

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
(UCI)

**PROPUESTA DE LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN  
DE UN PLAN DE GESTIÓN DEL CAMBIO APLICADO A LA ADUANA DE PASO  
CANOAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA  
(PIF) DE COSTA RICA.**

GABRIELA BARRIENTOS HERNÁNDEZ

PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN PRESENTADO COMO REQUISITO  
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MÁSTER EN ADMINISTRACIÓN DE  
PROYECTOS

San José, Costa Rica  
Abril 2020

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
(UCI)

Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como requisito parcial para optar al grado de Máster en Administración de Proyectos

María del Pilar Rojas Puentes  
PROFESOR TUTOR

Jorge Trejos Gutierrez  
LECTOR No.1

Álvaro Mata Leitón  
LECTOR No.2

Gabriela María Barrientos Hernández  
SUSTENTANTE

## **DEDICATORIA**

Porque cada paso dado, cada esfuerzo, cada logro será siempre dedicado a Dios y a las personas a través de las cuales me muestra su apoyo, porque cuando mis fuerzas se han acabado, me han animado, me han sostenido, me han levantado y de la mano me han guiado hacia tantos momentos bonitos.

Con ustedes hoy celebro la satisfacción de la labor cumplida.

## **AGRADECIMIENTOS**

*A lo largo del desarrollo de este Proyecto Final de Graduación se contó con el apoyo de una serie de personas que enriquecieron el análisis con su colaboración y asistencia, agradeciendo especialmente a:*

*A la tutora María del Pilar Rojas Puentes por su comprensión y guía durante la elaboración del proyecto, así como a los lectores por su dedicación y tiempo.*

*Al Gerente del Programa de Integración Fronteriza por su apoyo incondicional, así como por su buena disposición para facilitar el acceso a la información y por su orientación y guía como profesional y como persona.*

*A los funcionarios de las instituciones públicas del Puesto Fronterizo Paso Canoas, por su confianza y su compañerismo, y por, al igual que yo, aspirar a una administración pública más eficiente y soñar con una mejor Costa Rica.*

*A todas las personas que de una u otra manera dedicaron su tiempo en la lectura y desarrollo de esta investigación, un sincero agradecimiento.*

## ÍNDICE

HOJA DE APROBACIÓN	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
ÍNDICE	v
ÍNDICE DE FIGURAS	vii
ÍNDICE DE TABLAS	viii
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	ix
RESUMEN EJECUTIVO	x
1	Introducción ..... 3
1.1.	Antecedentes ..... 3
1.2.	Problemática ..... 5
1.3.	Justificación del proyecto ..... 6
1.4.	Objetivo general ..... 7
1.5.	Objetivos específicos ..... 7
2	Marco teórico ..... 8
2.1	Marco institucional ..... 8
2.2	Teoría de Administración de Proyectos ..... 13
3	Marco metodológico ..... 24
3.1	Fuentes de información ..... 25
3.2	Métodos de Investigación ..... 33
3.3	Herramientas ..... 40
3.4	Supuestos y restricciones ..... 42
3.5	Entregables ..... 47
4	Desarrollo ..... 50
4.1	Aspectos más relevantes de las metodologías de gestión del cambio aplicables al PIF 50
4.2	Tipo y alcance de los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF ..... 72
4.3	Análisis de las partes impactadas por las reformas del PIF y de las principales fuentes de resistencia. .... 93
4.4	Ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas ..... 122
5	Conclusiones ..... 160
6	Recomendaciones ..... 163
7	Referencias ..... 167
8	Anexos ..... 172
	Anexo 1: ACTA (CHÁRTER) DEL PFG ..... 173
	Anexo 2: EDT del PFG ..... 184
	Anexo 3: Cronograma del PFG ..... 185

Anexo 4: Flujograma del procedimiento optimizado de control interinstitucional de ingreso al país para los regímenes de importación y tránsito nacional e internacional ..	186
Centro de Control Integrado de Carga – Puesto Fronterizo Paso Canoas .....	186

## ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1.</i> La figura ilustra el organigrama de COMEX. Comex (2019).....	12
<i>Figura 2.</i> Interrelación entre los componentes claves del proyecto. PMI® (2017) .....	17
<i>Figura 3.</i> Interacción entre los Grupos de Procesos. PMI® (2017) .....	20
<i>Figura 4.</i> Áreas del conocimiento de la Administración de Proyectos. Redondo (2017) ....	21
<i>Figura 5.</i> Características del Método Cualitativo. Monje (2011).....	36
<i>Figura 6.</i> El cambio y el proceso de duelo mal gestionado. Elaboración propia con información de Gonclaves y Campos (2016). .....	56
<i>Figura 7.</i> El cambio y el proceso de duelo bien gestionado. Elaboración propia con información de Gonclaves y Campos (2016). .....	56
<i>Figura 8.</i> Elementos clave para la gestión del cambio. Soriano (2016).....	57
<i>Figura 9.</i> Fuerzas de cambio. Kotter (citado por Daft, 2011). .....	58
<i>Figura 10.</i> Los ocho pasos del modelo de Kotter. SBQ Consultores (2018). .....	67
<i>Figura 11.</i> Los 7 pasos de la Teoría U. Instituto Chileno de Permacultura y Transición (s.f). .....	70
<i>Figura 12.</i> Los 5 movimientos de la Teoría U. Soriano (2016). .....	70
<i>Figura 13.</i> Pasos de ADKAR®. Practical Thinking (s.f).....	71
<i>Figura 14.</i> Pilares de la ECFCC. COMEX (2015). .....	74
<i>Figura 15.</i> Modelos integrados previsto para las fronteras con Panamá. Elaboración propia (2019).....	79
<i>Figura 16.</i> Grupos de reformas del PIF en la Aduana de Paso Canoas. Elaboración propia (2019).....	81
<i>Figura 17.</i> Técnicas para afrontar la resistencia al cambio. Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (s.f).....	122
<i>Figura 18.</i> Estructura de la Propuesta de Plan de Gestión del Cambio. Elaboración propia (2019).....	124

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. <i>Comparación de grupos de procesos de las metodologías de proyectos</i> .....	19
Tabla 2. <i>Fuentes de información del PFG</i> .....	27
Tabla 3. <i>Métodos de investigación utilizados en el PFG</i> .....	36
Tabla 4. <i>Herramientas utilizadas en el PFG</i> .....	41
Tabla 5. <i>Supuestos y restricciones del PFG</i> .....	43
Tabla 6. <i>Entregables del PFG</i> .....	48
Tabla 7. Principales metodologías de gestión del cambio analizadas .....	53
Tabla 8. Tipos de cambio.....	81
Tabla 9. Los cambios promovidos por el PIF y su categorización .....	84
Tabla 10. Instituciones costarricenses con competencia en el control de movimientos transfronterizos y su cantidad de funcionarios en el Puesto Fronterizo Paso Canoas .....	94
Tabla 11. Grupos de stakeholders.....	97
Tabla 12. Principales componentes para analizar en la cultura de la organización.....	104
Tabla 13. Análisis de los grupos de stakeholders .....	113
Tabla 14. Plan de acción de la Fase 1 .....	128
Tabla 15. Plan de acción de la Fase 2 .....	136
Tabla 16. Plan de Acción de la Fase 3 .....	148
Tabla 17. Plan de Acción de la Fase 4.....	155



## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

AFC	Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CCI	Centro de Control Integrado
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo de Costa Rica
CNP	Consejo Nacional de Producción
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
COMIECO	Consejo de Ministros de la Integración Económica
CONAFAC	Consejo Nacional de Facilitación del Comercio
DGA	Dirección General de Aduanas
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad
ECFCC	Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en la gestión coordinada de fronteras
HCMBOK®	Human Change Management Body of Knowledge
ICB3	Internacional Competence Baseline 3
INS	Instituto Nacional de Seguros
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica

IPMA	International Project Management Association
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
OE	Organismo Ejecutor
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCF	Policía de Control Fiscal
PCD	Policía de Control de Drogas
PF	Policía de Fronteras
PFG	Proyecto Final de Graduación
PIF	Programa de Integración Fronteriza
PILA	Programa de Integración y Logística Aduanera
PMI®	Project Management Institute
PRINCE®	Projects in Controlled Enviroments
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
SIGER	Sistema de Gestión de Riesgo
SISCOG	Sistema de Control de Gestión
SNA	Servicio Nacional de Aduanas
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal

TLC	Tratado de Libre Comercio
UC	Unidad Coordinadora del PIF
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

## RESUMEN EJECUTIVO

Costa Rica ha construido una plataforma para el comercio exterior, cimentada en las reglas y disciplinas establecidas en la Organización Mundial del Comercio (OMC), los instrumentos de la integración económica centroamericana y los diversos tratados de libre comercio (TLC) en vigor. No obstante, a pesar de la existencia de una plataforma, la competitividad del país se ha visto afectada por las deficiencias en la infraestructura de transporte y la gestión de los pasos de frontera, las que causan un incremento en los costos de transporte entre un 4% y 12% (BID, 2013). Estas falencias tienden a propagarse al resto de la cadena logística, por los altos costos que afrontan los usuarios, los tiempos de paso y la calidad del servicio en cuanto a la seguridad y riesgo de la carga en frontera, afectando en último término, a la productividad de la economía.

Para brindar una respuesta a esta problemática, se impulsó la Ley N°9451 Aprobación del Contrato de Préstamo N°3488/OC-CR suscrito entre el Gobierno de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para financiar el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica (PIF). Esta iniciativa es de suma importancia para el país y, a la vez, constituye un gran reto, en vista de la interdisciplinariedad de los temas que aborda y las múltiples reformas que impulsa desde diferentes aristas. Dada su naturaleza, sus proyectos son creadores del cambio; de manera que, como menciona el PMI®(2017) su éxito o fracaso no se dará simplemente por iniciar, planificar, monitorear, ejecutar y evaluar el proyecto que conducirá el cambio.

En este sentido, resulta necesario impulsar acciones para preparar a las organizaciones involucradas para la transformación que el Programa conlleva, en aras de garantizar que los interesados se identifiquen con ella y la apoyen, tanto durante como después de su implementación, lo que coadyuvará a la sostenibilidad de las reformas planteadas. Cabe resaltar que los funcionarios y usuarios de los pasos de frontera, han resaltado que muchas de las falencias que se presentan actualmente se deben a cambios mal gestionados, que conducen a errores en el proceso de control.

Bajo esta línea, es prioritario que la Unidad Coordinadora (UC) contemple dentro de sus esfuerzos la gestión del cambio. No obstante, dentro de la planificación del Programa no se incluyeron acciones que orienten el proceso de aceptación y adaptación a estas reformas. Por esta razón, y en vista de que el Puesto Fronterizo Paso Canoas será el primero en intervenir y de su importancia para la región centroamericana, resulta determinante desarrollar una propuesta que fortalezca la capacidad de la UC del Programa de gestionar el cambio y que permita conocer y analizar en detalle las fuentes de resistencia para generar un abordaje adecuado en tiempo y forma, ya que de lo contrario, se podrían ver minimizados los beneficios del PIF

En virtud de lo anterior, el objetivo general del presente proyecto fue elaborar una propuesta de lineamientos para la elaboración y ejecución de un plan de gestión del cambio dirigido a la Aduana de Paso Canoas, para dotar al PIF de herramientas que faciliten la

aceptación de las reformas que implementará. Al efecto, se contó con cuatro objetivos específicos, a saber: i) identificar los aspectos relevantes de metodologías de gestión de cambio para determinar las mejores prácticas aplicables al PIF; ii) analizar los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF para identificar el tipo y alcance de estos; iii) identificar las partes impactadas por las reformas del PIF para evaluar el nivel de apoyo de cada una y conocer las principales fuentes de resistencia al cambio. y iv) generar una propuesta de ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas.

En términos de metodología, las fuentes de información primaria principalmente utilizadas fueron los integrantes de la UC del PIF y los usuarios y funcionarios de la Aduana de Paso Canoas; como fuentes secundarias se consultaron distintas referencias en materia de administración de proyectos y gestión del cambio. Asimismo, los métodos de investigación que se utilizaron fueron el analítico-sintético, el deductivo y el cualitativo, los cuales en conjunto permitieron estudiar y comprender los cambios promovidos por el PIF y sus implicaciones, cómo eran percibidos por los interesados de la iniciativa y, con base en esto, identificar el conjunto de acciones que se podrían impulsar para generar la aceptación de los cambios y la sostenibilidad de las mejoras, en aras de construir y proponer a la UC los lineamientos para la elaboración y ejecución de un plan de gestión del cambio aplicado a la Aduana de Paso Canoas, y que a futuro se pueda adaptar y replicar para los demás pasos de frontera. Al efecto, la revisión de la literatura sobre estrategias de gestión de cambio, permite un análisis de diversos puntos de vista sobre conceptos y metodologías en la materia, susceptibles de ser tomados en cuenta para establecer un modelo particular para impulsar, establecer y garantizar el éxito de las reformas planteadas en el PIF a lo largo del tiempo, a través de un esquema integral y flexible, pero sobre todo humano y participativo.

Con base en esto, propone ejecutar cuatro fases, cuyas acciones están basadas en tres ejes transversales: apoyo de altos cargos, la participación y la comunicación. En este marco, la configuración del Plan de Gestión del cambio y las acciones en torno a él, están orientadas a concientizar sobre el cambio, a lograr que los interesados lo deseen, construyan una base de conocimiento, desarrollen las aptitudes necesarias para el nuevo modelo, se refuerce constantemente la necesidad, importancia de las modificaciones y por último sean evaluadas para su retroalimentación.

Bajo este enfoque, los lineamientos planteados, toma en cuenta las teorías expuestas para desarrollar un proceso estratégico que contribuya a una cultura organizacional abierta a los cambios y, en el largo plazo, a la mejora continua. Asimismo, motiva a planificar y ejecutar la gestión del cambio como un proyecto adicional del PIF, lo que generará más posibilidades de comprensión y aceptación de la necesidad de cambiar, de involucrar a las personas en el proceso, de generar un espacio de optimismo frente al reto, de entender lo que pasará, de recibir aportes y de crear un clima de apertura que permita la expresión franca y constructiva de todos los aspectos relacionados al proceso. Y que este sea continuo, en la búsqueda permanente de la innovación, mejora permanente y aprendizaje, de manera individual, grupal y organizacional.

## 1 Introducción

### 1.1. Antecedentes

Costa Rica ha construido una plataforma para el comercio exterior, cimentada en las reglas y disciplinas establecidas en la Organización Mundial del Comercio (OMC), los instrumentos de la integración económica centroamericana y los diversos tratados de libre comercio (TLC) en vigor. Actualmente, se cuenta con 14 acuerdos que rigen su comercio con cincuenta socios comerciales y que cubren 92,9% de las exportaciones y 82,9% de las importaciones totales (COMEX, 2018).

No obstante, a pesar de la existencia de una plataforma, la competitividad del país, se ha visto afectada por las deficiencias en la infraestructura de transporte y la gestión de los pasos de frontera, las que causan un incremento en los costos de transporte entre un 4% y 12% (BID, 2013). Estas falencias tienden a propagarse al resto de la cadena logística, por los altos costos que afrontan los usuarios, los tiempos de paso y la calidad del servicio en cuanto a la seguridad y riesgo de la carga en frontera, afectando en último término, a la productividad de la economía.

En este sentido, el estado de situación de los puestos fronterizos terrestres de Costa Rica ha constituido un obstáculo para el crecimiento de la actividad comercial del país, así como para las funciones de control, seguridad y la calidad del servicio que brindan las instituciones públicas en sus instalaciones. Estos espacios se ven afectados por distintas situaciones, como la infraestructura insuficiente e inadecuada, la ausencia de mecanismos

para la coordinación interinstitucional, el surgimiento de actividades económicas informales, la inseguridad, la falta de controles para los usuarios, entre otros.

Para brindar una respuesta a esta problemática, la Ley N°9451 del 16 de mayo de 2017 publicada en el Alcance digital N°117 de La Gaceta N°102 del 31 de mayo de 2017, aprobó el Contrato de Préstamo N°3488/OC-CR suscrito entre el Gobierno de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para financiar el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica (PIF), por un monto de cien millones de dólares estadounidenses.

Este Programa —para la cual el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) ha sido designado como Organismo Ejecutor (OE)— es impulsado por el Gobierno de Costa Rica para la modernización de los principales pasos de frontera del país. La iniciativa incluye el desarrollo de infraestructura y el equipamiento de las instalaciones públicas de control, la optimización de los procedimientos fronterizos, y la renovación e implementación de sistemas informáticos para el apoyo de las gestiones interinstitucionales.

En este sentido, el primer paso de frontera que se intervendrá es el Puesto Fronterizo Paso Canoas, ubicado en la frontera entre Costa Rica y Panamá, en la ciudad de Paso Canoas, Cantón de Corredores. Este paso de frontera es de fundamental importancia por tratarse de la principal conexión comercial entre ambos países. La modernización de este paso conlleva, en esencia, dos elementos:

- i) Infraestructura: la construcción de una nueva terminal de atención de personas, mercancías y vehículos, así como otras obras asociadas, por ejemplo vialidades, accesos, etc.

- ii) Modernización e integración de procesos: mejoramiento de los procesos y procedimientos de control fronterizo, a través de equipamiento tecnológico y un sistema de control integrado.

## **1.2. Problemática**

Como se denota, el PIF es una iniciativa de suma importancia para el país y a la vez constituye un gran reto, en vista de la interdisciplinariedad de los temas que aborda y las múltiples reformas que impulsa desde diferentes aristas. Para lo correspondiente, COMEX cuenta con una Unidad Coordinadora (UC), responsable de la toma de decisiones, de la dirección y de la coordinación del Programa.

Dada su naturaleza, sus proyectos son creadores del cambio; de manera que, como menciona el PMI® (2017) su éxito o fracaso no se dará simplemente por iniciar, planificar, monitorear, ejecutar y evaluar el proyecto que conducirá el cambio. En este sentido, además de las labores técnicas, financieras y administrativas en las que se ha centrado la UC, resulta necesario impulsar acciones que permitan preparar a las organizaciones involucradas para la transformación que el Programa conlleva, en aras de garantizar que los interesados se identifiquen con ella y la apoyen, tanto durante como después de su implementación, lo que coadyuvará a la sostenibilidad de las reformas planteadas.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que, es la primera vez que COMEX ejecuta un empréstito y proyectos relacionados con infraestructura pública, sistemas informáticos y mejora de procesos, por lo que no se cuentan con experiencias previas en la organización



que le permitan a la UC disponer de información y/o de un repositorio de lecciones aprendidas, inclusive en lo que respecta a gestión del cambio.

Asimismo, en las labores de campo en la frontera de Paso Canoas, los funcionarios y usuarios del Puesto, han resaltado que muchas de las falencias que se presentan actualmente se deben a cambios mal gestionados, que conducen a errores en el proceso de control.

### **1.3. Justificación del proyecto**

En este marco, y dado la gran cantidad de reformas que impactarán a distintos tipos de interesados, por ejemplo, usuarios y funcionarios de las instituciones públicas de control — principalmente al Servicio Nacional de Aduanas— es prioritario que la UC contemple dentro de sus esfuerzos la gestión del cambio, la cual, de acuerdo con *Gestión del cambio en las organizaciones: una guía práctica* (PMI®, 2014), consiste en un método exhaustivo, cíclico y estructurado para lograr la transición de individuos, grupos y organizaciones desde una situación actual a una futura con ventajas previstas para la organización. No obstante, dentro de la planificación del Programa no se contemplaron acciones que orienten el proceso de aceptación y adaptación a estas reformas.

Por esta razón, y en vista de que el Puesto Fronterizo Paso Canoas será el primero en intervenir y de su importancia para la región centroamericana, resulta determinante desarrollar una propuesta que fortalezca la capacidad de la UC del Programa de gestionar el cambio y que permita conocer y analizar en detalle las fuentes de resistencia para generar un abordaje adecuado en tiempo y forma, ya que de lo contrario, se podrían ver

minimizados los beneficios del PIF; asimismo, se espera que la propuesta pueda replicarse para otros pasos de frontera.

Introducir la gestión del cambio en el PIF y propiciar la implementación de un plan al efecto, conllevará que el equipo de proyecto tome en cuenta las aptitudes, procesos y herramientas necesarias para el éxito en la aceptación de las modificaciones planteadas, cuyo éxito condiciona el aumento de la competitividad, el crecimiento del intercambio comercial del país, las mejoras en la seguridad entre Costa Rica y Centroamérica, así como efectos positivos en las comunidades fronterizas aledañas.

#### **1.4. Objetivo general**

Elaborar una propuesta de lineamientos para la elaboración y ejecución de un plan de gestión del cambio dirigido a la Aduana de Paso Canoas para dotar al PIF de herramientas que faciliten la aceptación de las reformas que implementará.

#### **1.5. Objetivos específicos**

1. Identificar los aspectos relevantes de metodologías de gestión de cambio para determinar las mejores prácticas aplicables al PIF.
2. Analizar los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF para identificar el tipo y alcance de estos.
3. Identificar las partes impactadas por las reformas del PIF para evaluar el nivel de apoyo de cada una y conocer las principales fuentes de resistencia al cambio.
4. Generar una propuesta de ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas.

## 2 Marco teórico

### 2.1 Marco institucional

#### 2.1.1 Antecedentes de la institución.

COMEX fue creado a través de la Ley N°7638, *Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior*, del 30 de octubre de 1996, publicada en la Gaceta N° 218 del 13 de noviembre de 1996.

De conformidad con dicha normativa y con la Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos del Comercio Exterior (Ley 8056, del 21 de diciembre del 2000), COMEX es el órgano responsable de definir y dirigir la política comercial externa y de inversión extranjera del país.

A continuación, se resumen las principales funciones del Ministerio, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley N°7638 (Asamblea Legislativa, 1996):

- a) Definir y dirigir la política comercial externa y de inversión extranjera incluso la relacionada con Centroamérica;
- b) Dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, incluido lo relacionado con Centroamérica, y suscribir tratados y convenios sobre esas materias;
- c) Participar, con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el de Agricultura y Ganadería y el de Hacienda, en la definición de la política arancelaria;

- d) Representar al país en el Organización Mundial del Comercio y en los demás foros comerciales internacionales donde se discutan tratados, convenios y, en general, temas de comercio e inversión;
- e) Establecer mecanismos reguladores de exportaciones, cuando sea necesario por restricciones al ingreso de bienes costarricenses a otros países. En estas circunstancias, las regulaciones deberán ser motivadas, claras, equitativas y no discriminatorias. Para ejecutar los mecanismos, el Ministerio de Comercio Exterior podrá apoyarse en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el de Agricultura y Ganadería, según el caso; asimismo, podrá ejecutarlos por medio de otras instituciones, públicas o privadas, que se relacionen con el sector productivo correspondiente. Estas instituciones podrán cobrar a los usuarios por los servicios prestados;
- f) Determinar, en consulta con el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y los Ministros rectores de la producción nacional, las represalias comerciales que se deriven de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica, que serán ejecutadas en el país por los organismos competentes, según los procedimientos de ley y la materia en cuestión;
- g) Dictar las políticas referentes a exportaciones e inversiones;
- h) Otorgar el régimen de zonas francas, los contratos de exportación y el régimen de admisión temporal o perfeccionamiento activo y, cuando corresponda, revocarlos, según lo dispuesto en esta y otras leyes o reglamentos aplicables;

- i) Dirigir y coordinar planes, estrategias y programas oficiales vinculados con exportaciones e inversiones.

A partir de lo anterior, a lo largo de más de dos décadas, con el apoyo de otras instituciones públicas, particularmente de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), COMEX ha construido una plataforma para el comercio exterior, cimentada en las reglas y disciplinas establecidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), los instrumentos de la integración económica centroamericana y los diversos tratados de libre comercio (TLC) en vigor. Actualmente, Costa Rica cuenta con 14 acuerdos y tratados que rigen su comercio con cincuenta socios comerciales y que cubren 92,9% de las exportaciones y 82,9% de las importaciones totales (COMEX, 2018).

Asimismo, dentro de la política de este sector, COMEX promueve como principales aristas el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); la administración de tratados; atracción de inversión extranjera directa y empleo; desarrollo de capacidades y aumento del comercio exterior y la facilitación del comercio.

### **2.1.2 Misión y visión.**

Según la política institucional de COMEX, a continuación, se presenta su Misión y Visión (COMEX, 2019):

**Misión**

Ser el ente rector que define, diseña e implementa las políticas públicas de comercio exterior e inversión extranjera para que cada vez más costarricenses se beneficien de la inserción en la economía global.

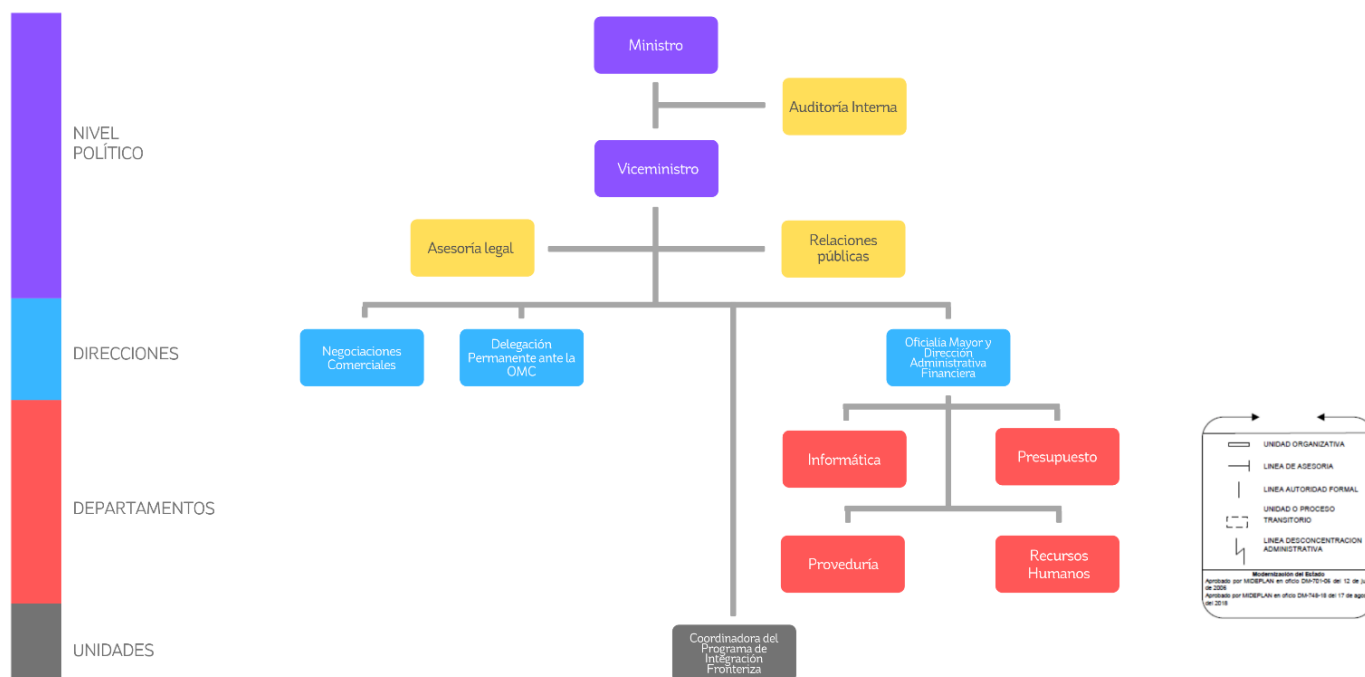
**Visión**

COMEX dirige el comercio exterior y la inversión extranjera para generar bienestar y desarrollo sostenible.

De forma complementaria, promueve como valores de la institución: excelencia, espíritu de equipo, inclusión, innovación, compromiso, respeto del marco legal vigente ética, transparencia, valentía, eficiencia y entrega.

**2.1.3 Estructura organizativa.**

En la Figura 1 se muestra la Estructura Organizativa de COMEX:



*Figura 1.* La figura ilustra el organigrama de COMEX. Comex (2019)

#### 2.1.4 Productos que ofrece.

Siendo la organización en cuestión una empresa pública, esta no ofrece productos como tal, sino más bien un servicio. En este sentido, COMEX define y dirige la política comercial externa y de inversión extranjera de la República, incluso la relacionada con Centroamérica, además de las funciones supra, ejerce la administración internacional no contenciosa y la representación del Estado costarricense en el exterior en asuntos comerciales y de inversión y es el órgano por el cual éste realiza todas sus gestiones relacionadas con estas materias ante gobiernos e instituciones extranjeras.

Al público le brinda orientación y asesoría en lo que respecta a la política de comercio exterior, por ejemplo, reglas de origen, contingentes, procedimientos aduaneros, uso de

preferencias arancelarias, consultas sobre TLC, implementación de medidas de facilitación del comercio, entre otros.

## **2.2 Teoría de Administración de Proyectos**

### **2.2.1 Proyecto.**

De conformidad con lo expuesto en la Guía del PMBOK un Proyecto “es un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único” (PMI®, 2017. p.4). En otras palabras, un proyecto tiene como objetivo brindar una solución a una necesidad presente en un momento determinado. Cabe resaltar que, como menciona Lledó (2017, p.22) no se debe confundir un proyecto temporal, con el producto o servicio repetitivo que producirá ese proyecto.

En esta línea, el PMI® (2017) resalta que un proyecto genera un resultado único, ya sea que se trata de un producto o de un servicio. Al efecto, se requiere un esfuerzo adicional de la organización, distinto de las labores rutinarias de la misma, y el cual puede llevarse a cabo por solamente una persona o por un grupo.

Siempre en lo que respecta al concepto de proyecto, la Norma ISO 21500 lo define como “un conjunto único de procesos que consta de actividades coordinadas y controladas, con fechas de inicio y fin, que se lleva a cabo para lograr los objetivos del proyecto, sin embargo, el logro de los objetivos del proyecto puede estar sujeto a múltiples restricciones” (INTECO, 2008, p.9).



Wallace (2014) coincide con los autores mencionados al definir proyecto como un producto exclusivo, original y único, que se produce una única vez. Ahora bien, realiza una diferenciación muy importante para la presente investigación, al aclarar la diferencia entre proyecto y programa. Este último consiste en un conjunto de proyectos identificables cuya finalidad es alcanzar alguna meta u objetivo; las demandas de su gestión, a grandes rasgos son similares a las de la gestión de un proyecto, pero a una escala más grande (Wallace, 2014, p.26).

Los tres autores mencionados, concuerdan al mencionar las principales características de un proyecto, entre las que se pueden citar:

- Tiene un propósito definible y único
- Tiene una duración limitada
- Se caracteriza por generar cambios
- Cuenta con restricciones relacionadas con el tiempo, el costo o el alcance.
- Los equipos de proyecto que lo dirige tienden a ser únicos y multidisciplinarios

En síntesis, como indican Cohen y Franco (1992), un proyecto debe ser un conjunto de actividades interrelacionadas para alcanzar unos objetivos, acotadas por los límites de un presupuesto y un plazo temporal.

### **2.2.2 Administración de Proyectos.**

También llamada como gestión o dirección de proyectos, es definida por el PMI® (2017, p.10) como la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a

las actividades del proyecto para cumplir con los requisitos de este y ejecutarlo de manera eficaz y eficiente.

