



PROCESOS

**Serie Cuadernos de Trabajo
No. 1998-01**

La transformación de las aduanas

Fernando Herrero

Julio, 1998



PROCESOS

PROCESOS es un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de los regímenes democráticos de Centroamérica y el Caribe.

Nuestro propósito es contribuir al fortalecimiento de la democracia en Centroamérica y el Caribe mediante acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y de generación de consensos.

Es una organización privada sin fines de lucro ni afiliación política partidaria, creada en 1996 con el apoyo de los Presidentes de los países centroamericanos.

PROCESOS ofrece servicios y actividades dirigidos a instituciones públicas, organizaciones sociales y políticas, y empresas privadas en los países de la región.

PROCESOS

Teléfonos (506) 231-1116, 231-1125 Fax (506) 220-1580

Correo electrónico: procesos@procesos.org

Página Web: <http://www.procesos.org>

Presentación

Este documento es el primero de la serie Cuadernos de Trabajo del año 1998, a través de la cual PROCESOS busca dar a conocer estudios y debates de importancia para el desarrollo democrático sostenible de nuestros países.

PROCESOS es un centro de investigación, promoción, capacitación y asesoría que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en Centroamérica y el Caribe. Busca llevar a cabo acciones que desarrollen y reproduzcan valores democráticos; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y generación de consensos.

El presente estudio es una descripción y reflexión crítica sobre el Programa de modernización aduanero de Costa Rica que se desarrolló en el período 1994-1996. El programa permitió colocar al sistema aduanero costarricense entre los más avanzados del Continente y constituye un ejemplo de lo que es posible hacer cuando existe decisión política y acuerdo entre los principales grupos interesados. El autor, quien dirigió el proceso, ha incluido en este documento resultados de reportes que no han sido publicados en otros medios y sus reflexiones personales sobre el futuro del sistema.

Florisabel Rodríguez
Directora General

Fernando Herrero

Economista, Ph. D. (cand), M. Phil., M.A., New York University. Licenciado en Economía y Sociología de la Universidad de Costa Rica. Investigador y consultor de PROCESOS y Profesor en el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica. Especialista en gestión y finanzas públicas y economía del desarrollo. Ha sido Ministro y Viceministro de Hacienda, Viceministro de Planificación y Política Económica y Embajador de Costa Rica ante la Organización de Estados Americanos. Posee amplia experiencia como consultor de gobiernos y organismos internacionales. Correo electrónico: fherrero@procesos.org

CONTENIDO

Introducción.....	1
A. INDICADORES DE RESULTADOS	2
1. <i>Mejor servicio al usuario</i>	2
2. <i>Mayor productividad del trabajo</i>	3
3. <i>Mayor eficiencia</i>	3
4. <i>Menor burocracia</i>	3
5. <i>Mayor profesionalización</i>	3
6. <i>Menor costo de operación</i>	3
B. ESTRATEGIA	4
1. <i>Contexto</i>	4
2. <i>Los ejes de la estrategia</i>	7
3. <i>Los componentes del programa de modernización</i>	13
4. <i>El combate a la corrupción y la modernización</i>	15
C. LA OPINIÓN DE LOS USUARIOS.....	16
1. <i>Un proceso de transformación en marcha</i>	17
2. <i>Satisfacción con el servicio</i>	19
3. <i>Los retos según los usuarios</i>	19
D. UNA MIRADA HACIA ADELANTE	20
1. <i>Concluir la tarea</i>	20
2. <i>Nuevos retos</i>	20
3. <i>La sostenibilidad de la reforma</i>	21
E. A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL TALÓN DE AQUILES DE LA REFORMA ADUANERA	23
ANEXO I. Auditoría de calidad de servicio: servicio nacional de aduanas. resumen general .	25
ANEXO II. Un programa de inspeccion preembarque para Costa Rica	28

Introducción

La reforma aduanera es un reto viejo. Durante muchos años, incluso décadas, diversos gobiernos promovieron estudios, debates y reformas parciales del Servicio Nacional de Aduanas¹. Hasta fecha reciente, sin embargo, pocos fueron los resultados obtenidos, debido a falta de estrategia, errores operativos, o ausencia de voluntad política.

Contar con aduanas modernas, eficientes y honestas es, sin embargo, un área de la más alta prioridad. Es un requisito de la competitividad económica, un componente crítico del equilibrio y la equidad fiscal (aún hoy, alrededor de un 50% de los ingresos fiscales se recauda en las aduanas), y un reto ineludible para quienes queremos contar con un gobierno honesto y transparente en su gestión.

Por estas razones, en el período 1994–1996, el gobierno impulsó una amplia transformación del sistema aduanero costarricense, que incluyó la reorganización institucional, la creación de nuevos métodos de fiscalización y control, la puesta en operación de un sistema informático moderno, y la adopción de nueva legislación. En el transcurso de los primeros dieciocho meses se observaron ya logros significativos: un servicio más rápido al usuario, aumentos en la productividad del trabajo, la eficiencia y la profesionalización del servicio aduanero, y disminuciones en los costos de operación y la burocracia. Una auditoría de servicio independiente, que incluyó una encuesta entre los usuarios del sistema, permitió corroborar el avance alcanzado. Posteriormente, la aprobación de la Ley General de Aduanas creó el espacio jurídico para ampliar y profundizar las reformas.

Ampliar y profundizar las reformas es un requisito para su sostenibilidad, que se ve amenazada no solo por nuevos retos sino también por fuerzas que (incluso envueltas en el ropaje de la modernidad) buscan regresar a los privilegios del pasado. Por ello es importante aprovechar el inicio de un nuevo gobierno y los llamados que se escuchan de tiempo en tiempo para retomar los esfuerzos y dar un nuevo impulso a la modernización.

Al enfrentar los nuevos retos, es importante tener presente que más allá de los indicadores cuantitativos, la transformación que se llevó a cabo en las aduanas

¹En particular cabe mencionar la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del gobierno de los Estados Unidos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Fiduciaria de Inversiones Transitorias (FINTRA) y la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE).

representó un cambio paradigmático en el servicio aduanero: un cambio en el concepto de las aduanas y en la forma de hacer las cosas en ellas. Las tareas que hoy es necesario impulsar son importantes, complejas y difíciles; pero son tareas que se ejecutarán al interior del nuevo paradigma.

En ese contexto, el objetivo de este ensayo es proporcionar una visión de conjunto del proceso de transformación del Servicio Nacional de Aduanas que tuvo lugar a partir de 1994, y plantear algunos de los retos y dilemas que habrá que resolver en el futuro.

En la primera parte se sintetizan los principales indicadores del avance alcanzado en la fase inicial de la reforma en la administración Figueres, donde llama la atención el gran progreso que señalan los indicadores. La segunda parte se dedica a una discusión de la estrategia que se siguió en el proceso de transformación, y algunos de los problemas y debates más importantes que fue necesario resolver. En la discusión de la estrategia se busca aclarar en qué consiste el cambio en el concepto y la forma de operar del servicio aduanero. En la tercera parte se discuten los resultados de una Auditoría de Calidad de Servicio que fue contratada a una empresa independiente, y que tiende a ratificar los resultados analizados. Finalmente, en la cuarta parte, y a modo de conclusión, se discuten las perspectivas del sistema y las condiciones necesarias para su transformación continua. Se han incluido dos anexos. El Anexo 1 es el Resumen Ejecutivo de la Auditoría de Calidad de Servicio. El Anexo 2 contiene un informe elaborado por un especialista internacional sobre las empresas de inspección previa al embarque y las condiciones necesarias para utilizarlas en Costa Rica.

A. INDICADORES DE RESULTADOS

A finales de 1995, el Programa de Modernización Aduanera (PMA) recopiló un conjunto de indicadores de naturaleza cuantitativa, con el propósito de evaluar los resultados obtenidos hasta ese momento. Estos indicadores permiten una primera aproximación a las características de la transformación²:

1. Mejor servicio al usuario

²La información fue preparada por Alicia Avendaño, Directora del Programa de Modernización. Los datos se refieren al período 1993 – 1995. Un análisis más profundo del tema requerirá depurar y ampliar los datos.

El primero y más importante de los resultados obtenidos era un mejor servicio al usuario. Este resultado era evidente en la reducción del tiempo de desalmacenaje, de un promedio de 6 días en 1994, a 4 horas a finales de 1995. El tiempo de recepción de mercancías también se había reducido, de un día y medio a dos horas y media.

