



## El porqué y el cómo de los Contratos de Medición de Desempeño



# El porqué y el cómo de los Contratos de Medición de Desempeño

Autores: Thomas Cantens, Robert Ireland y Patricia Revesz



Copyright © 2014 Organización Mundial de Aduanas. Todos los derechos reservados.

Las solicitudes y consultas relativas a los derechos de traducción, reproducción o adaptación deberán dirigirse a [copyright@wcoomd.org](mailto:copyright@wcoomd.org).

# Tabla de contenido

Introducción .....	5
<b>1. Medir el desempeño y la contratación - ¿para qué? .....</b>	<b>8</b>
1.1. El contexto de la reforma es a menudo difícil .....	8
1.2. ¿Qué significan "medir el desempeño" y "contratación"?.....	10
1.3. Un ciclo virtuoso.....	12
<b>2. Un breve marco teórico .....</b>	<b>14</b>
2.1. Cuantificación de la acción pública: nuevo servicio público en lugar de Nueva Gestión Pública.....	14
2.2. La experimentación en los servicios públicos .....	14
2.3. El papel de los expertos.....	15
<b>3. Marco práctico: ¿Qué significa y cuánto tiempo toma?.....</b>	<b>16</b>
3.1. Requisitos previos .....	16
3.2. Recursos humanos .....	16
3.3. Recursos materiales .....	17
3.4. marco de tiempo global y experiencia externa .....	17
<b>4. Fase 1: Análisis (3 meses) .....</b>	<b>19</b>
4.1. Requisitos previos .....	19
4.2. Pasos .....	19
4.3. Ejemplos y resultados.....	22
4.4. Riesgos y experiencia adquirida .....	24
<b>5. Fase 2: Desarrollo de indicadores de desempeño (3 meses).....</b>	<b>26</b>
5.1. Requisitos previos .....	26
5.2. Pasos .....	26
5.3. Ejemplos y resultados *.....	28
5.4. Riesgos y experiencia adquirida .....	34
<b>6. Fase 3: Uso de indicadores de desempeño (fase descriptiva, de 6 meses a 1 año) .....</b>	<b>36</b>
6.1. Requisitos previos .....	36
6.2. Pasos .....	36
6.3. Ejemplos y resultados.....	39
6.4. Riesgos y experiencia adquirida .....	39
<b>7. Fase 4: Contratos de desempeño con los inspectores de aduanas (1 año) .....</b>	<b>41</b>
7.1. Requisitos previos .....	41
7.2. Pasos .....	41
7.3. Ejemplos y resultados.....	44
7.4. Riesgos y experiencia adquirida .....	51

<b>8. Fase 5: Contratos de desempeño con socios del sector privado.....</b>	<b>53</b>
8.1. Requisitos previos .....	53
8.2. Pasos .....	53
8.3. Ejemplos y resultados.....	55
8.4. Riesgos y experiencia adquirida .....	57
<b>Conclusión.....</b>	<b>58</b>
<b>referencias.....</b>	<b>59</b>

# Introducción

Este documento de la OMA describe un enfoque innovador para lograr mejoras específicas en los controles de aduana aplicados en la frontera, a partir de datos extraídos de los sistemas de despacho de aduanas, las medidas, y los contratos de desempeño entre los líderes de aduanas y funcionarios de primera línea. Como lo demuestra su aplicación con éxito en varios países, la Medición del Desempeño y la Contratación (PMC [Performance Measurement and Contracting]) es útil para identificar las ineficiencias en los procedimientos de aduanas y las actividades corruptas, con miras a mejorar la situación. La reducción de las ineficiencias puede beneficiar directamente a los objetivos de aduanas, como la recaudación de impuestos y la facilitación del comercio. La herramienta PMC puede ser utilizada por las administraciones y expertos nacionales para poner en práctica este enfoque con el fin de continuar con la reforma y la modernización efectiva y eficiente.

## Alcance

Los países donde es difícil llevar a cabo las reformas de aduanas y la modernización debido a varios factores (por ejemplo, procedimientos ineficientes, corrupción, malas prácticas, informalidad).

## Definiciones

En este documento:

- "Medición del desempeño" significa que la autoridad de Aduanas analiza periódicamente los datos extraídos de los sistemas de despacho aduanero automatizado para describir y comprender las actividades y prácticas de una entidad específica (oficiales de aduanas de primera línea, importadores, etc.) en relación con los procedimientos de aduanas;
- "Indicadores de objetivos" significan límites cuantitativos que se utilizarán como referencia para evaluar el trabajo y el progreso de los oficiales y oficinas;
- "Asimetría de la información" significa que, dentro de la misma administración, diferentes grupos de funcionarios (alta dirección, funcionarios de la sede y el personal operativo) no comparten toda la información acerca de sus actividades y pueden no ser conscientes de las mismas realidades, creando así una desconexión dentro de la administración. Por ejemplo, un Director General puede no ser informado de las prácticas cotidianas de sus oficiales de campo.
- "Contratante" significa que una administración de Aduanas, Director General u Oficina formaliza un acuerdo con personas individuales o entidades (funcionarios de aduanas de primera línea, importadores, etc.), donde estos últimos están de acuerdo en que se mida su desempeño junto con el entendimiento de que los buenos resultados serán recompensados y los malos resultados serán penalizados.

## Antecedentes

El pionero de PMC fue la Administración de Aduanas del Camerún. Aduanas de Camerún puso en marcha una reforma exhaustiva de Aduanas en 2007 con el fin de reducir la corrupción dentro de la Aduana, que había sido una mancha permanente en la reputación de la administración y ha obstaculizado el cumplimiento de sus objetivos. La reforma comenzó con la instalación de un sistema automatizado de la UNCTAD Despacho de aduana (SIDUNEA). La automatización permitió a la administración no sólo realizar un seguimiento de la tramitación de cada envío, sino también medir una serie de criterios relevantes para la reforma. La información extraída fue compartida con la alta dirección, permitiendo así que los oficiales de gestión y de primera línea puedan compartir la misma realidad gracias a los datos proporcionados por los indicadores de desempeño que miden cómo se han aplicado las reformas iniciadas. Después de un período de dos años, se decidió ir un paso más e introducir los contratos individuales de desempeño para los funcionarios de aduanas a partir de dos oficinas de aduanas que operan en el puerto Douala. Se utilizaron los indicadores extraídos de SIDUNEA para medir su comportamiento y actividades. La justificación de la elección del puerto Douala fue que su actividad genera más ingresos. Por lo tanto, este enfoque centrado en un grupo de oficiales responsables del 80% de los ingresos recaudados en Aduanas de Camerún tuvo mucho sentido desde el punto de vista de la eficacia.

La preparación y el despliegue de los contratos de desempeño duraron unos meses. Los inspectores y sus directivos participaron en todas las etapas de la preparación (redacción de contratos, elección de indicadores, revisiones de desempeño). Sólo unas semanas después de su aplicación, PMC dio resultados positivos en términos de 1) ingresos (generados por los derechos e impuestos y por los créditos impugnados), 2) plazos, 3) actividades de aduanas y comportamiento del inspector.

Los indicadores que se probaron en Camerún se reproducen en el capítulo 5 de esta guía.

El experimento Camerún y los resultados obtenidos han sido publicados en varios libros y revistas y se han presentado en varios comités de la OMA y foros. Esto llevó a otros países como Togo y Liberia a buscar asistencia para aplicar el enfoque de PMC.

Mientras que Camerún se benefició de un experto interno para ayudar a la administración, Togo y Liberia se basaron en la asistencia a distancia y en una serie de misiones de 1 a 2 semanas de duración en el país.

## Contenido

PMC es más que una herramienta para luchar contra la corrupción y mejorar la eficacia y la eficiencia: es una forma para que la administración de aduanas pueda llevar a cabo su reforma en los diferentes niveles. El uso de indicadores para producir datos cuantitativos pueden indicar si las reformas puestas en marcha son beneficiosas, y si es necesario que se revisen algunos procesos de aduanas; También se destacan a los actores de la reforma que pueden estar obstaculizando el proceso de reforma. Esto se describe e ilustra en el presente documento.

El documento se divide en 8 secciones.

## Sección 1

En esta sección se describe la situación que la Administración General de Aduanas puede estar enfrentando al momento de involucrarse en un proceso de reforma y por qué puede que tenga que enfrentarse a la decepción cuando - a pesar de su voluntad política demostrable - sus iniciativas no conducen a los resultados esperados. En cierta medida, la asimetría de información entre los directores generales y sus agentes operativos (que pueden estar involucrados en actividades corruptas) es tan alta que alimenta un círculo vicioso de reforma. En esta sección se explicará por qué PMC puede ayudar a romper este ciclo de manera que sea posible entrar en un círculo virtuoso.

## Sección 2

La sección 2 proporciona algunos antecedentes teóricos para ayudar a los directores generales y los reformadores a demostrar que este enfoque es histórico y teóricamente fundado, aunque tiene sus propias especificidades.

## Sección 3

En esta sección se describe el marco práctico del enfoque: los requisitos previos, los recursos humanos y materiales necesarios, los conocimientos técnicos necesarios, el marco de tiempo global, etc.

## Secciones 4 - 8

Estas secciones describen cada secuencia, siguiendo el mismo patrón, es decir, pre-requisitos, pasos, ejemplos y resultados esperados, riesgos y la experiencia adquirida.

# 1. Medir el desempeño y la contratación - ¿para qué?

En esta sección se describe la situación que la Administración General de Aduanas puede estar enfrentando en el momento de involucrarse en un proceso de reforma y por qué pueden tener que hacer frente a decepciones cuando - a pesar de su voluntad política demostrable - sus iniciativas no conducen a los resultados esperados. En cierta medida, la asimetría de información entre los directores generales y sus agentes operativos (que pueden estar involucrados en actividades corruptas) es tan alta que alimenta un círculo vicioso de la reforma. En esta sección se explicará por qué PMC puede ayudar a romper este ciclo de manera que sea posible entrar en un círculo virtuoso de reforma.

## 1.1. El contexto de la reforma es a menudo difícil

Las reformas a menudo tienen lugar en un contexto difícil, incluso si ya hay elementos en el lugar que pueden tener un efecto beneficioso sobre la reforma.

### *puntos positivos encontrados generalmente*

- La mayoría de los planes de reforma sugieren la necesidad de automatización. En consecuencia, la mayoría de las administraciones de aduanas han automatizado sus procesos de despacho de aduana desde la llegada de las mercancías hasta la salida de las mismas.

- Debido a que las reformas se centran en diversos aspectos de las actividades aduaneras y sobre los de otras instituciones relacionadas, ya existen muchos "reformadores" en todos los niveles de la administración - desde la dirección general a los servicios operativos - que están trabajando activamente en la aplicación del plan de reforma.

- Las normas internacionales y las mejores prácticas desarrolladas por organizaciones tales como la Organización Mundial de Aduanas han sido adoptadas por las administraciones de aduanas y difundido a través de las administraciones de modo que son bien conocidas por la mayoría de los funcionarios de aduanas. Esto no quiere decir que tales normas y mejores prácticas se apliquen plenamente.

- La mayoría de las administraciones de aduanas ya se benefician de los programas de creación de capacidad, incluida la asistencia técnica y el apoyo de donantes y organizaciones internacionales. Este aspecto es importante, ya que por lo general significa que se pone a disposición el asesoramiento, el apoyo financiero y los recursos financieros.

### *Dificultades que deben abordarse*

- Asimetría de la información

A menudo existe una fuerte asimetría de información entre los tomadores de decisiones, quienes han diseñado las reformas y los que están poniendo en práctica los cambios, como el personal operativo. Las personas del personal operativo son plenamente conscientes de la forma en que se



Llevan a cabo sus actividades y las prácticas en el campo. Sin embargo, por una serie de razones (por ejemplo, resistencia al cambio, prácticas ilegales o acuerdos informales entre los usuarios y el personal permiten que estos últimos puedan alcanzar los objetivos asignados a las unidades operativas), la alta gerencia no tiene conocimiento de tales prácticas y por lo tanto pueden preguntarse por qué algunas reformas no producen los resultados esperados.

Las prácticas "informales" que se mencionan (a veces relacionadas con la corrupción) generan un equilibrio entre los usuarios y Aduanas, y ni el sector privado ni los oficiales de campo están interesados en desafiar este equilibrio en el corto plazo debido a los riesgos que pueden representar (como la pérdida potencial de los ingresos, cambio a un puerto vecino, o social y las presiones políticas). El hecho de que tales riesgos son difíciles de evaluar hace las cosas aún más complicadas.

A pesar de la voluntad política que pueda existir en el nivel de la alta dirección, la implementación de las reformas, por las razones expuestas anteriormente, por lo general genera resistencia por parte del personal que tiene que ponerlas en práctica. Por lo tanto, las reformas son percibidas como una imposición del personal externo y que el personal local no es propietario del proceso, lo que conduce a una desviación en la aplicación que puede obstaculizar los esfuerzos de reforma.

Debido a la asimetría de información existente y la falta de evaluación objetiva, los que toman las decisiones no son informados del nivel real de a quién se atribuye las decisiones tomadas. En su lugar, se utilizan los rumores y las percepciones para alimentar la discusión de evaluación global, que puede desafiar una reforma que fue bien intencionada.

- Omisión de no tomar en cuenta el contexto local

Los expertos internacionales que ayudan a las Administraciones de Aduanas para diseñar su reforma a menudo no logran pasar el tiempo suficiente en un país para entender el contexto local. Por lo tanto, las reformas recomendadas no toman en cuenta la realidad, sino que se basan en un enfoque estándar o modelo que no es ni apropiado en un contexto dado, ni pertinente a las condiciones locales, lo que lleva a un fracaso en la aplicación de la reforma.

- Falta de una evaluación adecuada

Además de las dificultades mencionadas anteriormente - en particular, el hecho de no tomar la dimensión local en cuenta - es raro para la evaluación del proceso de reforma el proporcionar la retroalimentación necesaria para llevar a cabo los ajustes y las políticas de reforma.

Todas las dificultades mencionadas anteriormente contribuyen a crear un círculo vicioso de la reforma, dando así la impresión de que la reforma ha fallado o se queda sin terminar. Esto no es muy alentador para un Director General, que puede ser acusado injustamente de no tener suficiente voluntad política. Además, los donantes y las instituciones internacionales pueden ser reacios a proporcionar financiación o asistencia adicional, porque sienten que la reforma no está produciendo resultados positivos.

*¿Por qué apoyar desde fuera no siempre es eficiente*

Por las razones expuestas anteriormente, la experiencia técnica externa no puede tomar en cuenta todas las realidades. Además, las misiones de los expertos son a menudo demasiado cortas, lo que hace que sea difícil para los expertos entender el contexto local y las realidades. Además, las acciones de los donantes pueden ser muy prolíficas y por lo tanto no fácil de coordinar para la

administración de Aduanas. Se ha observado que muchos donantes pueden estar involucrados en aspectos similares de las reformas, y la rápida sucesión de misiones de expertos y talleres / seminarios niega el impacto de la formación y la asistencia proporcionada.

La experiencia se limita generalmente a la formación de personal local o para informarles de las normas existentes, y puede que no cumpla las expectativas iniciales de la administración de aduanas en relación con la asistencia solicitada. Debido a que se tiene en muy alta consideración la experiencia internacional, un líder de Aduanas pueden ser reacio a cuestionar la experiencia proporcionada a la vista de sus expectativas.

