurso humano y también informáticas. A continuación, se delinear algunos de los proyectos que el CONAFAC ha venido implementando:

- **Coordinador de Fronteras (CPF):** medida relacionada al ámbito del recurso humano y la búsqueda de mejorar la coordinación. El CPF es una persona destacada desde el CONAFAC, que no es la autoridad del puesto fronterizo, pero es quien facilita y promueve que toda la institucionalidad se articule y coordine para atender de manera apropiada las necesidades particulares presentes. Adicionalmente, el Coordinador de Fronteras busca promover permanentemente el diálogo y la coordinación local entre las diferentes autoridades que operan en los puertos, aeropuertos, y puestos fronterizos terrestres.
- **Centro de Inspección Remoto (CIR):** El CIR se enmarca en la iniciativa del sistema de inspección no intrusiva, con lo cual se pretende generar un conjunto de complementos tecnológicos no intrusivos que, en coordinación con metodologías empleadas en el análisis de riesgo, coadyuven al control del ingreso, permanencia, tránsito y salida de mercancías de Costa Rica. El CIR concretamente inició operaciones en diciembre del 2019 y lo que realiza es el análisis de las imágenes provenientes del escáner de APM Terminals, que es el único puesto fronterizo (en este caso puerto) que cuenta con un equipo en ese sentido. Entre diciembre 2019 y mayo 2020 el CIR ha analizado un total de 3636 imágenes de escaneos a contenedores. Es importante decir que el desarrollo del CIR se ha visto acompañado de un proceso de capacitación especializada del equipo interinstitucional de analistas que están destacados en el CIR. Actualmente el CIR funciona en dos vías, con escaneo voluntario y el escaneo basado en gestión de riesgo.

- **Portal de Comercio Exterior:** A nivel informático, el Portal de Comercio Exterior es uno de los principales trabajos conjuntos con el Banco Mundial, de cuya institución se recibe apoyo para realizar la recopilación, filtrado, depuración y digitalización de todo el acervo normativo vigente en materia de comercio exterior. En una primera fase, se busca desarrollar un portal o sistema de información aduanera y de comercio exterior, con el fin de realizar una recopilación de todas las disposiciones normativas tales como leyes, decretos, o normas de distinto rango, a fin de realizar un proceso de depuración y ordenamiento de forma que determine cuáles han sido derogadas parcial o totalmente, luego de ello, pasar a un proceso de digitalización previo a la puesta a disposición de todos los usuarios de manera ordenada.

Esto lo que permite también es facilitar las búsquedas por fecha, tema o palabras clave que se podrían asociar a cada una de estas normativas. Con el fin de avanzar en esta tarea, el Grupo Banco Mundial desde el primer semestre del 2020 recopiló y organizó aproximadamente 4000 normas relacionadas con comercio exterior emitidas por Hacienda, COMEX y MEIC entre otros, a fin de utilizarlas en la primera fase del desarrollo de un portal web sobre comercio exterior. También el CONAFAC ha recibido apoyo en lo que respecta al modelo de gobernanza que tendrá este portal para asegurar el funcionamiento de la administración.

- **Global Entry:** Global Entry está exclusivamente relacionado al tema de migración y lo que promueve es la facilidad de ingreso de ciudadanos costarricenses al territorio de EE.UU. En este programa existe una comunicación entre las autoridades de migración de EE.UU. y de Costa Rica por parte de nuestro país, en donde lo que se hace es emitir una alerta sobre las personas que estén interesadas en participar voluntariamente de este programa. Esta alerta se emite hacia EE.UU. y resalta al individuo con un tipo semáforo rojo si tiene alguna condición de investigación o proceso legal en curso en este país, y verde si no lo tiene.



