

El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica

Juan Carlos Barahona y Grettel López

Setiembre, 1998

CEN 360

Documento en Proceso:"Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles alternativas de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE acerca de una incorrecta interpretación de su contenido, de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es elevar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos del texto anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto " Setiembre, 1998.

Contenido

1. ANTECEDENTES	4
1.1. INTENTOS DE REFORMA EN ADUANAS	5
1.2. ALGUNOS ANTECEDENTES DE REFORMA LEGAL	9
2. LA NUEVA REFORMA ADUANERA INICIADA DURANTE EN LA ADMINISTRACIÓN CALDERÓN FOURNIER	11
2.1. LA CONCEPCIÓN DE LA REFORMA.....	11
2.2. LA COMISIÓN MIXTA GOBIERNO-SECTOR PRIVADO.....	12
2.3. PRINCIPALES ACTORES DE LA REFORMA ADUANERA	14
2.4. EL PAPEL DE FUCE EN LA REFORMA ADUANERA	15
2.5. LA IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA.....	17
2.6. PRIMEROS RESULTADOS TANGIBLES DE LA REFORMA	17
2.7. OTROS ESFUERZOS DE LA REFORMA.....	20
3. ADMINISTRACIÓN FIGUERES OLSEN Y LA CONTINUIDAD DE LA REFORMA ADUANERA.....	22
3.1. EL ESTADO DE LA REFORMA ADUANERA	22
3.2. LA DECISIÓN DE CONTINUAR CON LA REFORMA.....	23
3.3. DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY	25
3.4. RESULTADOS TANGIBLES DE LA REFORMA	26
4. PRINCIPALES LECCIONES DEL PROCESO DE REFORMA ADUANERA	30
5. LA REFORMA DEBE CONTINUAR.....	33

1. ANTECEDENTES

El primer esfuerzo por organizar el Sistema Aduanero Costarricense tuvo lugar en 1963 con la aprobación, dentro del marco de la Integración Económica Centroamericana, del Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento, CAUCA y RECAUCA. Esta normativa, de carácter regional, fue concebida con las mejores técnicas aduaneras del momento para sistematizar, de una manera lógica y estandarizada, los procedimientos y la organización institucional aduanera en la Región. “Este esfuerzo fue exitoso, ya que ambos instrumentos normativos se constituyeron en la fuente jurídica más importante en materia aduanera, y el centro de referencia obligado de las actividades llevadas a cabo en ese campo”¹.

A pesar del importante avance en materia reglamentaria, el CAUCA y el RECAUCA no previeron los mecanismos para su modernización, lo cual hizo que ambos instrumentos se desactualizaran resultado de las modificaciones al esquema de desarrollo económico del país. Comenzaron, entonces, a establecerse, al margen de la normativa vigente centroamericana, procedimientos aduaneros, tales como las Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales, más tarde Zonas Francas, y el régimen de Admisión Temporal.

Fue así como Costa Rica ante la consecuente dispersión de la normativa, en 1984, inició negociaciones con el resto de los países centroamericanos con el objeto de actualizar el marco jurídico, que se constituyó en uno de los principales obstáculos a la modernización del Sistema Aduanero Nacional por “... el alto grado de dispersión, tratamientos desiguales del procedimiento aduanero, la pérdida del control sobre los usuarios de estos regímenes y la ausencia de responsabilidades fiscales”² y en el que “... la regulación de diversos usuarios habituales del Servicio Aduanero, tales como agentes aduaneros, transportistas y almacenes fiscales estaba conformada por una serie de normas confusas, desactualizadas e insuficientes para esclarecer sus responsabilidades aduaneras y fiscales”³.

Más aún, “... se consideraba que el sistema de represión que imperaba en las conductas ilícitas y los medios de prevención de las infracciones aduaneras eran ineficientes y anacrónicos”⁴ en respuesta a procedimientos obsoletos amparados en la ley, tales como el aforo obligatorio de todas las mercancías, revisión que en la práctica era imposible de efectuar para todas las mercancías, por lo que imperaba la discrecionalidad en la operación aduanera; procesos manuales en el manejo de información excesiva, que obstaculizaban la agilidad del servicio e impedían el uso de dicha información para la toma de decisiones oportunas de las autoridades aduaneras y de los usuarios privados; y la ausencia de control “a posteriori” para la verificación de las declaraciones aduaneras luego del retiro de las mercancías.

Hacia finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, se concretan nuevos esfuerzos por mejorar y ordenar la capacidad administrativa de las aduanas. Es,

¹ Garita, Rónald. “El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica: Resultados y Efectos”, Ministerio de Planificación y Política Económica, Octubre, 1997.

² Programa de Modernización Aduanera, “Sinopsis de la Ley General de Aduanas”, 1996, pág. 2.

³ Garita, R. Op. Cit. Tomado de Programa de Modernización Aduanera. “Propuesta de Modelo para el desarrollo de un Programa de Reforma Aduanera”, Noviembre, 1991, pág. 3.

⁴ Garita, R. Op. Cit. Tomado de Programa de Modernización Aduanera, 1994, pág. 8.

entonces, cuando, en junio de 1985, por la vía de decretos del Poder Ejecutivo se estableció una comisión cuya principal tarea fue emprender la reestructuración integral del Servicio Aduanero Nacional.

Los intentos de reorganización "... a pesar de ser buenas intenciones, no dejaron de convertirse en soluciones parciales que posteriormente vinieron a entorpecer más aún el funcionamiento de la organización"⁵.

No es sino hasta 1989, cuando da inicio el Proyecto de Modernización Aduanera con respaldo financiero de USAID, el cual genera recomendaciones de reforma en materia de procedimientos operativos y estructurales del Sistema Aduanero e incorpora el desarrollo de un sistema computadorizado para la simplificación y agilización de la función aduanera, esfuerzo que más tarde es tomado por la Administración Calderón Fournier, y que se continuó durante la Administración Figueres Olsen, a este proceso se lo conoce hoy en día como la Reforma Aduanera costarricense de los años noventa⁶.

1.1. Intentos de Reforma en Aduanas

Ante el clamor del sector privado y la repercusión que tiene el quehacer de las aduanas en todo el sistema económico, muchos fueron los intentos por reformar el sistema aduanero costarricense, y no es de extrañar que cada cuatro años los gobiernos establecieran comisiones que, en forma aislada, intervenían algunas de sus dependencias, tratando de resolver problemas puntuales o propiciando transformaciones focalizadas y en plazos muy cortos. Sin contar con una visión global del problema, el común denominador de todos esos esfuerzos fueron resultados muy limitados⁷ y la ausencia de cambios importantes en el servicio recibido por los usuarios del sistema aduanero.

A pesar de que el CAUCA fue ratificado en 1963 éste no empieza a aplicarse en Costa Rica hasta 1966, durante la gestión del Sr. Óscar Ramos quién fungió como Director de Aduanas. En ese entonces, se trató de agilizar el sistema aduanero nacional y controlar lo que era percibido como posibles fuentes de corrupción, por medio de la simplificación de los trámites y la conformación de módulos de trabajo que permitieran concentrarlos en un solo lugar⁸. Sin embargo, "... con el cambio de administración, la medida queda en el olvido y el sistema aduanero vuelve a operar como lo venía haciendo antes, motivado por intereses internos"⁹.

Entre 1962 y 1974 fueron muy pocos los cambios en el Servicio Nacional de Aduanas costarricense, a pesar del importante crecimiento en el comercio exterior y el desarrollo de nuevas modalidades en los sistemas de transporte, donde destacan las naves marítimas especializadas para contenedores, el sistema de transporte terrestre "roll-on roll-off", los camiones plataforma y los contenedores cerrados, "... todos con el denominador común

⁵ Garita R. Op. Cit. Tomado de Ministerio de Hacienda, "Programa de Modernización Aduanera", 1994, pág. 1.

⁶ El presente documento tiene como objetivo central la documentación de dicho proceso, para lo cual se realizaron una serie de entrevistas a los principales actores entre los meses de marzo y abril de 1998.

⁷ En opinión de la mayor parte de los consultados, medidas mucho más drásticas como la profesionalización del servicio y la remoción de personal inadecuado o cuestionado nunca se concretaron debido a que, los intentos de reforma anteriores fueron parciales, sin un compromiso expreso de las autoridades superiores, en áreas muy focalizadas y bajo un ambiente caracterizado por feudos y personas intocables.

⁸ De acuerdo con el Sr. Óscar Ramos, con la integración de los módulos de trabajo se logró reducir la distancia que recorría una póliza para ser aprobada, desde 800 metros a aproximadamente 10 metros, lo cual significó una mejora sustancial en aquella época, donde no se contaba con tecnología informática.

⁹ Sr. Óscar Ramos, en entrevista concedida para los propósitos del presente documento.

de constituir verdaderas cajas de seguridad, que en la década del setenta desplazan, casi en forma absoluta, a los vehículos abiertos”¹⁰, lo cual afectó profundamente el quehacer aduanero costarricense. Además, este cambio en los sistemas de transporte se vio fuertemente favorecido por la gran inversión en carreteras y caminos que realizó el Estado costarricense en dicho período.

Tradicionalmente, el desalmacenaje se efectuaba en las fronteras terrestres y marítimas; sin embargo, las nuevas modalidades de transporte propiciaron un traslado hacia el interior del país y el sector privado presionó a las autoridades aduaneras a reducir los transbordos y las demoras. Ante la incapacidad del Servicio Aduanero costarricense para enfrentar este cambio tecnológico, económico y cuantitativo, se produjo un desarrollo acelerado de las aduanas interiores, en edificios alquilados o prestados, las medidas que se intentaron “... sólo dieron soluciones coyunturales y la escasez de recursos, unida a la falta de estudios y de decisiones adecuadas, hicieron que las Aduanas fueran a la zaga de los acontecimientos”¹¹.

Producto de las medidas de emergencia adoptadas y ante la incapacidad de los almacenes aduaneros públicos, se habilitaron las zonas primarias, que eran recintos particulares autorizados para el almacenamiento de mercadería en proceso de importación. “Estas autorizaciones se dieron aun cuando las instalaciones privadas no fueron adecuadas ni reguladas”¹², lo que representó para la Aduana una importante pérdida de control.

Ante esta situación, entre junio de 1975 y marzo de 1978, el Gobierno de la República emprendió, con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), un proyecto de grandes proporciones que abarcó, desde los problemas del transporte, la seguridad de la carga, la defraudación fiscal, la jurisdicción y legislación aduanera y los temas de organización y personal, hasta el establecimiento de un complejo aduanero que se ubicaría en Río Segundo de Alajuela.

En marzo de 1978, el Consejo Ejecutivo para el Estudio de Terminales de Carga, Almacenes y Aduanas, (ETCAA), conformado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Ministerio de Hacienda, aprobaron el proyecto y los recursos para la expropiación de los terrenos, sin embargo este proyecto de centralización aduanera nunca se concretó.

Durante el período 1978-82 el problema de almacenamiento y despacho de mercancías se agravó y las “... deficiencias normativas y de control llevaron a un aumento de las infracciones aduaneras como el contrabando y la defraudación, especialmente en el área de la declaración de valor de las mercancías”¹³. A pesar de que la creación de las zonas primarias obedeció a una emergencia, la nueva administración percibió la situación como permanente y decidió institucionalizar el funcionamiento de almacenes particulares, dispersos por toda la zona central del país.

¹⁰ Ministerio de Hacienda. “Antecedentes y propuesta para un plan de acción del Servicio Nacional de Aduanas”, No. 129-86-DGA, Mayo, 1986, pag. 7.

¹¹ Ibid, Ministerio de Hacienda, No. 129-86-DGA, pag. 8.

¹² Murray, Betsy. “La reforma aduanera costarricense: su importancia dentro de la política económica y los esfuerzos de modernización a través del tiempo (1960-1996)”, Mayo, 1996, pág. 5.

¹³ Ibid, Ministerio de Hacienda, No. 129-86-DGA, pág. 14.

En mayo de 1978, el Sr. Carlos Muñoz asumió la Dirección General de Hacienda y bajo el apoyo técnico del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se empezó a trabajar en un programa de ajuste estructural que buscaba enfocar al país hacia la apertura económica y comercial y en materia aduanera procuraba disminuir los costos del sistema y propiciar mayor información y transparencia.