La autoridad política no percibe de forma sistemática las dificultades técnicas que enfrentan las administraciones de aduanas por dos razones. En primer lugar, los representantes políticos no tienen los conocimientos técnicos necesarios y tienden a confiar en las evaluaciones realizadas por el sector privado (por ejemplo, los estudios específicos realizados por los gremios empresariales en el contrabando, o empresas de inspección contratados por los gobiernos para evaluar y certificar las mercancías) y / u organizaciones internacionales (que también se basan en el sector privado, a través de encuestas, con el fin de llevar a cabo la evaluación comparativa). En segundo lugar, dada su función y objetivos de desarrollo, la autoridad política tiene objetivos a corto plazo para las administraciones de aduanas (recaudación de ingresos, lucha contra un tipo específico de fraude real o comercial). Las reformas pueden a veces ser percibidas como costosas y arriesgadas debido a la delicada función de Aduanas en el funcionamiento del Estado, y debido al proceso de reforma que proporciona resultados en el mediano y largo plazo, en lugar de resultados rápidos. Esto es parte de la razón por la cual una autoridad política puede no ser de apoyo a las reformas aduaneras y favorecer a otros tipos de reformas en su lugar.

## 1.2. ¿Qué significan "medir el desempeño" y "contratación"?

El énfasis de PMC tiene que ver con la asimetría de información. En las subsecciones anteriores, hemos visto que la asimetría de la información (el hecho de que la información / conocimiento sobre lo que realmente sucede en el campo no se comparte a través de toda la administración) juega un papel negativo que es doble. En primer lugar, es difícil diseñar la reforma en términos de práctica real y, como consecuencia, las reformas se basan generalmente en modelos que no se ajustan a las condiciones locales. En segundo lugar, en la evaluación de la reforma, la retroalimentación que debe alimentar los ajustes no es robusto. Por ejemplo, se han detenido algunas reformas y cancelado nuevos procedimientos sólo porque uno de los casos de fraude específico ha sido presentado por los que se oponen a la reforma - a pesar de que no ha habido una evaluación global del impacto de la reforma. PMC trata de resolver estos problemas a nivel mundial.

### *Ejemplos de indicadores de objetivos que pueden figurar en los contratos*

Todos los contratos con los inspectores de primera línea por lo general mantienen en equilibrio dos objetivos principales: la aceleración del despacho y la mejora de la eficacia de la implementación. A continuación se proporciona un ejemplo.

	Indicadores de objetivos
Aceleración de despacho	Porcentaje de declaraciones evaluadas el día de su presentación
	Porcentaje de declaraciones evaluadas en el plazo de 5 días o más después de la presentación
	Porcentaje de declaraciones no evaluadas
	Porcentaje de declaraciones en el canal amarillo ajustado a través de un asiento de compensación por el inspector que lleva a cabo la evaluación de las declaraciones
Mejora en la eficacia de la aplicación de los controles de primera línea /	Porcentaje de la cantidad de ajustes relativos a la cantidad de declaraciones ingresadas en el sistema
	Porcentaje de ajustes mayores a X (importe expresado en moneda local) con respecto al número total de ajustes de declaraciones en el canal rojo
	Porcentaje de ajustes menores a Y (importe expresado en moneda local) en relación con el número total de ajustes de las declaraciones en el canal rojo
	Porcentaje de declaraciones redirigidas desde el canal amarillo al canal rojo que se han ajustado

#### *Ejemplo de un plan de incentivos*

incentivos	sanciones
- bonos financieros	- Traslado a las agencias / unidades menores
- Cartas de felicitación	- Mención especial en el expediente personal del funcionario
- Ceremonias oficiales públicas con la prensa en el que el Director General da premios a los mejores inspectores	

Los dos principios de PMC son los siguientes:

- Objetividad: los datos utilizados se extraen sólo de los sistemas de TI disponibles (Aduanas IT SYSTEM, la autoridad portuaria o la inspección previa a la expedición (IPE) / inspección en destino (DI) de la empresa). Ningún dato se recoge de forma manual, tampoco es el producto de un juicio subjetivo por parte de un oficial, experto o autoridad. En consecuencia, o bien no se medirán algunas prácticas o los procedimientos y prácticas serán cambiados para que sean medibles.

- Regularidad: los indicadores se producen con regularidad (por ejemplo, mensualmente) y los resultados de los contratos (es decir, si los objetivos se han alcanzado o no) se revisan periódicamente (mensualmente, trimestralmente, etc.).

### *Indicadores y objetivos: medición y contratación - un doble enfoque*

¿Cuál es la relación entre la "medición" y "contratación"? Lo que se entiende por "indicadores" y "objetivos"?

Básicamente, la medición o la producción de indicadores, por una parte, y la contratación o la evaluación de la consecución de los objetivos, por otro lado, son parte de dos períodos diferentes y sucesivos de la reforma: en primer lugar, hay un período descriptivo donde se lleva a cabo la medición y, por otra, un período prescriptivo que se utiliza para iniciar la contratación.

El resultado final es la firma de contratos para mejorar el desempeño de los funcionarios de aduanas y otras entidades tales como las líneas navieras, importadores y brokers. Hay que tener en cuenta que los contratos son fuertemente prescriptivos y pueden afectar a las carreras individuales o la actividad económica de las empresas privadas. En consecuencia, los contratos solamente se implementan cuando la autoridad de la Aduana considera que se ha producido un cambio en la cultura profesional y que el personal de aduanas se ha familiarizado con el uso de datos cuantitativos. Para hacer que este cambio suceda, se hace necesario un período inicial durante el cual el personal recibe y usa cifras. Este período se denomina "descriptivo": durante este período, se mide el desempeño y se producen, difunden y debaten indicadores. La duración del período variará en función de la capacidad de la administración de aduanas para asimilar la nueva "cultura". La firma de los contratos inaugura el período "prescriptivo", durante el cual el personal y las partes interesadas deben alcanzar objetivos específicos. Esta secuencia se desarrolla en las secciones de la 4 a la 8.

### **1.3. Un ciclo virtuoso**

Las reformas siguen a menudo un círculo vicioso, por las razones expuestas anteriormente en este capítulo. La medición y los contratos de desempeño hacen que sea posible entrar en un círculo virtuoso de reforma. El análisis de los datos facilitados a través del uso de indicadores reduce la asimetría de información entre el Director General, los servicios operativos, el sector privado y la autoridad política. Los contratos ayudan a estabilizar un nivel mínimo de expectativas y hacen que evolucione mediante la evaluación del nivel real de la propiedad de la reforma.

Todas las partes interesadas "hablan el mismo idioma", ya que saben cuáles son los indicadores que se utilizan y lo que están "diciendo". Ellos están de acuerdo en la misma realidad, basada en las figuras producidas, en vez de depender de un diálogo centrado en casos excepcionales y rumores no cuantificables. Dado que la evaluación del desempeño de cada entidad se comparte abiertamente (al menos internamente), cada entidad deseará ser evaluada con la mayor precisión posible o positivamente. Esto lleva a compartir información relacionada con las dificultades y limitaciones que ha encontrado al llevar a cabo sus actividades. Esta retroalimentación "forzada" alimenta el debate sobre la reforma con información más precisa, lo que conduce a una evaluación más realista del proceso de modernización.

"La medición del desempeño" permite que una administración de aduanas pueda evaluar los efectos de la reforma, ya que está en curso, e informar regularmente al gobierno, organizaciones internacionales y los donantes, sin tener que esperar resultados de mediano a largo plazo, como se ha descrito anteriormente. La otra ventaja es que el personal conoce los objetivos que se espera que

cumplan y que las normas de evaluación son claras para ellos, potenciando así la política de carrera interna.

*Ejemplos de resultados prácticos: erradicación de algunas prácticas, y resultados positivos*

Antes de la ejecución de los contratos, algunos ejemplos indican que "la medición del desempeño" ha contribuido a erradicar las malas prácticas, mejorando la recaudación de impuestos y la reducción de los retrasos:

- Cuando los resultados de las oficinas individuales y los inspectores de primera línea fueron compartidos internamente con el Director General, se observó que la proporción de declaraciones que no habían sido evaluadas dentro de los plazos normales por los inspectores individuales disminuyó, contribuyendo al aumento de los ingresos recaudados cada mes.

- El uso de medición de los resultados reveló la razón detrás de algunos retrasos: uno de los cuellos de botella observados se debió al hecho de que los manifiestos no estaban siendo registrados en el sistema informático aduanero dentro del límite de tiempo. se evaluó y se publicó el desempeño de las líneas de transporte marítimo que eran en parte responsables de estos retrasos. Esto condujo a una serie de reuniones con líneas navieras, donde se llevaron a cabo conversaciones y negociaciones para acelerar el proceso de registro. En un país específico, los retrasos en el despacho de cargas de consumo doméstico disminuyeron en un 50% (en días) debido a que el proceso de registro del manifiesto ya no estaba bloqueando todo el proceso de despacho aduanero.

Después de la implementación de los contratos, se observaron otras mejoras:

- En Camerún, los ajustes posteriores a la entrada se redujeron drásticamente después de la puesta en marcha de los contratos para los inspectores. Los inspectores cambiaron sus hábitos de trabajo y comenzaron a realizar controles "reales", que deberían haber estado haciendo desde el principio, antes de la evaluación de los funcionarios de primera línea. Este cambio de comportamiento genera una menor competencia entre los inspectores. Esta "competencia" previamente había servido para atraer a más usuarios con el fin de obtener una mayor proporción de ingresos/multas recogidos. El cambio de comportamiento también dio lugar a una distribución más equitativa de declaraciones entre los funcionarios de primera línea y por lo tanto se redujo algunas malas prácticas.

Entre los resultados globales positivos registrados después de la aplicación del PMC se tuvieron:

- Aumento de los ingresos;
- Aumento de la cantidad promedio de impuestos y derechos por declaración, compensando la disminución de la actividad portuaria (Togo);
- Aumento de la recaudación de impuestos más allá del crecimiento del PIB (Camerún y Togo);
- Reducción de los retrasos.

## 2. Un breve marco teórico

El objetivo de esta sección es describir brevemente los antecedentes teóricos que inspiraron el enfoque descrito en este documento y, en particular, la forma en que este enfoque se ocupa de los elementos habituales de la reforma del sector público: el papel de la cuantificación, la capacidad de experimentar en los servicios públicos, y el papel de los expertos externos. Las características específicas desarrolladas por el enfoque actual deben ser tenidas en cuenta en el momento de la aplicación de reformas: se basan principalmente en el pragmatismo y el empirismo. Esto no quiere decir que no hay límite en cuanto a lo que puede hacerse; es sólo una observación intelectual para evitar expertos y organizaciones que ponen demasiada confianza en "modelos", y en vez de ellos animarles a ser guiados por la cuantificación objetiva al llevar a cabo sus reformas.

### 2.1. Cuantificación de la acción pública: nuevo servicio público en lugar de Nueva Gestión Pública

La cuantificación de la acción pública tiene sus raíces en la década de 1970 con la implementación de nuevas reformas administrativas en los países occidentales, especialmente en los Estados Unidos de América. Estas reformas están generalmente integradas en el concepto de la Nueva Gestión Pública (NGP), lo que supone que la gestión del sector público debe estar inspirada en los métodos del sector privado que dan a las administraciones públicas más autonomía y que proporcionan al público en general un mayor control y transparencia de los procesos burocráticos. La cuantificación, aplicación de metas y objetivos numéricos, y evaluación de los resultados desde una perspectiva de costo fueron algunas de las técnicas de apoyo de la NGP.

El enfoque propuesto actual no comparte la misma formación intelectual que la NGP. Las técnicas de cuantificación permiten que una administración pública pueda animar el diálogo público entre las partes interesadas, sobre todo en la frontera. En este enfoque nuevo de servicio público, la Administración de Aduanas organiza y anima las relaciones entre todas las partes interesadas en la frontera, en lugar de "administrarlos" (NGP) o aplica reglas formales sin ningún tipo de negociación o flexibilidad (tipo ideal weberiano). La cuantificación realizada por la aduana y que se aplica a su propia institución, así como a todas las instituciones y actores que trabajan en la frontera, es una oportunidad para que Aduanas se coloque en el centro del diálogo público. Por ejemplo, la aplicación de los contratos de desempeño con los importadores que se centran en los retrasos y el cumplimiento cambiará la relación habitual entre los importadores y los agentes, entre los importadores y las líneas de transporte marítimo, y los importadores y los bancos. A medida que la facilitación de los procesos de aduanas se incluyen en los contratos con los importadores, los obliga a mejorar sus procedimientos internos relacionados con las aduanas vis-à-vis sus proveedores de servicios habituales (bancos, corredores, etc.). La medición y contratación llevada a cabo por Aduanas confirma así su papel de líder en el inicio de la discusión en el ámbito público, debido a que todas las partes interesadas en la frontera reclaman que trabajan por el bien público y también tienen que satisfacer sus propios intereses particulares y trabajar para su propio beneficio.

### 2.2. La experimentación en los servicios públicos

Por lo general, la "experimentación" en los servicios públicos se limita al arreglo de los problemas técnicos que se desprenden durante la fase "piloto" de los proyectos antes de que se implementen más ampliamente. Este enfoque establece que la administración debe experimentar con cualquier

proceso/procedimiento/cambio, bajo la condición de que dicha experimentación sea objeto de una evaluación cuantificada continua y compartida. En lugar de aplicar un "concepto" o una "técnica" que se ha desarrollado en otro lugar, el enfoque propuesto que usa la cuantificación es pragmático (se considera a la reforma en términos de sus efectos, en lugar de a través de la implementación de un modelo dado) y empírico (la reforma está pensada como un proceso cíclico y medible).

### 2.3. El papel de los expertos

La suposición inicial - una situación donde la reforma es difícil - infiere la asimetría de información entre los diferentes niveles jerárquicos. También infiere relaciones difíciles, a veces en conflicto, dentro de la administración, y entre la administración y la autoridad política y el sector privado. Por lo tanto, el papel de la experiencia externa es ofrecer un análisis y perspectivas neutrales útiles, como expertos, presumiblemente, no tienen la ambición de obtener una buena posición dentro de la administración local.

Siendo este el caso, y dadas las importantes participaciones financieras relacionadas con cualquier reforma de Aduanas, por una parte, y la potencia significativa inherente en el diseño y la dirección de la política de actuación en el otro, se recomienda que los expertos no locales colaboren en el proyecto, incluso si las habilidades técnicas están disponibles localmente. Esto evitará una situación en la que los oficiales locales de aplicación de política de actuación estén bajo una fuerte presión y sean objeto de rumores.