2. Mayor productividad del trabajo

La productividad del trabajo, medida como el número de operaciones ejecutadas por funcionario en el año, aumentó en un 75%, al pasar el número de operaciones promedio de 322 a 559.

3. Mayor eficiencia

El costo salarial por operación se redujo a menos de la mitad, al pasar, en colones corrientes, de 2.246 a 1.073. En términos reales la reducción fue de aproximadamente un 75%. Esta reducción fue acompañada de un aumento en las remuneraciones de los funcionarios que se puso en vigencia junto a la reestructuración.

4. Menor burocracia

El personal se redujo de 1268 a 736 funcionarios, es decir, en un 42%. La reducción del personal se fundamentó en el artículo 47 del Estatuto del Servicio Civil, que permite el despido de funcionarios en casos de reestructuración institucional. Como se explicará posteriormente, esta reducción demostró la posibilidad de reformar las instituciones utilizando el marco institucional vigente, y sirvió de base a las reformas que se llevaron a cabo en otras partes del sector público.

5. Mayor profesionalización

Uno de los problemas más importantes que aquejaban el servicio aduanero costarricense era la falta de personal profesional, con formación para utilizar tecnología y laborar en una organización moderna, que pudiesen aprovechar programas de capacitación y especialización acelerados en el campo aduanero y en la reforma del sistema. El proceso de modernización permitió aumentar la proporción de personal profesional, al pasar de 5% a 22% del total de funcionarios en el transcurso del período considerado, y prácticamente todos los funcionarios participaron en cursos de capacitación y especialización.

6. Menor costo de operación

El costo de operación disminuyó 75% en términos reales, si lo medimos tomando en cuenta solamente el pago de la planilla, que es la información que estaba disponible a la fecha. La reducción del costo total de operación es probablemente menor, porque la disminución de la planilla permitió aumentar en cierta medida los bienes y servicios complementarios necesarios para el desarrollo de las funciones. El Cuadro 1 presenta en forma resumida los indicadores mencionados.

CUADRO 1. INDICADORES CUANTITATIVOS DE LA TRANSFORMACION ADUANERA, 1993 y 1995

INDICADOR	1994	1995
Tiempo de desalmacenaje	6 días	4 horas
Tiempo de recepción de mercancías	1 ½ días	2 ½ horas
Operaciones aduaneras por funcionario por año	322	559
Costo salarial por operación (colones corrientes)	2246	1073
Número de funcionarios	1268	736
Personal con calificaciones profesionales	5%	22%

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Programa de Modernización Aduanera.

B. ESTRATEGIA

En esta sección se describirá la estrategia que se siguió para llevar a cabo la reforma: luego de una descripción de elementos clave del contexto, se presenta la estrategia a través de la discusión de sus principales ejes y componentes, para concluir con la relación entre el proceso de modernización y la lucha contra la corrupción.

1. Contexto

Varios elementos coincidieron para crear un contexto favorable para la reforma aduanera: la primera fase, de estudios, planeamiento y diseño de sistemas informáticos, desarrollada entre 1991 y 1994; la experiencia acumulada en la década de los ochenta en el resto del mundo; una opinión pública nacional favorable a la transformación; la existencia de equipos técnicos dispuestos a llevar a cabo las tareas necesarias; y la decisión del gobierno de avanzar en este terreno.

a) La primera fase del programa de modernización

El Programa de Modernización Aduanera se inició a finales de 1991, con el ambicioso propósito de “transformar el Servicio Nacional de Aduanas en un ente activo y dinámico, que concilie con los procedimientos de entrada y salida de mercancías las demandas del comercio exterior, garantizando la agilidad y flexibilidad en el flujo de mercancías sin demérito del control que debe mantener el Estado” (FUCE, 1993). El programa incluía cinco componentes principales: desarrollo de sistemas de informática, compra de equipo, reforma legal, reestructuración organizativa, reforma de procedimientos, y capacitación técnica. Al concluir la administración Calderón³, había avances importantes en varias áreas: en el planeamiento estratégico del Programa, en el desarrollo de programas de cómputo y en el inicio del proceso de informatización, en la compra de equipo, en el planteamiento de la reforma de la organización, y en la elaboración de un primer proyecto de ley aduanera nacional, que complementara el nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II), cuya negociación concluyó en 1993. También se contrató el equipo de consultores – en FUCE - que laboró en forma paralela a la Dirección General de Aduanas, para promover el cambio institucional y desarrollar los sistemas informáticos.

b) La experiencia internacional

El programa se benefició de un conjunto de experiencias que se llevaron a cabo con éxito en la década de los ochenta en América Latina y en otros países: México, Perú, Chile, Indonesia, España, son algunos de ellos. El apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y la Organización de los Estados Americanos y de los gobiernos de los países mencionados fue muy importante para formular y evaluar las estrategias a seguir en Costa Rica, y para contar con mecanismos ágiles de ejecución del proyecto. Se contó además con los servicios de consultoría del Harvard Institute for International Development.

c) La opinión pública nacional

Los medios de comunicación, las cámaras empresariales, las organizaciones sindicales y la iglesia católica fueron muy importantes para que el programa pudiera llevarse a cabo. Los medios mantuvieron todo el tiempo una actitud

³El Ministro de Hacienda de ese entonces, Carlos Muñoz, jugó un destacado papel en el desarrollo del programa de modernización desde su inicio, y contribuyó de manera decisiva en el período de transición para hacer posible la continuidad del programa.

positiva ante las transformaciones, en especial destacando los esfuerzos de modernización y lucha contra la corrupción. Las cámaras empresariales hicieron múltiples sugerencias para lograr un programa más efectivo. Las organizaciones sindicales también expresaron su apoyo a la modernización y la lucha contra la corrupción, a la vez que supervisaron los procesos de reestructuración para proteger los derechos de los trabajadores. La iglesia católica dio también un impulso al programa, a través de consejos directos y de comunicaciones públicas.

d) El equipo de trabajo

Es difícil exagerar la importancia del equipo de trabajo para el éxito de un proceso de transformación. Tres grupos de personas que jugaron un papel crítico para llevar a cabo la transformación. Primero, el equipo de dirección del Servicio Nacional de Aduanas, que a la vez que conducía las labores normales de la institución, promovía y ejecutaba muchas de las acciones necesarias para la reforma. Este grupo fue seleccionado teniendo en cuenta su compromiso previo con el proceso, e incluyó a autoridades superiores del Ministerio y la Dirección General, y a funcionarios nuevos (como los gerentes de las aduanas), que fueron nombrados con el propósito previamente definido de transformar la institución. El segundo grupo de importancia crítica fue un equipo de consultores contratado a través de la Fundación de Cooperación Estatal para apoyar el proceso de cambio, que trabajó desde afuera de la organización, promoviendo la transformación en los frentes críticos y asesorando al resto de los participantes en el proceso. Este grupo no tenía responsabilidades operativas, y se concentró en apoyar y estimular el proceso de cambio. Finalmente, el tercer grupo lo constituyen los funcionarios del servicio aduanero que al conocer el programa y su gran envergadura se identificaron con este, y le dieron el apoyo de base indispensable para su ejecución.

e) Una decisión política fundamental

La primera tarea que la administración Figueres emprendió en este campo fue evaluar los alcances de la reforma en marcha, con el propósito de tomar las medidas que fuesen necesarias sin generar atrasos innecesarios. La complejidad de la transformación requirió la contratación de diversos especialistas nacionales e internacionales. El proceso de revisión generó además un amplio diálogo con funcionarios, consultores y personas y organizaciones del sector privado.

El trabajo realizado por los equipos del gobierno anterior era de muy buena calidad, en la opinión de la mayoría de los expertos consultados, y se decidió por lo tanto seguir adelante con el proyecto. Esta fue una decisión de gran importancia, pues las reformas institucionales requieren mucho tiempo y esfuerzo continuo, y demandan por lo tanto más de un período de gobierno. Fue además una decisión del más alto nivel político, lo que fue fundamental para que el proyecto se llevara a la práctica.

El análisis del proyecto que estaba en marcha llevó a identificar tres áreas donde se consideró necesario introducir modificaciones estratégicas: el papel fiscal de la aduana, que hasta el momento consideramos estaba subordinado al interés de facilitar el comercio exterior; el desarrollo de los sistemas de control, que se consideró insuficiente en la versión original; y el papel del sector privado en la gestión de los servicios aduaneros, donde el gobierno se propuso abrir mayor espacio a la competencia. Estos puntos serán analizados con mayor detalle en la próxima sección.

