



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00026-2018**  
21 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE LA  
ACCIONES DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y LA  
PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR EN LA PROMOCIÓN DE  
EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

**2018**

INFORME MODIFICADO MEDIANTE  
RESOLUCIÓN R-DFOE-EC-00001-2019  
DE LAS 15:00 HORAS DEL 4 DE FEBRERO  
DE 2019.

INFORME MODIFICADO MEDIANTE  
RESOLUCIÓN R-DC-55-2019  
DE LAS 13:00 HORAS DEL 31 DE MAYO DE  
2019.

Contraloría General de la República  
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa  
Área de Fiscalización de Servicios Económicos

## CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	5
OBJETIVO .....	5
ALCANCE .....	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	6
METODOLOGÍA APLICADA .....	6
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO.....	8
MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA .....	9
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	9
SIGLAS .....	9
GLOSARIO .....	9
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>10</b>
EFICACIA DE LOS SERVICIOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO .....	10
<b>A.OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LOS SERVICIOS BRINDADOS POR COMEX Y PROCOMER RESPECTO AL ACCESO A MERCADOS.....</b>	<b>14</b>
<b>B.OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LOS SERVICIOS BRINDADOS POR COMEX Y PROCOMER RESPECTO A ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS .....</b>	<b>16</b>
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>17</b>
<b>4. DISPOSICIONES.....</b>	<b>18</b>
A LA MASTER DYALÁ JIMÉNEZ FIGUERES, MINISTRA DE COMERCIO EXTERIOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	18
A LA MASTER MARCELA CHAVARRÍA POZUELO, DIRECTORA GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	18
A LA MASTER MARTA ESQUIVEL VILLALOBOS, DIRECTORA DE INTELIGENCIA COMERCIAL DE PROCOMER O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	19
AL MASTER ENRIQUE VALVERDE SOLANO, DIRECTOR DE ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS DE PROCOMER O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	19

## CUADROS

CUADRO N° 1: INDICADORES UTILIZADOS PARA EVALUAR LOS SERVICIOS PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO POR COMEX Y PROCOMER .....	7
CUADRO N° 2: ESCALA DE VERIFICACIÓN DEL NIVEL DE EFICACIA DE LOS SERVICIOS DE PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO POR PARTE DE COMEX Y PROCOMER.....	7

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La Auditoría Operativa tuvo como objetivo determinar la eficacia de la gestión del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior en la promoción de exportaciones del Sector Agroalimentario, desde el punto de vista de valor público y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mediante una evaluación de los resultados de los principales servicios brindados por esas instituciones en materia de acceso a mercados, facilitación del comercio y encadenamientos productivos, así como de la valoración de los usuarios de esos servicios. El periodo del estudio abarcó del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2017, ampliándose cuando fue requerido.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*El tema de la promoción de exportaciones es relevante dado su impacto en el desarrollo económico del país. A su vez, el Sector Agroalimentario es el sector con la mayor representatividad dentro de las exportaciones de bienes, con un 45% del total de exportaciones en el año 2017, cubriendo éstas, sectores primarios (agrícola, pecuaria y pesca) y secundarios de la producción (la industria alimentaria), los cuales son parte del alcance de la Meta 8.3 propuesta dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 promovida por la Organización de Naciones Unidas, que busca promover políticas que apoyen las actividades productivas, el emprendimiento y la creación de empleo decente, entre otros.*

*De ahí la importancia de evaluar la eficacia con la que el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior brindan servicios asociados a la promoción de exportaciones, así como la percepción de los usuarios de esos servicios en aras de la satisfacción de sus necesidades.*

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?<sup>1</sup>

*En la auditoría realizada se evidenció que la eficacia de los servicios de promoción de exportaciones (acceso a mercados, encadenamientos productivos y facilitación del comercio), brindados por COMEX y PROCOMER para el Sector Agroalimentario, de acuerdo con los parámetros evaluados por esta Contraloría General, alcanzó un nivel de eficacia “medio” (82,0%), lo cual sugiere la existencia de oportunidades de mejora en los servicios que estas instituciones brindan, en aras de una eficaz promoción de exportaciones en el Sector Agroalimentario.*

*En tal sentido, el ajuste de los mecanismos existentes en materia de seguimiento de las consultas, reclamaciones y solicitudes tramitadas por COMEX en el marco de la Administración de Tratados Comerciales Internacionales, que coadyuven a la efectividad de las soluciones brindadas a los exportadores agroalimentarios para subsanar sus diferendos en los mercados destino, incrementará la eficacia con la que se brindan los servicios de acceso a mercados brindados por COMEX así como facilitar el acceso de los bienes de exportación agroalimentarios a los mercados internacionales.*

*En línea con lo anterior, la ejecución, por parte de PROCOMER, de un servicio estructurado e integral para la internacionalización de las empresas del Sector*

---

<sup>1</sup> Sección modificada mediante resolución R-DC-55-2019 de las 13:00 horas del 31 de mayo de 2019.

*Agroalimentario que permita preparar a la empresa para ese fin, que contemplen mecanismos para determinar las necesidades de capacitación y asesoría requeridos para su inserción a los mercados internacionales, así como para delimitar los aspectos que deben considerar los estudios y planes de internacionalización y para dar seguimiento y realimentación que requieren las empresas sujetas al proceso de internacionalización, contribuirá al incremento de la eficacia de los servicios de promoción de exportaciones brindados al Sector Agroalimentario.*

*Por otra parte, el ajuste, por parte de PROCOMER, de los mecanismos existentes para el análisis previo y seguimiento de las oportunidades de negocio de encadenamientos productivos, aportará a la mejora de la eficacia de los servicios de promoción de exportaciones brindados al Sector Agroalimentario y coadyuvará a la sostenibilidad de esas oportunidades en el tiempo y del valor agregado que generan los encadenamientos productivos durante un horizonte plurianual.*

*Adicionalmente, la documentación y oficialización de una política comercial externa de largo plazo, que incorpore aspectos atinentes con el comercio exterior del Sector Agroalimentario; en donde se dicten las líneas generales para orientar los servicios brindados por éste, en aras de una eficaz promoción de exportaciones del sector agroalimentario y de la sostenibilidad del aparato comercial externo.*

*Finalmente, se debe indicar que la necesidad de efectuar acciones de mejora que subsanen las debilidades indicadas en este informe, en aras de mejorar la capacidad de las empresas agroalimentarias –especialmente las PYMES- para incursionar en los mercados internacionales, así como para integrarse a cadenas de valor agregado productivo, fue confirmada con la percepción de 74 empresas usuarias de los servicios brindados por el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior, quienes manifestaron la existencia de oportunidades de mejora en los servicios recibidos, los cuales en algunos casos, han limitado el acceso a mercados de exportación y en otros, el potencial de algunas de esas empresas para exportar.*