“La oposición al proyecto por parte de las cámaras, los grupos empresariales y algunos grupos del gobierno fue total, dado que se venía de un esquema muy injusto, que propiciaba el proteccionismo a la industria nacional y el entramamiento a las importaciones, sin importar el efecto para el consumidor y para los “clientes” del sistema aduanero, aparte de la utilización de palancas políticas y un exceso de intermediación”¹⁴, para tareas que tradicionalmente se hacía parecer como de alto grado de dificultad.

Mediante decreto ejecutivo y como un esfuerzo por extender el control fuera de la Aduana, se introdujeron una serie de reformas importantes, en donde destacó la creación del Departamento de Investigaciones Técnicas Aduaneras (DITA); el Departamento de Auditoría de Procedimientos Aduaneros; la adopción de la definición del Valor Aduanero de Bruselas y la creación del Departamento de Valoración; las disposiciones para agilizar el almacenamiento de mercancías; la regulación del ejercicio profesional de los agentes aduaneros; el reglamento de los almacenes particulares; la jurisdicción aduanera nacional; el sistema de revisión en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría; la creación oficial del Laboratorio Aduanero; la creación del Departamento de Control de Operaciones Aduaneras y el reglamento para la importación temporal de equipo y vehículos de transporte comercial, entre otros¹⁵.

En 1981, producto de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para atacar la crisis económica, se introdujo el tema de la Reforma Aduanera dentro de los convenios y se inicia la primera reestructuración orgánica y funcional del Servicio Nacional de Aduanas y se incorporaron por primera vez algunos profesionales. A pesar del esfuerzo realizado y de que la “... reestructuración fue acompañada de regulaciones o normativa, en general, bien diseñada para las exigencias del momento, los ajustes posteriores, carecieron fundamentalmente de contenido. Ello, principalmente, en cuanto a elementos o recursos materiales y, en parte, humanos. Otros elementos deficitarios relevantes fueron la falta de definición clara de objetivos, la carencia de planes y programas bien estructurados, la dispersión y pérdida de control y la escasa coordinación interinstitucional”¹⁶.

Para el período 1982-86, las nuevas autoridades aduaneras se encontraban preocupadas por la política de almacenamiento bajo propiedad y administración de particulares, el exceso y complejidad de los gravámenes, el notable aumento de los delitos aduaneros y el gran déficit en materia de infraestructura en relación con el crecimiento del comercio exterior.

En síntesis, las principales medidas y hechos del período se traducen en la modificación de departamentos, secciones y oficinas, así como la creación de nuevas unidades, en un intento por ejercer un mayor control, especialmente en lo que se refiere al aforo previo, que establece el artículo 122 del CAUCA, y la instauración de comisiones con el sector privado y con instituciones gubernamentales, ante las presiones que evidenciaba el nuevo

¹⁴ Sr. Carlos Muñoz, en entrevista concedida para los propósitos de este documento.

¹⁵ Ministerio de Hacienda. Op. Cit., págs. 16 a 26.

¹⁶ Ministerio de Hacienda. Op. Cit., pág. 26.

modelo de desarrollo hacia la apertura del comercio exterior.

El Programa de Ajuste Estructural I, firmado en 1985, incorporó aspectos de política comercial y simplificación de trámites aduaneros; sin embargo, los nuevos incentivos nacionales sustituyeron a los regionales¹⁷. Las deficiencias normativas y de coordinación institucional continuaron, producto de la gran dispersión de normas aduaneras en la legislación costarricense y de la intromisión, muchas veces sin consulta a la Dirección de Aduanas, por parte de otras dependencias, en donde destacan los grupos policiales en puertos y aeropuertos y demás ministerios, en temas comerciales, de exportación, de salud, entre otros.

En junio de 1985, se creó el Comité Arancelario y se estableció una Comisión de Reestructuración del Sistema Aduanero Nacional con el objetivo de realizar una transformación organizativa integral. Sin embargo, el deterioro del Servicio Nacional de Aduanas continuó aumentando y ante la falta de una visión clara y coherente de lo que se quería, muchos fueron los intentos de mejoramiento que le siguieron, llegando hasta el nombramiento de juntas interventoras para tratar de resolver el problema. Ninguno de los intentos de modernización en aduanas representó para el sector privado mejora tangible y el servicio continuó caracterizándose por la presencia de corrupción, atrasos, improvisación y abuso de autoridad, frustración por parte de los importadores y exportadores, costos innecesarios al consumidor, trámites poco claros y sistemas sumamente variables¹⁸.

La falta de continuidad en los programas era marcada, como lo ilustran ocho directores en menos de seis años, lo cual hizo que los dineros “invertidos” en el sistema, tanto por parte de la cooperación internacional como por el Estado, tuvieran un impacto poco perceptible. Los administradores y el mismo sistema habían hecho de la materia aduanera un tabú, creando una aduana muy compleja que operaba para su propio beneficio, donde era manifiesto el sentimiento de soberanía que se trataba de imponer a quienes utilizaban sus servicios y donde el poder de los aduaneros frente a sus clientes giraba en torno a una dictadura sobre el control de la mercadería¹⁹.

Esta concepción, contrapuesta a las tendencias modernas del comercio internacional, impedía ver al puesto aduanero como importante para el cumplimiento de regulaciones de tipo no arancelario, como es el caso de los controles migratorios, fitosanitarios, de productos tóxicos o de uso médico, o para la generación de estadísticas del comercio exterior, indispensables para el desarrollo de una política comercial sana. Los aspectos de control también estaban sujetos a la modernización y demandaban ser realizados con ayuda de tecnología y en etapas del proceso que no significaran demoras generalizadas, por medio de revisiones selectivas y controles “a posteriori”.

A pesar de la serie de fracasos para reformar el Sistema Nacional de Aduanas y las críticas por parte del sector privado, el Ministerio de Hacienda creó una Comisión Ejecutiva, encabezada por el Viceministro de Hacienda, para planificar y ejecutar reformas radicales y estructurales. En noviembre de 1988, dicha comisión presentó ante la USAID un proyecto para su financiamiento²⁰. Del análisis de la propuesta se desprende

¹⁷ Murray, Betsy. Op. Cit., pág. 7.

¹⁸ Murray, Betsy. Op. Cit., pág. 9.

¹⁹ Hoy en día, este constituye uno de los principales obstáculos al cambio de mentalidad del personal aduanero, dado que se tiene la concepción de que tienen la sartén por el mango y ha costado mucho introducir el concepto de “cliente”.

²⁰ Murray, Betsy. Op. Cit., pág. 8.

que la realización de reformas más profundas ha sido obstaculizada a causa de falta de interés, o a la oposición activa por parte de un pequeño aunque importante elemento del personal de Aduanas²¹.

En 1989, la USAID destinó US\$2 millones para la primera etapa de planeamiento, quedando la segunda etapa de la reforma a cargo del presupuesto gubernamental. Sin embargo, el Proyecto de Modernización Aduanera no se concretó en un programa permanente, porque la Administración Arias estaba finalizando su labor y se percibió que debería ser la administración entrante la encargada de definir el sentido de urgencia de la reforma y la manera de llevarla a cabo.

1.2. Algunos Antecedentes de Reforma Legal

Desde la perspectiva legal, el Código Aduanero Centroamericano de 1963 vino a establecer una estructura legal y a introducir dentro de la legislación costarricense figuras modernas para aquel tiempo, como el aforo, la aceptación de la póliza, entre otras, las cuales permitieron regular de una mejor manera a los administrados y restringir el ámbito de acción del Estado, dado que anteriormente se aplicaban los artículos pertinentes del código fiscal costarricense.

Al igual que la reforma aduanera costarricense, desde 1984, muchos fueron los intentos por modificar el CAUCA y el RECAUCA; sin embargo, a nadie le interesaba un nuevo proyecto, mucho menos a Centroamérica. Para finales de la década de los ochenta, es contratado por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) un especialista chileno²² en derecho aduanero, quien redacta un código aduanero marco, que Costa Rica aceptó con muy buenas perspectivas. Sin embargo, a dicha redacción le fueron incorporados aspectos legales específicos, lo cual lo convirtió nuevamente en un código reglamentista que no prosperó.

Es, entonces, cuando el país reafirma ante los foros centroamericanos la necesidad de un nuevo CAUCA e impulsa la creación de un instrumento marco que regule los aspectos básicos y que permita por medio de la normativa nacional, el establecimiento de disposiciones específicas para el país.

Fue así como a finales de 1990, se decidió instaurar una comisión para la redacción de un código de carácter general que sirviera de base para que luego cada país lo adecuara de acuerdo con su nivel de desarrollo institucional y legal. El proyecto se rechazó ante SIECA, en donde se acogió la idea del código simplificado, pero se rechazó el borrador de sesenta artículos propuesto por Costa Rica. A raíz de eso, se contrató a un consultor para la redacción de un anteproyecto de CAUCA, el cual resultó muy detallado y carecía de los conceptos modernos aduaneros que a Costa Rica le interesaban, los cuales tuvieron que ser incorporados por medio de mociones. Por ello, se dice que Costa Rica se fue más por la vía de las excepciones que por la normativa del CAUCA mismo.

La concepción costarricense respecto del nuevo código establecía que éste no fuera en extremo fiscalista, y que permitiera el control “a posteriori”, en definitiva que facilitara el comercio. Con base en el acuerdo regional, que propuso la redacción futura de un código

²¹ Murray, Betsy. pág. 8. tomado de Kenneth Stacey & Jimmy Osburn, “Comisión Ejecutiva de la Reforma Aduanera – Costa Rica”. Development Alternatives, Inc., Washington D.C., Abril 1989, pag. 3.

²² Sr. Carlos Anabalón.

aduanero marco, Costa Rica entra a elaborar su propia normativa, que años más tarde fue aprobada por la Asamblea Legislativa y que, hoy en día, se denomina Ley General de Aduanas.

2. LA NUEVA REFORMA ADUANERA INICIADA DURANTE EN LA ADMINISTRACIÓN CALDERÓN FOURNIER

2.1. La Concepción de la Reforma

En 1986, se contrató a la empresa consultora Peat Marwick para realizar el primer estudio externo para la automatización del Sistema Nacional de Aduanas. “A pesar de que fueron evaluados los planes y requerimientos de la automatización, no se logró un proyecto de desarrollo concreto”²³.

En 1989, en un informe de la AID se visualiza la necesidad de emprender un proceso de modernización aduanera radical, donde se identifican como componentes centrales, el campo administrativo funcional, el jurídico y la informática. Se decidió, entonces, por parte de la AID y el gobierno, canalizar la ayuda financiera para la reforma por medio de la firma de consultores Ceciliano y Cía. Surgen de esta iniciativa propuestas de orden procedimental y legal; se realizó un esfuerzo por establecer un manual de procedimientos en aduanas, y se contrató con la empresa Burns S.A., un prototipo de sistema computadorizado para Aduanas (SCAD).

Cuando entró la nueva administración en 1990, Carlos Muñoz es nombrado Viceministro²⁴ por segunda vez, encontrándose con “... un sistema aduanero mucho más débil que en 1978, sin información, con exceso de intermediarios, una legislación centroamericana arcaica, una cantidad ínfima de profesionales (menos del 5%), sin sistemas informáticos, ausencia de planificación, desde el presupuesto centralizado hasta los programas de capacitación”²⁵ y una rigidez adicional, dado que la Sala Constitucional había entrado en operación. Para esa época se reciben de USAID equipo informático y el prototipo²⁶ informático contratado (SCAD), aun cuando no se tenía claro por parte de las nuevas autoridades, cuáles eran las necesidades en esta materia informática.

No resultó difícil a nivel de diagnóstico ubicar la problemática del Servicio Nacional de Aduanas, dado que muchos habían sido los intentos por reformarlo y más bien la gran interrogante giraba en torno al por qué todos los intentos de reforma anteriores fracasaron. Se tenía claro de que las grandes debilidades del sistema se ubicaban en la infraestructura de las aduanas, la ausencia de sistemas informáticos y, por lo tanto, de información útil para la toma de decisiones, la falta de gerencia y de una adecuada estructura de la Dirección General de Aduanas, la cantidad y calidad del personal y la rigidez que en ese momento introducía la legislación centroamericana, elaborada para fomentar un esquema que pretendía proteger a la producción nacional frente a las importaciones y, por consiguiente, establecía una serie de controles y obstáculos, la cual llevaba quince años tratando de reformarse y que sólo Costa Rica respetaba, por su tradición legalista.