International Project Management Association (IPMA) por su parte, agrega que la administración de proyectos contempla la planificación, organización, monitoreo y control de todos los aspectos de este, en aras de alcanzar los objetivos perseguidos cumpliendo con los requisitos en materia de tiempo, costo, alcance, desempeño y calidad (IPMA, 2015)

En esta materia, se identificaron los siguientes modelos de administración de proyectos:

- a) La Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos del PMI® que proporciona pautas para la dirección de proyectos individuales y define conceptos relacionados con la dirección de proyectos. Describe asimismo el ciclo de vida de la dirección de proyectos y los procesos relacionados, así como el ciclo de vida del proyecto (PMI®, 2017, p.2)
- b) ISO 21500:2012 - Directrices para la Dirección y Gestión de Proyectos que pretende establecer un lenguaje, principios, procedimientos y prácticas comunes de gestión de proyectos, que puedan ser aplicables de manera estandarizada a nivel global a cualquier tipo de proyecto u organización (PMI®, 2014)
- c) Internacional Competence Baseline 3 (ICB3) ayuda a los Directores de Proyecto en su desarrollo, definiendo las competencias que se requiere para las diversas posiciones involucradas en los Proyectos (PMI®, 2014, p.13).
- d) PRINCE2® es un método de gestión de proyectos que contempla la gestión, el control y la organización; describe procedimientos para coordinar personas y actividades en un

proyecto, cómo diseñar y supervisar el proyecto y los pasos a seguir si ocurre alguna desviación de lo planificado y es necesario realizar ajustes (Montes de Oca, 2014, p.4)

- e) Scrum, como lo definen Schwaber y Sutherland (2013, p.4) es un marco de trabajo por el cual las personas pueden acometer problemas complejos adaptativos, a la vez que entregar productos del máximo valor posible productiva y creativamente. Scrum está basado en un modelo de proceso empírico, con respeto a las personas y basado en la autoorganización de los equipos para lidiar con lo imprevisible y resolver problemas complejos inspeccionando y adaptando continuamente (Schwaber y Sutherland, 2013)

Wallace (2014) indica que la gestión de proyecto se enfoca en controlar la introducción del cambio deseado, lo cual conlleva comprender las necesidades de los interesados; planificar qué se necesita hacer, cuándo, responsables y bajo qué estándares; motivar y coordinar al equipo de proyecto; monitorear y controlar y gestionar cambios.

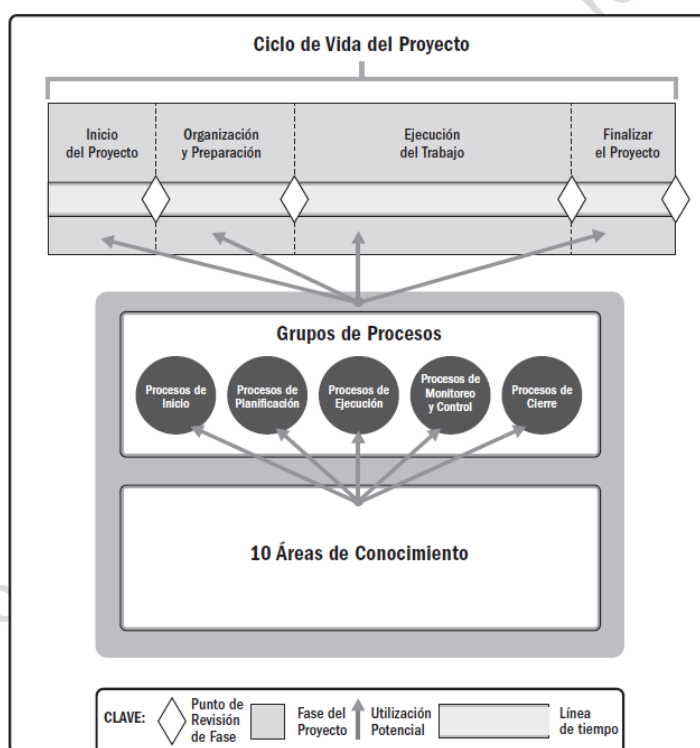
En este sentido, el PMI® (2017) establece que dentro de las actividades necesarias que deben desarrollarse desde la Administración de Proyectos se encuentran:

- La identificación de requisitos.
- El abordaje de los interesados.
- El manejo de las comunicaciones del proyecto.
- El manejo de restricciones propias del alcance, el presupuesto, el cronograma, la calidad y los riesgos del proyecto.

Estas y otras actividades propias de la administración de proyectos buscan el éxito de estos, el cual, en todas las metodologías citadas, se mide en función del tiempo, el costo y

la calidad, de manera que el objetivo de la gestión de proyectos está en lograr un equilibrio satisfactorio de esas tres variables. La buena gestión de proyecto consiste en poder desarrollar esta clase de campo de éxito, monitorear cómo el progreso real se compara con el progreso planificado y llevar a cabo cualquier acción correctiva en caso de ser necesario (Wallace, 2014, p.22).

### 2.2.3 Ciclo de vida de un proyecto.



*Figura 2.* Interrelación entre los componentes claves del proyecto. PMI® (2017)

El ciclo de vida del proyecto se define como el conjunto de fases por las que este atraviesa desde su inicio y hasta su cierre, las cuales son secuenciales y sus nombres y números dependen de las necesidades de gestión y control de la organización u organizaciones que interactúan con el proyecto (PMI®, 2017, p.38). No obstante, aunque

no es posible determinar cuáles son las fases de todos los tipos de proyecto, usualmente se hace referencia a una estructura genérica del ciclo de vida, la cual se muestra en la Figura 2 supra.

Los ciclos de vida pueden ser predictivos, adaptativos e incrementales. El tipo predictivo define desde un inicio los entregables, y los cambios son altamente gestionados. Los ciclos de vida adaptativos definen el alcance al inicio de la fase. Los ciclos de vida incrementales o iterativos son repeticiones de las fases donde cada iteración mejora a la anterior agregando más funcionalidad al producto o mejorando el entregable (PMI®, 2017, p.19).

Cabe resaltar que, el ciclo de vida del proyecto es distinto a los grupos de proceso de la Dirección de Proyectos, los cuales se abordan en el siguiente apartado.

#### **2.2.4 Procesos en la Administración de Proyectos.**

Con el objetivo de entender los procesos de la Administración de Proyectos, conviene definir el concepto proceso, el cual, según el PMI® (2017) es un conjunto de acciones y actividades, relacionadas entre sí, que se utilizan para crear producto, resultado o servicio predefinido.

Al respecto, el estándar del PMI® (2017), al igual que el modelo de ISO 21500:2012 y el PRINCE2, establecen los mismos grupos de proceso, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Comparación de grupos de procesos de las metodologías de proyectos

<b>PMBOK</b>	<b>ISO 21500:2012</b>	<b>PRINCE2</b>	<b>ICB3</b>
<b>Iniciación</b>	Inicialización	Puesta en marcha	Competencias
<b>Planificación</b>	Planificación	Iniciando un proyecto	contextuales
<b>Ejecución</b>	Implementación	Controlando una etapa	Competencias
<b>Seguimiento y control</b>	Control	Administrando la	técnicas
<b>Cierre</b>	Cierre	entrega de productos	Competencias de
		Gestión de un límite de etapa	comportamiento
		Cerrar el proyecto	

Elaboración propia con datos de PMI® (2014)

Para efectos del presente análisis, como base se tomará el estándar del PMI® (2017), cuyos grupos de proceso se definen a continuación:

- **Iniciación:** procesos realizados para definir un nuevo proyecto, a través de la obtención del visto bueno correspondiente para comenzar dicho proyecto. Esta aprobación se obtiene a partir de la elaboración del acta de constitución del proyecto; además, permiten alinear las expectativas de los interesados con los objetivos del proyecto.
- **Planificación:** procesos que tiene como fin determinar el alcance del proyecto, los objetivos y la línea de acción necesaria para la consecución de estos. Tiene como entregables el plan para la dirección del proyecto y los documentos del proyecto

donde se plasman las líneas base en materia de tiempo y costo, las que permitirán las mediciones del desempeño.

- Ejecución: procesos requeridos para ejecutar el proyecto de acuerdo con el plan. En este grupo se debe coordinar al equipo de proyecto, el uso de recursos y la gestión de interesados, entre otros.
- Seguimiento y Control: procesos para el monitoreo de las actividades del proyecto para determinar el desvío con respecto al plan original y con base en estos generar los cambios y la toma de decisiones necesaria al efecto.
- Cierre: procesos realizados para finalizar todas las actividades a través de todos los grupos de procesos, a fin de cerrar formalmente el proyecto o una fase de este.

Los grupos de proceso de la Administración de proyectos se adaptan a cada proyecto, en función de las políticas e intereses de la organización. Empero, debe existir una vinculación entre las salidas de cada grupo, la cual se ilustra en la Figura 3:

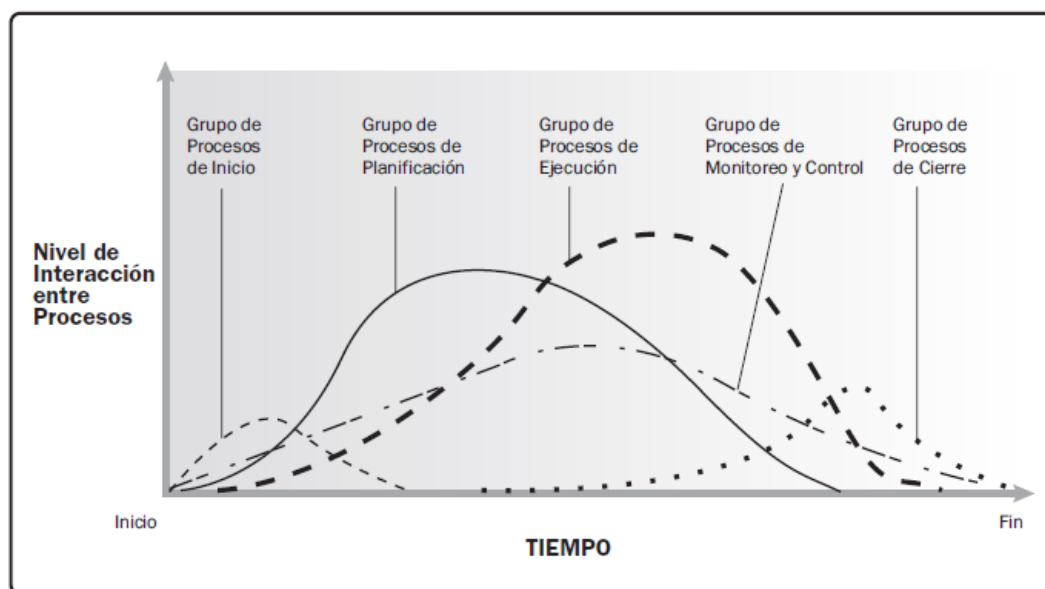


Figura 3. Interacción entre los Grupos de Procesos. PMI® (2017)

### 2.2.5 Áreas del conocimiento de la Administración de Proyectos

Las Áreas de Conocimiento “es un área identificada de la dirección de proyectos definida por sus requisitos de conocimientos y que se describe en términos de los procesos, prácticas, entradas, salidas, herramientas y técnicas que la componen” (PMI®, 2017, p.23).

Según lo establecido en la guía PMBOK® (2017), existen 10 Áreas de Conocimiento, mostradas en la Figura 4, las cuales agrupan los 49 procesos identificados por dicho estándar, las cuales se utilizan en la mayoría de los proyectos.



*Figura 4.* Áreas del conocimiento de la Administración de Proyectos. Redondo (2017)

A continuación, se explica cada una de las áreas de conocimiento de la Administración de Proyectos, según lo expuesto en la guía PMBOK® del PMI® (2017).



1. **Gestión de la Integración:** contempla los procesos para identificar, definir, combinar, unificar y coordinar los diversos procesos y actividades de dirección del proyecto dentro de los grupos de procesos de la dirección de proyectos. Como indica Redondo (2017) en la sexta edición de la Guía del PMBOK® se presenta la gestión del Conocimiento del Proyecto, que tiene como fin el usar el conocimiento existente y crear uno nuevo en aras de alcanzar las metas del proyecto, promoviendo a la vez el aprendizaje y la mejora continua en la organización.

Algunas de las actividades de esta área son la elaboración del desarrollo del Acta del Proyecto, desarrollo del Plan de Gestión del Proyecto, dirigir y gestionar la ejecución del Proyecto, supervisar y controlar el trabajo del Proyecto, realizar Control Integrado de Cambios y cerrar el Proyecto o Fase (PMI®, 2017).

2. **Gestión del Alcance:** se refiere a los procesos necesarios para establecer cuál es el trabajo que incluirá el proyecto y cuál no. Los procesos inherentes a esta área describen cómo se planificará, definirá, desarrollará, verificará y controlará el alcance del proyecto y cómo se creará y definirá la estructura de desglose del trabajo; asimismo orienta sobre cómo el alcance del proyecto será gestionado y controlado por el equipo de dirección del proyecto (Redondo, 2017).
3. **Gestión del Cronograma:** contempla los procesos requeridos para concluir el proyecto en los tiempos establecido, por ejemplo definir las actividades, secuenciarlas, estimar los recursos de las actividades, estimar la duración de las actividades, desarrollar y controlar el cronograma (PMI®, 2017).

4. **Gestión de Costos:** esta área conlleva los procesos de planificar, estimar, presupuestar y controlar los costos, con el objetivo de que el proyecto se ejecute dentro del presupuesto aprobado al efecto (PMI®, 2017).
5. **Gestión de la Calidad:** como indica Redondo (2017) esta área detalla la manera en que el equipo de proyecto implementará la política de calidad de la organización ejecutante, a fin de que se cumplan y validen los requisitos del Proyecto. Incluye la planificación, gestión y el control de la calidad.
6. **Gestión de los Recursos:** Incorpora los procesos que organizan y gestionan los procesos relacionados con la identificación, adquisición, desarrollo y gestión de los recursos necesarios para la culminación exitosa del proyecto, tanto humanos como materiales (PMI®, 2017)
7. **Gestión de la Comunicación:** de manera muy acertada, Redondo (2017) define esta área como los procesos necesarios para garantizar que la planificación, recopilación, creación, distribución, almacenamiento, recuperación, gestión, control, monitoreo y disposición final de la información del proyecto sean adecuados y oportunos. Esto, tomando en cuenta las necesidades y expectativas del proyecto y sus interesados.
8. **Gestión de los Riesgos:** Incluye procesos que permitan potenciar los riesgos positivos y disminuir los negativos; tales como la identificación de riesgos, el análisis cualitativo y cuantitativo de estos, la planificación e implementación de la respuesta a los riesgos y su monitoreo (PMI®, 2017)

9. Gestión de las Adquisiciones: Según el PMI® (2017) contempla los procesos necesarios para planificar, efectuar y controlar los procesos de compra de los productos o servicios requeridos para ejecutar el proyecto.
10. Gestión de los Interesados: se refiere a las actividades para la identificación de las personas que puedan percibirse como afectados a raíz de la ejecución del proyecto, por lo que sus procesos buscan el análisis de expectativas, de impactos, el desarrollo de medidas de atención, etc. (Redondo, 2017).

Para efectos de la presente investigación, además de ser necesario tener claridad sobre las áreas de conocimiento señaladas, es necesario ahondar en un tema que no es reconocido por ninguna metodología de gestión de proyectos como un área de conocimiento, la gestión del cambio, cuya definición se abordará en el siguiente apartado.

### **3 Marco metodológico**

El presente marco metodológico muestra las fuentes y las herramientas de investigación utilizadas, los supuestos y las restricciones y los entregables generados conforme a cada uno de los objetivos del PFG. Al respecto, es importante recordar que este documento tiene como fin elaborar una propuesta lineamientos para la elaboración y ejecución de un plan de gestión del cambio en el marco del PIF, delimitado a las reformas que esta iniciativa promoverá en la Aduana de Paso Canoas.

### **3.1 Fuentes de información**

Siempre y cuando el tiempo y los recursos lo permitan, es conveniente tener varias fuentes de información y métodos para recolectar los datos (Sampieri, Fernández y Baptista, 2014). En este sentido, se debe entender por fuentes de información todos aquellos datos, formales, informales, orales, escritos o electrónicos disponibles, de los cuales se obtiene información relevante para el desarrollo de este proceso. (Losantos, 2007)

Vega (1995, p.35) amplía el concepto indicando que las fuentes de información tienen como objetivos principales buscar, localizar y difundir el origen de la información contenida en cualquier soporte físico, no exclusivamente en formato libro, aunque sus productos más elaborados y representativos sean los repertorios.

Bajo este contexto, a continuación se presentan los diferentes tipos de fuentes de información:

#### **3.1.1 Fuentes primarias.**

Miranda y Acosta (2009, p.2) se refieren a las fuentes primarias como todos aquellos usuarios y acompañantes a quienes se les aplicó un instrumento de investigación, caso en el cual los datos provienen directamente de la población o una muestra de esta.

Estas fuentes contienen información original, que ha sido publicada por primera vez y que no ha sido filtrada, traducida, interpretada o evaluada por nadie más, por ejemplo: tesis, libros, monografías, artículos de revista, manuscritos (Bounocore,1980).

Cabe resaltar que, como indica Losantos (2007) no debe entenderse el término original como novedad, tampoco implica que el tema no haya sido tratado antes, sino más bien a que la fuente consultada, no remite ni se complementa con otra fuente.

Algunas de las fuentes primarias que se utilizaron en este PFG, fueron entrevistas al personal involucrado con el PIF, tanto de la UC como de la Aduana de Paso Canoas.

### **3.1.2 Fuentes secundarias.**

Son las que contienen información primaria, sintetizada y reorganizada, diseñadas especialmente para facilitar y maximizar el acceso a las fuentes primarias o a sus contenidos, a partir de datos preelaborados obtenidos, por ejemplo, de anuarios estadísticos, Internet, medios de comunicación, bases de datos procesadas con otros fines, artículos y documentos relacionados con la enfermedad, libros, tesis, informes oficiales, etc. (Miranda y Acosta, 2009, p.2).

Por su parte, Bounocore (1980, p.229) las define como aquellas que contienen datos o informaciones reelaboradas o sintetizadas. Losantos (2007, p.8) amplía el término indicando que las fuentes secundarias son aquellas que no tienen como objetivo principal ofrecer información sino indicar que fuente o documento la puede proporcionar.

Según Miranda y Acosta (2009) las fuentes secundarias pueden proceder de fuentes oficiales, cuando los datos son suministrados por cualquier ente gubernamental, y de fuentes privadas, cuando la información es suministrada por personas u organismos no

gubernamentales. Para este PFG se consultaron muchos documentos oficiales, por la naturaleza del PIF.

Es importante tener presente cómo elegir las fuentes secundarias, siendo recomendable realizar las siguientes preguntas al efecto (Miranda y Acosta, 2009, p.3):

1. ¿Es pertinente?: cuando la información se adapta a los objetivos.
2. ¿Es obsoleta?: cuando ha perdido actualidad.
3. ¿Es Fidedigna?: cuando la veracidad de la fuente de origen no es cuestionada
4. ¿Es Confiable?: si la información ha sido obtenida con la metodología adecuada y honestidad necesaria, con objetividad, naturaleza continuada y exactitud

A partir de lo anterior, en la Tabla 2 se resumen las fuentes de información que se utilizaron en este proyecto:

Tabla 2. *Fuentes de información del PFG*

Objetivos	Fuentes de información	
	Primarias	Secundarias
1. Identificar los aspectos relevantes de metodologías de gestión de cambio para determinar las	Planificadora de la UC del PIF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Project Management Institute. (2017). Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos, (Guía del PMBOK®) – Sexta Edición. Pennsylvania: Project Management Institute Inc.</li> </ul>

Objetivos	Fuentes de información	
	Primarias	Secundarias
mejores prácticas aplicables al PIF.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Project Management Institute. (2014). Cómo hacer posible el cambio organizativo mediante iniciativas estratégicas. Pensilvania, Estados Unidos.</li> <li>• Project Management Institute. (2014). ISO 21500 Directrices para la Dirección y Gestión de Proyectos. Quito, Ecuador.</li> <li>• Project Management Institute. (2014). Managing Change In Organizations: A Practice Guide [Gestión del cambio en las organizaciones: una guía práctica]. Pensilvania, Estados Unidos.</li> <li>• Gonclaves, V. y Campos, C. (2016). HCMBOK® Gestión del Cambio Organizacional El Factor Humano en</li> </ul>

Objetivos	Fuentes de información	
	Primarias	Secundarias
		<p>el Liderazgo de Proyectos. Rio de Janeiro, Brasil: Editorial Brasport.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosci. (s.fa). The Prosci Adkar Model Un modelo de Gestión del Cambio orientado a resultados para guiar cambios individuales y organizacionales.</li> <li>• Creasey, Tim. (2018). Change Management</li> <li>• Otras fuentes relacionadas con metodologías de gestión del cambio.</li> </ul>
2. Analizar los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF para identificar el	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UC del PIF</li> <li>• Funcionarios del Puesto Fronterizo Paso Canoas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas de Gestión del Programa como el Acta de Constitución.</li> <li>• Documentos de diseño de la operación de préstamo, realizados por el BID, como: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). Modernización</li> </ul> </li> </ul>



Objetivos	Fuentes de información	
	Primarias	Secundarias
<p>tipo y alcance de estos.</p>		<p>de los pasos de frontera terrestres de Costa Rica, Propuesta para el desarrollo de la operación. Washington DC, Estados Unidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). Adecuación de estudios de proceso de control, gestión, infraestructura e inversión de Paso Canoas. Washington DC, Estados Unidos</li> <li>• Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2017). Ley N°9451 del 31 de mayo de 2017 Aprobación del Contrato de Préstamo N°3488/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento del Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica</li> </ul>

Objetivos	Fuentes de información	
	Primarias	Secundarias
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Aduanas y su Reglamento.</li> <li>• Manual de Procedimientos Aduaneros.</li> <li>• Flujogramas de operación del Puesto Fronterizo.</li> </ul>
3. Identificar las partes impactadas por las reformas del PIF para evaluar el nivel de apoyo de cada una y conocer las principales fuentes de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialista en Gestión Socioambiental del PIF.</li> <li>• Planificadora del PIF.</li> <li>• Gerente del PIF.</li> <li>• Funcionarios del Puesto Fronterizo Paso Canoas</li> <li>• Matriz de Interesados del PIF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las fuentes secundarias supra.</li> <li>• Red de Desarrollo Institucional. (s.f). Cambio y resistencia al cambio. Santiago, Chile.</li> <li>• Escudero, J., Delfín, L. y Arano, R. (2014). El Desarrollo Organizacional y la Resistencia al cambio en las organizaciones. <i>Ciencia Administrativa</i>, (1), 1-9.</li> <li>• López, M., Restrepo, L. y López, G. (2013). Resistencia al cambio en las organizaciones modernas. <i>Scientia et Technica</i> Año XVIII, (18). 149-157.</li> </ul>

Objetivos	Fuentes de información	
	Primarias	Secundarias
resistencia al cambio.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros fuentes secundarias sobre resistencia al cambio.</li> </ul>
4. Generar una propuesta de ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UC del PIF.</li> <li>• Funcionarios del Puesto Fronterizo Paso Canoas.</li> <li>• Coordinadora de la Unidad de Facilitación del Comercio de COMEX.</li> <li>• Coordinadora del Foro Centroamérica de COMEX.</li> <li>• Funcionarios de la Dirección General de Aduanas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las fuentes secundarias supra.</li> <li>• Soriano, R. (2016). Gestión del cambio: una propuesta metodológica desde el proceso estratégico. <i>Gestión del Cambio 360: Revista de Ciencias de la Gestión</i>. (1). 38-86. doi:10.18800/360gestion.201601.002.</li> <li>• Otros cuerpos de conocimientos sobre diseño de planes de gestión del cambio.</li> </ul>

Elaboración propia (2019).

### **3.2 Métodos de Investigación**

Los métodos de investigación son el conjunto de procedimientos lógicos a través de los cuales se plantean los problemas científicos y se pone a prueba una hipótesis y los instrumentos de trabajo investigados. El método es un elemento necesario en la ciencia; ya que sin él no sería fácil demostrar si un argumento es válido. (Ramos, 2008).

Según Rodríguez y Pérez (2017, p.3), el término métodos de investigación como técnica particular se refiere a las diferentes formas en que el sujeto que investiga puede interactuar con el objeto de estudio; los métodos que se pueden emplear en el proceso investigativo son múltiples y variados, determinados en última instancia por el objeto de estudio.

Al respecto, es necesario entender el desarrollo del presente documento. Este PFG es del tipo cualitativa y aplicada, dado que se estudió y a su vez se comprendió las posibles implicaciones de las reformas que promueve el PIF en la Aduana de Paso Canoas, siendo este el objeto de estudio; adicionalmente, con el planteamiento del problema de que la UC aún no tiene contempladas acciones para gestionar el cambio, por lo cual se busca analizar metodologías de gestión del cambio, elaborar y proponer a la UC un plan en la materia, para que valore su incorporación en la ejecución del Programa.

En los siguientes apartados se describen los métodos de investigación que se utilizan en el desarrollo del presente PFG.

### **3.2.1 Método analítico – sintético.**

El método analítico incluye dos procesos: el análisis y la síntesis. El primero es un procedimiento lógico que posibilita descomponer mentalmente un todo en sus partes y cualidades, en sus múltiples relaciones, propiedades y componentes, lo que permite estudiar el comportamiento de cada parte. Por su parte, la síntesis es la operación inversa, que establece mentalmente la unión o combinación de las partes previamente analizadas y posibilita descubrir relaciones y características generales entre los elementos de la realidad (Rodríguez y Pérez, 2017, p.8).

Suárez y Herrera y Pérez (citados por Rodríguez y Pérez, 2017) expresan que utilizaron este método para resumir la búsqueda bibliográfica, lo que facilitó el análisis y la clasificación de las fuentes de información recopiladas en busca de la esencia de las ideas.

Se considera que este método es de gran utilidad para la búsqueda y el procesamiento de la información empírica, teórica y metodológica, lo que coincide plenamente con el tipo de fuentes que se consultaron en este análisis.

### **3.2.2 Método deductivo**

Dávila (2006, p.185) define este método como un sistema para organizar hechos conocidos y extraer conclusiones, lo cual se logra mediante una serie de enunciados que reciben el nombre de silogismos, los que comprenden tres elementos: a) la premisa mayor, b) la premisa menor y c) la conclusión. La definición queda clara en el siguiente ejemplo:

- Premisa mayor: todos los hombres son mortales

- Premisa menor: Sócrates es hombre
- Conclusión: Sócrates es mortal

En este sentido, este método proporciona recursos para unir la teoría y la observación, además de que permite a los investigadores deducir a partir de la teoría los fenómenos que habrán de observarse (Dávila, 2006).

### **3.2.3 Método cualitativo**

Según Sampieri et al. (2014) el propósito de una investigación cualitativa es reconstruir la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema previamente definido.

Se debe considerar la investigación inmersa dentro de ese enfoque, dado que analizaron las implicaciones, acciones e impacto en materia económica, jurídica, comercial y política que provoca la implementación de las reformas del PIF, delimitado, como se mencionó anteriormente, a la Aduana de Paso Canoas. En la Figura 5 se resumen las principales características del método.



*Figura 5.* Características del Método Cualitativo. Monje (2011)

Monje (2011, p.36) adiciona que este método permite que observadores competentes y cualificados puedan informar con objetividad, claridad y precisión acerca de sus propias observaciones del mundo social, así como de las experiencias de los demás. De esta manera, los investigadores se aproximan a un sujeto real, un individuo real, que está presente en el mundo y que puede en cierta medida, ofrecernos información sobre sus propias experiencias, opiniones, valores, etc. Por medio de un conjunto de técnicas o métodos como las entrevistas, análisis documental, entre otros, el investigador puede fundir sus observaciones con las aportadas por los consultados.

*Tabla 3. Métodos de investigación utilizados en el PFG*

Objetivos	Métodos de investigación		
	Analítico-sintético	Deductivo	Cualitativo
1. Identificar los aspectos relevantes de metodologías de gestión de cambio para determinar las mejores prácticas aplicables al PIF.	Análisis de las metodologías de gestión del cambio expuestas en las fuentes de información supra señaladas mediante la descomposición de sus propiedades y características y la síntesis de los aspectos más relevantes.	Análisis de las recomendaciones de las distintas fuentes de información supra señaladas, en materia de gestión del cambio y determinación de cuáles son aplicables al PIF.	Aplicación de la fase preparatoria del método cualitativo, en la cual a partir de la formación, conocimiento y experiencia, se define un marco teórico más amplio sobre la gestión del cambio, desde el cual parte el resto del análisis del PFG.
2. Analizar los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF para	Análisis y descomposición de los componentes del PIF, para luego sintetizar aquellos relacionados con la	A partir del análisis de distintas fuentes de información en materia de gestión del cambio, se establecen los tipos de cambio	Forma parte de la recolección de datos del método, cumpliendo su naturaleza inductiva partiendo de datos para la comprensión



Objetivos	Métodos de investigación		
	Analítico-sintético	Deductivo	Cualitativo
identificar el tipo y alcance de estos.	Aduana de Paso Canoas. Asimismo, a partir de la implementación de herramientas como reuniones, análisis de documentos, descomposición u juicio de expertos se determina el alcance.	promovidos por el PIF y su alcance.	del objeto de estudio. A partir de la opinión de expertos y de la descomposición de las actividades del PIF, se determina cuáles son los principales cambios, su alcance y características.
3. Identificar las partes impactadas por las reformas del PIF para evaluar el nivel de apoyo de cada una y	Análisis y descomposición de todos los stakeholders del Programa, relacionados con la Aduana de Paso Canoas, así como	Análisis de interesados, conforme a las buenas prácticas de administración de proyectos y gestión del cambio, para deducir las fuentes	A través del trabajo de campo se recolectan los datos cualitativos, consultando cuáles son las principales preocupaciones de los interesados

Objetivos	Métodos de investigación		
	Analítico-sintético	Deductivo	Cualitativo
conocer las principales fuentes de resistencia al cambio.	<p>sus intereses y perspectiva sobre la implementación de dicha iniciativa. Posteriormente se sintetizará en una sola matriz esta información.</p>	de resistencia al cambio.	acerca de la implementación del PIF, prevaleciendo la naturaleza comprensiva del método.
4. Generar una propuesta de ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas.	<p>Con base en el juicio de expertos, reuniones y análisis de interesados se generará la descomposición detallada de las actividades requeridas para gestionar el cambio en la Aduana de Paso Canoas, en el</p>	<p>La aplicación de tormenta de ideas, grupos focales, entrevistas y la revisión bibliográfica sobre el diseño de planes de gestión del cambio permitirá suponer cuáles son los ejes de acción, fases y actividades cuya</p>	<p>Interpretación de los resultados obtenidos a partir del análisis de los objetivos anteriores, para proponer una posible solución al problema planteado.</p>

Objetivos	Métodos de investigación		
	Analítico-sintético	Deductivo	Cualitativo
	marco de las reformas del PIF, las cuales, finalmente, se estructuran, en una matriz.	ejecución podría ser efectiva en la Aduana de Paso Canoas en el marco del PIF.	

Elaboración Propia (2019).

### 3.3 Herramientas

Como lo expone el PMI® (2017, p.714) una herramienta es algo tangible, como una plantilla o un programa de software, utilizado al realizar una actividad para producir un producto. Las herramientas son aquellos instrumentos que proporcionan la estructura, y controles necesarios para lograr desarrollar el trabajo requerido en el proyecto.

Algunas de las herramientas que más se utilizaron en este PFG son el análisis de documentos y las entrevistas. Según el PMI® (2017) una entrevista es una manera formal o informal de obtener información de los interesados del proyecto, a través de un diálogo directo con ellos, lo que resultó de vital importancia en vista de que se necesita conocer cuál es la percepción de los interesados respecto a los cambios promovidos por el PIF.

Asimismo, se efectúa un amplio análisis documental tanto del Programa como de conceptos y teorías de gestión del cambio. Además, es recomendable desarrollar

cuestionarios y encuestas, que consisten en un conjunto de preguntas escritas, diseñadas para acumular la información con rapidez que resultan especialmente útiles cuando se tiene un público variado o su localización geográfica es complicada (PMI®, 2017, p.143).

También se utiliza el juicio de expertos —definido como un conjunto de opiniones que pueden aportar profesionales expertos en una industria o disciplina concreta, relacionadas con un proyecto y/o un área de conocimiento concreta— y técnicas diagramación, específicamente diagramas de flujo, lo que permite ilustrar los procesos en frontera e identificar los cambios.

Para mayor claridad, en la siguiente tabla se resumen las herramientas utilizadas para cada uno de los objetivos propuestos en este PFG.

