

# ADMINISTRAR LO PÚBLICO

IX Edición, 2021 ISBN 978-9968-932-41-7



**UCR**  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

-ANIVERSARIO-  
**45**

**CICAP**

Centro de Investigación y Capacitación en  
Administración Pública

# ALP 9

## ADMINISTRAR LO PÚBLICO 9NA. COMPILACIÓN

---

C O S T A R I C A



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



CICAP

Centro de Investigación y  
Capacitación en  
Administración Pública

## ADMINISTRAR LO PÚBLICO

Compilación académica sobre docencia, investigación y acción social

Academic compilation on teaching, research, and services to society

**ISBN 978-9968-932-41-7**

Universidad de Costa Rica

Vicerrectoría de Investigación

© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio



Enero – Diciembre

Vol. 1 Núm. 1 (2021)

Primera edición: 2021

9na. Compilación

Dirección y Edición | Direction & Edition

Esteban O. Mora-Martínez

Gestión, edición de textos, traducciones, diseño, diagramación, portada y control de calidad:

Programa de Investigación e Innovación | Management, text editing, translations, design,

layout, cover and quality control: Research and Innovation Program

Fotografía de portada: Foto de Hasan Albari licencia de descarga y uso gratuito | Cover

photo: Photo by Hasan Albari licensed for free download and use [Pexels](#)

La Compilación Administrar Lo Público es de Acceso Abierto, con una Licencia | The

Compilation Manage the Public is Open Access, licensed under a [Creative Commons](#)

[Attribution 4.0 International License \(CC BY 4.0\)](#)

Documento aprobado e impreso digitalmente, producto del Proyecto de Investigación 225-

C1-703 Sistematización de intervenciones en Gestión Pública, 2021 | Document approved

and digitally printed, product of Research Project 225-C1-703 Systematization of

interventions in Public Management, 2021

San José, Costa Rica

351.070.728.6

A238a Administrar lo público, 9na. compilación : ALP 9 / editor Esteban O. Mora-Martínez. – Primera edición. -- San José, Costa Rica : Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación, CICAP, 2021.

1 recurso en línea (115 páginas) : ilustraciones a color, diagramas a color, gráficos a color, archivo de texto, PDF, 2.10 MB.

ISBN 978-9968-932-41-7

1. COSTA RICA – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – INVESTIGACIONES. 2. CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA – PREVENCIÓN – COSTA RICA. 3. TRANSPARENCIA EN EL GOBIERNO – COSTA RICA. 4. COMERCIO INTERNACIONAL. 5. ADUANAS. 6. INSTITUCIONES PÚBLICAS – COSTA RICA. 7. FUNCIONARIOS PÚBLICOS – COSTA RICA. 8. CAPITAL HUMANO. 9. MOTIVACIÓN DEL EMPLEADO – COSTA RICA. 10. POLÍTICA CULTURAL – COSTA RICA. 11. GOBIERNO LOCAL – COSTA RICA. 12. ACCIÓN SOCIAL – COSTA RICA.  
I. Mora Martínez, Esteban O., editor.

CIP/3805  
CC.SIBDI.UCR

Universidad de Costa Rica  
Vicerrectoría de Investigación  
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Primera edición: 2021

Editor: Dr. Esteban O. Mora-Martínez

Gestión, edición de textos, traducciones, diseño, diagramación, portada y control de calidad:  
Programa de Investigación e Innovación. Fotografía de portada: Foto de Hasan Albari licencia de  
descarga y uso gratuito [Pexels](#)

Documento de Acceso Abierto.

Documento aprobado e impreso digitalmente, producto del Proyecto de Investigación 225-C1-703  
Sistematización de intervenciones en Gestión Pública, 2021

San José, Costa Rica

**Administrar Lo Público** es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Programa de Investigación e Innovación que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

### COMITÉ EDITORIAL

**M.Sc. Juan Hernández Castillo**  
Coord. Gral. de Gestión

**Licda. Gina Valverde Díaz**  
Jefa Administrativa a. i.

**Lic. Elí Sancho Méndez**  
Coord. Asesoría y Consultoría  
Coord. Desarrollo Municipal a. i.

**M.Sc. Gabriela Muñoz Lara**  
Coord. Educación Continua

### COMITÉ CIENTÍFICO

**Dr. Orlando Hernández Cruz**  
Director CICAP

**M.Sc. Angélica Vega Hernández Dir.**  
Escuela Admón. Pública

**M.Sc. Víctor Garro Martínez**  
Repr. Sist. Estudios Posgrado

**M.Sc. Carlos Carranza Villalobos**  
Investigador Adscrito

**M.Sc. Rodolfo Romero Redondo**  
Investigador Adscrito

**M.Sc. Johanna Alarcón Rivera**  
Investigador Adscrito

### COORDINACIÓN

**Dr. Esteban O. Mora Martínez**  
Editor Académico

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>

e-mail: [cicap@ucr.ac.cr](mailto:cicap@ucr.ac.cr)

Tel.: (506) 2511-3748

Montes de Oca, San José, Costa Rica

## SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Administrar Lo Público** es una continuidad de **Publicaciones de UCR-CICAP**.
- Los autores de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

**UCR | Universidad de Costa Rica**

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ISBN 978-9968-932-41-7

2021, Costa Rica



## Tabla de contenido

Presentación.....	9
Editorial.....	13
Integridad para la prosperidad <i>Esteban O. Mora Martínez</i>	
Elementos de la gestión coordinada en fronteras: identificación de prácticas en Latinoamérica .....	23
<i>Coordinated border management elements: identification of practices in Latin America</i> Georgianella Barboza González Andrey Rojas Corrales	
Análisis de percepción de la gestión pública costarricense para el periodo 2020-2022....	39
<i>Perception analysis of Costa Rican public management for the period 2020-2022</i> Nickole Garro Díaz Nathalie Pineda Carrillo Steven León Arce Angélica Vega Hernández	
Explorando la Motivación para el Servicio Público en Costa Rica .....	56
<i>Exploring Public Service Motivation in Costa Rica</i> Esteban O. Mora-Martínez	
Vinculación estratégica de las políticas públicas culturales: análisis de caso de los cantones de Belén, Santa Ana y Escazú .....	70
<i>Strategic linking of cultural public policies: case analysis of the cantons of Belén, Santa Ana and Escazú</i> Jefferson Rodríguez Nájera Cristiam Barquero Gamboa Orlando Hernández Cruz	
El contexto y la teoría del cambio para evaluar intervenciones públicas .....	83
<i>Context and theory of change to evaluate public interventions</i> Ana Ligia Zúñiga Calderón	

La Acción Social en Lo Público .....	98
Principales reflexiones del abordaje virtual de la acción social en comunidades .....	99
Georgianella Barboza González	
Laura Abarca Cascante	
Amanda Giutta Murillo	
Noelia María Mata Calderón	
María del Sol Rojas Elizondo	
Maureen Zeledón Chavarría	
Normas de publicación .....	113
Sobre esta edición.....	115

## Presentación

El Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) se encuentra en el marco de su cuadragésimo quinto aniversario, un evento que marca una transición no solo por la situación pandémica que se afronta globalmente por el coronavirus tipo 2, síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2), enfermedad la COVID-19, sino también, porque ha representado el asumir el reto de innovar en los procesos de extensión docente e investigación, así como en los procesos de gestión de los proyectos de la organización.

El tránsito hacia una virtualización de los espacios de trabajo y una digitalización de los procesos se ha visto facilitada por una cultura organizacional acostumbrada al cambio y a la innovación, al trabajo conjunto y apoyado en TIC, donde el sistema de gestión y la posibilidad de adaptación del equipo de trabajo permitió la continuidad de los servicios de capacitación, asesoría técnica e investigación en un entorno más complejo y para el cual, muchas personas y organizaciones apenas se estaban enfrentado.

En este contexto, *Administrar lo Público*, mediante procesos de convocatoria fortalecidos, una actualización de los instructivos de publicación, así como una destacada revisión editorial y científica, permitió incorporar en su novena compilación un total de cinco artículos científicos con sistematizaciones de investigaciones, una reflexión sobre el trabajo comunal universitario y un espacio editorial dedicado a la ética y lucha contra la corrupción.