Se diseñó un plan de reforma aduanera, cuyo objetivo central fue transformar al Servicio Aduanero en un ente activo y dinámico que conciliara las demandas del comercio exterior

²³ Avendaño, Alicia. en entrevista concedida para los propósitos del presente documento.

²⁴ El Sr. Viceministro, junto con el Director General de Aduanas, fueron designados para coordinar los Proyectos ATN/SF-3319 CR BID-OEA “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aduanas” que inició en 1989 con un monto de \$900 mil y GOCR/AID “Programa de Modernización Aduanera” por un monto de US\$2 millones.

²⁵ Sr. Carlos Muñoz en entrevista concedida para los propósitos del presente documento.

²⁶ En este momento, a criterio del Sr. Rónald Piedra, las autoridades tenían la percepción de que Costa Rica contaba con un prototipo de la nueva visión que debería tener el sistema aduanero costarricense, al cual se le debía dar continuidad.

con los procedimientos de entrada y salida de mercancías²⁷. Entre los objetivos específicos de la reforma estaban:

- garantizar que las mercancías ingresadas al país estuvieran sujetas a las formalidades aduaneras y que fueran recibidas en forma oportuna y satisfactoria por los importadores;
- establecer un sistema de descarga y almacenamiento que permitiera al administrado obtener un servicio ágil y eficiente y al servicio de aduanas, el debido control de los depósitos aduaneros;
- definir y establecer procedimientos ágiles y eficientes para la entrada y salida de mercancías, que permitieran el control efectivo, la recaudación de los tributos y la represión de las acciones ilícitas;
- establecer procedimientos ágiles para los sistemas especiales destinados a la producción para la exportación;
- crear una Dirección de carácter rector, planificador y coordinador del Servicio Aduanero y un modelo de aduana capaz de seguir directrices y resolver en primera instancia;
- instalar nuevos esquemas de supervisión, apoyándose en controles y utilizando entes externos y
- generar un marco normativo flexible que facilite los procedimientos requeridos por la reforma.

Una vez que se tenía resuelto el qué hacer, el gran reto para las autoridades a cargo de la reforma era precisamente el cómo emprender la tarea, ya que "... existía la voluntad política, un fuerte liderazgo por parte del Viceministro de Hacienda, la posibilidad de acceder los recursos de USAID, la capacidad técnica y algunas personas que creían que se podía hacer algo"²⁸.

Para este momento, el Sr. Julio Enrique Escobar de UNCTAD estaba desarrollando la aduana modelo de Cartagena²⁹, la cual sirvió para ver resultados tangibles en materia de automatización y para tomar decisiones en relación con el tipo de tecnología y concepción de lo que se quería con el sistema aduanero costarricense. Por otro lado, México se encontraba en un proceso de reforma aduanera acelerado, impulsado por la necesidad de lograr el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, lo cual sirvió para enfocar el modelo de reforma aduanera que se quería para Costa Rica.

2.2. La Comisión Mixta Gobierno-Sector Privado

Al igual que en anteriores administraciones, se invitó nuevamente a participar al sector privado y se constituyó una Comisión de Usuarios³⁰ de alto nivel, la cual sirvió de órgano

²⁷ Reforma del Sistema Aduanero, Ministerio de Hacienda. Enero, 1992.

²⁸ Murray, Betsy, en entrevista concebida para los propósitos de este documento.

²⁹ El Proyecto de Modernización Aduanera envió a sus técnicos para observar y analizar los resultados que se estaban obteniendo con la aplicación del SIDUNEA y se llegó a la conclusión de que dicho modelo no se adaptaba a las necesidades costarricenses.

³⁰ Había representación de los almacenes fiscales, de los agentes aduaneros, de los transportistas aéreos, marítimos y

de consulta del gobierno y se encargó de la revisión de decretos ejecutivos antes de su publicación. “Para garantizar representatividad y reducir la posible resistencia que el proyecto iba a generar, se invitó a un participante por cada uno de los grupos involucrados y se establecieron reglas claras para garantizar la transparencia del proceso. La idea era hablar siempre con la verdad, no demorar los procesos, ayudar a fijar el norte de la reforma y servir de foro de concertación de los problemas que se fueran presentando”³¹.

Se creó una agenda donde el código aduanero ocupaba uno de los primeros lugares y se estableció una primera idea de lo que se quería del sistema aduanero, el cual debería ser descentralizado, rápido, seguro, barato y capaz de brindar un trato equitativo a los diferentes participantes. Por su parte, el gobierno se comprometió a realizar vía decreto³² todas las reformas posibles, con el fin de agilizar los trámites y disminuir los costos de los servicios aduaneros.

Uno de los primeros puntos tratados dentro de la comisión fue el papel y relevancia de los diferentes grupos involucrados en el proceso aduanero, dado que los agentes de aduanas pretendieron ser el centro de la gestión aduanera, sin tomar en cuenta de que para agilizar el sistema, era necesario involucrar a otros participantes y tomar algunas decisiones que podrían ir en contra de los intereses particulares de ciertos grupos. De la discusión y controversia se obtuvieron importantes conclusiones; la reforma ganó el apoyo de actores que tenían un interés particular en los cambios y de quiénes en el pasado no habían sido participados.

En lo que se refiere a sector público, se trató de coordinar con el Ministerio de Comercio Exterior todo lo relacionado con los tratados de libre comercio, especialmente con México y temas sobre el GATT, con el fin de que no hubiera pugnas entre despachos y al mismo tiempo se introdujeran en la legislación aduanera todos los aspectos modernos tendentes a facilitar el comercio.

El tema legal fue tratado al más alto nivel con la asesoría del Ex-Procurador General y un Ex-Magistrado especialista en derecho constitucional, además de otros juristas que participaban en la comisión, a solicitud, pero sin derecho a voto. Es importante destacar que todo lo que se pretendía hacer en términos de la reforma, chocaba contra el código aduanero centroamericano, por lo que se vendió la idea a Centroamérica de conformar un código marco con la intención expresa de desarrollar una legislación moderna y flexible, que permitiera a Costa Rica implantar la reforma y, luego, reglamentarla en el contexto del código centroamericano, como efectivamente se hizo.

En materia de asesoría externa, durante el proceso se contó con asesoría internacional de Canadá, Estados Unidos y España. Expertos del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, dieron asistencia técnica “in situ” al personal de aduanas, lo cual permitió reducir la resistencia al uso de la tecnología³³.

terrestres y de la Unión de Cámaras. Por parte del Estado, estaba el Viceministro de Hacienda y el Director General de Aduanas y asistían asesores legales, con voz, pero sin voto.

³¹ Sr. Carlos Muñoz, en entrevista concedida para los propósitos del presente documento.

³² Esta medida era para generar una señal clara de la voluntad que se tenía de promover la reforma aduanera y propiciar cambios tangibles, mientras se lograba aprobar la nueva legislación.

³³ “Las personas que trabajan en aduanas se vuelven controlistas y cuesta mucho cambiar su mentalidad hacia un sistema informático que otorgue el beneficio de la duda y parta de que no toda la gente es corrupta. El sistema automatizado quitó presiones a un personal que siempre estaba recibiendo problemas y donde nadie agradecía su gestión (sistema de incentivos perverso)”, Murray, Betsy, en entrevista concedida para los propósitos de este documento.

2.3. Principales Actores de la Reforma Aduanera

Como parte de una acción deliberada del proyecto de reforma para acrecentar su legitimidad, se identificaron en forma estratégica a los actores que podrían apoyar la reforma y los que se contraponían a ella. Fueron identificados dos grandes grupos, el sector privado que no estaba directamente asociado con el proceso aduanero, en donde se encontraban exportadores, representantes de casas extranjeras y demás grupos empresariales que apoyaban al gobierno recién entrado, y el sector relacionado con aduanas, conformado por almacenes fiscales, empresas navieras, transportistas terrestres y aéreos, agentes de aduana, entre otros, que eran, en definitiva, los grupos que iban a verse afectados, positiva o negativamente con la reforma.

El grupo de los almacenes fiscales mostró inicialmente una actitud de apoyo y participó en todas las reuniones, a pesar de que la reducción en los tiempos de permanencia de la mercadería en los almacenes, los afectaba en forma directa. Conforme varió su expectativa sobre los alcances del proceso y el proyecto fue claro en sus pretensiones, dicho grupo creó resistencia y apoyó iniciativas de otros grupos, incluidos los agentes de aduanas.

Los transportistas no generaron mayor oposición a las iniciativas de reforma, lo cual se fundamentó en la baja credibilidad que tenían sobre el logro de resultados, a pesar de que el uso de la tecnología podía generar importantes transformaciones en su gestión³⁴, como más tarde lo evidenció la transmisión anticipada de datos.

Las agencias de aduanas fueron las que mayor resistencia generaron a la reforma, y su oposición se fundamentó en el temor a ser desplazadas de la gestión aduanera y en su pretensión de que se adoptase, por parte de Costa Rica, un esquema como el mexicano, donde se dedicaba un importante esfuerzo a la supervisión y control, en el cual los agentes de aduanas tenían bajo su responsabilidad buena parte de dichas funciones³⁵.

A lo interno del personal de la Dirección de Aduanas se interpretó que ésta siempre tendría que recibir la declaración y decidir sobre su aceptación, además de continuar verificando todo el cálculo automático, lo cual hacía que el nuevo sistema no representara una amenaza fundamental, pues la organización siempre había evidenciado un gran poder para limitar o incluso impedir cambios que afectaran los intereses de los diferentes grupos de poder.

Por su parte, el sindicato del Ministerio de Hacienda se concentró en atacar al Director de Aduanas, Sr. Fernando Sáenz, en aspectos relacionados con su gestión operativa diaria, lo cual dispersó la atención de este actor. Al no estar el Director involucrado directamente con el grupo que impulsó la reforma, las acciones del sindicato no se hicieron sentir en este campo, evitándose así mayores demoras en el proceso. Otro elemento que contrarrestó la acción sindical fue que, durante la Administración Calderón Fournier, a pesar de que se consideró la necesidad de movilizar personal, nunca se concretó la medida³⁶.

³⁴ A pesar de que las navieras y algunos transportistas terrestres eran empresas consolidadas y de representación internacional, muchos de los atrasos en el desalmacenaje, extra aduana, eran producidos por éstas, dado que la tecnología les permitía transmitir la información sobre las mercancías transportadas con antelación a la llegada de los bultos a puerto, práctica que posteriormente significó una agilización fundamental al sistema.

³⁵ Tomado de La Prensa Libre, Reportaje Especial "Aduanas en Costa Rica: Modernizarse o Perecer", 2 de agosto, 1994.

³⁶ Lic. Loretta Rodríguez, en entrevista concedida para los propósitos del presente documento.

Cada uno de los actores involucrados en aduanas conocía muy bien la parte que hacía, pero no el todo, y éste fue un elemento que minimizó la resistencia al cambio.

2.4. El Papel de FUCE en la Reforma Aduanera

Uno de los elementos fundamentales que incrementó la probabilidad de éxito de la reforma aduanera y que hizo una diferencia fundamental en relación con otras experiencias que habían fracasado en el pasado, fue la posibilidad de generar un proceso de reforma desde fuera de la Dirección General de Aduanas, dado que ésta era una organización con una gran cantidad de intereses que iban a impedir cualquier intento de transformación radical. Desde esta perspectiva, la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE) jugó un papel decisivo. Un hecho relevante que propició un espacio importante al grupo FUCE³⁷, fue la ausencia de liderazgo y de suficientes profesionales capacitados dentro de la Dirección de Aduanas, lo cual, posteriormente, se manifestó como una gran dependencia y riesgo para la sostenibilidad de la reforma en el largo plazo.