La experiencia, sin embargo, no debe ser preceptiva. Los expertos externos deben participar en el diálogo en pie de igualdad con los expertos internos, compartir conocimientos y proporcionar experiencia técnica adquirida en otros países. Las decisiones siempre deben corresponder a los agentes locales que están liderando el proyecto. Sin embargo, mientras que los expertos y la administración local suele afirmar que este es el caso, en el terreno, los expertos influyen en las decisiones locales de muchas maneras. Estas decisiones a menudo se derivan de la relación desigual entre los expertos y los agentes locales, que suponen que el consejo de los expertos es siempre lo mejor. Por lo tanto, es crucial que los expertos estén al tanto de esta imagen que puedan tener y abstenerse de ejercer influencia no explícita en los oficiales locales. Es importante construir una relación entre los expertos y agentes locales que se basa en la igualdad de juicio. La confianza es especialmente importante en los proyectos de cuantificación, dado que, durante el proyecto, los expertos adquirirán un conocimiento en profundidad de cómo funciona la administración local en realidad. Sin embargo, los expertos son enviados por organizaciones internacionales y donantes y/o de otras administraciones aduaneras. El mismo hecho de que un experto esté vinculado a una o varias instituciones no locales tiene tres consecuencias. En primer lugar, la confidencialidad y el acuerdo sobre lo que debe darse a conocer fuera de la administración deben aclararse desde el principio del proyecto. En segundo lugar, los expertos también deben actuar como intermediarios de confianza entre la autoridad a la que están vinculados y la administración local de la aduana. En tercer lugar, el papel de intermediario puede ser extendida para incluir la relación entre la administración local y otras partes interesadas: los expertos se asegurarán de que los resultados y la información no se comparta para generar conflictos entre las diferentes entidades.

Por esta razón, y desde una perspectiva experimental, los expertos deben asegurarse de que todas las decisiones sean evaluables y deben trabajar específicamente en esa evaluación, ya que es una parte neutral y crucial del proyecto.

## 3. Marco práctico: ¿Qué significa y cuánto tiempo toma?

### 3.1. Requisitos previos

El requisito mínimo inicial es tener un sistema informático aduanero que procese todos los procedimientos de aduanas, idealmente, desde la llegada de la carga en la frontera a su salida tras el control aduanero. La medición objetiva y periódica no es posible en ausencia de un sistema informático. Cualquier cuantificación en base a los datos recogidos de forma manual no es fiable, requiere mucho tiempo y es ineficiente, y no debe llevarse a cabo en el contexto de una reforma genuina.

### 3.2. Recursos humanos

Todas las configuraciones son posibles en términos de recursos humanos: al tener un equipo dedicado a la medición del desempeño, o el uso de una estructura existente que tiene esta nueva tarea a bordo. Independientemente de la configuración estructural, lo que es esencial es que el equipo se componga de:

Grado	Número	habilidades / capacidades específicas	Tareas principales	¿Tiempo completo o medio tiempo?
oficial superior de Aduanas	1	Acceso directo y legítimo a la DG	Gestión de equipos Presentación de los resultados	Cualquiera
Oficial de aduanas	2-3	Experiencia de campo Competencia para manejar software simple (Excel, Word, PowerPoint) Escritura	Redacción de informes y la realización de presentaciones El desarrollo de indicadores y contratos	Tiempo completo
experto en TI	2-3	Programación SQL Creación de software simple expertos base de datos de Aduanas Establecimiento de una red (opcional)	Desarrollo de indicadores Automatización de la producción de indicadores y resultados de los contratos Indicadores de redes y resultados de los contratos	A tiempo completo (al menos 1) y medio tiempo
Estadístico (Opcional)	1		Proporcionar análisis de datos para explicar las tendencias al presentar los indicadores y los resultados de los contratos	Medio tiempo



Esta información muestra que poner en marcha una política de desempeño (indicadores y contratos) no requiere una gran cantidad de personal. Sin embargo, son necesarias cuatro condiciones:

i) El líder del equipo de alta dirección debe beneficiarse de la plena confianza del Director General y tener acceso directo y legítimo a ellos. De hecho, este oficial superior será un elemento clave de la reforma, ya que proporcionará información al Director General sobre las prácticas reales, liderando el diseño de indicadores y contratos (optar por arrojar luz sobre las áreas/servicios/prácticas específicas), interpretar los resultados y participar en los cambios. Como ellos se incorporarán a la reforma, serán particularmente vulnerables en su administración.

ii) Al menos dos ejecutivos de aduanas deben dedicarse a tiempo completo. Estos agentes se asegurarán de que los indicadores y los resultados de los contratos se preparan regularmente en una fecha determinada. Puede ser difícil motivar a los funcionarios de aduanas a ejecutar tareas que no son de campo; Por lo tanto, se debe adoptar un sistema de incentivos económicos específicos.

iii) Los recursos humanos dedicados al proyecto deben combinar las habilidades de Aduanas y de TI (y un mínimo de estadísticas descriptivas simples si es posible). Los expertos en TI no pueden diseñar indicadores por sí solos. Cualquier programación tiene un componente empírico que debe ser perseguido y probado por expertos en aduanas.

iv) El personal de TI (al menos uno) debe tener un conocimiento exhaustivo de la estructura de base de datos informático aduanero. Se pueden considerar varios elementos más adelante en el proyecto:

- Formación para el personal de TI en tecnologías web (Java, PHP, etc.) para concebir un software que calculará automáticamente los indicadores y los resultados de los contratos, y se pondrán a disposición de los públicos internos y externos en la Intranet/Internet.

- Formación de funcionarios de aduanas que forman parte del equipo a usar un lenguaje de programación de base de datos (SQL) para que puedan programar sus propias consultas de minería de datos y producir sus propios análisis para apoyar el análisis de las tendencias de los indicadores.

### **3.3. Recursos materiales**

Los recursos materiales son básicos: el equipo del proyecto debe tener un servidor independiente dedicado que reproduce la totalidad o parte de la base de datos del sistema informático aduanero, para poner a prueba los indicadores y la programación. Este servidor no necesita las mismas características que el servidor principal de producción en términos de tiempo de respuesta, procesador y capacidad de memoria. En la mayoría de los casos, puede utilizarse un PC normal pero moderno como un servidor.

### **3.4. marco de tiempo global y experiencia externa**

La duración estimada de los contratos de desempeño operativo es de 18 a 24 meses. La secuencia para la creación de ellos se describe en las siguientes secciones.

Dentro de este plazo, los expertos deberían estar disponibles para llevar a cabo las misiones que duren 6 2 semanas cada uno.

Es posible proporcionar conocimientos a distancia entre las misiones como PMC se basa en la base de datos informático aduanero. Esto implica el intercambio de datos en bruto con los expertos.

No se recomienda para acelerar el proceso por tres razones:

i) Los resultados positivos pueden ser evaluadas dentro de los primeros 6 meses de aplicación de los indicadores de desempeño. Lo que es importante es que se trata de un ciclo: La aplicación de indicadores pondrá de relieve las malas prácticas que serán modificadas, se medirá el progreso a través de la los indicadores y los avances en un campo/parte del proceso de Aduanas harán visibles las malas prácticas en otros campos, a su vez, proporcionará una oportunidad para diseñar nuevos indicadores, y así sucesivamente.

ii) Este enfoque cambia la cultura profesional, lo que implica dos restricciones:

El equipo del proyecto en sí debe adquirir experiencia en un campo en el que no tiene ninguna. El equipo debe producir datos fiables, que nunca es el caso al principio puesto que continuamente se requieren ajustes. El equipo tendrá, pues, que tomar tiempo para comprobar los resultados numéricos que ha producido y asegurarse de que las cifras son exactas. Esto es importante para que no socave su propia reputación o la de los servicios cuya actividad se está midiendo.

Los funcionarios de aduanas que no forman parte del equipo del proyecto deben tener tiempo para asimilar los resultados presentados, antes de involucrarse proponiendo sus propios ajustes y el uso de los resultados numéricos para cambiar las prácticas sobre el terreno.

(iii) la experiencia externa no está necesariamente siempre disponible, teniendo en cuenta que cada misión tiene una duración de 2 semanas a lo sumo.

## 4. Fase 1: Análisis (3 meses)

El objetivo de esta fase es que i) los principales actores en el proyecto (Director General del equipo de proyecto, expertos) compartan la misma comprensión del proyecto, y ii) los expertos y el equipo local construya/represente/establezca una "situación inicial" como línea de base para evaluar el progreso durante las siguientes fases de implementación de la reforma y de la implementación de la medición del desempeño.

El principal resultado material es un informe preliminar que analiza la situación en Aduanas a través de la minería de datos de su sistema informático. Este análisis tiene por objeto i) detectar problemas en el nivel de las prácticas y procedimientos, y ii) la evaluación de la capacidad del sistema de TI para medir exactamente lo que sucede en las prácticas reales de trabajo y en el campo.

Al final de esta fase, se hacen propuestas para i) clasificar los problemas/disfunciones y sus efectos, y ii) cambiar los procedimientos aduaneros y/o la configuración del sistema informático aduanero de modo que la realidad sobre el terreno pueda ser capturada en forma de datos que se utilizará en las siguientes fases.

### 4.1. Requisitos previos

Los requisitos previos son:

- Un sistema informático aduanero que está en funcionamiento durante todo el proceso de despacho de aduanas,
- Un grupo de expertos externos que tienen la confianza del Director General,
- Un equipo de proyecto y los recursos de TI como se describe en la sección III.

Aduanas debe estar de acuerdo en compartir sus datos del sistema de TI con los expertos. Se puede firmar un memorándum de acuerdo para garantizar la confidencialidad de los datos y la no utilización de los datos por expertos fuera del alcance del proyecto. Las cláusulas específicas pueden asegurar que los datos compartidos no incluya ningún dato personal de los operadores privados.

### 4.2. Pasos

#### *Reunión de lanzamiento entre el Director General, el equipo del proyecto y los expertos*

Durante esta reunión, el Director General y los expertos están de acuerdo en el esbozo del proyecto y en una agenda global. El Director General establece i) sus prioridades institucionales (recaudación de impuestos, facilitación del comercio, reducción de los retrasos, costos de despacho de aduana, despliegue de personal), ii) problemas considerados como de importancia política (retrasos, corrupción, fraude, etc.), iii) Procedimientos de aduana y/u oficinas en la que se debe hacer un esfuerzo especial (consumo doméstico, transporte) y iv) sus limitaciones de tiempo sobre la reforma relacionados con los objetivos del gobierno.

Los expertos son informados de las capacidades de TI existentes y de los proyectos técnicos en curso, y discuten la viabilidad y las condiciones para el éxito.

Por último, el Director General y los expertos pueden comprometerse mutuamente a abordar la cuestión de la confidencialidad de los datos.

#### *Extracción de datos desde el sistema informático y envío a los expertos*

El punto de contacto y los expertos están de acuerdo sobre la naturaleza y el formato de los datos.

En cuanto a la naturaleza de los datos: no debe haber ninguna restricción, a excepción de la información que identifica a los usuarios. Generalmente, los sistemas informáticos consisten en bases de datos con varias tablas. Se deben proporcionar todas las tablas: manifiestos, conocimientos de embarque, declaraciones de aduana, notas de versión, certificados de inspección, aranceles, exenciones, etc.). Es importante proporcionar datos en bruto, ya que se registra en el sistema informático. De hecho, en el caso de que los datos se manipulen de manera fraudulenta (por ejemplo, supresión de declaraciones), los datos de verificación cruzada de diferentes tablas permitirán a los expertos rastrear las declaraciones aún presentes en una tabla, pero que no están presentes en otras tablas.

En cuanto al formato de los datos: los expertos deben reconstruir una base de datos de las tablas proporcionadas en un servidor específico; esta base de datos reconstruida se actualiza periódicamente durante el proyecto. Para reducir los costos, se puede utilizar software libre como MySQL: estos motores de bases de datos son tan eficaces como el software comercial por la simple extracción de datos desplegados en este tipo de proyectos.

En términos del tamaño de la muestra: los análisis deben realizarse al menos en los dos o tres años anteriores. Se deben incluir en la muestra todas las oficinas de aduanas computarizadas. De hecho, es importante anticipar los desvíos de tráfico que cualquier reforma puede causar desde el principio del proyecto.

Los datos extraídos se pueden proporcionar en formato CVS.

#### *Expertos en análisis remotos y primer informe*

Los expertos analizan los datos y producen un informe provisional que el jefe del equipo del proyecto comenta y modifica. Se envía un informe final conjunto de cierre de esta primera fase al Director General.

El análisis se centra en cinco puntos específicos.

Marco propuesto para el primer informe (fase 1)	
Consistencia de los datos	<p>Análisis de consistencia de los datos mediante tablas de verificación cruzada, identificación de los datos sospechosos o sospecha de datos faltantes.</p> <p>La identificación de inconsistencias no significa hacer acusaciones contra funcionarios de aduanas o el personal de TI de Aduanas. Esta sección sólo debe levantar inconsistencias en los datos. Lo que es «incompatible» desde la perspectiva de un experto puede explicarse simplemente por una configuración específica debido a las prácticas legales locales, o por problemas de TI específicas (como una avería del sistema durante un corto período de tiempo). Es necesaria la revisión del informe provisional por el punto de contacto.</p>
Estructura de la actividad de Aduanas	<p>Descripción de la distribución de las actividades aduaneras, por procedimiento de la aduana, la oficina y el régimen, y la actividad estacional.</p> <p>Descripción estadística de los actores involucrados en el proceso de despacho (agentes marítimos, agentes de aduanas, responsables de almacén de despacho de aduanas) y sus diferentes cuotas de mercado (en términos de volumen de contenedores, masa y el número de transacciones).</p> <p>Descripción estadística de los importadores y los productos básicos que proporcionan la mayor parte de los ingresos.</p> <p>Estadísticas de las principales oficinas, su personal (número de inspectores, período de trabajo diario promedio, número medio de días controlados por las declaraciones), desempeño medio/regular de impuestos por declaración (por el régimen de Aduanas).</p>
Retrasos	<p>El procedimiento aduanero se divide en segmentos cuya duración se mide en el sistema informático para identificar los procedimientos que requieren mucho tiempo, desde la llegada de los barcos a la liberación de las mercancías y su salida de la zona bajo control aduanero.</p> <p>La medición del tiempo de este modo, afecta a todas las partes interesadas: agentes marítimos, agentes de aduanas, importadores/exportadores, responsables de almacén de aduanas, administraciones de Hacienda/Aduanas.</p> <p>Se evalúan las declaraciones sin procesar, en circulación en el sistema (no evaluados por Aduanas o no pagados por los usuarios).</p>

Ejecución	<p>El ejecución/control forman el núcleo de la actividad de Aduanas y de las cuestiones éticas, y por lo tanto deben evaluarse con precisión.</p> <p>El análisis mide la eficiencia de los controles, los retrasos relacionados y la estructura del caso de controversias (descripción de las controversias de fraude por tipo de impuestos y derechos recuperados por caso), la proporción de los diferentes canales de control (rojo, amarillo, líneas verdes) y su eficiencia.</p>
Prácticas específicas	<p>Muchas prácticas de los funcionarios de aduanas son legalmente discrecionales. La política de medición del desempeño permitirá esto, pero los monitoreará para que no ofrezcan oportunidades de fraude y corrupción, tales como el desvío de un circuito de control a otro por el auditor, la reasignación de una declaración a otro inspector por el líder del equipo, o el paso por medio de un control específico (por ejemplo, escáneres).</p>

#### *Misión de expertos para la verificación cruzada de los resultados de minería de datos y realidades de campo*

Un análisis puramente estadístico y descriptivo de los datos extraídos del sistema informático aduanero tiene la ventaja de ser objetiva. Sin embargo, puede dar lugar a interpretaciones erróneas. Por lo tanto, los expertos tendrán que pasar tiempo en el campo para refinar su análisis:

- El borrador de informe se discute con el jefe del equipo de proyecto,
- En el puesto fronterizo, los expertos siguen el proceso de despacho aduanero en concreto, paso a paso,
- Los expertos y el equipo del proyecto proponen cambios en los procedimientos y/o el sistema informático para que el proceso total de limpieza sea medible a través del sistema,
- Los expertos y el equipo del proyecto emiten el informe final al Director General.