En esta oportunidad, el editorial “Integridad para la prosperidad” recupera la aspiración de la **Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción** (ENIPC) desarrollada por un equipo de trabajo ad hoc, multisectorial y pluridisciplinario, que construyó los siguientes cinco ejes de desarrollo: Esquema de Gobernanza del Área Anticorrupción; Gestión del talento humano para luchar contra la corrupción; Promoción de la participación y el control ciudadano; Gestión de los riesgos de corrupción en la interacción público-privada y Acceso a la información de interés público y rendición de cuentas.

En suma, genera un modelo de cambios que procura la mejora de la calidad de vida y del bienestar por medio de la integridad y la prevención de la corrupción, por medio de un enfoque sistémico, integrador y articulado, apoyado en una visión de corto, mediano y largo plazos, para producir las condiciones que aseguren el éxito en este campo. Esa estrategia, debe también enfrentar los retos de los casos de corrupción acontecidos en materia de compras e infraestructuras públicas, con un fortalecimiento de la toma de decisiones basada en evidencia, la reducción de los costos de la corrupción en la hacienda pública como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), el incremento de la transparencia en la gestión estatal, un control ciudadano activo y efectivo, así como una gestión pública para resultados en el desarrollo que consiga una integridad para la prosperidad en Costa Rica.

También, la compilación integra artículos como el propuesto por Georgiana Barboza González y Andrey Rojas Corrales, denominado **Elementos de la gestión coordinada en fronteras: identificación de prácticas en Latinoamérica**, que reseña el crecimiento de

las operaciones comerciales internacionales y cómo éstas obligan a los distintos actores a buscar la facilitación de las operaciones comerciales, sin descuidar los procesos de control.

En esta línea, identifican que las instituciones públicas tienen la necesidad de implementar iniciativas para facilitar el flujo de personas y mercancías entre países por medio de medidas propias del modelo de gestión coordinada de fronteras, como el intercambio de información, uso de sistemas informáticos interconectados, gestión del riesgo y coordinación interinstitucional a nivel nacional y binacional, con el fin de disminuir los tiempos de despacho en fronteras terrestres. En su trabajo rescatan como insumos para el análisis autóctono los trabajos Argentina, Colombia y México.

Por otra parte, Nickole Garro Díaz, Nathalie Pineda Carrillo, Steven León Arce y Angélica Vega Hernández, exponen su **Análisis de percepción de la gestión pública costarricense para el periodo 2020-2022**, donde se enfocan en presentar los principales resultados del proceso investigativo denominado “Análisis de desafíos y tendencias en las organizaciones públicas costarricenses entre 2020-2022”.

Con el objetivo de identificar los retos en efectividad y eficacia de la administración pública desde la gestión por resultados y el valor público; logran caracterizar una serie de brechas del capital humano que ejerce la función pública con variables como la gestión por competencias, la gestión del desempeño, la gestión de la compensación, la gestión del desarrollo, la gestión de las relaciones humanas y sociales, y la gestión del empleo. Con dicha evidencia, analizan las tendencias que podrían ser adoptadas en el corto y mediano plazo en el sector público costarricense utilizan los datos recopilados por informantes de dicho sector.

También en un ámbito de gestión del capital humano, Esteban Mora Martínez expone un trabajo longitudinal intitulado **Explorando la Motivación para el Servicio Público en Costa Rica**, mediante el cual expone la teoría de la motivación para el servicio público, misma que experimenta los valores y necesidades relacionados con los servidores públicos, y encontrando diferencias con sus homólogos del sector privado.

Este tipo de investigación es usual en América del Norte, Europa y Asia, por el contrario, en Latinoamérica no es habitual aplicar esta teoría en las instituciones públicas, por lo cual, expone los resultados de la aplicación de un instrumento de 40 ítems y 6 factores en varias organizaciones estatales con una muestra de 729 servidores con el fin de determinar si se reproduce la teoría de J. Perry, L. Wise y otros. Este trabajo formó parte de una investigación de campo relacionada con el Modelado de Servicios para la Administración Pública (MOSAP), mediante el cual, se logró comprobar que la teoría se reproduce luego de ajustes lingüísticos y socioculturales en la construcción de los ítems. Además, recopila de los resultados de su aplicación en estudiantes de grado y posgrado en Administración Pública para identificar perfiles o patrones de comportamiento en relación con su motivación.

En otro campo, Jefferson Rodríguez Nájera, Cristiam Barquero Gamboa y Orlando Hernández Cruz, exponen la **Vinculación estratégica de las políticas públicas culturales: análisis de caso de los cantones de Belén, Santa Ana y Escazú**, trabajo

mediante el cual resumen un trabajo final de graduación de la Escuela de Administración Pública (UCR) durante el año 2019 y su análisis acerca de cómo las políticas culturales locales son uno de los instrumentos de política pública que utilizan los Gobiernos Locales para direccionar el desarrollo en los territorios.

De esta forma, detallan un abordaje para analizar variables como: estrategia cultural; estructura cultural; presupuesto y organizaciones ciudadanas, desde el punto de vista de la implementación de políticas públicas y profundizan en el elemento de la planificación territorial, sus características y vinculación con la definición de líneas estratégicas nacionales. También enfatizan en la variable de la estrategia cultural e identifican que, en los tres cantones en estudio, existe una brecha en el proceso de definición estratégica e implementación; destacándose elementos del propio diseño de la política pública, el manejo del presupuesto y su priorización, así como la participación de actores que resultan en una concentración de acciones realizada en los distritos centrales.

Por otro lado, Ana Ligia Zúñiga Calderón debate acerca de **El contexto y la teoría del cambio para evaluar intervenciones públicas**, donde explica la forma en la que se comprende la evaluación y cómo se lleva, no solo por los conocimientos teóricos y técnicos para realizarla, sino por lo elementos que median y que se encuentran fuera del conocimiento de la persona evaluadora como el contexto que envuelve y determina la intervención y la teoría de cambio (o teoría de la intervención).

De esta forma, propone la manera en la que dichos elementos deberían ser abordados en la evaluación teóricamente dirigida, así como el rol previo al diseño evaluativo, de tal forma que se comprenda que son fundamentales para la toma de decisiones y garantizan la utilidad y calidad del proceso. Advierta también, sobre los diferentes responsables de esto, y dedica a la reflexión sobre la incorporación de la persona evaluadora junto al equipo gestor en el proceso de construir los elementos necesarios para dicho diseño y expone los pasos necesarios a tomar en consideración para realizar esta labor.

En el ámbito de **La Acción Social en lo Público**, la profesora Georgianna Barboza González, coordinadora del Proyecto “TC-491 Desarrollo Sostenible: emprendimiento y economía social solidaria”, junto con las estudiantes Laura Abarca Cascante, Amanda Giutta Murillo, Noelia María Mata Calderón, María del Sol Rojas Elizondo, y Maureen Zeledón Chavarría comparten sus **Principales reflexiones del abordaje virtual de la acción social en comunidades**, un llamado desde el trabajo comunal universitario sobre los mecanismos aplicados, los retos y los resultados de enfrentarse a la brecha digital de las poblaciones intervenidas, así como invitar al debate de los recursos necesarios, tanto internos como externos para asumir el compromiso de seguir aportando en las contribuciones desde la universidad pública hacia la sociedad.

Al respecto, es importante reconocer los procesos históricos del abordaje con las comunidades, donde, por ejemplo, desde inicios de 2010 la UCR había iniciado procesos de virtualización en Docencia y Acción Social mediante la Unidad de Apoyo a la Docencia Mediada con Tecnologías de la Información y la Comunicación (METICS) de la Vicerrectoría de Docencia con plataformas de aprendizaje (i.e. Moodle), en algunas unidades con

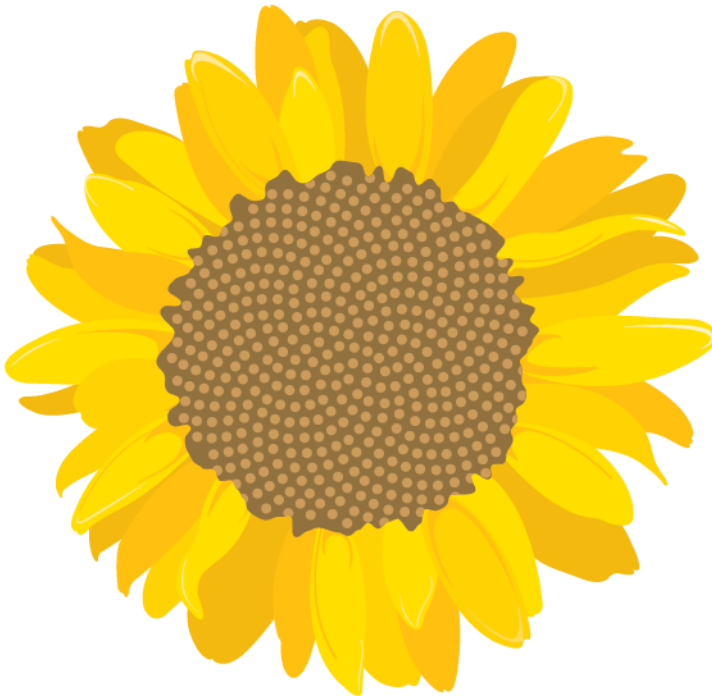


extensión docente, y para el 2017 la Vicerrectoría de Acción Social inició un proceso de virtualización más robusto.