Se visualizó que para tener éxito³⁸ con el proyecto se requería de una fuente de recursos, de la voluntad y compromiso de las autoridades de gobierno y de un ente que se responsabilizara por la ejecución de éste. Con el financiamiento no hubo problemas, dado que la AID³⁹ dio contenido económico al proyecto, recursos que se utilizaron para la compra de equipo y el pago de consultores. El Gobierno, por su parte, aportó vía presupuesto, los recursos para mejorar la infraestructura física de las aduanas, concedió prioridad a la reforma aduanera y el apoyo político necesario para impulsarla⁴⁰. La ejecución del programa se le confió a la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE)⁴¹.

Bajo la estrecha coordinación entre Gobierno, el sector privado y la cooperación internacional, se definieron claramente las tareas y responsabilidades entre el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Aduanas y los entes facilitadores de la reforma. FUCE conforma un equipo de trabajo⁴² que presentó, en noviembre de 1991, la propuesta de modelo para el desarrollo de un Programa de Reforma Aduanera, el cual se orientó en tres grandes líneas; una, al desarrollo del prototipo informático anteriormente citado⁴³, otra, a la formulación de las bases para la redacción de una nueva ley aduanera y, por último, la documentación de manuales de procedimientos aduaneros.

Después de algunos meses de trabajo, el producto informático, que estaba basado en el

³⁷ El Grupo FUCE estaba coordinado por Ligia Carvajal en su carácter de Directora del Programa de Reforma Aduanera, de personalidad enérgica, con gran capacidad de liderazgo y quien era el enlace directo con el Viceministro de Hacienda. El personal técnico estuvo constituido por Alicia Avendaño (administradora), Rónald Piedra (informático), Rónald Garita y José Alberto Martínez (abogados).

³⁸ Es importante tener presente que el éxito de la reforma iba a depender, finalmente, de la capacidad del recurso humano en Aduanas para llevar a cabo su implantación, para lo cual se contrató, al igual que en el período 1978-81 profesionales para trabajar en tareas específicas y ocupar jefaturas en Aduanas, lo cual tuvo un efecto mixto, dado que no eran ni especialistas en aduanas ni gerentes.

³⁹ A partir de agosto de 1991, el Proyecto de Modernización Aduanera, financiado por USAID pasó a FUCE para su ejecución.

⁴⁰ La mayoría de los entrevistados coinciden en el alto grado de compromiso y liderazgo asumido por el Sr. Carlos Muñoz, quien es considerado "el padre de la reforma aduanera".

⁴¹ En un principio los fondos fueron canalizados por medio de la firma consultora Ceciliano y Cía. Posteriormente, decide buscarse una organización más afín con la ejecución del proyecto.

⁴² Los agentes aduaneros consultados son de la opinión de que FUCE contrató un equipo de trabajo sin ninguna experiencia en el proceso aduanero, lo que a la postre provocó serios errores de diseño y orientación del proyecto.

⁴³ Según el Sr. Rónald Piedra, el desarrollo informático contratado a Burns, S.A., tuvo que ser desechado y reprogramado entre octubre 1990 y marzo de 1991, dado que fue concebido en un lenguaje de programación que no podía ser diseminado.

prototipo que se había contratado con dineros de USAID, por parte de la Administración Arias, se presentó a los usuarios, quienes lo rechazaron por no satisfacer sus requerimientos, dado que éste fue estructurado sin contemplar un proceso de consulta al usuario y desarrollado sobre herramientas tecnológicas que no resultaron convenientes para los propósitos del proyecto. Paradójicamente, sirvió para que las autoridades visualizaran, aunque desde una perspectiva simplista, lo que, a su juicio, requerían las aduanas costarricenses en materia de sistemas⁴⁴.

Por su parte, en lo que a desarrollo de legislación se refiere, el esfuerzo realizado durante seis meses, había producido un cuerpo legal muy voluminoso, que poco contribuía a facilitar los flujos de comercio por su énfasis controlista; sin embargo, fue un excelente intento de consolidar en un sólo documento toda la legislación que había estado dispersa y que nadie conocía en forma integral.

En materia de procedimientos operativos, buena parte del trabajo trató de documentar lo que se hacía en aduanas, incorporando mejoras para hacer más eficientes los sistemas tradicionales sin que ello significara una transformación dramática⁴⁵ y mucho menos una reingeniería.

En setiembre de 1991, entran los dineros de USAID y FUCE decide apoyar la contratación de personal informático externo a la Dirección de Aduanas para el desarrollo de un nuevo sistema. El grupo informático emprendió, por primera vez, un proceso ordenado, donde estructura un modelo operativo que toma como premisa fundamental la existencia de ciertos procesos en las aduanas, los cuales iban a realizarse independientemente de cambios en la legislación, la organización y la tecnología, lo cual facilitó en mucho su tarea y permitió avanzar en el desarrollo de los sistemas sin tener que esperar resultados de otros componentes.

Con FUCE, liderando el proceso⁴⁶, se trazaron las directrices para el establecimiento de una orientación conjunta y compartida del programa de modernización aduanera. Sin embargo, "... al no existir un enfoque metodológico previo, que fundamentara los esfuerzos realizados, el grupo informático adquirió el liderazgo, basado en los principios básicos de análisis, diseño e implantación. Propusieron adoptar un enfoque sistémico, atacando el todo por sus partes y la identificación de actividades de tipo genérico, presentes en la gestión aduanera, independientemente de los cambios que se realizaran"⁴⁷.

Esta falta de enfoque arrastró al resto del equipo y le dio al proyecto un sesgo informático⁴⁸, con los riesgos que ello significaba en términos de la consecución de otros objetivos, dado que el proyecto informático tenía como móvil fundamental la reducción de los tiempos de tramitación, por medio del uso de la tecnología. La necesidad por parte de las autoridades de Gobierno por mostrar resultados tangibles del proyecto fue, a criterio

⁴⁴ Rónald Piedra, en entrevista concedida para los propósitos del presente documento.

⁴⁵ La creación de manuales de procedimientos sirvió para conocer lo que las aduanas hacían a lo interno y facilitar las tareas posteriores, dado que en el pasado la transmisión del conocimiento se realizaba con base en la experiencia.

⁴⁶ A diferencia de otros esfuerzos anteriores por concretar un proceso de reforma en aduanas, la conformación de un grupo de trabajo concentrado específicamente en aspectos medulares de la reforma, dejando de lado el día a día de la Dirección de Aduanas, favoreció el logro de resultados concretos.

⁴⁷ Sr. Rónald Piedra, en entrevista concedida para los propósitos del presente documento.

⁴⁸ Es importante analizar con detenimiento las implicaciones de la estrategia informática utilizada, porque, si los controles y la seguridad existen pero no son aplicados, ello plantea una situación muy diferente a sí el sistema hubiese sido desarrollado sin los mecanismos de control que una aplicación de esta naturaleza requiere.

de los informáticos, otro elemento que propició dicho sesgo.

2.5. La Implantación de la Reforma

Como parte del proyecto, cada uno de los actores involucrados en el sistema aduanero fue abordado directamente por el grupo informático para conocer sus requerimientos, y sus respuestas se documentaron individualmente, lo cual sirvió para legitimar el proceso⁴⁹ y enfrentar con propiedad a los opositores.

A pesar del aparente y deliberado sesgo de la reforma a favor de la agilización de trámites y reducción de tiempos, se tenía muy claro, desde las etapas de diseño del proyecto de reforma, que el sistema aduanero no estaba en capacidad de revisar la totalidad de las mercancías, como lo exigía la normativa aduanera vigente, de tal manera que los importadores que no querían presentar declaración, quedaban fuera del sistema, independientemente del tipo de controles que se adoptara⁵⁰.

A criterio del Sr. Carlos Muñoz, el problema fundamental estaba en la ausencia de un modelo de organización de carácter gerencial, donde los funcionarios, a todos los niveles, realizaran sus tareas de control, como parte de sus responsabilidades diarias y donde existiera alguien que se preocupara por pedir cuentas.

A diferencia de los infructuosos intentos anteriores por transformar el sistema aduanero nacional, la reforma iniciada durante la Administración Calderón Fournier no fue concebida únicamente como un desarrollo informático, sino que, además se incorporaron otros componentes de índole legal, administrativo-funcional, de capacitación y de infraestructura, sin los cuales nunca se hubieran visto cambios significativos en el sistema aduanero.

Durante todo el año 1992, el sistema informático estuvo en desarrollo, siempre bajo el esquema de módulos independientes que iban a ser interconectados posteriormente. Lo mismo sucedió con el proyecto de ley de aduanas y los aspectos operativos y organizacionales. En materia de infraestructura se dieron importantes avances, dado que se había incluido en el presupuesto de la República el contenido necesario para la construcción de las aduanas de Sixaola, Limón, la reparación de la Aduana Central, la construcción de la Aduana Multimodal, entre otras. Desde un inicio fue clara la necesidad de mejorar la infraestructura física, dado que sin ella era imposible exigir al personal un cambio de actitud; además, no existían las facilidades para el archivo de documentos, el desalmacenaje de mercancías, ni las condiciones para resguardar las mercancías decomisadas.

2.6. Primeros Resultados Tangibles de la Reforma

En concertación con el sector privado se promulgaron, vía decreto ejecutivo, un conjunto de disposiciones que resultaron fundamentales para el despegue de la reforma aduanera por sus implicaciones prácticas en el sistema y la señal de que, aun con la legislación vigente, podían plantearse transformaciones importantes.

⁴⁹ Este esfuerzo de documentación y el envío de faxes para confirmar los requerimientos, pese a que causó algunos disgustos, sirvió para contrarrestar intentos por socavar el producto informático.

⁵⁰ Para ello, se habían creado instancias como el DITA, la cual se encontraba limitada por la falta de reformas al código aduanero y tributario, específicamente en lo que se refería a tipificación de sanciones y delitos.

En primer lugar, la instauración de la modalidad de pago previo⁵¹ en setiembre de 1991, la cual significó una modificación importante a la manera en cómo se realizaban los trámites en aduana, dado que era necesaria la intervención de un menor número de funcionarios en el proceso. El otro hecho significativo en términos de la reforma, que se realizó sin violentar la ley, lo constituyó el establecimiento de los estacionamientos provisorios, que permitió ordenar la ubicación física de los furgones que ingresaban al país y establecer un control cruzado con el DITA, lo que significó extender el control operativo aduanero a las calles. Finalmente, la apertura del Régimen de Almacenamiento en Zona Secundaria, por medio de un mecanismo contemplado en la legislación, permitió la revisión de la mercadería en los recintos de los importadores, sin tener que pasar por aduanas. Es importante destacar que todas estas medidas se lograron gracias al convencimiento del sector empresarial, importador y exportador, que percibía al sistema como muy lento y compartía la necesidad de establecer controles para evitar la competencia desleal.

A principios de 1993, el Viceministro de Hacienda, Carlos Muñoz, Betsy Murray, representante de USAID y Ligia Carvajal, Directora del Programa de Reforma Aduanera de FUCE, diseñaron la estrategia para la presentación del sistema informático⁵².

Las autoridades decidieron implantar el modelo en la Aduana Central y poco tiempo después tomaron la decisión de instalarlo en todas las aduanas y en todas las áreas, a pesar de que lo óptimo, desde el punto de vista de sistemas, hubiera sido ir por etapas, de acuerdo con el criterio informático⁵³. El problema principal fue que el sistema no estaba totalmente concluido por lo que hubo que desarrollar proyectos de corto plazo para que los resultados se fueran percibiendo.

La decisión de poner el sistema en las siete aduanas y el apoyo de las autoridades superiores, hizo que el rechazo interno a la tecnología fuera menor, a pesar de que la pretensión inicial fue instalar pequeños módulos en los puestos de trabajo para atacar de una manera menos compleja, el temor tecnológico del personal. Los funcionarios trataron de minimizar la capacidad de los sistemas⁵⁴, exponiendo los casos atípicos, los cuales fueron documentados e incorporados como mejoras posteriores y, al final, el atractivo de la computadora, y la no utilización de la información que generaban los sistemas con propósitos de control, terminó venciendo la resistencia.