## **¿QUÉ SIGUE?**<sup>2</sup>

*Se le dispone a la Ministra de Comercio Exterior, definir, documentar y oficializar una política comercial externa de largo plazo, que incorpore aspectos atinentes con el comercio exterior del Sector Agroalimentario; en donde se dicten las líneas generales para orientar los servicios brindados por éste, en aras de una eficaz promoción de exportaciones del sector agroalimentario y de la sostenibilidad del aparato comercial externo.*

*De igual forma, a la Directora General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior, a la Directora de Inteligencia Comercial y al Director de Encadenamientos Productivos de la Promotora de Comercio Exterior se les dispone efectuar los ajustes pertinentes para subsanar las debilidades señaladas en este informe en lo atinente a los servicios de acceso a mercados y encadenamientos productivos brindados por COMEX y PROCOMER*

---

<sup>2</sup> Sección modificada mediante resolución R-DC-55-2019 de las 13:00 horas del 31 de mayo de 2019.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE LA  
ACCIONES DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y LA  
PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR EN LA PROMOCIÓN DE  
EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO**

## 1. Introducción

### ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El tema de la promoción de exportaciones es relevante dado su impacto en el desarrollo económico del país. A su vez, el Sector Agroalimentario es el sector con la mayor representatividad dentro de las exportaciones de bienes del país, con un 45% del total de exportaciones en el año 2017, cubriendo éstas, sectores primarios (agrícola, pecuaria y pesca) y secundarios de la producción (la industria alimentaria), los cuales son parte del alcance de la Meta 8.3 propuesta dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 promovida por la Organización de Naciones Unidas, que busca promover políticas que apoyen las actividades productivas, el emprendimiento y la creación de empleo decente, entre otros.
- 1.2. De ahí la importancia de evaluar la eficacia con la que el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior brindan servicios asociados a la promoción de exportaciones, así como la percepción de los usuarios de esos servicios en aras de la satisfacción de sus necesidades.
- 1.3. El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE, con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República, los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como, en los incisos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428 y corresponde a la cartera de proyectos del Área de Fiscalización de Servicios Económicos para el año 2018.

### OBJETIVO

- 1.4. La auditoría tuvo como propósito determinar la eficacia de la gestión del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior en la promoción de exportaciones del Sector Agroalimentario.

### ALCANCE

- 1.5. El estudio se enfocó en la evaluación de la eficacia de la gestión de COMEX y PROCOMER en la ejecución de las acciones tendientes a la promoción de exportaciones en el Sector Agroalimentario, mediante la identificación y evaluación de necesidades, sujetos interesados y principales variables críticas que influyen en dicha actividad; definiéndose como tales, los servicios de acceso a mercados, la facilitación del comercio exterior y la generación de encadenamientos productivos.

- 1.6. Respecto al servicio de acceso a mercados, se analizó la atención brindada a tratados comerciales y de promoción comercial; para la facilitación del comercio exterior, se analizaron los plazos de los trámites en la plataforma de la Ventanilla Única de Comercio Exterior; y en lo referente a la generación de encadenamientos productivos, se revisaron las tareas que se ejecutan para el desarrollo de encadenamientos hacia las denominadas empresas tractoras.
- 1.7. El análisis realizado abarcó el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, ampliándose cuando así fue requerido.

### **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.8. El día 2 de octubre de 2018 se comunicaron los criterios de auditoría a las Administraciones de COMEX Y PROCOMER, mediante los oficios N° DFOE-EC-0695 y N° DFOE-EC-0696, respectivamente.

### **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.9. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE. Para su desarrollo:
  - a) Se utilizó información obtenida mediante entrevistas y consultas escritas efectuadas a funcionarios de COMEX, PROCOMER, MEIC, SEPSA, SFE y SENASA, la cual sirvió para la identificación de las variables críticas analizadas en el estudio.
  - b) Se revisó la normativa y los procedimientos relacionados con los servicios que brindan COMEX Y PROCOMER, en cuanto a acceso a mercados, facilitación de comercio y encadenamientos productivos; así como, información estadística sobre los resultados obtenidos en cada uno de esos servicios, suministrada por dichas entidades.
  - c) Se realizaron “focus groups” con representantes de cámaras pertenecientes al Consejo Consultivo de Comercio Exterior, con el fin de validar las variables críticas del estudio y recabar información relevante acerca de la gestión del proceso de exportaciones por parte del sector agroexportador.
  - d) También, se aplicó un sondeo a 74 empresas exportadoras agroalimentarias registradas en PROCOMER (seleccionadas mediante muestreo estratificado), las cuales fueron agrupadas por región, actividad monto de exportaciones y persistencia en el mercado, con el objetivo de obtener una valoración de los servicios recibidos por parte de COMEX y PROCOMER en acceso a mercados, facilitación del comercio y encadenamientos productivos.
- 1.10. Adicionalmente, la CGR utilizó una herramienta que permite determinar el nivel de eficacia alcanzado por COMEX y PROCOMER en la prestación de los servicios para la promoción de las exportaciones del Sector Agroalimentario<sup>3</sup>, los cuales se encuentran vinculados con la planificación táctica y operativa de ambas instituciones. A continuación, se describen los indicadores utilizados así como la escala aplicable a esa herramienta:<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Los indicadores utilizados para evaluar cada uno de los aspectos atinentes a los servicios para la promoción de exportaciones del Sector Agroalimentario, se ponderaron de forma homogénea, es decir tienen el mismo peso de ponderación dentro de la puntuación final.

<sup>4</sup> Párrafo y cuadros N° 1 y N° 2, modificados mediante resolución R-DFOE-EC-00001-2019 de las 15:00 horas del 4 de febrero de 2019.