Tabla 4. *Herramientas utilizadas en el PFG*

Objetivo	Herramientas
1. Identificar los aspectos relevantes de metodologías de gestión de cambio para determinar las mejores prácticas aplicables al PIF.	Análisis de documentos Entrevistas Juicio de expertos

Objetivo	Herramientas
2. Analizar los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF para identificar el tipo y alcance de estos.	Análisis de documentos Juicio de Expertos Entrevistas Descomposición Diagramas de flujo
3. Identificar las partes impactadas por las reformas del PIF para evaluar el nivel de apoyo de cada una y conocer las principales fuentes de resistencia al cambio.	Análisis de documentos Reuniones Entrevistas Juicio de expertos Habilidades interpersonales
4. Generar una propuesta de ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas.	Análisis de documentos Entrevistas Tormenta de ideas Juicio de expertos Habilidades interpersonales

Elaboración Propia (2019).

### 3.4 Supuestos y restricciones

Se identifican como supuestos, todos aquellos factores de planificación que se consideran reales previo a su prueba o demostración. Mientras que por restricciones, son entendidos los factores que limitan o afectan la ejecución del Proyecto (PMI®, 2017).

Como parte del proceso de planificación del PFG, en el Acta de Constitución correspondiente se establecen los supuestos y restricciones del proyecto, los cuales se presentan en la siguiente tabla para cada uno de los objetivos específicos:

Tabla 5. *Supuestos y restricciones del PFG*

<b>Objetivo</b>	<b>Supuestos</b>	<b>Restricciones</b>
1. Identificar los aspectos relevantes de metodologías de gestión de cambio para determinar las mejores prácticas aplicables al PIF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se tiene acceso a la información y documentación necesaria para la elaboración del Plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo propuesto en el Plan de Gestión del Cambio debe cumplir con las Políticas del BID y la legislación nacional.</li> </ul>
2. Analizar los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF para identificar el tipo y alcance de estos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se tiene acceso a la información y documentación necesaria para la elaboración del Plan.</li> <li>• El PIF tiene definido el alcance de todos los proyectos que lo componen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se cuenta con experiencias previas aplicadas en términos de Planes de Gestión del cambio en la organización.</li> </ul>

Objetivo	Supuestos	Restricciones
<p>Identificar las partes impactadas por las reformas del PIF para evaluar el nivel de apoyo de cada una y conocer las principales fuentes de resistencia al cambio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Especialistas de la UC e interesados de la Aduana de Paso Canoas proporcionan la información necesaria y se cuenta con los datos de contacto al efecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El PIF no cuenta con un levantamiento de interesados actualizado ni específicamente de Paso Canoas.</li> </ul>
<p>3. Generar una propuesta de ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cuenta dentro de la UC del PIF con el equipo técnico requerido y competente para dirigir el Plan citado.</li> <li>• La UC se encuentra interesada en realizar una adecuada gestión del cambio y de las comunicaciones del Programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Únicamente se pretende desarrollar los lineamientos de un Plan de Gestión del Cambio, no su ejecución.</li> <li>• El Diseño del Plan deberá estar listo y aprobado a más tardar a finales de diciembre 2019.</li> </ul>

Objetivo	Supuestos	Restricciones
		<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="1105 346 1425 1035">• El contenido del plan debe ser congruente con los objetivos del Contrato de Préstamo citado, con el contexto, las políticas y los intereses de la organización</li><li data-bbox="1105 1079 1425 1768">• Los recursos del préstamo solo pueden ser utilizados para pagar gastos elegibles, de conformidad con la cláusula 3.02 de las Estipulaciones Especiales del Contrato, y</li></ul>



Objetivo	Supuestos	Restricciones
		<p>relacionadas directamente con los objetivos del PIF.</p> <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="1105 562 1406 1031">• Lo propuesto en el Plan de Gestión del Cambio debe cumplir con las Políticas del BID y la legislación nacional.</li><li data-bbox="1105 1079 1406 1472">• La Gerencia no ha aprobado un presupuesto para la ejecución del Plan que se pretende diseñar.</li><li data-bbox="1105 1520 1406 1766">• El plazo para desembolsos dispuesto en el contrato de préstamo</li></ul>

Objetivo	Supuestos	Restricciones
		<p>con el BID es de 5 años a partir de la fecha de entrada en vigor de este.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se está sujeto a las normas de ejecución presupuestaria nacionales, según las cuales hay fechas específicas para realizar movimientos entre partidas y subpartidas.</li> </ul>

Elaboración Propia (2019).

### 3.5 Entregables

De conformidad con el PMI® (2017, p.4) un entregable se define como cualquier producto, resultado o capacidad único y verificable para ejecutar un servicio que produce para completar un proceso, una fase o un proyecto. Los entregables pueden ser tangibles o intangibles (PMI®, 2017, p.708).

El Consejo Nacional de Evaluación y Fomento de Proyectos Artístico-Culturales de Uruguay (s.f, p.1) amplía el concepto indicando que se trata de cualquier producto medible y verificable que se elabora para completar un proyecto o parte de este. Existen entregables intermedios (internos) que se utilizan para producir los entregables finales que validará el cliente del proyecto. Los entregables ayudan a comprobar el avance del trabajo en el proyecto para ser monitoreado y brindar el seguimiento del caso.

En la siguiente tabla se presentan los entregables para cada objetivo.

Tabla 6. *Entregables del PFG*

<b>Objetivo</b>	<b>Entregables</b>
1. Identificar los aspectos relevantes de metodologías de gestión de cambio para determinar las mejores prácticas aplicables al PIF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis y compilado de los aspectos más relevantes de las metodologías de gestión del cambio aplicables al PIF.</li> </ul>
2. Analizar los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF para identificar el tipo y alcance de estos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Listado del tipo y alcance de las reformas a la Aduana de Paso Canoas, propuestas por el PIF.</li> </ul>
3. Identificar las partes impactadas por las reformas del PIF con el fin de evaluar el nivel de apoyo de cada una	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de identificación y caracterización de involucrados.</li> <li>• Listado y análisis de las principales fuentes de resistencia.</li> </ul>

Objetivo	Entregables
y conocer las principales fuentes de resistencia al cambio.	
4. Generar una propuesta de ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejes de acción y matriz de fases y actividades de gestión del cambio que se propone sean implementadas por la UC.</li> </ul>

Elaboración Propia (2019).

## 4 Desarrollo

### 4.1 Aspectos más relevantes de las metodologías de gestión del cambio aplicables al PIF

Ninguna organización o individuo puede escapar del cambio. Sin embargo, como señala David (2013, p.234) pensar en el cambio angustia a las personas, pues temen la pérdida económica, los inconvenientes, la incertidumbre y la ruptura de los patrones sociales normales. Casi cualquier cambio en la estructura, la tecnología, personas o estrategias tienen el potencial de desestabilizar los patrones de interacción comfortable. En este sentido, es natural del proceso de implementación de un proyecto imponer cambios importantes a los individuos, procedimientos y organizaciones, por lo que su administración no es una tarea fácil.

Bennis (citado por Castán y Llanos, 1996) indica que el cambio es como una obra de tres actos:

- a) Acto primero: crear la visión
- b) Acto segundo: cambiar el sistema e implantarlo
- c) Acto tercero: estabilizar y poner en funcionamiento los cambios implementados en el acto segundo.

En este sentido, la Fundación Factor Humá (2011, p.2), señala que normalmente un cambio se asocia con acontecimientos como fusiones, adquisiciones, reestructuraciones, crisis económicas, mejora de procesos, entre otros; y define gestión del cambio como el

proceso global y holístico de liderazgo que impulsa el cambio de paradigma y de enfoque estratégico en una organización.

El PMI® por su parte, en la Guía Práctica: Gestión del cambio en las organizaciones (2014), se refiere a la gestión del cambio como un enfoque integral, cíclico y estructurado para lograr la transición de individuos, grupos y organizaciones de un estado actual a un estado futuro con los beneficios empresariales previstos.

Bajo esta línea, Creasey (2018, p.2) —Gerente de Innovación de PROSCI<sup>1</sup>, mayor red de conocimiento y gestión del cambio actual— define el término de la siguiente manera:

La gestión del cambio es la aplicación de un proceso estructurado y un conjunto de herramientas para liderar el lado humano del cambio y alcanzar los resultados esperados. Es, a la vez, un proceso y una competencia; como un proceso la gestión eficaz del cambio sigue un proceso repetible y utiliza un conjunto holístico de herramientas para impulsar un cambio exitoso. Como una competencia es un conjunto de habilidades que permite el cambio y crea una capacidad estratégica para aumentar la eficacia de la organización.

Datos del informe “Pulse of the Profession” (PMI®, 2014) muestran que la Gestión del Cambio es una disciplina de suma relevancia en la gestión de proyectos. Al respecto, indica que el porcentaje de éxito en proyectos estratégicos de las empresas que emplean Gestión del Cambio regularmente es de 69%, versus un 41% de aquellas que no la abordan.

---

<sup>1</sup> PROSCI es la abreviatura de dos vocablos ingleses: professional (pro) y science (sci).

En este contexto, donde cada vez toma más importancia la gestión del cambio, el HCMBOK® —conjunto de prácticas, metodologías y herramientas que ha sido concebido con base en diferentes disciplinas como proyectos, antropología, psicología, liderazgo, etc.— ha profundizado en el término, y aunque coincide con la definición clásica (llevar a una persona u organización del estado actual a uno deseado), considera que también debe entenderse como una disciplina para planificar, aplicar, medir y monitorear las acciones de gestión del factor humano en los proyectos de cambio, aumentando así las posibilidades de que los resultados esperados sean alcanzados o inclusive superados (Gonclaves y Campos, 2016).

Comprendida la definición, conviene también resaltar la importancia de su aplicación, la cual es muy bien expresada por Creasey (2018) al señalar que dentro del panorama de cambios en las organizaciones se presentan iniciativas que se cumplen en tiempo, dentro de presupuesto y con los requisitos técnicos, sin embargo, no generan los resultados esperados. En este sentido, considera que la brecha entre los requisitos y los resultados se debe al empeño que dediquen las organizaciones a que sus empleados adopten y usen efectivamente el cambio que se está introduciendo. Esta es la realidad del cambio y el motivo de gestión del cambio

Ahora bien, se debe tener claro que no existe una fórmula mágica para gestionar los cambios. Cada proyecto es único, porque toca una cultura y personas diferentes en momentos distintos, por lo cual, se analizan distintos autores y metodologías en la materia, con el objetivo de identificar los factores y conceptos que sean más congruentes para las

reformas que promoverá el PIF en la Aduana de Paso Canoas, conforme se resume en la Tabla 7 y se explica posteriormente:

Tabla 7. *Principales metodologías de gestión del cambio analizadas*

Metodología	Autor o entidad	Aspectos aplicables al PIF
HCMBOK®	Gonclaves y Campos (2016)	<p>Tratamiento de la gestión del cambio desde el punto de vista de un proceso de duelo, <b>centrado en la persona</b> afectada. Además, se refiere al cambio visto como un proyecto en sí mismo y no como parte de otro.</p> <p>Introduce los tipos de <b>personajes del cambio</b>, abordados en el apartado 4.1.2, los cuales se deben identificar y clasificar para el desarrollo de una estrategia de gestión del cambio. Asimismo, presenta dos <b>tipos de estrategias para gestionar el cambio</b> (impuestos o participativos), sus pro y sus contra, lo que se explica más adelante en el punto 4.1.3.</p>
ADKAR®	Prosci (s.fa)	<p>Es un marco valioso para liderar efectivamente una amplia variedad de cambios, desde dos perspectivas —el cambio individual y el organizacional— ya que para implementar el</p>

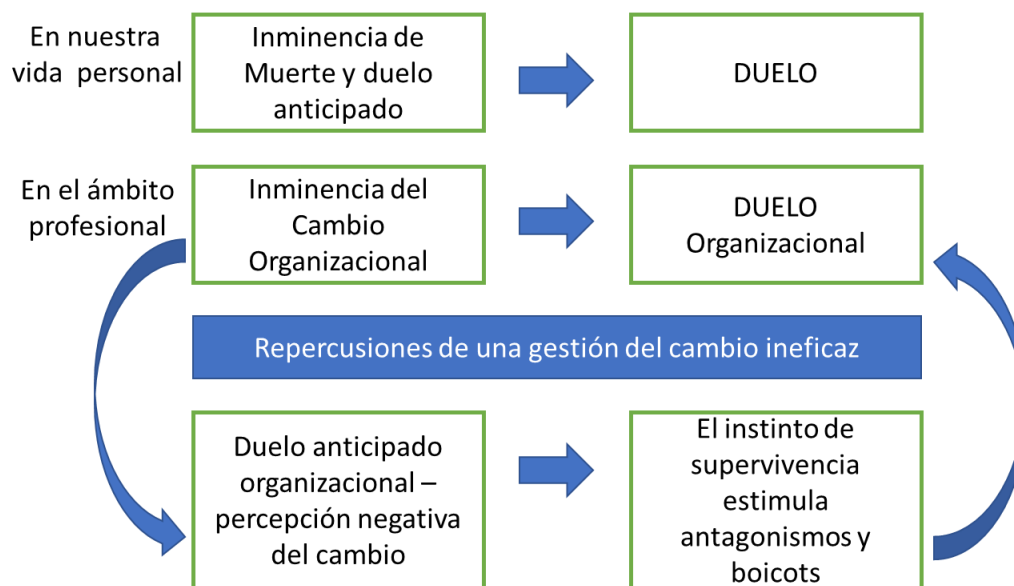


Metodología	Autor o entidad	Aspectos aplicables al PIF
		cambio en nuestras organizaciones, empresas y comunidades, primero debemos entender cómo impactará el cambio a <b>una persona a la vez</b> .
La Guía Práctica: Gestionar el cambio en las organizaciones	PMI®(2013)	Presenta <b>estrategias</b> para gestionar el cambio: el cambio como transición, el cambio psicológico, el cambio como proceso, el cambio como sistema y el cambio personalizado, abordadas en la sección 4.1.3.
Elementos clave para una gestión del cambio	Soriano	La autora establece que para gestionar el cambio primero debe haber una fase de <b>diagnóstico</b> e identificar el <b>tipo de cambio</b> del que se trate, conforme se detalla en el punto 4.1.1, qué lo impulsa, los agentes de cambio y las palancas de cambio, así como los principales inconvenientes del cambio estratégico. Este ejercicio debe incluir, el análisis de los personajes del cambio (punto 4.1.2 infra), el establecimiento de un patrocinador, un líder que inspire confianza, motive, escuche guíe e influya apropiadamente y de una coalición

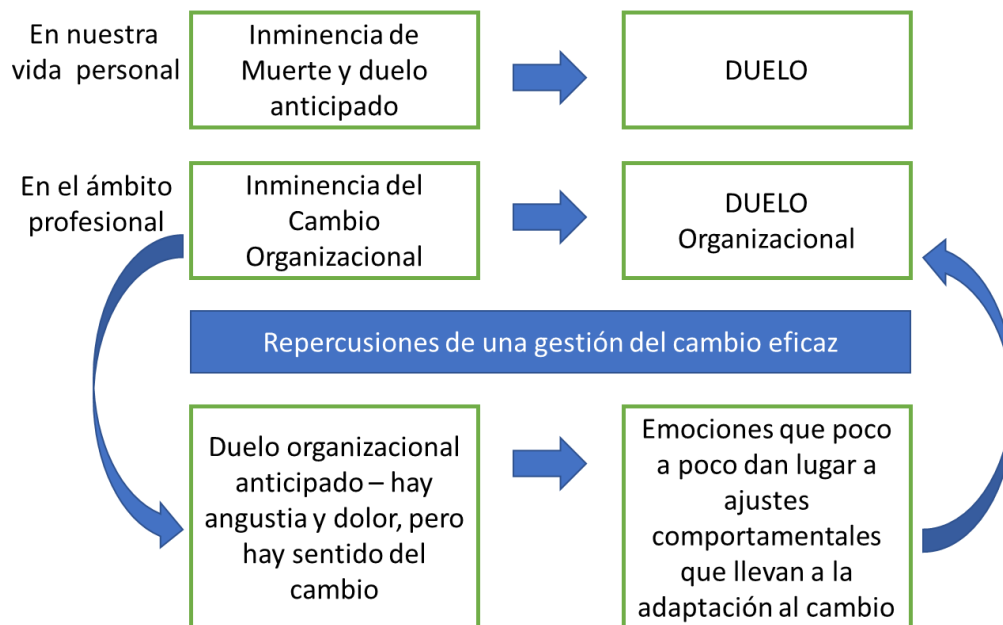
Metodología	Autor o entidad	Aspectos aplicables al PIF
		<p>directiva, que integre a los líderes del cambio por parte de cada una de las entidades involucradas en el proceso de cambio (Kotter, citado por Soriano, 2016).</p> <p>Posteriormente determinar la mejor estrategia a implementar, entre las que presenta la estrategia racional o egoísta y el proceso de 5 movimientos de Sharmer, los cuales se explican en el apartado 4.1.3.</p>

Elaboración propia (2019).

Como mencionan Gonclaves y Campos (2016) el tema de la Gestión del Cambio es muy amplio e importante, ya que no existen proyectos sin personas, ni cambios que no deban ser estructurados como proyectos, por lo que cualquier tipo de cambio promovido conlleva afectación a las personas y sus paradigmas. Debido a esto, es natural que el ser humano enfrente, por ende, un proceso de duelo.



*Figura 6.* El cambio y el proceso de duelo mal gestionado. Elaboración propia con información de Gonclaves y Campos (2016).



*Figura 7.* El cambio y el proceso de duelo bien gestionado. Elaboración propia con información de Gonclaves y Campos (2016).

Estos autores, exponen claramente como un luto o duelo puede presentarse en las organizaciones ante un cambio inminente. Como se observa en la Figura 6, en caso de que el cambio no haya sido comunicado debidamente, su efecto será negativo, causando una sensación de angustia, miedo e incertidumbre en sus integrantes. En este sentido, se deben concebir acciones para evitar que las personas ingresen al duelo organizacional, las cuales ejecutadas de manera correcta reducen los impactos negativos en el clima de la organización, minimizan los antagonismos y amplian la resiliencia, preparando a la organización para una mejor aceptación a los cambios y acelerando el proceso de ajuste (2016, p.13), como se expone en la Figura 7.

Al respecto, para una adecuada gestión, Soriano (2016) considera que se deben tomar en cuenta los elementos ilustrados en la Figura 8, algunos de los cuales serán abordados en el presente capítulo, de conformidad con las necesidades del PIF.



Figura 8. Elementos clave para la gestión del cambio. Soriano (2016).

Tomando como base la metodología propuesta por Soriano, los siguientes puntos tienen como objetivo entender las principales fuerzas que motivan un proceso de cambio, seguidamente los tipos y personajes de cambio existentes según la clasificación de varios autores, lo que en conjunto permitirá categorizar las iniciativas impulsadas por el PIF, para posteriormente analizar y seleccionar las estrategias de abordaje más convenientes.

#### 4.1.1 Fuerzas y tipos de cambio.

Como se muestra en la Figura 9, existen varias fuerzas del entorno que impulsan la necesidad de cambio en una organización, las cuales pueden estar asociadas a factores tecnológicos, a la integración económica, la economía globalizada, amenazas, quejas,



*Figura 9.* Fuerzas de cambio. Kotter (citado por Daft, 2011).

oportunidades, entre otros. En este sentido, como menciona Daft (2011), en la actualidad la norma es el cambio, de manera que tanto empresas públicas como privadas, enfrentan la necesidad de un importante cambio estratégico y cultural, de innovaciones rápidas y continuas en la tecnología, los servicios, productos y procesos.

En cuanto a los tipos de cambio, Daft (2011) resume los tipos de cambio en cuatro: i) **cambios en la tecnología**, por ejemplo aquellos que incorporen equipo o modificaciones en el método o flujo de trabajo; ii) **cambios en el producto y servicio**, como adaptaciones, mejoras o líneas nuevas; iii) **cambios en la estrategia y estructura**, que incluyen la supervisión y administración de la organización (transformaciones en la estructura organizacional, políticas, sistemas de recompensa, las relaciones laborales, sistemas de control, contables, etc.) y iv) **cambios en la cultura**, por ejemplo la transformación de los valores, actitudes, conductas, entre otros.

Tushman, Newman y Romanelli (citados por Soriano, 2016) señalan que:

Existen los cambios convergentes que suelen ser incrementales; sin embargo, también hay cambios que rompen con la estructura: El cambio incremental es compatible con la estructura existente de una empresa y es reforzado durante un periodo de dos años. En contraste, el cambio que rompe la estructura es abrupto, doloroso para los particulares y, con frecuencia, resistido por la vieja guardia.

Probablemente, por su naturaleza, estos últimos requieren de una gestión del cambio de mayor envergadura (p.15).

Por su parte, el Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (s.f) realiza una clasificación de los cambios, según se presenta a continuación:

a) Por su impacto

Al igual que Tushman, Newman y Romanelli (citados por Soriano, 2016), exponen el cambio el incremental y radical. Definido el primero como modificaciones continuas orientadas a mantener el equilibrio y que afectan solo a una parte la

organización. Por ejemplo: la introducción de nuevas tecnologías a los procesos existentes en etapas graduales.

El radical, como se mencionó, es más abrupto, ya que a menudo rompe el esquema de la organización y por ende el *status quo* de sus colaboradores. Conlleva elaborar una nueva estructura, introducción de nuevos procesos, entre otros.

b) Por área estratégica

Al igual que Daft esta categorización incluye los cambios de tipo tecnológico, de productos y servicios y de estrategia y estructura, pero agrega una cuarta referente a cambios en la gente y en la cultura, entendiéndose como “modificaciones a los valores, actitudes, expectativas, habilidades o comportamiento. Se pueden reflejar en nuevos patrones de comunicación, mayor habilidad para resolver problemas, cambios en las políticas de reclutamiento y selección o un mayor orgullo y sentido de pertenencia del personal” (p.8).

c) Por su administración

- Reactivo: se presenta cuando el cambio responde a presiones tan evidentes que no pueden seguir ignorando. Suele ser la solución a problemas que requieren atención inmediata.
- Planeado: cuando los administradores desarrollan e implementan un programa cuyo propósito es alterar las actividades de la empresa de forma ordenada y oportuna, anticipando exactamente el tipo de cambio que va a necesitar la organización (p.9).

De conformidad con lo expuesto, se debe entender que el PIF es en sí mismo un proceso de cambio, impulsado por la necesidad del país de adaptarse a las tendencias de un mundo

globalizado. En este sentido, Costa Rica junto con el resto de Centroamérica es hoy una de las regiones más integradas del mundo, con un marco jurídico constituido por instrumentos legales como el Protocolo de Tegucigalpa, el Tratado General de Integración Económica y el Protocolo de Guatemala y con normativa comercial moderna de conformidad, como los tratados de libre comercio suscritos en la última década.

El comercio intrarregional desde 1960 ha crecido en términos relativos casi 250 veces, con un crecimiento promedio anual del 11%.. En 2017 las exportaciones e importaciones del país a América Central alcanzaron los US\$ 2.388,3 millones y US\$ 1 194,5, respectivamente, siendo nuestro segundo principal mercado comercial (COMEX, 2018). Asimismo, durante 2018, el comercio intrarregional alcanzó un valor de US\$ 10.200,8 millones, con un mercado aproximadamente de 41 millones de habitantes<sup>2</sup>.

No obstante, la región enfrenta el reto de seguir en la senda de un crecimiento sostenido y de apoyar la creciente participación que las pequeñas y medianas empresas tienen en el comercio intrarregional. Acciones concretas como el impulso a la facilitación de comercio, la libre circulación de mercancías y la optimización de los mecanismos de control aduanero, apoyarán a que la región pueda insertarse con mayor éxito en la economía global.

En este contexto, la facilitación del comercio (entendida como la simplificación, armonización, estandarización y modernización de los procedimientos comerciales, con el propósito de reducir los costos de transacción en la interacción entre las empresas y el gobierno) se transforma en una herramienta fundamental para mejorar la competitividad, la

---

<sup>2</sup> Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (<http://www.sec.sieca.int/>)



seguridad y, por ende, las condiciones que los países de la región ofrecen para la creación de nuevas empresas y la atracción de inversión extranjera directa (Grainger, 2011)

Debe destacarse que la aplicación del concepto de facilitación del comercio conlleva un incremento en la seguridad de las transacciones comerciales, al establecerse controles más eficientes que permitan desincentivar prácticas ilegales. Al efecto, Costa Rica se encuentra realizando esfuerzos a nivel internacional, regional y local, la mayoría de estos relacionados con el PIF, por lo que se abordan en el punto 4.2.

Lo anterior, como parte del diagnóstico de la fuerza de cambio que motiva al PIF (en referencia a la Figura 8), que surgió en respuesta a las deficiencias que se presentan a lo largo de la cadena logística, las cuales le pasan factura a la región en términos de competitividad y que se traducen a los altos costos que afrontan los usuarios, comprendiendo la necesidad de que el cambio ocurra, su base estratégica y ventaja competitiva, con origen en el propósito de la Aduana de Paso Canoas, inherente a un puesto fronterizo.

Además, acerca de los tipos de cambio, el PIF se clasifica como reactivo, contempla cambios de todas las áreas estratégicas (tecnología, servicios, estrategia-estructura y cultura) y radical, dado el alcance y plazo previsto para sus reformas.

#### **4.1.2 Personajes del cambio.**

Tal cual expone el HCMBOK® (Gonclaves y Campos, 2016), los personajes que intervienen en un proceso de cambio se denominan stakeholders; define el término como

“entidad, persona o grupo de personas que serán afectados, directa o indirectamente por el cambio” (p.21).

A la vez, el Anexo A1 de la Guía PMBOK® (2017) enfatiza que los proyectos deben usar estrategias de gestión apropiadas para involucrar de manera efectiva a las partes interesadas a lo largo del ciclo de vida del proyecto, basadas en el análisis de sus necesidades, intereses e impacto potencial en el éxito del proyecto.

En este sentido, los expertos coinciden en que se debe identificar y clasificar a estos personajes para el desarrollo de una estrategia de gestión del cambio, tema que será analizado con más detalle en la sección 4.3. Sin embargo, dada la importancia del término, conviene definirlo desde el inicio del presente documento, como parte de los elementos claves del tema en cuestión.

De manera simple el HCMBOK® (Gonclaves y Campos, 2016), señala que, frente a un cambio, los stakeholders pueden tener dos posturas, antagonistas o agentes de soporte del cambio.

Soriano (2016), según lo mostrado en la Figura 8, se refiere también a los agentes de cambio.

Los agentes de cambio hacen referencia al rol que desempeñan las personas para gestionar el cambio, cómo lo hacen (estilos: educar y comunicar, colaborar y participar, intervenir, dirigir y coaccionar) y los papeles que deben tener los líderes del proceso, los directivos intermedios, los terceros (asesores) y los externos interesados (p.53).

El Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (s.f, p.11) define este término como la persona o las personas que intervienen en una organización, o en una parte de ella, con el fin de facilitar el proceso de cambio, pudiendo ser internos —trabajan en la organización y puede estar en cualquier nivel jerárquico— o externos, incorporadas solo durante el plazo de intervención.

Como se indicó en la Tabla 7 supra, en un proceso de cambio el liderazgo es crucial, de manera que todo proceso de este tipo debe tener un patrocinador, un líder que inspire confianza, motive, escuche guíe e influya apropiadamente.

Ahora bien, por la naturaleza del PIF, además de un patrocinador debe existir una coalición directiva (Kotter, citado por Soriano, 2016), que integre a los líderes del cambio por parte de cada una de las entidades de control fronterizo. Usualmente este rol lo asumen los altos mandos apoyado por las direcciones; sin embargo, adicionalmente, para asegurar el éxito, se debe ir construyendo una red de agentes de cambio que acompañen a la coalición, que abarque todos los niveles de mando, informada y comprometida con el proceso. Es decir, aunque el estudio está enfocado en la Aduana de Paso Canoas, queda en evidencia que los lineamientos propuestos deben incluir a los jefes y directores del Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y las demás instituciones de apoyo, como el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) y el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA).

Sobre los stakeholders, Soriano (2016) menciona que aunque las circunstancias concretas de cada organización son la razón de algunos de los problemas, las dificultades generales comparten, al menos, una raíz común: los directivos y los demás colaboradores tienen una opinión muy diferente del cambio. Ambos grupos saben que la visión y el

liderazgo son el motor del éxito de un cambio, pero los directivos/políticos de alto nivel ven el cambio como una oportunidad de reforzar a la empresa mediante la coordinación de las operaciones con la estrategia, de asumir nuevos retos y de progresar en su carrera. Sin embargo, para muchos empleados entre los que hay que incluir a los directivos de rango intermedio, el cambio no es algo buscado, ni bienvenido. Este factor se debe tener muy presente en el desarrollo del Plan de Gestión del Cambio y las comunicaciones dirigidas a los interesados.

Adicionalmente, Soriano (2016) trae a colación el término palancas de cambio, definido como elementos de la cultura que protegen la forma actual de hacer las cosas (barreras del cambio) o contribuir para cambiarlas (facilitadores del cambio).

Bajo este contexto, el PIF cuenta con palancas de cambio. Desde el sector privado existe una gran presión por ejecutar la iniciativa, en aras de reducir costos y mejorar la competitividad. No obstante, también hay gremios que se ven beneficiados de la actual forma de trabajar y sus deficiencias por lo cual constituyen barreras de cambio.

De igual manera, en las instituciones públicas involucradas, y particularmente en la Aduana de Paso Canoas, desde la experiencia de la autora, se ha consolidado una red de agentes de cambio, pero también, hay un grupo importante de funcionarios con temor al cambio, a la introducción de nuevas tecnologías, y particularmente a que sus competencias, legalmente establecidas, se vean perjudicadas.

### 4.1.3 Estrategias para gestionar el cambio.

Según el La Guía Práctica: Gestionar el cambio en las organizaciones (PMI, 2013) gestionar un cambio con éxito requiere un enfoque estructurado, así como la capacidad de lidiar con situaciones emergentes. Al efecto, se han diseñado varios modelos de gestión de cambio para ayudar a gestionar el componente de cambio con éxito.

- a) El cambio como transición psicológica o modelo de Bridges: brinda una buena comprensión de lo que ocurre psicológicamente a las personas cuando se produce un cambio organizacional. Este modelo diferencia entre cambio y transición. El cambio es situacional y ocurre ya sea que las personas hagan la transición o no. La transición es un proceso psicológico donde la gente acepta gradualmente los detalles de la nueva situación. A menudo se le conoce como la "curva de cambio" y se basa en un modelo desarrollado originalmente en la década de 1960 por Elisabeth Kubler-Ross para explicar el proceso de duelo por el que progresa un paciente con una enfermedad terminal cuando se le informa de una enfermedad, similar a lo expuesto al inicio de esta sección en las Figuras 6 y 7. La curva y sus emociones asociadas se pueden usar para predecir cómo es probable que el rendimiento se vea afectado por el anuncio y la posterior implementación de un cambio significativo (p.12).
- b) El cambio como proceso: Los ocho pasos de John Kotter para transformar las organizaciones es un modelo de arriba hacia abajo para cambiar donde la necesidad y el enfoque del cambio se originan en los niveles superiores de la organización y

luego se promueven a través de las capas de administración de la organización a los destinatarios del cambio (PMI, 2013).



*Figura 10.* Los ocho pasos del modelo de Kotter. SBQ Consultores (2018).

- c) El cambio como sistema: presentado por PMI (2013) como “cambios de tercer orden”, siendo aquellos que conllevan un replanteamiento en los valores de la organización. Un cambio de primer orden se trata de modificar la forma en que los procesos y procedimientos se realizan en una organización sin cuestionar las competencias fundamentales; uno de segundo orden se basa en una redefinición de la manera en que se hace el trabajo o introduce un nuevo concepto irreversiblemente y uno de tercer orden, consiste en transformar la cultura a un sistema de mejora de

procesos, de mejora continua como estrategia de la organización para ajustarse a estándares más altos y condiciones cambiantes.

- d) El cambio personalizado: estructuras sistemáticas y disciplinadas para gestionar el cambio personalizadas para que una organización satisfaga sus necesidades específicas (PMI, 2013).

El HCMBOK® (Gonclaves y Campos, 2016) se refiere al cambio visto como un proyecto en sí mismo y presenta dos estrategias: cambios impuestos y cambios participativos. El primer tipo, se refiere a cambios inexorables, para los cuales solo resta la adaptación o la extinción, es decir no existe la posibilidad de negociación ni la de una gestión planeada (p.18), como la reconstrucción de una ciudad tras una catástrofe natural. En otras palabras, son impuestos por las circunstancias y la única alternativa de los stakeholders es la autogestión.