La adopción tecnológica planteó a la organización dificultades en las relaciones entre diferentes puestos de trabajo y rápidamente se evidenció la duplicidad de tareas, lo cual trajo como consecuencia la necesidad de medidas administrativas. Este es un elemento fundamental en la reforma que fue liderado por el Administrador la Aduana Central de ese momento, Sr. Gerardo Bolaños, quien más tarde se convertiría en Director General de Aduanas. Dicho funcionario abrió el espacio para que los diferentes módulos comenzaran a ser interrelacionados y tuvo la voluntad de hacer los cambios operativos internos para que la organización se adaptara a los requerimientos del nuevo sistema⁵⁵, a pesar de que

⁵¹ La medida no fue fácil, dado que tenía como principales enemigos a los mismos funcionarios de las aduanas, quienes argumentaban que eso no funcionaba en un país como Costa Rica. Aparte de ello, no se contaba con sistemas electrónicos para su implantación, dado que se encontraban en desarrollo.

⁵² Según Ronald Piedra, la etapa de divulgación fue un éxito y el grupo técnico, con el apoyo superior, se gana el respeto de los diferentes actores, por su capacidad para dar respuesta a las consultas y críticas que se le realizaban al sistema, dado que el desarrollo del proyecto estaba respaldado por una consulta amplia a todos los sectores involucrados.

⁵³ Existía un presupuesto con los recursos de FUCE y los tiempos de ejecución del proyecto se habían extendido mucho y era necesario ver resultados a corto plazo.

⁵⁴ Los funcionarios de aduanas realizaban muchos de los procesos con la herramienta computacional y simultáneamente corroboraban los cálculos a mano.

⁵⁵ El proceso fue una especie de "reingeniería forzada" dado que la organización se debió adaptar a las demandas del

no se contaba con manuales ni procedimientos, los cuales se documentaron posteriormente con base en lo que los sistemas permitieron.

Otro aspecto importante fue la competencia que se generó entre la Aduana Central y la Aduana Multimodal por la atracción de clientes, dado que esta última, bajo la dirección del Sr. Minor Masis, evidenció mayor agilidad ante el cambio e iniciativa, incluso con escaso componente de capacitación.

Por su parte, las presiones internas provenientes de los sindicatos, nunca se materializaron en huelgas a causa del importante esfuerzo emprendido por el Viceministro Muñoz, quien dedicó gran parte de su tiempo a la atención de sus inquietudes y a explicar las ventajas que significaba el proyecto para los trabajadores. También se negoció con otros grupos importantes como JAPDEVA, a quienes se les explicó las ventajas que representaría para ellos la agilización del proceso de carga y descarga.

En el momento de implantar los sistemas computadorizados, a inicios de 1993, las presiones por parte de los funcionarios de aduanas no se tradujeron en paros, porque la directriz emanada por el Director de Aduanas obligó a utilizar los medios electrónicos para poder tramitar las pólizas y los encargados no pusieron mayor resistencia. No debe olvidarse que el fantasma de la movilidad laboral y la reestructuración rondaban el sistema aduanero en ese momento y la entrada de las verificadoras representaba otro riesgo para los agentes aduaneros, el grupo que más capacidad de movilización había evidenciado.

En opinión de mayoría de los entrevistados, con la implantación de los sistemas informáticos se empezaron a generar importantes cuellos de botella, principalmente en la digitación de las pólizas, lo que propició que las agencias de aduanas empezaran a pagar dádivas a los funcionarios de la Aduana por la agilización del servicio. En ese momento, se trató de promover la transmisión de datos por parte de los almacenes, pero sólo dos se ofrecieron voluntariamente, por lo que fue necesario digitar el noventa por ciento de las pólizas.

Interpretado por los almacenes fiscales como una medida en favor de las agencias aduaneras, el Director de Aduanas, Sr. Fernando Sáenz, emitió una directriz en la que obligaba a todos los almacenes a transmitir, con lo cual las agencias dejaron de pagar por la digitación a los funcionarios de aduanas. Nadie imaginaba lo que esta medida iba a significar, tanto en términos de reducción de tiempo como en la eliminación de conflictos entre Aduanas y las agencias. En términos prácticos, la medida significó la privatización de la digitación y el traslado de los conflictos a dos instancias ajenas a la Dirección de Aduanas, las agencias y los almacenes fiscales⁵⁶.

Para finales de 1993, la necesidad de que las agencias transmitieran era inminente por lo que se desarrolla un plan piloto de carácter voluntario. En un inicio veinte agencias se ofrecen, pero una vez que se les explica lo que significa la transmisión y la obligatoriedad de transmitir el ciento por ciento de las pólizas, sólo seis agencias deciden aceptar⁵⁷. A pesar de que se presentaron problemas con la comunicación, estratégicamente se abrió una ventanilla especial que brindaba prioridad de atención sobre el resto de las agencias,

sistema desarrollado.

⁵⁶ A partir de la medida, las aduanas comenzaron a devolver las pólizas que presentaban errores y las mismas agencias se vieron en la necesidad de ubicar a sus funcionarios en los almacenes fiscales, por lo que ésta se transformó en una relación entre privados.

⁵⁷ Entre las primeras agencias que se incorporaron al plan piloto estaban Arce Campos, Transitaria y Logos.

lo cual inmediatamente creó importantes diferencias en la velocidad de trámite. Si bien es cierto, la Asociación de Agentes no apoyó la transmisión, pronto se incorporaron al plan piloto cinco nuevas agencias.⁵⁸

A principios de 1994, decidió uniformarse el formulario aduanero, el cual fue objetado por las agencias de aduanas, aduciendo que no disponían de los programas apropiados para su adopción. FUCE decidió regalar el software a las agencias, instalarlo y brindar la capacitación necesaria, lo cual significó la estandarización de la entrada de la información. Si bien es cierto, éste fue un logro importante, se realizó utilizando estándares nacionales, contrario al ideal que hubiese sido la utilización del estándar EDI/FACT de Naciones Unidas, que facilita el intercambio de datos de comercio internacional.

Con veinte agencias en el plan piloto y cien agencias utilizando el formulario se decidió implantar el semáforo fiscal, lo cual significó un incentivo importante para atraer agencias al grupo piloto. El modelo se llevó a la Aduana Multimodal, lo que sobrepasa las potestades legales, al obligar a transmitir la totalidad de la información, lo cual contravenía la legislación centroamericana. La medida causó, en un inicio, serios retrasos en la tramitación, dado que los inventarios de bultos no coincidían con las pólizas, producto de anomalías o de errores de digitación. Lo cierto es que el sistema devolvía las pólizas defectuosas y no permitía, como en el sistema manual, correcciones en tiempo real. No obstante lo anterior, pronto las agencias y los almacenes comprendieron la necesidad de un mayor control de calidad de las pólizas que presentaban a aduanas y el problema dejó de ser crítico.

2.7. Otros Esfuerzos de la Reforma

No debe perderse de vista que simultáneamente a la fase de instalación de la herramienta informática, que constituyó uno de los elementos visibles de la reforma, las autoridades hacían grandes esfuerzos en diferentes frentes. Los esfuerzos de capacitación fueron cuantiosos y desgastantes, dado que había una gran resistencia interna al cambio y en las etapas tempranas de la reforma se trató por todos los medios de mejorar las condiciones antes de proceder a una movilización de funcionarios, lo que significó involucrar en programas de entrenamiento y capacitación a una gran cantidad de funcionarios que no quisieron aprender y que al final terminaron siendo despedidos.

En el sistema aduanero intervenían nueve organismos de policía, cada uno de los cuales opinaba en materia aduanera. Mucho fue el esfuerzo para coordinar y fortalecer el control aduanero, por medio de la participación del DITA y hasta del poder judicial, que eran quienes, finalmente, tenían la función de realizar los decomisos y llevar a cabo los procesos judiciales.

Los escasos profesionales que había en aduanas, eran en su mayoría abogados, por lo que los esfuerzos de descentralización del sistema aduanero necesariamente requerían de la contratación de funcionarios con perfil administrativo y gerencial. Se contrataron profesionales y se colocaron en posiciones estratégicas de la organización, ya sea como administradores de algunas aduanas o como apoyo a los administradores en propiedad. Para profundizar los esfuerzos de descentralización, fue modificado el sistema de presupuestación para conocer por primera vez los ingresos y gastos de cada una de las

⁵⁸ La celeridad en la tramitación de la nueva ventanilla generó un importante efecto demostrativo. Es importante destacar que, según el criterio de algunos de los entrevistados, se había fijado como prioridad en ese momento dar le énfasis a las acciones de agilización, y no necesariamente a las relacionadas con fiscalización y control.

aduanas y se crearon las respectivas unidades técnicas, con el propósito fundamental de que las resoluciones que emitían los administradores fueran mucho más maduradas y con el respaldo técnico necesario, para así evitar los reclamos y las demandas legales⁵⁹.

Finalmente, aspectos que pueden resultar triviales, pero que representaban limitaciones importantes a la gestión aduanera, como la disponibilidad de sistemas de comunicación, específicamente instalación de teléfonos y faxes, adquisición de equipo de radio, etc., fueron solucionados.

⁵⁹ El efecto de la contratación de profesionales fue mixto, dado que no eran especialistas en aduanas ni en gerencia, Murray, Betsy. Op. Cit., pág. 10.

3. ADMINISTRACIÓN FIGUERES OLSEN Y LA CONTINUIDAD DE LA REFORMA ADUANERA

3.1. El estado de la reforma aduanera

La nueva administración se encontró con un proceso de reforma aduanera en marcha que requería de una serie de decisiones fundamentales para poder traspasar el punto de no retorno, o lo que es lo mismo, hacer que el proceso iniciado se institucionalizara de manera permanente, evitándose así la cadena de fracasos del pasado.

Se había desarrollado e implantado, casi en su totalidad, el sistema informático en todas las aduanas del país, lo cual permitía realizar la mayoría de los procesos aduaneros en forma electrónica, reduciendo de manera significativa la discrecionalidad y la participación de una gran cantidad de funcionarios en el proceso. Además, se habían tomado medidas administrativas tendentes a restringir el ingreso de personal no autorizado a las aduanas y éstas contaban, para esta época, con una mejor infraestructura, tanto física como de equipo informático y de comunicaciones, si se compara con el inicio de la administración anterior.

Desde el punto de vista organizativo, se había emprendido un proceso de descentralización de las aduanas y se habían hecho esfuerzos importantes para capacitar a los administradores en técnicas de presupuestación de ingresos y gastos, con el objeto de propiciar mejoras en su gestión gerencial. Hasta la capacitación, que era un componente importante de la reforma, fue incorporado dentro de los presupuestos por aduana. Se habían contratado puestos profesionales en algunas áreas claves de las aduanas, para reforzar el proceso de descentralización y reducir la cantidad de demandas y juicios en contra de la administración aduanera⁶⁰.

En materia de personal, la administración saliente había realizado un estudio técnico⁶¹ sobre el perfil idóneo de los funcionarios aduaneros y con base en éste se pretendía movilizar a una gran cantidad de empleados del servicio aduanero, medida que no fue ejecutada por razones de índole práctica, dado que la Administración Calderón Fournier estaba terminando su gestión y una decisión de este tipo, podía dar al traste con la reforma, aparte del costo político que la medida significaba.

En términos de legislación, la reforma se encontraba muy limitada por el Código Aduanero Centroamericano (CAUCA II). A pesar de que se habían tomado una serie de medidas vía decreto, éstas permitieron avanzar hasta un cierto límite. Sin embargo, la reforma no podría implantarse en todo su potencial, porque no contar con un marco jurídico adecuado. Se contaba en ese momento con una propuesta de ley aduanera que había sido discutida en muchas de sus partes; pero que, sin embargo, presentaba algunos puntos de discordia con el sector privado, en temas como la participación de las agencias de aduanas y sus sanciones y el de la verificación del valor aduanero.⁶²

La fiscalización se continuaba realizando por control inmediato o a plazos cortos “a posteriori”, y no había sido la transmisión expedita de datos por falta de un marco legal

⁶⁰ La nueva estructura organizativa de las aduanas, aprobada durante la administración Calderón Fournier, aún no había sido implantada en su totalidad.

⁶¹ Estudio realizado por la empresa Demoscopia a finales de 1993.