**Cuadro N° 1: Indicadores utilizados para evaluar los servicios para la promoción de exportaciones del Sector Agroalimentario por COMEX y PROCOMER**

SERVICIOS EVALUADOS	INDICADORES
<b>ACCESO A MERCADOS</b>	
Administración de Tratados Comerciales	- Eficacia de las gestiones (consultas, reclamaciones y solicitudes) atendidas por COMEX en exportaciones del Sector Agroalimentario. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultas</li> <li>• Reclamaciones</li> <li>• Solicitudes</li> </ul>
Promoción Comercial	- Eficacia de las Actividades de Promoción Comercial. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis previo de la empresa</li> <li>• Mecanismo de contacto entre las empresas y PROCOMER</li> <li>• Asesoría a las empresas</li> <li>• Capacitaciones</li> <li>• Realimentación y seguimiento</li> </ul>
<b>FACILITACIÓN DEL COMERCIO</b>	
Ventanilla Única de Comercio Exterior	- Eficacia en trámites atendidos en el plazo establecido en el VUCE. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Notas técnicas 36, 45, 68, 80, 265 y 266.</li> </ul>
<b>ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS</b>	
Actividades de Promoción de Encadenamientos	- Eficacia en la realización de actividades de promoción de encadenamientos. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis Previo</li> <li>• Mecanismo de contacto entre las empresas y PROCOMER</li> <li>• Asesoría a las empresas</li> <li>• Capacitaciones</li> <li>• Realimentación y Seguimiento</li> </ul>
Apoyo a la empresa exportadora	- Eficacia en la realización de actividades de apoyo a la empresa exportadora (Búsqueda de Suplidores). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de contacto entre las empresas tractoras y PROCOMER</li> <li>• Ejecución de la cadena de valor</li> <li>• Realimentación y Seguimiento</li> </ul>

**Fuente:** CGR con información de COMEX y PROCOMER.

**Cuadro N° 2: Escala de verificación del nivel de eficacia de los servicios de promoción de las exportaciones del Sector Agroalimentario por parte de COMEX y PROCOMER**

CRITERIO <sup>1</sup>	NIVEL DE EFICACIA <sup>1</sup>	ESCALA
La gestión de COMEX y PROCOMER presenta un nivel de eficacia de menos del 40% respecto a los parámetros establecidos. Se requieren AIM.	Muy Bajo	0% ≤ x < 40%
La gestión de COMEX y PROCOMER presenta un nivel de eficacia de menos del 70% respecto a los parámetros establecidos. Se requieren AIM.	Bajo	40% ≤ x < 70%
La gestión de COMEX y PROCOMER presenta un nivel de eficacia de menos del 90% respecto a los parámetros establecidos. Existen OM.	Medio	70% ≤ x < 90%
La gestión de COMEX y PROCOMER presenta un nivel de eficacia de menos del 100% respecto a los parámetros establecidos. Gestión razonable	Alto	90% ≤ x < 100%
La gestión de COMEX y PROCOMER presenta un nivel de eficacia del 100% respecto a los parámetros establecidos. Gestión excelente.	Muy Alto	x = 100%

**Fuente:** CGR, escala de verificación del nivel de eficacia.

### ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.11. Se contó con la colaboración de representantes de las Cámaras pertenecientes al Consejo Consultivo de Comercio Exterior, con quienes se efectuaron los “focus groups” antes referidos; así como con funcionarios del Estado de la Nación, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para la validación de las variables críticas del proceso exportador agroalimentario.

---

## GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

---

- 1.12. COMEX es un órgano del Poder Ejecutivo del Gobierno Central y PROCOMER es una entidad pública de carácter no estatal, ambas creadas mediante la Ley Orgánica del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior, N° 7638 del 13 de noviembre de 1996.
- 1.13. En el artículo 2 de la Ley N° 7638, se establece como parte de las atribuciones del COMEX, ser el encargado de:
- Dictar la política comercial del país y ser su representante en el exterior en materia de comercio internacional.
  - Definir y dirigir, la política comercial externa y de inversión extranjera.
  - Dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, y suscribir tratados y convenios sobre esas materias.
  - 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 lo cual, podrá apoyarse en el MEIC y el MAG, según sea el caso.
- 1.14. Por su parte, en el artículo 8 de la mencionada Ley, se indica que PROCOMER será la encargada de:
- Brindar apoyo técnico, financiero y operativo al COMEX según lo requiera.
  - Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. Su ejecución se coordinará con el Sector Privado.
  - Apoyar técnica y financieramente al COMEX para administrar los regímenes especiales de exportación, promover los intereses comerciales del país en el exterior y defenderlos.
  - Administrar un sistema de ventanilla única de comercio exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación. Para ello, las instituciones públicas que intervengan en tales trámites, estarán obligadas a prestar su colaboración a la Promotora y a acreditar a representantes con suficientes facultades de decisión.
  - Dar seguimiento a las estadísticas del comercio exterior, en coordinación con las instituciones competentes.
- 1.15. Por su parte, el Consejo Consultivo de Comercio Exterior<sup>5</sup> se establece en el artículo 4 de la Ley N° 7638, con el propósito de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de comercio exterior e inversión extranjera, y de velar por su cumplimiento. Asimismo, a este Consejo le corresponde promover mecanismos de coordinación y cooperación entre el sector público y privado, para la debida ejecución de las políticas y las negociaciones internacionales sobre la materia, entre otras.

---

<sup>5</sup> El Consejo Consultivo de Comercio Exterior se encuentra integrado por los Ministros de: COMEX, MEIC, MAG, Relaciones Exteriores y Culto; el Presidente de la: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, Cámara de Industrias, Cámara de Comercio, Cámara de Exportadores, Cámara de Agricultura, Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, Distribuidores e Importadores de Costa Rica y Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria; un representante de Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Costarricenses; dos representantes de organizaciones de pequeños y medianos productores y empresarios, designados por organizaciones legitimadas; un representante de la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores y dos representantes de las organizaciones de consumidores, designados por organizaciones legitimadas; un representante de CINDE; así como del Gerente General de PROCOMER o su representante.



- 1.16. El Reglamento Orgánico de COMEX N° 28471, emitido por el Poder Ejecutivo, en su artículo 2 establece la estructura organizacional del Ministerio, necesaria para ejercer la administración internacional no contenciosa y la representación del Estado costarricense en el exterior en asuntos comerciales y de inversión. Por otro lado, por la naturaleza de PROCOMER, su organización se rige mediante las decisiones que tome la Junta Directiva de esa entidad.
- 1.17. En el proceso de exportaciones intervienen además, el SFE y SENASA, en el establecimiento de requisitos fitosanitarios y zoonosanitarios para las exportaciones agroalimentarias.

### MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

- 1.18. La Administración de PROCOMER, implementó una serie de procedimientos relacionados con servicios para el acceso a mercados, en particular los relacionados con estudios de mercado y planes de internacionalización, los cuales se encuentran vigentes a partir del 25 de mayo de 2018.

### COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.19. El borrador del presente informe se remitió a la Ministra de Comercio Exterior y el Gerente General de la Promotora de Comercio Exterior, mediante oficios N° DFOE-EC-0922 y N° DFOE-EC-0923, con el propósito de que formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Económicos, las observaciones que estimaran pertinentes sobre el contenido de dicho documento. Durante el plazo conferido a las Administraciones, éstas no remitieron comentarios sobre lo indicado en el presente informe.

