



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



Administrar LO PÚBLICO

Décima edición

Posters Científicos y Profesionales
Jornadas de Investigación

••••• **ALP X Administrar lo Público**
••••• **Enero - Diciembre**
••••• **Vol. 1, Núm. 1 (2022)**
••••• **Décima compilación**

VI Vicerrectoría de
Investigación

CICAP

Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública



Somos #CienciaAbierta

ALP X

ADMINISTRAR LO PÚBLICO 10MA. COMPILACIÓN

C O S T A R I C A



VI

Vicerrectoría de
Investigación

CICAP

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

ADMINISTRAR LO PÚBLICO

Compilación académica sobre docencia, investigación y acción social
Academic compilation on teaching, research, and services to society

ISBN 978-9968-932-43-1

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



Enero – Diciembre
Vol. 1 Núm. 1 (2022)
Primera edición: 2022
10ma. Compilación

Dirección y Edición | Direction & Edition
Esteban O. Mora-Martínez

Gestión, edición de textos, traducciones, diseño, diagramación, portada y control de calidad:
Proceso de Investigación, Innovación y Difusión | Management, text editing, translations,
design, layout, cover and quality control: Research, Innovation and Dissemination Process

Imagen de portada: Technology poster, template 13558753: [Freepik.com](https://www.freepik.com). Esta portada ha
sido diseñada usando activos de Freepik.com | Cover image: Technology poster, template
13558753: [Freepik.com](https://www.freepik.com). This cover has been designed using assets from Freepik.com.

La Compilación Administrar Lo Público es de Acceso Abierto, con una Licencia | The
Compilation Manage the Public is Open Access, licensed under a [Creative Commons
Attribution 4.0 International License \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Documento aprobado e impreso digitalmente, producto del Proyecto de Investigación 225-
C2-756 Actividades de apoyo a la sistematización de intervenciones y difusión sobre la
Gestión de lo Público, 2022 | Document approved and digitally printed, product of Research
Project 225-C2-756 Activities to support the systematization of interventions and
dissemination of Public Management, 2022

San José, Costa Rica



351.728.6

A238a Administrar lo público, 10ma. compilación : ALP X / editor
Esteban O. Mora-Martínez. – Primera edición. – San José,
Costa Rica : Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de
Investigación, CICAP, 2022.
1 recurso en línea (122 páginas) : ilustraciones a color,
archivo de texto, PDF, 6.96 MB.

En la cubierta: “Posters científicos y profesionales
jornadas de investigación”
ISBN 978-9968-932-43-1

1. COSTA RICA – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –
ENSAYOS, CONFERENCIAS, ETC. 2. FUNCIÓN
PÚBLICA – ASPECTOS CONSTITUCIONALES –
COSTA RICA. 3. RELACIONES CULTURALES.
4. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES. 5. PEQUEÑA
Y MEDIANA EMPRESA – POLÍTICA GUBERNAMENTAL
– COSTA RICA. 6. COMERCIO. 7. TECNOLOGÍA DE
LA INFORMACIÓN. 8. TRANSPORTE TERRESTRE.
9. CALIDAD TOTAL. 10. INTERNET EN LA EDUCACIÓN
SUPERIOR – COSTA RICA. 11. GOBIERNO ELECTRÓNICO.
12. CENTRO NACIONAL DE EDUCACIÓN HELLEN KELLER
– PLANIFICACIÓN – COSTA RICA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 13. COSTA
RICA. MINISTERIO DE
EDUCACIÓN PÚBLICA – GASTOS PÚBLICOS – PLANIFICACIÓN – CONGRESOS,
CONFERENCIAS, ETC. I. Mora
Martínez, Esteban O., editor.

CIP/3916
CC.SIBDI.UC

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

Primera edición: 2022

Editor: Dr. Esteban O. Mora-Martínez

Gestión, edición de textos, traducciones, diseño, diagramación, portada y control de calidad: Proceso de Investigación, Innovación y Difusión.