Aunque parezca difícil de creer muchas organizaciones, por lo general altamente jerarquizadas, utilizan la imposición como estrategia cuya herramienta es la coerción del poder, con un efecto terrible sobre el clima organizacional.

Los cambios participativos son aquellos que parten de un objetivo, intentan generar un propósito, promover el compromiso y darle un sentido más amplio a la transición, teniendo en cuenta el factor humano y su complejidad (Gonclaves y Campos, 2016), enfoque más arduo, pero con más valor para la organización, genera espíritu de equipo y sentido de pertenencia.

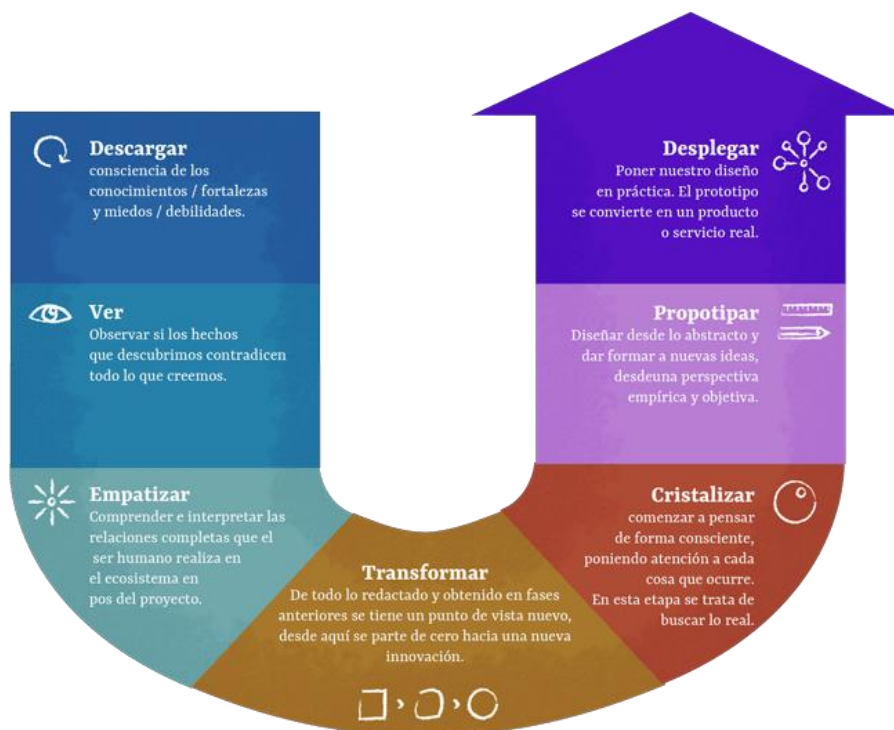
En ambos casos, el HCMBOK® (Gonclaves y Campos, 2016) considera que el cambio se puede gestionar desde un enfoque de gestión de proyectos, pero donde el cambio se

administra como un proyecto en sí mismo, y no como parte de otro. Esto, ya que el éxito de un proyecto debe medirse mediante parámetros que no terminen con el fin de este, si no con su capacidad de mantenerse a lo largo del tiempo y transformar a la organización. Los proyectos son solamente medios para que esta transformación sea alcanzada, mas no garantizada.

Por otra parte, Duncan (citado por Soriano, 2016, p.54) expone un tercer tipo de estrategia, dividida en 4 etapas, llamada racional o egoísta, la cual se basa en el convencimiento que se genera en los individuos respecto a que el cambio los beneficiará personalmente. En la primera etapa se invita a los stakeholders a participar a los talleres de transición para que expresen sus opiniones; en la segunda se requiere de cierta motivación para el cambio, el cual suele ser el egoísmo; en la tercera se realiza la comunicación para que las personas comprendan el objetivo del cambio, y, por último, retroalimentación es el cuarto paso.

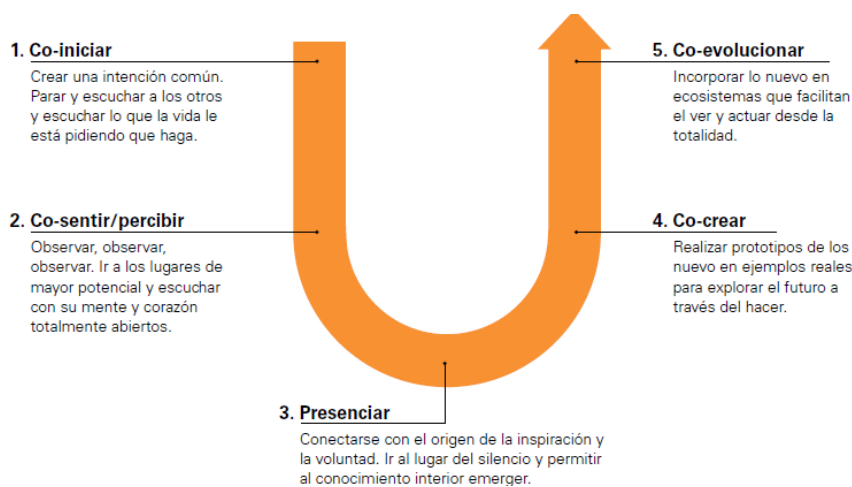
Scharmer (2007) expone la Teoría U, que, si bien no es particularmente para la gestión del cambio, si está dirigida al liderazgo en procesos de innovación. Este autor la desarrolló sobre la base de su trabajo con los líderes e innovadores más destacados del mundo mostrando cómo las organizaciones pueden desarrollar siete capacidades de liderazgo que les permitan crear un nuevo futuro y una nueva capacidad de liderazgo colectivo para enfrentar los retos de una forma más consciente, intencional y estratégica, a través de un concepto llamado “presencing” que combina las palabras en inglés presenciar y sentir, percibir (2007, p.175). En la Figura 11 se muestran los 7 pasos de la Teoría U.





*Figura 11.* Los 7 pasos de la Teoría U. Instituto Chileno de Permacultura y Transición (s.f).

Scharmer (citado por Soriano, 2016, p.59) complementa las 7 capacidades con un proceso de 5 movimientos para gestionar el proceso de transformación, según se muestra a continuación:

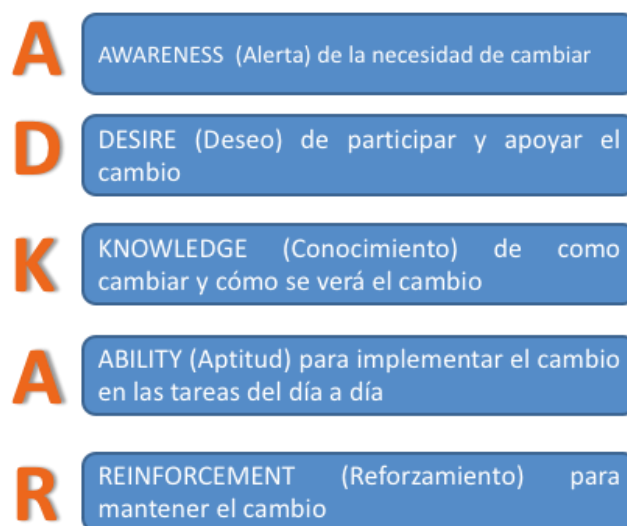


*Figura 12.* Los 5 movimientos de la Teoría U. Soriano (2016).

Como se denota en las figuras anteriores, la Teoría U brinda una visión de la gestión del cambio, en la cual hace hincapié en el desprendimiento personal por el que deben pasar los stakeholders. En este sentido, vuelve a quedar claro que en proceso de cambio, ejecutar un modelo participativo es crucial, ya que no solo hace más fácil el cambio, sino que también podría funcionar como motor de innovación y generación de valor en la organización.

Como estrategias más recientes, se tiene el modelo ADKAR® de Prosci (s.f), el cual es un marco valioso para liderar efectivamente una amplia variedad de cambios, desde dos perspectivas —el cambio individual y el organizacional— ya que para implementar el cambio en nuestras organizaciones, empresas y comunidades, primero debemos entender cómo impactará el cambio a una persona a la vez.

ADKAR® es un acrónimo que representa los cinco hitos o resultados que un individuo debe lograr para que el cambio se realice con éxito: awareness (conciencia), desire (deseo), knowledge (conocimiento), ability (habilidad) y reinforcement (refuerzo) (Prosci, s.f.a, p.4).



*Figura 13.* Pasos de ADKAR®. Practical Thinking (s.f).

Siguiendo los pasos del modelo ADKAR ®, Prosci (s.f) señala que es posible (p.5):

- Diagnosticar la resistencia de los empleados al cambio
- Ayudar a los empleados a hacer la transición a través del proceso de cambio
- Crear un plan de acción exitoso para el avance personal y profesional durante una iniciativa de cambio
- Desarrollar un plan de gestión de cambio para sus empleados

La revisión de la literatura citada, permite un análisis de diversos puntos de vista sobre conceptos y metodologías de gestión del cambio, susceptibles de ser tomados en cuenta para establecer un modelo particular para impulsar, establecer y garantizar el éxito de las reformas planteadas en el PIF a lo largo del tiempo, a través de un esquema integral y flexible, pero sobre todo humano y participativo.

Los lineamientos que se plantean, toman en cuenta las teorías expuestas para desarrollar un proceso estratégico que contribuya a una cultura organizacional abierta a los cambios y, en el largo plazo, a la mejora continua.

#### **4.2 Tipo y alcance de los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF.**

Como se mencionó, el PIF surgió en el contexto de varias medidas que el país ha estado promoviendo en aras de mejorar su competitividad y disminuir los costos que enfrentan los actores del comercio exterior.

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL (2015), en Centroamérica, el tiempo y el costo de los trámites necesarios para importar y exportar (declaraciones aduaneras,

transacciones bancarias, solicitud de certificados sanitarios, entre otros) equivalen, en promedio, a un impuesto de 24% sobre el precio de los productos. Los costos de logística pueden representar hasta un 40% del precio final de los productos, mientras que en Chile representan un 18% y en los países miembros de la OCDE solo un 8%; asimismo, en Centroamérica se requieren entre 10 y 21 días para exportar e importar; mientras que en los países miembros de la OCDE solo se requieren unas 12 horas y el promedio de Latinoamérica es de 4 días.

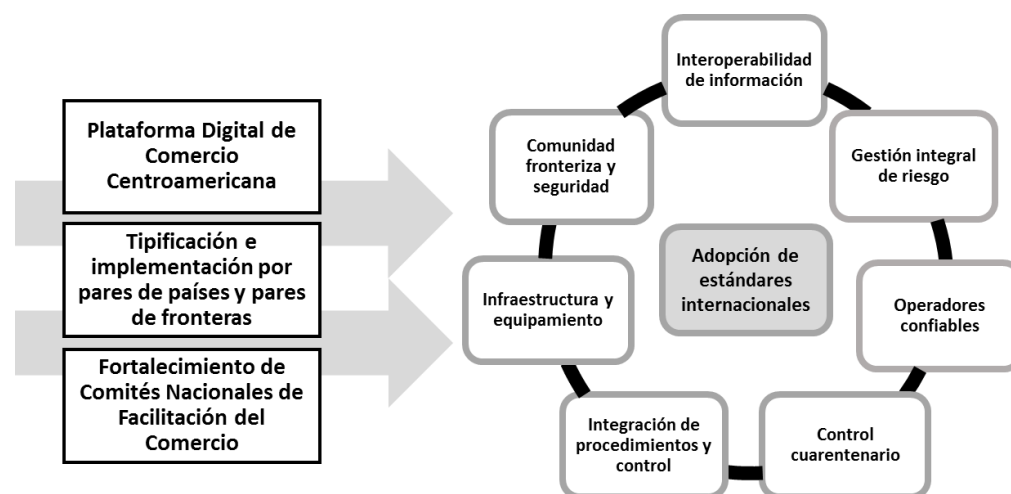
En este marco, Costa Rica se encuentra realizando esfuerzos a nivel internacional, regional y local, los cuales, en su gran mayoría, guardan estrecha relación con el PIF.

Algunas de estas iniciativas son:

- Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad

En Centroamérica, los Jefes de Estado emitieron en junio de 2014 un mandato para la elaboración e implementación de una Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en la gestión coordinada de fronteras (ECFCC). Con base en estas instrucciones, el Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO) y otras instancias regionales, han impulsado proyectos de cooperación y coordinación conducentes al incremento del intercambio comercial y la competitividad en el istmo.

La ECFCC se basa en tres pilares y varios principios de la facilitación del comercio promovidos por la OMC y la OMA, expuestos en la Figura 14:



*Figura 14.* Pilares de la ECFCC. COMEX (2015).

Todos los principios de facilitación del comercio pueden y deben ser aplicados en los puestos fronterizos; particularmente aquellos con potencial para aumentar la eficiencia y promover la seguridad.

Para los países en desarrollo, estudios de la OCDE señalan que la aplicación de medidas de facilitación del comercio como las que plantea la Estrategia, podría reducir los costos de transacción para el intercambio de mercancías entre un 13 y un 15% (Moisés y. Sorescu, 2013).

De acuerdo con el citado estudio de la CEPAL (2015), si en Centroamérica se automatizaran los procedimientos comerciales:

- el PIB regional podría incrementar hasta en un 3%;
- las importaciones y las exportaciones podrían crecer hasta en un 11,9%;
- la recaudación fiscal podría crecer hasta en un 0,5% del PIB; y
- el empleo podría aumentar hasta un 4,2%.

- Plataforma Digital de Comercio Centroamericana

La Plataforma es un componente transversal de ECFCC, que pretende optimizar el uso de la información en el registro de las declaraciones, certificados, y automatizar los procesos que se realizan en la tramitología de permisos y requisitos y asegurando mayor nivel de convergencia regional, de interoperabilidad y de accesibilidad por parte de los operadores económicos.

- Implementación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC

En abril del 2014 Costa Rica ratificó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) mediante la Ley N°9430, el cual establece la línea para la implementación de mejoras urgentes para el país en temas como simplificación de trámites, disponibilidad de la información, gestión de riesgos y coordinación interinstitucional. Además, permitió institucionalizar y fortalecer el seguimiento de estos temas, con la creación de un Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), ente para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las obligaciones adquiridas en el AFC; promover el diálogo y coordinación con el sector privado, fomentar las alianzas público-privadas y realizar la coordinación general sobre facilitación del comercio en el país, de manera que sus decisiones en la materia son vinculantes para el Gobierno Central. Cabe resaltar que, el CONAFAC cuenta con representantes del sector privado con derecho a voz y voto, y funge como órgano asesor de COMEX en los asuntos relacionados a la ejecución del PIF y de carácter interinstitucional, según lo determina la Ley N°9451.

Ahondar en los esfuerzos supra era vital, por cuanto el PIF se gestó a partir de los mismos principios y está en línea con cada uno de estos, por lo que sus reformas no deben analizarse individualmente si no en un contexto más integral.

Al respecto, según el Anexo Único del Contrato de Préstamo N°3488/OC-CR, el objetivo del PIF es:

Fortalecer la competitividad del comercio exterior de Costa Rica mediante la **modernización de la infraestructura, el equipamiento y sus sistemas fronterizos**, buscando garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones con responsabilidad sobre los mismos. Los objetivos específicos son: (i) implantar un **sistema físico y normativo**, de procesos y herramientas de control efectivos; y (ii) dotar a los pasos de frontera de Costa Rica con la **infraestructura y el equipamiento** adecuados para responder efectivamente a los procesos y herramientas de control de cargas y personas. (El resaltado no es del original).

En este sentido, específicamente para el Puesto Fronterizo Paso Canoas, se incluyen actividades relacionadas al **diseño, construcción y equipamiento de nuevas instalaciones**, lo cual contempla la construcción y el equipamiento de las instalaciones fronterizas de dicho paso, incluyendo, entre otros aspectos: la propuesta de configuración física y funcional y los diseños de ingeniería y estudios requeridos; la construcción de edificaciones y obras de vialidad y la instalación de equipo de control no intrusivo y estaciones de gestión.

Lo anterior, conlleva la construcción y equipamiento de una nueva Terminal de Atención de Carga, pasajeros, autobuses y vehículos livianos en un terreno adquirido por el Estado, localizado aproximadamente a 4,5km del actual Puesto Fronterizo.

Adicionalmente, el proyecto dará énfasis a la reingeniería integral de los procedimientos que se realizan en los pasos de frontera, mediante la adopción de nuevos procesos y herramientas, de conformidad con las mejores prácticas. Asimismo, se contempla la incorporación de tecnología aplicada tanto a los procesos como al control de la gestión, que permitan evaluar en forma continua los servicios brindados por las instituciones públicas, garantizar la integridad de los controles que se realizan en las fronteras y mantener un nivel de calidad óptimo.

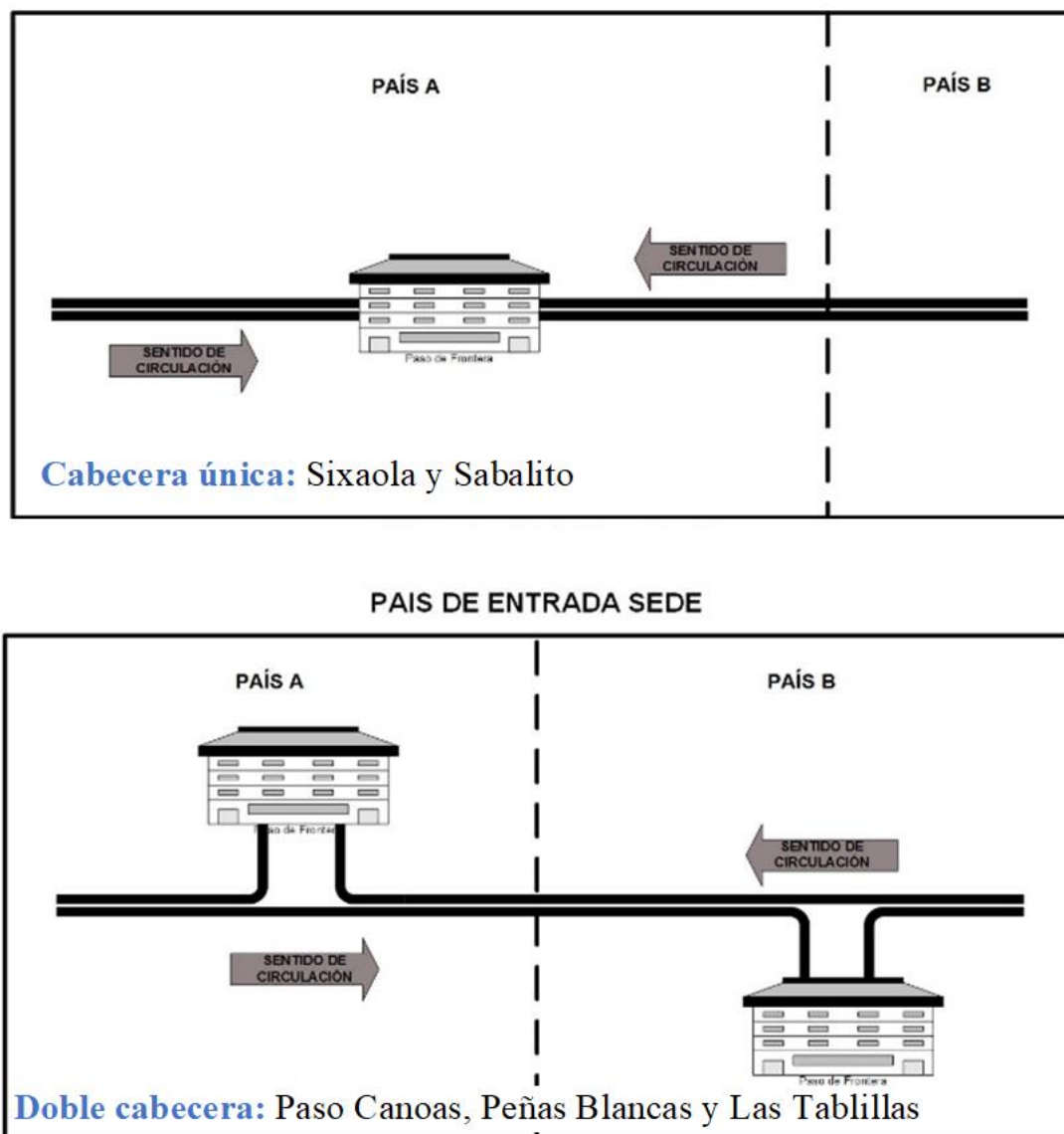
Se pretende, asimismo, que los puestos fronterizos puedan adaptarse a posibles escenarios futuros de cooperación binacional en los controles, así como, al crecimiento del comercio y los flujos de pasajeros previstos para los próximos 20 años. Por esta razón —y en vista de que el Gobierno de Panamá se encuentra desarrollando un proyecto similar llamado Programa de Integración y Logística Aduanero (PILA), el cual tiene como objetivo el mejoramiento de sus puestos fronterizos con Costa Rica— ambos países decidieron trabajar en promover esquemas operativos más ágiles y efectivos para la atención de los flujos de comercio exterior.

De conformidad con lo anterior, en junio de 2017 ambos países suscribieron el Acuerdo Marco para implementar sistemas de control integrado binacional en los pasos de frontera de ambos países. Este Acuerdo, aprobado mediante la Ley N°9678, establece **un modelo**



**integrado de doble cabecera en el Puesto Fronterizo Paso Canoas** y de cabecera única binacional en los Puestos Fronterizos de Sixaola y de Sabalito.

El Acuerdo está basado en el modelo de **Gestión Coordinada de Fronteras**, el cual tiene como objetivo promover la coordinación —entre instituciones y pares de países— para mejorar los procedimientos de recaudación, control y seguridad en puntos de ingreso y facilitar el tránsito de mercancías y personas, en un marco de eficacia del control y eficiencia en el uso de los recursos.



*Figura 15.* Modelos integrados previsto para las fronteras con Panamá. Elaboración propia (2019).

El Acuerdo Marco citado, implica que en Paso Canoas se lleve a cabo un modelo de doble cabecera, es decir, en cada país se contará con un Centro de Control Integrado (CCI), donde laborarán tanto funcionarios panameños como costarricenses. Los flujos de carga y

pasajeros se atenderán solamente en el país de ingreso (one stop shop) por funcionarios de ambos países trabajando de manera coordinada e integrada.

Por otra parte, cabe resaltar que, en el PIF, dirigido a todos los puestos fronterizos del país, se desarrollará una Plataforma Tecnológica compuesta por dispositivos tecnológicos (por ejemplo: lectores biométricos, escáneres, sistemas de radiofrecuencia, etc.) y dos sistemas, a saber: Sistema de Gestión de Riesgo (SIGER) y el Sistema de Control de Gestión (SISCOG).

El SISCOG es un sistema que integra componentes físicos, programas informáticos e interfaces que efectúan la identificación de los medios de transporte, contenedores y personas que ingresan o salen del país, así como, el control del flujo de procesos que efectúan en los pasos de frontera las entidades correspondientes, interactuando de manera coordinada con el SIGER, los sistemas ya existentes o a elaborar propios de cada institución y los sistemas regionales.

El desarrollo e implementación del SIGER, permitirá en tiempo real, la integración de los resultados provenientes del análisis y gestión del riesgo de cada institución de control de manera sistematizada. Asimismo, se modernizará el sistema de gestión aduanera y se realizarán mejoras importantes en la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Según lo anterior, y a manera de síntesis, las reformas que se realizarán en la Aduana de Paso Canoas se enmarcan en alguno de los siguientes grupos:



**Figura 16.** Grupos de reformas del PIF en la Aduana de Paso Canoas. Elaboración propia (2019).

Asimismo, retomando los conceptos presentados en la sección 4., en la Tabla 8 se resumen los tipos de cambio existentes:

Tabla 8. *Tipos de cambio*

Tipos de cambio	
Tipo	Definición
Reactivo	Cuando el cambio responde a presiones tan evidentes que no pueden seguir ignorando. Suele ser la solución a problemas que requieren atención inmediata (Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa , s.f).

Tipos de cambio	
Tipo	Definición
Planeado	Cuando para implementar el cambio se desarrolla un programa cuyo propósito es alterar las actividades de la organización de forma ordenada y oportuna, anticipando exactamente el tipo de cambio que va a necesitar la organización (Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa , s.f, p.9).
Radical	El radical, como se mencionó, es más abrupto, ya que a menudo rompe el esquema de la organización y, por ende, el estatus quo de sus colaboradores. Conlleva elaborar una nueva estructura, introducción de nuevos procesos, entre otros (Soriano, 2016).
Incremental	Modificaciones continuas orientadas a mantener el equilibrio y que afectan solo a una parte la organización, que se realizan paulatinamente (Soriano, 2016).
Tecnológico	Aquellos que incorporen equipo y/o sistemas y que conlleven modificaciones en el método o flujo de trabajo (Daft, 2011).
Estratégico - Estructural	Incluyen la supervisión y administración de la organización (transformaciones en la estructura organizacional, políticas, sistemas de recompensa, las relaciones laborales, sistemas de control, contables, etc.) (Daft, 2011).

Tipos de cambio	
Tipo	Definición
Cultural	Modificaciones a los valores, actitudes, expectativas, habilidades o comportamiento (Daft, 2011).
En el Producto o servicio	Se trata de modificaciones como adaptaciones, mejoras o líneas nuevas (Daft, 2011).

Elaboración propia (2019)

Bajo los grupos de reformas expuestos en la Figura 16, los tipos de cambio de la Tabla 8 y de conformidad con el Contrato de Préstamo y los entregables esperados para el Puesto Fronterizo Paso Canoas, se identifican los siguientes cambios:

Tabla 9. *Los cambios promovidos por el PIF y su categorización*

Cambio	Alcance	Tipo
Modernización de infraestructura y equipamiento de las instalaciones públicas de control		
Ubicación del Puesto Fronterizo	Se realizará la construcción y el equipamiento de las instalaciones fronterizas del Puesto Fronterizo Paso Canoas a 4km de la línea de frontera en donde actualmente se encuentran ubicadas un total de 13 instituciones, a saber:  Dirección General de Aduanas, Policía de Control Fiscal, Servicio Fitosanitario del Estado, Servicio Nacional de Salud Animal, Consejo Nacional de Producción, Dirección General de Migración y Extranjería, Policía de Control de Drogas, Policía de Fronteras, Dirección de Inteligencia y Seguridad, Departamento de Pesos y Dimensiones, Ventanilla Única de Comercio Exterior, Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Seguros.	Reactivo y radical

Cambio	Alcance	Tipo
	<p>Este cambio implica que las personas, mercancías y vehículos se desplazarán esta distancia dentro del territorio nacional antes de realizar su control de ingreso, lo que las instituciones pueden percibir como un riesgo o “pérdida” de control, aun y cuando hay una gran cantidad de pasos ciegos entre Costa Rica y Panamá.</p>	
<p>Configuración física y funcional de la infraestructura</p>	<p>La nueva infraestructura se realizará de manera que las instituciones compartan los espacios, lo que permite que el usuario disminuya desplazamientos innecesarios, en vista de que encuentran a los entes públicos en el orden en el que deben realizar el control, a saber: migración, autoridades sanitarias y aduanas. Para el buen uso de los recursos públicos, las áreas de comedor y baños serán compartidas por las instituciones.</p> <p>Actualmente, cada ente tiene un espacio separado de las demás, tanto para el ejercicio de sus funciones como para sus momentos de comida, asimismo, los usuarios deben desplazarse entre el tránsito de las unidades de transporte y el</p>	<p>Reactivo, y radical</p>



Cambio	Alcance	Tipo
	<p>flujo vehicular de la frontera para ir de una oficina a otra, según los trámites que deban realizar. Cabe resaltar que con la nueva configuración física el puesto fronterizo será una zona estéril y segura, a diferencia de cómo es hoy, donde a las zonas de control pueden ingresar cualquier persona, por ejemplo vendedores ambulantes, cambistas, tramitadores, etc.</p>	
Renovación y/o desarrollo de sistemas informáticos para el apoyo de las gestiones interinstitucionales		
Implantación del SISCOG	<p>El PIF prevé el diseño y desarrollo del SISCOG, el que integra componentes físicos, programas informáticos e interfaces que efectúan la identificación de los medios de transporte, contenedores y personas que ingresan o salen del país, así como, el control del flujo de procesos que efectúan en los pasos de frontera las entidades correspondientes, interactuando de manera coordinada con el SIGER y los sistemas, ya existentes propios de cada institución.</p> <p>El SISCOG permitirá —a través de la implementación de tecnología y colocación de dispositivos tecnológicos para el control, como lectores y</p>	<p>Reactivo, tecnológico, estratégico- estructural y radical</p>

Cambio	Alcance	Tipo
	<p>etiquetas de radiofrecuencia, balanzas, cámaras, lectores biométricos, entre otros— capturar los datos de las personas y unidades de transporte de manera automática para asociar la información con la documentación que, de manera anticipada, se transmitió a los sistemas de información aduanera, lo cual implicará una reingeniería del recurso humano, por cuanto muchos de los controles que se realizan hoy manualmente serán optimizados mediante el uso de la tecnología.</p>	
<p>Implantación del SIGER</p>	<p>El desarrollo e implementación del SIGER, permitirá a cada institución, identificar y generar los respectivos perfiles e indicadores de riesgo, ya que deberá efectuar, en tiempo real, la integración de los resultados provenientes del análisis y gestión del riesgo de manera sistematizada. Por lo anterior, se estima que el Sistema deberá estar conformado por: un Motor de Reglas, una Máquina de Aprendizaje (Machine Learning) empleando los datos históricos y base de datos respectivas de cada institución, Módulo Aleatorio, interfaces de</p>	<p>Reactivo, tecnológico, estratégico-estructural y radical</p>

Cambio	Alcance	Tipo
	<p>interacción, generación de indicadores y gráficas para los tableros de control (dashboard) para cada institución y capas de seguridad que garanticen la confidencialidad e integridad de los datos y sistemas.</p> <p>Con el SIGER la gestión de riesgo de las mercancías realizada por las instituciones se hará a través de un sistema informático y no de manera manual como ocurre hoy. Por ejemplo, en el caso de Aduanas, responden a las alertas que les envían de oficinas centrales según análisis manuales; las instituciones sanitarias revisan el 100% de los ingresos al país, sin aplicar criterios de riesgo.</p> <p>El SIGER es un cambio importante, por cuanto permitirá un mejor control con un uso más eficiente de los recursos, de manera que, al igual que la implantación del SISCOG, provocará una reingeniería del personal y sus funciones; es probable que se ocupe mucho más personal en el área de análisis riesgo.</p>	

Cambio	Alcance	Tipo
Optimización de los procedimientos fronterizos e implementación de tecnologías de control		
Cooperación interinstitucional y binacional en los controles fronterizos	<p>En línea con los principios del AFC y el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras, la coordinación interinstitucional, tanto a nivel nacional como internacional, será marcadamente mayor a la actual, por cuanto se conseguirá una integración física y virtual para el intercambio de información de los movimientos transfronterizos, según lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intercambio de información a nivel virtual entre las instituciones nacionales, en el marco de la legalidad, gracias a la implantación del SISCOG y el SIGER.</li> <li>- Intercambio de información entre el SISCOG de Costa Rica y el de Panamá (en el marco del PILA desarrollarán un sistema de muy similar alcance).</li> <li>- Controles físicos integrados: con base en el principio one stop shop, cada Centro de Control Integrado controlará, valga la redundancia, los</li> </ul>	Reactivo, estratégico-estructural, cultural y radical.