### SIGLAS

- 1.20. A continuación, se presentan las principales siglas que se referencian a lo largo de este documento:

SIGLA	Significado
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>DFOE</b>	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
<b>COMEX</b>	Ministerio de Comercio Exterior
<b>PROCOMER</b>	Promotora de Comercio Exterior
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MEIC</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
<b>SEPSA</b>	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
<b>SFE</b>	Servicio Fitosanitario del Estado
<b>SENASA</b>	Servicio Nacional de Salud Animal
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>VUCE</b>	Ventanilla Única de Comercio Exterior

### GLOSARIO

- 1.21. A continuación, se presentan las principales definiciones que se utilizan en este documento:

Término	Concepto
<b>Acceso a mercados internacionales</b>	El acceso de los países o de mercancías a los mercados internacionales, es definido por la Organización Mundial del Comercio; así como, las condiciones y las medidas arancelarias y no arancelarias para la entrada de determinadas mercancías a sus mercados.

Término	Concepto
<b>Administración de Tratados Comerciales</b>	Mecanismos utilizados por los países suscribientes de Tratados Comerciales para velar por la eficaz administración de esos acuerdos, en cuanto a la aplicación de las cláusulas pactadas para el comercio de bienes y servicios.
<b>Servicios de Internacionalización</b>	Servicios brindados por PROCOMER para promover la incursión de una empresa con potencial exportador en los mercados internacionales. Los principales servicios de internacionalización brindados por la entidad son la promoción comercial, la capacitación y la asesoría en comercio exterior.
<b>Encadenamientos Productivos</b>	Según el PND 2015-2018, un encadenamiento productivo es definido como la relación comercial o productiva entre una empresa nacional proveedora y una empresa multinacional o una empresa exportadora directa ubicada en territorio costarricense.
<b>Fomento de Encadenamientos Productivos</b>	Se refiere a las acciones y actividades de promoción (“open house”, ferias nacionales, regionales, entre otros), realizadas por PROCOMER para fomentar la generación de encadenamientos productivos dentro de las cadenas de valor.
<b>Apoyo a las empresas exportadoras</b>	Se refiere a las acciones y actividades realizadas por PROCOMER para el apoyo a las empresas exportadoras, por medio de la búsqueda de suplidores para su cadena de valor productiva.
<b>Facilitación del Comercio Exterior</b>	La facilitación del comercio es definida por la OMC como la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos de exportación e importación acatados por las naciones para hegemonizar el sistema mundial de comercio.

Fuente: CGR con base en información de la Organización Mundial del Comercio, COMEX y PROCOMER.

## 2. Resultados

### EFICACIA DE LOS SERVICIOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

- 2.1. La verificación del grado de eficacia de la gestión del COMEX y PROCOMER en la prestación de servicios de promoción de exportaciones del Sector Agroalimentario comprendió el análisis de los aspectos relacionados con acceso a mercados, facilitación del comercio y encadenamientos productivos. Para ello, se fundamentó en la siguiente normativa y sanas prácticas aplicables.
- 2.2. La Ley N° 7638, señala como atribuciones de COMEX y PROCOMER lo siguiente:
- La Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales de COMEX tendrá a su cargo la verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados, acuerdos y demás instrumentos comerciales o de inversión bilateral, regional o multilateral, suscritos por el país. (Artículo 2 ter).
  - Es atribución de PROCOMER, “...diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. Apoyar a la PYME exportadora y con potencial exportador, por medio de programas orientados a brindarle información, capacitación y promoción comercial para facilitar su acceso a los mercados internacionales. La ejecución de estos programas se coordinará con las entidades públicas y privadas sin fines de lucro, relacionadas con las exportaciones y las inversiones”. (Artículo 8 inciso f).
- 2.3. Por su parte, el artículo 2 del Reglamento Orgánico de la Ley del Ministerio de Comercio Exterior, N° 28471-COMEX, señala que ese Ministerio tiene la función de definir y dirigir la política

#### EFICACIA DE LOS SERVICIOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

Los servicios de promoción de exportaciones brindados por COMEX y PROCOMER presentan oportunidades de mejora en su gestión. (Recuadro modificado mediante resolución R-DC-55-2019 de las 13:00 horas del 31 de mayo de 2019).

comercial externa y de inversión extranjera de la República; así como la administración no contenciosa y la representación del Estado costarricense en el exterior en asuntos comerciales y de inversión ante las instancias correspondientes.

- 2.4. El Reglamento de Ventanilla Única de Comercio Exterior N° 33452 – COMEX establece:
- En el artículo 2 que este sistema deberá “...*agilizar y simplificar los trámites previos de comercio exterior*”.
  - En el artículo 10 del capítulo tercero se regula la administración del sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior y se establece la responsabilidad del Consejo Director de esa Ventanilla, de evaluar y analizar propuestas para simplificar y agilizar los trámites realizados.
- 2.5. Asimismo, para efectos de la auditoría, se tomaron en consideración las Notas Técnicas 36, 45, 68, 80, 265 266 267 y 276 de VUCE, las cuales corresponden a los trámites que se realizan para exportación de bienes agroalimentarios<sup>6</sup>.
- 2.6. Por su parte, las sanas prácticas en cuanto a seguimiento de proyectos y procesos señala, entre otras, como actividades a realizar por la Administración el revisar, analizar y regular el avance de los proyectos o procesos, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados y la mejora continua<sup>7</sup>.
- 2.7. En la auditoría realizada, se determinó que el grado de eficacia de los servicios brindados por COMEX y PROCOMER en la Promoción de Exportaciones del Sector Agroalimentario obtuvo un puntaje de 82,0%, lo que de acuerdo con los parámetros establecidos por ésta Contraloría General, alcanza un nivel de eficacia “medio” e implica la existencia de oportunidades de mejora en cuanto a la prestación de esos servicios.
- 2.8. Con respecto a la eficacia obtenida en cada uno de los servicios evaluados se obtuvo lo siguiente:
- a) Acceso a mercados: Los servicios brindados por el Sector Comercio Exterior en acceso a mercados, obtuvieron un puntaje de 74,3%, alcanzando un nivel de eficacia “medio” e implica la existencia de oportunidades de mejora en dichos servicios.
- En lo referente a la eficacia en la atención de gestiones en la promoción de exportaciones del Sector Agroalimentario, el Sector Comercio Exterior obtuvo una eficacia del 100%, por cuanto del análisis realizado se evidenció que la Administración de COMEX atendió todas

<sup>6</sup> Nota Técnica 36 Permiso de Exportación de Especies de Fauna y Flora de Vida Silvestre, realizado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica.