Documento de Acceso Abierto.

Documento aprobado e impreso digitalmente, producto del Proyecto de Investigación 225-C2-756 Actividades de apoyo a la sistematización de intervenciones y difusión sobre la Gestión de lo Público, 2022

San José, Costa Rica



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

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo

Coord. Gral. de Gestión

Licda. Gina Valverde Díaz

Jefa Administrativa

Lic. Elí Sancho Méndez

Coord. Programa de Servicios
de Asesoría y Consultoría

Coord. Programa de Desarrollo Municipal

M.Sc. Gabriela Muñoz Lara

Coord. Programa de Educación Continua y
Permanente

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Orlando Hernández Cruz

Director CICAP

M.Sc. Angélica Vega Hernández

Dir. Escuela Admón. Pública

M.Sc. Víctor Garro Martínez

Repr. Sist. Estudios Posgrado

M.Sc. Johanna Alarcón Rivera

Investigadora Adscrita

M.Sc. Carlos Carranza Villalobos

Investigador Adscrito

M.Sc. Jhon Fonseca Ordoñez

Investigador Adscrito

M.Sc. Rodolfo Romero Redondo

Investigador Adscrito

DIRECCIÓN EDITORIAL Y CIENTÍFICA

Dr. Esteban O. Mora Martínez

Director y Editor Científico

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

e-mail: Publicaciones.CICAP@ucr.ac.cr

Tel.: (506) 2511-3748

Montes de Oca, San José, Costa Rica

SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

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

UCR | Universidad de Costa Rica

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



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

ISBN 978-9968-932-43-1

2022, Costa Rica





Transporte terrestre centroamericano en pandemia

Central American ground transportation in a pandemic

Jhon Fonseca Ordoñez⁶

Artículo postulado: 20/09/2022

Artículo aprobado: 01/11/2022

Citación | *Citation*

Fonseca Ordoñez, J. (2022). Transporte terrestre centroamericano en pandemia. Compilación Administrar lo Público, p. 51-57; 10ma. Edición; Enero-Diciembre, Vol. 1 Núm. 1. ISBN 978-9968-932-43-1, San José, CR. Licencia [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Resumen: La pandemia por COVID-19 impactó el comercio internacional causando tensiones e incertidumbre, ante esto los países centroamericanos implementaron medidas sanitarias con el fin de contrarrestar su alcance, sin embargo, afectó el transporte internacional y con ello generó retrasos en las entregas y por ende afectación en las cadenas de suministro. No obstante, la implementación de medidas de bioseguridad fue de especial importancia pues era necesaria para desacelerar el impacto de la pandemia, por lo que se investigó la situación de los países centroamericanos durante este periodo mediante la elaboración de un diagnóstico, la revisión de normativa nacional e internacional y la realización de entrevistas a actores clave que permitieron conocer el contexto de la región con el objetivo de elaborar una propuesta para garantizar la libre circulación inmediata de

las mercancías para el abastecimiento de la población centroamericana. El estudio concluye que es necesaria la voluntad y el esfuerzo por parte de cada uno de los países para implementar las medidas básicas de protección de la salud pública, particularmente en situaciones pandémicas; así como también es necesario la digitalización para contrarrestar la excesiva documentación y asegurar la libre circulación de mercancías.

Palabras clave: Pandemia; Covid-19; Comercio; Medidas sanitarias; Transporte.