Cambio	Alcance	Tipo
	<p>movimientos de ingreso, donde los funcionarios de pares de instituciones trabajarán de manera yuxtapuesta y conjuntamente al efecto. Por ejemplo: si una persona procedente de Panamá se dispone a ingresar a Costa Rica, solamente deberá apersonarse al Centro de este país donde un funcionario de Panamá le realizará el trámite migratorio de salida y de inmediato uno de Costa Rica registrará su ingreso al país.</p> <p>Todo lo anterior, conlleva un cambio de paradigma en el funcionamiento actual del Puesto Fronterizo, que afecta directamente tanto a los usuarios como a los funcionarios de las instituciones, y por supuesto, un replanteamiento en los procesos de control actuales. A manera de ejemplo, en el Anexo 4 se encuentra la propuesta de funcionamiento del Puesto Fronterizo Paso Canoas en un flujograma para los regímenes de importación y tránsito, el cual correlaciona las áreas que se espera tener con la nueva infraestructura y equipamiento.</p>	

Cambio	Alcance	Tipo
	<p>Desde la experiencia de la autora, se confirma que se trata de un cambio de primer orden, por cuanto la nueva propuesta guarda concordancia con los procesos de control actuales; no obstante, la principal diferencia radica en la incorporación de nuevos sistemas y tecnologías con los que hoy no se cuenta, como el SISCOG, el SIGER y los dispositivos tecnológicos mencionados en esta tabla, pero en esencia el procedimiento sería el mismo que el actual, con la diferencia de que mucho de los documentos que hoy se piden en físico se transmitirían de forma electrónica y anticipada.</p>	

Elaboración propia (2019)

Conviene destacar que, a partir del análisis realizado y de la experiencia de la autora, queda en evidencia que si bien los cambios son radicales, estos son de primer orden, es decir que modifican la forma en que los procesos son realizados sin menoscabar las competencias fundamentales de cada uno de los entes encargados. De igual forma los usuarios estarán sujetos a los mismos requisitos, establecidos legalmente, pero simplificados y/o automatizados.

No obstante, debido a la incorporación de software, dispositivos tecnológicos y en sí, a la automatización que esto significa, si constituye un cambio importante a nivel de la cultura organizacional de cada ente, donde muchos de los funcionarios por años han realizados los controles manualmente.

### **4.3 Análisis de las partes impactadas por las reformas del PIF y de las principales fuentes de resistencia.**

Como se mencionó en la sección 4.1, la gestión del cambio tiene su éxito en la parte humana. Al respecto, el HCMBOK® (Gonclaves y Campos, 2016) el Mapa de Stakeholders es una de las principales herramientas de soporte de la gestión del cambio, permite clasificar y calificar a estos en relación con su posición frente al cambio. Es importante tener presente que, su uso es exclusivo del equipo de gestión del proyecto y debe ser tratado con alta confidencialidad (p.47).

Con base en esta herramienta, los gestores del proyecto podrán identificar posible conflictos, definir estrategias de comunicación, promover abordajes de participación o reducción del poder del antagonismo y monitorear los resultados de las actividades de gestión de los interesados (Gonclaves y Campos, 2016).

El PIF cuenta con un análisis de stakeholders que no ha sido actualizado en su totalidad desde 2017 y que además, no se hizo desde la perspectiva de la gestión del cambio. Por lo anterior, se procedió a realizar las siguientes actividades, específicamente delimitado a la Aduana de Paso Canoas:

- Listado de los involucrados en el cambio, directa e indirectamente. Por su uso exclusivo y por motivos de confidencialidad, para efectos de la presente investigación, el ejercicio se realizará a partir de grupos de stakeholders. Se tiene claro que, aunque no se puede generalizar en todos los casos, si se obtiene un análisis aproximado.



- Clasificarlos de acuerdo con su capacidad de influenciar las decisiones y rumbo del proyecto
- Calificarlos según su adhesión probable al cambio.

Asimismo, de conformidad con las recomendaciones de Gonclaves y Campos (2016) como parte del ejercicio de análisis de stakeholders, se debe incluir una evaluación de las características de la cultura organizacional y sus reflejos en el cambio.

#### 4.3.1 Grupos de stakeholders

Para el control de los movimientos transfronterizos de personas, mercancías y vehículos tienen competencia las siguientes instituciones:

Tabla 10. *Instituciones costarricenses con competencia en el control de movimientos transfronterizos y su cantidad de funcionarios en el Puesto Fronterizo Paso Canoas*

Ministerio	Dependencia	Sigla	Cantidad de funcionarios <sup>3</sup>
Ministerio de Hacienda	Dirección General de Aduanas	DGA	50
	Policía de Control Fiscal	PCF	4
Ministerio de Agricultura	Servicio Fitosanitario del Estado	SFE	12
	Servicio Nacional de Salud Animal	SENASA	9
	Consejo Nacional de Producción	CNP	0
Ministerio de Gobernación y Policía	Dirección General de Migración y Extranjería	DGME	25
Ministerio de Seguridad Pública	Policía de Control de Drogas	PCD	0
	Policía de Fronteras	PF	0

<sup>3</sup> Las instituciones con valor cero (0), actualmente no cuentan con personal destacado en el Puesto Fronterizo, debido a falta de personal y de espacio donde ubicarse. Se presentan a las labores de control sólo en caso de que se solicite su presencia por alguna alerta que les compete.

Ministerio	Dependencia	Sigla	Cantidad de funcionarios <sup>3</sup>
Ministerio de la Presidencia	Dirección de Inteligencia y Seguridad	DIS	3
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Departamento de Pesos y Dimensiones	MOPT	0
Promotora de Comercio Exterior	Ventanilla Única de Comercio Exterior	VUCE	1
Ministerio de Salud	Dirección de Atención al Cliente	MS	0
Instituto Nacional de Seguros	Cobro de seguro de rodaje	INS	5
<b>TOTAL:</b>			<b>109</b>

Elaboración propia con datos de COMEX (2019).

Según la Base de Datos Social Residencial e Institucional (2019) actualmente en el Puesto Fronterizo Paso Canoas trabajan en total 109 personas, con un rango de edad muy amplio entre los 20 y 61 años. De este total 10 corresponden a puestos de jefaturas, 31 técnicos, 12 administrativos, 9 puestos de vigilancia, 4 de limpieza y 40 en otro tipo de posiciones. Además de los funcionarios se debe tener presente lo que los documentos del PIF definen como beneficiarios del programa (Asamblea Legislativa, 2017), a saber:

Los usuarios del transporte de carga y demás actores de las cadenas logísticas así como las personas físicas que utilizan los pasos de frontera serán los mayores beneficiados por las intervenciones previstas en el programa, las cuales permitirán una mayor confiabilidad y previsibilidad de los tiempos de servicios, inspección y

control en los trámites fronterizos, así como mejoras en los tiempos y costos para los usuarios.

Al respecto, se debe tener claro principalmente las competencias del SNA, por tratarse del ente que brinda la autorización final de ingreso o salida del país —una vez verificados los requisitos de otras instituciones— y de la DGME para el caso de turistas. La Ley General de Aduanas en su artículo 2 establece que

“los vehículos, las unidades de transporte y las mercancías que ingresen o salgan del territorio aduanero nacional, estarán sujetos a medidas de control propias del Servicio Nacional de Aduanas y a las disposiciones establecidas en esta ley y sus reglamentos. Asimismo, las personas que crucen la frontera aduanera, con mercancías o sin ellas o quienes las conduzcan a través de ella, estarán sujetas a las disposiciones del régimen jurídico aduanero”.

A Migración por su parte, le corresponde regular el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas extranjeras al territorio del país, de conformidad con lo establecido en la Ley N°8764

Los movimientos de mercancías y vehículos se dan a través de auxiliares de la función pública aduanera, entre los que se encuentran importadores, exportadores, depositarios fiscales, agentes de aduana y transportistas. Son estos últimos dos grupos de interés con efectos directos producto de las reformas del PIF, al igual que las compañías de transporte internacional de pasajeros.

También se debe tomar en cuenta al BID y a la UC de COMEX como patrocinadores del proyecto y al CONAFAC, siendo que tiene poder de toma de decisión para asuntos de índole interinstitucional, según lo establecido en la Ley N°9451.

A partir de lo anterior y del listado de stakeholders del PIF, se agrupan los interesados del Puesto Fronterizo Paso Canoas de la siguiente manera:

Tabla 11. *Grupos de stakeholders*

Stakeholder	Descripción
BID	<p>Es el ente que otorga el financiamiento y además brinda autorizaciones, llamadas no objeciones, a los procesos de contratación y planes de atención socioambiental, entre otros.</p> <p>Su interés principal es que el PIF se ejecute en tiempo y forma, cumpliendo con las políticas del Banco. Les preocupa principalmente la atención de las afectaciones que la ejecución del proyecto pueda causar en materia socioambiental.</p>
UC	<p>La UC constituye el equipo de gestión del Programa; es liderada por un Gerente y su composición es mixta, es decir está conformada por consultores y funcionarios especialistas en diversos temas, como aduanas y comercio exterior, sociología, ingeniería, arquitectura, finanzas, etc.</p>
Coordinadora Facilitación del Comercio	<p>COMEX cuenta con una Unidad de Facilitación del Comercio que se encarga de la creación y seguimiento de la política del país en la materia.</p> <p>Es liderada por una coordinadora, que funge, además, como asesora de los</p>

Stakeholder	Descripción
	<p>jerarcas de la institución en la toma de decisiones relacionadas con facilitación, incluyendo el PIF y los asuntos tratados en el seno del CONAFAC, siendo que es un órgano adscrito a COMEX y el Viceministro de COMEX es quien tiene la presidencia.</p>
<p>Viceministros CONAFAC</p>	<p>El CONAFAC está en parte conformado por los Viceministros de las instituciones presentes en los puestos fronterizos: MOPT, MSP, Hacienda, Gobernación y Policía, MAG, Salud y COMEX.</p>
<p>Sector Privado CONAFAC</p>	<p>Además de los Viceministros, el Sector Privado cuenta con 5 representantes, 4 nombrados por UCCAEP y uno por CADEXCO. Su interés es que el país migre poco a poco a las mejores prácticas internacionales que permitan abaratar los costos de transacción comerciales y mejorar la competitividad del sector privado.</p>
<p>Jefaturas</p>	<p>Se refiere a las personas con posiciones de jefaturas en las instituciones presentes en el Puesto Fronterizo Paso Canoas. La mayoría de ellos tienen más de 10 años en la posición y son personas mayores de 40 años. Protegen los intereses y competencias de la institución, con amplios conocimientos en la normativa del ente correspondiente y experiencia en los movimientos transfronterizos.</p>
<p>Mandos medios</p>	<p>Corresponden a los mandos medios de las instituciones de control, presentes principalmente a nivel central, es decir en las oficinas en el</p>

Stakeholder	Descripción
	Valle Central. Por lo general, son de un rango generacional mayor a los 50 años y tiene un alto sentido de apego a los procedimientos actuales.
Técnicos/Profesionales/Administrativos	Se refiere a las personas con posiciones de técnico, profesional o administrativo en las instituciones de control. Tienen un gran interés en que sus condiciones de trabajo sean mejoradas, desde la infraestructura hasta la tecnología. Su principal recelo es que las posibles modificaciones de los procesos constituyan una pérdida de control.
Vigilancia y Limpieza	Son un pequeño grupo de colaboradores, en su mayoría pertenecen a una empresa privada, dado que las instituciones han tercerizado el servicio. Les interesa las mejoras en la infraestructura, pero les preocupa la posibilidad de perder sus trabajos producto del nuevo esquema promovido por el PIF.
Policías	Se tienen a dos cuerpos policiales pertenecientes al MSP (PCD y PF), a uno dependiente del Ministerio de Hacienda (PCF), la DIS del Ministerio de la Presidencia y la Policía de Migración. Se han mostrado de acuerdo con el modelo del PIF. Todas, con excepción de la Policía Migratoria, no están el 100% del tiempo en el Puesto Fronterizo por cuanto trabajan bajo la atención de alertas y deben cubrir toda la jurisdicción del Puesto. Consideran que las reformas del PIF son una buena iniciativa, en vista de que los dispositivos tecnológicos permitirán un mejor control y análisis de

Stakeholder	Descripción
	riesgo; no obstante, les preocupa los riesgos que implica la movilización del paso de frontera a 4km y sus consecuencias en términos de seguridad.
Importadores/ Exportadores	Corresponde a un porcentaje importante de las empresas, tanto grandes transnacionales como pequeñas y medianas empresas, que realizan sus exportaciones y/o importaciones por vía terrestre. Su interés principal es que los trámites de ingreso y salida al país se simplifiquen para disminuir los tiempos de espera y por ende los costos de transacción. Cabe resaltar que Centroamérica es el segundo socio comercial más importante del país después de Estados Unidos.
Transportistas	<p>Los transportistas son uno de los grupos que tendrá más efectos directos a partir de las reformas del PIF. Este auxiliar de la función pública aduanera es el encargado no solo de transportar las mercancías, sino también de realizar los trámites de ingreso o salida del país en las fronteras. En general, apoyan los cambios que se realizarán en la Aduana de Paso Canoas.</p> <p>Según un estudio de satisfacción de los usuarios realizado por el BID (2014), los resultados mostrados indican que un alto porcentaje de los transportistas de la muestra cuenta con mucha experiencia en el oficio, más del 30% en cada puesto indican que tienen entre 11 y 20 años de experiencia. Esta característica es importante ya que toda esta experiencia</p>

Stakeholder	Descripción
	<p>laboral, sumada al hecho de que al momento de aplicar las encuestas entre un 71% y un 86% de estos transportistas habían cruzado la frontera más de 5 veces, indica que hay un amplio conocimiento de la situación actual de los puestos fronterizos en cuanto a infraestructura, servicios y procesos.</p> <p>La mayoría de los transportistas coincide en la necesidad de mejorar la infraestructura y de una reingeniería de procesos, debido a los trámites excesivos que enfrentan.</p>
Agentes de Aduana	<p>El agente aduanero es el profesional auxiliar de la función pública aduanera autorizado por el Ministerio de Hacienda para actuar, en su carácter de persona natural, con las condiciones y los requisitos establecidos en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y en la Ley General de Aduanas, en la presentación habitual de servicios a terceros, en los trámites, los regímenes y las operaciones aduaneras.</p> <p>Representa al consignatario de la mercancía con responsabilidad solidaria ante el Estado.</p> <p>Al ser los encargados de realizar los trámites, perciben ganancia por el cobro de la gestión de cada uno de estos, por lo cual, existen posiciones encontradas en este grupo, en cuanto a que abiertamente apoyan el proyecto, especialmente la mejora en la infraestructura y la modernización</p>



Stakeholder	Descripción
	informática; sin embargo, podrían no estar del todo de acuerdo con el esquema de trámites simplificados que se busca con el PIF.
Compañías de transporte de pasajeros	Los autobuses de transporte internacional de pasajeros, apoyan las reformas del PIF, debido a que estar menos tiempo en la frontera reduce sus tiempos de espera, sus costos y se percibe como un mejor servicio por parte de sus clientes.
Turistas	Los turistas que utilizan los pasos de frontera se encuentran a favor de las mejoras propuestas, por cuanto en una sola parada realizarán todos sus trámites.
Trabajadores informales	<p>En el Puesto Fronterizo hay pocos trabajadores informales, tratándose principalmente de vendedores de pipa, jugo de naranja, empanadas, entre otros.</p> <p>El PIF nunca los ha consultado, ni se presentaron a las consultas públicas realizadas por la UC.</p> <p>No obstante, bajo el nuevo esquema no podrán acceder a las zonas de control, debido a que las instalaciones serán estériles, además de que el traslado del paso de frontera podría afectar su actividad comercial.</p>
Comercios aledaños	En los alrededores del paso de frontera hay una gran cantidad de comercios, la mayoría de estos inscritos en Panamá. Estos comercios, atienden principalmente costarricenses que llegan en excursiones a hacer

Stakeholder	Descripción
	compras, por lo que no necesariamente dependen del movimiento del Puesto Fronterizo. Los restaurantes costarricenses frente a la Aduana, se cree que obtienen sus ganancias principalmente de los transportistas, pero no existe un estudio que respalde esta teoría.
Gobierno local	El Gobierno Local corresponde a la Municipalidad del cantón de Corredores. Se debe tomar en cuenta la postura de la Alcaldía y del Consejo Municipal. Desde la experiencia de la autora, en general están de acuerdo con las reformas del PIF en Paso Canoas, pero tienen una gran preocupación por el posible impacto socioeconómico de trasladar el Paso de Frontera a 4km de la ubicación actual.

Elaboración propia (2019)

#### **4.3.2 Cultura organizacional, sus reflejos en el cambio y fuentes de resistencia al cambio.**

Como mencionan Gonclaves y Campos (2016, p.51) cada empresa tiene una cultura organizacional única que corresponde al conjunto de símbolos, principios, mitos, ceremonias, tabúes, costumbres, hábitos, creencias, valores y comportamientos aceptados y practicados usualmente. Cabe resaltar que, no necesariamente corresponde a lo que la organización proclama formalmente como valores y creencias.

Según estos autores (2016, p.57-58) los siguientes son los principales componentes que deben ser observados en la cultura de la organización:

Tabla 12. *Principales componentes para analizar en la cultura de la organización*

<b>Creencias y supuestos básicos</b>	Son las percepciones, aquello que se cree, lo que está instalado como verdad, sin que necesariamente esté declarado y/o demostrado de manera formal.
<b>Valores</b>	Es la declaración formal, lo que la organización predica. La mayoría de las veces no hay una correspondencia directa con las acciones.
<b>Mitos</b>	Es lo que se cuenta de la historia de la empresa, siendo real o no.
<b>Lenguaje y símbolos de comunicación</b>	Son todos los elementos que comunican algo. Varían desde los más tradicionales como canales de comunicación, eslogan, hasta símbolos de poder como el tamaño de la oficina, estatus de los muebles, computadoras, colores usados, etc.
<b>Ceremonias y rituales</b>	Eventos practicados regularmente en la organización que moldean la cultura y que ratifican la cultura, los mitos o creencias.
<b>Tabús</b>	Son las prácticas y costumbres que no son aceptadas dentro de la organización. Hacen parte de las creencias de lo que no es aceptable en términos de comportamiento.
<b>Normas y formalidades</b>	Son las reglas explícitas que rigen la conducta y el comportamiento de la organización.
<b>Héroes</b>	Son personajes que, marcados la historia de la empresa, representando la cultura de un presente o pasado idealizado.

<b>Actitud de los líderes</b>	Es el comportamiento estricto de los líderes, refiriéndose a sus acciones. Es el ejemplo que dan, no las palabras o su discurso.
<b>Práctica de gestión de personas</b>	Es la forma como se selecciona, contrata, recibe e integra al nuevo empleado, evalúa, promueve, reconoce, sanciona, despide, remunera a las personas en su sentido más amplio.

Elaboración propia (2019)

Para efectos del presente estudio, se analiza al Puesto Fronterizo como una organización, por cuanto las instituciones trabajan parcialmente integradas y sus características son muy similares entre sí. La evaluación de las características de su cultura proporciona una visión preliminar de los impactos que podrían ser generados por el cambio. Cuanto más el cambio afecte los paradigmas culturales, mayor será la probabilidad de resistencia al mismo.

Acerca de *los valores*, el SNA proclama la honestidad, compromiso, responsabilidad, respeto, integridad y el trabajo en equipo. El SFE y SENASA por su parte se refiere a la probidad, credibilidad, lealtad, solidaridad, respeto, vocación de servicio, proactividad, trabajo en equipo, entre otros Migración expone en su página expone la eficiencia, la honradez, el compromiso, la verdad, el servicio, la excelente, etc. En general, al realizar el ejercicio de revisión, la mayoría comparten y repiten muchos de los valores citados. No obstante, más adelante se denota como no necesariamente las prácticas actuales guardan correspondencia.

En este sentido, en el Sector Público algunas de las instituciones reconocen la antigüedad como un atributo diferenciador de estatus. Los empleados más antiguos

disfrutan de pequeños privilegios y de mayor reconocimiento o credibilidad por parte de los jerarcas. En estos casos, en las organizaciones el conocimiento del detalle de cada proceso, así como la red de relaciones interpersonales por lo general tiene gran valor (Gonclaves y Campos, 2016, p.52)

Tomando en cuenta este escenario —aun y cuando la modernización tecnológica de la que será objeto el Puesto Fronterizo constituye un cambio de primer orden, donde solamente se modifica la tecnología y la manera en cómo serán ejecutados los procesos— el cambio ocurrirá en las personas y en la cultura. Algunos colaboradores podrían sentir que pierden su estatus y la seguridad del conocimiento adquirido a lo largo de los años será remplazada por la incertidumbre de lo nuevo, creando potenciales resistencias al cambio.

Los menos resilientes se sentirán desvalorizados, intentarán negar los beneficios del cambio y harán constante mención del esquema anterior. Se debe tomar en cuenta que, como se mencionó, la implantación del SISCOG y el SIGER conlleva una reingeniería del recurso humano, por lo que algunos de los colaboradores serán reubicados, mas no se visualiza la necesidad de despidos, debido a que hay una falta importante de personal en las instituciones, desde la entrada en vigor en de la Directriz Presidencial N°040-H del 2012, que emana una serie de disposiciones tendientes a lograr una sana gestión de los recursos financieros del Estado, a través de la austeridad y la reducción del gasto público, entre las que resalta la no creación de nuevas plazas en el sector público y el congelamiento de las que vayan quedando vacantes.

A pesar de los riesgos supra, también hay una buena oportunidad. Las personas destacadas por antigüedad y conocimiento, pueden ser involucradas en el proyecto a través

de procesos participativos, convirtiéndolos en agentes de cambio. Esto reduce la resistencia y, además, pueden ser grandes aliados, ya que ciertamente su experiencia puede aportar sugerencias importantes a las reformas planteadas, en vista de que este no reformula los procedimientos en sus bases, si no en la forma o el orden en cómo se realizan

Como mencionan Gonclaves y Campos (2016), la evaluación de la cultura organizacional debe observar los factores implícitos y explícitos. A pesar de los valores y creencias, proclamados formalmente, existe un lado implícito, no declarado, que es el que realmente forma parte de la cultura organizacional que interesa para el presente análisis.

Al respecto, sobre el *lenguaje y símbolos de comunicación*, el ambiente físico del Puesto Fronterizo dice mucho. Por ejemplo: los baños para los usuarios no están limpios y son administrados por una persona que informalmente cobra por su uso como medio de vida y les brinda el mantenimiento, aunque la infraestructura pertenece a la Aduana de Paso Canoas, que lo permite. Muchas de las áreas donde trabajan los funcionarios carecen de aires acondicionados, a pesar de que la temperatura de la zona oscila entre los 24° y los 30°C, algunas presentan goteras, no hay rotulación que oriente a los usuarios ni áreas de esparcimiento o socialización para los colaboradores. Esto significa que el servicio que brinda el Puesto Fronterizo nunca ha estado orientado a un real respeto por el ser humano, debido a múltiples condiciones.

Otra palanca de cambio podría ser la alta jerarquización de la empresa pública, donde históricamente a los funcionarios de los puestos fronterizos no se les ha dado una voz activa. Tal situación complica la aplicación de procesos participativos, ya que el personal

podría tener temor de involucrarse, por estar acostumbrado a obedecer y no a opinar, a seguir instrucciones y no a participar.

Muestra de que la Aduana de Paso Canoas es objeto de un modelo jerarquizado son los parqueos y los alojamientos para funcionarios de zonas alejadas. Hay parqueo solamente para los altos mandos y, en el caso de las viviendas, tiene dimensionalmente muchas más comodidades las casas del Gerente y del Subgerente de la Aduana que la del resto de los funcionarios. Estos elementos, dejan en claro que cualquier señal de patrocinio de un cambio tendría alto impacto en el personal. No obstante, de nuevo, en dicho esquema hay una oportunidad, ya que el PIF contempla infraestructura de primer nivel tanto para los usuarios como para los funcionarios y sin realizar esta clase de diferencias. Asimismo, podría incluir espacios de esparcimiento para resaltar la importancia en el factor humano.

En otras palabras, al identificar un elemento de la cultura organizacional, se debe evaluar su aporte y la acción que debe ser ejecutada para asegurar que sea un elemento facilitador del cambio y no una barrera, o bien, sortear los efectos negativos que puedan reforzar los antagonismos.

Un factor adicional es la “antigüedad” del PIF. Por razones probablemente políticas, el Programa se empezó a “promocionar” en la Aduana desde mucho antes de 2013, inclusive desde antes que se formulara el Contrato de Préstamo con el BID, por lo que en muchas ocasiones los stakeholders no les conceden credibilidad a las acciones del PIF, no hace falta recordar el cuento infantil “Pedro y el Lobo” para entender su sentir al respecto. También, en el pasado se realizaron varios cambios de los encargados de la coordinación de la iniciativa, quienes erróneamente o en aras de actualizar la información, repitieron estudios

o actividades que ya habían sido realizadas, lo que contribuyó a aumentar la incredulidad de los funcionarios, el gobierno local y la comunidad. Es decir, ven al Programa como un *mito* y lamentablemente esto cambiará, no solo con un enfoque participativo, si no con la materialización de los avances de la modernización prevista en el corto plazo.

Sobre *los tabús*, tanto el sector privado como el sector público hablan abiertamente de prácticas corruptas en los puntos de ingreso y egreso del país, haciendo referencia al cobro de sobornos para la agilización de los trámites o para la omisión de delitos o errores, por lo que la automatización de los procesos a través del SISCOG y el SIGER es vista como una oportunidad para disminuir la discrecionalidad del funcionario y, por ende, esta clase de prácticas. Lo cierto es que, también podría haber personas que se opongan al cambio debido al efecto negativo en el plano económico que tendría la modernización en cuestión.

Por otro lado, *las normas y formalidades*, deben entenderse como el marco legal de las instituciones que van desde la Ley hasta a manuales de procedimientos con un número importante de detalles, requisitos y especificaciones que no fueron previstos en leyes y reglamentos, y que tampoco han sido constantemente actualizados. Dicha situación, ligada a las *prácticas de gestión de las personas*, genera que los colaboradores laboren con temor, ya que es una práctica común el iniciar procedimientos administrativos en contra de los funcionarios, por razones que no necesariamente son racionales, guardan lógica o son proporcionales con la acción que busca ser sancionada. Asimismo, no se identifican figuras de *héroes* a partir del análisis.

Sobre *ceremonias y rituales*, mensualmente los líderes de las instituciones sostienen una reunión de coordinación de asuntos varios. En estos encuentros hay representación de todos



los entes competentes y en ocasiones se han aprovechado para poner al tanto a los enlaces de los avances del PIF en el Puesto Fronterizo, siendo un elemento que de utilizarse una buena comunicación podría funcionar para moldear aspectos de la cultura organizacional.

Por último, acerca del *comportamiento de los líderes de la organización*, las jefaturas de las instituciones del Puesto Fronterizo Paso Canoas son vistas como líderes, y tienen el apoyo de los técnicos, profesionales y otros a su cargo. No se denota en los colaboradores el mismo sentimiento con los altos mandos de las oficinas centrales localizadas en el Valle Central, por la falta de interés que a través de los años estas posiciones han mostrado en las fronteras.

#### **4.3.3 Capacidad de influenciar las decisiones y rumbo del proyecto y adhesión probable al cambio**

Según el Gonclaves y Campos (2016, p.49) esta clasificación se puede realizar como se muestra a continuación:

- Decisor: son lo que toman las decisiones del proyecto; todo patrocinador, por definición es un decisor. Usualmente se trata de personas con poder dentro de la organización.
- Influenciador Directo: sin poder para decidir, pero con capacidad de influenciar el rumbo y ánimo del proyecto, por lo general actúan junto a los decisores.
- Influenciador Indirecto: sin poder para decidir, pero tras bastidores tiene influencia directa en el proyecto, siendo un formador de opinión e influenciando a los influenciadores directos.

- Espectador: sienten el cambio y pueden sabotearlo, pero no tienen el poder de alterar el resultado del proyecto; no obstante, un grupo de espectadores antagonistas pueden generar problemas para sostener el cambio, inclusive podrían causar una reformulación o comprometer el cronograma.

Acercas de la adhesión probable al cambio, según Gonclaves y Campos (2016, p.50) la clasificación se debe realizar como se muestra a continuación:

- Vendedor: apoya y vende el proyecto naturalmente, está orgulloso de participar de este. Todo patrocinador debería de ser un vendedor.
- Soporte: a partir de la comprensión del proyecto y sus objetivos, lo apoyará.
- Inestable: es una clasificación común al inicio del proyecto, cuando la posición de los stakeholders aún no está 100% clara. La gestión del cambio debe desarrollar estrategias que eviten que los inestables asuman una posición antagónica. Bajo este escenario, no debería de haber esta clasificación durante la ejecución, salvo por el ingreso de nuevos interesados.
- Probable resistente: es el inestable que, basado en sus antecedentes, personalidad o impacto previsto del cambio en sus actividades, probablemente se resistirá al cambio.
- Saboteador Abierto: no esconden su disconformidad con el proyecto y se resiste con ímpetu al cambio.
- Saboteador Oculto: es el que parece apoyar pero por detrás se resiste. Es el tipo más difícil y necesita una atención aún más especial. En general su discurso frente a los

patrocinadores y equipo de gestión es incoherente en relación con su comportamiento.

Con base en lo anterior, como se mencionó en el punto 4.1.2 supra, la gestión del cambio debe incorporar estrategias de gestión apropiadas para involucrar de manera efectiva a las partes interesadas a lo largo del ciclo de vida del proyecto, basadas en el análisis de sus necesidades, intereses e impacto potencial en el éxito del proyecto (PMI, 2017). En este sentido, a continuación se realiza el análisis para los grupos de stakeholders expuestos en la Tabla 11 del punto 4.3.1 .

Tabla 13. *Análisis de los grupos de stakeholders*

<b>Stakeholder Perfil</b>	<b>Decisor</b>	<b>Influenciador Directo</b>	<b>Influenciador Indirecto</b>	<b>Espectador</b>
BID	Vendedor			
UC	Vendedor			
Coordinadora Facilitación del Comercio		Vendedor		
Viceministros CONAFAC	Soporte	Soporte		
Sector Privado CONAFAC	Soporte	Soporte		
Jefaturas		Soporte		
Mandos medios			Probable resistentes e inestables	
Técnicos/Profesionales/Administrativos				Soporte o inestables
Vigilancia y Limpieza				Soporte o Probable resistente
Policías				Soporte o inestables
Importadores/Exportadores				Soporte
Transportistas				Soporte o inestables

<b>Stakeholder Perfil</b>	<b>Decisor</b>	<b>Influenciador Directo</b>	<b>Influenciador Indirecto</b>	<b>Espectador</b>
Agentes de Aduana				Soporte o sabotador oculto
Compañías de transporte de pasajeros				Soporte
Turistas				Soporte
Trabajadores informales				Probable resistente o sabotador abierto
Comercios aledaños				Probable resistente o sabotador abierto
Gobierno local		Probable resistente		

Elaboración propia (2019)

#### **4.3.4 Listado y análisis de las principales fuentes de resistencia**

Mengibar, Del Río y Terol (s.f, p.3) señalan que es muy frecuente que los cambios impliquen cierta resistencia. Como se vió anteriormente, es comparable con un proceso de duelo, donde las personas pueden sentir temor, falta de control, riesgo de su estatus o simplemente estar influidas por experiencias negativas previas.

La resistencia al cambio es la mayor amenaza para la implementación de una estrategia y para el logro de las metas de las organizaciones. Puede tomar formas tan radicales como el sabotaje a las máquinas de construcción, presentación de quejas infundadas, creación de conflictos interpersonales, huelgas, y, otras tan simples, como la falta de voluntad para cooperar (López, Restrepo y López, 2013, p.12).

Según estos autores, las causas de la resistencia al cambio pueden agruparse en las siguientes categorías (2013):

- a) Intereses propios.

Es natural que los colaboradores tengan interés en obtener beneficios personales directos —como oportunidades, prestigio o comodidades— adicionales a la retribución por sus esfuerzos. El ser designado para una promoción incrementa el prestigio, mientras que disminuye el de las personas que no obtuvieron el ascenso. En este sentido, se debe considerar la posibilidad de que la implantación del SISCOG y el SIGER y la mejora del sistema de información aduanera y de la VUCE, puede hacer que algunas de las habilidades y pericia del personal sean ya innecesarias para el control fronterizo. En casos como éstos, donde el personal percibe que el cambio va a afectar sus intereses, la resistencia aparecerá.

b) Incertidumbre.