Nota Técnica 45 Autorización para la Exportación de Semillas, otorgada por la Oficina Nacional de Semillas.

Nota Técnica 68 Autorización de exportación de peces, moluscos y crustáceos, vivos en cualquiera de sus estadios de vida: escualos y sus subproductos, atún, pez espada y pez vela en cualquiera de sus presentaciones, cuyo encargado del trámite es el INCOPECA.

Nota Técnica 80 Autorización de Exportación de Café en cualquiera de sus presentaciones, cuyo encargado del trámite es el ICAFE.

Nota Técnica 265 Autorización en el punto de salida para la exportación de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados, cuyo encargado del trámite es el SFE.

Nota Técnica 266 Verificación y aprobación sanitaria para la exportación de Animales vivos, productos y subproductos de origen animal; apto y no apto para consumo humano. Autorización de importación de Alimentos para animales y materias primas utilizadas para la producción de alimentos para animales, cuyo encargado del trámite es el SENASA.

<sup>7</sup> Para mayor abundamiento, ver entre otros, la Guía de Fundamentos para la Dirección de Proyectos publicada por el Project Management Institute (PMI) y ROMERO, P. (2011). Sistemas de gestión de la calidad basados en la Norma ISO 9001: 2008. En Gestión integrada Mypimes.: Fundamentos y estructura general (pp. 41-58). Universidad Piloto.

las solicitudes, reclamaciones y consultas presentadas, ante esa institución relacionadas con la Administración de Tratados Internacionales. No obstante, dicha gestión puede fortalecerse mediante la implementación de mecanismos de seguimiento y de coordinación con las instancias involucradas dentro del Sector con el propósito de agilizar y complementar el servicio brindado al exportador.

- Con respecto a la promoción comercial realizada por PROCOMER, se evidenció que la eficacia de los servicios brindados obtuvo un puntaje de 48,5%, lo cual alcanza un nivel de eficacia “bajo”. Tal situación implica acciones inmediatas de mejora, como lo son la ejecución de un análisis previo a las empresas con potencial exportador, así como el fortalecimiento de los canales y mecanismos de contacto existentes entre PROCOMER y esas empresas, la realización de capacitaciones especializadas para el Sector Agroalimentario y el establecimiento formal de mecanismos de realimentación y seguimiento a las empresas dentro de su proceso de internacionalización.
- b) **Facilitación del comercio:** Los servicios brindados por PROCOMER en materia de Facilitación del Comercio obtuvieron un puntaje de 98,5%, alcanzando un nivel de eficacia “alto” y por ende una gestión razonable del Servicio. Lo anterior, se explica por cuanto únicamente el 1,5% de los trámites de exportación de bienes agroalimentarios registrados en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), se realizaron en un plazo mayor al establecido por la Ley para la ejecución de éstos (10 días hábiles<sup>8</sup>).
- Al respecto se debe indicar que en el caso de las notas técnicas 68 y 80 de la VUCE, se obtuvieron porcentajes de trámites ejecutados fuera del plazo indicado por la norma mayores al promedio de éstos dentro del Sector; siendo los mismos correspondientes a 3,04% y 6,74% respectivamente. Sobre el particular, la Administración puede fortalecer la gestión de trámites de exportación en el VUCE por medio de una mayor coordinación entre la ventanilla y las instituciones que dictan los requisitos solicitados en las notas técnicas.
- c) **Encadenamientos Productivos:** Los servicios brindados por PROCOMER en cuanto a encadenamientos productivos obtuvieron un puntaje de 73,3%, alcanzando un nivel de eficacia “medio”, que implica la existencia de oportunidades de mejora.
- En lo relacionado con fomento de encadenamientos productivos, se determinó que la eficacia de los servicios brindados obtuvo un puntaje de 81,1%, implicando un nivel “medio” de eficacia. Lo señalado puede subsanarse mediante la implementación de un seguimiento a las asesorías brindadas, así como el establecimiento de capacitaciones específicas con una periodicidad definida y la instauración de mecanismos formales para realimentación y seguimiento a las empresas en el proceso de inclusión a una cadena de valor.
  - Por su parte, en lo concerniente al apoyo a los exportadores en la búsqueda de suplidores de la cadena de valor productivo, los servicios asociados con la misma obtuvieron un puntaje de 65,6%, lo que conlleva a un nivel “bajo” de eficacia. Tal situación puede ser corregida mediante la implementación de acciones inmediatas de mejora en particular en lo atinente al contacto existente entre la empresa exportadora (tractora) y la encadenable (suplidora), así como el determinar de forma eficaz las brechas existentes dentro de las cadenas de valor productivo, y ejecutar una eficaz realimentación y seguimiento al proceso de encadenamiento productivo por parte de la Administración.

<sup>8</sup> Ley General de Administración Pública, N°6227, Artículo 262 inciso c)

- 2.9. En lo atinente a la valoración de los servicios de promoción de exportaciones brindados por COMEX y PROCOMER, efectuada por 74 usuarios consultados por esta Contraloría General, se obtuvo un nivel de valoración global del 77,3%. Sobre el particular, se evidenciaron los siguientes aspectos:
- a) En lo atinente a los servicios de acceso a mercados, la valoración dada por los usuarios en materia de actividades de promoción comercial alcanzó un nivel de 81,4%, situación que es explicada en que:
    - Aproximadamente el 60% (44) empresas han recibido un seguimiento a las oportunidades de negocio concretadas en las actividades de promoción internacional, mientras que el 20% (15) nunca lo han recibido<sup>9</sup>.
    - En cuanto a la utilidad de estos seguimientos para las empresas, el 53% (39) señalan que éstos le han permitido potenciar la oportunidad de negocio concretada, no obstante, el 23,5% (17) indican que dicho seguimiento no ha tenido influencia para potenciar su oportunidad de negocio.
  - b) En materia de facilitación de comercio, la valoración dada por los usuarios de los servicios del VUCE alcanzó un nivel del 72,4%, lo cual se explica en que:
    - Únicamente el 41,8% de los usuarios consultados, consideran que la plataforma del VUCE es rápida para la realización de sus trámites de exportación.
    - En cuanto a la automatización del Sistema VUCE, el 43,2% de las empresas encuestadas indican que dicho sistema es parcialmente automático y un 16,2% considera que este sistema no es del todo automático.
    - El 68,8% de los encuestados manifestaron no haber recibido capacitaciones brindadas por PROCOMER en el funcionamiento del VUCE y las notas técnicas del Sector Agroalimentario implementadas para el VUCE 2.0.
  - c) En cuanto a los encadenamientos productivos, la valoración dada por los usuarios de los servicios de fomento de encadenamientos y apoyo a los exportadores en la búsqueda de suplidores de la cadena de valor productivo alcanzó un nivel del 84,9%, lo cual es explicado en que:
    - De las 15 empresas encuestadas que han recibido capacitaciones sobre encadenamientos productivos en los 8 módulos existentes<sup>10</sup> (20,3% del total), el 40% indicó que dicha capacitación no le brindó los conocimientos suficientes para encadenar la empresa a cadenas de valor productivo, mientras que el 46,7% de esas empresas no han recibido un seguimiento posterior por parte de PROCOMER.
    - De las 17 empresas encuestadas que participaron en actividades de promoción de encadenamientos (23,0% del total), el 64,7% señaló que en dichas actividades no logró concretar oportunidades de negocio.
- 2.10. En las siguientes secciones, se detallan las oportunidades de mejora más relevantes, en cada uno de los servicios evaluados:

<sup>9</sup> El porcentaje restante corresponde a empresas que no contestaron a la pregunta.

<sup>10</sup> Oficio DEN-EXT-025-2018 del 28 de septiembre de 2018 de la Dirección de Encadenamientos Productivos de PROCOMER.



## **A. OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LOS SERVICIOS BRINDADOS POR COMEX Y PROCOMER RESPECTO AL ACCESO A MERCADOS**

### **i. AUSENCIA DE MECANISMOS DE SEGUIMIENTO DE LAS GESTIONES EJECUTADAS POR COMEX EN LA ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS COMERCIALES**

- 2.11. En la auditoría realizada se determinó que, desde marzo de 2017, COMEX oficializó el procedimiento denominado “Atención de casos de solicitudes, consultas o reclamos sobre tratados – Sistema de Administración de Tratados (SAT) (DGCE-PRO-ACS)”<sup>11</sup>, mediante el cual ese Ministerio atiende ese tipo de gestiones, como parte de los servicios que presta en la administración de tratados comerciales. No obstante si bien COMEX atiende el 100% de los casos recibidos, se evidenció que su tramitación y resolución podría fortalecerse, como se puede apreciar seguidamente<sup>12</sup>:
- a) COMEX no cuenta con mecanismos de seguimiento y realimentación de las gestiones que se atienden, tanto para las personas que las tramitan como para otras partes interesadas en los casos presentados a revisión. Tal situación se evidencia en que en el 100% (59) de las consultas y solicitudes tramitadas por COMEX durante el 2017 no se encuentran acciones de seguimiento donde se verifique si la solución brindada al exportador, le permitió tener las herramientas requeridas para acceder a los mercados internacionales, por ejemplo:
- Una empresa exportadora de productos alimenticios solicitó a COMEX gestionar lo pertinente para la salida de un furgón hacia Panamá, con alimentos congelados que se encontraba detenido en la frontera, por la imposición de requisitos no comunicados a la empresa. La gestión de COMEX se limitó a una orientación general acerca del proceso a seguir, sin que esta constituyera una acción tendiente a solucionar la problemática del exportador, situación que no es consecuente con lo establecido en el procedimiento existente para tal fin<sup>13</sup>.
  - En una exportación de vegetales a un país de la Comunidad del Caribe, la empresa solicitó a COMEX aclarar los términos en que aplica un tipo de arancel preferencial en el país destino. La respuesta de COMEX no aclara los términos de aplicación del arancel, ni evidenció un seguimiento efectivo para la atención de los requerimientos del exportador.
- b) El procedimiento “(SAT) (DGCE-PRO-ACS)” no incluye un mecanismo de coordinación con otras instituciones, para aquellos casos en que, por sus competencias, COMEX debe trasladarles a éstas la información correspondiente para su resolución, tal como lo establece la Ley de Regulación del Derecho de Petición, N° 9097<sup>14</sup>, por ejemplo:

<sup>11</sup> COMEX indicó que antes de la emisión de este procedimiento, no se contaba con un mecanismo formal para la atención de las consultas, solicitudes y reclamaciones tramitadas, por lo que se presentan diferencias en cuanto a la clasificación de los trámites.

<sup>12</sup> Párrafo modificado mediante resolución R-DC-55-2019 de las 13:00 horas del 31 de mayo de 2019.

<sup>13</sup> El procedimiento “(SAT) (DGCE-PRO-ACS)”, señala en cuanto a la resolución que *“El plazo de respuesta para las solicitudes dependerá de la complejidad del caso. Se debe tramitar en forma diligente, para resolver a la brevedad y en apego al ordenamiento jurídico. / En aquellos casos en que no existen plazos legales o reglamentarios específicos, se debe informar al interesado sobre el curso de su gestión en un plazo no mayor a 10 días hábiles”*.

<sup>14</sup> Con base en información remitida por la Dirección General de Comercio Exterior, oficio DGCE-COR-CAE-00362-2018 del 10 de octubre de 2018, se determinó que en un 19% (11 de 59) de los casos analizados, la gestión presentada ante COMEX se dio por concluida en el Sistema de Administración de Tratados (SAT) por falta de competencia de ese Ministerio, sin que existiera evidencia de que la Administración trasladara dicha gestión a la instancia pública competente para su resolución.



- En una exportación de banano hacia el continente europeo, el cargamento no pudo desembarcar en el país de destino, por la falta de un certificado de higiene que solo puede emitir cada autoridad sanitaria nacional, siendo que dentro de las gestiones realizadas por COMEX, no se evidenciaron coordinaciones con el Ministerio de Salud a fin de agilizar el trámite respectivo.
- c) Ese Ministerio, no dispone de un mecanismo para el establecimiento de los funcionarios responsables de la validación y aprobación de los resultados de los citados trámites, ni para el registro de todas las acciones que se realizan para la atención eficaz de las gestiones. Asimismo, tampoco cuenta con un mecanismo uniforme de registro de las reclamaciones, solicitudes y consultas, independientemente del medio en que ingresa a la institución (carta u oficio, llamada telefónica, correo electrónico, reuniones, entre otros).