Incluso, dicho proyecto de TCU en su versión y coordinación anterior denominado “TC-491 Aduanas y Comercio eficientes, verdes y con responsabilidad social”, desde el año 2012 producía materiales y procesos digitalizados para el trabajo con las comunidades, con el fin de disponer de recursos que permitieran aumentar el alcance por medio de Redes Sociales, Sitio Web y Conferencias vía Skype.

Finalmente, estas obras compiladas durante el año 2021 no solo deben invitar a su lectura crítica y objetiva, sino que además, a sacar provecho de estas sistematizaciones en la docencia, la acción social y la investigación, para su ejercicio práctico e incidir en la gestión de lo público desde diferentes posicionamientos epistemológicos y ontológicos, como una manera también de celebrar el aniversario de nuestra organización, pero además, de homenajear la resiliencia y la capacidad humana de resolver nuevos retos globales.

*Esteban O. Mora Martínez*  
Editor Académico



# LA ACCIÓN SOCIAL EN LO PÚBLICO



## Normas de publicación

*Administrar lo Público* es una publicación electrónica y de acceso libre, iniciativa del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), órgano adscrito a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, que tiene como fin el generar un espacio para la sistematización de experiencias y transferencia de conocimiento que investigadores, docentes, instructores y asesores asociados, producto de su trabajo, que realizan para divulgar a la sociedad y a la comunidad universitaria teorías, casos de estudio, artículos y otra información relevante.

El proceso para publicar en esta obra es el siguiente:



\* La revisión de las obras (preliminar y definitiva) es realizada por los Comités Editorial y Científico; y la comunicación es realizada por la Dirección Editorial.

Durante el proceso de convocatoria se informa acerca de las normas para la redacción de manuscritos para fines de publicación elaborado por el CICAP y se recomienda la utilización de las normas APA para la citación. Además, las condiciones generales para las solicitudes de publicación incluyen:

- 1) El CICAP se reserva el derecho de aceptar o no la obra propuesta, lo cual, será comunicado vía correo electrónico o la plataforma correspondiente.
- 2) El periodo que tiene el autor para redactar su publicación será dado a conocer en la convocatoria correspondiente.
- 3) La Dirección Editorial dará seguimiento y realimentación a los autores cuando se requiera.
- 4) El autor es responsable de la información incluida en la obra.
- 5) El CICAP fijará la cantidad de ejemplares que se destinarán a canje, venta, cortesía, relaciones institucionales y donaciones según las circunstancias y el tiraje realizado de cada edición, cuando corresponda.



- 6) Todas las ediciones y coediciones de la Revista *Administrar Lo Público* consignarán las siguientes especificaciones:
  - a. Logotipos de la Universidad de Costa Rica y del CICAP,
  - b. Nombre de la institución o personas que hubieran hecho donación u otorgado algún subsidio,
  - c. Título de la publicación,
  - d. Nombres y apellidos de las personas autoras y editora.
  - e. Lugar y año de edición.
  - f. Serie y número de la publicación.
  - g. Datos sobre primeras ediciones, reediciones o reimpressiones.
  - h. Número de registro de la propiedad intelectual, ISSN o ISBN según corresponda.
  - i. Pie de imprenta consignando: lugar y fecha en que se dio por terminada la impresión de la obra, cantidad de ejemplares impresos, cuando corresponda.
  - j. Listado actualizado –al momento de la aprobación– de los integrantes de los Comités Editorial y Científico de la publicación.
  - k. Los datos que correspondan a los coeditores si los hubiera.
- 7) Toda situación no prevista será resuelta por el Consejo Asesor del CICAP considerando buenas prácticas nacionales e internacionales como las del Comité de Ética de las Publicaciones (COPE, por sus siglas en inglés), del Directorio de Revistas de Acceso Abierto (DOAJ, por sus siglas en inglés) y de la Asociación de Editores Académicos de Acceso Abierto (OASPA, por sus siglas en inglés).

*Administrar lo Público* se enfoca en los campos de estudio de la Administración Pública, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas, privilegia la publicación de la producción intelectual que tenga origen en procesos de investigación de profesionales nacionales y extranjeros. Asimismo, promueve la publicación sobre revisión de la teoría y de reflexiones originales sobre problemáticas de los campos mencionados, siempre y cuándo se utilice el método científico.

Para las secciones arbitradas, la persona autora debe velar porque su artículo responda las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el problema de estudio? ¿Por qué se estudia este problema? ¿Cómo (método) y con qué instrumentos (materiales) se estudia el problema? ¿Cuál(es) es(son) el(los) hallazgo(s) (resultados)? ¿Qué aporte(s) o debate(s) al conocimiento genera (discusión)? ¿Qué proposiciones prueba y se deducen de las premisas del estudio (conclusiones)?

Por tanto, debe exponerse el tema de la manera más concisa posible, utilizando un vocabulario sencillo y directo. Si por consideraciones de propiedad industrial o de seguridad nacional el autor se ve obligado a limitar sensiblemente la información científica que ha de contener el artículo, esto debe quedar señalado en el texto. En los casos de sistematización de docencia o extensión social, publicaciones secundarias y estudios recapitulativos, estos serán publicaciones no-arbitradas, por lo cual, no incluyen revisión por pares.

En el proceso editorial, filológico y de diagramación se incorporarán los mecanismos de accesibilidad cuando tecnológicamente sea posible de tal forma que se puedan facilitar formatos con lectura inmersiva, vídeos o audios, así como datos abiertos a los archivos que integran el manuscritos como figuras, bases de datos y texto. Dentro de los formatos a considerar para publicación se tiene el HTML (siglas en inglés de *HyperText Markup Language*), el PDF (siglas en inglés de *Portable Document Format*) y el EPUB (siglas en inglés de *Electronic Publication*).

### **Sobre esta edición**

El material incluido en **Administrar Lo Público 9na. Compilación**, ha sido revisado por el Comité Editorial y el Comité Científico del CICAP de conformidad con el Instructivo para la redacción de manuscritos académicos con fines de publicación, aprobado por el Consejo Científico del CICAP-UCR en el artículo 2 del Acta-N127-2021, del 03 de marzo de 2021, así como con criterios de calidad y pertinencia de la investigación.

Esta edición contó con la revisión de pares científicos nacionales e internacionales en todos sus contenidos académicos. La Sección “La Acción Social en Lo Público”, fue verificada únicamente por la Comisión de Acción Social y la Dirección de la Escuela de Administración Pública, y no contó con revisión editorial o de pares, por lo cual, no es arbitrada.