2. Los ejes de la estrategia

Los elementos centrales de la estrategia que se puso en marcha son los siguientes:

a) La aduana como institución fiscal

Las aduanas pueden cumplir diversas funciones. Pueden ser, como son en general, centros de recaudación de impuestos al comercio exterior. También pueden cumplir funciones de control sanitario. O pueden ser instrumentos de protección a la producción local, si se utilizan (normalmente de manera oculta) para obstaculizar o discriminar el ingreso de mercancías. Las aduanas costarricenses han cumplido las tres funciones en el pasado.

El Programa de Modernización Aduanera, en su versión original, no prestaba suficiente atención al papel de las aduanas como entidades responsables de la recaudación de impuestos. Algunos de los funcionarios mostraban entonces - e incluso hoy - un cierto desprecio hacia lo que llamaban la “aduanera fiscalista”. Había énfasis en la modernización, en la reducción de costos a importadores y exportadores, en impedir que la aduana sirviera como medio de protección a la producción doméstica.

El desarrollo de una aduana moderna capaz de recaudar eficientemente los impuestos fue la principal razón por la cual se desarrolló el Programa de Modernización Aduanera en la administración Figueres. Esta fue una condición **sine qua non** para que el gobierno decidiera poner en marcha el programa, a pesar de los altos costos políticos y personales que significó.

La misión del servicio aduanero es recaudar impuestos al menor costo posible para la sociedad: esa es su razón de ser⁴. La simplificación de trámites, la reducción de tiempos de espera, la disminución de costos directos a importadores y exportadores, son responsabilidades de gran importancia y son parte del esfuerzo por cumplir las tareas al menor costo social posible, pero no deben confundirse con el objetivo del servicio de aduanas.

Muchos problemas que no se han enfrentado en las etapas posteriores, como el desarrollo de buenos sistemas de fiscalización, valoración y clasificación, pueden en parte trazarse a que muchos grupos descuidan la función central de la aduana, por razones diversas.

b) La renovación de los mecanismos de control

La antigua legislación aduanera costarricense exigía la inspección física de las mercancías importadas, por parte de las autoridades aduaneras. Estas debían verificar la calidad y precio de los bienes antes de permitir el pago de impuestos y el ingreso al país de los mismos. Ese sistema tenía como uno de sus resultados el fomento de la ineficiencia y la corrupción. El volumen del comercio era tan grande para la capacidad de las aduanas para inspeccionar todos los artículos, que se generaban largas colas. Había un largo tiempo de espera para tramitar el ingreso de las mercancías. Como era de esperarse, aquellos importadores para quienes era más urgente contar con los bienes recurrían a las “chizas” o propinas para acelerar los trámites. Una vez que las chizas se institucionalizan, cada vez es más difícil que los artículos salgan de las aduanas sin pagar a los funcionarios. Y el paso hacia formas más complejas de corrupción y soborno, como la alteración de cantidades y precios, es simple (especialmente si los aranceles son elevados y hay una gran diversidad de tasas para bienes semejantes, como era el caso).

Los nuevos sistemas constituyen un avance fundamental con relación a la aduana tradicional:

Primero, se elimina el requisito de que todos los artículos tienen que ser inspeccionados. El uso de técnicas estadísticas, como las que se utilizan en los

⁴Por supuesto son de gran relevancia las funciones de facilitación de comercio exterior, generador de información y controlador del tráfico internacional de mercancías. Al plantear que la razón de ser de las aduanas es recaudar impuestos, quiero decir que los elementos centrales de la organización y de la legislación deben ir dirigidos a esa función. Plantear, por ejemplo, que el objetivo principal es facilitar el comercio llevaría en sentido estricto a la eliminación de la aduana; ese no es por lo tanto el objetivo. Y sin el objetivo de generar ingresos al gobierno, habría formas más sencillas que una aduana para generar información estadística y o para controlar el flujo de mercancías (cuando esto se considere necesario).

sistemas de control de calidad en la industria moderna, permite tener un control tan estricto como las autoridades deseen, sin necesidad de “censar” las importaciones. Esta innovación permite un ingreso muy rápido para la mayoría de las mercancías, en especial si se cuenta con registros detallados sobre las características de los bienes, los importadores, los agentes, los transportistas, los funcionarios. Esto último es posible hoy gracias al desarrollo de la informática.

Segundo, se crearon tres instancias de control aduanero: control inmediato, control a posteriori, y control permanente. De esta forma, las autoridades aduaneras tienen facultades para llevar a cabo actividades de control no solo al ingresar las mercancías, sino también con posterioridad.

Tercero, se creó un marco legal que permite sancionar desde infracciones menores hasta delitos de carácter aduanero y tributario, que se castigan con la cárcel. En la elaboración de la ley se trató de balancear la necesidad de contar con sanciones fuertes, frente a la importancia de que las autoridades judiciales realmente las apliquen; esto llevó a que las normas en algunos casos fueran relativamente débiles desde el punto de vista de la práctica internacional.

Cuarto, se creó el Órgano Nacional de Valoración, cuyo desarrollo aún está en marcha. Este es uno de los temas más polémicos de la nueva legislación, y el Talón de Aquiles de la reforma aduanera. El punto crítico es que sin un buen sistema de valoración las aduanas no son capaces de exigir el pago de tributos como corresponde. Para desarrollar ese sistema se requiere contar con grandes bases de datos con información sobre las calidades y precios de las mercancías en sus diversos orígenes; estas bases tienen que actualizarse constantemente y ser objeto de análisis estadísticos por parte de las autoridades aduaneras, para identificar los casos que requieren investigación individual. En países con grandes volúmenes comerciales es factible contar con estas bases a un costo razonable. En países pequeños como Costa Rica, el costo es muy elevado, e incluso es posible que se tengan muy pocas observaciones para poder hacer análisis estadísticos sobre algunas mercancías. A esto debe agregarse la necesidad de contar con personal calificado, no solo para alimentar las bases, sino también para analizarlas y orientar las auditorías e investigaciones que se requieran en los casos particulares. Para enfrentar este problema, el gobierno propuso la contratación de empresas internacionales especializadas en la inspección de mercancías antes de su embarque en el país de origen (verificadoras). Estas empresas operan de la siguiente forma: luego de una inspección ocular en el puerto de origen, los importadores obtienen un certificado en el que se hacen constar el valor y la cantidad de las mercancías; la información se envía por medios electrónicos a las aduanas y normalmente, al llegar las mercancías a su destino, ya se han completado los trámites y se puede desalmacenar.

La experiencia internacional con este tipo de empresas era diversa. Se observaban éxitos importantes en el aumento de la recaudación, en especial en los primeros años. Pero también existían casos de corrupción, de falta de control por parte de los países, y de negativas por parte de las empresas de transferir los conocimientos y las bases de datos. En algunos casos el tiempo necesario para la verificación previa al embarque era demasiado largo.

Dada la complejidad del tema, se contrataron los servicios del Harvard Institute for International Development (HIID), que contaba con especialistas reconocidos en el campo. La conclusión fue que el elemento clave era el diseño del contrato y de las normas y procedimientos de contratación, y el HIID fue bastante específico en sus recomendaciones en este campo. La idea era que se contratara una de estas empresas, a través de una licitación internacional con reglas y sanciones muy bien definidas, por un período de tiempo limitado (al menos en una primera etapa), y que las empresas instalaran las bases de datos en Costa Rica y capacitaran a personal local⁵.

En la Asamblea Legislativa, sin embargo, esta propuesta no fue aceptada. Se optó por la creación del Órgano Nacional de Valoración, en parte por temor a mayor corrupción (no solo durante la gestión de las empresas verificadoras, sino también en su contratación), en parte por una especie de nacionalismo (que no quería ver que empresas multinacionales interviniesen esta área), y en parte por el temor de los agentes de aduanas y otros grupos vinculados que consideraban que este podría haber sido un primer paso para su eliminación.