## **ii. AUSENCIA DE MECANISMOS DE ANÁLISIS PREVIO Y SEGUIMIENTO EN EL SERVICIO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS EXPORTADORAS AGROALIMENTARIAS<sup>15</sup>**

- 2.12. En la auditoría realizada se determinó que PROCOMER cuenta con algunas herramientas para la ejecución de servicios de capacitación y asesoría para la internacionalización de empresas exportadoras y empresas con potencial de exportación, tales como:
- Formularios para la recopilación de información de las empresas.
  - Procedimiento para la planificación y ejecución de capacitaciones para empresas que aspiran incursionar en mercados internacionales.
  - Procedimiento para estudios de mercado y planes de internacionalización<sup>16</sup>.
  - Procedimiento para asesoría en comercio exterior y logística.
  - Planes anuales de capacitación con el detalle de temas, fechas, lugares y costos<sup>17</sup>.
  - Actividades para la promoción de las empresas en mercados internacionales, tales como la rueda de negocios “Buyers Trade Mission” y ferias internacionales en los mercados destino.
- 2.13. No obstante, se evidenció que PROCOMER, en la temática de promoción comercial requiere de acciones inmediatas de mejora en aspectos relacionados con la eficacia de dichas actividades, debido a que esa Promotora:
- Si bien cuenta con formularios para recopilación de información de las empresas que pretenden incursionar en los mercados internacionales (existentes o emergentes) tales como un diagnóstico único para la exportación, dicha información no es suficiente y pertinente para determinar de forma razonable las necesidades de capacitación y asesoría que requieren para esa incursión<sup>1819</sup>.
  - No tiene definidos los aspectos que deben considerar los estudios y planes de internacionalización para que éstos sean efectivos, según las características de las empresas que atienden.

<sup>15</sup> .Título modificado mediante resolución R-DFOE-EC-00001-2019 de las 15:00 horas del 4 de febrero de 2019).

<sup>16</sup> Ver oficio DIC-EXT-028-2018 del 11 de junio de 2018 de la Dirección de Inteligencia Comercial de PROCOMER y DEN-EXT-025-2018 del 28 de septiembre de 2018 de la Dirección de Encadenamientos Productivos de PROCOMER.

<sup>17</sup> Ver oficio DIC-EXT-043-2018 del 21 de septiembre de 2018.

<sup>18</sup> Ver oficio DIC-EXT-047-2018 del 8 de octubre de 2018.

<sup>19</sup> Párrafo modificado mediante resolución R-DFOE-EC-00001-2019 de las 15:00 horas del 4 de febrero de 2019.

- No posee un mecanismo en donde se delimiten formalmente el seguimiento y realimentación que se debe brindar a las empresas que se encuentran en proceso de internacionalización o que ya han incursionado en mercados internacionales, con el fin de asegurar su sostenibilidad en el tiempo; así como la forma y periodicidad en que deben efectuarse los mismos.

## **B. OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LOS SERVICIOS BRINDADOS POR COMEX Y PROCOMER RESPECTO A ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS**

- 2.14. En la auditoría realizada se evidenció que PROCOMER dispone de algunas herramientas para la ejecución de servicios de encadenamientos productivos, tales como:
- Un procedimiento para la Planificación, Ejecución y Seguimiento de asesorías brindadas a las empresas MIPYMES con potencial de encadenamientos, para el desarrollo de proyectos y certificaciones para la exportación<sup>20</sup>. Durante el periodo 2013-2017, la Promotora asesoró y orientó la realización de 25 proyectos para empresas MIPYMES con potencial de encadenamiento o que participan en encadenamientos, de los cuales 19 fueron para certificación de exportaciones y los restantes, para la compra y funcionamiento de infraestructura, maquinaria y equipo para la producción<sup>21</sup>.
  - Procedimientos para la planificación, ejecución, preparación de empresas para los eventos y contactos entre las suplidoras<sup>22</sup> y las tractoras<sup>23</sup>, así como para la evaluación y seguimiento posterior a la concreción de oportunidades de negocio, tanto para las ruedas de negocio como para las ferias “Open House”.
  - Un instrumento para el análisis previo de empresas PYMES con potencial de encadenamiento.
  - Un mecanismo de seguimiento posterior a la formalización del encadenamiento<sup>24</sup>.
- 2.15. No obstante lo anterior, se determinó que PROCOMER, en la temática de encadenamientos productivos presenta oportunidades de mejora en aspectos relacionados con el fomento de encadenamientos y de apoyo a los exportadores en la búsqueda de suplidores para su cadena de valor, ya que la Promotora no dispone de:
- Un mecanismo debidamente formalizado para el análisis previo de empresas PYMES con potencial de encadenamientos productivos, así como los parámetros de evaluación para determinar su capacidad de encadenamiento.
  - Información pertinente y suficiente que asegure la sostenibilidad de las empresas encadenadas y la generación de valor agregado de éstas.
- 2.16. Las oportunidades de mejora descritas para cada uno de los puntos A y B, tienen su origen en:
- La necesidad de documentar y oficializar la política comercial externa de largo plazo, que incorpore aspectos atinentes con el comercio exterior del Sector Agroalimentario; en donde se dicten las líneas generales para orientar los servicios brindados por éste, en aras de una

<sup>20</sup> Según los términos y condiciones de los certificados de exportación, dichos certificados buscan la organización y eficiencia de la operación de las empresas, logrando la estandarización de los procesos productivos y el acceso a nuevos mercados.

<sup>21</sup> Información suministrada mediante Oficio PROCOMER-DEN-EXT-015 del 18 de junio de 2018.

<sup>22</sup> Empresas con potencial de encadenamiento productivo.

<sup>23</sup> Empresas que atraen suplidoras para su cadena de valor agregado.

<sup>24</sup> Ver Oficios PROCOMER-DEN-EXT-015 del 18 de junio de 2018 y DEN-EXT-025-2018 del 28 de septiembre de 2018 de la Dirección de Encadenamientos Productivos de PROCOMER.

eficaz promoción de exportaciones del sector agroalimentario y de la sostenibilidad del aparato comercial externo<sup>25</sup>.

- La ausencia de mecanismos de seguimiento de las gestiones ejecutadas por COMEX, que aseguren la eficacia de la gestión de ese Ministerio en la atención de solicitudes y reclamaciones en el marco de los tratados internacionales, lo que conlleva el riesgo de que se limiten oportunidades de acceso a mercados para el Sector Comercio Exterior agroalimentario, al no contar los usuarios de esos servicios, con soluciones oportunas y pertinentes para la adecuada subsanación de las barreras al comercio internacional.
- La ausencia de mecanismos de análisis previo y seguimiento a la internacionalización de la empresa exportadora agroalimentaria, que permita preparar a la empresa para ese fin, lo cual conlleva el riesgo de que la empresa con potencial exportador, no cuente con un servicio estructurado e integral que coadyuve a su eficaz inserción en los mercados internacionales, situación que podría incidir en el crecimiento de las exportaciones agroalimentarias en el corto, mediano y largo plazo<sup>26</sup>.
- La carencia de mecanismos de análisis previo y seguimiento de las oportunidades de negocio de encadenamientos productivos. Tal situación no permite tener certeza sobre la sostenibilidad de esas oportunidades para el encadenamiento productivo de empresas y del valor agregado y sostenibilidad de éstos en un horizonte plurianual; así como el riesgo de no incorporar otras empresas que tienen potencial de formar parte de una cadena de valor<sup>27</sup>.