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

**CICAP** Centro de Investigación y Capacitación en  
Administración Pública

ALP

## ADMINISTRAR LO PÚBLICO

IX Edición, Vol. 1 Núm. 1

Enero – Diciembre, 2021

ISBN 978-9968-932-41-7

## Elementos de la gestión coordinada en fronteras: identificación de prácticas en Latinoamérica

*Coordinated border management elements: identification of practices in Latin America*

Georgianella Barboza González<sup>3</sup>  
Andrey Rojas Corrales<sup>4</sup>

Artículo postulado: 13/05/2021

Artículo aprobado: 20/10/2021

### Citación | Citation

Barboza González, G. y Rojas Corrales, A. (2021). *Elementos de la gestión coordinada en fronteras: identificación de prácticas en Latinoamérica*. Compilación *Administrar lo Público*, p. 23-38; 9na. Edición; Enero-Diciembre, Vol. 1 Núm 1. ISBN 978-9968-932-41-7, San José, CR. Licencia [CC BY 4.0](#)

**Resumen:** El crecimiento de las operaciones de comercio internacional obliga a los distintos actores a buscar la facilitación de las operaciones comerciales, sin descuidar los procesos de control. Las instituciones públicas observan la necesidad de implementar iniciativas para facilitar el flujo de personas y mercancías entre países por medio de medidas propias del modelo de gestión coordinada de fronteras, como el intercambio de información, uso de sistemas informáticos interconectados, gestión del riesgo y coordinación interinstitucional a nivel nacional y binacional, enfocadas en la disminución de los tiempos de despacho en fronteras terrestres. En Latinoamérica, a partir de los indicadores de facilitación del comercio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, destacan Argentina, Colombia y México en el ámbito de cooperación tanto interna como externa, por lo que se estudian acciones concretas que han sido implementadas por estos países.

**Palabras clave:** aduanas, facilitación del comercio, puestos fronterizos, comercio internacional, cooperación.

**Abstract:** *The growth of international trade operations has forced the different actors to seek the facilitation of commercial operations, without neglecting the control processes. Public institutions have found it necessary to implement initiatives to facilitate the flow of people and goods between countries, through measures typical of the coordinated border management model, such as information exchange, use of interconnected computer systems, risk management and inter-institutional coordination at the national and binational levels, focused on reducing release times at land borders. In Latin America, based on the facilitation indicators of the Organization for Economic Cooperation and Development, Argentina, Colombia, and Mexico stand out in the field of both internal and external cooperation, therefore, concrete actions that have been implemented by these countries are studied.*

**Key words:** *customs, trade facilitation, border crossings, international trade, cooperation.*

<sup>3</sup>Master en Diplomacia. Profesora e investigadora, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica. [georgianella.barboza@ucr.ac.cr](mailto:georgianella.barboza@ucr.ac.cr)

<sup>4</sup>Licenciado en Administración Aduanera y Comercio Exterior. Profesor e investigador, Sede de Guanacaste, Universidad de Costa Rica. [andrey.rojas@ucr.ac.cr](mailto:andrey.rojas@ucr.ac.cr)

## Introducción

En el ámbito internacional se generan transformaciones que impactan las distintas dimensiones del mercado y modifican las relaciones comerciales en medio de una economía digitalizada, representando desafíos en materia de políticas públicas en los diferentes países. Estos retos demandan esfuerzos para la mejora continua de las operaciones de control en fronteras, así como la tecnología e infraestructura que acompaña dichas operaciones, con el fin de dotar de mayor competitividad a los países, ya que las demoras en frontera representan “entre el 5% y el 6% del total de los costos del comercio”. (OMC, 2018; p.71)

De forma que se presenta un doble desafío para las administraciones aduaneras, ya que, deben promover la seguridad y la facilitación mediante procedimientos de control e infraestructura adecuada para alcanzar una disminución de los costos y tiempos en las operaciones de exportación e importación, esto considerando que el 75% de los atrasos en las fronteras es producto de procesos ineficientes (BID, 2019; p.5). Ante las limitaciones en los recursos disponibles por las autoridades a cargo de realizar controles en frontera, se crea la necesidad de implementar mejoras para disminuir la duplicidad de gestiones y promover una coordinación y organización eficiente de las operaciones fronterizas y los actores públicos y privados, tanto a nivel nacional como binacional.

En este contexto de constante cambio y búsqueda de la mejora continua, toma relevancia la revisión de las medidas que los países implementan para modificar el tiempo de gestión en los puestos y

aduanas fronterizas, de forma que se identifiquen mejores prácticas que pueden ser implementadas en otras regiones.

Ante esta premisa, se plantea la investigación B9198 denominada “La gestión coordinada en fronteras y sus efectos sobre la facilitación del comercio: un análisis de la experiencia del triángulo norte centroamericano para la proyección de la implementación entre Costa Rica y Panamá”, la cual inicia con la caracterización de la gestión coordinada en fronteras (GCF) y la identificación de medidas adoptadas por ciertos países latinoamericanos, para el posterior análisis de acciones adoptadas en la región centroamericana que permita establecer estrategias para facilitar el comercio entre Costa Rica y Panamá. Sin embargo, este artículo muestra un primer acercamiento a la construcción de insumos para el posterior análisis de las acciones realizadas en Centroamérica, por lo cual, no se incorporan especificaciones sobre el triángulo norte.

El presente artículo describe a la GCF a partir de elementos teóricos que la caracterizan, los cuales surgen de entes internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), que establece diversas variables relacionadas con la implementación de la GCF en los países, las cuales, sumadas a los indicadores de facilitación del comercio (IFC) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), permiten identificar acciones relativas a la articulación entre instituciones, tanto públicas como privadas, la facilitación de las operaciones comerciales y la mejora del control en fronteras. Para estos efectos, se incorporan los resultados de la

investigación realizada sobre las medidas aplicadas por Argentina, Colombia y México, países latinoamericanos con mejores puntajes en ambos de los IFC relativos a cooperación interna y externa; con el objetivo de determinar prácticas afines al modelo de GCF en la región.

### **Métodos y materiales**

Este artículo se desarrolla a partir del cumplimiento de uno de los objetivos específicos de la investigación que se orienta en la determinación de los principales elementos que comprende la GCF, así como prácticas pertinentes en Latinoamérica. Para ello, se consideran variables presentes en el modelo de GCF de la OMA y los IFC de la OCDE, los cuales permiten identificar los tres países latinoamericanos con mejores puntajes en el año 2020 para los IFC relativos a cooperación interna y externa. Estos insumos constituyen parte fundamental para el análisis de los esfuerzos desarrollados en la región centroamericana, que se abordan en etapas posteriores de la investigación.

El análisis de la información se realiza mediante una codificación en categorías y subcategorías e identificación de variables del modelo relacionados a la cooperación y coordinación tanto interna como externa de los países en temas fronterizos (se abordan en el apartado III del presente artículo), por medio de la caracterización y organización de la información con el fin de determinar tendencias y patrones que permitan interpretar los datos, sistematizarlos e identificar prácticas en Latinoamérica.

Es una investigación de tipo cualitativa, inicialmente con carácter descriptivo, con base en una revisión documental bibliográfica de información de la OCDE, la OMA, el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), entre otras fuentes; mediante la cual se promueve la comprensión de elementos propios del modelo, que se complementa a partir de consultas realizadas a instituciones públicas para identificar aspectos relativos a la gestión en las aduanas y puestos fronterizos en países latinoamericanos. Dicha etapa implica la clarificación de presupuestos, para posteriormente describir las distintas experiencias elegidas en Latinoamérica que permita, un contacto más directo con la experiencia con el fin de aprehender el significado esencial del objeto de estudio.

### **Resultados**

#### **I. Conceptualización de la GCF**

La GCF representa un modelo “horizontal de eficacia y eficiencia de los recursos, que facilita el acoplamiento del sector público y privado para optimizar el control fiscal y parafiscal, garantizar la seguridad fronteriza, promover la facilitación del comercio y agilizar el tránsito de personas” (BID, 2019; p.6), sin comprometer las funciones o enfoques de la administración aduanera. Dicho modelo plantea la necesidad de una reestructuración de los puestos fronterizos con el objetivo de integrar las mejores prácticas existentes en los procedimientos de control y la incorporación de la tecnología como herramienta facilitadora e integradora de los procesos, promoviendo la optimización del tiempo y de los recursos.

A nivel de la OMA, se establecen instrumentos que fundamentan el modelo, como el Convenio sobre la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kioto revisado de 1999), el Marco Normativo SAFE (2005) y la Aduana del Siglo XXI (2008).



Los dos primeros instrumentos buscan la simplificación y estandarización de los procedimientos aduaneros, mediante un enfoque hacia “la aduana yuxtapuesta”, “controles aduaneros conjuntos”, “cooperación entre oficinas” y “gestión de riesgo basado en inteligencia” (OMA, 1999); adicionalmente, promueven pilares de cooperación “aduanas-aduanas” y “aduanas-empresas”, así como “aduanas-otras autoridades públicas nacionales e internacionales”, el cual está incluido en la edición 2018 del Marco Normativo SAFE.