⁶ Máster en Gestión Estratégica. MBA. Profesor e investigador, Escuela de Administración Pública y Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. jhon.fonseca@ucr.ac.cr



Central American ground transportation in a pandemic

Jhon Fonseca Ordoñez

Abstract: *The COVID-19 pandemic impacted international trade causing tensions and uncertainty. Given this, the Central American countries implemented sanitary measures to counteract its scope, however, it affected international transport and thus generated delays in deliveries and therefore affectation in supply chains. However, the implementation of biosafety measures was of special importance since it was necessary to slow down the impact of the pandemic, so the situation of the Central American countries during this period was investigated by preparing a diagnosis, reviewing national and international regulations, and conducting interviews with key actors that allowed to know the context of the region with the aim of developing a proposal to guarantee the immediate free circulation of goods to supply the Central America population. The study concludes that the will and effort on the part of each of the countries is necessary to implement basic measures to protect public health, particularly in pandemic situations; as well as digitization is necessary to counteract excessive documentation and ensure the free movement of goods.*

Keywords: *Pandemic; Covid-19; Trade; Sanitary measures; Transportation.*

Introducción

La pandemia COVID-19 ha causado graves tensiones en el comercio internacional en todo el mundo y Centroamérica no se ha visto exenta de este fenómeno. La alta incertidumbre sobre la duración y el alcance de la crisis

económica socavaron la confianza de las empresas y los consumidores, lo que generó una contracción importante de demanda y por ende de suministros en el comercio transfronterizo.

Como antecedente, los países centroamericanos establecieron un proceso de integración económica desde diciembre de 1960, el cual incluye el libre comercio y la libre circulación de los productos originarios, la Unión Aduanera y el establecimiento del Mercado Común. El mercado regional representa aproximadamente el 27.4% del comercio total de la región y durante el periodo de enero-mayo 2020 se redujo al 24.7% debido a los efectos de la pandemia del COVID-19 (SIECA, 2020). En esta integración económica los Estados Parte cuentan con algunas plataformas electrónicas que permiten la transmisión y consulta de documentos y obtener información sobre aspectos del comercio. Además, la SIECA cuenta con proyectos en construcción de plataformas electrónicas.

El transporte de carga intrarregional se vio afectado por las medidas de salud establecidas unilateralmente por los países, lo cual perjudicó el abastecimiento de bienes alimenticios y de consumo básico de la población centroamericana. Por una parte, la Reunión de presidentes de Centroamérica y los Consejos de Integración Regional decidieron utilizar la Integración Centroamericana como un instrumento para enfrentar la pandemia, preservando el transporte y la libre circulación de las mercancías

centroamericanas; y, por otra parte, el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) aprobaron los “Lineamiento de Bioseguridad, ante la COVID-19 aplicables al sector del transporte terrestre centroamericano” (COMIECO-COMISCA, 2020).

Así, el momento coyuntural que vivió la región centroamericana por la pandemia, llevó a los Estados Parte a adoptar, además de los Lineamientos de Bioseguridad, las disposiciones legales nacionales en materia de medidas sanitarias para la prevención del contagio del COVID-19, mismas que impactaron en el tránsito internacional de mercancías, generando retrasos en los pasos de dichos medios de transporte de carga. A la vez, producto de las medidas sanitarias adoptadas por uno de los Estados Parte de la región, se derivaron un conjunto de regulaciones por motivos de reciprocidad que afectaron la operación del tránsito internacional de mercancías en Centroamérica, esto incluyó medidas aduaneras sobre el tránsito, carga y descarga de mercancías, tiempo de permanencia de los pilotos-conductores de medios de transporte, entre otras. Lo cual resultó en mayor complejidad a las operaciones de comercio regional que derivan en mayores costos de transacción, en más tiempos de cruce transfronterizo y en general en una pérdida de competitividad en todos los operadores de la cadena logística.

Metodología

Para entender la situación de los países centroamericanos durante la pandemia por COVID-19 se llevaron a cabo diversos instrumentos de investigación a finales del año 2020. Se elaboró un diagnóstico de la situación de cada uno de los países centroamericanos para conocer la realidad de cada territorio, así como las medidas aplicadas con el objetivo de contrarrestar los efectos de la pandemia.

Asimismo, se hizo una revisión de la documentación y la localización de aspectos relevantes en diferentes normativas nacionales e internacionales con el fin de identificar las desviaciones del marco legal nacional respecto de la normativa regional que se convertían en obstáculos y limitaciones al transporte terrestre de carga centroamericano. Además, se realizaron entrevistas con actores claves de esta región para tener una visión más clara de la situación de los países de Centroamérica, especialmente en cuanto al tema de bioseguridad.