⁶² Se argumenta que uno de los hechos que no permitió remitir el proyecto de ley aduanera a la Asamblea Legislativa, al final de la Administración Calderón Fournier, fue precisamente la expectativa de que sería el siguiente gobierno el encargado de tramitarla.

adecuado. En materia de despacho de mercancías, los procedimientos aduaneros centroamericanos propiciaban la participación de una gran cantidad de funcionarios con la consecuente dilución de responsabilidades y atraso en la tramitación.

Es importante destacar que, a pesar de que la reforma evidenciaba logros concretos en muchas áreas, el “proceso se hubiera caído totalmente si las nuevas autoridades no hubieran tenido el profesionalismo y la visión de evaluar el avance de la reforma y dar continuidad a los aspectos que consideraron fundamentales”⁶³. Sin una nueva legislación y cambios en la organización y el personal aduanero, la reforma se encontraba en una situación de suma fragilidad que atentaba contra su sostenibilidad.

3.2. La Decisión de Continuar con la Reforma

“A pesar del intenso proceso de capacitación emprendido por la administración anterior, especialmente en lo que se refiere a la inducción gerencial recibida por el personal de Aduanas y la conciencia de cambio por parte dichos funcionarios, la falta de transparencia⁶⁴ del proceso de reforma, la incertidumbre que generó la eventual movilización de personal y la instauración del Grupo FUCE como Dirección paralela, propició un importante frente de oposición a la reforma a lo interno de la Dirección General de Aduanas”⁶⁵.

A lo largo del proceso de transición entre la Administración Calderón Fournier y la Administración Figueres Olsen, se discutió acerca de la relevancia y grado de avance de la reforma aduanera. Rápidamente, la nueva administración reconoció la importancia estratégica de dicha reforma, pero cuestionó en sus inicios la orientación de ésta.

Al asumir funciones el nuevo Ministro de Hacienda, Sr. Fernando Herrero, nombró al Sr. Marvin Taylor como Viceministro, a quien le encomendó concentrarse especialmente en la reforma aduanera y contrató consultores canadienses para evaluar el estado de avance de la reforma. Afortunadamente, para el proceso de reforma aduanera, las apreciaciones de los expertos fueron favorables al proyecto, y se dejó muy claro la urgente necesidad de dotar de mayores recursos al servicio aduanero costarricense, para que la reforma realmente alcanzara los resultados esperados.

La nueva administración, desde un inicio, otorgó prioridad a la atención de las aduanas y se propuso como meta transformar el Servicio Nacional de Aduanas en un ente dinámico, profesional, facilitador del comercio internacional y ejecutor de la política fiscal.

⁶³ Sr. Carlos Muñoz en entrevista para la realización del presente documento.

⁶⁴ Se aduce que en discusiones importantes sobre la Ley de Aduanas, los documentos de discusión eran recogidos al finalizar las sesiones de trabajo.

⁶⁵ Lic. Loretta Rodríguez, en entrevista concedida para los propósitos del presente documento.

Para lograr tal cometido, se establecieron como objetivos centrales del programa de modernización aduanera los siguientes:

- la mejora en la recaudación y control fiscal;
- la agilización y eficiencia del servicio;
- la generación de las estadísticas tributarias y de comercio exterior confiables y oportunas y la reducción de la corrupción.

Se definieron como áreas de trabajo la reestructuración organizacional de las aduanas, la automatización y fiscalización de los procesos, la renovación de los procedimientos y la promulgación de una nueva legislación aduanera.

A pesar de que la nueva administración tenía una concepción diferente del papel y conveniencia de continuar con un grupo externo como el de FUCE, tuvo el acierto de establecer reglas de juego claras y trasladar para el Ministerio de Hacienda, al grupo técnico⁶⁶ que había iniciado el proceso de reforma y que fue contratado por la Administración Calderón Fournier. Esta decisión le dio al programa la continuidad que requería la reforma, dado que pudo continuarse con la implantación de la herramienta informática, se continuó con la discusión y redacción de la Ley, se procedió a la redacción del reglamento y se preparó el ambiente para la reestructuración de la Dirección General de Aduanas y la movilización de una cantidad importante de su personal.

Otro elemento importante en la continuidad del proceso lo jugaron las cámaras empresariales, por medio de la Comisión de Usuarios, más tarde denominada Comisión de Sectores. El Viceministro de Hacienda, Marvin Taylor, asumió el liderazgo dejado por su antecesor y emprendió un proceso intenso de discusión y negociación con los diferentes grupos involucrados. Dentro de la misma línea de dar continuidad al proceso, la nueva administración nombró como Director General de Aduanas a Gerardo Bolaños, quien, siendo administrador de la Aduana Central, en la administración anterior, se había esforzado por la implantación de los sistemas informáticos y propició las medidas administrativas necesarias para su adecuado funcionamiento.

El gobierno decidió emprender la reestructuración de la Dirección de Aduanas, para lo cual era necesario adecuar su estructura organizacional con el propósito de hacerla más flexible, dinámica e integrada, así como lograr una integración efectiva de los procesos administrativos y de gestión de ingresos y fomentar el desempeño de sus recursos humanos, técnicos y profesionales⁶⁷. Además, como parte del proceso de reestructuración era necesario asumir el costo político que significaba el despido de personal, basado en un procedimiento de reducción forzosa de servicios, según el artículo 7 del Estatuto del Servicio Civil, para lo cual se realizó la respectiva consulta al Tribunal del Servicio Civil, el cual resolvió favorablemente, medida que hasta el momento no había sido aplicada en Costa Rica.

La selección del personal movilizado se hizo de manera cuidadosa y apegada a un estudio previamente contratado, utilizando parámetros técnicos y minimizando riesgos. Se estableció una metodología clara y transparente, se analizaron cada uno de los

⁶⁶ Según la Licda. Loretta Rodríguez, ex-Subdirectora de Aduanas, a pesar de la medida, fue muy difícil eliminar la concepción de que en la DGA se encontraban los corruptos y los ineptos y los únicos que sabían eran los de FUCE.

⁶⁷ Del total de 1268 funcionarios aduaneros, 5% tenía formación universitaria; 15%, técnica; 65%, secundaria y 15%, primaria. En Ronald Garita, Op. Cit., pág. 13.

expedientes de los empleados de toda la Dirección, se contrató a dos abogados laborales quienes volvieron a revisar todos los casos, se explicaron los criterios ante el Servicio Civil y la Sala Constitucional y se realizó una importante tarea con cada una de las cámaras empresariales. Estas últimas, brindaron un completo apoyo a la medida, sin embargo, expresaron preocupación por la continuidad en el servicio, sus efectos en las tareas de importación y exportación y la necesidad de establecer planes de contingencia.

A pesar de ello, algunos agentes aduaneros han considerado "... que el proceso se hizo con el interés fundamental de debilitar la capacidad de control del servicio aduanero, dado que existía por parte del gobierno una marcada preferencia por la autorización de las empresas verificadoras y, de hecho, fue despedido personal con nivel académico reconocido y mayoritariamente de las áreas de valoración"⁶⁸, contrario a lo que el gobierno había expresado, que era elevar el nivel profesional en las aduanas.

Finalmente, el 1o de agosto, 1994, con apoyo generalizado de todos los sectores se procedió al despido de 255 funcionarios de la Dirección de Aduanas, a quienes la administración ofreció como opciones el pago inmediato con los dineros de FUCE, el traslado a otras instituciones públicas o la conformación de sociedades jurídicas para la prestación de servicios al Estado. A pesar del compromiso que había asumido el gobierno de contratar 250 nuevos funcionarios, sólo fue autorizada la contratación de 74, medida que ha limitado a la administración para aplicar los controles aduaneros que la ley establece.

Como producto del Pacto Figueres Olsen–Calderón Fournier, la Ley General de Aduanas es introducida en la corriente legislativa y es aprobada por el Congreso de la República en octubre de 1995 y entró en vigencia en julio de 1996, junto con su Reglamento y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II). El mayor punto de discordia para la aprobación de la Ley General de Aduanas fue el título que contenía disposiciones que regulaban la contratación y eventual funcionamiento de empresas verificadoras, el cual sirvió como mecanismo para que los grupos de interés cedieran en algunas de sus demandas, el cual fue posteriormente eliminado⁶⁹ para permitir la aprobación de la nueva legislación.

3.3. Después de la Aprobación de la Ley

Para este momento, los alcances del Proyecto de Modernización Aduanera estaban prácticamente concluidos y, a pesar de la importancia de los dineros de la cooperación internacional, era claro desde su concepción que éstos se habían previsto para la etapa inicial, la cual se alargó mucho más de lo planeado y que, la segunda etapa, de implantación de la reforma aduanera, necesariamente debía ser financiada y ejecutada por parte del Estado costarricense.

Dicha consideración es relevante dado que la continuidad y profundización de la reforma demandaba de nuevas inversiones para renovación de los equipos y sistemas de cómputo, mejoras adicionales en infraestructura, continua capacitación del personal y el reto que significaba el desarrollo de las tareas de fiscalización y control que la nueva Ley

⁶⁸ Sr. Oscar Ramos, en entrevista concedida para los propósitos del presente documento.

⁶⁹ En opinión del Sr Carlos Muñoz, el tema de las empresas verificadoras fue mal entendido, dado que en un país como Costa Rica, de gran apego y respeto a la institucionalidad y al ordenamiento jurídico y con suficiente capacidad técnica y profesional, el espacio para estas empresas es reducido. Sin embargo, dentro de la ley era importante, dado que representaba una herramienta de última instancia que la autoridad aduanera podía recurrir en caso de tener que realizar una intervención forzada y focalizada.

de Aduanas exigía cumplir.

La administración Figueres Olsen, desde finales de 1995, planteó una renovación organizativa de las aduanas para el período 1996-98, en cuyos objetivos estaban contemplados propiciar un mejor servicio y combatir malas prácticas administrativas; poner en funcionamiento las unidades administrativas, como el Órgano Nacional de Valoración, el Tribunal Aduanero y la División Informática y aplicar el reglamento autónomo de servicio y reordenar la estructura organizativa de las aduanas.

En materia tecnológica, se planteó el desarrollo de sistemas integrados de información tributaria y la necesidad de dotar a la administración del recurso tecnológico necesario para su adecuada gestión. Además, en las áreas de fiscalización y control se plantearon nuevas estrategias de control, específicamente para la verificación en aduana del ingreso, permanencia y despacho de mercancías y todo lo relacionado con el control “a posteriori” y, finalmente, el control permanente, donde destaca la fiscalización de los auxiliares de la función pública.

La difícil situación fiscal de los años 1995-96 imposibilitó dotar de mayores recursos financieros a la Dirección de Aduanas, lo cual impidió la contratación de nuevos profesionales que se habían incluido como parte de la reestructuración, en detrimento de la capacidad de control. Otra área que se vio perjudicada con la política fiscal restrictiva fue la informática, la cual no contó con los fondos necesarios para la reposición y actualización de los sistemas informáticos, planteando un reto importante a la continuidad y sostenibilidad de la reforma.

Pese a lo anterior, importantes avances se han concretado en materia de reforma aduanera. Una vez que se aprobó la nueva legislación, de inmediato se integró una comisión y un grupo técnico para la redacción del reglamento y la elaboración del manual de procedimientos básicos para la operación de las aduanas en ausencia del sistema informático. La Ley Aduanera introdujo disposiciones reglamentarias a los regímenes de perfeccionamiento activo y devolutivo de derechos que fue necesario elaborar y que, finalmente, se publicaron en abril de 1998. Las autoridades se dieron a la tarea de establecer el Tribunal Aduanero, que entró en operación el 1o de mayo, 1998, y realizaron importantes esfuerzos para la instauración del Órgano de Valoración en julio de 1996.

Buena parte de los entrevistados son de la opinión de que la reforma aduanera es un proceso continuo y que, a pesar de los resultados obtenidos, todavía falta mucho por hacer, por lo que el Gobierno no debe perder la concepción de los objetivos de la reforma, especialmente en las áreas de fiscalización y control.

3.4. Resultados tangibles de la Reforma

Es importante destacar el impacto de la reforma aduanera mediante la contrastación histórica de un conjunto de variables de tipo cuantitativo⁷⁰, sobre las cuales trata este aparte.