Este tercer pilar surge para atender “los desafíos de seguridad de la cadena logística, evitando la duplicación de requisitos y controles, simplificando los procedimientos y (...), trabajar para establecer normas internacionales que aseguren el movimiento de mercancías con el propósito de facilitar el comercio” (OMA, 2018; p.29); brindando mayor agilidad al flujo de personas y mercancías. Una medida clave para alcanzar esta meta consiste en la implementación de una adecuada gestión del riesgo, reduciendo la afectación en las operaciones de otros usuarios y disminuyendo los tiempos de espera en frontera.

La coordinación de acciones de los distintos actores en las fronteras se debe valorar desde dos dimensiones, la primera corresponde al nivel interno de las fronteras o instituciones a nivel nacional; la segunda aborda el sistema internacional o fuera de las fronteras, donde se involucran los países limítrofes. A. Rojas (2015) agrega a estas dimensiones dos categorías de cooperación: intrainstitucional que se entiende como cooperación entre las diferentes instancias o departamentos que componen la institución; e interinstitucional, entendida “como

cooperación y coordinación horizontal entre las diferentes instituciones de control que participan en la frontera” (p. 88), donde se aborda la coordinación de cruces fronterizos, sistemas de información integrados, y sensibilización y responsabilidades conjuntas de los servicios.

Además, en el año 2017 entra en vigor el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el cual se posiciona como un instrumento normativo que establece compromisos con el objetivo de promover la agilización del movimiento de mercancías, así como “medidas para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros, además de disposiciones sobre asistencia técnica” (OMC, 2021).

## II. Elementos que caracterizan la GCF

La GCF plantea la necesidad de incorporar iniciativas orientadas hacia la automatización de los procesos y un modelo de trabajo conjunto que comparta un solo espacio físico y un mismo esquema de control entre los funcionarios de los distintos países, donde se puedan realizar los controles de manera simultánea respetando la autonomía administrativa, lo que significa que los sujetos de control realicen una única parada (BID, 2019).

La implementación de este tipo de modelos de operación requiere de una planificación estratégica por parte de las administraciones aduaneras, que promueva una legislación aduanera caracterizada por disposiciones derivadas de las mejores prácticas internacionales y



la normativa multilateral, considerando instrumentos como el Convenio de Kioto y el Marco Normativo SAFE, entre otros; que plantean medidas como el intercambio de información entre instituciones, integración de procedimientos y controles mediante protocolos de acción conjunta, reconocimiento de los operadores confiables e infraestructura adecuada para brindarles atención especial, entre otras.

En materia de infraestructura, sobresale la figura del Centro de Control Integrado (CCI), un espacio que facilita la coordinación interinstitucional, tanto para gestiones administrativas, como para realizar los controles correspondientes. Existen dos modelos de CCI que destacan: cabecera única y doble cabecera. El primer modelo se refiere a un lugar en el cual ambos países lleven a cabo los controles fiscales y parafiscales, lo que permite reducir costos operativos y logísticos para ambos países involucrados y para los usuarios sometidos a controles en frontera. El segundo modelo propuesto divide los flujos de entrada y salida de mercancías y personas, de forma que las principales labores de control sean ejercidas en el país de ingreso (BID, 2019; p.09).

En un CCI, la intervención de las autoridades de control se puede dar de manera secuencial o yuxtapuesta. En el primer escenario, las instituciones del país de salida realizan sus controles para luego dar paso a los del país de entrada. Mientras que, en el segundo caso, las autoridades de ambos países realizan su intervención al mismo tiempo y en el mismo lugar. Cada uno de estos modelos tienen sus ventajas y desventajas, sin embargo, el modelo de cabecera única con intervención yuxtapuesta presenta las

características ideales para establecer una GCF (BID, 2019; p.09).

A partir de los elementos fundamentales del concepto de la GCF, se identifican variables que facilitan el análisis de los avances en la implementación de modelos de GCF. La primera de ellas se refiere a la normativa y estándares internacionales de instituciones como la OMA, OMI, OAICE, OMS, entre otras. La segunda hace referencia a la disponibilidad de infraestructura y equipo en los puestos fronterizos. La interoperabilidad de información es la tercera variable, la misma incluye herramientas como la ventanilla única para el intercambio de información y servicios en línea. La cuarta es gestión de riesgo integrado, mediante plataformas digitales, servicios de inteligencia y controles digitales y físicos. Las dos últimas variables para considerar son las alianzas público-privadas (donde figuran los operadores confiables) y la integración de procedimientos de control.

### III. Indicadores de la OCDE

En cuanto a herramientas para medir la facilitación del comercio, la OCDE desarrolló un conjunto de IFC, que permiten evaluar el impacto de las mejoras de los procedimientos fronterizos y el potencial de las diferentes reformas, con el fin de reducir los costos del comercio y agilizar los flujos comerciales (OCDE, 2020). A través de esta herramienta, se busca determinar la medida real en que los países introducen e implementan acciones orientadas hacia la facilitación del comercio. Dichos indicadores son:

- a. Disponibilidad de información.
- b. Involucramiento de la comunidad comercial.
- c. Resoluciones anticipadas.



- d. Procedimientos de apelación.
- e. Tasas y cargos.
- f. Formalidades – documentos.
- g. Formalidades – automatización.
- h. Formalidades – procedimientos.
- i. Cooperación interna.
- j. Cooperación externa.
- k. Gobernanza e imparcialidad.

Cada uno de estos indicadores se subdivide en variables relacionadas con las políticas y regulaciones existentes y su implementación en la práctica, lo que permite evaluar el estado de las acciones relacionadas a la facilitación del comercio, para así identificar los retos y oportunidades que debe atender un país (OCDE, 2020).

En materia de GCF destacan dos de los indicadores antes mencionados: cooperación interna y cooperación externa. Cuando se menciona de cooperación interna, se hace referencia a variables como la cooperación, colaboración e intercambio de información entre instituciones de control; órganos de coordinación interinstitucional; armonización de requisitos documentales; sistemas informáticos interconectados o compartidos; inspecciones conjuntas entre las instituciones; gestión integral del riesgo; infraestructura y equipo compartido; entre otros (OCDE, 2020).

En el caso de la cooperación externa, el indicador de la OCDE se enfoca en gran medida en los temas mencionados para la cooperación interna, pero analizando la relación entre las instituciones de control de países vecinos. Adicionalmente, incorporan variables como la coordinación de los procedimientos y horarios de trabajo; intercambio de información sobre los resultados de los controles implementados por una autoridad; establecimiento de Acuerdos de

Reconocimiento Mutuo (ARM) de los operadores confiables; intercambio de personal y programas de entrenamiento; entre otras (OCDE, 2020).

Las variables que caracterizan ambos indicadores permiten realizar valoraciones específicas del modelo de GCF y su implementación en distintos países, ya que las mismas incorporan aspectos propios de la definición de dicho modelo.

La revisión de los resultados obtenidos en los IFC para el 2020, donde se analiza el desempeño de 163 naciones, permite plantear cuáles países latinoamericanos presentan mayores avances en materia de GCF. En este sentido, al valorar aquellos países que obtuvieron una calificación igual o superior a 1 en los indicadores de cooperación interna y externa, se identifica que Argentina, Colombia y México son los países que presentan avances en esta materia. Mediante esta metodología, se investigan dichos países para evidenciar algunas prácticas que han sido implementadas por las autoridades de cada país, las cuales se expondrán en el siguiente apartado.

#### **IV. Prácticas en Latinoamérica**

En Latinoamérica, se desarrollan iniciativas en materia de cooperación, intercambio de información, coordinación interinstitucional, uso de sistemas informáticos, entre otras; lo cual ha sido clave para la facilitación de los flujos transfronterizos. A continuación, se detallan algunas de estas acciones en los tres países seleccionados.

##### ***Argentina***

En materia de GCF, Argentina destaca por sus esfuerzos en coordinación interinstitucional e intercambio de información, lo cual se observa en los

distintos órganos nacionales y en los sistemas informáticos que se utilizan a lo interno y externo del país.

El marco normativo argentino incorpora el tema de coordinación de puestos fronterizos desde el siglo pasado, donde se introducen definiciones respecto a los pasos de frontera y su administración. En este sentido, se establecieron distintos instrumentos que definen las autoridades competentes en materia de administración de puestos fronterizos, donde destaca la Resolución 482/2020 que aprueba el Reglamento operativo para la coordinación de pasos de fronteras internacionales.