Aún es temprano para evaluar los resultados obtenidos en el proceso de creación del Órgano. Ojala que no sea correcta la hipótesis del Dr. Castonguay (1994:1): “Tomará años crear un sistema efectivo y la capacidad de las aduanas para administrarlo. El éxito puede ser elusivo, aún si se cuenta con los recursos necesarios para hacerlo. Mientras tanto, el fraude continuará invencible”.

c) El papel del sector privado y la competencia

Antes de la reforma, importantes procesos aduaneros estaban en manos de sectores oligopólicos que existían gracias a disposiciones estatales que les conferían privilegios especiales. Un notable ejemplo de esto era el reglamento que establecía que para ser agente aduanero era necesario aprobar un examen que sería administrado por el gobierno. Pero este examen no se hizo por muchos

⁵En el Anexo 2 se incluyen el Resumen Ejecutivo del informe presentado por Castonguay (1994) del HIID.

años, garantizando así una renta extraordinaria a quienes poseían el privilegio. En algunos casos los agentes se limitaban a cobrar por firmar los documentos, sin llevar a cabo ninguna tarea adicional. Y algunas empresas (importadoras y aduaneras) que en otras condiciones habrían podido contratar agentes para que trabajaran con ellos, se vieron limitadas en sus posibilidades y obligadas a pagar sumas exageradas por las firmas. En este contexto, algunos de los observadores externos indicaron que los costos de los trámites aduaneros en Costa Rica eran muy elevados en comparación con otros países.

La acción del gobierno se dirigió a tratar de abrir los mercados en los que operan los auxiliares del servicio aduanero y de fomentar la competencia, a la vez que se establecían requisitos y garantías para proteger los intereses públicos y privados. En el caso de las personas que actúan como agentes de aduanas, por ejemplo, antes de emitir la nueva ley se hicieron exámenes para tratar de abrir el mercado, y luego se establecieron requisitos que buscan asegurar la calidad del servicio (incluso hay algunos requisitos académicos, que es posible aún modificar para abrir más este mercado).

d) La facilitación del comercio exterior

La integración a la economía mundial exige aduanas muy eficientes, para no afectar negativamente la competitividad nacional. Más aún, la multiplicidad de tratados y acuerdos comerciales que caracteriza nuestras relaciones económicas internacionales en la época actual, exige también aduanas modernas y altamente profesionales. La introducción de la informática y la telemática, la reingeniería de procesos y la reorganización institucional tenían como uno de sus propósitos centrales facilitar el comercio. Incluso el financiamiento de la ventanilla única de importaciones, un proyecto que comenzó en el marco de este programa, se estableció a través del uso de los formularios aduaneros. La facilitación del comercio exterior va más allá de los cambios tecnológicos o de procedimiento, pues se trata de un cambio cultural al interior del servicio de aduanas, por medio del cual la institución y sus funcionarios redefinen la relación con los usuarios finales de sus servicios. El funcionario aduanero tiene que hacer suya la responsabilidad de no ser un obstáculo innecesario al comercio a la vez que recauda impuestos.

Un elemento importante para facilitar el comercio exterior es la regulación de los regímenes aduaneros que se hizo en la Ley General de Aduanas, y que establece una amplia gama de posibilidades para el tratamiento de las mercancías, según sus fines sean económicos, sociales o fiscales. Se crea una clasificación de los regímenes (definitivos, temporales, liberatorios del pago de tributos, de perfeccionamiento) y se estableció la posibilidad de crear nuevos regímenes o modalidades a través de reglamentos a la Ley. De particular interés son la creación de regímenes como el de despacho en fábrica (que permite la llegada de

las mercancías hasta la empresa importadora, sin necesidad de utilizar las instalaciones de la aduana o el depósito fiscal), y el devolutivo de derechos (que permite el reembolso de los tributos pagados sobre insumos si estos han sido incorporados a un bien exportado, un régimen indispensable para la sustitución de los arcaicos mecanismos de exoneración previa).

En el campo de la facilitación del comercio exterior, los resultados obtenidos son bastante satisfactorios. Así lo han indicado varias de las empresas de alta tecnología que se establecieron en el país en años recientes, y que antes de tomar la decisión de inversión evaluaron el funcionamiento del servicio aduanero. En el mismo sentido, la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) otorgó reconocimientos especiales a algunos de los funcionarios responsables de la reforma.

e) Una organización moderna

Una línea estratégica central fue la modernización. Esta transformación es muy importante porque las aduanas son uno de los puntos de contacto del gobierno con lo más avanzado del mundo empresarial moderno (el comercio internacional, los sistemas de transporte, comunicaciones y finanzas), y una participación efectiva en ese contexto demanda una institución moderna en todo sentido. Este es por supuesto más que un cambio tecnológico u organizativo: es un cambio cultural global, que incluye desde la tecnología y la organización hasta la renovación del espacio físico.

3. Los componentes del programa de modernización

En términos operativos, el programa de modernización constó de cuatro componentes: el sistema de información aduanero, los nuevos sistemas de control, la reorganización y la reingeniería de procesos, y la nueva legislación.

a) Sistema de Información Aduanero

El Sistema de Información Aduanero (SIA) es un instrumento fundamental del proceso de modernización. La introducción de la informática es un medio para promover la modernización institucional. No se trata simplemente de darle máquinas a los funcionarios para que hagan más rápida o más cómodamente lo que hacían antes. Se trata de transformar la organización del proceso de trabajo, utilizando la introducción de un nuevo sistema de cómputo como un medio para estimular la adopción de nuevos métodos de trabajo.

Las evaluaciones del sistema de información realizadas por diversos expertos internacionales señalan que el trabajo realizado es de muy alta calidad, y la cobertura del sistema es también muy amplia. El SIA cuenta con más de 250 computadoras, 9 aduanas informatizadas, más de 200 usuarios internos, más de 10 redes, más de 7000 MB de bases de datos, y más de 2000 programas en uso. Los principales auxiliares del servicio aduanero - los intermediarios privados- se comunican directamente con los sistemas de cómputo; más de 22 bancos, 45 almacenes fiscales, 23 navieras, y el 40% de las agencias de aduanas, utilizan estos sistemas.

b) Nuevos sistemas de control y fiscalización

Los antiguos sistemas de control requerían la revisión detallada de todas las mercancías. Esto, en la práctica, creaba el marco ideal para la corrupción: al pretender revisiones exhaustivas - y al no contar con los recursos necesarios- se crearon largas colas, que exigían el contacto permanente entre los usuarios privados y los funcionarios públicos. La necesidad de acelerar las colas hizo

aparecer las “chizas” o propinas, y creó el espacio para formas más avanzadas de corrupción.

Los nuevos sistemas de control se basan en técnicas modernas de control de calidad, en el uso de la estadística, y en estrategias que combinan el control previo con el establecimiento de sistemas permanentes y a posteriori de control sobre los participantes en los procesos aduaneros.

c) Reorganización y reingeniería

El programa incluyó una reorganización de la institución, en la que se buscó crear una organización flexible, con pocos niveles jerárquicos, donde la autoridad central se especializa en las tareas de formulación de políticas y en el control, y la gestión de las aduanas se descentraliza.

Como parte de este proceso de reestructuración fue necesario prescindir de los servicios de una tercera parte de los funcionarios del sistema. Esta experiencia fue de la mayor importancia, no solo para lograr contar con personal con el perfil adecuado a la nueva organización, sino porque demostró que Costa Rica contaba con el marco legal necesario para transformar sus instituciones públicas, incluso recurriendo al despido de personal cuando esto es necesario.

La reorganización recorrió varias etapas. Se inició con los estudios técnicos que se llevaron a cabo en el período 1991 – 1993. Estos estudios técnicos llevaron posteriormente a la definición de la nueva organización, que fue aprobada por el Ministerio de Planificación. La definición de las características del personal necesario para poner en marcha la nueva organización fue aprobada luego por el Servicio Civil. Posteriormente se obtuvo la autorización del Tribunal del Servicio Civil para despedir y reubicar el personal. Se procedió entonces al despido del personal, tratando de utilizar criterios uniformes, que impidieran discriminaciones odiosas. Y en una segunda fase, se contrató algún personal adicional para llenar nuevos puestos de importancia estratégica, como varias de las nuevas gerencias de las aduanas.

Este complejo proceso fue de gran importancia para los programas de reforma del sector público, pues fue la primera oportunidad en que se logró utilizar el marco

legal vigente para prescindir de los servicios de funcionarios públicos por motivos de reestructuración institucional⁶.

Se buscó llevar a cabo esta experiencia con gran respeto a los derechos de los trabajadores. Las organizaciones sindicales supervisaron el proceso, y ayudaron a evitar injusticias. Se contrataron expertos en derecho laboral para verificar la legalidad de las acciones. Lo actuado fue ratificado incluso por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que rechazó alrededor de ochocientos recursos de amparo que se le presentaron en su oportunidad.