- **Programa de Integración Fronteriza (PIF):** Este programa lo que busca es mejorar el diseño, equipamiento y construcción de los puestos fronterizos terrestres, así como desarrollar y/o mejorar los sistemas informáticos y de procedimientos de apoyo al comercio. Este proyecto se financia mediante un contrato de préstamo de US\$100 millones, firmado con el BID. El Ministerio de Comercio Exterior es el ejecutor del programa y responsable de coordinar y articular con toda la institucionalidad pública.
- **Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio:** Esta estrategia consiste en cinco medidas a corto plazo para la facilitación de comercio que se implementan en todos los países de la región:
  - Transmisión anticipada de documentos para el transporte de carga para eliminar la realización de trámites en pasos fronterizos.
  - Realización única de controles migratorios en el país de salida para volver más expedito el proceso de despacho de conductores.
  - Implementación de un sistema electrónico de emisión y envío de certificados fito y zoonosanitarios con el fin de agilizar la gestión de los controles sanitarios.
  - Registro de unidades de carga con dispositivos de radiofrecuencia (RFID) para obtener información confiable sobre el tiempo de paso por las fronteras.
  - Instalación de cámaras en pasos de frontera para brindar visibilidad y transparencia de la gestión fronteriza al usuario.
- **Comités Locales:** Los comités locales tienen como fin establecer, promover y ejecutar mecanismos de participación ciudadana y diálogo local permanente. También tienen como fin resolver o proponer soluciones a las instancias competentes sobre situaciones y los problemas locales que afecten cualquiera de los procedimientos de exportación, importación y tránsito de mercancías y personas; dar seguimiento al cumplimiento de los procedimientos; así como gestionar iniciativas de capacitación y formación en materias relacionadas con la facilitación de comercio. Adicionalmente, los Comités Locales pueden proponer al CONAFAC medidas e iniciativas

que mejoren la gestión coordinada de fronteras y el comercio exterior y proponer medidas que permitan agilizar y simplificar los procedimientos de control fronterizo, el tránsito internacional de personas, equipajes, unidades de transporte, vehículos y mercancías. Eventualmente, los Comités Locales van a estar ubicados no sólo en los puestos fronterizos terrestres, sino también en los puertos y en los aeropuertos.

## OTROS ACTORES Y SU PAPEL EN LA FACILITACIÓN

Uno de los elementos centrales del CONAFAC es la coordinación interinstitucional. Su organización directiva está compuesta por viceministros y representantes de uniones privadas. Esta combinación de ideas y criterios le permite abarcar más que solo los intereses de un grupo. Es por esta visión integral y global que han logrado desarrollar proyectos con apoyo de organizaciones tanto nacionales como internacionales.

Uno de los actores principales en el desarrollo del CONAFAC ha sido el Grupo Banco Mundial, que en su labor de órgano internacional, ha establecido proyectos de ayuda con alrededor de 50 países a través de los distintos continentes. A través de estudios técnicos e investigaciones profesionales, han logrado determinar datos que son de relevancia para las decisiones empresariales y gubernamentales. Entre los hallazgos se encuentra, por ejemplo, que ante un incremento de 1% en el comercio de una nación, el ingreso *per cápita*, de economías con regulaciones flexibles, experimenta un aumento del 0,5%. Son datos como estos sobre los que el Banco Mundial se fundamenta para hacer recomendaciones a las distintas partes involucradas.

Aunada a la rigurosidad de análisis, las propuestas que ofrecen los encargados y representantes de esta entidad son factibles y logran implementarse sin mayor contratiempo. En el caso de Costa Rica y el CONAFAC, algunas de las sugerencias del Banco Mundial que se han implementado son:

- Eliminación de la solicitud de copias u originales cuando las declaraciones están sujetas a Semáforo Amarillo.
- Actualización y agilización del mecanismo para devolución de tributos (trabajado en conjunto con el sector privado del país).

- Pago electrónico de los seguros de vehículos, entre otros.

Entre las sugerencias y recomendaciones que realiza el Banco Mundial en coordinación con el CINAFAAC, también se encuentran actividades desarrolladas de forma práctica; como, por ejemplo, la capacitación del personal de cinco puestos fronterizos. Incluido entre los aportes se encuentra la propuesta conceptual del portal de información especializada en comercio exterior descrito anteriormente; el cual podría potenciar el desarrollo y la facilitación del comercio no solo para Costa Rica, sino para la región centroamericana como un todo.

Si bien el trabajo del Grupo Banco Mundial ha sido en temas que ya se han implementado, el conglomerado ofrece otras ideas para implementar en un futuro cercano, mas no inmediato. Algunas de las recomendaciones aportadas como herramientas para mitigar el impacto del Covid-19 son: armonizar las soluciones de información en los puestos fronterizos; realizar notificaciones sanitarias, en vez de registro de productos; fomentar el uso de declaraciones anticipadas, entre otras.