Según dicho reglamento, la Dirección Nacional de Control de Fronteras e Hidrovías (DNCFH), entidad que forma parte del Ministerio de Seguridad, constituye la autoridad superior de coordinación para 144 puestos fronterizos, en los cuales tiene

la misión de coordinar con los diferentes Organismos de Control las tareas orientadas a la administración del buen funcionamiento y óptimo equipamiento e infraestructura de los complejos fronterizos a su cargo. También, establece vínculos con organismos nacionales, o de los niveles provincial y municipal, y con organismos de países vecinos a fin de optimizar el funcionamiento del PFI (Ministerio de Seguridad, 2020; p. 5).

Existen otros 14 puestos fronterizos donde la labor de administración es asumida por el Ministerio del Interior. A nivel bilateral y regional, destaca la existencia de Áreas de Control Integrado

(ACI) en las cuales “están presentes las autoridades de control de los dos países. El país sede es quien se ocupa de su administración general y de su seguridad” (Ministerio de Seguridad, 2020; p.3).

Adicionalmente, Argentina establece un Comité Nacional de Facilitación del Comercio, el cual tiene como objetivo facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del AFC. Este comité cuenta con la participación permanente de actores públicos, quienes a la vez pueden decidir si es necesario convocar a representantes del sector privado (Boletín oficial de la República de Argentina, 2019).

En el ámbito regional, Argentina forma parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde se estableció la decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N.26/06 referente al Convenio de Cooperación, intercambio de información, consulta de datos y asistencia mutua entre las administraciones aduaneras del MERCOSUR (Mercosur, 2006). A nivel bilateral, se han establecido distintos acuerdos en materia aduanera, tanto con países con los que Argentina comparte fronteras como otros más distantes.

En lo que respecta a sistemas informáticos, destacan las siguientes herramientas:

1. Sistema Informático Malvina (SIM): facilita el comercio exterior mediante la simplificación de trámites y la transmisión anticipada de información (CIAI, 2021).
2. Sistema Informático de Trámites Aduaneros (SITA): permite a los operadores de comercio exterior efectuar, mediante transmisión electrónica, las comunicaciones y



presentaciones inherentes a cada trámite que se realice ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP, 2021).

3. Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE): optimiza y unifica digitalmente la información y documentación para cumplir con los trámites de importación, exportación y tránsito aduanero (Argentina.gob.ar; 2021).

A nivel regional, los países del MERCOSUR cuentan con sistemas informáticos que facilitan el intercambio de información, donde destacan el sistema de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros (INDIRA), mediante el cual “se obtienen las informaciones en línea y tiempo real de las operaciones que se generan en cada país, estén o no destinadas a la intrazona” (BID, 2009; pp. 187-188). Además, Argentina, Paraguay y Uruguay, utilizan el Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA), con el cual se realiza “el registro y seguimiento del Manifiesto Internacional de Cargas/Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA)” en las operaciones de tránsito de exportación (SAIJ, 2009).

### **Colombia**

A nivel de fronteras terrestres, Colombia crea Zonas Únicas de Inspección, figura que se encuentra consignada en el estatuto aduanero. Además, establece Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera (CENAF – CEBAF respectivamente), los cuales son instalaciones donde las autoridades colombianas laboran en conjunto con autoridades del país limítrofe encargadas del control de personas y mercancías (DNP, 2018; p. 6). Dicho modelo, promueve una gestión coordinada e

integrada en los servicios y controles fronterizos, con el fin de reducir tiempos en la realización de trámites y promover la eficiencia y seguridad en los procesos de inspección y control.

En materia de coordinación interinstitucional, Colombia cuenta con el Comité Temático de Facilitación del Comercio, el cual coordina, asesora y apoya “en la construcción de acciones coordinadas entre las autoridades de control y los actores públicos y privados que estén relacionados con el comercio internacional” (D. Esquivia, comunicación personal, 05 de mayo de 2020), con el fin de simplificar, armonizar y agilizar los procesos e implementar medidas de facilitación de comercio. Dicho Comité cuenta con representantes del sector privado, los cuales tienen voz y voto.

Desde el Ministerio de Comercio Exterior, se trabaja en el fortalecimiento de “la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), en el Sistema Integrado de Gestión del Riesgo, en la promoción del uso de declaraciones anticipadas y en ampliar a otros operadores de comercio la calificación como Operador Económico Autorizado” (MINCIT, 2019). En cuanto a esta última figura, Colombia cuenta con ARM con la Alianza del Pacífico (2018), Costa Rica (2018) y la Comunidad Andina (2019).

A nivel interno del país, se establece el Convenio de Cooperación y suministro de información entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Autoridad Migratoria Colombiana, con el fin de fortalecer las “labores de fiscalización e investigación para prevenir la evasión fiscal y el lavado de activos; fortalecer la vigilancia y el control migratorio para salvaguardar la seguridad nacional” (Ministerio de Relaciones



Exteriores, 2019). Adicionalmente, cuenta con 5 acuerdos relativos al intercambio de información, cooperación y asistencia mutua, con países de la Comunidad Andina (CAN) y MERCOSUR. A nivel regional, la CAN está trabajando en la digitalización de Declaración Andina de Valor, el certificado de origen y los avisos de salida y llegada de mercancía en tránsitos aduaneros comunitarios (D. Esquivia, comunicación personal, 05 de mayo de 2020).

La OCDE es clara al indicar que una reducción en la tramitología, así como la armonización y automatización de los procesos de control, representaría una disminución de hasta un 18% de los costos de las operaciones fronterizas en este país. Por lo que, resulta clave la cooperación entre agencias internas y externas para avanzar en procesos de inspección conjunta e intercambio de información (OCDE, 2019).

### **México**

El gobierno mexicano realiza esfuerzos para mejorar el intercambio de información entre las instituciones de control fronterizo, tanto a lo interno, como a lo externo del país. En este sentido, se cuenta con acuerdos para el intercambio de información con países como Cuba (SEGOB, 2019) y Guatemala (SHCP, 2019). Además, acuerdos con Estados Unidos de América (EUA) para regular temas aduaneros y comerciales. Uno de estos acuerdos se refiere a procesos de inspección conjunta entre ambos países, con lo que se brinda un tratamiento especial a las exportaciones agropecuarias de empresas que cuentan el reconocimiento de operador confiable (SENASICA, 2019).

Mejorar el intercambio de información depende de avances en materia de

tecnologías de información para el control y la facilitación del comercio. En el caso de México, destacan las siguientes herramientas:

1. Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA): permite que los distintos actores pueden realizar consultas sobre el estado de las operaciones de comercio exterior (SAT, 2021c).
2. Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM): simplifica y facilita el cumplimiento de los requisitos no arancelarios en las operaciones de comercio exterior. Permite el envío de información de forma electrónica, conectando a los operadores comerciales con 10 instituciones públicas (Gobierno de México, 2021).
3. Portal de Servicios Aduaneros: facilita el acceso a información relevante sobre las operaciones de comercio exterior, de forma ordenada y simplificada para entender los requerimientos generales para el ingreso y salida de personas y mercancías (SAT, 2021a).

Adicionalmente, se desarrolla el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA) que “es una iniciativa integral que plantea automatizar, facilitar y agilizar los procesos de entrada y salida de mercancías en las aduanas del país” (SAT, 2021b). En materia de fronteras terrestres, busca realizar mejoras en 19 puestos fronterizos en el norte del país y 3 puestos fronterizos en el sur.

En lo que respecta a coordinación interinstitucional a lo interno del país, se

creó el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio, el cual tiene como objetivo principal facilitar la coordinación entre las distintas instituciones públicas que intervienen en las operaciones de comercio exterior, así como velar por el cumplimiento del AFC. En este Consejo, la mayoría de los actores públicos cuentan con derecho a voz y voto, mientras que los representantes del sector privado solamente cuentan con derecho a voz (SEGOB, 2021).

En materia de coordinación entre instituciones públicas de distintos países, destaca la relación binacional desarrollada para la atención de su frontera norte. Según el Departamento de Estado de los EUA, la cooperación entre ambos países se da tanto a nivel local como estatal, favoreciendo la coordinación de temas como la infraestructura transfronteriza, la planificación del transporte y la seguridad,

la colaboración con las instituciones que se ocupan de la migración, los recursos naturales, el medio ambiente y los problemas de salud.