#### **4.3. Ejemplos y resultados**

Esta sección no da una lista exhaustiva de temas que pueden ser identificados a través de este tipo de análisis, sino se ocupa de sólo unos pocos de los casos encontrados.

El análisis puede plantear preocupaciones acerca de las acciones fraudulentas en el sistema informático aduanero y desencadenar investigaciones a profundidad. El cruce de dos cuadros relativos a las declaraciones de aduanas ayudó en la obtención de referencias de declaraciones faltantes. Alertado por el informe, la oficina principal llevó a cabo una investigación para ver actos fraudulentos específicos de los profesionales de aduanas que habían tratado de borrar las declaraciones de aduanas en el sistema. A veces, las imprecisiones en el sistema informático aduanero pueden deberse a la mala aplicación/uso del sistema en el campo, que tiene que ser corregido antes de tomar cualquier medida. Esto ocurre cuando una parte del despacho de aduanas no está informatizado, incluyendo la salida de las mercancías de los almacenes/áreas de aduana: Las estaciones de trabajo en las puertas de salida no estaban en funcionamiento, obligando a los funcionarios de aduanas a introducir datos después de la salida, cuando podían acceder a los ordenadores en una oficina diferente. Esto fue detectado mediante el análisis de las horas de salida y los días que eran muy similares para las grandes muestras de declaraciones.

En materia de ejecución y corrupción, este análisis preliminar, provocó varias discusiones sobre los procedimientos de aduanas que se desplegaron y se extendieron durante las fases posteriores. Por ejemplo, el número de casos de diferencias planteadas por los funcionarios de primera línea era alta, pero las cantidades recuperadas por el litigio eran muy bajas, atrayendo la atención de la gestión de posibles focos de corrupción. Gracias a los indicadores, la gestión fue capaz de prestar especial atención a las diferencias en las cantidades recuperadas por las oficinas en la misma zona, y por los inspectores de primera línea en las oficinas de la misma. Un segundo ejemplo es que el análisis mostró que el canal de control documental fue más eficiente en términos de litigios que el canal de control físico. La supervisión de una comparación entre canales de control proporcionó la información necesaria para examinar la eficacia de los inspectores.

En cuanto a la corrupción, muchas declaraciones de aduanas para el consumo doméstico se mantuvieron sin procesar en el sistema: se registraron por el agente y se asignaron a los inspectores quienes no los limpiaron en el sistema. Esta observación hizo posible la detección de un problema en la configuración del sistema informático aduanero que permite la colusión entre los agentes y los inspectores. Una vez registrada, la declaración se asignó automáticamente a un inspector por el sistema, pero, si el agente no estaba "satisfecho" con el inspector asignado, él podía repetir la operación hasta que la declaración fuera asignada a un "buen" inspector, ya que el sistema no reservó/bloqueo el conocimiento de embarque relacionados con las materias primas que fueron declaradas. Como resultado, muchas declaraciones permanecieron sin procesar en el sistema. Mediante la configuración del sistema informático aduanero con más rigor, se resolvió este problema detectado a través de la minería de datos.

Este análisis preliminar también puede ayudar a iniciar conversaciones con los usuarios sobre la forma de mejorar los procedimientos. Por ejemplo, cuando las mercancías estaban en tránsito hacia países de la zona de influencia, el sistema informático aduanero no vinculó el manifiesto en la declaración, lo que obligó al equipo a conciliar manualmente la información. Esto podría ser detectado, centrándose en la liquidación de los conocimientos de embarque de las mercancías en tránsito. El sistema informático aduanero no era el problema: Para despachar las mercancías en tránsito a países extranjeros, los agentes habían optado por un régimen de aduana para la exportación que no permitía ningún vínculo automatizado entre manifiestos y declaraciones. El procedimiento de Aduanas se cambió mediante la creación de un régimen de tránsito específico para proporcionar espacio libre automático del manifiesto, lo que reduce el número de procedimientos para los usuarios.

Un segundo ejemplo se refiere a agentes de transporte que retrasaron el registro del manifiesto en el sistema informático aduanero. Esto retrasó todo el procedimiento de Aduanas durante muchos días, como el registro del manifiesto es un primer paso necesario antes de que se registran las declaraciones de aduanas. Los agentes de transporte argumentaron que sus productos procedían de los países vecinos y que no tenían tiempo suficiente para presentar el manifiesto antes de la llegada de los buques. Por otra parte, argumentaron que tenían muchas comprobaciones de cumplimiento que hacer frente a antes de grabar sus manifiestos. El análisis mostró que estos argumentos no eran válidos: por un lado, muchos agentes de transporte tenían líneas directas de los puertos distantes; Por otra parte, el análisis demostró que estos se utilizaron para pedir numerosos cambios en los manifiestos después de su registro en el sistema. Este análisis dio lugar a un diálogo objetivo entre las aduanas y los agentes de transporte, lo que resultó en un protocolo que establece

las responsabilidades de los agentes marítimos relativos a los retrasos y disminuyeron los tiempos de permanencia globales.

Un tercer ejemplo se refiere a la estructura de las importaciones, que mostró un gran número de contribuyentes no identificables mediante un código de identificación fiscal "importador ocasional" lo que no permitía ningún tipo de identificación o seguimiento de los usuarios sobre retrasos y análisis de aplicación. Se tomaron medidas correctivas para educar a los inspectores para controlar los campos de declaraciones relacionadas con la identificación de los usuarios, y se tomó otra serie de medidas para obligar a más importadores individuales a ser identificados como contribuyentes.

Un cuarto ejemplo se refiere al hecho de que los manifiestos registrados en el sistema informático aduanero no indican en absoluto la fecha de llegada del buque, lo que impide la medición del desempeño de los agentes de transporte (tiempo entre la llegada del buque y el registro del manifiesto). La configuración del sistema se cambió para que el campo de la fecha de llegada fuera obligatorio al presentar un manifiesto.

#### 4.4. Riesgos y experiencia adquirida

El intercambio de datos en bruto de Aduanas con expertos no es un asunto trivial para las administraciones de aduanas. Al hacerlo, las administraciones aumentan su transparencia y pueden estar expuestas a la crítica. La confianza entre el Director General y los expertos es, por lo tanto, crucial y proporciona una evidencia tangible de la voluntad política del Director General.

En esta etapa, no se recomienda la elaboración de un plan de acción detallado y complejo. La reforma es, sobre todo, un compromiso individual del Director General, su equipo y los expertos. A este respecto, es suficiente tener en cuenta una visión clara de los cuatro pasos principales y los plazos. Cada fase puede desarrollarse a través de planes a muy corto plazo y de planes de acción simple que se ajustan con el calendario de las misiones de expertos: ¿Qué debe prepararse antes de la misión? ¿Qué harán los expertos durante su misión? ¿Qué debe hacerse antes de la próxima misión? El objetivo principal de estos proyectos es reducir la asimetría de información entre el Director General y las unidades operativas. En esta etapa, sin embargo, no se han expuesto todas las prácticas y disfunciones malas e ineficientes. Obviamente, el proyecto expondrá prácticas y situaciones que exijan una acción que no se podría haber previsto cuando comenzó. La orientación principal será los indicadores cuantitativos que proporcionen información sobre la evolución de los principales objetivos del proyecto: impacto sobre los retrasos, la recaudación de impuestos, y la eficiencia de aplicación.

Durante esta primera fase, el punto más importante es que las expectativas y las limitaciones del Director General sean consistentes con la agenda y la evaluación de la situación inicial de los expertos. En esta etapa, el informe preliminar no debe culpar a los servicios operativos y proponer los menos cambios posibles. La producción de un informe inicial objetivo y fáctico debe seguir siendo el objetivo principal, a pesar de la tentación de poner remedio de inmediato a cualquier problema identificado.

Al final de esta fase, el Director General debería tener:

- Una visión clara del proyecto que tiene por objeto: i) el fortalecimiento de la relación de subordinación entre la sede y los servicios operativos, ii) el cambio de las prácticas ineficientes de



Aduanas y socios del sector privado de aduanas, iii) medir cuantitativamente los efectos de las decisiones y cambios de procedimiento, iv ) compartir los resultados con el gobierno, el sector privado, el público y los donantes;

- Una evaluación precisa y cuantificada de la eficiencia del proceso de despacho de aduanas y una clasificación de los problemas a través de sus efectos medidos con el fin de priorizar las acciones;
- Instrucciones a los servicios de TI para hacer los cambios de configuración necesarios;
- Instrucciones a los servicios operativos para adoptar nuevas técnicas para hacer que el proceso de despacho aduanero totalmente medible;
- Haber sido informado de que el proyecto va a cambiar la cultura profesional de los funcionarios de aduanas, y tenga en cuenta que este es un proceso largo y complejo que tendrá que supervisar personalmente.

# 5. Fase 2: Desarrollo de indicadores de desempeño (3 meses)

El objetivo de esta segunda fase es la construcción de un conjunto de indicadores cuantificados que se presentarán regularmente a los servicios operativos. Esta fase marca la progresiva implicación del equipo de proyecto técnico para lograr estos indicadores en cooperación con los expertos.

## 5.1. Requisitos previos

Los requisitos previos son:

- El informe analítico final es aceptado por el Director General,
- El equipo del proyecto está en funcionamiento,
- Las herramientas de TI han sido presentadas en la sección 3 instaladas y accesibles.

## 5.2. Pasos

Las diferentes tareas se llevarán a cabo durante una misión de expertos con el fin de ayudar al equipo del proyecto a producir un primer "informe de desempeño mensual".

Esta misión se puede llevar a cabo siguiendo los siguientes pasos:

*Entrevistas de expertos con el personal de los servicios operativos (jefes de los servicios y de los inspectores)*

Estas entrevistas tienen como objetivo iniciar la reflexión y discusión sobre el desempeño de Aduanas con el fin de:

- Comprender el significado del desempeño en la cultura profesional existente, antes del establecimiento de indicadores,
- Informar individualmente al personal operativo que se medirá su actividad, y tener en cuenta los problemas que puedan surgir,
- Probar, con los servicios operativos, la pertinencia de los indicadores y los supuestos posibles en cuanto a la cuantificación de su actividad.

Proporcionar cualquier guía de entrevista precisa sería inútil. Las condiciones de la entrevista son lo más importante: los oficiales de campo deben sentirse libres de expresar sus puntos de vista sobre el desempeño, sus preocupaciones sobre el funcionamiento actual de su servicio, y sus ideas sobre lo que debe mejorarse, sin reservas y sin la sospecha de que sus palabras podrían ser utilizadas en su contra. Estas entrevistas deben ser realizadas por expertos, de forma individual y de forma anónima, si es posible sin la presencia de la alta dirección o el equipo del proyecto. Por otra parte, debe quedar claro que los expertos están trabajando para y en nombre del Director General. En algunas situaciones, los funcionarios de campo pueden tener la tentación de utilizar expertos para "denunciar" las prácticas que atribuyen a su jerarquía, por lo que los expertos deben indicar

claramente que la situación inusual de entrevistas anónimas no tiene nada que ver con la inspección o auditoría externa. La idea principal es simple: recoger información directa y sin interferencias jerárquicas es crucial para evaluar la forma en que se recibirá la medición del desempeño y qué problemas se pueden resolver, incluyendo aquellos que tienen relaciones jerárquicas entre los jefes de oficina, inspectores de primera línea y la sede.

Como sugerencia, las entrevistas podrían comenzar por preguntar al inspector que haga una descripción personal subjetiva de la posición que ocupa y una breve biografía. El objetivo es evaluar la experiencia global del servicio cuyo funcionamiento será medido. También se podría preguntar acerca de los problemas prácticos que el inspector encuentra como parte de la actividad del día a día. A continuación, las entrevistas podrían continuar con una discusión de lo que significa "el desempeño" desde el punto de vista de la posición del inspector, teniendo en cuenta las demandas y expectativas de la jerarquía donde pueden ayudar los indicadores de desempeño. Las relaciones jerárquicas son a menudo impregnadas de agentes de subjetividad y de nivel medio, tales como que los inspectores están interesados en herramientas que puedan producir una representación objetiva y justa de sus actividades.

### *Elección de indicadores*

Los expertos y el equipo del proyecto proponen indicadores, en un principio, sin tener en cuenta la coherencia global entre los indicadores. Se debe tratar cualquier problema identificado durante la primera fase y las entrevistas. En esta etapa, el descartar un problema planteado por el Director General o los servicios operativos podría reducir la confianza en el proyecto. Durante la fase siguiente, se eliminarán, cambiarán o agregarán algunos indicadores, para hacer que todo el conjunto de indicadores sea más consistente.

Todos los indicadores deben ser descritos:

- Verbalmente, en oraciones simples y precisas, y
- Matemáticamente, con una fórmula.

Cada indicador debe ser significativo y fácilmente interpretables en el sentido de que trata una cuestión limitada y específica.

### *formación en TI*

En su caso, los funcionarios de TI en el equipo del proyecto pueden tomar dos tipos de formación:

- Formación en el lenguaje de programación informática adaptado a la base de datos del sistema con el cual han optado por trabajar,
- Formación en la estructura del sistema de base de datos de despacho. Esta formación es probablemente la más importante, ya que determina la capacidad del personal de TI para programar los indicadores que cumplen específicamente las demandas del jefe de proyecto. La formación puede ser proporcionada por el proveedor del sistema informático y consiste en una descripción de las tablas, sus enlaces y la estructura de datos.

### Desarrollo de indicadores

Los indicadores están escritos en lenguaje de programación (SQL) y se prueban en los datos existentes. Una de las opciones para asegurarse de la programación puede ser por dos funcionarios de TI en el equipo del proyecto y/o un experto para escribir los mismos indicadores por separado y luego probarlos juntos para comprobar que se producen los mismos resultados. Este método puede garantizar que la programación de computadoras es justa y coherente con el indicador elegido.

### 5.3. Ejemplos y resultados \*

Indicadores de actividad	
Oficinas de Aduanas	Por régimen de Aduanas: <ul style="list-style-type: none"><li>- Número de declaraciones registradas, valores declarados y cantidad de derechos e impuestos (evaluados)</li><li>- Declaraciones pagados y no pagadas (número de declaraciones, cantidad de impuestos y derechos, valores brutos y acciones)</li></ul>
Contenedores importados, equivalentes a 20 pies	Número mensual de contenedores importados en equivalentes a 20 pies Régimen global y por la oficina de Aduanas (importación interna/en tránsito)
Categorías de tributación	Valor total mensual y masa por categoría de tributación Por lo general, las tarifas tienen 3-4 categorías de tributación, agrupa todos los productos que tienen el mismo tipo de derecho
Masa mensual importada	Mensualmente y para cada oficina de Aduanas, dispone: <ul style="list-style-type: none"><li>- La masa neta de elementos (todas las declaraciones de impuesto) y</li><li>- La masa neta de artículos para declaraciones de consumo casero (IM 4 solamente 4000)</li></ul>
Indicadores para la colocación de mercancías bajo control aduanero	Mensual y para cada compañía naviera dispone: <ul style="list-style-type: none"><li>- Número de manifiestos de carga (sin fecha de llegada)</li><li>- Número de conocimientos de embarque (BLS) (a partir de los datos de los manifiestos y de la tabla de BLS)</li><li>- Número de paquetes (de los manifiestos, tabla de SVB y datos de declaraciones), la masa neta (de declaración similar)</li></ul>
Manifiestos / BLS	Número de manifiestos registrados desde principios del año en curso y por mes Número de BL según el tipo (importación, exportación, tránsito)
Agentes	Por cada oficina o sección, por agente de aduanas: <ul style="list-style-type: none"><li>- Número de declaraciones</li><li>- Cantidad total de derechos e impuestos (D &amp; T) pagados</li><li>- Máximo (y mínimo) número de declaraciones por año y por mes</li><li>- Mayor cantidad de D&amp;T por un mes</li><li>- Retraso promedio de plazo para pago (desviación típica)</li><li>- Relación (en número y en cantidad D&amp;T) de declaraciones anticipadas (SAD registrada antes de la llegada del buque)</li><li>- Declaraciones evaluadas el día 0 (registro y evaluación en el mismo día)</li></ul>

	- declaraciones pagadas el día 0 (liquidación y pago el mismo día)
Bienes	Para cada oficina, mensual, los 10 productos principales de ingresos (ingresos proporcionados por producto). La lista podría presentarse mensualmente para detectar nuevos productos.
Salida	Número de notas de salida mensual registrado

\* Estos ejemplos se extraen de un proyecto conjunto entre la OMA y la UNCTAD.