Resultados

El análisis comparado de la implementación de los “Lineamientos de Bioseguridad para el transporte desde las empresas exportadoras, el transporte de carga, el paso por las aduanas y las empresas importadoras”, explica que, por parte de cada país existe una colaboración entre las autoridades competentes que ejercen controles en los puestos fronterizos terrestres de: aduanas, migración, sanitarias y fitosanitarias, salud y seguridad mediante la implementación de



mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional, tanto a nivel nacional como a nivel transfronterizo binacional.

La implementación de dichos mecanismos generó desafíos de comunicación y coordinación al inicio del proceso entre las autoridades de estos países vecinos debido a lo acelerado del requerimiento de implementación aun cuando hubo fases de información, divulgación y capacitación sobre el establecimiento de nuevas medidas y se definieron los procedimientos y roles de cada autoridad competente.

Respecto a las medidas sanitarias implementadas por las autoridades de los países centroamericanos, estos informaron que:

- Se limpiaban con frecuencia las superficies de los edificios y demás instalaciones de los puestos fronterizos terrestres, de acuerdo con los Protocolos Internacionales aprobados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los Ministerios de Salud.
- Los conductores o pilotos enfermos podían detectarse por la información proporcionada por ellos mismos o por la medición de la temperatura con termómetro digital sin contacto físico.
- Los conductores que presentaban signos y síntomas de la enfermedad, se les indicaba acudir al puesto sanitario del punto fronterizo.

- Se contaba con áreas de ingreso señalizadas con marcas que definían el distanciamiento.
- Se contaba con la presencia de al menos un profesional de la salud debidamente entrenado que estaba encargado de prestar apoyo al personal del punto de entrada.
- Los profesionales de la salud tenían a su disposición un equipo de protección personal acorde con las recomendaciones pertinentes.
- Se respetaba el distanciamiento en los controles documentales.
- Al intercambiar o verificar documentos físicos, los conductores o pilotos utilizaban guantes o gel limpiador bactericida para las manos o se lavaban las manos con agua y jabón inmediatamente después de manipularlos.

Sin embargo, se pudo constatar que:

- No se disponía de mecanismos nacionales oficiales para brindar apoyo o información complementaria a los transportistas, conductores o pilotos sobre las gestiones en los puestos fronterizos terrestres.
- No se hacía uso de los medios electrónicos disponibles para la gestión en los puestos fronterizos terrestres.
- No se disponía de un sistema electrónico de alerta e intercambio



de información que garantizará la confidencialidad y evitará la estigmatización de los conductores o pilotos.

- No se contaba con un sitio web único y accesible para consulta previa de los conductores o pilotos.
- Las autoridades nacionales competentes no tenían la capacidad instalada para vigilar y verificar que se cumplieran integralmente todos los lineamientos establecidos en la Resolución en cada uno de los Estados Miembros.

Aunado a lo anterior, al analizar las medidas específicas establecidas por cada país en materia de salud, aduana, migración, transporte y comercio, que a esa fecha estaban restringiendo la libertad de transporte y comercio en Centroamérica, se identificó que en general, se mantenía una restricción de 10 días de permanencia en los territorios de los países miembros del subsistema de integración a las personas extranjeras que forman parte del personal de medios de transporte internacional terrestre de mercancías para realizar operaciones de carga y/o descarga, previa verificación de las medidas de control por parte de las autoridades sanitarias en el puesto fronterizo respectivo. La excepción en este caso era Guatemala, quien otorgaba un plazo de 90 días de permanencia a todos los miembros.

Del análisis del marco legal nacional aplicable al transporte terrestre de carga se concluyó que todas las medidas

implementadas por los países de manera unilateral se traducían en un incumplimiento de los compromisos y de la normativa regional, y respecto a la restricción de los 10 días de permanencia, aunque iba en contraposición del plazo de 30 días que se manejaba antes de la pandemia, por tratarse de un caso de emergencia y al ser una medida migratoria, no había falta o ilegalidad en su aplicación.