A la vez, se cuenta con órganos de coordinación como el Comité Directivo Ejecutivo para la Gestión Fronteriza del Siglo XXI y el Grupo Binacional de Puentes y Cruces Fronterizos. En el marco de esta cooperación, se adoptan planes de acción bilaterales para modernizar y ampliar los puertos de entrada a lo largo de la frontera compartida; facilitar el flujo de comercio y viajeros entre los dos países; y fortalecer la cooperación en seguridad pública en la región fronteriza (U-S. *Department of the State*, 2020).

En la siguiente tabla, se sintetizan las acciones identificadas en los países estudiados, según la variable a la que responden dentro del modelo de GCF.

**Tabla 1.** Acciones en materia de GCF realizadas por Argentina, Colombia y México.

Variable	Argentina	Colombia	México
Cooperación e intercambio de información	Acuerdos bilaterales con países limítrofes y con el MERCOSUR.	Acuerdos entre autoridades internas tributarias y migratorias, así como con países de la CAN y el MERCOSUR.	Acuerdos con Cuba, Guatemala y Estados Unidos de América.
Coordinación interinstitucional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comité Nacional de Facilitación del Comercio.</li> <li>2. Reglamento operativo para la coordinación de pasos de fronteras internacionales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comité Temático de Facilitación del Comercio.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejo Nacional de Facilitación del Comercio.</li> <li>2. Comité Directivo Ejecutivo para la Gestión Fronteriza del Siglo XXI.</li> <li>3. Grupo Binacional de Puentes y Cruces Fronterizos.</li> </ol>

Variable	Argentina	Colombia	México
Infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pasos de frontera internacional.</li> <li>2. Centros de Control de Frontera.</li> <li>3. Complejo Fronterizo.</li> <li>4. Área de Control Integrado.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zonas Únicas de Inspección.</li> <li>2. Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA).</li> </ol>
Sistemas informáticos	A nivel nacional: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. SIM.</li> <li>2. SITA.</li> <li>3. VUCE.</li> </ol> A nivel regional: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. INDIRA.</li> <li>2. SINTIA.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. VUCE.</li> <li>2. Sistema Integrado de Gestión del Riesgo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. SOIA.</li> <li>2. VUCEM.</li> <li>3. Portal de Servicios Aduaneros.</li> </ol>

En la tabla anterior, se observa que los países objeto de estudio adoptan instrumentos legales para facilitar el intercambio de información y la cooperación, tanto entre agencias de control de un mismo país como entre distintos países, incluyendo países limítrofes como otros con los que no comparten fronteras. Dichos instrumentos son clave para promover el modelo de GCF, ya que son la base jurídica que promueve y facilita el trabajo conjunto entre distintos actores nacionales e internacionales. A partir de este tipo de acuerdos es posible desarrollar otras iniciativas que faciliten el comercio.

En materia de coordinación interinstitucional, y como parte de los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, los países estudiados crean órganos nacionales de facilitación del comercio, los cuales promueven la coordinación de las acciones en materia

de comercio internacional, contando con la participación de las distintas instituciones que realizan labores de control en frontera y, en algunos casos, de los principales actores del sector privado. Los países estudiados muestran tres niveles de involucramiento del sector privado, a saber: participan y cuentan con derecho a voz y voto, participan y cuentan con derecho a voz, y solamente participan si son convocados por el sector público.

En los casos de Argentina y Colombia se observan avances importantes en el tema de infraestructura, ya que cuentan con instalaciones y modelos de operación binacionales, es decir, espacios en los que intervienen funcionarios públicos de ambos países limítrofes. Por otro lado, en el caso de México, la información de acceso público no permite identificar si existen espacios físicos compartidos con funcionarios de los países vecinos.

En lo que respecta a sistemas informáticos, los países estudiados comparten avances en materia de ventanillas únicas del comercio exterior, las cuales son clave para la agilización de trámites de importación y exportación, debido a que facilitan el cumplimiento de requisitos y la comunicación entre distintos actores públicos y privados. Adicionalmente, dichos países cuentan con sistemas informáticos en los cuales se pueden realizar trámites aduaneros, así como plataformas que brindan acceso a información general sobre las gestiones que se deben realizar en frontera y otros datos de comercio internacional que pueden resultar útiles para los usuarios.

Las cuatro variables del modelo de GCF que han sido identificadas surgen tras una revisión de la información que los países objeto de estudio brindan en sitios web públicos y privados; así como, a partir de entrevistas a funcionarios públicos. Sin embargo, las limitaciones en el acceso a información impiden realizar una comparación profunda que abarque una mayor cantidad de variables de dicho modelo.

### **Discusión**

La GCF es un modelo que puede ser implementado por las administraciones sin afectar el ejercicio del control, no obstante, se requiere de interés por parte de las administraciones para generar condiciones que sean favorables y faciliten el tránsito transfronterizo de mercancías, considerando acuerdos multilaterales y estándares internacionales que promuevan el equilibrio entre facilitación y control.

La implementación exitosa de un modelo de GCF requiere de la articulación y cooperación entre Estados, así como una inversión para el desarrollo y utilización de

herramientas digitales que permitan la virtualización de los procesos, por medio de sistemas adecuados, ágiles, accesibles, interconectados, que permitan una gestión integral del riesgo y “evaluar de forma continua el desempeño de todos los actores” (BID, 2019; p.6), para mejorar la competitividad nacional, y a su vez, facilitar el tránsito internacional de personas y mercancías.

Si bien se han establecido estándares internacionales en el seno de la OMA y acuerdos multilaterales como el AFC, es necesario el desarrollo de legislación y acuerdos, nacionales, bilaterales o regionales, que articulen los esfuerzos de los entes públicos y privados que interactúan en las zonas fronterizas, que faciliten el intercambio de información y capacidades entre autoridades de países vecinos, y a la vez, que establezcan órganos de coordinación interinstitucional binacionales. Se debe considerar que dicho marco normativo debe ser coherente con las “funciones principales de las fronteras: seguridad, facilitación, control fiscal y parafiscal” (SIECA, 2015; p.28).

A lo interno de los países, “cada frontera está sujeta a un contexto y características individuales, con diferentes flujos comerciales y estructuras administrativas” (SIECA, 2015; p.28); igualmente, el modelo de GCF, así como los instrumentos internacionales que promueven la facilitación de comercio, presentan características generales que son adaptadas en cada país que implementa estas medidas. De forma que, no existe un único modelo que promueva una óptima gestión en frontera, ya que se deben considerar los riesgos propios del entorno, las capacidades de cada institución y la ausencia o presencia de sinergias entre países limítrofes. Sin

embargo, se deben crear las condiciones para alcanzar un contexto que permita ejecutar una sola parada y un único ejercicio de control inmediato por parte de las distintas autoridades de control fronterizo. En este sentido, cobra relevancia el establecimiento de un modelo de cabecera única con yuxtaposición.

El planteamiento de IFC por parte de la OCDE ha permitido establecer una línea base para analizar los avances en materia de GCF, esto por cuanto los elementos de cooperación interna y externa incorporan aspectos propios del modelo de GCF, como infraestructura, intercambio de información, sistemas informáticos y procesos integrados, coordinación interinstitucional, gestión de riesgo, entre otros. A pesar de que no se han planteado indicadores específicos para medir los avances en materia de GCF por parte de otros organismos internacionales, el trabajo realizado por la OCDE posibilita el planteamiento de una metodología que facilita la comparación del desempeño de los países en esta temática.

El estudio de las acciones implementadas en Argentina, Colombia y México permite identificar prácticas que se encuentran plasmadas en el modelo de GCF y que pueden ser replicadas por los demás países latinoamericanos. Dentro de estas prácticas, destaca el uso de plataformas digitales que se han desarrollado para apoyar los esfuerzos en materia de GCF y que facilitan el acceso a información sobre las operaciones comerciales; sin embargo, se encuentran limitaciones en el acceso a dichas herramientas. Adicionalmente, es escasa la información referente a las medidas puntuales que han sido adoptadas para alcanzar modelos de GCF y el impacto de estas sobre los tiempos de despacho.