### 3. Conclusiones

- 3.1. La eficacia de los servicios de promoción de exportaciones (acceso a mercados, encadenamientos productivos y facilitación del comercio), brindados por COMEX y PROCOMER para el Sector Agroalimentario, de acuerdo con los parámetros evaluados por esta Contraloría General, alcanzó un nivel de eficacia “medio” (82,0%), lo que implica la existencia de oportunidades de mejora en la prestación de los servicios de promoción de exportaciones para el Sector.
- 3.2. En tal sentido, con el fin de incrementar la eficacia de los servicios brindados para la promoción de exportaciones del Sector Agroalimentario, el Sector Comercio Exterior debe implementar acciones de mejora tendientes a subsanar:
  - Falta de documentación y oficialización de la política comercial externa de largo plazo, que incorpore aspectos atinentes con el comercio exterior del Sector Agroalimentario; en donde se dicten las líneas generales para orientar los servicios brindados por éste, en aras de una eficaz promoción de exportaciones del sector agroalimentario y de la sostenibilidad del aparato comercial externo<sup>28</sup>.
  - Ausencia de mecanismos de seguimiento de las gestiones ejecutadas por COMEX, que aseguren la eficacia de la gestión de ese Ministerio en la atención de soluciones y reclamaciones en el marco de los tratados internacionales.
  - Ausencia de un servicio estructurado e integral para la internacionalización de las empresas del Sector Agroalimentario, que permita preparar a la empresa para ese fin.

<sup>25</sup> Párrafo modificado mediante resolución R-DFOE-EC-00001-2019 de las 15:00 horas del 4 de febrero de 2019.

<sup>26</sup> Párrafo modificado mediante resolución R-DFOE-EC-00001-2019 de las 15:00 horas del 4 de febrero de 2019.

<sup>27</sup> Párrafo modificado mediante resolución R-DFOE-EC-00001-2019 de las 15:00 horas del 4 de febrero de 2019.

<sup>28</sup> Párrafo modificado mediante resolución R-DFOE-EC-00001-2019 de las 15:00 horas del 4 de febrero de 2019.

- Carencia de mecanismos de análisis previo y seguimiento de las oportunidades de negocio de encadenamientos productivos.
- 3.3. La implementación de esas acciones de mejora, contribuirán a la generación de mayores capacidades de las empresas agroalimentarias –especialmente las PYMES- para incursionar en los mercados internacionales, así como para integrarse a cadenas de valor agregado productivo y promover su sostenibilidad en el tiempo.

## 4. Disposiciones<sup>29</sup>

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

### **A LA MASTER DYALÁ JIMÉNEZ FIGUERES, MINISTRA DE COMERCIO EXTERIOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.4. Definir, documentar y oficializar formalmente la política comercial externa de largo plazo, incorporando aspectos atinentes con el comercio exterior del Sector Agroalimentario; en donde se dicten las líneas generales para orientar los servicios brindados por éste, en aras de una eficaz promoción de exportaciones del sector agroalimentario y de la sostenibilidad del aparato comercial externo. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 29 de noviembre de 2019 una certificación que haga constar que la política ha sido formalmente documentada. Además, se deberá remitir un informe de avance a más tardar el 31 de mayo de 2019. (Ver Puntos A y B, párrafos del 2.1 al 2.16)<sup>30</sup>.

### **A LA MASTER MARCELA CHAVARRÍA POZUELO, DIRECTORA GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.5. Efectuar los ajustes pertinentes al Procedimiento “Atención de casos de solicitudes, consultas o reclamos sobre tratados – Sistema de Administración de Tratados (SAT) (DGCE-PRO-ACS)”, con el fin que se incorporen los mecanismos de seguimiento posterior a la resolución de las gestiones ejecutadas por COMEX en la atención de solicitudes y reclamaciones en el marco de los tratados internacionales. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de abril de 2019 una certificación en la que se indique que los mecanismos que se solicitan han sido definidos y

<sup>29</sup> Disposición modificada mediante resolución R-DFOE-EC-00001-2019 de las 15:00 horas del 4 de febrero de 2019.

<sup>30</sup> Disposición modificada mediante resolución R-DC-55-2019 de las 13:00 horas del 31 de mayo de 2019.

aprobados. Asimismo, remitir una certificación a más tardar el 31 de mayo de 2019, donde se acredite la implementación de esos mecanismos. (Ver Punto A, párrafos del 2.1 al 2.13 y 2.16)<sup>31</sup>.

**A LA MASTER MARTA ESQUIVEL VILLALOBOS, DIRECTORA DE INTELIGENCIA COMERCIAL DE PROCOMER O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.6. Realizar ajustes a los procedimientos relacionados con planes de internacionalización, vigentes a partir del 25 mayo de 2018 con el propósito de que se incorporen mecanismos de análisis previo y seguimiento a la internacionalización de las empresas exportadoras agroalimentarias, en aras de la prestación de un servicio estructurado e integral de incursión en los mercados internacionales. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de abril de 2019 una certificación en la que se indique que los ajustes han sido efectuados. (Ver Punto A, párrafos del 2.1 al 2.13 y 2.16)<sup>32</sup>.

**AL MASTER ENRIQUE VALVERDE SOLANO, DIRECTOR DE ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS DE PROCOMER O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.7. Ajustar y formalizar los mecanismos de análisis previo para determinar la capacidad de encadenamiento de la empresa, y de seguimiento de las oportunidades de negocio de encadenamientos productivos, en aras de coadyuvar con la sostenibilidad de las empresas encadenadas en el tiempo, así como su aporte al valor agregado de la producción. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de agosto de 2019 una certificación en la que se indique que los mecanismos solicitados han sido ajustados y formalizados. (Ver Punto B, párrafos del 2.1 al 2.10 y 2.14 al 2.16)<sup>33</sup>.

\_\_\_\_\_  
**Gerente de Área**



\_\_\_\_\_  
**Asistente Técnico**

\_\_\_\_\_  
**Coordinador**

nCS

<sup>31</sup> Disposición modificada mediante resolución R-DC-55-2019 de las 13:00 horas del 31 de mayo de 2019.

<sup>32</sup> Disposición modificada mediante resolución R-DC-55-2019 de las 13:00 horas del 31 de mayo de 2019.

<sup>33</sup> Disposición modificada mediante resolución R-DC-55-2019 de las 13:00 horas del 31 de mayo de 2019.