Indicadores de demoras	
Compañías navieras / agentes marítimos / compañías de transporte marítimo	<p>Para cada agente marítimo, número/porcentaje de manifiestos/BTS registrados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Después del plazo estipulado (cuando hay un límite legal para la llegada del buque)</li> <li>- Antes de la llegada del navío</li> <li>- Más de X días después de la llegada del buque (X se calcula después de examinar los resultados de los análisis realizados durante la fase 1)</li> </ul> <p>Para todos los interesados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El retraso de tiempo medio/promedio(días) entre la fecha de llegada de los buques y la presentación del manifiesto en el sistema</li> </ul>
Agentes de aduanas	<p>Para cada agente de aduanas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Retardo de tiempo medio/promedio entre el registro del manifiesto y el registro de la declaración en Aduanas</li> <li>- Retardo de tiempo medio/promedio entre la evaluación y el pago</li> <li>- Retardo de tiempo medio/promedio entre el pago y la salida</li> <li>- Número de declaraciones y cantidad de impuestos y derechos registrados antes de la llegada del navío (valores brutos y acciones de declaraciones registradas)</li> <li>- Número de declaraciones y cantidad de impuestos y derechos registrados más de X días después de Registrarse el manifiesto (valores brutos y acciones de las declaraciones registradas)</li> <li>- Número de declaraciones y cantidad de impuestos y derechos pagados el mismo día de la evaluación (valores brutos y acciones de declaraciones evaluadas)</li> </ul>

	<p>- Número de declaraciones y cantidad de impuestos y derechos pagados X días después de la evaluación (valores brutos acciones de declaraciones evaluadas)</p> <p>- Número de declaraciones y cantidad de impuestos y derechos no pagados sino hasta que fueron evaluados por Aduanas (valores brutos y acciones de las declaraciones registradas)</p>
Declaraciones previas a la llegada	Relación en número y cantidad de declaraciones registradas antes de la llegada del navío
Oficinas de Aduanas - retrasos de tiempo mensuales evaluados	<p>Retraso mensual de tiempo entre registro y evaluación de la declaración, así como información adicional no evaluada.</p> <p>Añadir las medianas y dos clases, uno para retrasos de tiempo muy cortos y una segunda para los muy largos.</p> <p>Los retrasos de tiempo entre la fecha de registro de declaración y la fecha de la evaluación por trimestre, la media y la desviación estándar</p> <p>El cálculo debe incluir: medianas, máximos y mínimos</p>
oficinas de Aduanas - retardo de tiempo entre la llegada de la nave y la salida de las mercancías	<p>Mensual, para obtener una lista de los importadores seleccionados, proporciona la:</p> <p>i) demora media de tiempo entre la llegada de la nave y la salida de las mercancías (y la desviación estándar)</p> <p>ii) la relación en número de bienes que todavía no salieron</p>
retardo de tiempo entre el registro y la evaluación (Trimestral)	Trimestralmente, proporciona una comparación entre la variación media/estándar de la demora de tiempo entre el registro y la evaluación de una declaración, comparar de un año a otro
retardo de tiempo entre el registro y la evaluación (diario)	Diariamente por sección proporciona el retardo de tiempo medio entre el registro y la evaluación de una declaración, teniendo en cuenta cuando están cerradas las oficinas de aduanas (festivos y w/e)

Indicadores de demoras	
Pérdida de ingresos (recogida tardía)	<p>Diferencia mensual entre la cantidad de D&amp;T registrada y pagada durante el mismo mes</p> <p>Diferencia entre el importe total de los impuestos pagados y registrados en el mismo mes, excluyendo lo pagado en el mes m, pero registrado en el m - 1</p>

Registro de declaración	Clases mensuales de retardos de tiempo para el retardo de tiempo entre el registro de la declaración y la llegada del buque (el mismo día, X días antes de la llegada, D + 1, etc.> J + 30)
retardo de tiempo mensual entre la evaluación y el pago	Para cada oficina

Indicadores de los ingresos y la ejecución	
oficinas de Aduanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relación (en número y cantidad de D&amp;T) de las declaraciones pendientes de pago</li> <li>- Relación (en número de casos y cantidad <u>recuperada</u> de D&amp;T) para las declaraciones modificadas con una mayor cantidad de D&amp;T</li> <li>- Relación (en número y cantidad de D&amp;T) de las declaraciones enviadas al canal de inspección física</li> <li>- Relación de la cantidad de D&amp;T por país de origen</li> <li>- Relación de la cantidad de D&amp;T (por HD 4 o códigos 6)</li> <li>- Relación de la cantidad de D&amp;T por travesía (SA, origen) para identificar la consistencia de las transacciones de los agentes.</li> </ul>
Rendimiento de las declaraciones	<p>El rendimiento de las declaraciones de una lista predefinida de los importadores con comparación mensual (M-1, M, M-12). Rendimiento/- tareas e impuestos totales y el número de declaraciones. La mediana, media y desviación estándar, mínimo y máximo.</p> <p>Para todas las oficinas o 1 oficina: 5 conjuntos de parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Año. El resultado debería incluir el año anterior.</li> <li>2. Para 1 importador, una lista de importadores o todos.</li> <li>3. Código HS o país de origen o ambos.</li> <li>4. exenciones -</li> <li>5. Tipo de canales de control.</li> </ol>
Rendimiento de declaraciones - exenciones	<p>Mensual, por sección, calcula la cantidad media de D&amp;T por declaración excluyendo las declaraciones que se benefician de una exención (parcial o total)</p>
Eficiencia de la ejecución	<p>Por la oficina de Aduanas, el aumento de los ingresos resultantes de los controles, en números, cantidad total de D&amp;T recuperados, cantidad media de D&amp;T recuperada por cada declaración corregida.</p> <p>Diferencia entre el importe total de la primera declaración registrada y la última versión evaluada/ingresada después (al menos pagada una vez). Debe ser por lo menos re-registrado o post-ingresado.</p> <p>5 conjuntos de parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anual, global o mensual e intervalos de fechas.</li> <li>2. Para 1 importador (captura), una lista de importadores o todos.</li> <li>3. Código de HS o país de origen o ambos.</li> <li>4. Exenciones.</li> <li>5. Tipo de canales de control ..</li> </ol>
Eficiencia de la ejecución	<p>Proporciona una lista de los importadores, correcciones mensuales en números, y la cantidad de D&amp;T recuperada en valores absolutos y proporcionales</p>



Eficiencia de la ejecución	<p>Durante un año, un mes o una sección incluye las cifras globales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- % de número de declaraciones corregidas, % de D&amp;T recuperado</li> <li>- Cifras globales de modificaciones nulas o negativas</li> <li>- Cifras por clases de relación entre las modificaciones (% de D&amp;T recuperado en comparación con D&amp;T evaluado)</li> <li>- cifras por forma de D&amp;T recuperado</li> </ul>
----------------------------	--

Indicadores de ingresos y ejecución	
Eficiencia de la ejecución	<p>Proporciona mensualmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaraciones calculadas y pagadas el mismo mes en que se registraron (cifras absolutas y porcentaje en número y D&amp;T recuperado)</li> <li>- Declaraciones registradas el mes anterior y aún no pagadas</li> <li>- Clases de retrasos de evaluación de acuerdo con el canal de control</li> <li>- Eficiencia por canal de control</li> </ul>
Exenciones	Cantidad total exenta en comparación con el monto total registrado. intervalo de fechas, meses y N meses del año.

Indicadores sobre prácticas	
Variación en la carga de trabajo	<p>Para cada oficina y sección, mensual:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El número más pequeño de declaraciones procesadas por un inspector</li> <li>- El mayor número de declaraciones procesadas por un inspector</li> </ul>
Eficiencia del cambio del canal de selectividad (desvío)	<p>Para cada oficina y sección, mensual:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Número total de declaraciones en los canales de color amarillo y rojo</li> <li>- Número total de declaraciones desviadas de amarillo a rojo</li> <li>- Número de correcciones para estas declaraciones y cantidades recuperadas en número y porcentaje</li> </ul> <p>Por el inspector y la cantidad total de declaraciones.</p>
Identificación de entradas y modificaciones posteriores	<p>Para cada oficina, mensual:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Número total de declaraciones</li> <li>- Número total de declaraciones seleccionadas para control de documentos</li> <li>- Número total de declaraciones corregidas</li> <li>- Número total de declaraciones corregidas en la modificación</li> <li>- Número total de declaraciones corregidas en la entrada de mensaje por el inspector que realizó la evaluación</li> </ul>
Duración del trabajo mensual	Para cada inspector y por mes, calcula el retraso promedio por día entre la primera y la última evaluación de la declaración
Reasignaciones	<p>Para cada oficina, proporciona el número de reasignaciones de una sección a otra y el número de reasignaciones dentro de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quién hizo la reasignación</li> <li>- el Inspector inicial y el de destino</li> <li>- Cantidad de D&amp;T</li> <li>- Número de casos</li> </ul>

Designación de inspectores por sección	Porcentaje de declaraciones procesadas por sección y examinador Tomar en cuenta los cambios
Modificaciones de conocimientos de embarque (BLs)	Número y tipo de modificaciones de BLs al mes Después del registro del manifiesto (tránsito, ubicación, transbordo, descarga manual, división, bloque, etc.).
Carga de trabajo	Mensual por cada examinador, calcula el número de declaraciones procesadas, la relación con la media esperada (número total de declaraciones / número de examinadores de activos), el desempeño promedio

#### Indicadores sobre prácticas

Control entre la modificación y post-entrada	Mensual por cada sección incluye las correcciones realizadas: - Antes de la evaluación - En la entrada posterior - En la entrada posterior, realizada por el examinador que evaluó la declaración
Control de los canales de selectividad	Proporciona, para un canal de selectividad, el número de declaraciones modificadas y la cantidad de D&T recuperada por la operación correctiva

#### 5.4. Riesgos y experiencia adquirida

En el diseño de indicadores, la experiencia ha demostrado que la fase de entrevista abierta es esencial para que los expertos aprendan acerca de las condiciones de trabajo local. Los expertos suelen tener conversaciones con un nivel jerárquico - dirección general - pero todas las reformas se aplican principalmente (o no) en el campo, por parte del personal operativo. La comprensión de sus condiciones de trabajo y las preocupaciones refuerzan el papel neutral y objetivo de los expertos que es el principio más importante de los proyectos de medición.

El conocimiento fue adquirido en relación con el cálculo.

En primer lugar, los indicadores deben expresarse siguiendo el calendario local común usado en Aduanas, que suele ser mensual y trimestral, para evaluar el logro de los objetivos de ingresos. Sin embargo, de vez en cuando (cada 3-6 meses), debería llevarse a cabo una evaluación global para comparar el impacto con el de un periodo amplio de tiempo, por ejemplo, comparando una demora media de los años anteriores a la aplicación de la política de medición con el periodo actual.

En segundo lugar, algunas administraciones pueden querer producir indicadores sintéticos para reflejar una medida global de la eficiencia / desempeño de los actores (por ejemplo, "el desempeño de una oficina de Aduanas" o "desempeño de los agentes de aduanas") mediante la agregación en un único indicador de un conjunto de indicadores específicos del tiempo y el fraude con las ponderaciones específicas. **Esta agregación no se recomienda** durante esta fase: en esta etapa, los indicadores deben sostener la reforma mediante la creación de transparencia y objetividad, y no el rango de partes interesadas a nivel mundial sin ningún conocimiento preciso de las razones/

significados de la clasificación. Cada indicador debe, por lo tanto, mantener un sentido preciso, en relación con un tema específico que es fácilmente identificable.

En tercer lugar, se recomienda expresar cada indicador en diferentes formas para mitigar un análisis sesgado. De acuerdo con ello, se pueden plantear varias preguntas en el diseño de los indicadores:

- ¿El indicador debe expresarse en términos absolutos o relativos? El uso de términos relativos (%) es importante porque a menudo es más preciso y justo. Sin embargo, los valores absolutos son también importantes para entender el efecto real de un fenómeno (por ejemplo, una mala práctica es menos importante cuando se aplica a un número muy pequeño de declaraciones, mientras que un pequeño aumento en el desempeño promedio de los impuestos y derechos por declaración de Aduanas puede representar un aumento significativo en los ingresos de Aduanas).

- ¿Un indicador debe expresarse como una mediana o un promedio? El uso de la media es sensible a los valores extremos, que puede ser problemática en la contabilización de los cambios en las prácticas cuando una pequeña proporción de los funcionarios/agentes siguen teniendo prácticas extremas (por ejemplo, en el caso de tiempos de espera, los retrasos medios están siempre afectados por algunos importadores que utilizan contenedores portuarios como almacenes). El uso de la mediana puede reflejar con más precisión una situación y su evolución.

- Del mismo modo, ¿Es útil segmentar la cuantificación de un fenómeno en clases y monitorear clases específicas? Por ejemplo, esto podría significar clases definitorias de tiempo, cada uno con un significado específico para el análisis: 0 días entre el registro y la evaluación de la declaración, 5 días (1 semana) entre las dos etapas, los casos de fraude que implican menos de X euros de impuestos y aranceles recuperados.

- ¿A qué periodos de tiempo deben compararse los indicadores mensuales/trimestrales? Las figuras pueden presentarse desde el inicio del año o mensualmente, durante los últimos 12 meses, o durante el último mes, con una comparación con el mes anterior y/o el mismo mes del año anterior.

## 6. Fase 3: Uso de indicadores de desempeño (fase descriptiva, de 6 meses a 1 año)

El objetivo principal de esta fase es la institucionalización de la cuantificación de la administración. Durante las dos últimas fases, el equipo del proyecto asumió la medición de los principios y los procesos de cálculo. Esta tercera fase extiende la cultura de la cuantificación de los servicios operativos y la alta dirección, que es un paso necesario antes de pasar a la fase de los contratos de desempeño. Durante esta fase, la discusión de los indicadores conducirá a que la alta dirección tome decisiones sobre los cambios necesarios. Además, el equipo del proyecto confirmará sus logros técnicos, tomará en cuenta los comentarios de asesoramiento y servicios operativos, y añadirá nuevos indicadores, según el caso, cuando se decidan los nuevos procedimientos.