Como se mencionó en la sección 4.1 la incertidumbre acompaña a casi todos los cambios. Los miembros de la organización se resistirán al cambio cuando no estén seguros de cómo afectará sus trabajos y sus vidas. Cuando hay incertidumbre, a menudo se supone lo peor, y esto guiará a una mayor resistencia y a aferrarse a la condición anterior.

En el caso del PIF, hay muchas decisiones que la UC aún está definiendo, muchas de ellas críticas, y por las cuales, las instituciones constantemente consultan, lo que sin duda causa incertidumbre.

c) Falta de comprensión y confianza

Cuando los cambios propuestos no son explicados adecuadamente a aquellos que serán afectados se genera resistencia, ya que no comprenden el alcance y las consecuencias del cambio. Además, podría generar falta de confianza, los interesados podrían suponer que se trata de falta de transparencia, especialmente cuando antiguos líderes del cambio o los actuales han engañado o decepcionado anteriormente. En estos casos, la gestión de las comunicaciones es esencial, inclusive en casos extremos, cuando la resistencia está directamente relacionada con quien guía el proceso de cambio, una forma de superarla sería sustituir a la persona.

d) Percepciones diferentes.

Una de las principales fuentes de resistencia son las diferencias de opinión acerca de la necesidad y los beneficios que traerá el cambio. Es natural que cada persona analice las cosas de forma diferente y saque sus propias conclusiones, según sus conocimientos y experiencias. Tal cual explican López et al. (2013) un ingeniero tendrá una percepción de

un cambio en el proceso muy diferente a la que tendría un contador o el obrero responsable del proceso. Mientras que el ingeniero mide el incremento en la eficiencia, el contador verá el incremento en los costos y el obrero atenderá más al incremento en la complejidad de sus tareas. En este caso, la resistencia puede provenir de desacuerdos legítimos entre personas con diferentes antecedentes y puntos de vista. Aunque esta resistencia parece inevitable, lo cierto es que si se aprovecha la interdisciplinariedad de los especialistas que conforman la UC, junto con una correcta gestión de las comunicaciones, podrá, al menos, mantenerse controlada.

e) Falta de tolerancia al cambio.

Se trata de una característica personal el nivel de agrado que se siente por trabajar en un ambiente cambiante. Algunas personas están contentas con cambios rápidos y otras no soportan ver sus rutinas interrumpirse.

Con base en lo anterior y de acuerdo con entrevistas no estructuradas realizadas al personal del Puesto Fronterizo y de comercios aledaños, en los siguientes puntos se presentan las principales fuentes de resistencia identificadas para el caso en cuestión, a partir de sus percepciones. Cabe resaltar que, se utilizó este tipo de metodología, debido a que los entrevistados solicitaron mantener la información anónima y sin registros, debido a las implicaciones que pueda tener en su área de trabajo.

- Falta de comunicación o mensajes contradictorios sobre el proyecto: en general se indica no conocer con amplitud el alcance de las reformas del PIF, además de que no hay claridad sobre el esquema en su totalidad no sobre aspectos críticos como la ubicación de la totalidad de la infraestructura a desarrollar, servicios privados



asociados que se pretenda brindar, involucramiento de las autoridades panameñas, atención del desplazamiento económico causado por el proyecto, cambios concretos sobre la forma de realizar los trámites, etc.

- Existe una visión parcializada del cambio por algunos grupos. Esto se refiere a que se juzga negativamente el cambio exclusivamente por lo que sucede en su ámbito de influencia, sin considerar los beneficios globales que se obtienen en conjunto.
- El tipo de cultura organizacional de las instituciones que castiga excesivamente el error de los funcionarios y prácticamente no castiga los errores de los usuarios, de manera que estos últimos constantemente presentan la documentación de ingreso o salida del país de forma errónea sin tener ninguna repercusión más allá del costo de corrección. Además, dicha cultura no tiene una orientación real al trabajo en equipo, mucho menos en un alcance interinstitucional. Lo anterior se ve limitado debido a las competencias determinadas en cada una de las leyes de los entes involucrados. Se debe revisar todo el esquema de interacciones que propone el PIF y demostrar si existen o no tales limitaciones legales.
- Existe una percepción de falta de recursos económicos y humanos. Las instituciones indican que no se cuenta con el personal necesario para brindar sus servicios en el esquema propuesto por el PIF. Además, es una creencia generalizada de parte de toda la opinión pública que el dinero del Programa no alcanza para la totalidad de las reformas previstas.

- Existe la sensación de que el proyecto nunca llegará a ejecutarse en su totalidad o en parte. Esto alimentado por experiencias previas del Sector Público en la ejecución de proyectos de desarrollo.
- La visión que por años han tenido distintos Gobiernos, que privilegia el control y la reducción de costos, dejando para después cambios indispensables, hace que los interesados tengan la percepción de que la infraestructura que construirá el PIF se deteriorará rápidamente y que los cambios de procesos no serán sostenibles en el tiempo.
- La coyuntura fiscal del país no favorece la aplicación de medidas de facilitación del comercio, por cuanto se cree erróneamente que conllevan pérdida de control y disminución en la recaudación de aranceles e impuestos.
- Los interesados rechazan totalmente el estilo de liderazgo jerarquizado —donde solo se toma en cuenta a las jefaturas y los altos mandos y/o se desvirtúan los aportes del personal técnico— de manera que, de utilizarse, el esfuerzo de cambio fracasará.
- Falta de madurez organizacional para lidiar con pérdidas o cambios debido al tiempo en el que los procesos de control se han realizado de la misma manera, que podría hacer que algunos stakeholders lo perciban como la verdad absoluta. Esto causa que el cambio sea percibido como una crítica a las prácticas actuales y no como una oportunidad de progreso.

- Los mandos intermedios tienen una elevada conexión con lo que cambiará, ya que han asumido “la paternidad/maternidad” del modelo actual, sintiendo el cambio como algo personal.
- La coyuntura de la zona, donde se producen actividades ilegales, principalmente el contrabando de mercancías y la migración ilegal, causa que personas que se han autodenominado líderes comunales se opongan al proyecto al percibirlo como un riesgo para sus ganancias económicas.

Para poder afrontar estas resistencias el Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (s.f) presenta varias técnicas, las cuales se exponen a continuación:

- Educación y comunicación: consiste en explicar clara y honestamente la necesidad del cambio y cómo ocurrirá. Funciona cuando el origen de la resistencia es la difusión de datos erróneos o malentendidos. Al contar con la información correcta y eliminarse las malas interpretaciones, la resistencia desaparecerá. La organización puede usar sus canales habituales para estas acciones (p.189).
- Participación e involucramiento: se involucra a los miembros de la organización en la planeación e implementación del cambio, con el riesgo de que el proceso se extienda más de lo planeado.
- Facilitación y apoyo: cuando el cambio es radical, como es el caso del PIF, es necesaria una orientación individual que los agentes de cambio pueden proporcionar cuando éste cause miedo o ansiedad, a fin de obtener las destrezas que el cambio exigirá al empleado en el futuro.

- **Negociación y acuerdos:** algunos líderes tendrán que entablar negociaciones para obtener apoyo hacia el cambio. Si un gerente cree que el proceso va a reducir su poder, condicionará su apoyo. Esta forma de contrarrestar la resistencia deberá ocurrir antes del cambio para que el proceso no se vea interrumpido, pues esconde el riesgo de que se transforme en chantaje por quienes están en una posición de poder y no quieren aceptar el cambio (p.190).
- **Manipulación y coaptación:** la manipulación es un intento de ejercer influencia oculta, por ejemplo, que una empresa divulgue el rumor de que si no se hacen los cambios se cierran las operaciones. La coaptación por su parte, es una mezcla de manipulación y participación. En este caso, se busca su consejo, no para mejorar el proceso, sino para obtener su respaldo (p. 190). En cualquiera de los dos casos, es una técnica riesgosa, porque si el agente de cambio la descubre se perderá toda credibilidad.
- **Coerción explícita o implícita:** En este caso se le dice a quienes se resisten al cambio que lo apoyen o perderán beneficios y recursos en ese momento o en el futuro. Puede provocar más resistencia en el futuro, así que debe usarse cuando el cambio sea tan rápido que los que se oponen no tengan la oportunidad de planear su resistencia por otros medios (p.191).

Para mayor amplitud, la Figura 17 describe las ventajas y desventajas de cada una de las técnicas expuestas:

TÁCTICA	SE USA CUANDO...	VENTAJAS	DESVENTAJAS
<b>1. Educación y comunicación.</b>	Hay falta de información o malos entendidos.	Una vez persuadida, la gente podrá ayudar a la implementación del cambio.	Toma mucho tiempo si interviene grupos grandes de personas.
<b>2. Participación e involucramiento.</b>	Los agentes de cambio no tienen toda la información para empezar el proceso y hay personas con mucho poder de resistencia.	La gente que participe tendrá mayor compromiso con el cambio y pueden hacer aportaciones valiosas.	Toma mucho tiempo y las participaciones pueden desviar el proceso.
<b>3. Facilitación y apoyo.</b>	La gente se resiste por problemas de ajuste.	Es la única forma que funciona con este tipo de problemas.	Toma tiempo, es caro y no garantiza que funcionará con todos.
<b>4. Negociación y acuerdos.</b>	Hay alguien que va a perder beneficios y tiene suficiente poder para causar interrupciones al proceso.	Es una forma fácil de evitar la resistencia.	Puede llegar a ser muy caro para el proceso, si se hace del conocimiento de los demás que los agentes están negociando el apoyo al cambio.
<b>5. Manipulación y cooptación.</b>	Otras tácticas han fallado o son muy caras.	Es una forma rápida y barata de vencer la resistencia.	Provoca problemas en el futuro si la gente se siente manipulada.
<b>6. Coerción, explícita o implícita.</b>	Es esencial la rapidez y los iniciadores del cambio tienen el poder suficiente para hacer valer sus amenazas.	Es rápida y es la única efectiva contra cualquier forma de resistencia.	Es riesgosa si la gente responde con ira a los iniciadores.

Figura 17. Técnicas para afrontar la resistencia al cambio. Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (s.f).

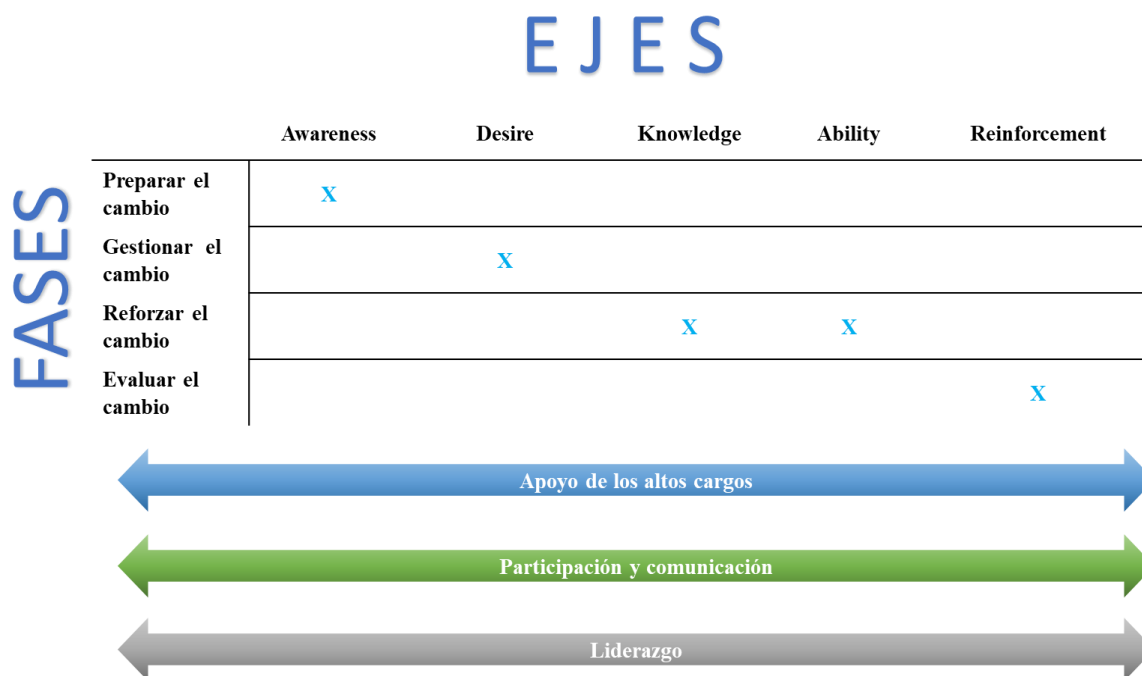
#### 4.4 Ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas

Según el PMI® (2014, p.9) los principales factores que hacen que una organización sea eficaz en la gestión de cambios son el **apoyo de los altos cargos** (72%) y la **participación de las partes implicadas** en la iniciativa (70%). La falta de **liderazgo** es la tercera causa más importante del fracaso de los cambios organizativos y por esto resulta crítico que los

altos cargos estén preparados para liderar y gestionar a las personas a través del cambio. En vista de esto, las estrategias que se proponen tienen como pilares los tres factores resaltados.

Además, se siguen como ejes de acción los cinco hitos o resultados que un individuo debe lograr para que el cambio se realice con éxito, según el modelo ADKAR®, así como las recomendaciones del HCMBOK® para la elaboración de un plan estratégico de gestión del cambio. Esta selección se realiza debido a la facilidad de uso y escalabilidad de ambas metodologías, siendo que son fáciles de seguir, de comprender y de explicar a otros miembros de las organizaciones involucradas y, además, toman en cuenta la mayoría de los conceptos de las teorías sobre gestión del cambio abordadas en la sección 4.1 y las integran para su aplicación en procesos de cambio más acordes con el mundo actual. De esta manera se ofrece un marco metodológico personalizado que pretende servir de guía susceptible de ser utilizada por la UC para su implementación en el Puesto Fronterizo Paso Canoas, y eventualmente replicarse en otros pasos de frontera, dado que se trata de un modelo integrador, flexible y capaz de ser adaptado a la complejidad del Programa en sus distintos ámbitos.

En la Figura 18 se muestra la estructura sobre la que se desarrollará el Plan.



*Figura 18.* Estructura de la Propuesta de Plan de Gestión del Cambio. Elaboración propia (2019).

Bajo esta estructura, en la siguiente matriz se desarrolla la propuesta de Plan.

#### 4.4.1 Fase 1: Preparar el cambio- Awareness (Consciencia)

Cualquier cambio exitoso comienza al responder una de las preguntas más básicas sobre el cambio: ¿Por qué? Es la naturaleza humana querer comprender el razonamiento detrás de una acción o un cambio requerido (Prosci, s.fb).

Para preparar el cambio, es necesario crear consciencia —el primer eje del plan propuesto— lo que representa la comprensión de la persona sobre la naturaleza del cambio y los riesgos de no cambiar, en otras palabras, la consciencia de la necesidad de cambiar, de participar de este. Según el artículo *Best Practices in Change Management* (2016) la falta

de consciencia de la razón para cambiar fue citada como la fuente primaria de la resistencia de los empleados.

Es la consciencia de la necesidad para cambiar la que estimula el deseo o la resistencia al cambio y que lleva a las siguientes fases.

Cabe resaltar que, cuando es evidente para los colaboradores que la organización tiene dificultades que resolver, construir consciencia es más fácil que en aquellas que tienen éxito. Así las cosas, en el caso del PIF existe un gran avance debido a que las deficiencias en infraestructura y procesos son ampliamente conocidos tanto por el sector público como por el privado, quienes en conjunto, durante años, han clamado por la necesidad de mejoras tanto en infraestructura como en tramitología.

Al respecto, se debe tener claro que no es suficiente compartir información. La comunicación será efectiva si el mensaje fue interiorizado por el receptor y este comprende la naturaleza y necesidad del cambio, lo que depende de un proceso de comunicación de varias interacciones y etapas de retroalimentación.

Para esto, se sugiere como puntos clave de las actividades propuestas en la tabla infra lo siguiente:

- Comunicaciones efectivas: se debe establecer el mensaje adecuado a cada contexto, es decir según las características del receptor. Para hacer consciencia, la UC debe realizar numerosas comunicaciones en dos vías, lo que permitirá conocer las inquietudes de los stakeholders, atenderlas y obtener su compromiso con la estrategia de cambio. Prosci (s.fb) recomienda —dependiendo de la audiencia y de la posición en el proceso de cambio— como canales de comunicación: reuniones



cara a cara y de grupo, correo electrónico, boletines informativos, presentaciones ejecutivas, talleres, videoconferencias, etc.

- Patrocinación efectiva: los participantes de Best Practices in Change Management (2016) identificaron "Patrocinación activa y visible" como el contribuyente más relevante para el éxito de la gestión del cambio. Esta figura debe entenderse como el comunicador de la UC, el portavoz del cambio y su importancia, es el vendedor, un personaje activo y presente durante todo el proceso de cambio, que recolecte las inquietudes para el equipo de proyecto y construya una red de agentes de cambio que robustezca los mensajes de consciencia en todos los niveles jerárquicos.
- Coaching de Jerarcas (Viceministros, Directores y Jefes de área): en seguimiento al punto clave anterior, como parte de la fase de consciencia los colaboradores aprenden lo que el cambio representa en el plano individual. En este sentido, la UC debe "matricular" a los jerarcas como agentes de cambio, con el objetivo de que ayuden a los colaboradores a entender las razones para el cambio, su importancia para cada uno y los riesgos de no realizarlo. Claro está que, primeramente, los jerarcas deben tener consciencia del cambio, y deben ser capacitados sobre los mensajes directos y completos, las habilidades y conocimiento para coadyuvar en el liderazgo del cambio.
- Acceso oportuno a la información: como indica Prosci (s.fb) la transparencia construye consciencia sobre una base continua y soporta no solamente el cambio actual sino también los cambios futuros. Al respecto, el PIF debe aumentar la visibilidad de la información y fomentar el intercambio abierto de información

sobre sus proyectos, brindar actualizaciones, escuchar las inquietudes en interacciones participativas periódicas, etc.

En este sentido, a continuación se proponen las actividades requeridas para la ejecución de esta fase, la descripción de lo que incluye cada actividad, así como los requerimientos o acciones clave necesarias para llevar a cabo las actividades, ya sea de recursos humanos o económicos, o bien la coordinación y ejecución de tareas específicas.

Tabla 14. *Plan de acción de la Fase 1*

<b>Fase 1 : Preparar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
Finalizar el diagnóstico del PIF para la gestión del cambio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Presentar a la UC y patrocinador para observaciones el diagnóstico del PIF para la gestión del cambio, el cual incluye un análisis de stakeholders (primer versión), análisis de la cultura organizacional, de los tipos de cambios, fuentes de resistencia, palancas de cambio, entre otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Workshop con la UC</li> </ul>
Definir la estrategia de cambio	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Establecer la visión del cambio para la organización, el propósito y objetivos de este a comunicar. Mensajes claves por grupos de interesados.</li> <li>– Anticipar áreas de resistencia: realizar listado de los factores que exacerbar los antagonismos, identificar cuáles acciones se</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Validar la estrategia general y las tácticas especiales con el patrocinador y el</li> </ul>

<b>Fase 1 : Preparar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	<p>asociarán con cada uno para reducir el reflejo de estos en los stakeholders.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Listar factores de compromiso y cómo se utilizarán para facilitar la implementación y el sostenimiento del cambio en el largo plazo.</li> <li>– Desarrollar la estrategia general y diseñar tácticas especiales: A partir de los elementos de la cultura organizacional se debe relacionar como éstos pueden ser utilizados para impulsar el compromiso. Por ejemplo: los valores promulgados por las instituciones se encuentran alineados con los objetivos del PIF; asimismo, el alto nivel de jerarquización de las instituciones y como esto afecta negativamente el lenguaje y</li> </ul>	<p>Gerente del Programa.</p>

<b>Fase 1 : Preparar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	<p>símbolos de comunicación del Puesto Fronterizo, va a ser cambiado en el Programa, lo cual en definitiva será visto con buenos ojos por los colaboradores de rangos inferiores.</p> <p>Otro ejemplo de táctica es como a los colaboradores más antiguos se les debe involucrar activamente en la reingeniería de procesos y desarrollo de sistemas informáticos, de lo contrario su resistencia aumentará.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Determinar las metas y métricas con las que se evaluará la gestión del cambio</li> <li>– Listar los tipos de comunicación, incluyendo la frecuencia, que se utilizarán, preferiblemente en un plan de comunicaciones.</li> </ul>	

<b>Fase 1 : Preparar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
Preparar al equipo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formar la estructura del equipo</li> <li>– Definir a los integrantes del equipo que se enfocará en la Gestión del Cambio</li> <li>– Elaborar una matriz RACI para relacionar roles y responsabilidades a cada integrante del equipo definido; esto deberá incluir las acciones que se requieren por parte de los altos mandos.</li> <li>– Determinar los entrenamientos preliminares necesarios para que el equipo esté preparado para ejecutar la gestión del cambio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Visto bueno de los altos cargos sobre los integrantes del equipo.</li> <li>– Recurso humano especializado en Gestión del Cambio.</li> <li>– Contratación del comunicador (Patrocinación efectiva)</li> </ul>

<b>Fase 1 : Preparar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
		<ul style="list-style-type: none"><li>– Capacitaciones en Gestión del Cambio dirigidas tanto al equipo como a la totalidad de la UC.</li></ul>

#### 4.4.2 Fase 2: Gestionar el cambio- Desire (Deseo)

El segundo eje del plan es el deseo, en otras palabras, la voluntad de apoyar y participar en un cambio, voluntad que está influenciada por la naturaleza del cambio y las circunstancias personales, por lo que según el modelo ADKAR®, es el hito más difícil de lograr (Prosci, s.fc).

En este sentido, mientras que en la fase 1 los trabajos se debían concentrar en hacer consciencia de las razones del cambio, en esta fase 2 el enfoque debe ir orientado a traducir esas razones en factores motivadores personales y organizacionales, para que cada individuo tome la decisión de apoyar o no el cambio. Como expone Prosci (s.fc, p.4) el deseo se ha logrado cuando un individuo dice genuinamente: "Seré parte de este cambio".

En el contexto del PIF para influir en el deseo se requiere una estrategia de gestión del cambio que incorpore los motivadores personales de los funcionarios de las instituciones, tanto del nivel central como de los puestos fronterizos, y, como se mencionó en el punto 4.4.1, aprovechar a los líderes organizacionales y a los agentes del cambio en los procesos de comunicación, como entrenadores de los empleados durante el proceso de cambio. Para esto, se sugiere como puntos clave de las actividades propuestas en la tabla infra lo siguiente:

- Determinar y evidenciar la naturaleza del cambio con los factores motivacionales.

Se deben establecer respuestas a las siguientes preguntas para cada grupo de

Stakeholders, e inclusive, preferiblemente para cada uno de los actores clave:

¿Cómo me afectará el cambio? Y ¿Qué hay para mí?



Las respuestas deben buscar que los cambios propuestos por el PIF sean vistos como una oportunidad y no como una amenaza. Por ejemplo: los funcionarios se verán beneficiados por mejores condiciones de trabajo, por la nueva infraestructura y porque los sistemas informáticos más eficientes disminuirán la cantidad de tareas manuales, las cuales son tediosas y cansadas. No obstante, a la vez habrá que aclarar que esto no significará una reducción del personal, ya que actualmente el personal no es suficiente para la cantidad de labores que desempeñan bajo el esquema actual, y, que por el contrario, se les capacitará conforme a las nuevas características de los procedimientos.

- Comprender la situación personal de los involucrados. En la medida de lo posible, se debe hacer un esfuerzo por conocer el contexto personal de los grupos de stakeholders, lo que incluye una amplia variedad de elementos, por ejemplo, estado familiar, seguridad financiera, aspiraciones profesionales, edad, salud, nivel educativo, éxitos pasados en el entorno laboral, etc. Esto permitirá construir factores motivacionales y entender o anticipar la elección de apoyar o resistir un cambio.
- Identificar los valores personales y motivadores. Los motivadores personales son atributos inherentes que impulsan nuestras elecciones y nos hacen únicos como individuos (Prosci, s.fc). Es necesario identificar qué es lo que impulsa a los grupos de interesados, si les interesa el avance profesional, el respeto, los ascensos, la capacitación, la seguridad financiera, entre otros. Al comprender esto, la construcción de los factores que motivan el deseo será más fácil si los cambios promovidos están alineados con las motivaciones personales de cada persona.

- Patrocinar el cambio con empleados y compañeros. Los patrocinadores ejecutivos son fundamentales para crear el deseo de apoyar y participar en un cambio entre los empleados. Para mejores resultados y una mayor aceptación, los líderes senior deben estar presentes, interactuar a nivel personal y estar dispuestos a responder preguntas difíciles a lo largo del proceso de cambio. Es vital que los patrocinadores, comuniquen que el proyecto es importante para ellos, le transmitan esto a los demás y coadyuven a la construcción de la coalición de apoyo junto con los agentes del cambio que vayan identificando.

Tabla 15. *Plan de acción de la Fase 2*

<b>Fase 2 : Gestionar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
Análisis profundo de stakeholders por grupos y por personal clave	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Para esta etapa, ya se cuenta con una primera versión de análisis de interesados. No obstante, con base en la información anterior, será necesario profundizar en este, con el objetivo de conocer la situación personal de los interesados, sus valores personales y motivadores, a partir de lo cual se podrán construir respuestas personalizadas por perfil de involucrado a la pregunta ¿por qué el PIF es bueno para mí?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Talleres participativos</li> <li>– Encuestas de percepción</li> </ul>
Evaluar los riesgos y anticipar la resistencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reevaluar los riesgos identificados en la generalidad del PIF, desde la perspectiva de la gestión del cambio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reuniones de equipo</li> <li>– Matriz de riesgos</li> </ul>

<b>Fase 2 : Gestionar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Revisar el mapa de stakeholders del punto anterior, con el objetivo de asociar los riesgos a aquellos que se hayan identificado como posibles opositores.</li> <li>– Desarrollar acciones de atención de los riesgos.</li> <li>– Realizar evaluaciones de preparación para determinar posibles desafíos y puntos de resistencia. Los resultados sirven como herramientas de planificación proactiva diseñadas para atacar la resistencia y mitigar los riesgos conocidos desde el inicio.</li> </ul> <p>ADKAR® sugiere combinar evaluaciones sobre el tamaño y el alcance del cambio con evaluaciones sobre la</p>	

<b>Fase 2 : Gestionar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	<p>preparación de la organización, lo que en conjunto revela el riesgo general del cambio (Prosci, s.fc).</p> <p>Con esta información, los gerentes de cambio pueden desarrollar estratégicamente tácticas especiales para desarrollar el deseo de manera proactiva. Las tácticas especiales pueden abordar áreas de resistencia potencial u ofrecer apoyo personalizado a las personas más afectadas.</p>	
Establecer programa de incentivos y/o un plan de motivación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ADKAR® señala como principales motivadores para participar en un cambio: la probabilidad de obtener algún beneficio o incentivo; temor a consecuencias negativas; deseo de ser parte de algo; disposición para seguir a un líder en quien confiamos y la otra alternativa es peor. Bajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Análisis legales</li> <li>– Charlas motivacionales</li> <li>– Creación de reconocimientos por</li> </ul>

Fase 2 : Gestionar el cambio - Awareness		
Actividad	Detalle	Requerimientos o acciones clave
	<p>esta línea, y teniendo en cuenta el análisis de interesados y de riesgos, se debe establecer un programa de incentivos, que espontáneamente logre que los involucrados deseen el cambio. Cabe resaltar que, en el caso de los funcionarios del sector público, se carece de planes de incentivos monetarios por prohibiciones legales; no obstante, existen otras vías de poder establecer incentivos y factores que hagan atractivo al PIF desde diferentes perspectivas. Por su parte, el Plan de Motivación se sugiere contemple estrategias de desarrollo humano, integración, equidad, trabajo en equipo y tácticas de manejo emocional, ya que</p>	<p>cumplimiento de objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordinación estrecha con áreas de recursos humanos de las instituciones y gobierno local para el desarrollo de agendas de desarrollo paralelas como incentivos a</li> </ul>

<b>Fase 2 : Gestionar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	es inherente al cambio dirigir sentimientos. Asimismo, eventos de esparcimiento y reconocimiento de logros.	los stakeholders de la comunidad
Realizar el evento de Kick-off del proyecto de modernización del Puesto Fronterizo Paso Canoas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El Kick-off del proyecto es un marco, un hito importante, ya que constituye el banderazo de inicio del proceso. Su programación, el tiempo dedicado y la inversión deben ser proporcionales a la relevancia de los objetivos estratégicos que motivaron el esfuerzo. Deben participar todos los interesados del proyecto, dejar fuera a alguien podría tener consecuencias negativas importantes por el resto del proyecto.</li> <li>– En el Kick-off se comunica la visión del estado futuro después de los cambios, el propósito del proyecto, la forma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incluir la inversión del Kick-off en el presupuesto del proyecto.</li> <li>– Preparar al equipo y al proveedor para sus intervenciones.</li> <li>– Diseñar presentaciones</li> </ul>

Fase 2 : Gestionar el cambio - Awareness		
Actividad	Detalle	Requerimientos o acciones clave
	<p>en que será realizado, metas, expectativas y retos a enfrentar, así como la estructura de gestión. Durante el evento se busca formar el espíritu de equipo, impulsar el entusiasmo y la motivación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El Kick-off es una oportunidad para valorar el comportamiento de los stakeholders y su probable nivel de adhesión al cambio. Es importante establecer de antemano, según el análisis previo, aquellos que serán foco de especial observación.</li> <li>– Transformar lo producido durante el Kick-off en medios de comunicación como carteles, brochures, videos, galerías de fotos, anuncios.</li> </ul>	<p>claras, concisas y llamativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sesión de retroalimentación del equipo sobre el evento.</li> <li>– Valorar la contratación de un facilitador externo experto en workshops o</li> </ul>



<b>Fase 2 : Gestionar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
		actividades de esta índole.
Evaluar los impactos organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compilación de los impactos organizacionales identificados: aunque ya se hubiese identificado previamente los impactos organizacionales, en esta fase es necesario repetir el ejercicio, sobre todo porque algunos de estos solo pueden ser identificados durante la ejecución.</li> <li>– Evaluación de los impactos en relación con su grado de severidad, incluyendo las acciones de tratamiento del impacto y responsables de ejecutarlas.</li> <li>– Elaborar plan de acción para la conducción de los impactos organizacionales, contemplando, por ejemplo, plan de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrevistas, aplicación de cuestionarios y reuniones To Be.</li> </ul>

<b>Fase 2 : Gestionar el cambio - Awareness</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	movimiento de stakeholders afectados en el caso de requerirse cambios en las posiciones de los colaboradores.	

Elaboración propia (2019)

#### **4.4.3 Fase 3: Reforzar el cambio- Knowledge and Ability (Conocimiento y Capacidad)**

Comprender cómo cambiar y cómo operar en el estado futuro es un precursor esencial para adoptar nuevos procesos, sistemas y roles laborales. Esta etapa es de vital importancia, ya que el conocimiento representa la información, la formación y la educación necesarias para saber cómo cambiar y desarrollar habilidades en torno al cambio.

De conformidad con Soriano (2016) y con Prosci (s.f.d) el conocimiento que cada individuo afectado necesita para implementar un cambio contempla comportamientos y habilidades, procesos, uso de herramientas y sistemas, así como funciones y responsabilidades, lo que abarca totalmente las necesidades del PIF.

Para lo anterior, históricamente la capacitación ha sido el vehículo más utilizado. Sin embargo, con un abordaje desde una perspectiva de gestión del cambio, se deben considerar dos aspectos al evaluar las necesidades de capacitación y diseñar programas de capacitación, a saber (Prosci, s.f.d):

1. Conocimiento acerca de cómo cambiar y cómo enfrentar la transición:  
entrenamiento y educación sobre las habilidades y comportamientos necesarios para apoyar el cambio.
2. Conocimiento sobre cómo desempeñarse eficazmente en el estado futuro:  
información detallada sobre los nuevos roles y responsabilidades asociados con el cambio, así como entrenamiento sobre los nuevos procesos, sistemas y herramientas.