Junto a la reestructuración, debe destacarse la reingeniería de procesos, que incluye entre otros la simplificación de procedimientos y formularios, el establecimiento de la Ventanilla Única de desalmacenaje en las aduanas Central, Multimodal y Limón (donde un solo funcionario es responsable de atender al usuario en todas las etapas del proceso de desalmacenaje), la creación de la ventanilla de información en la aduana Multimodal, que permite al usuario revisar su documentación y controlar su procesamiento, la creación del procedimiento de selección aleatoria , etc.

d) Nuevo marco legal

Las reformas descritas han sido acompañadas de la creación de un nuevo marco jurídico. El nuevo marco jurídico incluye el nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II) y la Ley General de Aduanas, que empezaron a regir en julio de 1996. Con estas normas, Costa Rica cuenta con una legislación moderna, que permitirá consolidar los avances logrados hasta hoy, y permitirá dar los pasos que siguen. La ley establece un marco de sanciones para el contrabando, la defraudación y el delito informático, regula la introducción de la informática y la telemática en el sistema aduanero (regula, por ejemplo, el documento electrónico, que permitirá eliminar el uso del papel en los procesos aduaneros), establece métodos modernos de control, basados en programas integrales y métodos estadísticos, crea un conjunto de regímenes aduaneros modernos y establece un marco de cogestión del servicio aduanero con el sector privado.

4. El combate a la corrupción y la modernización

⁶Hubo una experiencia previa en el Ministerio de Planificación, en la que los funcionarios fueron trasladados a otras dependencias.

La lucha contra la corrupción, en primer lugar, se planteó desde una perspectiva institucional. La idea es desarrollar un servicio aduanero donde el marco institucional sea menos propicio a la corrupción. No se trata por lo tanto de una tarea de carácter represivo (aunque este es también un elemento importante), sino una tarea de orden constructivo y preventivo.

Hay diversos elementos que contribuyen a disminuir la corrupción: las nuevas reglas de selección aleatoria de los casos sujetos a inspección, la introducción de la informática, la simplificación de los procedimientos, la posibilidad que tienen los participantes en el proceso de dar seguimiento a los trámites en los sistemas de cómputo, la rotación de los funcionarios, el establecimiento de un régimen sancionatorio para los funcionarios, y la transparencia de las operaciones, cuyo conocimiento está al alcance de todos los interesados.

El sistema de sanciones también es importante, en especial si se logra que los tribunales lo apliquen y que lo hagan rápidamente, sin largos tiempos de espera. Por supuesto la corrupción no se genera solamente del lado del sector público. El sector privado tiene también una responsabilidad importante. La transparencia de las operaciones, es decir, que cualquier persona pueda ver y analizar las transacciones aduanera, es un elemento muy importante para que la misma competencia entre el sector privado sirva de instrumento para controlar la corrupción. Por ejemplo, existían muchas quejas de parte de empresarios dedicados a la producción de ropa para el mercado interno, que se quejaban de que era imposible para ellos competir contra las importaciones fraudulentas de ropa que parecía ser usada y no lo era. En la medida que los empresarios tengan acceso a la información, y las autoridades de control aduanero puedan dar seguimiento a las denuncias que se presenten, el mismo sector privado estará actuando como instrumento para controlar la corrupción. Hay muchos casos semejantes: la importación de vehículos, de ropa deportiva, etc.

Finalmente, es importante que los usuarios finales estén informados de la reforma, de sus resultados y de las reglas que operan, con el propósito de que impidan que los intermediarios les hagan cobros indebidos. Es posible, de lo contrario, que los beneficios de la reforma se queden en los intermediarios y no lleguen a los usuarios finales. Este problema se resuelve en parte por la posibilidad que ahora tienen los grandes importadores de tener sus propios agentes.

C. LA OPINIÓN DE LOS USUARIOS

En la sección anterior describí el proceso de modernización del sistema aduanero, desde el punto de vista de quienes teníamos a nuestro cargo el proceso. Los resultados son alentadores: mejor servicio al usuario, mayor productividad del trabajo, mayor eficiencia, menor costo de operación, menor burocracia, mayor profesionalización. Hay en marcha un gran proceso de cambio, caracterizado por

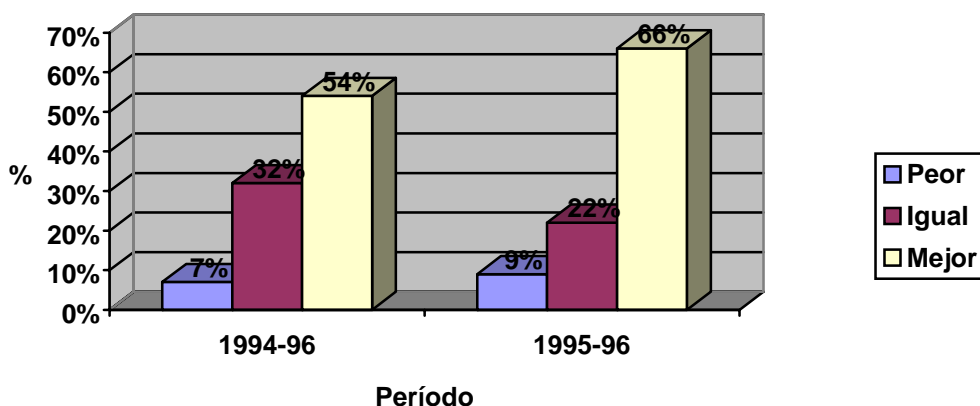
una organización en transformación, el desarrollo del Sistema de Información Aduanero, nuevos sistemas de control y fiscalización, reingeniería de procesos, y la puesta en vigencia de un nuevo marco legal.

Estas conclusiones deben ser analizadas con cuidado, para cerciorarnos de su validez, y para identificar áreas críticas en las que debemos avanzar. Con este propósito el Ministerio de Hacienda contrató los servicios de CID-Gallup, para que en forma independiente llevara a cabo una “Auditoría de Calidad de Servicio” de las aduanas, en el mes de noviembre de 1995. El estudio incluyó una encuesta entre los usuarios (agentes, importadores, exportadores, transportistas, banqueros, etc.), e incluyó entrevistas a funcionarios de todos los niveles (gerentes y mensajeros, por ejemplo). Luego, con una metodología especializada que posee esa empresa, esta analizó los datos e hizo un esfuerzo especial para identificar las áreas críticas de acción. En el Anexo II se incluye el Resumen Ejecutivo del informe de la Auditoría. Hay varios elementos de ese informe que deben destacarse:

1. Un proceso de transformación en marcha

El público especializado reconoció la existencia de un proceso de transformación en marcha. Varias preguntas iban enfocadas en esta dirección. El Gráfico 2 presenta los resultados de dos de ellas, que buscan identificar la tendencia de la calidad de servicio desde el punto de vista de los usuarios. La primera es una comparación entre la calidad de los servicios de aduanas en la Administración Calderón y la Administración Figueres. Esto se representó en el gráfico como el período 1994-1996, pues el objetivo de la pregunta era que el entrevistado adoptara una perspectiva de más largo plazo (y no que se refiriera negativamente a la Administración Calderón, que como ya reconocimos hizo un gran aporte al proceso de transformación). Se observa que una significativa mayoría (54%) de los entrevistados considera que el servicio mejoró, y solo un 7% considera que empeoró.

GRAFICO 2. TENDENCIA DE LA CALIDAD DE SERVICIO



FUENTE: CID-Gallup, 1995.

La segunda pregunta es semejante pero con relación al año anterior, y se reporta en el gráfico como el período 1995-1996. En este caso es mucho más marcada la tendencia a señalar que el servicio es mejor, con un 66% de los entrevistados. Debe indicarse que las respuestas a estas preguntas muestran tendencias más marcadas en grupos como los agentes de aduanas y los almacenes fiscales, donde la reforma a esas alturas tenía mayor impacto.

CUADRO 2. PRINCIPALES DIFERENCIAS EN EL SERVICIO ADUANERO ENTRE 1993 y 1995 (VARIAS MENCIONES)

POSITIVAS	%	NEGATIVAS	%
Más ágil, eficiente, rápido	43	Más corrupción y "chorizo"	8
Sistema de cómputo, moderno	20	Administración deficiente	4
En general servicio es mejor	13	Faltan ventanillas	1
Mayor capacitación personal	10	Faltan escritorios y espacio	1
Atención personal, amables	10	Horarios de trabajo	1
Menos corrupción y "chorizo"	5		

FUENTE: CID Gallup (1995).

En el Cuadro 2 se presenta una síntesis de las principales diferencias en el servicio entre los dos períodos de gobierno. Las respuestas sugieren que el público apreciaba claramente los logros alcanzados.