### 6.1. Requisitos previos

Los requisitos previos son:

- Un conjunto de indicadores que abarcan todas las cuestiones planteadas en la Fase 1,
- Estos indicadores se programan en un lenguaje de programación, o incluso son integrados en una herramienta de software - o, al menos, con un mínimo de automatización.

### 6.2. Pasos

La institucionalización de una cultura de medición se logrará mediante el aumento de la circulación de las cifras del orden de la administración. Este proceso se llevará a cabo por "reuniones de revisión de desempeño mensual", presidida por el Director General y con asistencia de los jefes de departamento en la sede y servicios operativos. Las reuniones de revisión deben celebrarse a más tardar el día 10 de cada mes y se centran en el desempeño del mes anterior. Estas limitaciones estrictas de tiempo animan a todos los servicios, incluyendo al equipo del proyecto, a tomar medidas para prepararse para la discusión. Los pasos principales son los siguientes:

#### *Desarrollo de un procedimiento para transferir datos desde el servidor de producción al servidor del equipo del proyecto*

Las tablas de bases de datos utilizadas para la medición deben ser transferidas desde el servidor de producción al servidor del equipo del proyecto, a fin de no correr el riesgo de cualquier interrupción del servicio o dañar el servidor de producción.

Dado que algunos indicadores se ocupan de los casos de fraude y retrasos, se recomienda trabajar en una muestra de datos hasta el quinto día después del final del mes medido. Por ejemplo, algunos indicadores proporcionan información sobre las declaraciones registradas en el mes, y evaluados o no, X días después del registro.

Finalmente, las tablas deben ser transferidas al servidor para su análisis en su conjunto. De hecho, durante el mes medido, las operaciones (evaluación, cancelación, pago, modificaciones) pueden haber sido realizadas en las declaraciones de meses anteriores, y algunos indicadores para el mes medido se verán afectados por estos cambios.

Idealmente, el proceso de transferencia entre los dos servidores está automatizado. Si este no es el caso, los expertos de TI deben implementar secuencias de comandos simples para poner en marcha el proceso manualmente. Sin embargo, dados los recursos de TI presentes en el país, siempre es mejor empezar esta fase con procedimientos manuales en lugar de esperar a que un procedimiento totalmente automatizado, lo cual requeriría una formación adicional en la base de datos de software.

El objetivo es que, en el día 5 del mes, todos los datos de los meses anteriores se transfieran a, o se actualicen en adelante, en el servidor del equipo del proyecto.

#### *Desarrollo por parte del equipo de proyecto de una serie de documentos sobre el desempeño mensual*

Desde el momento de la transferencia de datos en el servidor del equipo del proyecto a la hora de la reunión mensual de evaluación de desempeño, el equipo del proyecto tiene sólo 5 días - un corto período de tiempo - para preparar y distribuir los documentos de las reuniones. Los documentos estándar deben, por lo tanto, estar preparados de antemano, de modo que las consultas SQL solo tienen que ejecutarse para obtener los resultados de los indicadores que se pongan en los documentos. Tres documentos son necesarios y cada modelo es desarrollado por el equipo del proyecto con el apoyo de expertos.

El principal documento es un informe de desempeño mensual que compila todos los indicadores, un indicador por página, sin comentarios. El equipo de proyecto puede construir una interfaz sencilla para emitir todos los resultados como un único documento PDF. La automatización de este paso es esencial si no se quiere perder el tiempo, pero no es crucial: como se dijo anteriormente, es mejor empezar manualmente en lugar de esperar a que todo el proceso sea automatizado.

El segundo documento es un resumen de 2-3 páginas como máximo, destacando hechos/ tendencias positivas y negativas sobre la base de una revisión de los indicadores. El resumen debe ser enviado al Director General con el fin de ayudar a discutir asuntos con los servicios de campo durante la reunión.

El tercer documento es una presentación tipo PowerPoint rápida en un formato estándar para cada indicador. A pesar de que los servicios operativos reciben el informe mensual en formato electrónico, la experiencia ha demostrado que es necesario revisar los indicadores colectivamente.

#### *Emisión de una nota sobre las "reuniones de revisión del desempeño mensual" para el Director General y altos funcionarios de aduanas*

La nota administrativa debería introducir las reuniones mensuales y el estado en el que:

- Los informes mensuales serán distribuidos electrónicamente por el equipo del proyecto para el Director General y los funcionarios de alto rango de operación de unos pocos días antes de la reunión,

- Durante la reunión, se invitará a los participantes a comentar críticamente y proponer la modificación de los indicadores, así como para presentar sus resultados y discutir posibles mejoras de procedimiento.

#### *Reuniones de revisión de desempeño mensual*

Las misiones de expertos deben ser planificadas para ayudar a los expertos en la preparación de las reuniones mensuales y asistir a las reuniones.

La reunión puede seguir al menos dos formatos diferentes:

- El Director General da la palabra a cada gerente de operaciones para hablar de su desempeño. El Director General tiene la nota de síntesis emitida por el equipo del proyecto y podrá interrogar a cada jefe de servicio en las cuestiones específicas planteadas por el examen de los indicadores.

- El equipo del proyecto presenta los indicadores, uno tras otro, y después de cada indicador, se invita a los participantes a comentar. Esto puede conducir a i) mejorar el indicador para reflejar mejor la realidad en el campo, o ii) una discusión sobre cómo cambiar un reglamento o procedimiento con el fin de mitigar un problema explicitado por el indicador.

En particular, desde el principio del proceso, se debería alentar a los participantes en la reunión a comentar críticamente sobre los indicadores para mejorar su adecuación. Esta es la mejor manera de mejorar la propiedad y la institucionalización de medición a través de la co-producción.

#### *Presentación a los inspectores de primera línea*

Después de algunas reuniones mensuales de evaluación con los funcionarios de alto nivel, el equipo del proyecto y los expertos organizan una presentación para todos los inspectores, ya que los inspectores serán parte de la siguiente fase que implica contratos de desempeño.

#### *Reunión con el sector privado sobre los problemas identificados*

Algunos indicadores describen la actividad de los profesionales que intervienen en el proceso de despacho aduanero (corredores, líneas navieras, almacenes). Los indicadores facultan a la Administración de Aduanas a hablar con estos profesionales sobre las condiciones para mejorar su desempeño con el fin de mejorar el cruce de fronteras en general.

Por otra parte, todos los profesionales y los importadores / exportadores deben ser informados de que la Administración de Aduanas publicará información sobre el comportamiento de todos los agentes que forman parte del proceso de despacho aduanero. Esa información se relaciona con el desempeño global y el desempeño de las empresas privadas (corredores, líneas de envío) en relación con sus obligaciones.

### 6.3. Ejemplos y resultados

Las reuniones mensuales de desempeño son una oportunidad para llevar a cabo una revisión objetiva de problemas de despacho, y para despersonalizar los problemas en el entorno de trabajo, donde las malas prácticas y disfunciones pueden provocar la competencia entre los altos funcionarios. A través de intercambio de cifras, la oficina central y los servicios operativos comparten una realidad común que servirá como base para la discusión de la reforma. La experiencia ha demostrado que estas reuniones conducen a la resolución de pequeños problemas técnicos a través de soluciones cuya aplicación es supervisada y evaluada. El simple hecho de que algunos cambios técnicos sean posibles crea un círculo virtuoso de mayor intercambio entre la oficina central, los servicios operativos y los usuarios.

En cuanto a las malas prácticas y la corrupción, el principal efecto observado durante esta fase es que la propiedad progresiva por altos funcionarios genera autorregulación dentro de las oficinas. Los directores de operaciones, a sabiendas de que son evaluados y que esta evaluación se pondrá a disposición de todos los funcionarios durante la reunión con el Director General, difunden información a sus funcionarios, y aparecerán rápidamente los fenómenos de autorregulación: algunas prácticas o fallos tienden a desaparecer.

Es posible, a partir de una reunión a otra, evaluar y discutir los efectos de una decisión tomada en conjunto en una reunión anterior. Por lo tanto, se han decidido y ejecutado cambios específicos que realmente han mejorado el funcionamiento de los servicios de primera línea.

Además, aduanas está mejor equipada para mantener conversaciones con el sector privado. Por ejemplo, encontrar retrasos significativos asociados con las compañías navieras, memorandos de entendimiento negociados con aduanas para determinar las condiciones exactas en las que se podrían aplicar las sanciones. A cambio, se requiere que las compañías marítimas aceleren el registro de sus manifiestos en el sistema informático aduanero, lo que agiliza todo el proceso de despacho de aduana.

Por último, estas reuniones son útiles también para fortalecer la posición de Aduanas en su diálogo con el gobierno. Los Directores Generales de Aduanas informan a sus ministros sobre la puesta en marcha de una política de evaluación del desempeño y utilizan regularmente indicadores para responder a las peticiones de información de los ministros.

### 6.4. Riesgos y experiencia adquirida

El principal riesgo es que los jefes de los servicios operativos podrían no tomar posesión de la nueva cultura de cuantificación o confiar en su viabilidad y sostenibilidad. Es por esto que las "evaluaciones de desempeño mensuales", presididas por el Director General son cruciales. Constituyen una oportunidad para discutir objetivamente cuestiones muy específicas y técnicas, abordarlas y evaluar el impacto de las decisiones durante los siguientes meses. El vínculo entre la revisión mensual de las cifras y los cambios concretos en el campo debe ser explícita y clara.

El segundo riesgo se relaciona con el efecto disuasorio de la reforma sobre el comportamiento del usuario: cuando se aplica un nuevo procedimiento, las empresas pueden preferir despachar sus importaciones a través de otros países vecinos, para despachar a través de una oficina que no está bajo la medición de desempeño, o para declarar su bienes bajo regímenes aduaneros específicos,

tales como en tránsito. El equipo del proyecto debe comprobar que la reforma no tiene un efecto disuasorio al:

- Comparar la evolución de la actividad de un mes/año a otro (teniendo en cuenta los efectos estacionales) para detectar anomalías debido a los defraudadores adaptando su comportamiento a la reforma (por ejemplo, la desviación del tráfico, aumento de la actividad en las oficinas que no aplican los mismos procedimientos nuevos como los otros, aumento de la actividad en los regímenes aduaneros específicos, tales como el en tránsito);
- Garantizar que los servicios de aduanas (tales como aquellos encargados de controlar la salida física de las mercancías) utilizan el sistema de TI de una manera adecuada.

El cumplimiento de los plazos es esencial para garantizar la credibilidad del equipo de proyecto. Producir y distribuir informes mensuales en menos de 5 días es una demostración de profesionalismo del equipo del proyecto para con el Director General y los servicios operativos, y mejora su confianza en los números que se producen.

La presencia de expertos durante las primeras reuniones mensuales es esencial. La cuantificación a veces representa una novedad en la cultura de Aduanas profesional. Puede ser visto como una innovación original, o no tomado en serio. El jefe del equipo de proyecto puede ser el blanco de las críticas de los colegas que piensan que están monitoreando sus actividades con el fin de informar en secreto sus malas prácticas al Director General, a veces sin entender las limitaciones que enfrentan en el campo. El apoyo técnico y la presencia física de los expertos en las reuniones mensuales mejora la credibilidad del equipo de proyecto cuando se enfrentan con preguntas destinadas a desacreditar toda la reforma.

A nivel mundial, la experiencia ha demostrado que el uso de los números construye muy rápidamente una nueva cultura entre los reformadores (El Director General, el equipo de proyecto y otros). Ellos experimentan directamente las fortalezas de la cuantificación cuando se habla con los donantes, empresas privadas y servicios operativos. Con el fin de que los indicadores tengan peso cuando se utiliza dentro de las discusiones, estos deben ser lo más preciso posible. En consecuencia, durante los primeros meses de esta fase, el equipo del proyecto debe explicar que los indicadores están en constante mejora y que el equipo del proyecto está "experimentando" con una nueva forma de trabajar. Si los números tienen un efecto importante, no es menos cierto que las imprecisiones en los cálculos tienen un efecto muy negativo.

De manera más precisa, en términos de diálogo, se llegó a las siguientes dos conclusiones:

- El publicar detalles sobre el desempeño del sector privado (agentes marítimos, corredores) es muy eficaz para cambiar la percepción de los importadores/exportadores en relación con el papel de la Administración de Aduanas en los retrasos,
- El uso de los indicadores de actividad es eficaz en la evaluación de los argumentos de los funcionarios de primera línea cuando explican/justifican las variaciones en su recaudación de ingresos.



## 7. Fase 4: Contratos de desempeño con los inspectores de aduanas (1 año)

El objetivo de esta fase es la implementación de los contratos de desempeño con los funcionarios de aduanas a cargo de las declaraciones de despacho en la frontera (funcionarios de primera línea). Esta fase es sensible porque la medición abre una nueva dimensión. Durante las fases anteriores, la medición se utiliza para describir situaciones y prácticas que fomentaban la transparencia y la autorregulación. En la fase actual, la medición se utiliza para las funciones preceptivas: para medir los resultados individuales en contra de los objetivos que deben alcanzarse. Las carreras, las reputaciones individuales y los ingresos individuales están en juego.

### 7.1. Requisitos previos

Los requisitos previos son:

- El equipo del proyecto entiende perfectamente cómo producir indicadores,
- Los gerentes de operaciones reciben y comentan sobre los indicadores cuantitativos,
- Los inspectores quienes estarán bajo contrato han sido informados de la política de desempeño.

### 7.2. Pasos

#### *Estudio de los sistemas de incentivos existentes y preparación de la comunicación*

Los expertos y el equipo del proyecto analizan el actual sistema de incentivos y consideran cómo se puede combinar con la medición del desempeño y los contratos previstos. Se pueden explorar varias maneras:

- El sistema de bonificación. A menudo Aduanas tienen su propio sistema de distribución de bonificaciones salariales. Estos bonos pueden ser i) asignados por el gobierno cuando se alcanzan las metas de ingresos, ii) pagados por los operadores cuando los funcionarios de aduanas despachan bienes fuera de la oficina o fuera del horario oficial de apertura de la oficina, y iii) una parte de las multas en casos de fraude. La medición del desempeño individual, puede ser parcialmente vinculado al sistema existente de bonos mediante la asignación de bonos, de acuerdo con el desempeño individual.
- Código ético. Muchas administraciones de aduanas han adoptado códigos de ética que se crean comités internos para controlar (y, a veces investigar) la calidad del servicio prestado por los funcionarios, sin tener necesariamente la capacidad de evaluar de manera objetiva, positiva o negativamente. La medición de desempeño y de contratos se pueden vincular con el código de ética y los comités de ética internos, que pueden basar sus decisiones en los resultados objetivos medidos por los contratos de desempeño.
- Gestión de la carrera. Todas las administraciones de aduanas tienen sus propios procedimientos de gestión de la carrera y estructuras que pueden estar vinculados a los contratos de desempeño (ejemplos a continuación).
- Por último, la comunicación externa dirigida hacia el público en general es un componente esencial en entornos en los que Aduanas tiene una mala reputación. La promoción de buenos profesionales

es una manera de elevar el perfil de la administración y un medio justo de asegurar reformadores en el campo que están apoyados por los servicios centrales.

### *Diseño de los contratos de desempeño*

Cualquiera que sea la forma que adopte, el contrato es un documento firmado individualmente por los inspectores de primera línea.