## CONSIDERACIONES FINALES

En la difícil coyuntura actual, es fundamental avanzar en la implementación de medidas que faciliten el intercambio comercial. En Costa Rica, desde el 2017, el Consejo Nacional de Facilitación de Comercio, se encarga justamente de eso. Los desarrollos realizados en los puestos fronterizos; las mejoras en la gestión aduanera; la simplificación de trámites y procesos; entre otros cambios y mejoras, han sido posibles por la coordinación de los representantes de distintos sectores, en búsqueda de un objetivo en común: la facilitación del comercio.

Apoyándose en instituciones públicas, con el respaldo de agrupaciones empresariales y cámaras sectoriales, y con asesorías de organismos internacionales, los directores de CONAFAC han logrado desarrollar proyectos que posicionan a Costa Rica en la mente de los comerciantes internacionales. Ante un futuro con incertidumbre, la Agenda Nacional de Facilitación del Comercio, el AFX y el Consejo Nacional de Facilitación de Comercio, son guías claras que indican la ruta por la que debemos caminar.





Diálogo de Política Pública No. 3

# **MODERNIZACIÓN DE PUESTOS FRONTERIZOS: UNA NECESIDAD IMPOSTERGABLE**

8 de octubre del 2020

## **PRESENTACIÓN Y MODERACIÓN**

Viviana Santamaria, profesora de LEAD University

## **INTRODUCCIÓN**

Duayner Salas, Ministro a.i. del Ministerio de Comercio Exterior

## **EXPOSITOR**

Gonzalo Elizondo, Gerente del Programa de Integración Fronteriza (PIF/Costa Rica)

## **COMENTARISTAS**

José Manuel Quirce, Coordinador Comisión de Comercio Exterior de UCCAEP

Gerardo Bolaños, Director General de Aduanas

Hernán Araya, Directivo de la Cámara Costarricense de Transportistas Unitarios (CCTU)

**Ver grabación en <https://bit.ly/No3-DPP3-LEAD>**

## INTRODUCCIÓN

El comercio de Costa Rica ha multiplicado en casi 7 veces su valor durante los últimos 30 años. Para el 2019, la suma de las exportaciones e importaciones de mercancías como porcentaje del PIB –también denominado indicador de apertura– ha llegado a representar un 67%.

Con una política activa para incursionar en los mercados globales, a través de la puesta en vigor de 15 acuerdos comerciales y una consolidada plataforma de comercio exterior, la institucionalidad encargada de acompañar y facilitar este proceso ha estado sujeta a una presión importante, pues exige de eficiencia y adaptación a esta nueva realidad. Esta situación resulta especialmente relevante en los cruces fronterizos que, salvo por algunos cambios aislados, prácticamente han estado en condición de abandono en términos de inversión, equipamiento, tecnología y capital humano. Según la CEPAL, la modernización de los puestos fronterizos en Centroamérica podría representar un aumento cercano al 3% del PIB regional.

Diversos estudios han demostrado que las deficiencias en infraestructura y gestión de los pasos de frontera tienden a incrementar los costos de transporte entre un 4% y 12%. Según OCDE, el tiempo promedio para la exportación de mercancías en la región oscila entre 10 y 21 días; cifras que para los miembros de esta organización alcanzan 12 horas, en promedio. Todos estos costos son trasladados al resto de la cadena de valor de la mercancía y terminan siendo pagados por el usuario final, con la consecuente pérdida de competitividad para las empresas y el país, en general. De acuerdo con la OCDE los costos logísticos en Centroamérica representan un 40% de precio final, frente a un 8% –en promedio– para las economías que forman parte de ese organismo.

De un informe presentado por el Ministerio de Comercio Exterior en el 2011, se identificaron los siguientes problemas en los cruces de frontera del país: infraestructura deteriorada e insuficiente, ausencia de mecanismos estructurados para la interacción institucional, ejecución de operaciones muy desorganizada, inseguridad, desorientación y falta de controles para los usuarios, interacciones repetitivas e ineficientes, carencia presupuestaria y de recurso humano, y surgimiento de actividades económicas informales. Aunque a la fecha, las condiciones no han cambiado, este diagnóstico fue el preámbulo para que se iniciaran las negociaciones de un préstamo que pudiera

financiar un proyecto con miras a atender buena parte de estas necesidades.