En el Sistema Nacional de Aduanas, el número de funcionarios, que antes de la reforma

⁷⁰ La información cuantitativa que se detalla en este aparte, fue tomada de: Ministerio de Hacienda, Programa de Modernización Aduanera, 1994; Betsy Murray, Op. Cit., y Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE, en su Informe de Seguimiento a las Aduanas, Diciembre, 1997, documento en proceso, y Rónald Garita, Op. Cit.

era de 1268, para 1995 se redujo a 736, proceso que ha continuado con el traslado de personal a otras dependencias hasta alcanzar una planilla compuesta por 575 trabajadores. En términos del costo de la nómina, la medida significó un ahorro de alrededor de 500 millones de colones.

Contrasta con esta significativa reducción en el número de puestos, la creciente incorporación de funcionarios con perfil profesional, que mientras en 1994 era de un 5%, en 1997 alcanzó un 21%, concentrados en las áreas de jefaturas y valoración y fiscalización⁷¹.

El proceso de reforma fue intensivo en capacitación, ante el reto que significó desarrollar una nueva concepción del quehacer aduanero costarricense, dentro de un marco tecnológico y operativo radicalmente diferente al anterior. En sus inicios, fue necesario capacitar en aspectos relacionados con el nuevo modelo informático, a funcionarios aduaneros, agencias de aduanas, empresas navieras y de transporte, bancos recaudadores y almacenes fiscales, con el objeto de vencer la resistencia al cambio. Conforme la reforma avanzó, los requerimientos de capacitación se ampliaron significativamente y sólo para 1994-95 se brindó instrucción sobre el Sistema de Información, a más de 700 funcionarios del sector público y privado; 350 funcionarios fueron capacitados por expertos nacionales e internacionales en materia de origen y procedimientos de verificación, clasificación, fiscalización, control y supervisión de redes Novell. En el campo gerencial, 50 funcionarios de la Dirección General de Aduanas fueron entrenados y la capacitación sobre la nueva legislación aduanera abarcó a 500 funcionarios.

En términos del Sistema de Información Aduanera, el esfuerzo de automatización fue evidente, se pasó de 20 computadores en 1992, que estaban concentrados en la Dirección de Aduanas, de los cuales sólo un 10% se utilizaban con propósitos de operación aduanera, a más de 250 en 1995. Para 1997, se contaba con una máquina por cada dos funcionarios y la cantidad de usuarios se incrementó de 18 en 1992 a más de 200. Además, se encontraban interconectados electrónicamente 45 depositarios, 40 transportistas, 18 estacionamientos provisorios y 90 agencias aduanales⁷², de las cuales 30 tramitaban vía electrónica declaraciones de exportación.

Actualmente todas las aduanas se encuentran automatizadas y un 45% de ellas se encontraban interconectadas entre sí. El resto cuenta con sistema de acceso remoto. La inversión en cómputo e infraestructura de comunicación ha sido cuantiosa y sólo entre 1996-97 alcanzó 200 millones de colones, que representó un 1.2% en relación con el monto total recaudado por las aduanas.

Las repercusiones en el servicio a los clientes resultan evidentes en términos de tiempo de tramitación y opciones para realizarlas. La duración de un trámite promedio para el desalmacenaje era de 26 días en 1986, 18 días en 1992, seis días en 1994 y una hora después de la aprobación de la nueva legislación aduanera. Por su parte, el tiempo promedio para la recepción de mercancías pasó de 15 días en 1986 a 36 horas en 1992 y, en 1996, era de dos horas y media. Los horarios de atención en fronteras se aumentaron a 10 horas y a 24 horas en la Aduana Santamaría.

⁷¹ La totalidad de los puestos de jefaturas fueron ocupados por profesionales en su totalidad y en las áreas de valoración y fiscalización en nivel de profesionalización alcanzó un 53%.

⁷² Un total de 116 agencias aduanales utilizan el programa Alpha para el llenado e impresión de las declaraciones de importación.

El nuevo modelo aduanero dotó a la administración aduanera de las herramientas necesarias para agilizar los procesos de recepción y desalmacenaje de mercadería, por medio de mecanismos tales como, la autodeterminación, que está siendo usada en el 95% de los casos y, la revisión selectiva, donde el 70% de las declaraciones de importación no se revisan físicamente, el 62% de éstas son tramitadas en forma documental y un 8% pasan sin ninguna revisión, según cifras a marzo de 1997.

Además de la mayor agilidad en la tramitación aduanera, la administración cuenta ahora con potestad para verificar la bondad de las declaraciones hasta cuatro años después de la presentación de la póliza, con excepción del valor aduanero declarado por los importadores, para lo cual el plazo es de noventa días con posterioridad al despacho de acuerdo con la Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercancías (Anexo B al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano).

En términos estadísticos, los sistemas aduaneros están en capacidad de generar consolidados de importación, cinco días después del cierre mensual y poco más de un mes en exportaciones, cuando en el pasado los retrasos fueron superiores a tres años.

Con el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), se construyó en Internet una página WEB⁷³ de la Dirección General de Aduanas, donde los usuarios y el público en general pueden consultar el monto de los tributos, la procedencia de los productos, los precios reportados a aduanas, el procedimiento utilizado para importar la mercadería, la agencia que desalmacenó los productos, el tiempo promedio en la tramitación de la declaración aduanera, entre otros, lo cual permite a los empresarios "... fiscalizar unos a otros y denunciar si notan competencia desleal en algún artículo⁷⁴". También, se encuentra disponible información de cada una de las declaraciones de importación tramitadas en el último año, lo que constituye una importante herramienta que hace más transparente la gestión aduanera y provee información relevante sobre el comercio, con utilidad práctica tanto con fines de mercado como de control y fiscalización.

Otro resultado importante para el sector privado, en particular para los importadores y exportadores, es la reducción en los plazos de tramitación de las declaraciones aduaneras y la simplificación del proceso de recepción y autorización para la entrega de mercancías, el cual ha posibilitado la reducción en sus costos y menores riesgos por pérdida y deterioro de los productos, ante la opción que brinda la nueva legislación aduanera de utilizar sus propias instalaciones.

En síntesis, independientemente de la valoración interna del grado de avance de la reforma que realice el grupo gestor, la percepción de los usuarios directos del sistema en relación con la calidad de los servicios prestados por el Servicio Aduanero, es en definitiva la que marca el éxito o fracaso de la reforma. En este sentido, en noviembre de 1995, después de la reestructuración y sin haberse promulgado la nueva Ley Aduanera, el Ministerio de Hacienda contrató una encuesta de opinión, cuyos resultados fueron muy positivos⁷⁵, reflejando que, aun con un proceso de reforma parcial, la orientación del

⁷³ Para consultas la dirección electrónica es <http://www.impuestos.go.cr>

⁷⁴ Declaración del Ministro de Hacienda, Francisco de Paula Gutiérrez, "Abren información aduanera". En La Nación, 28 de noviembre, 1997.

⁷⁵ Los resultados de la encuesta de CID-GALLUP evidenciaron una mejora en los servicios en comparación con 1993 y 1994, enmarcada en una mayor agilidad en los trámites, mejor acceso a los servicios por medio de la automatización, así como en la incorporación de cuadros profesionales. Sin embargo, los informantes manifestaron que para procurar mejoras

proceso era la correcta, como se evidencia en el **Cuadro 1**.

Cuadro 1
REFORMA ADUANERA
Resumen de Resultados

Variables	Antes	Después
Número de funcionarios	1268	575
Porcentaje de funcionarios profesionales	5%	21%
Número de computadoras	20 (1992)	Mas de 250 (1995) 1 por cada 2 funcionarios (1997)
Informatización	Prácticamente inexistente	Interconexión entre Auxiliares o Aduanas Declaraciones aduaneras transmitidas Alta inversión
Tiempo promedio de desalmacenaje	26 días (1986) 18 días (1992) 6 días (1994)	1 hora
Autodeterminación	No autorizada	95% de declaraciones
Verificación de mercancías	Todas las mercancías y documentos se revisaban (en teoría)	Revisión física 30% Verificación documental 62% Sin verificación 8%
Estadísticas e información	Atraso medido en años	Importación: Consolidación 5 días después del cierre mensual Exportación: Consolidados un mes después del cierre mensual Información de las declaraciones aduaneras vía INTERNET

en la calidad del servicio era fundamental mejorar la percepción de honestidad en los funcionarios aduaneros, reducir la burocracia del sistema, capacitar aún más al personal y continuar con la agilización de los trámites. Las áreas que se señalaron como urgentes de atender fueron las de uniformidad en los trámites, la necesidad de definir reglas claras y previamente establecidas y fomentar el espíritu de servicio del aduanero. En: "Auditoría de Calidad de Servicio: Servicio Nacional de Aduanas". Noviembre, 1995.

4. PRINCIPALES LECCIONES DEL PROCESO DE REFORMA ADUANERA

A continuación se presentan un conjunto de lecciones derivadas del proceso de consulta con los principales actores involucrados en la Reforma Aduanera costarricense, las cuales revisten especial importancia, tanto para la profundización de esta reforma como para procesos de modernización en el campo aduanero que se emprendan en la región centroamericana.

- Resulta fundamental reconocer y saber aprovechar una coyuntura histórica como la que se presentaba al inicio de la administración Calderón Fournier, donde los desaciertos anteriores por modernizar el Sistema Aduanero y el profundo deterioro en que se encontraba el servicio, posibilitó el consenso entre el sector público y privado de la urgencia de la reforma.
- Fue determinante para efectos de la implantación de la estrategia de modernización, la identificación de los diferentes actores y comprender que no era factible gestar una nueva reforma aduanera desde adentro de la Dirección General de Aduanas.
- En un proceso de reforma es requisito indispensable involucrar a todas las partes interesadas y propiciar equidad para su participación. En la reforma aduanera costarricense, los grupos empresariales no directamente vinculados en la gestión aduanera, jugaron un papel decisivo y de apoyo al cambio. Este apoyo generalizado a la reforma respaldó y legitimó el proceso.
- Un proceso de reforma aduanera, por su magnitud y las repercusiones que tiene sobre el quehacer nacional, no puede ser concluido por una sola administración, dado que la fase de consolidación de las reformas requiere de mayor tiempo y esfuerzo continuado.
- Las actividades que realiza un sistema aduanero no son de naturaleza compleja y resultan factibles de sistematizar y procesar por medio de herramientas informáticas. No obstante, la modernización del aparato aduanero requiere mucho más que simple mecanización de los viejos procesos.
- La estandarización de los procedimientos, las reglas claras para todos los participantes del sistema y la existencia de mecanismos para penalizar los actos indebidos, deben ser premisas fundamentales en un proceso de reforma aduanera.
- La reforma aduanera debe ser vista como una inversión estratégica para el país, la cual es cuantiosa pero tiene un período de recuperación relativamente corto, en términos de los beneficios que perciben los usuarios y el consumidor final. Por lo anterior, ésta no debe de ser pospuesta ni permitir que el proceso resulte largo y desgastante.
- Para emprender una reforma aduanera con éxito es requisito indispensable tener una visión clara de hacia dónde se quiere llegar y encargar a una institución, adecuadamente supervisada, la administración de los recursos y la gerencia del proyecto.
- Sin voluntad política, participación directa de funcionarios gubernamentales del más alto nivel (Presidente y Ministro del ramo) y la concertación con los principales actores involucrados, cualquier iniciativa de reforma integral está condenada al fracaso o al logro de resultados parciales.
- Costa Rica demostró que es factible realizar mejoras importantes al sistema aduanero

sin contar con un CAUCA moderno, sin embargo, es clara la imposibilidad de completar la reforma sin modificar el marco normativo, dentro del contexto centroamericano.