La siguiente sección proporciona dos ejemplos que podrían servir de inspiración para los gobiernos. En general, los contratos existentes incluyen las siguientes secciones:

- Una explicación de los patrones generales de la política de medida, que estipula que los contratos contribuyen a una evaluación objetiva de los funcionarios;
- Una descripción de los indicadores y los umbrales que deben alcanzarse, y el método de cálculo y la forma de evaluación (mensuales, trimestrales, etc.);
- Una descripción de los medios previstos en la Sede (incluido el equipo de proyecto) a los inspectores para vigilar su desempeño periódicamente;
- Una descripción de incentivos y sanciones.

Los puntos clave de esta tarea de diseño son elegir los indicadores, establecer techos y diseñar la modalidad de la evaluación.

Los criterios de evaluación (indicadores elegidos) deben ser pocos en número (entre 5 y 10 como máximo), y lo suficientemente precisos para ser asociados explícitamente con una práctica específica. En algunos contratos existentes, se han propuesto dos tipos de indicadores: indicadores que fomentan a los inspectores a trabajar de forma rápida (principalmente tiempos de procesamiento y declaraciones sin tratar), y los indicadores que fomenten la aplicación (por ejemplo, mediante la calificación de la proporción de casos de fraude y distinguir los tipos de casos para promover casos significativos). Los indicadores deben ser adaptados a las situaciones locales y su ponderación (fomentar la facilitación o el control) en la evaluación final modificada. En última instancia, sin embargo, los indicadores reflejan la misión principal de Aduanas: llevar a cabo los controles sin molestar innecesariamente a los flujos legales. Mediante la combinación de estas dos limitaciones contradictorias - la aceleración de los flujos y detectar el fraude - Se supone que los inspectores utilizan su experiencia personal y sus conocimientos para seleccionar y profundizar los controles que llevan a un litigio. Los indicadores sobre la facilitación los limitarán a despachar rápidamente artículos no sospechosos, reduciendo así las posibilidades de cualquier posible acoso de un usuario en el contexto nacional. Por otra parte, los indicadores de detección del fraude son cruciales para incentivar a los funcionarios que son corruptos a instigar casos de fraude.

En cuanto a la modalidad de evaluación, hay dos maneras de evaluar agentes: compararlos individualmente, contra los umbrales numéricos, o comparar a cada uno de ellos contra los resultados colectivos clasificándolos. En ambas modalidades, los incentivos y las sanciones son similares: en el primer caso, se activan en función de si se alcanzan los umbrales o no; en el segundo caso, los incentivos están vinculados a las clasificaciones más altas y más bajas.

Las secciones siguientes proporcionan ejemplos técnicos, pero cualquier proceso matemático es concebible siempre que se tenga en cuenta este principio: los resultados de cada indicador se deben

convertir en una forma numérica comparable y utilizable para evaluar a los individuos dentro de su grupo y sobre la base de las prácticas de este grupo con el tiempo. Por tanto, es usual:

- i) Convertir el puntaje bruto de cada indicador en un número para que este número mantenga la misma escala de un indicador a otro, por ejemplo:
  - a) un porcentaje de culminación del indicador;
  - b) la posición del agente en el ranking en relación con el indicador;
  - c) un nivel de logro en una secuencia discreta de números que reflejan el logro de un umbral (1 = bueno, 2 = medio, 3 = deficiente)
- ii) a continuación asignar una ponderación para el número que expresa el indicador debido a que el Director General puede que desee prestar más atención a un sector o práctica particular incluido en uno o más indicadores;
- iii) y luego añadir los resultados ponderados para obtener un número global último de cada inspector.

La sección 8 describe los dos tipos de contratos y los métodos de cálculo.

#### *Reunión de presentación con los inspectores*

El equipo del proyecto y los expertos organizan una reunión de presentación para todos los inspectores. Durante esta reunión, explican y describen el proceso, compartiendo tanto los principios generales y los cálculos técnicos. También proporcionan simulaciones basadas en meses anteriores.

Este primer encuentro es un momento crítico para explicar los principios detrás de los contratos, y para asegurar que las preocupaciones de sus inspectores técnicos serán tenidas en cuenta y que nada se dará a conocer hasta que cada pregunta haya sido contestada. La simulación también debe ser una oportunidad para explicar con precisión el método de cálculo de manera que los inspectores estén seguros de que la evaluación es del todo objetiva.

#### *Puesta en marcha de una fase piloto*

En el caso de una evaluación mensual de los contratos, una fase experimental debería durar unos pocos (3) meses para que se puedan organizar al menos 3 reuniones para poner en práctica un ciclo de retroalimentación de la siguiente manera:

- El equipo del proyecto presenta los indicadores y los resultados individuales a todo el grupo,
- Los inspectores se familiarizan con las nuevas políticas y comparten casos específicos, prácticas o procedimientos que no son tomados en cuenta en el cálculo de indicadores y la evaluaciones de polarización,
- El equipo del proyecto tiene en cuenta las observaciones de los inspectores y hace los ajustes necesarios,
- El equipo del proyecto se asegura de que los indicadores están programados con precisión.

#### *Lanzamiento de contratos*

Después de la fase piloto, los contratos se lanzan oficialmente y se establece un proceso de evaluación periódica.

Durante la primera semana de cada mes, el equipo del proyecto cumple con los inspectores y sus gerentes para presentar los resultados individuales del mes anterior. Todos los resultados se envían al Director General, con una nota que resume el desempeño individual de los meses anteriores.

Se celebra una reunión trimestral (o cada seis meses) y es presidida por el Director General para promover a los mejores inspectores e informar sobre la nueva política de la medición del desempeño.

### *Desarrollo de una política de comunicación*

El desarrollo de una política de comunicación es esencial. Si cualquier reforma genera resistencia interna dentro de la administración, el director general encontrará apoyo externo y la legitimidad política fuera de la administración, mediante la comunicación de la política de medición y sus resultados para el gobierno, los donantes y el público.

La política de comunicación, más que otros aspectos de la política de desempeño, depende en gran medida del contexto local. Sin embargo, se pueden extraer algunas pautas generales.

En el caso de una comunicación abierta al público:

- La comunicación debe ser integral y abarcar tanto el desempeño de la administración de aduanas como la actuación de los profesionales que intervienen en el proceso de despacho aduanero (líneas de transporte marítimo, corredores, etc.);
- Los soportes de destino deben ser diversos: periódicos, Internet, televisión y radio
- se llevan a cabo conferencia de prensa;
- Toda la comunicación debe ser hecha por el Director General, ya sea directamente (por ejemplo, rueda de prensa, seminarios) o indirectamente (prólogo del Director General en una publicación o en una página web, etc.);
- La comunicación debe ser regular, especialmente para las publicaciones tales como revistas de aduanas;
- El énfasis debe estar en las publicaciones gratuitas de fácil acceso para los consumidores de noticias.

El equipo del proyecto debe enviar a los asociados del sector privado sus resultados individuales electrónicamente al final del mes, mientras que preserva la confidencialidad empresarial (por ejemplo, información de propiedad, los tiempos de procesamiento de cada profesional o el número de disputas por todo el puerto o comunidad fronteriza. Sin embargo, aduanas no debe revelar ninguna información sobre los volúmenes).

### **7.3. Ejemplos y resultados**

A modo de recordatorio de la sección anterior: hay al menos dos enfoques para el diseño de los contratos con los objetivos e indicadores. Los primeros objetivos conjuntos que son idénticos para todos los inspectores y que corresponden a una mejora esperada en el servicio existente. El objetivo que debe alcanzarse de forma individual puede, por ejemplo, ser la mediana del indicador. El segundo enfoque consiste en clasificar a los inspectores de acuerdo con los objetivos.

Tomando el ejemplo de un objetivo simple como "evaluar un máximo de declaraciones en el día de su registro por parte del solicitante de registro".

### *La aplicación del primer método*

- Se calcula el porcentaje medio de declaraciones evaluado en el día de la inscripción, para todos los inspectores, durante los últimos 3 años,
- Para llegar a esta media, se establece un objetivo individual mensual para este indicador,
- Se calcula un porcentaje de desempeño sobre la base de este objetivo, que es la puntuación final individual en relación con este indicador.

### *Aplicación del segundo método*

- Se calcula el porcentaje mensual de declaraciones evaluadas en el día de su inscripción para cada inspector,
- El inspector que ha despachado el porcentaje más alto tiene un récord de 100 para este indicador, y el inspector que ha despejado el más bajo tiene una puntuación de 0. Los otros inspectores tienen puntuaciones entre 0 y 100, para dar su clasificación individual.

### *Comunes a ambos métodos (objetivos y clasificación)*

Al final, para cada indicador:

- El primer método da un porcentaje de ejecución del contrato, por el inspector,
- El segundo método proporciona un ranking de los inspectores.

En ambos casos:

- Un indicador puede ser ponderado en la evaluación final,
- Son posibles incentivos positivos y negativos. Para el primer método, estos pueden estar relacionados con incumplimiento de 100% del contrato durante varios meses consecutivos; para el segundo método, pueden estar relacionadas con el hecho de que un inspector ha sido clasificado en el último (primer) 10% por ciento durante varios meses consecutivos.

### *Tipos de contrato - secciones estándar*

Todos los contratos deben incluir las siguientes secciones

<b>Partes contractuales</b>	Especifica las partes contratantes (Director General / Jefe de la oficina, inspectores, equipo del proyecto, etc.).
<b>Objetivos de la política de desempeño</b>	Recordatorio de los objetivos de la reforma (aumentar la eficiencia de los controles de primera línea, castigar la corrupción, sancionar las prácticas ineficientes) y del papel de los contratos dentro del diálogo entre la Sede y los servicios de campo, que será empoderado por la evaluación objetiva y periódica.

<b>medición y métodos de desempeño</b>	<p>Lista de indicadores, hacen distinciones simples:</p> <p>Objetivo 1. Facilitación Indicador 1 Indicador 2, ....</p> <p>Objetivo 2. Aplicación Indicador 5, 6 indicador, ...</p> <p>Ver las sub-secciones a continuación para obtener una descripción más detallada, dependiendo del tipo de contrato.</p>
<b>Recursos a disposición de los inspectores</b>	<p>Esto describe el compromiso adquirido por el Director General, como contrapartida al compromiso de los inspectores.</p> <p>El compromiso adquirido por el Director General para proporcionar recursos a los inspectores bajo contrato con ellos para que puedan monitorear su desempeño, cuestionar los resultados, recibir capacitación para comprender los métodos de cálculo, etc.</p> <p>El compromiso adquirido por el jefe de la oficina para organizar reuniones semanales para difundir información sobre fraude, examinar casos individuales, etc.</p> <p>El compromiso por el equipo de proyecto para proporcionar los resultados individuales a tiempo y controlar que el sistema está funcionando razonablemente teniendo en cuenta todas las demandas de los inspectores.</p>

## incentivos

Incentivos positivos: bonos; gestión de carrera personalizada con entrevistas individuales del Director General, donde los mejores inspectores pueden discutir sus carreras; cartas de felicitación que deben adjuntarse a los registros individuales; publicación de los nombres de los mejores inspectores; entregas de premios especiales para los mejores inspectores, a la que se invita a los medios de comunicación; entrenamiento especial dado a los mejores inspectores.

Incentivos negativos: el contrato deben proporcionar una escala de sanciones que van desde una advertencia, a la transferencia del inspector a una oficina de menor importancia. Todas las sanciones existentes son generalmente compatibles con el marco jurídico existente y poderes del Director General.

El punto crucial es establecer el procedimiento específico de sanciones, en base a dos parámetros y teniendo en cuenta que la evaluación individual se realiza sobre una base mensual.

El primer parámetro es decidir sobre el umbral numérico por debajo del cual el desempeño de un inspector es "pobre". Se recomienda combinar tanto la consecución de contratos (debajo del 100%, el contrato no se ha completado) y la clasificación, en función del tipo de contrato y umbrales mínimos para cada indicador. Por ejemplo, en el caso de contratos de destino, la puntuación individual global puede superar 100% mediante la consecución de un resultado excelente para un indicador que compensa un mal resultado para otro. Sin embargo, este último indicador puede ser crucial en términos de lucha contra la corrupción y el fraude. La misma situación puede ocurrir en caso de la clasificación de contratos: la clasificación final de un inspector puede ser "buena", pero puede tener resultados muy pobres para un indicador.

El segundo parámetro es decidir sobre el número de episodios sin logro en el año/trimestre, o cuántos meses consecutivos sin logros, sanciones activadoras. En los países que han utilizado estos contratos, se decidió esperar 3 meses consecutivos.

### *contratos destino - ejemplo de un método de cálculo*

Teniendo en cuenta los siguientes indicadores:

Objetivo 1: Aceleración de despacho

Indicador 1: porcentaje de declaraciones evaluadas en 0 días

Indicador 2: porcentaje de declaraciones evaluadas dentro de los 5 días o más

Indicador 3: porcentaje de declaraciones no analizadas

Indicador 4: porcentaje de declaraciones en el canal amarillo ajustado mediante un asiento de compensación por el inspector que lleva a cabo la evaluación de las declaraciones

Objetivo 2: Mejorar la eficacia de la aplicación

Indicador 5: porcentaje de la cantidad de ajustes relativos a la cantidad de declaraciones ingresadas en el sistema

Indicador 6: porcentaje de ajustes mayores a  $X^1$  en relación con el número total de ajustes de declaraciones en el canal rojo

Indicador 7: porcentaje de ajustes menores a  $Y^2$  en relación con el número total de ajustes de las declaraciones en el canal rojo

Indicador 8: porcentaje de declaraciones redirigidas desde el canal amarillo al canal rojo que han sido ajustadas.

El primer paso es establecer umbrales.

Las medianas de estos indicadores se han calculado para los 3 años inmediatamente anteriores a la ejecución de los contratos de desempeño. por lo tanto estas medianas constituyen techos fiables sobre la base de miles de observaciones.

---

<sup>1</sup> X se refiere a la moneda nacional

<sup>2</sup> Y se refiere a la moneda nacional



El segundo paso es definir la calificación asignada a cada indicador, en base a la mediana.

	Escala de valoración			
	= Regular 1	Media = 2	Bueno = 3	Muy bueno = 4
indicador 1				
indicador 2	Pobre = <mediana			
indicador 3	Media = entre la mediana de los últimos 3 años y la mediana + 5%			
indicador 4				
indicador 5	Bueno = mediana de + 5% para la mediana + 15%			
indicador 6	Muy bueno = mediana de + 15%			
indicador 7				
indicador 8				

El tercer paso es establecer el método para calcular la finalización del contrato.

El contrato se ha completado al 100% si todos los indicadores alcanzan el nivel 3 (bueno).

	Clasificación por el indicador	Cálculo del porcentaje de terminación del contrato	
		Nivel considerado para la terminación del contrato	Porcentaje de finalización de contrato
indicador 1		3	$C1 = A1 / 3$
indicador 2		3	$C2 = A2 / 3$
indicador 3		3	$C3 = A3 / 3$
indicador 4		3	$C4 = A4 / 3$
indicador 5		3	$C5 = A5 / 3$
indicador 6		3	$C6 = A6 / 3$
indicador 7		3	$C7 = A7 / 3$
indicador 8		3	$C8 = A8 / 3$
Porcentaje de finalización de contrato (C9)			$C9 = \text{Media} (C1: C8)$

Un punto importante que debe mencionarse en los contratos: estas tablas (y, en particular, las medianas) se revisarán cada año para todos los inspectores en la misma oficina con el fin de tener en cuenta las tendencias de desempeño de la oficina.