Desde mayo de 2017 fue aprobado por la Asamblea Legislativa un empréstito por US\$100 millones, mediante la Ley No. 9451, denominado Contrato de Préstamo N° 3488/OC-CR, suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el programa de integración fronteriza de Costa Rica cuyo objetivo era diseñar e implementar un programa que permitiera fortalecer la competitividad de Costa Rica a través de la modernización de la infraestructura, el equipamiento y los sistemas fronterizos, con miras a garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones que intervienen en esos puntos de acceso. Luego de tres años de aprobado el crédito por parte de la Asamblea Legislativa, todavía no se visualizan resultados concretos para su ejecución.

## ¿EN QUÉ CONSISTE EL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (PIF)?

El PIF es un programa que aspira a hacer de las fronteras espacios de interacción que promuevan el comercio a nivel regional. Se tratará de reconocer que todos los pasos fronterizos tienen múltiples problemas por resolver y, por tanto, existe la necesidad de trabajar en su modernización, pero al mismo tiempo, mantener la sinergia de las diferentes instituciones involucradas en el comercio internacional y flujo de personas.

Se trata de un programa basado en las bases de la gestión coordinada de frontera, que implica tomar en cuenta los procesos y controles ejercidos por todas las partes involucradas (Aduanas, Seguridad, CNP, CENASA, Policía Control de Drogas, etc.) en tres áreas principales de acción: producción de tiempos, reducción de costos y mejora en la seguridad y los controles. La entidad ejecutora del programa es el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y según sus autoridades, la Administración Alvarado tiene entre sus planes implementar el PIF, a más tardar durante el primer semestre del 2022.

El objetivo del PIF es fortalecer la competitividad del país mediante la modernización de los puestos fronterizos, para mejorar los controles y agilizar el comercio, bajo los siguientes ejes de acción:

1. Reingeniería de Procesos
2. Automatización de los sistemas digitales
3. Nueva infraestructura

La implementación del Programa se traducirá en menos tiempos, pasar de semanas a horas de tránsito por las fronteras regionales, así como menos costos y mayor seguridad. Lo anterior permitirá mejorar la eficiencia de los procesos y la competitividad del país.

Casi un 74% de los recursos se destinará a obras de infraestructura, un 12,6% a la mejora de los sistemas y procesos, mientras que el 13,4% restante se distribuye entre la administración del proyecto, la gestión ambiental, los imprevistos y solo un 0,3% tendrá como destino las labores de auditoría y evaluación.

**TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO SEGÚN ACTIVIDAD**

	EN MILLONES DE US\$
Peñas Blancas	28,22
Tablillas	11,79
Paso Canoas	26,96
Sabalito	6,66
Subtotal infraestructura	73,63
Mejora de sistemas y procesos	12,58
Administración	4,87
Gestión ambiental	1,40
Auditoría y evaluación	0,30
Imprevistos	7,22
Subtotal procesos y automatización	26,37
Total	100

Fuente: PIF.

En el caso de la frontera con Panamá, se está trabajando de forma conjunta con el Gobierno panameño para cambiar la actual forma de operar por un modelo de Centro de Atención Integrada; mecanismo utilizado en muchas economías desarrolladas, que consiste en un solo puesto fronterizo utilizado por ambos países con el fin de evitar la duplicación de pasos.

En la frontera norte, el sistema de control será binacional; es decir, un puesto en cada país, pero se está negociando hacer una integración virtual –principalmente de intercambio de información–. No obstante, por la relación que existe con Nicaragua esta negociación resulta no solo particular, sino compleja.

### ¿CUÁL ES EL ESTADO ACTUAL DEL PIF?

De acuerdo con los encargados de la ejecución del proyecto, después de tres años de aprobado el crédito, todavía se encuentran en la fase de diseño, evaluación de las ofertas y los proveedores.

Para el caso de la reingeniería de procesos, al mes de octubre del 2020 se estaba en la fase de revisión de las ofertas recibidas por las empresas o consorcios que podrían ser encargados de la propuesta técnica y su implementación. Esta reingeniería va acompañada del fortalecimiento de otras instancias que son útiles a nivel macro para mejorar la competitividad, como por ejemplo: automatizar la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), en lo concerniente a los sistemas de gestión de trámites y permisos de importación y exportación, y fortalecer la Ventanilla Única de Inversión (VUI), encargada de agilizar los trámites para la inversión con las entidades que intervienen en fronteras, municipalidades, zonas francas, etc.