Cabe resaltar que cualquier actividad de capacitación realizada antes de crear la consciencia y el deseo del cambio en los interesados, será ineficaz.

Para esto, se sugiere como puntos clave de las actividades propuestas en la tabla infra lo siguiente:

- Analizar el nivel actual de conocimiento: comprender cómo cambiar puede ser un proceso simple o puede exigir un gran cambio de pensamiento, por ejemplo, podría ser que algunos de los interesados ya tengan el conocimiento requerido debido a su formación y/o capacitaciones por cuenta propia, mientras que en otros casos, puede existir una gran brecha entre su nivel de conocimiento actual y el nivel de conocimiento deseado asociado con la operación que se prevé asuman los puestos fronterizos, una vez modernizados. En otras palabras, el tamaño de la brecha de conocimiento afectará directamente la probabilidad de éxito para esas personas, por lo que también deberán contemplarse planes de reubicación de personal.
- Capacidad de aprender de cada individuo: se debe tener en cuenta que todas las personas aprenden a ritmos diferentes, con especial atención sobre aquellas que se identifiquen con dificultades para absorber nueva información.

Es importante que las metodologías que se diseñen permitan asociar los conocimientos a un problema inmediato, para entonces verlos como una solución, generar entusiasmo y un mayor porcentaje de retención de la información. Prosci (s.f.d) recomienda que para asegurarse de que las personas hagan esta conexión, comience cada evento de aprendizaje con un resumen de por qué está ocurriendo el cambio, así como incluir en el diseño de estos tanto la transferencia de

conocimiento como la práctica necesaria para aplicar este nuevo conocimiento a situaciones reales.

- Recursos disponibles para educación y capacitación: no se debe escatimar en capacitación, en una iniciativa como el PIF que en un corto plazo prevé tantos cambios; los recursos inadecuados y la información inaccesible impactarán negativamente en la construcción del conocimiento.
- Actividades prácticas: en vista de que la forma más alta de retención de la información resulta de aplicar el aprendizaje a un problema inmediato, los programas de capacitación deben incluir actividades prácticas y demostraciones con menos enfoque en la teoría, la lectura o las conferencias.

Las iniciativas de e-learning son excelentes maneras de transmitir conceptos y desarrollar conocimientos, sobre todo por su accesibilidad en el largo plazo; sin embargo, la retención del aprendizaje asociado con herramientas y procesos será mayor cuando estas herramientas se discutan y apliquen durante el programa de aprendizaje.

- Ayudas de trabajo: es importante, para el reforzamiento constante de la gestión del aprendizaje, contemplar ayudas de trabajo, como guías de referencia, listas de verificación, plantillas, archivos de ayuda en línea, tutoriales.
- Coaching one by one: en cualquier proceso de aprendizaje, algunas personas requerirán atención individual, además, en el trabajo diario, también surgirán dudas que no se cubrieron en la capacitación. El entrenamiento personalizado asegura que

un experto esté disponible para responder cualquier pregunta y llenar los vacíos por un período de tiempo inicial.

- Creación de grupos de usuario y foros que permita intercambio de ideas y aprendizaje entre los colaboradores, así como compartir las lecciones aprendidas y proporcionar un proceso educativo continuo para complementar lo que se aprende en la capacitación.

Todo lo anterior, coadyuvará a pasar de la generación de aptitudes a la creación de habilidades. En este sentido, capacidad significa aplicar y demostrar tangiblemente la comprensión intelectual en un entorno del mundo real.

Para asegurar esto, es importante promover la participación diaria de los gerentes y supervisores como entrenadores y defensores del cambio, siendo solucionadores de problemas, enseñando y asesorando en el día a día.

Asimismo, es recomendable siempre hacerle saber a los empleados y usuarios dónde o a quién recurrir por ayuda. Por ejemplo, mediante el establecimiento de una mesa de ayuda integrada por los funcionarios más expertos en la materia, centros de servicio al cliente vía call center, sistemas de recepción de sugerencias, etc.

También es importante establecer un programa de monitoreo del desempeño para identificar áreas de mejora y donde se requerirá medidas de reforzamiento, como se aborda más adelante.

Tabla 16. *Plan de Acción de la Fase 3*

<b>Fase 3 : Reforzar el cambio – Knowledge and Ability</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
Estudio de brechas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Para el diseño de un programa de capacitación efectivo se recomienda llevar a cabo una evaluación de las brechas de conocimiento entre el estado actual y el estado futuro deseado, para determinar de primera mano cómo personalizar y configurar concurrentemente la formación con los nuevos procesos y sistemas.</li> <li>– Levantamiento de los conocimientos y habilidades necesarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aplicación de encuestas</li> </ul>
Desarrollo y ejecución del Plan de	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definir las modalidades de entrenamiento requeridas para cada público, por ejemplo, presenciales, virtuales, autoaprendizaje, simulaciones, entre otras, y según las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Revisión de material de capacitación.</li> </ul>

<b>Fase 3 : Reforzar el cambio – Knowledge and Ability</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
Gestión del Aprendizaje	<p>necesidades de usuarios del sector privado y funcionarios públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Confirmar los recursos y las inversiones necesarias para la ejecución de las capacitaciones</li> <li>– Designar y capacitar a multiplicadores de conocimiento por organización</li> <li>– Definir plan de entrenamiento y desarrollo para el resto de los stakeholders</li> <li>– Ejecutar y gestionar las capacitaciones</li> <li>– Asegurar que el conocimiento está registrado en una base que se pueda consultar en cualquier momento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Encuestas de percepción</li> <li>– Conferencistas especialistas en las temáticas de interés</li> <li>– Contratación de la logística de los eventos de capacitación.</li> </ul>



<b>Fase 3 : Reforzar el cambio – Knowledge and Ability</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incorporar en el desarrollo de las mejoras previstas en el PIF, procesos provisiones y las versiones prueba de los sistemas informáticos, para la ser utilizados durante la transición hacia el estado futuro y la capacitación de los usuarios, por ejemplo, de nuevos ingresos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desarrollo de material de e-learning.</li> <li>– Incorporación, en la medida de lo posible, de solicitud de capacitación en el desarrollo de los sistemas informáticos.</li> </ul>

<b>Fase 3 : Reforzar el cambio – Knowledge and Ability</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
Medir y comunicar resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definir indicadores y métricas que permitan monitorear el proceso y efectividad de las capacitaciones.</li> <li>– Definir periodicidad de las mediciones</li> <li>– Publicar los resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aplicación de encuestas y pruebas.</li> <li>– Elaboración de material de comunicación.</li> </ul>

Elaboración propia (2019)

#### **4.4.4 Fase 4: Evaluar el cambio – Reinforcement (Reforzamiento)**

Según Prosci (s.fe) la investigación emergente de la función cerebral sugiere que estamos fisiológicamente conectados para volver al estado más cómodo y familiar, por lo que después de los esfuerzos de las fases anteriores, sería absolutamente incorrecto dar por terminada la gestión y pasar a la siguiente tarea. En este sentido, para que un cambio entregue los resultados esperados a lo largo del tiempo, debe mantenerse activamente, ser sostenible, siendo crítica esta última etapa.

Las actividades relacionadas con el reforzamiento pueden contemplar acciones intencionales como reconocimiento, recompensas y celebraciones vinculadas a la realización del cambio, así como la satisfacción interna de una persona con su logro.

Bajo este escenario, esta fase tiene 3 propósitos:

1. Sostener el cambio y evitar que las personas vuelvan a caer en las viejas formas de hacer el trabajo. Se debe buscar que en el largo plazo los funcionarios continúen utilizando los nuevos procesos y tecnologías; el sector privado continúe realizando sus gestiones de forma anticipada y la comunidad continúe habituada a la dinámica fronteriza bajo las nueva reglas de ordenamiento.
2. Crear impulso durante la transición del estado actual al futuro. Mantener el deseo en el cambio es vital para garantizar el pleno avance de las acciones de cambio.
3. Crear historias de cambios exitosos y sostenidos que aumenten la agilidad para cambios futuros: convertir los logros en historias de éxito, que muestren la

efectividad del nuevo modelo fronterizo, cómo disminuyeron los tiempos, como mejoró la seguridad, o cómo los funcionarios tienen menores cargas, puede hacer la diferencia en mantener el interés durante y después de la etapa de transición.

Para esto, de conformidad con las recomendaciones de Prosci (s.f.d) se sugiere como puntos clave de las actividades propuestas en la tabla infra lo siguiente:

- Refuerzo de la construcción: celebrar los pequeños logros fortalece y refuerza el cambio tanto a nivel individual como organizacional. Esto puede abarcar celebraciones grupales públicas, medición del desempeño y retroalimentación individual. En sí, reconocer la contribución de cada uno de los colaboradores, desde el nivel individual y evidenciando su impacto en el proceso de cambio.
- Ajustar el grado de refuerzo a la persona y la situación: por ejemplo, se debe tener presente primero si la persona encuentra significativo el reconocimiento y las recompensas, de lo contrario, no tendrán impacto en esta, o inclusive podrían tener un efecto contrario, en cuyo caso se deberán buscar otras dinámicas.
- Asociar el reforzamiento con el progreso o logro demostrado: las recompensas y el reconocimiento solamente deben utilizarse en presencia de avances y logros reales demostrados, esto recalca que el cambio es importante y sus esfuerzos son apreciados.
- Ausencia de consecuencias negativas: sostener el cambio en el largo plazo se pone en riesgo cuando un individuo demuestra el comportamiento deseado y experimenta consecuencias negativas al hacerlo. Por ejemplo, no debería utilizarse como táctica

presiones negativas de las jefaturas o sanciones en caso de no aplicar los cambios de forma adecuada. Asimismo, se debe analizar detenidamente el ambiente del equipo de trabajo en las instituciones o en las cámaras, ya que también podría haber presiones de opositores para que los demás se resistan a las medidas implementadas. Si el entorno grupal enfatiza continuar trabajando a la antigua usanza, la consecuencia social negativa de apoyar el cambio puede convertirse en una barrera para el cambio.

- Mecanismos de rendición de cuentas: una de las herramientas para reforzar el cambio es la rendición de cuentas, por ejemplo, en el lugar de trabajo, vincular los sistemas de responsabilidad con el desempeño y las mediciones del trabajo. Podrían implementarse pizarras visibles con marcadores de rendimiento como una manera de evidenciar los resultados del cambio y mostrar el cumplimiento de un nuevo proceso. Los indicadores elegidos deben estar en parte ligados a los que se utilizan para medir el desempeño individual.
- Evaluación que asegure la retroalimentación permanente de todo el modelo y su seguimiento, y, tal como lo sugiere Kotter en el paso ocho de su modelo (citado por Soriano, 2016), se requiere el anclaje o institucionalización de los nuevos planteamientos, es decir, el proceso no termina totalmente, la visión respecto al cambio implica un proceso continuo.

En la Tabla 17 se muestra el plan de acción para esta fase, conforme a los puntos expuestos.

Tabla 17. *Plan de Acción de la Fase 4*

<b>Fase 4: Evaluar el cambio – Reinforcement</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
Evaluación de todo el proceso de gestión del cambio una vez finalizado en su totalidad el proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Realizar una evaluación del proceso de gestión del cambio, así como del estado en que se encuentran cada una de las modificaciones implantadas en el funcionamiento del Puesto Fronterizo.</li> <li>– Se deberá incluir más que el grado de consecución de los objetivos previstos, el grado de cumplimiento de lo planificado y el impacto de los cambios sobre las demoras, los costos de transacción para los usuarios, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contratación de evaluador externo</li> </ul>
Planteamiento de acciones de seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Plan de Reconocimientos y Programa de comunicación: se sugiere que contemple capacitaciones dirigidas a los gerentes y supervisores de las instituciones en gestión del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Experto en Comunicación y Capital Humano</li> </ul>

<b>Fase 4: Evaluar el cambio – Reinforcement</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
<p>en el corto plazo a iniciar su implementación una vez se formalice la culminación del proceso</p>	<p>capital humano y sobre mensajes de reconocimiento, incluyendo: i) conversaciones privadas o informales individuales con el individuo que realiza el cambio para agradecer directamente al empleado por su apoyo y trabajo duro; ii) reconocimientos públicos formales en las primeras etapas del cambio; iii) actividades y celebraciones divertidas (por ejemplo, almuerzos, partidos, fiestas)</p> <p>Además, los patrocinadores primarios también sostienen el cambio al reconocer públicamente el progreso, los hitos clave y el arduo trabajo de los individuos, acá es importante que COMEX y el BID trabajen en un programa de comunicación sobre los resultados de la implementación</p>	<p>– Colaboración de las áreas de recursos humanos de las instituciones</p>

<b>Fase 4: Evaluar el cambio – Reinforcement</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	de los cambios para el sector privado y público, tanto en términos de tiempo como monetarios y como se mejoran los indicadores del país en materia de competitividad.	
Plantear estrategias para fomentar el cambio de manera permanente en la organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaboración del informe final y memoria del Programa de Gestión del Cambios: culminar el proceso con la elaboración de un informe que incluya los resultados obtenidos, del proceso de evaluación del cambio, con las lecciones aprendidas, y que plantee estrategias y recomendaciones para el sostenimiento del cambio, con el objetivo de que funcione como un manual para futuros procesos, bajo el marco de la mejora continua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Institucionalización de programas de reconocimientos</li> <li>– Coordinación con el CONAFAC</li> </ul>



<b>Fase 4: Evaluar el cambio – Reinforcement</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordinar con los Departamentos de Recursos Humanos y jefaturas un programa de recompensas para su funcionamiento en el largo plazo: como se mencionó anteriormente el uso de recompensas puede reforzar el cambio en los empleados que cumplen con los niveles de desempeño identificados. Las recompensas afirman y compensan los logros definidos, y no necesariamente deben ser monetarias, el factor importante es que el individuo recompensado lo encuentra significativo.</li> </ul>	
Establecer un mecanismo de feedback	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Evaluar si sus actividades de gestión de cambios están logrando sus objetivos previstos requiere solicitar comentarios de los interesados. Aplicar periódicamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aplicación de instrumentos</li> </ul>

<b>Fase 4: Evaluar el cambio – Reinforcement</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Detalle</b>	<b>Requerimientos o acciones clave</b>
	entrevistas, grupos focales y encuestas. Para esto debe haber un área encargada que, por ejemplo, se podría delegar al administrador o concesionario del Puesto Fronterizo o en los comités locales o la Secretaría Técnica del CONAFAC.	– Coordinación con CONAFAC
Auditorías de rendimiento y sistemas de gestión del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Establecimiento de sistemas de medición y evaluaciones continuas de progreso en coordinación con las instituciones públicas de progreso</li> <li>– Aplicación de encuestas de percepción periódicamente a los usuarios del Puesto Fronterizo</li> </ul>	– Contratación de auditorías externas

Elaboración Propia (2019)

## 5 Conclusiones

1. La revisión de la literatura y de los aspectos más relevantes de metodologías de gestión de cambio, permite un análisis de diversos puntos de vista susceptibles de ser tomados en el establecimiento de un modelo particular para impulsar, determinar y garantizar el éxito de las reformas planteadas en el PIF a lo largo del tiempo, a través de un esquema integral y flexible, pero sobre todo humano y participativo.
2. Las metodologías expuestas en ADKAR®, HCMBOK®, por el PMI y por Soriano coinciden en ver a la gestión del cambio desde el punto de vista de un proceso de duelo, centrado en la persona y tratado como un proyecto en sí mismo y no como parte de otro. En este sentido, en la identificación de las mejores prácticas aplicables al PIF, se determina la necesidad de una fase de diagnóstico para analizar el tipo de cambio del que se trata, qué lo impulsa, los agentes y palancas de cambio, así como los principales inconvenientes y resistencias. Esto incluye la evaluación de las características de la cultura organizacional del Puesto Fronterizo Paso Canoas, lo cual proporciona una visión preliminar de los impactos que podrían ser generados por el cambio, ya que, cuanto más el cambio afecte los paradigmas culturales, mayor será la probabilidad de resistencia.
3. Para el diseño del Plan en cuestión, al analizar los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF, se toma en cuenta que se trata de un cambio reactivo, radical y de primer orden, por cuanto la nueva propuesta guarda concordancia con los procesos de control actuales. La principal diferencia radica en que a partir de la incorporación de nuevos sistemas y tecnologías, como el SISCOG,

el SIGER y los dispositivos que los integran, muchos de los documentos que hoy se presentan en papel se transmitirían de forma electrónica y anticipada, lo que sí constituye un cambio importante a nivel de la cultura organizacional de cada ente.

4. En concordancia con lo anterior, al identificar y analizar las partes impactadas por las reformas del PIF se determina que la incertidumbre, la falta de confianza y comprensión sobre el alcance de los cambios del PIF son las principales fuentes de resistencia, provenientes principalmente de los mandos medios, técnicos, profesionales y administrativos de las instituciones públicas y de los transportistas, los agentes de aduanas y el gobierno local, que se debaten como probables resistentes, inestables u opositores abiertos. En todos los casos, estas resistencias podrían ser abordadas con tácticas y medidas de comunicación, participación, involucramiento y negociación y acuerdos en los casos más retadores.
5. En esta línea, las acciones y palabras de los gerentes y líderes de cada una de las instituciones, así como de las cámaras y principales empresas que utilizan el transporte terrestre, tienen una tremenda influencia en el deseo de los colaboradores de apoyar un cambio. Con su actitud frente al cambio, podrían convertirse en una fuente de proactividad, positivismo y compromiso para minimizar la resistencia y crear agentes de cambio.
6. Bajo este contexto, los lineamientos planteados, toma en cuenta las teorías expuestas para desarrollar un proceso estratégico que contribuya a una cultura organizacional abierta a los cambios y, en el largo plazo, a la mejora continua.

7. Con una buena gestión del cambio habrá más posibilidades de comprensión y aceptación de la necesidad de cambiar, de involucrar a las personas en el proceso, de generar un espacio de optimismo frente al reto, de entender lo que pasará, de recibir aportes y de crear un clima de apertura que permita la expresión franca y constructiva de todos los aspectos relacionados al proceso. Y que este sea continuo, en la búsqueda permanente de la innovación, mejora permanente y aprendizaje, de manera individual, grupal y organizacional.

## 6 Recomendaciones

A partir del análisis de las teorías y metodologías de gestión del cambio, se sugiere que los pilares de la estrategia seguida por la UC del PIF sean el liderazgo, la participación y el apoyo de los altos cargos, tomando como base el modelo ADKAR®, así como las recomendaciones del HCMBOK®. Esto, debido a la facilidad de uso y escalabilidad de ambas metodologías, siendo que son sencillas de comprender y de explicar a otros miembros de las organizaciones involucradas y, además, ofrecen un marco metodológico personalizado que pretende servir de guía susceptible de ser utilizada por la UC para su implementación en el Puesto Fronterizo Paso Canoas y en los demás pasos de frontera, dado que se trata de un modelo integrador, flexible y capaz de ser adaptado a la complejidad del Programa en sus distintos ámbitos.

En este sentido, producto del diagnóstico, queda en evidencia que debido a la longevidad de la iniciativa, la conciencia, pero en especial el deseo del cambio, han disminuido, por lo que se sugiere a la planificadora y socióloga del PIF, en coordinación con los técnicos respectivos, incorporar actividades periódicas que impliquen volver a visitar con la conciencia y el deseo, reforzando estos elementos con una comunicación continua y con el desarrollo de un proceso continuo de creación de conocimiento que debe extenderse más allá de la finalización del Programa.

Al respecto, la UC debe orientar el Plan de Gestión del cambio y las acciones en torno a los tipos de cambio que aborda, a mejorar la comunicación, participación e involucramiento de los interesados, a fin de mejorar la percepción de transparencia y el nivel de confianza de todas las partes, para lo cual es vital la realización de un análisis de stakeholders de

mayor profundidad —contemplando, entre otros, la situación personal de los interesados, sus valores personales y motivadores, palancas de cambio, fuentes de resistencia, cultura organización— con el objetivo de contar con estrategias personalizadas acorde a sus características, preocupaciones, intereses, etc.

A partir de lo anterior, COMEX y el CONAFAC como patrocinadores deben promover una coalición directiva que integre a los líderes del cambio por parte de cada una de las entidades de control fronterizo, con el objetivo de que un grupo de personas con capacidad de influencia impulsen los esfuerzos de cambio, construyan el sentimiento de urgencia y el impulso de la necesidad de cambio. Asimismo, y a través de dicha coalición, se sugiere construir una red de agentes de cambio que acompañen a esta coalición y que abarque todos los niveles de mando, informada y comprometida con el proceso.

En este sentido, si bien el estudio está enfocado en la Aduana de Paso Canoas, queda en evidencia que el propuesto debe incluir a los jefes y directores del Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y las demás instituciones de apoyo, como el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) y el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), además de que es necesario replicarlo para los demás puestos fronterizos e iniciativas del Componente 2 del Programa; por esto se sugiere a la UC no abordarlo de forma aislada.

Bajo la misma línea, y según los ejes transversales de la propuesta, es necesario que el Gerente de la UC valore la planificación y ejecución de un coaching dirigido a los jefes, directores, supervisores y líderes para convertirlos en agentes y voceros del cambio y corregir algunas estrategias utilizadas en la administración pública que, por lo general, generan resistencia.

Asimismo, si la UC decide implementar un Plan de Gestión del Cambio , se recomienda que además de los lineamientos propuestos en el presente documento, se preste especial atención al desarrollo de una base sólida de conocimiento, tanto sobre cómo cambiar y cómo enfrentar la transición, así como acerca de desempeñarse eficazmente en el estado futuro. Esto deberá incluir información detallada sobre los nuevos roles y responsabilidades asociados con el cambio, entrenamientos sobre los nuevos procesos, sistemas y herramientas.

Para construir dicha base es recomendable desarrollar una combinación de actividades que permitan a una persona aprender de la manera más efectiva, según los métodos que mejor se adecuen a sus capacidades de aprendizaje, cubriendo las necesidades de la mayor parte de los interesados. Estas actividades deben incluir programas formales de capacitación y educación, ayudas de trabajo disponibles para los funcionarios y usuarios, capacitación individual, grupos de usuarios, foros, entre otros. El uso conjunto de estas técnicas garantiza que los interesados desarrollen y apliquen sus conocimientos y que reciban apoyo durante todo el proceso de cambio, e inclusive posteriormente.

Por lo anterior, COMEX y la UC no deberían escatimar en capacitación en una iniciativa como el PIF, que en un corto plazo prevé tantos cambios; los recursos inadecuados y la información inaccesible impactarán negativamente en la construcción del conocimiento y se traducirán en resistencia al cambio.

Por último, pero igual de importante, es necesaria la definición de indicadores adecuados y el establecimiento de un sistema de evaluación que asegure la retroalimentación permanente de todo el modelo y su seguimiento, y, tal como se sugirió



anteriormente, se requiere la institucionalización de los nuevos planteamientos, es decir, el proceso no termina totalmente, la visión respecto al cambio implica un proceso continuo que sostenga el cambio en el largo plazo.

## 7 Referencias

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2017). Ley N°9451 del 31 de mayo de 2017 Aprobación del Contrato de Préstamo N°3488/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento del Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica. San José, Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1996). Ley N°7638 del 30 de octubre de 1996 Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior. San José, Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Estudio de satisfacción de usuarios (transportistas y turistas), para los cuatro pasos de frontera terrestres de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). Modernización de los pasos de frontera terrestres de Costa Rica, Propuesta para el desarrollo de la operación. Washington DC, Estados Unidos. Recuperado de [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). Adecuación de estudios de proceso de control, gestión, infraestructura e inversión de Paso Canoas. Washington DC, Estados Unidos  
Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38241467>
- Bounacore, Domingo. (1980). Diccionario de Bibliotecología. Marymar. Buenos Aires, Argentina.
- Castán, J y Llanos, M. (1996). Gestionar del cambio. Barcelona, España. Recuperado de [https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1490/03.MLTC\\_3de4.pdf?sequence=3](https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1490/03.MLTC_3de4.pdf?sequence=3).
- Cohen, E y Franco, R. (1992). Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de [http://www.cyta.com.ar/biblioteca/bddoc/bdlibros/Evaluacion\\_Proyectos\\_Sociales.pdf](http://www.cyta.com.ar/biblioteca/bddoc/bdlibros/Evaluacion_Proyectos_Sociales.pdf).
- COMEX. (2018). Informe de evaluación global de resultados de los acuerdos 2018. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.comex.go.cr/media/6621/informe-de-evaluaci%C3%B3n-global-de-resultados-de-los-acuerdos-comerciales-vigentes-en-costa-rica-2018.pdf>
- COMEX. (2019). Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Misión. San José, Costa Rica. Recuperado de [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)

- COMEX (2019). Base de Datos Social Residencial e Institucional. San José, Costa Rica.
- COMEX. (s.f). Funciones y competencias generales del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Recuperado de [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)
- Comisión Económica para América Latina. (2015). Evaluación de los efectos de la aplicación del Programa Centroamericano de Facilitación del Comercio. Santiago, Chile.
- Consejo Nacional de Evaluación y Fomento de Proyectos Artístico Culturales de Uruguay. (s.f). Material Entregable. Recuperado de <http://www.fondosdeincentivocultural.gub.uy/innovaportal/file/46078/1/material-entregable.pdf>.
- Creasey, Tim. (2018). Change Management. Recuperado de <https://observatoriorh.cl/wp-content/uploads/2018/10/Gesti%C3%B3n-del-Cambio.pdf>.
- Daft, Richard (2011). Teoría y diseño organizacional. Décima edición. México D.F.: Cengage Learning.
- David, Fred. (2013). Conceptos de administración estratégica. México D.F, México. Pearson Educación.
- Dávila, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. Laurus. (12). 180-205 Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76109911>
- Escudero, J., Delfín, L. y Arano, R. (2014). El Desarrollo Organizacional y la Resistencia al cambio en las organizaciones. *Ciencia Administrativa*, (1), 1-9, Recuperado de <https://www.uv.mx/iiesca/files/2014/09/01CA201401.pdf>.
- Fundació factor humà. (2011). Gestión del cambio. Barcelona, España. Recuperado de [https://factorhuma.org/attachments\\_secure/article/8600/gestio\\_del\\_canvi\\_cast2.pdf](https://factorhuma.org/attachments_secure/article/8600/gestio_del_canvi_cast2.pdf)
- Gonclaves, V. y Campos, C. (2016). HCMBOK® Gestión del Cambio Organizacional El Factor Humano en el Liderazgo de Proyectos. Rio de Janeiro, Brasil: Editorial Brasport
- Grainger, Andrew (2011). Trade Facilitation: A Conceptual Review. *Journal of World Trade* 45, no.1.
- Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica. (2008). Directrices para la Dirección y Gestión de Proyectos- Requisitos: Equivalente a Norma ISO 21500. Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, San José, Costa Rica.

- Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa. (s.f). Resistencia al cambio. Recuperado de <http://gc.initelabs.com/recursos/files/r157r/w13612w/DsnoAdmonOrg%20Cap07.pdf>.
- International Project Management Association (IPMA). (2015). Acerca de International Project Management Association (IPMA). Recuperado de <http://www.ipma.world/about/>
- Lledó, P. (2017). Director de Proyectos: Cómo aprobar el exámen del PMP sin morir en el intento. Victoria, BC, Canadá. Recuperado el 19 de enero de 2019, de [http://pablolledo.com/content/indices/dp\\_lledo\\_5.9.pdf](http://pablolledo.com/content/indices/dp_lledo_5.9.pdf)
- López, M., Restrepo, L. y López, G. (2013). Resistencia al cambio en las organizaciones modernas. *Scientia et Technica* Año XVIII, (18). 149-157.
- Losantos, M. (2007). Fuentes de información tipos y características. Recuperado de: [http://www.pregunte.es/manuales/M\\_dul01\\_Fuentes\\_Informaci\\_n\\_ML\\_PR\\_GM.pdf](http://www.pregunte.es/manuales/M_dul01_Fuentes_Informaci_n_ML_PR_GM.pdf)
- Mengibar, M., Del Río, S. y Terol, F.J. (s.f). Gestión del Cambio. Antequera, España. Recuperado de [http://www.ucipfg.com/Repositorio/MSCG/MSCG-15/UNIDADES\\_APRENDIZAJE/UNIDAD03/06.pdf](http://www.ucipfg.com/Repositorio/MSCG/MSCG-15/UNIDADES_APRENDIZAJE/UNIDAD03/06.pdf)
- Miranda, U. y Acosta, Z. (2009). Fuentes de información para la recolección de información cuantitativa y cualitativa. Recuperado de: <http://docs.bvsalud.org/biblioref/2018/06/885032/texto-no-2-fuentes-de-informacion.pdf>
- Monje, C. (2011). Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa, Guía didáctica. Recuperado de <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>.
- Moisés, E. y S. Sorescu. (2013). Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade, OECD Trade Policy Papers, No. 144, OECD Publishing.
- Montenegro, F. (2016). Propuesta de Metodología para la Administración de Proyectos de Incremento de la Capacidad en la Infraestructura de Telecomunicaciones de la Empresa Cable Pacayas (Tesis de posgrado). Instituto Tecnológico de Costa Rica, Cartago, Costa Rica.
- Montes de Oca, J. (2014). Comparación de metodologías de gerencia de proyectos Prince2 y PMBOK5. Bogotá, Colombia. Recuperado de

<https://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/7024/PerezManuel2014.pdf?sequence=2>

- Mulcahy, R. (2013). Preparación para el examen del PMP. Estados Unidos. RMC, Publications, Inc.
- OECD (2005). Performance-related pay policies for government employees. OECD: Paris.
- Prosci. (s.fa). The Prosci Adkar Model Un modelo de Gestión del Cambio orientado a resultados para guiar cambios individuales y organizacionales. Recuperado de [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/99726/1566634559eBook\\_Modelo\\_ADKAR.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/99726/1566634559eBook_Modelo_ADKAR.pdf)
- Prosci. (2016). Prosci Best Practices in Change Management – 2016 Edition. Recuperado de: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/367443/2.downloads/thought-leadership/7-Best-Practices-in-Change-Management-TL.pdf>.
- Prosci. (s.fb). Awareness: How to effectively build awareness for change. Recuperado de: <https://www.prosci.com/adkar>
- Prosci. (s.fc). Desire: How to positively influence a person’s desire to embrace change. Recuperado de: <https://www.prosci.com/adkar>
- Prosci. (s.fd). Knowledge: How to effectively build knowledge in individuals. Recuperado de: <https://www.prosci.com/adkar>
- Prosci. (s.fe). Reinforcement: How to sustain change. Recuperado de: <https://www.prosci.com/adkar>
- Project Management Institute. (2017). Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos, (Guía del PMBOK®) – Sexta Edición. Pennsylvania: Project Management Institute Inc.
- Project Management Institute. (2014). Cómo hacer posible el cambio organizativo mediante iniciativas estratégicas. Pensilvania, Estados Unidos. Recuperado de [https://www.PMI®.org/-/media/PMI®/documents/public/pdf/learning/thought-leadership/pulse/organizational-change-management.pdf?sc\\_lang=temp=es-ES](https://www.PMI®.org/-/media/PMI®/documents/public/pdf/learning/thought-leadership/pulse/organizational-change-management.pdf?sc_lang=temp=es-ES).
- Project Management Institute. (2014). ISO 21500 Directrices para la Dirección y Gestión de Proyectos. Quito, Ecuador. Recuperado de [http://www.iso-21500.es/sites/default/files/ficheros\\_adjuntos/charla\\_congreso\\_PMI®\\_ecuador.pdf](http://www.iso-21500.es/sites/default/files/ficheros_adjuntos/charla_congreso_PMI®_ecuador.pdf)
- Project Management Institute. (2014). Managing Change In Organizations: A Practice Guide [Gestión del cambio en las organizaciones: una guía práctica]. Pensilvania, Estados Unidos. Recuperado de [www.PMI®.org](http://www.PMI®.org).