- Es posible ejercer un adecuado control aduanero sin que ello signifique demoras generalizadas a los flujos de comercio, por medio de mecanismos de aleatoriedad, selectividad y control “a posteriori”. Sin embargo, de descuidarse las tareas de fiscalización y control en el nuevo esquema, las posibilidades de defraudación tributaria y corrupción se magnifican.
- La modernización del sistema aduanero necesariamente requiere de la participación de transportistas, almacenes fiscales, agentes aduaneros y demás auxiliares de la función pública, debidamente reglamentados y fiscalizados por Ley.
- El apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales constituye un importante insumo para el desarrollo e implantación de la reforma; sin embargo, ésta requiere del concurso de aportes estatales y la participación decidida del recurso humano nacional.
- Es posible y deseable conjuntar capacidad técnica nacional para emprender una tarea de esta magnitud en equipo, tanto en las etapas de diseño como de implantación de la reforma, y lo que es más importante garantizar la continuidad de ésta en momentos de transición política.
- La implantación paulatina de herramientas informáticas minimizó la resistencia al cambio, a pesar de que significó un mayor plazo de ejecución de la reforma.
- Ante la ausencia de un marco jurídico que fundamente los requerimientos del sistema informático, la etapa de implantación resulta muy desgastante y se corre el riesgo de perder el atractivo que la informática genera en los primeros momentos de la reforma.
- Un proceso de reforma aduanera requiere de la modernización simultánea de otras dependencias públicas que, por su naturaleza y atribuciones, participan directa o indirectamente en el quehacer aduanero.

- El pasar de un sistema aduanero basado en el aforo de la totalidad de las mercancías, aunque esto fuera sólo en la letra de la ley, a un esquema en donde se flexibiliza dicha práctica por medio de los sistemas selectivos y aleatorios, no necesariamente significa una reducción en la recaudación tributaria como lo evidencia el caso costarricense.
- El cambio de actitud del elemento humano, a todos los niveles del proceso aduanero, es uno de los aspectos más difíciles de transformar, y representa el principal motivo de las demoras y los fracasos de las reformas.
- La reforma aduanera es un proceso continuo y como tal no puede ser descuidada en ninguno de sus componentes.
- La falta de claridad en el cómo llevar a cabo la reforma es uno de los factores que más influye en el retraso de ésta y puede incluso, propiciar su fracaso, si no es bien conceptualizada.
- El éxito de la reforma puede medirse “a posteriori” mediante la consulta a los diferentes actores involucrados. Tal es el caso de Costa Rica, en donde gran parte de los actores se atribuyen un papel protagónico en el proceso. Ello es señal de que los resultados son satisfactorios.
- A pesar de la capacitación impartida, el concepto de control “a posteriori” ha resultado difícil de asimilar por parte del personal aduanero, quien acostumbrado al aforo de las mercancías fácilmente pierde la perspectiva global y tiende a utilizar el viejo método. La utilización de casos de excepción representa una seria amenaza y retroceso en favor de la revisión física y la subjetividad en los procesos de control.

5. LA REFORMA DEBE CONTINUAR

En economías pequeñas y abiertas como la costarricense, el crecimiento económico se basa fundamentalmente en el incremento del comercio internacional, lo cual demanda que el país mejore su capacidad para movilizar, en forma competitiva, mercancías que entran y salen del territorio nacional. La presencia de las aduanas en todas las operaciones del comercio exterior y la necesidad de que atiendan efectivamente los viejos y nuevos retos, obligan a continuar con la reforma.

Si bien es evidente un grado relativo de éxito en la reforma y resultados positivos, concretos y documentados, como los esbozados en este documento, aun queda un largo camino por recorrer. Costa Rica en este importante proceso de modernización aduanera ha alcanzado el punto de no retorno, sin embargo, subsisten riesgos para su consolidación.

No obstante el grado de avance y la promulgación de la nueva Ley de Aduanas, que vino a dar el sustento legal a una serie de disposiciones e iniciativas de modernización, la reforma aduanera costarricense todavía es frágil. De prosperar la reforma a la normativa centroamericana y con la incorporación de los procesos de autodeterminación y la transmisión electrónica de datos de manera obligatoria, el modelo aduanero costarricense se vería fortalecido y ganaría mayor legitimidad en la Región.

Con una adecuada prioridad y orientación estratégica por parte de las actuales autoridades, este importante esfuerzo de política de Estado, que ha involucrado a todas las administraciones en la presente década y que ha transformado al sistema aduanero costarricense en el más eficiente y moderno de la Región, podría convertir a la Aduana costarricense en la mejor de Latinoamérica y una de las primeras aduanas sin papeles del mundo, haciendo de Costa Rica un país facilitador del comercio internacional, con esquemas atractivos para la inversión extranjera mediante procedimientos aduaneros simples y utilización intensiva de tecnología.

Desde el punto de vista de la continuidad de la reforma, la modernización del sistema aduanero debe ser considerada como un proceso continuo que requiere, por tanto, de una constante revisión de cada uno de sus componentes y donde es necesario evaluar los aspectos débiles de la reforma y replantear los alcances de la misma.

A lo largo del proceso de consulta realizado, los informantes han hecho énfasis en que la reforma aduanera debe encaminarse ahora hacia el fortalecimiento del área de control y fiscalización, la necesidad de completar los esfuerzos de profesionalización del servicio aduanero, el mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones, la adopción del estándar Edi/Fact de Naciones Unidas, la revisión del reglamento para sustituir el concepto de aceptación por el de registro y la redefinición del papel de las aduanas en el control “a posteriori” y su operativización, entre otros.

Se ha destacado también la necesidad de nueva infraestructura en algunas áreas críticas, especialmente en los puntos de entrada al país, para desincentivar el tránsito interno de mercancía sin nacionalizar. Deben establecerse, además, mecanismos que fomenten la competencia, efectividad y eficiencia e innovación de los intermediarios (agentes, depósitos, transportistas, etc.) y contribuir para que los importadores y exportadores cuenten con mejor y mayor información, y se conviertan en usuarios más exigentes y sofisticados de los servicios aduaneros.

Lo antes expuesto, se soporta, también, en el diagnóstico realizado por el INCAE⁷⁶, en el cual se detallan las acciones pendientes de la reforma. En dicho trabajo, se presentan los grandes desafíos de la reforma para lograr su consolidación. En primer lugar, se destaca la importancia de hacer efectivos los alcances que la nueva legislación provee en materia de control y fiscalización, sin que ello signifique retroceder en la presentación física de documentos o en la revisión física de las mercancías, dado que existen los procedimientos para aplicar revisión selectiva, controles “a posteriori”, criterios internacionales de valoración de mercancías y normativa para la aplicación de sanciones. Para lograr este cometido, se señala la necesidad de continuar con los esfuerzos para la profesionalización del personal aduanero, los programas de capacitación tendentes a interiorizar la concepción y fundamentos de una aduana moderna y la necesidad de fortalecer y agilizar la labor del naciente Tribunal Aduanero⁷⁷.

Otro aspecto relevante que se menciona es el establecimiento de un mecanismo que le permita a la administración aduanera, la subcontratación de los servicios para el mantenimiento y desarrollo de las herramientas informáticas, auditorías externas de sistemas, y servicios en el área de fiscalización de auxiliares y usuarios, indispensables en el nuevo modelo de aduana, además de, constantes inversiones en equipo y “software” informático.

La participación de Costa Rica y el Resto de Centroamérica dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), implica la adopción del concepto de “Valor GATT”, por lo que es importante emprender acciones que aceleren la aprobación de la nueva Ley de Valor Centroamericana⁷⁸, que introduce el uso de este sistema en sustitución del de Bruselas, que es la base de la normativa regional vigente. En forma paralela, se debe analizar la experiencia del Órgano de Valor y tomar las medidas para fortalecer la capacidad de valoración de todo el servicio aduanero.

Finalmente, se enfatiza la relevancia de la difusión de información aduanera y la suficiente inversión en infraestructura que debe de acompañar el proceso de consolidación de la reforma, en un entorno, donde, la facilitación del comercio internacional es fundamental dentro del proceso de globalización de la economía costarricense y donde es necesario un continuo esfuerzo por hacer de Costa Rica un país cada vez más atractivo para invertir, producir y comerciar.

⁷⁶ Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, Proyecto de Aduanas, “Diagnóstico del Sistema Aduanero Costarricense”, documento en proceso, mayo 1998.

⁷⁷ Concebido como una instancia especializada para mejorar la capacidad de solución de conflictos entre La Aduana y sus administrados.

⁷⁸ Aprobada por los Directores de Aduana de Centroamérica y en espera de su aprobación por parte de los Ministros de Integración.

Personas consultadas

Alonso, Eduardo
Gerente General
Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER)

Avendaño, Alicia
Ex-Directora del Grupo FUCE, 1994
Especialista en auditoría y diseño de procedimientos

Bolaños, Gerardo
Director General de Aduanas, Ex Administrador de la Aduana Central

Carboni, Noel
Ex-Asesor legal
Dirección General de Hacienda

Castilla, Manuel
Experto en Aduanas
Banco Interamericano de Desarrollo

Garita, Rónald
Integrante del Grupo FUCE
Especialista en Comercio Internacional

Muñoz, Carlos
Ex-Ministro de Hacienda, Administración Calderón - Fournier

Murray, Betsy
Ex-Representante de USAID para el Programa de Reforma Aduanera

Piedra, Rónald
Integrante del Grupo FUCE
Especialista en informática

Ramos, Óscar
Ex -Presidente de la Asociación de Agentes Aduaneros

Rodríguez, Loretta
Ex-SubDirectora de Aduanas, actual Directora de Tributación Directa, Ministerio de Hacienda

Saborío, Ana
Ex-Directora del Grupo FUCE, 1992-93

Sáenz, Luis Fernando
Ex-Director
Dirección General de Aduanas

Ulloa, Rafael Enrique
Gerente General
Compañía Desalmacenadora Aduanera, S.A.

Vega, Gonzalo
Delegado Ejecutivo
Fundación de Cooperación Estatal (FUCE)

Referencias

Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo S.A. (CID/Gallup de Latinoamérica), *“Auditoría de Calidad de Servicio: Servicio Nacional de Aduanas”*. Resultados de la encuesta presentados Noviembre, 1995.

Garita, Rónald. *“El Proceso de Reforma Aduanera en Costa Rica: Resultados y Efectos”*, Ministerio de Planificación y Política Económica, Octubre, 1997.

Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE, en su Informe de Seguimiento a las Aduanas, Diciembre, 1997, documento en proceso.

Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, Proyecto de Aduanas, *“Diagnóstico del Sistema Aduanero Costarricense”*, documento en proceso, mayo 1998.

Ley General de Aduanas, No. 7557 de 20 de octubre de 1995 y su *Reglamento*, Decreto Ejecutivo No. 25270-H de 14 de junio de 1996

Ministerio de Hacienda. *“Antecedentes y propuesta para un plan de acción del Servicio Nacional de Aduanas”*, No. 129-86-DGA, Mayo, 1986

Ministerio de Hacienda. Programa de Modernización Aduanera, *“Propuesta de modelo para el desarrollo de un Programa de Reforma Aduanera”*, noviembre 1991.

Ministerio de Hacienda. *“Reforma del Sistema Aduanero”*, Enero, 1992.

Ministerio de Hacienda. *“Memoria Anual”*, varios años.

Ministerio de Hacienda. *“Programa de Modernización Aduanera”*, 1994.

Ministerio de Hacienda. Programa de Modernización Aduanera, *“Sinopsis de la Ley General de Aduanas”*, 1996.

Ministerio de Hacienda. *“Resumen de Resultados mayo 1994-julio 1997”*, 1997.

Murray, Betsy K., *“La Reforma Aduanera Costarricense: su importancia dentro de la Política Económica y los esfuerzos de modernización a través del tiempo (1960-1996)”*, trabajo de investigación para el curso de Economía Gerencia, Fundación de Estudios de Postgrado e Investigación en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, mayo, 1996 (sin publicar)

Artículos de periódico consultados

“Aduanas en Costa Rica: Modernizarse o Perecer”, Periódico La Prensa Libre, 2 de agosto, 1994.

“Abren información aduanera”. Declaración del Ministro de Hacienda, Francisco de Paula Gutiérrez, Periódico La Nación, 28 de noviembre, 1997.

“En tierra de nadie” Editorial, Periódico La Nación, 15 de mayo, 1991, pág. 14 A.

“Reforma Aduanera a paso lento”, Periódico La Nación, 1 de junio, 1992, pág. 5 A.

“Aduana será obstáculo para competir con México”, Periódico La República, 1 de agosto, 1994, pág. 12.