El 89% de los entrevistados reconoció además que el gobierno estaba tomando medidas para mejorar el Servicio Nacional de Aduanas. Este porcentaje, en una

encuesta de opinión, refleja prácticamente unanimidad de criterio entre los entrevistados. Y de estos, solamente un 10% consideraba que las medidas eran poco o nada efectivas.

2. Satisfacción con el servicio

Para evaluar la evaluación de la calidad del servicio prestado por las aduanas, se hicieron varias preguntas a los usuarios. En la evaluación general se preguntó: “En términos generales, qué tan satisfecho se encuentra Ud. Con la calidad de servicio que le proporciona el Servicio Nacional de Aduanas, diría Ud. Que está muy satisfecho, algo satisfecho, regularmente satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho? Ante esta pregunta, un 51 % se expresó estar algo o muy satisfecho, y los que dicen estas poco o nada satisfechos eran el 17%.

Aunque en una primera aproximación estos datos podrían considerarse satisfactorios, la Auditoría de Calidad de Servicio incluyó una valoración comparativa con índices internacionales de satisfacción con la calidad del servicio, elaborados por la empresa internacional Gallup. Para este fin calculan el índice Q.S.A.: “Las empresas que prestan un excelente servicio obtienen resultados Q.S.A. superiores a 4.75/5.00. Ellas mantienen muy satisfechos a sus clientes, quienes se mantienen leales y recomiendan en todo momento utilizar la empresa. Les siguen las compañías que obtienen resultados entre 4.50/5.00 y 4.75/5.00, consideradas buenas internacionalmente. Una evaluación inferior a 3.75/5.00 nos indica que se trata de una empresa en niveles malos...” (CID-Gallup, 1996: 8). El puntaje obtenido por el servicio aduanero fue 3.75, lo que hizo claro que a pesar de los avances logrados todavía quedaba mucho camino por recorrer para alcanzar niveles internacionales⁷.

3. Los retos según los usuarios

¿Cuáles eran, en la opinión de los usuarios, los retos más importantes hacia adelante? El estudio de CID-Gallup analizó siete categorías, y las ordenó según la importancia que los usuarios le asignan. Estas siete categorías son acceso al servicio, confiabilidad, profesionalismo en la atención al usuario, disponibilidad, agilidad, uniformidad y honestidad.

⁷En el momento en que se hizo este estudio, aún no estaba en vigencia la nueva Ley General de Aduanas, y aunque el proceso de cambio había pasado sus etapas más complejas, aún faltaban elementos muy importantes. Sería interesante repetir la Auditoría, ahora que llega a su fin la Administración Figueres.

Los aspectos más importantes que se identificaron fueron honestidad, uniformidad y agilidad, en ese orden. Los demás elementos se consideraron de menor importancia para los usuarios.

D. UNA MIRADA HACIA ADELANTE

La experiencia de los últimos años ha demostrado que es posible llevar a cabo grandes procesos de cambio en nuestras instituciones, y, como en el caso del Servicio Nacional de Aduanas, con bastante éxito.

El proceso de transformación, tal y como lo han señalado siempre los estudiosos de las organizaciones y los procesos de cambio, enfrenta fuerzas que tienden a detenerlo e incluso a hacerlo volver hacia atrás. La tendencia a la burocratización es quizás la más peligrosa de estas. La corrupción también atenta contra la transformación, pues ante una situación estable y poco transparente la corrupción opera mejor. No es por casualidad que los sistemas de cómputo han sido objeto, incluso, de actos de destrucción por parte de fuerzas que se oponen al proceso. Al mirar hacia adelante, hay grandes retos, algunos de los cuales quisiera mencionar a manera de conclusión de este capítulo.

1. Concluir la tarea

Primero, es necesario terminar de institucionalizar las transformaciones realizadas: depurar leyes y reglamentos, pulir la organización, desarrollar el Órgano de Valoración, el Tribunal Aduanero, las instancias de control, terminar el desarrollo de los sistemas informáticos, desarrollar el uso de los documentos informáticos creados en la Ley, entre otras.

2. Nuevos retos

Hay retos nuevos a la vista, y los habrá constantemente. La modernización de las aduanas costarricenses requiere la modernización de las aduanas centroamericanas, para poder continuar el proceso de integración económica sin agregar nuevas fuerzas que tiendan a echar hacia atrás el progreso alcanzado. Los sistemas de información de nuestras aduanas tienen que vincularse con los del resto del mundo, con las bases de datos de otras aduanas y de las empresas especializadas, para mantenerse actualizados (y hay que desarrollar una verdadera capacidad de análisis de esa información, que sirva de base al control y la auditoría); los sistemas de control tienen que integrarse a nivel de toda la administración tributaria, yendo más allá del terreno específicamente aduanero: el cruce de la información de las bases de datos de Aduanas con las de la Tributación Directa - en especial con el impuesto de ventas y el de consumo - proporcionarán en su momento nuevos instrumentos para avanzar. La Policía

Fiscal tiene que desarrollarse en un cuerpo profesional, capaz de apoyar la gestión de toda la administración tributaria; la introducción de sistemas modernos de control del tránsito de mercancías es uno de los elementos más importantes en este contexto.

2. La sostenibilidad de la reforma

Modernizar las aduanas ha sido un objetivo declarado de muchos gobiernos en el pasado. Sin embargo, no es sino hasta ahora que se logran resultados cuantificables y reconocidos por la gran mayoría de los usuarios. Es importante entender qué hizo posible la modernización aduanera ahora (y qué la hizo imposible antes), no solo para asegurar sostenibilidad del proceso, sino también para identificar condiciones que permitan avanzar en otros procesos de modernización. Este tema requerirá probablemente varios años de estudio, reflexión y nuevas experiencias, para llegar a conclusiones firmes. Quisiera, sin embargo, mencionar algunos elementos que me parecen de primordial importancia.

a) El cambio como un estado permanente

La sostenibilidad de la reforma no significa mantener los logros alcanzados, o consolidarlos. Sostener la reforma aduanera significa incorporar al sistema un mecanismo permanente de cambio, que le permita no solo superarse a sí mismo, sino enfrentar con éxito los grandes retos que se encontrarán en el futuro. Estos nuevos retos provienen en muchos casos del ambiente externo, como los que se mencionan en el acápite siguiente. Otros son resultado del mismo proceso de transformación de las aduanas, y son la respuesta de los demás agentes que participan en el comercio exterior. Así, los agentes de aduana, las navieras, y los almacenes fiscales, por ejemplo, han tenido que transformarse en mayor o menor medida, debido a los cambios en el sistema, a veces para apoyarlos, a veces para ir más adelante, a veces para oponerse; pero ante esto la aduana tendrá que seguir transformándose, so pena de perder el espacio ganado. La corrupción, y en especial el contrabando y el narcotráfico, son otras dos de las amenazas más serias, que demandan un proceso de cambio permanente. La presión y la fiscalización externas pueden ser ingredientes útiles para hacer del cambio un proceso permanente, así como el desarrollo de programas continuos de evaluación y capacitación, que permitan detectar problemas y retos oportunamente.

b) El cambio tecnológico como amenaza

El desarrollo constante de la informática y la telemática constituyen una amenaza a la sostenibilidad de la reforma, pues los cambios tecnológicos que demandan que el sistema se transforme constantemente. El problema es muy complejo porque requiere grandes cantidades de recursos, porque el personal especializado en este campo tiene una gran demanda interna y externa, y porque los equipos tienen que renovarse cada vez con mayor frecuencia y son muy caros. Aquí se requiere la decisión política de invertir en un campo al cual es difícil asignarle recursos, dado que no hay una base de apoyo político claramente definida. Quizás conviene establecer una tarifa especial que financie los servicios de aduanas, y que se cobre a quienes empleen el sistema. Corremos el peligro que de otra forma la reforma se detenga o eche marcha atrás.

El cambio tecnológico, por supuesto, no proviene solamente de la informática y la telemática. Viene de muchas direcciones. Para mencionar un área, en el campo jurídico y en el administrativo ocurren con mucha frecuencia cambios que demandan el estudio cuidadoso y la transformación de las tecnologías y las formas de organización y de trabajo. Para todos estos propósitos, el sistema requiere un financiamiento especial.

c) El personal idóneo como condición

Finalmente, hay una condición *sine qua non* para seguir adelante: contar con el personal idóneo.

Esta consideración nos lleva en primer término a plantear la importancia del fortalecimiento de programas de capacitación y formación permanentes, que incluyan un amplio contacto con el resto del mundo.