Discusión

Con respecto a los lineamientos de bioseguridad, resultan necesarias la voluntad y el esfuerzo por parte de cada uno de los países para implementar las medidas básicas de protección de la salud pública, particularmente en situaciones pandémicas.

Asimismo, verificar que la implementación de las medidas de protección y bioseguridad por terceras partes puede ser difícil de realizar durante la situación pandémica, y el dato que logra determinar ese cumplimiento puede extraerse de entrevistas y reportes de los controles en frontera.

Por otra parte, el sector privado mencionó que los conductores contaban con el formulario sanitario para informar de antecedentes de viajes y contactos que habían tenido, y si estos presentaban síntomas en el recorrido podían acudir al puesto más cercano de salud y seguir los protocolos hasta que llegaba el conductor de sustitución.

Con respecto al estado de situación del transporte centroamericano terrestre, se

pudo observar que en conjunto son muy parecidas las afecciones que presenta cada país en materia de tiempos de retraso en las aduanas por la excesiva documentación solicitada, además de la inseguridad por narcotráfico y delincuencia que tienen que vivir diariamente los transportistas. Por lo cual se hace necesario el comercio sin papeles que se define como el comercio de mercancías, incluidas sus importaciones, exportaciones, tránsito y servicios conexos, que se lleva a cabo sobre la base de comunicaciones electrónicas, incluido el intercambio de datos y documentos relacionados con el comercio en formato electrónico. Además, según UNNEXT (2015) es necesario la inclusión de programas de capacitación de los funcionarios aduaneros, para diseñar e implementar sistemas de tránsito más efectivos utilizando la digitalización. A pesar de que los miembros de la SIECA cuentan con plataformas electrónicas es importante fortalecerlos y unificarlos para poder implementar el comercio sin papel y asegurar la libre circulación de mercancías, especialmente en situaciones de crisis.

Referencias

COMIECO-COMISCA (2020) Anexo de la Resolución No. 01-2020 COMIECO-COMISCA Lineamientos de Bioseguridad ante el COVID-19. [Permalink](#)

SIECA (2020) Los efectos de la pandemia del COVID-19 se reflejaron en la reducción del comercio en Centroamérica al segundo trimestre del 2020. Consultado en línea en: [Permalink](#)

UNNEXT (2015) Guide on paperless transit: training manual. Consultado en línea en: [Permalink](#)



TRANSPORTE TERRESTRE CENTROAMERICANO EN PANDEMIA

Jhon Fonseca Ordoñez

La Pandemia por COVID-19 generó alta incertidumbre que generó una contracción importante de demanda

Mercado regional representa **27,4%** del comercio total de la región

Reducción **24,7%** del comercio total debido a los efectos de la pandemia

El transporte de carga intrarregional se vio afectado por las medidas sanitarias

Se perjudicó el abastecimiento de bienes alimenticios y de consumo básico de la población centroamericana

"Lineamiento de Bioseguridad, ante la COVID-19 aplicables al sector del transporte terrestre centroamericano" COMIECO-COMISCA

Pros

- Coordinación y cooperación interinstitucional a nivel nacional y binacional fronterizo
- Limpieza de las superficies y las instalaciones
- Detección de casos
- Distanciamiento social
- Presencia de profesionales de la salud
- Uso de equipo de protección personal

Contras

- Desafíos de comunicación y coordinación
- Inexistencia de mecanismos nacionales oficiales para brindar apoyo o información
- Desuso de los medios electrónicos disponibles para la gestión en los puestos fronterizos terrestres
- Carencia de sistema electrónico de alerta e intercambio de información
- Falta de un sitio web único y accesible para consulta previa de los conductores
- No se tenía la capacidad instalada para vigilar y verificar el cumplimiento de los lineamientos