La identificación de las medidas aplicadas en los países latinoamericanos estudiados plantea la necesidad de comparar el avance que presenta Costa Rica en los temas puntuales que han sido desarrollados en el presente artículo. Al año 2021, se conocen esfuerzos por parte de las instituciones públicas de este país para establecer instrumentos normativos que promueven la coordinación y cooperación entre los distintos actores, nacionales y binacionales (Nicaragua y Panamá), así como proyectos relacionados con la modernización de la infraestructura de los puestos fronterizos terrestres y los sistemas informáticos ligados al control y facilitación de las operaciones de comercio internacional; esfuerzos que serán abordados en un posterior artículo como parte de esta investigación.

### Referencias

- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). (2021). Sistema informático de trámites aduaneros. <https://www.afip.gob.ar/sita/#ver>
- Argentina.gob.ar (2021). Acerca de VUCE. <https://www.argentina.gob.ar/vuce/institucional>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2009). Aspectos de la Gestión Aduanera en los Procesos de Integración Territorial.
- Banco Interamericano de desarrollo (BID). (2019). Guía dinámica cómo gestionar un proyecto de puesto de frontera. <https://publications.iadb.org/es/gui-a-dinamica-como-gestionar-un-proyecto-de-puesto-de-frontera>
- Boletín oficial de la República de Argentina (2019). Comité Nacional de facilitación del comercio. <https://www.boletinoficial.gob.ar/d>

Barboza González y Rojas Corrales



- etalleAviso/primera/212734/20190  
802
- Cámara industrial argentina de la  
indumentaria (CIAI). (2021).  
Sistema informático Malvina.  
[http://www.ciaindumentaria.com.a  
r/camara/sistema-informatico-  
malvina/](http://www.ciaindumentaria.com.ar/camara/sistema-informatico-malvina/)
- Departamento Nacional de Planificación  
(DNP). (2018). Gestión de los  
controles en pasos de frontera en  
Colombia.  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/C  
DT/Programa%20Nacional%20de  
%20Servicio%20al%20Ciudadan  
o/Boleti%CC%81n\\_Cenaf-  
Cebaf\\_08-2018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20de%20Servicio%20al%20Ciudadano/Boleti%CC%81n_Cenaf-Cebaf_08-2018.pdf)
- Gobierno de México (2021). ¿Qué es la  
Ventanilla Única de Comercio  
Exterior Mexicano?  
[https://www.ventanillaunica.gob.m  
x/vucem/ventanillaunica.html](https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/ventanillaunica.html)
- Mercado Común del Sur (Mercosur).  
(2006). Convenio de cooperación,  
intercambio de información,  
consulta de datos y asistencia  
mutua entre las administraciones  
aduaneras del Mercosur.  
[http://www.afip.gov.ar/institucional  
/Documentos/acuerdos/MERCOS  
URCMCN2606.pdf](http://www.afip.gov.ar/institucional/Documentos/acuerdos/MERCOSURCMCN2606.pdf)
- Ministerio de Comercio, Industria y  
Turismo (MINCIT). (2019).  
MinComercio explicó a  
empresarios colombianos y  
estadounidenses su estrategia  
para lograr exportaciones no  
minerías por US\$ 27.000 millones.  
[https://www.mincit.gov.co/prensa/  
noticias/comercio/estrategia-  
exportaciones-no-mineras-2019](https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/estrategia-exportaciones-no-mineras-2019)
- Ministerio de Relaciones Exteriores  
(2019). Dian y Migración Colombia  
firman convenio de cooperación y  
suministro de información.  
[https://www.migracioncolombia.go  
v.co/noticias/dian-y-migracion-](https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/dian-y-migracion-)
- colombia-firman-convenio-de-  
cooperacion-y-suministro-de-  
informacion
- Ministerio de Seguridad. (2020). RESOL-  
2020-482-APN-MSG.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites  
/default/files/infoleg/res482.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res482.pdf)
- Organización para la Cooperación y el  
Desarrollo Económicos (OCDE).  
(2019). Estudios Económicos de la  
OCDE: Colombia 2019.  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/C  
DT/Prensa/2019%20Economic%2  
0Survey%20of%20Colombia\\_Spa  
nish.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/2019%20Economic%20Survey%20of%20Colombia_Spanish.pdf)
- Organización para la Cooperación y el  
Desarrollo Económicos (OCDE).  
(2020). Why trade facilitation  
matters in today's global economy.  
[https://www.oecd.org/trade/topics/  
trade-facilitation/](https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/)
- Organización Mundial de Aduanas (2018)  
Marco Normativo Safe.  
[http://www.wcoomd.org/en/topics/  
facilitation/instrument-and-  
tools/tools/~/\\_/media/C6CDF626AF  
B348FCA2AC59B796B79833.ash  
x](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx)
- Organización Mundial de Aduanas (2008).  
La aduana del siglo XXI.  
[http://www.wcoomd.org/-  
/\\_/media/wco/public/es/pdf/topics/ke  
y-issues/customs-in-the-21st-  
century/annex\\_ii\\_es.pdf?db=web](http://www.wcoomd.org/~/_/media/wco/public/es/pdf/topics/ky-issues/customs-in-the-21st-century/annex_ii_es.pdf?db=web)
- Organización Mundial de Aduanas (2005)  
Marco Normativo Safe.  
[http://www.wcoomd.org/en/topics/  
facilitation/instrument-and-  
tools/tools/~/\\_/media/C6CDF626AF  
B348FCA2AC59B796B79833.ash  
x](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx)
- Organización Mundial de Aduanas (1999).  
Convenio de Kioto revisado.  
[http://www.wcoomd.org/-  
/\\_/media/wco/public/es/pdf/topics/fa  
cilitation/instruments-and-](http://www.wcoomd.org/~/_/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-)

- tools/tools/conventions/kyoto-convention/cap3.pdf?la=en
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2021). Facilitación del comercio. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2018). Informe sobre el comercio mundial 2018. El futuro del comercio mundial: cómo las tecnologías digitales están transformando el comercio mundial. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/world\\_trade\\_report18\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/world_trade_report18_s.pdf)
- Rojas, A. (2015). Gestión coordinada de fronteras: el caso del Sistema Cristo Redentor. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6067302.pdf>
- Secretaría de Agricultura (SENASICA). (2019). Operan México y EU programa piloto de inspección conjunta para agilizar exportaciones agropecuarias. <https://www.gob.mx/senasica/prensa/operan-mexico-y-eu-programa-piloto-de-inspeccion-conjunta-para-agilizar-exportaciones-agropecuarias>
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2021). Acuerdo por el que se crea, con carácter permanente, el Comité Nacional de Facilitación del Comercio. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5610234&fecha=22/01/2021](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610234&fecha=22/01/2021)
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2019). Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba sobre Cooperación, Asistencia Administrativa Mutua e Intercambio de Información en Asuntos Aduaneros, firmado en Los Cabos, Baja California Sur, México, el veinte de abril de dos mil dieciocho. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551607&fecha=01/03/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551607&fecha=01/03/2019)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Comunicado No. 100 Firman México y Guatemala Acuerdo sobre Asistencia Administrativa Mutua e intercambio de información en Asuntos Aduaneros. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-100-firman-mexico-y-guatemala-acuerdo-sobre-asistencia-administrativa-mutua-e-intercambio-de-informacion-en-asuntos-aduaneros?idiom=es>
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (2015). Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras. [https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/folleto\\_estrategia\\_de\\_facilitacion\\_del\\_comercio.pdf](https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/folleto_estrategia_de_facilitacion_del_comercio.pdf)
- Servicio de Administración Tributaria (SAT). (2021a). Portal de servicios de aduana. <http://omawww.sat.gob.mx/aduanasPortal/Paginas/index.html#!/>
- Servicio de Administración Tributaria (SAT). (2021b) ¿Qué es PITA? <http://omawww.sat.gob.mx/PITA/Paginas/default.htm>
- Servicio de Administración Tributaria (SAT). (2021c) ¿Qué es SOIA? [http://omawww.sat.gob.mx/aduanasPortal/Paginas/index.html#!/saa\\_i\\_web](http://omawww.sat.gob.mx/aduanasPortal/Paginas/index.html#!/saa_i_web)
- Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ). (2009). Sistema



Informático SINTIA. Manifiesto Internacional de Cargas/Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) Electrónico para Tránsitos de Importación y Exportación. Su implementación. <http://www.saij.gob.ar/rsreag0100>

261920090601-2009-06-01/10609002-9162-0010-gaer-senoicloser?

U.S. Department of the State (2020). U.S. Relations with Mexico. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-mexico/>