Y en segundo lugar, hace necesario plantear el tema del régimen de empleo y contratación que hará posible contar con el personal adecuado, en especial en las áreas de dirección, en las cuales hay una gran demanda en el mercado.

La fase de la reforma que se discutió en este documento contó con el apoyo de un equipo de consultores cuyos servicios se financiaron con recursos de FUCE (provenientes del reciclaje de la ayuda financiera aportada por el gobierno de los Estados Unidos durante la crisis de la década de los ochenta). Pero esos recursos ya no están disponibles.

Por otro lado, parte importante del personal que ha participado en la reforma ha adquirido gran experiencia y conocimientos altamente valorados en el sector privado y en el mercado internacional. Varios de los funcionarios y consultores nacionales que participaron en el programa han recibido ofertas atractivas para que se trasladen a esos otros campos, y algunos de ellos lo han hecho. Aunque no es necesario retener a todas las personas que han participado en el proceso de modernización (su traslado al sector privado e incluso en algunos casos al exterior

puede incluso permitir un mejor desarrollo de nuestras aduanas), el gobierno tiene que estar en capacidad de pagar remuneraciones competitivas al personal que retenga. Esta condición no es necesaria solamente en el Servicio Nacional de Aduanas: es necesaria en todo el sector público reformado. La reforma del régimen de empleo público es por ello uno de los retos más importantes para poder seguir avanzando en el proceso de modernización del estado costarricense. Mientras no se logre rediseñar el sistema en su conjunto, conviene modificar las normas del caso y asignar en el presupuesto los recursos suficientes para pagar sobresueldos y establecer contratos de asesoría que permitan al gobierno contar con los recursos humanos que necesita en el Servicio Nacional de Aduanas.

d) La necesidad de competencia y regulación de los agentes de la gestión aduanera

Es necesario profundizar el papel de los agentes de aduana y otros intermediarios entre el importador y la aduana, con el fin de garantizar que los beneficios de los programas de modernización se trasladen a los usuarios finales y al gobierno. Hay alguna evidencia de que ello no ha ocurrido en forma plena, probablemente por el carácter altamente imperfecto de la competencia entre los intermediarios y la falta de regulación económica de su gestión. Así, por ejemplo, aunque la mayoría de las gestiones ante la aduana toman unas pocas horas, muchos importadores señalan que los agentes les cobran por servicios que toman varios días. También es frecuente escuchar que las facturas incluyen comisiones y otros gastos que habrá que analizar para establecer si se trata de gastos legítimos o de pagos asociados a problemas de corrupción.

E. A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL TALÓN DE AQUILES DE LA REFORMA ADUANERA

La principal contribución del Programa de Modernización Aduanera en la Administración Figueres fue la adopción de un nuevo paradigma de gestión, que hace posible convertir nuestras aduanas en instituciones de primer orden mundial en su campo. Las transformaciones que se hicieron realidad en un período de dos años muestran que existen el conocimiento técnico y la capacidad humana para hacerlo, y que lo que se requiere es unir a estas dos condiciones la voluntad política y los recursos financieros para hacerla realidad.

Para concluir, sin embargo, es necesario destacar el principal reto que enfrenta el sistema.

Cuando el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley General de Aduanas, incluyó un mecanismo temporal de inspección previa de las mercancías, para asegurarse en el punto de embarque de cuál era el contenido – en términos de valor y clasificación – de las mercancías que se estaban enviando al país -. La intención era contar con un sistema temporal de apoyo al control del

tipo y valor de cada mercancía, mientras se desarrollaba en el país la capacidad técnica y los sistemas de información para poder controlar esos aspectos críticos del proceso aduanero. En el debate en la Asamblea Legislativa, sin embargo, se hicieron sentir los más diversos grupos de interés, y predominó la tesis de que no debía recurrirse a los servicios de inspección previa al embarque mientras se desarrollaba la capacidad nacional de valoración, clasificación y control.

Han transcurrido varios años de la aprobación de la ley, y aún no se cuenta con un sistema adecuado en este campo. La aprobación de la Ley de Valoración ha agravado la situación, pues ahora el gobierno acepta sin mayores restricciones el documento que le sea entregado como factura comercial. Así, hoy como antes, podemos afirmar que:

“El Gobierno de Costa Rica está siendo defraudado de la mayor parte de sus ingresos potenciales de importación. Los métodos fraudulentos no son sofisticados, pero el Gobierno, a través de la administración aduanera, carece de la capacidad para prevenirlos. Las iniciativas de FUCE (sic.) para modernizar la administración de las aduanas son muy impresionantes pero están dirigidas a la computarización del procesamiento de importaciones y de las actividades de control técnico. Sin embargo, la recaudación de ingresos no mejorará significativamente sin medios efectivos de valoración y clasificación arancelaria de las importaciones. El fraude continuará siendo un serio problema para el Gobierno, y el grueso de los ingresos continuará siendo evadido” (Castonguay, 1994: 1).

Este es el principal reto que enfrentamos hoy. Ojala que la experiencia de hace pocos años nos sirva para unir las fuerzas necesarias para continuar con este proceso de alta prioridad para el desarrollo nacional.

ANEXO I. AUDITORIA DE CALIDAD DE SERVICIO: SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS. RESUMEN GENERAL⁸

Los usuarios del Servicio Nacional de Aduanas perciben que la calidad de servicio que presta esta institución ha mejorado en comparación con el servicio que se brindaba hace 1 y 2 años. Esta superación se debe a que en la actualidad hay mayor agilidad en los trámites y un buen sistema de cómputo, resultado en especial, de las medidas que ha tomado la presente administración. El haber logrado mejoras en áreas como acceso al servicio, profesionalismo y sistema de cómputo, ha sido un factor clave para aumentar la satisfacción que tiene el cliente. Para lograr mejoras adicionales el factor más importante es que el cliente perciba honestidad en los funcionarios que le atienden. Aunque la tendencia de la calidad de atención va en aumento y a nivel general la Institución obtiene una calificación igual a 3.50/5.00 (5=muy bueno, 4=bueno, 3=regular, 2=malo, 1 = muy malo), todavía existen aspectos que deben ser tomados en cuenta para ofrecer un servicio "excelente". Así por ejemplo, algunos usuarios todavía consideran que existe burocracia en el sistema, que falta capacitación de personal o que podrían agilizarse más los trámites.

La Institución además debe mejorar la uniformidad de los trámites, con reglas previamente establecidas, así como lograr que sus funcionarios sean ágiles en su trabajo y dispuestos a servir por igual a todos los que lo solicitan. Con el objetivo de satisfacer en mayor medida a sus usuarios, es importante también reforzar las áreas evaluadas de Ingreso, recepción, descarga y tránsito de mercancías», "almacenamiento", trámite de declaración» y "despacho a consumo», en los que los clientes muestran cierta insatisfacción con el servicio que se les brinda.

Lo anterior es la conclusión de una Auditoría de Calidad de Servicio (Q.S.A., por sus siglas en inglés) realizada por la Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo -CID- por solicitud del Ministerio de Hacienda. La investigación tuvo como objetivos principales conocer la tendencia de la calidad de servicio que presta el Servicio Nacional de Aduanas; evaluar su calidad; y determinar las áreas más importantes en las que debe enfocar sus esfuerzos, con el fin de mejorar la atención al público.

El resumen a continuación muestra los resultados generales de la auditoría. En él se incluyen los hallazgos relevantes, así como ciertos gráficos con datos de la

⁸CID-Gallup de Latinoamérica (1995) Auditoría de calidad de servicio: Servicio Nacional de Aduanas. Resumen general Informe de Consultoría, Noviembre.

investigación que permiten al funcionario conocer la percepción que tienen los usuarios sobre los servicios que les prestan. El informe también permite conocer los aspectos que deben mejorarse y que inciden en gran medida en la percepción de los clientes.

Hallazgos relevantes

La mayoría de personas, en especial los funcionarios de las agencias aduanales y almacenes fiscales, opina que el Servicio Nacional de Aduanas presta en estos momentos es mejor que el que brindaba a finales de 1993.

Comparado con la situación prevaleciente hace un año, la percepción es aún más positiva, ya que en este caso dos de cada tres usuarios consideran que la calidad de servicio ha mejorado.

Los representantes de las agencias aduanales, navieras y almacenes fiscales son quienes en mayor proporción consideran que la calidad de servicio que brinda la aduana, con respecto al servicio brindado hace uno y dos años, tiene una tendencia importante hacia la mejoría.