Dentro de este marco de tecnología, el otro proyecto ambicioso del Programa es desarrollar e implementar el Sistema Nacional Integrado de Gestión de Riesgo (SINIGER), el cual integraría las fuentes de datos y sistemas de información de las instituciones competentes, lo que permitiría generar perfiles y confeccionar indicadores de riesgo, modelos analíticos y alertas en las operaciones de comercio exterior.

En paralelo, los encargados del PIF mantienen una estrecha coordinación con quienes lideran el Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario, que aspira a rediseñar la arquitectura tecnológica del Ministerio de Hacienda, incluida su ciberseguridad, como ha sido analizado en el Diálogo de Política No. 2.

### ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES RETOS Y DESAFÍOS DEL PROGRAMA?

Con el PIF se aspira superar un rezago histórico de Costa Rica que le permita contar con puestos fronterizos modernos, competitivos, digitalizados y seguros.

Aunque el proyecto cuenta con el apoyo del Poder Ejecutivo, uno de los principales retos que ha debido enfrentar es lograr desarrollar una robusta coordinación interinstitucional. Cambiar la forma en la que se han realizado los procesos por décadas no resulta una tarea fácil, especialmente por la resistencia al cambio de los funcionarios y porque cada institución responde a prioridades diferentes. Superar las resistencias que van a generar los cambios, como con cualquier proyecto innovador, constituye uno de los principales desafíos del proyecto.

Además, se requiere una coordinación estrecha con los países vecinos (Panamá y Nicaragua), donde es necesaria la coordinación no solo técnica sino política.



---

En este aspecto, el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto juega un papel fundamental.

El papel de Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC) es medular, como órgano de consultas y participación del sector productivo en el apoyo para la implementación del proyecto. Recordemos que, al fin cuentas, el sector privado será el principal usuario de los puestos fronterizos y quién deberá enfrentarse a la nueva dinámica de su funcionamiento.

No menos importante resulta la consulta y participación de la sociedad civil y las comunidades aledañas a los pasos de frontera. Crear consciencia entre los actores sociales del efecto positivo que tendrá la implementación del PIF en esas zonas del país es otro de los restos. La evidencia empírica ha demostrado que proyectos de esta naturaleza pueden mejorar las condiciones socio-ambientales, la seguridad vial en las fronteras y hasta generar mayores fuentes de empleo en los radios de acción cercanos a la frontera.

Finalmente, debe trabajarse en una adecuada comunicación a la ciudadanía sobre la importancia del proyecto para la competitividad de la economía costarricense y para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esas zonas rurales del país.

### **OTRAS ACCIONES COMPLEMENTARIAS, PERO IGUAL DE RELEVANTES**

Uno de los temas que ha sido planteado en reiteradas oportunidades por el sector privado, es la

necesidad de revisar la Ley No. 9451, mediante la cual se aprueba el Acuerdo que establece la Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y sus Estados miembros y aprueba Enmienda al artículo XXI de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre, de julio del 2017. Específicamente en lo que respecta a conceder el 50% de los ingresos generados por el tributo cobrado a los exportadores (US\$25 por DUA tramitado para la exportación) en los puestos fronterizos terrestres. El objetivo original era generar los recursos necesarios para atender las obligaciones financieras del crédito y destinar solamente un 4% a las municipales de las zonas aledañas a la frontera, de forma proporcional a la recaudación que hiciera cada aduana.

Otro desafío que contribuiría a un mejor aprovechamiento del PIF es la revisión del marco legal en materia aduanera. La ley vigente en Costa Rica data de 1996 y, por tanto, requiere de una modernización para que los procesos aduaneros estén acorden con la nueva realidad del comercio internacional.

Igual de relevante es la inversión en recurso humano. No se trata de aumentar la contratación, sino más bien de reorganizar funciones para simplificar procesos y trasladar controles, pero muy especialmente formar y capacitar a los funcionarios relacionados con el comercio exterior para que cada uno entienda lo vital que se resultan sus labores en la competitividad del país.