- Ramos Chagoya Ena. (2008). Métodos y técnicas de investigación. Recuperado de <http://www.gestiopolis.com/metodos-y-tecnicas-de-investigacion/>
- Redondo, A. (2017). Áreas de Conocimiento de la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK 6a Edición). Recuperado de <http://alredsa.blogspot.com/2017/11/area-de-conocimiento-de-la-direccion-de.html>.
- Rodríguez, A., Pérez, J. y Alipio, O. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *Revista Escuela de Administración de Negocios*. (82) .1-26. Doi 10.21158/01208160.n82.2017.1647
- Rogers, P. (s.f). La Teoría del Cambio. Recuperado de [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change\\_ES.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf)
- Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). Metodología de la Investigación, Sexta Edición. México D.F, México. McGraw Hill Education.
- SBQ Consultores. (2018). Los ocho pasos del modelo de Kotter. Recuperado de <http://nahunfrett.blogspot.com/2018/04/8-pasos-del-cambio-exitoso-de-john.html>.
- Scharmer, C. (2007). Teoría U: Liderar desde el futuro a medida que emerge. Estados Unidos: Editorial Eleftheria
- Schwaber, K., Sutherland, J. (2013). La Guía de Scrum: Las Reglas del Juego. Recuperado de <https://www.scrumguides.org/docs/scrumguide/v1/scrum-guide-es.pdf>.
- Soriano, R. (2016). Gestión del cambio: una propuesta metodológica desde el proceso estratégico. *Gestión del Cambio 360: Revista de Ciencias de la Gestión*. (1). 38-86. doi:10.18800/360gestion.201601.002.
- Wallace, W. (2014). Gestión de Proyectos. Edimburgo, Reino Unido. Recuperado de <https://www.ebsglobal.net/documents/course-tasters/spanish/pdf/pr-bk-taster.pdf>.

## 8 Anexos

## Anexo 1: ACTA (CHÁRTER) DEL PFG

<b>ACTA DEL PROYECTO</b>	
<p><b>Formaliza la existencia del proyecto y confiere al director de proyecto la autoridad para asignar los recursos de la organización a las actividades del proyecto. Establece el beneficio directo, inicio claro y límites del proyecto bien definidos.</b></p>	
<b>Fecha</b>	<b>Nombre de Proyecto</b>
4/8/2019	Propuesta de lineamientos para la elaboración y ejecución de un Plan de Gestión del Cambio aplicado a la Aduana de Paso Canoas en el marco del Programa de Integración Fronteriza (PIF) de Costa Rica
<b>Areas de conocimiento / procesos:</b>	<b>Area de aplicación (Sector / Actividad):</b>
<p><b>Grupos de Procesos:</b></p> <p>Inicio</p> <p>Planificación</p> <p>Monitoreo y Control</p> <p>Cierre</p> <p><b>Areas de Conocimiento:</b></p> <p>Gestión del cambio organizacional</p>	Sector Público - Comercio Exterior
<b>Fecha de inicio del proyecto</b>	<b>Fecha estimada de finalización del proyecto</b>



4/8/2019	28/02/2020
<b>Objetivos del proyecto (general y específicos) (Consultar documento sobre cómo redactar objetivos).</b>	
<p>Objetivo general</p> <p>Elaborar una propuesta plan de gestión del cambio dirigido a la Aduana de Paso Canoas para dotar al PIF de herramientas que faciliten la aceptación de las reformas que implementará.</p> <p>Objetivos específicos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar los aspectos relevantes de metodologías de gestión de cambio para determinar las mejores prácticas aplicables al PIF.</li> <li>2. Analizar los principales cambios a la Aduana de Paso Canoas promovidos por el PIF para identificar el tipo y alcance de estos.</li> <li>3. Identificar las partes impactadas por las reformas del PIF para evaluar el nivel de apoyo de cada una y conocer las principales fuentes de resistencia al cambio.</li> <li>4. Generar una propuesta de ejes de acción, fases y actividades de gestión del cambio para ser implementadas en la Aduana de Paso Canoas.</li> </ol>	
<b>Justificación o propósito del proyecto (Aporte y resultados esperados)</b>	
<p>El 31 de mayo del 2017, mediante la Ley N°9451 se aprobó el Contrato de Préstamo N° 3488/OC-CR suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la implementación del PIF, proyecto para la modernización de los pasos de frontera terrestres del país y el fortalecimiento de la competitividad del comercio exterior del país. Bajo este contexto, se impulsa la modernización de la infraestructura y</p>	

equipamiento del Puesto Fronterizo Paso Canoas y la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones con responsabilidad sobre los flujos de personas, mercancías y vehículos entre Costa Rica y Panamá.

En este marco, el PIF impulsará una gran cantidad de reformas que impactarán a distintos tipos de interesados, por ejemplo, usuarios y funcionarios de las instituciones públicas de control, principalmente al Servicio Nacional de Aduanas. No obstante, dentro de la planificación del Programa no se contemplaron acciones que orienten el proceso de aceptación y adaptación a estas reformas.

Por esta razón, y en vista de que el Puesto Fronterizo Paso Canoas será el primero en intervenir, resulta determinante desarrollar una propuesta que fortalezca la capacidad de la Unidad Coordinadora del Programa de gestionar el cambio y que permita conocer y analizar en detalle las fuentes de resistencia para generar un abordaje adecuado en tiempo y forma, ya que de lo contrario, se podrían ver minimizados los beneficios del PIF; asimismo, se espera que dicha propuesta pueda replicarse para otros pasos de frontera.

Introducir la gestión del cambio en el PIF y propiciar la implementación de un plan al efecto, conllevará que el equipo de proyecto tome en cuenta las aptitudes, procesos y herramientas necesarias para el éxito en la aceptación de las modificaciones planteadas, cuyo éxito condiciona el aumento de la competitividad, el crecimiento del intercambio comercial del país, las mejoras en la seguridad entre Costa Rica y Centroamérica, así como efectos positivos en las comunidades fronterizas aledañas.

**Descripción del producto o servicio que generará el proyecto – Entregables finales del proyecto**

El producto final de este proyecto es una propuesta de lineamientos para la elaboración y ejecución de un Plan de Gestión del Cambio dirigido a la Aduana de Paso Canoas, y específicamente relacionado con los cambios que se promoverán en dicha institución en el marco del PIF. Este Plan contendrá:

- Análisis de los aspectos más relevantes de las metodologías de gestión del cambio aplicables al PIF.
- Listado del tipo y alcance de las reformas a la Aduana de Paso Canoas, propuestas por el PIF.
- Informe de identificación y caracterización de involucrados, listado y análisis de las principales fuentes de resistencia.
- Ejes de acción y matriz de fases y actividades de gestión del cambio que se propone sean implementadas por la UC.

**Supuestos**

Los principales supuestos son:

1. La UC se encuentra interesada en realizar una adecuada gestión del cambio y de las comunicaciones del Programa.
2. Se cuenta dentro de la UC del PIF con el equipo técnico requerido y competente para dirigir el Plan citado.

3. Los Especialistas de la UC e interesados de la Aduana de Paso Canoas colaborarán con las requerimientos de información necesarios y se cuenta con los datos de contacto al efecto.
4. Se tiene acceso a la información y documentación necesaria para la elaboración del Plan.
5. El PIF ya tiene definido el alcance de los proyectos que lo componen.

### **Restricciones**

Se han identificado las siguientes **restricciones** preliminares:

#### **Tiempo:**

- El Diseño del Plan deberá estar listo y aprobado a más tardar a finales de febrero 2020.
- El plazo para desembolsos dispuesto en el contrato de préstamo con el BID es de 5 años a partir de la fecha de entrada en vigor de este.
- Se está sujeto a las normas de ejecución presupuestaria nacionales, según las cuales hay fechas específicas para realizar movimientos entre partidas y subpartidas.

#### **Alcance:**

- Únicamente se pretende desarrollar los lineamientos para el diseño y ejecución de un del Plan de Gestión del Cambio, no su ejecución directamente.
- El contenido del plan debe ser congruente con los objetivos del Contrato de Préstamo citado, con el contexto, las políticas y los intereses de la organización

- Los recursos del préstamo solo pueden ser utilizados para pagar gastos elegibles, de conformidad con la cláusula 3.02 de las Estipulaciones Especiales del Contrato, y relacionadas directamente con los objetivos del PIF.
- Lo propuesto en el Plan de Gestión del Cambio debe cumplir con las Políticas del BID y la legislación nacional.
- No se cuenta con experiencias previas aplicadas en términos de Planes de Gestión del Cambio en la organización.
- El PIF no cuenta con un levantamiento de interesados actualizado ni específicamente de Paso Canoas

Recursos:

- La Gerencia no ha aprobado un presupuesto para la ejecución del Plan que se pretende diseñar.

### **Identificación riesgos**

- Si la organización no facilita la información requerida, el alcance y la calidad del diseño del Plan de Gestión del Cambio se podrían ver afectados.
- Si la UC o el BID no consideran necesaria la aplicación de medidas de gestión del cambio para el éxito del Programa, se podría descartar su ejecución.
- Si los costos de aplicación del Plan resultan mayores a lo esperado, la UC podría evitar la ejecución del mismo.
- Si no se realiza un adecuado control del tiempo, podría no ser posible cumplir con los plazos establecidos.

- Si se incorporan o modifica el alcance de las reformas promovidas por el PIF, el Plan de Gestión del Cambio podría requerir modificaciones.
- Si no se realiza una adecuada gestión de las comunicaciones, los funcionarios y usuarios de la Aduana de Paso Canoas podrían presentar resistencia a brindar información.

### Presupuesto

El presupuesto aproximado para la elaboración del Plan de Gestión del cambio es de \$4373,5, según se desglosa a continuación:

Detalle	Costo aproximado
Honorarios estudiante	\$2782
Honorarios por curso y tutoría UCI	\$201,5
Viáticos Gira a Paso Canoas	\$200
Equipo de computación	\$700
Servicio de conexión a internet para acceso a información	\$210
Servicio de telefonía para comunicación	\$180
Impresión de documentos	\$100

### Principales hitos y fechas

Nombre hito	Fecha inicio	Fecha final
Presentación del Chárter y EDT	29/7/2019	4/8/2019

Redacción de la Introducción del documento	5/8/2019	11/8/2019
Elaboración y presentación del Cronograma	5/8/2019	11/8/2019
Construcción del Marco Teórico	12/8/2019	18/8/2019
Construcción del Marco Metodológico	19/8/2019	25/8/2019
Elaboración. del Resumen Ejecutivo	26/8/2019	1/09/2019
Elaboración de la lista de referencias, índices de figuras, cuadros y abreviaciones del documento	26/8/2019	1/09/2019
Firma y aprobación del Chárter del PFG	26/8/2019	1/09/2019
Asesorías y tutorías para edición del documento PFG	20/10/2019	17/02/2020
Aprobación del documento PFG para la defensa	18/02/2020	25/02/2020

Defensa del documento PFG	25/02/2020	28/02/2020
Evaluación final del PFG	28/02/2020	28/02/2020
<b>Información histórica relevante</b>		
<p>A través de la Ley N°7638 se crea al Ministerio de Comercio Exterior como órgano del poder ejecutivo encargado de ser el ente rector que define, diseña e implementa las políticas públicas de comercio exterior e inversión extranjera del país (COMEX, 2019)</p> <p>A partir de lo anterior, a lo largo de más de dos décadas, con el apoyo de otras instituciones públicas, particularmente de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) Costa Rica ha construido una plataforma para el comercio exterior, cimentada en las reglas y disciplinas establecidas en la Organización Mundial del Comercio (OMC), los instrumentos de la integración económica centroamericana y los diversos tratados de libre comercio (TLC) en vigor. Actualmente se cuenta con 14 acuerdos que rigen su comercio con cincuenta socios comerciales y que cubren 92,9% de las exportaciones y 82,9% de las importaciones totales (COMEX, 2018).</p> <p>No obstante, a pesar de dicha plataforma, la competitividad del país, se ha visto afectada por las deficiencias en la infraestructura de transporte y la gestión de los pasos de frontera, las que causan un incremento en los costos de transporte de entre un 4% y 12% (BID, 2013).</p> <p>Estas falencias tienden a propagarse al resto de la cadena logística, por los altos costos que afrontan los usuarios, los tiempos de paso y la calidad del servicio en cuanto a la seguridad y riesgo de la carga en frontera, afectando en último término, a la productividad de la economía.</p>		



Por esta razón, se le encomendó a COMEX la ejecución del PIF, el cual busca solucionar dicha problemática. Cabe resaltar que, es la primera vez que esta cartera ejecutará un empréstito y proyectos relacionados con infraestructura pública, sistemas informáticos y mejora de procesos, por lo que no se cuentan con experiencias previas en la organización. En lo que respecta a gestión del cambio, las experiencias más cercanas, son los esfuerzos de capacitación realizados tras la aprobación de los principales tratados de libre comercio.

#### **Identificación de grupos de interés (involucrados)**

##### Involucrados Directos:

Gerente del PIF

Especialista en Planificación del PIF

Especialista Social del PIF

Especialista en Gestión Coordinada de Fronteras del PIF

Gerente de la Aduana de Paso Canoas

Profesor del curso: Seminario de Graduación

Tutor del Proyecto Final de Graduación

##### Involucrados Indirectos:

Usuarios de la Aduana de Paso Canoas

Alcalde de la Municipalidad de Corredores

Líderes Comunales

Integrantes de la UC

Integrantes del equipo BID asignado al PIF

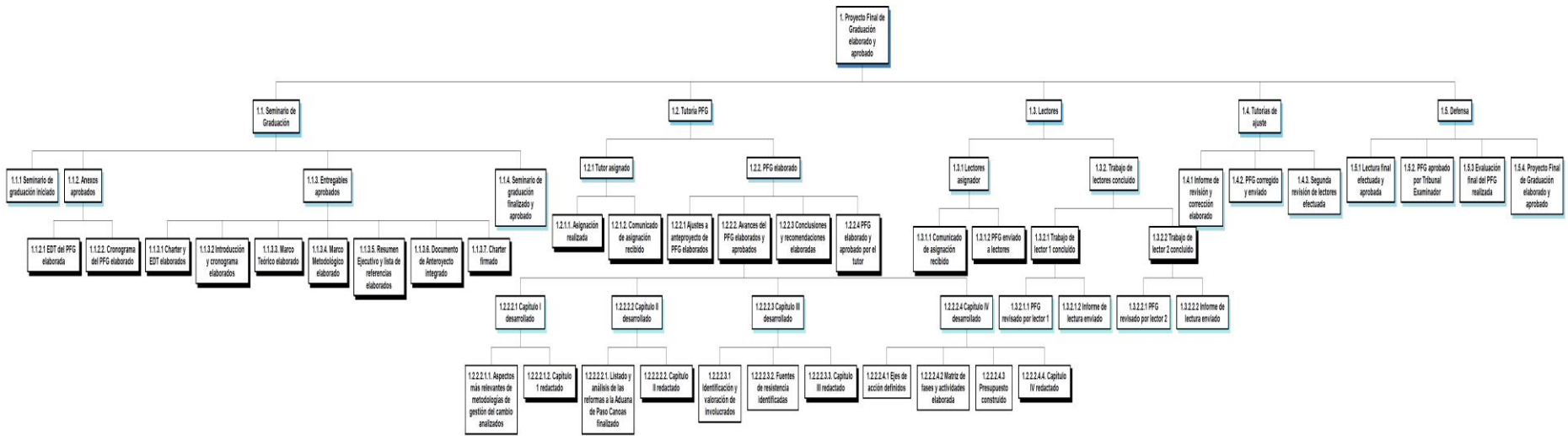
<b>Director de proyecto:</b>	<b>Firma:</b>
<b>Autorización de:</b>	<b>Firma:</b>

El Charter firmado se encuentra accediendo al siguiente documento:



charter firmado.pdf

Anexo 2: EDT del PFG

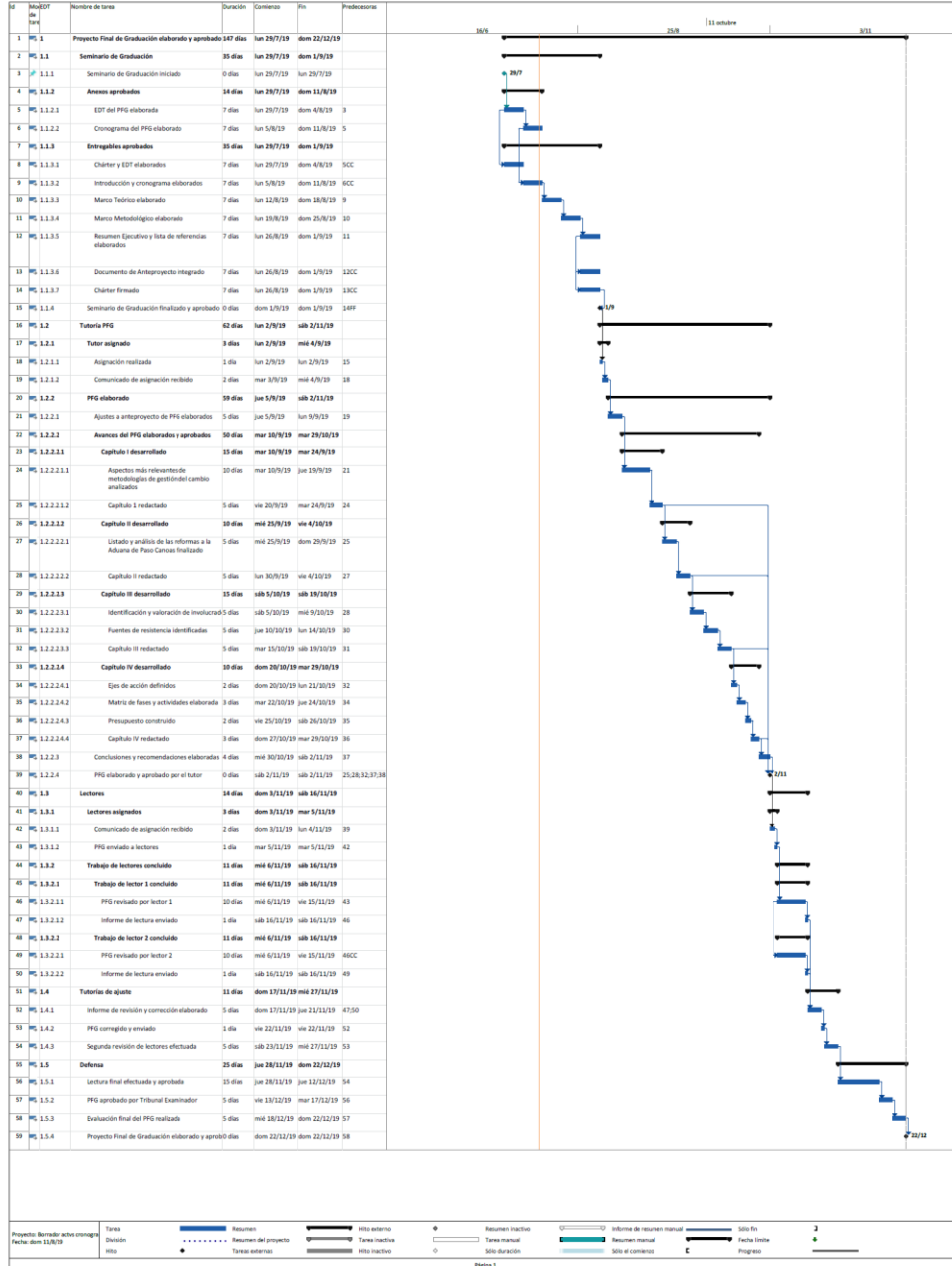


### Anexo 3: Cronograma del PFG


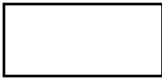
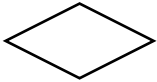




A continuación se presenta el cronograma, el cual también se puede acceder a través del siguiente archivo:



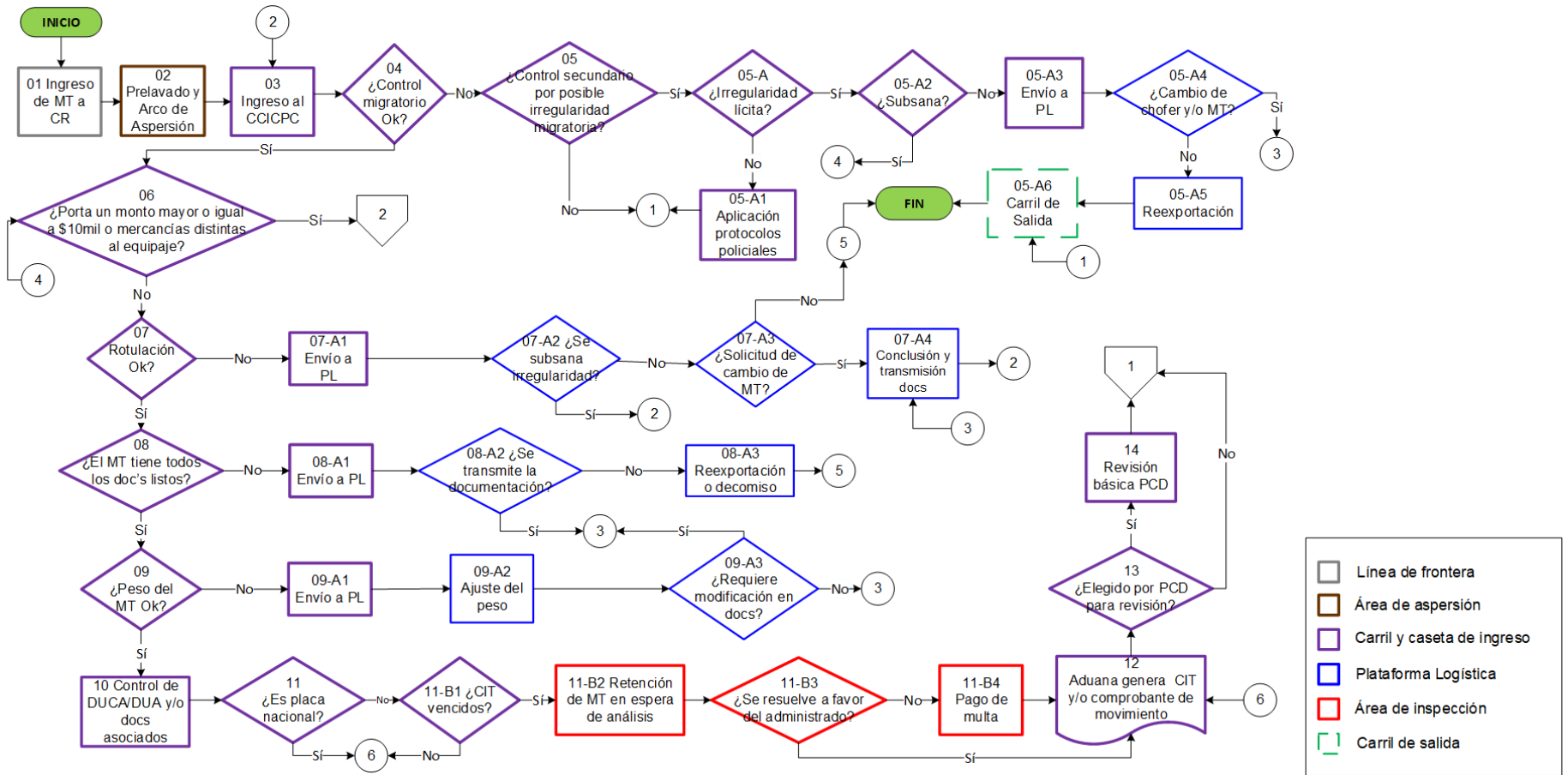
BARRIENTOS-GABRIE  
LA-AVANCE-2 Cronoç

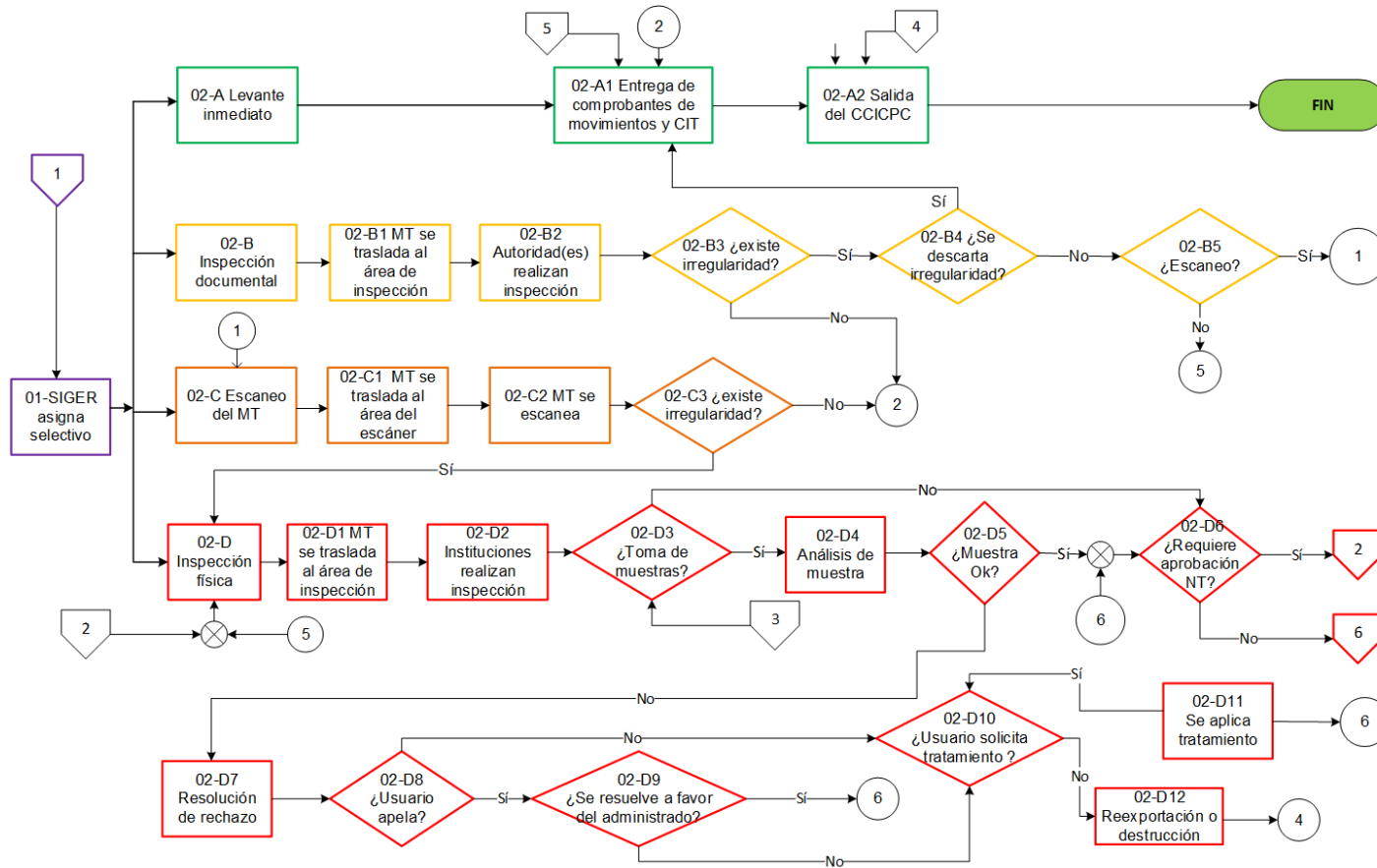


**Anexo 4: Flujograma del procedimiento optimizado de control interinstitucional de ingreso al país para los regímenes de importación y tránsito nacional e internacional Centro de Control Integrado de Carga – Puesto Fronterizo Paso Canoas**

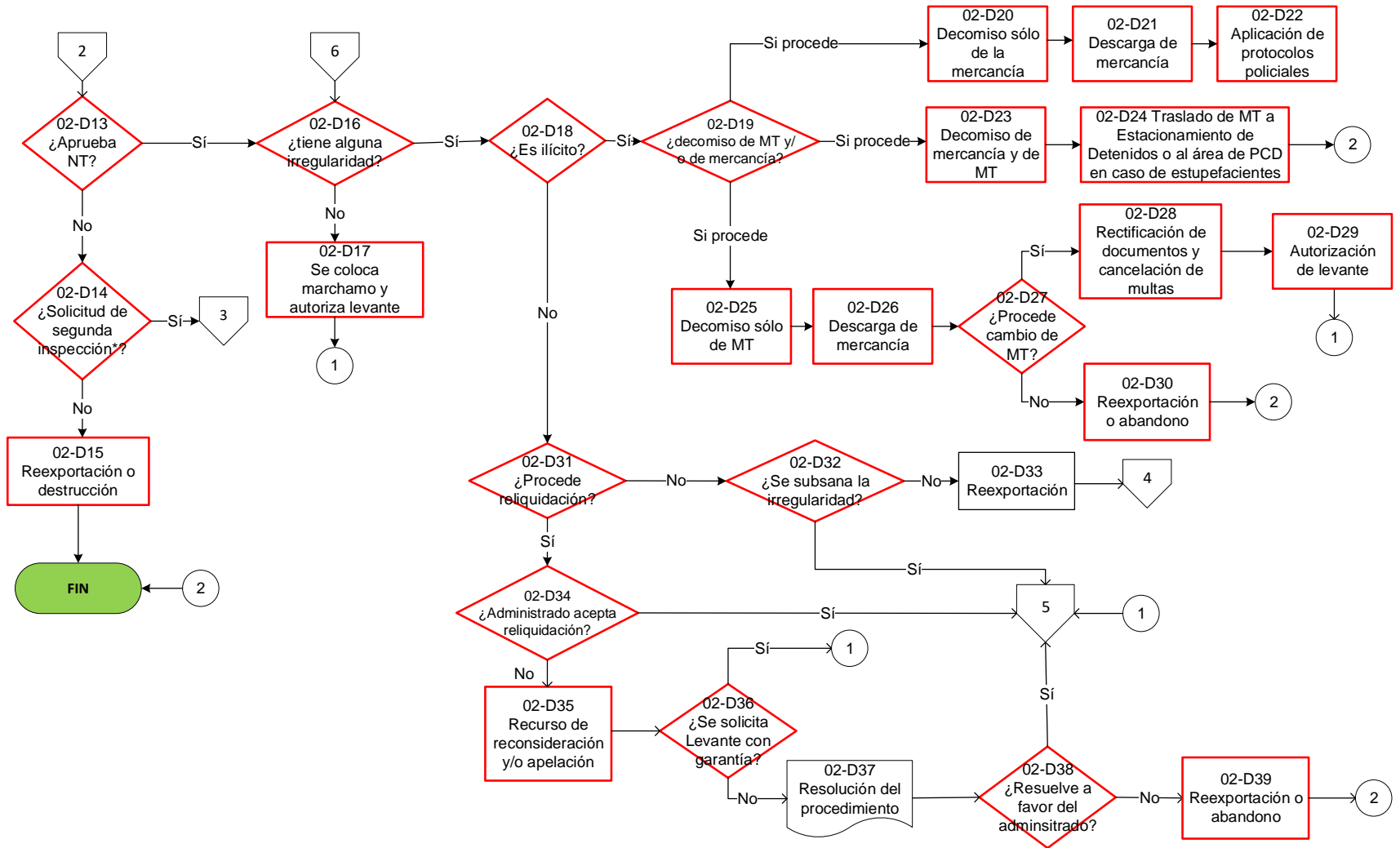
<b>Simbología</b>	
<b>Símbolo</b>	<b>Representa</b>
Inicio o término 	Indica el inicio o el fin del flujo, puede ser acción o lugar; además se puede usar para indicar una unidad administrativa o persona que recibe o proporciona información.
Actividad 	Representa la realización de una operación o actividad relativas a un procedimiento.
Decisión 	Indica un punto dentro del flujo en que son posibles varios caminos alternativos.
Documento 	Representa cualquier tipo de documento que entra, se utilice, se genere o salga del procedimiento
Conector 	Representa una conexión o enlace de una parte del diagrama de flujo con otra parte lejana del mismo
Conector de página 	Representa una conexión o enlace con otra hoja diferente en la que continúa el diagrama de flujo.
Dirección de flujo o líneas de unión 	Conecta los símbolos señalando el orden en que se deben realizar las distintas operaciones.

Fuente: Estándar para la elaboración d diagramas de flujo de American National Standards Institute





- Carril y caseta de ingreso
- Edificio atención transportistas
- Área de escáner
- Área de inspección física
- Carril y caseta de salida



\*Aplica solo para muestras de control sanitario