De los usuarios del Servicio Nacional de Aduanas, nueve de cada diez personas consideran que se están tomando medidas para mejorar el servicio. Además, entre este grupo, una de cada tres considera que estas medidas son efectivas para el mejoramiento del servicio y una de cada dos que son algo más o menos efectivas.

Un 23% de las personas entrevistadas mencionan sentirse muy satisfechas con el servicio que reciben de Aduanas. El promedio o resultado Q.S.A.(Auditoría de Calidad de Servicio) obtenido de 3.50/5.00 (5 =muy bueno, 4=bueno, 3=más o menos/regular,2 =malo, 1 = muy malo).

A nivel general, entre las personas que se sienten muy satisfechas, un 65% de ellas considera que el servicio es excelente.

Los aspectos de "honestidad", "uniformidad", "agilidad» y "disponibilidad", en ese orden, son las más importantes al determinar la satisfacción con la calidad de servicio del Servicio Nacional de Aduanas. Por el contrario, profesionalismo, confiabilidad y acceso al servicio inciden en menor medida con la satisfacción de los usuarios a nivel general. Esto refleja el avance que se ha logrado en estas últimas áreas y señala que en el futuro la atención del esfuerzo de modernización de las aduanas debe concentrarse en los primeros aspectos, sin descuidar los logros que ya se perciben y han alcanzado a la fecha.

Como reflejo de lo expresado en el punto anterior, una de cada cuatro personas dicen sentirse muy satisfechas con la honestidad con que trabaja el Servicio Nacional de Aduanas (Promedio: 3.32/5.00).

A nivel general, los aspectos que conforman la variable de "uniformidad" reciben una evaluación Q.S.A. de 3.50/5.00.

La variable de "profesionalismo o atención a los usuarios" que ocupa el cuarto lugar de importancia en cuanto a la satisfacción del usuario, obtiene un resultado Q.S.A. de 3.59/5.00

En materia de confiabilidad, uno de cada cuatro usuarios menciona sentirse muy satisfecho, lo que le otorga un resultado Q.S.A. de 3.66/5.00.

Acceso al servicio recibe a nivel general un resultado Q. S.A. de 3.35/5.00.

Área de servicio (ingreso, recepción, descarga y tránsito de mercancías) obtiene un resultado Q.S.A. de servicio de 3.44/5.00. A nivel general, uno de cada cinco usuarios menciona sentirse muy satisfechos con el servicio que reciben en esta área del Servicio Nacional de Aduanas (21 %).

Área de servicio (almacenamiento): para los usuarios el servicio que reciben se merece, a nivel general, un resultado Q.S.A. de calidad de servicios de 3.41/5.00.

Área de servicio (trámite de declaración): uno de cada cuatro usuarios menciona sentirse muy satisfecho con el servicio, lo que le merece un resultado Q.S.A. de 3.60/5.00.

Área de servicio (despacho a consumo o exportación): sus usuarios tienen un nivel de satisfacción de 3.83/5.00.

ANEXO II. UN PROGRAMA DE INSPECCION PREEMBARQUE PARA COSTA RICA⁹

El Gobierno de Costa Rica está siendo defraudado de la mayor parte de sus ingresos potenciales de importación. Los métodos fraudulentos no son sofisticados, pero el Gobierno, a través de la administración aduanera, carece de la capacidad para prevenirlos. Las iniciativas de FUCE (sic) para modernizar la administración de las aduanas son muy impresionantes pero están dirigidas a la computarización del procesamiento de importaciones y de las actividades de control técnico. Estas medidas son bienvenidas y progresivas que mejorarán significativamente la efectividad de las aduanas. Sin embargo, la recaudación de ingresos no mejorará significativamente sin medios efectivos de valoración y clasificación arancelaria de las importaciones. El fraude continuará siendo un serio problema para el Gobierno, y el grueso de los ingresos continuará siendo evadido.

Hay dos opciones disponibles para el gobierno para remediar la pérdida de ingresos. La primera es emprender un proyecto comprensivo y concertado de reforma aduanera, a través de la expansión del programa con FUCE. Central en esta iniciativa sería mejorar la capacidad de las aduanas para valorar y clasificar importaciones, mejorar la administración, establecer órganos de investigación y auditoría, y más importante crear base de datos de valoración y clasificación precisas que permitan contrarrestar la facturación falsa que está dañando la economía de Costa Rica y llevando competencia desleal a los productores locales. El desarrollo de esas bases de datos no es fácil. No hay bases de las cuales empezar, porque los datos están alterados a través de la subvaloración. Tomará años crear un sistema efectivo y la capacidad de las aduanas para administrarlo. El éxito puede ser elusivo, aún si se cuenta con los recursos necesarios para hacerlo. Mientras tanto, el fraude continuará invencible.

La segunda opción es la privatización de las actividades de valoración y la clasificación con una empresa de inspección preembarque (EIP). Esto remediará el fraude rápidamente y proveerá información de calidad sobre la cual se pueda construir esas importantes bases de datos. Esa opinión independiente sobre el valor y la clasificación de las importaciones reducirá la interferencia con la administración aduanera y permitirá una mejoría paralela en la capacidad de las aduanas en los campos mencionados. Este proceso de reforma aduanera puede

⁹Vincent Castonguay (1994),. Informe de Consultoría. San José, Harvard Institute for International Development, Noviembre. Traducción libre.

acelerarse haciéndolo parte del contrato con la EIP. Por ejemplo se exigiría a la empresa llevar a cabo programas de entrenamiento en esas áreas, la transferencia del conocimiento técnico y la información de la base de datos, y proporcionar el equipo y los programas de cómputo para poner el sistema en operación. Las EIP están haciendo estas tareas en los contratos más recientes, y sin un aumento apreciable en el costo de los servicios, por lo que el concepto es adaptable a Costa Rica. El concepto de EIP es por lo tanto muy adaptable a Costa Rica. El gobierno obtendrá mejorías en la recolección desde el comienzo del programa de EIP, que se eliminaría en dos años. Las afirmaciones de que la subvaloración no es un problema serio en Costa Rica deben rechazarse. Es un problema serio y difundido.

Las EIP han sido criticadas en el pasado por falta de efectividad y por generar poco ingreso dado su costo. Muchas de estas críticas son injustificadas. Diseño defectuoso de sistema, contratos más elaborados, pobre uso de los servicios por el gobierno y la incapacidad de usar la buena información desarrollada por las EIP cuando los bienes fueron nacionalizados. Los programas buenos fueron ensombrecidos por la publicidad sobre los que no fueron efectivos. Sin embargo, en los últimos años ha habido un mayor escrutinio del diseño de los servicios de las EIP y del desempeño de las empresas., se han ofrecido técnicas innovadoras a las compañías y los servicios se han expandido para darle mejor servicio a los gobiernos. Más importante, los procedimientos de las EIP se han integrado con las actividades de las aduanas para proporcionar mayor coordinación en el proceso de importación, reducir la duplicidad e implementar medidas de facilitación del comercio que reducen el impacto de las intervenciones de las EIP. En resumen, los contratos más recientes de las EIP son muy efectivos y cumplen con las expectativas de los gobiernos. Son simplemente muy superiores y más productivos que los anteriores. En este reporte se recomiendan todos los elementos para un contrato apropiado para Costa Rica, y se considera que esta es la mejor opción disponible.

Habrà resistencia, y sin duda intentos para transigir en los procedimientos para debilitar el impacto de la implementación. Hay condiciones, sin embargo, en las que no se puede transigir bajo ninguna circunstancia o los objetivos del programa se verán amenazados. Estas se esquematizan en el reporte, pero la principal es que debe ser obligatorio que el valor y la clasificación establecidos por la EIP se usen para nacionalizar las importaciones. Cualquier debilitamiento en esta posición cuestionaría la viabilidad del programa.

Este reporte defiende el uso de servicios de consultoría de corto plazo, en intervalos, para contar con la asistencia en la evaluación de las propuestas, la implementación, la ejecución por parte de la EIP y los ajustes necesarios durante la vida del contrato. El progreso de la reforma aduanera y el cumplimiento con la

asistencia contractual por la EIP también deben evaluarse durante los dos años del contrato con la EIP. Solo debe contratarse una empresa.

Un documento borrador para solicitar propuestas a las empresas se proporciona por aparte. El documento incluye los términos del proceso, los servicios requeridos por el gobierno de Costa Rica, los criterios que se utilizarían para evaluar las propuestas y un borrador de contrato. El documento serviría como un ejemplo de la información que debería incluirse y adaptarse al sistema legal de Costa Rica.