#### *Clasificación de contratos - ejemplo de un método de cálculo*

Teniendo en cuenta los siguientes indicadores:

Objetivo 1: Aceleración de despacho

Indicador 1: porcentaje de declaraciones evaluadas por el inspector más de 5 días después de que se presentaron

Indicador 2: porcentaje de declaraciones no evaluadas por el inspector

Objetivo 2: Mejorar la eficacia de la aplicación

Indicador 3: porcentaje del número de declaraciones fraudulentas en relación con el número de declaraciones evaluadas por el inspector

Indicador 4: porcentaje de impuestos y derechos relativos a los impuestos y derechos de las declaraciones totales recuperadas evaluadas por el inspector

Indicador 5: porcentaje de notas de inspección física completa en relación con el número total de declaraciones en el carril de inspección física

La clasificación final entre los inspectores se realiza de la siguiente manera:

- Cada inspector está clasificado para cada indicador,
- Las clasificaciones para cada inspector se ponderan y luego se añaden, y la suma es su / puntuación individual,
- La clasificación final de los inspectores es el ranking de estas puntuaciones individuales.

Los coeficientes son los siguientes:

	ponderación
indicador 1	1
indicador 2	2
indicador 3	3
indicador 4	4
indicador 5	1

#### 7.4. Riesgos y experiencia adquirida

Esta fase es la más riesgosa porque impacta en las personas y no en los servicios.

El primer riesgo se refiere a errores de cálculo. Si los cálculos de los indicadores están equivocados, la credibilidad de todo el proyecto se ve afectado. La precisión y la exactitud de los cálculos no eran cruciales en las fases anteriores porque los indicadores no eran preceptivos. Se afirmó y reconoció que estas fases anteriores eran de preparación, tanto para los servicios operativos y expertos en TI. Cuando se inicia la fase contractual, las carreras individuales están en juego y por lo tanto los cálculos deben ser precisos. Con este fin, el equipo del proyecto debe implementar un procedimiento de recurso antes de la publicación de los resultados en la reunión mensual.

El segundo riesgo se relaciona con la pérdida de credibilidad de la política misma. Si los contratos no dan lugar a ninguna sanción o incentivos positivos después de unos pocos meses (menos de un año) de aplicación, toda la reforma ya no es creíble. Esto significa que el Director General sancionará e incentivará a algunos inspectores, ya sea mediante la transferencia de "malos actores" a las agencias/idades menores, o mediante la promoción de "buen desempeño" a puestos de responsabilidad.

En general, los contratos de desempeño son recibidos por la mayoría de los inspectores unos pocos meses después del inicio de esta fase. La razón de esto es que los contratos proporcionan a los inspectores un marco práctico de acción: los inspectores saben exactamente como son evaluados. Esta retroalimentación positiva a menudo fue recibida en el campo, incluyendo a los inspectores que no fueron empleados bajo contrato y querían serlo.

Sin embargo, también existe el riesgo de que los inspectores adapten sus acciones, actuando con referencia a los contratos en lugar de a su supervisor inmediato, que a menudo no se pronuncia sobre su nombramiento o traslado. Por lo tanto, los jefes de las oficinas a menudo instan al equipo de proyecto a incluir por lo menos un indicador en los contratos que les permitan expresar un juicio subjetivo de los inspectores y de los factores en la evaluación de los inspectores. **Se recomienda encarecidamente no otorgar esta solicitud:** los contratos y la medición del desempeño debe ser una evaluación puramente objetiva de las actividades y prácticas de despacho. En caso de que algunas prácticas no sean capturadas por los indicadores, entonces, se debe prestar atención a ya sea i) modificar del sistema de TI/procedimientos para capturar nuevas prácticas/situaciones y explotar los datos para los nuevos indicadores o cambios en los indicadores existentes, o ii) fomentar a los gerentes de campo a escribir directamente sus evaluaciones personales, además de los de los contratos.

La principal conclusión es que los contratos son una herramienta poderosa para revelar y reducir las prácticas menos visibles. Esto se basa en el supuesto de que i) dentro de un grupo profesional, no todos los funcionarios se sienten cómodos con las malas prácticas, ii) la corrupción genera un entorno de trabajo altamente competitivo entre los oficiales, y iii) el visibilizar las malas prácticas permite a los agentes deseosos de trabajar mejor ser reconocidos positivamente por sus superiores y público en general. En general, los inspectores de primera línea se apropian de los contratos siguiendo al menos tres etapas sucesivas que deben ser permitir desplegar plenamente.

El primer paso se lleva a cabo muy rápidamente. De dos a tres meses después de la firma de los contratos, se abandonan o reducen grandemente las prácticas individuales más visibles y a veces

controvertidas por la gran mayoría de los inspectores. Los resultados son por lo tanto muy rápidos y comunicables al mundo exterior. Esta fase crea una distinción inicial entre los del grupo de primera línea que se niegan a entender y/o dar la bienvenida al nuevo entorno de trabajo, y los que lo apoyan.

Durante la segunda etapa, los servicios operativos y los inspectores desafían la legitimidad de algunos indicadores. El gran esfuerzo realizado durante la primera etapa significa que los indicadores "más fáciles" han sido domesticados y se han alcanzado los techos regularmente relacionados. Sin embargo, algunos indicadores siguen siendo problemáticos, especialmente los relacionados con la lucha contra el fraude y las relaciones jerárquicas. Esto incluye, por ejemplo, la eficacia de los controles de los inspectores, y la medición de la eficacia de su elección cuando se deciden a mejorar el nivel de control ajustado automáticamente por el sistema informático. Los inspectores contratados pueden disputar la pertinencia de algunos indicadores. Por ejemplo, pueden argumentar que el porcentaje de los impuestos y derechos recuperados depende de la "calidad" de las declaraciones recibidas desde el sistema (si recibe muchas declaraciones registradas por las compañías multinacionales, tiene pocas posibilidades de detectar el fraude, etc.), o que el cambio de ruta de un nivel de control a otro ha sido ordenado por un director. Todos estos desafíos deben ser tratados seriamente y de manera positiva por el equipo del proyecto, y se utilizan como oportunidades para ajustar los indicadores y para hacer visibles y transparentes aquellas prácticas que antes no lo eran. En las reuniones mensuales de desempeño, la discusión del cálculo y la legitimidad de indicadores genera información nueva: porque son evaluados de manera objetiva, los inspectores tienen que compartir información sobre sus propias prácticas cuando quieren explicar por qué un indicador no es pertinente o se ha calculado mal. Esta es una oportunidad para reducir la asimetría de información entre los servicios de campo, que aplican la reforma, y el Director General, que se informó públicamente de algunas malas prácticas y se da cuenta de cómo algunas prácticas - previamente invisibles - pueden bloquear la reforma. Es una oportunidad de tener en cuenta esta información al momento de decidir sobre las nuevas reformas.

El tercer paso es la creación de una rutina que implica las reuniones mensuales de desempeño y las objeciones individuales que las preceden: Los inspectores son informados de sus resultados individuales antes de la reunión y pueden ir al equipo del proyecto a quejarse/discutir los resultados. Cualquier reclamación individual debe ser tratada específicamente y en serio. Estas objeciones individuales han revelado algunos de los errores en el sistema de TI; otras objeciones han puesto de relieve las circunstancias excepcionales que han conducido a la programación de un nuevo indicador. En muchos casos, no hay ningún problema específico, y la objeción es una oportunidad para que el equipo del proyecto explique al inspector que cómo se ha calculado un indicador.

## 8. Fase 5: Contratos de desempeño con socios del sector privado

El objetivo de esta fase es identificar a los importadores/exportadores a los que la administración de aduanas puede proporcionar beneficios de facilitación, a cambio de una mejora en la forma en que manejan sus declaraciones de aduanas.

Los importadores que son susceptibles de beneficiarse de las prestaciones de facilitación de aduanas son a menudo grandes empresas cuyos departamentos a cargo de "tránsito" son pequeñas. Como consecuencia de ello, estas empresas hacen poco esfuerzo para mejorar su manejo de las declaraciones de aduanas, y este fenómeno se agrava cuando confían toda su proceso de despacho a un solo agente de aduanas.

El objetivo de la administración de aduanas es obtener ingresos y acelerar el proceso de despacho para algunos importadores en ambientes comerciales donde muy pocas empresas son elegibles para la facilitación de Aduanas: la mayoría de los importadores consisten en pequeñas empresas que tienen un mal cumplimiento y a las que aduanas no son incapaces de controlar después de la salida de los bienes.

### 8.1. Requisitos previos

Los requisitos previos son:

- El equipo del proyecto tiene el control/dominio total de la producción de indicadores,
- La Administración de Aduanas ha puesto en marcha su política de comunicación en la medición del desempeño.

### 8.2. Pasos

*Producir un análisis para establecer los criterios de cumplimiento para los importadores e identificar los beneficios esperados de Aduanas e importadores*

El análisis puede comenzar mediante la selección de una muestra de los principales importadores 20-50 y sus declaraciones a lo largo de 3 años. Como primer paso, la administración de aduanas y los expertos deben examinar lo que significa el riesgo en el ámbito nacional.

La primera restricción y el riesgo de Aduanas es el fraude. El aumento de los plazos de pago son sólo un riesgo secundario. El punto metodológico principal es que el fraude detectado por las aduanas sigue siendo un acontecimiento excepcional para estos importadores y por lo tanto no se analiza fácilmente a través de las estadísticas. No es posible evaluar a los importadores sólo sobre la base de casos de fraude detectados. Por otra parte, la reducción del nivel de control, según lo previsto en los contratos, va a cambiar las condiciones para la importación, por lo que no se puede ignorar la posibilidad de que el fraude pueda aumentar con un menor nivel de control. Hay, por lo tanto, una

necesidad de prever el riesgo del operador como un todo, y no sólo a través de los casos de fraude detectados.

El segundo parámetro es la consistencia del importador. Esta consistencia es histórica (una actividad continua durante el año, dependiendo también de las estrategias o desarrollo del negocio del importador) y sincrónica (la diversidad de sus productos importados en un momento dado). El tercer parámetro es encontrar beneficios de facilitación que son suficientes para beneficiar a todos los importadores en general, pero detallada y lo suficientemente flexible como para adaptarse a cada uno de ellos. En otras palabras, una simple reducción del 10% en la tasa de inspección física no crea el mismo incentivo para los importadores que tienen el 60% de sus importaciones inspeccionadas físicamente, como lo hace para los importadores que tienen el 10% de sus importaciones inspeccionadas.

La cuarta limitación es que el sistema desarrollado debe tener en cuenta la complejidad y diversidad de las situaciones de todos los importadores, y también debe ser lo suficientemente simple para que el equipo del proyecto lo administre sobre una base diaria.

La metodología general para evaluar el riesgo del importador y seleccionar los importadores que pueden ser elegibles para los contratos es la siguiente:

- Selección de criterios basados en el riesgo y los beneficios esperados para las aduanas,
- Ponderación de cada criterio,
- Importadores de pedido para cada uno de estos criterios,
- Clasificación general con aplicación del coeficiente,
- Determinación de las clases de los importadores y la vinculación con los respectivos beneficios de facilitación.

Estos análisis no descartan otras comprobaciones que pueden realizarse, especialmente con los servicios de aplicación, las empresas privadas de inspección (si las hay) o la administración tributaria. Estos controles deben ser incorporados ya sea cuantitativamente en el método anterior como riesgos, o constituir una no-objeción a la concesión de determinados beneficios de facilitación.

Seis criterios básicos pueden ser tomadas en cuenta, sobre la base de supuestos de riesgo / beneficio que clasifican a los importadores en consecuencia.

Criterio 1: Los ingresos aduaneros. La suposición es cuanto más impuestos y derechos son pagados por el importador, cuanto mayor es el riesgo asumido por la Administración de Aduanas.

Criterio 2: El promedio de impuestos y derechos generados por declaración. El supuesto es que cuanto mayor sea el número de declaraciones, mayores serán las dificultades de la administración de aduanas que enfrentará en el seguimiento de los flujos. Por lo tanto, mayor el beneficio promedio fiscal (impuestos y derechos por declaración pagados por el importador promedio), más fácil será para Aduanas.

Criterio 3: La proporción de declaraciones previas a la llegada (declaraciones presentadas antes de la llegada de las mercancías en la frontera). El supuesto es que a más declaraciones registradas del importador antes del desembarco de los productos básicos, más fácil es organizar algún tipo de control, y se pagarán los derechos e impuestos más rápidamente.

Criterio 4: La tasa de litigio. El supuesto es que un importador que sea sancionado más que los demás debe ser monitoreado hasta que el nivel de los litigios decline.

Requisito 5: La consistencia del flujo de mercancías de los importadores. El supuesto es que Aduanas puede conceder fácilmente los beneficios de facilitación a un importador si tiene un flujo fuerte y el impacto de la facilitación será significativo para el importador.

Criterio 6: La velocidad de pago por parte del importador. La suposición es que cuanto más diligente el importador en cuanto al pago de derechos e impuestos, más sensibles serán a las medidas de facilitación y tendrán que hacer menor esfuerzo para cumplir con los objetivos de los contratos.

Los importadores están clasificados por estos criterios, los que se calculan con los datos en bruto extraídos del sistema informático aduanero, y algunos se seleccionan para una fase de contracción experimental.

#### *Diseño de contratos de desempeño de los operadores*

Los contratos con los operadores ofrecen un canal de despacho rápido y sin controles, en base a los criterios anteriores. A cambio, los importadores se comprometen a acelerar sus propios procedimientos internos, incluyendo el pago de derechos e impuestos. Cada importador gana la oportunidad de que una parte de sus operaciones pase a través del canal de despacho rápido, siendo proporcional a su "desempeño", evaluado trimestralmente de acuerdo con indicadores objetivos calculados desde el sistema informático aduanero.

El contrato debe especificar que i) la participación de las importaciones facilitadas variará de acuerdo con el grado de cumplimiento de los objetivos del contrato, y ii) debajo de un determinado límite para algunos indicadores, el importador ya no será elegible para la facilitación.

#### *Organización de reuniones regulares con los importadores para evaluar los resultados*

El equipo del proyecto organiza reuniones periódicas (mensuales al inicio del experimento, luego, trimestral) para compartir los resultados con los importadores de conformidad con el contrato.

### **8.3. Ejemplos y resultados**

Los posibles indicadores son los siguientes<sup>3</sup>:

1. La tasa de cantidad en disputa (porcentaje del volumen de derechos e impuestos recuperados/ importe de derechos e impuestos evaluados);
2. La recurrencia con respecto a los montos en disputa (porcentaje de la cantidad de declaraciones ajustadas / número de declaraciones grabadas por el mismo operador durante el período);
3. La puntualidad de los pagos por los importadores (porcentaje del importe de los derechos pagados en la fecha en que se evalúa la declaración/cantidad total de derechos fijados en el período);

---

<sup>3</sup> Véase Libom et al.(2011).

4. La proporción de las declaraciones proyectadas (porcentaje del importe de los derechos e impuestos que se indican en las declaraciones grabadas, a más tardar, el día de la llegada de navío/ importe total de los derechos indicados en las declaraciones registradas durante el periodo);

5. Los pagos pendientes (cantidad de pagos pendientes cinco días después de la fecha evaluada / monto total de derechos fijados para las declaraciones de los mismos operadores durante el mismo período);

6. Los ingresos de cada declaración (importe de los derechos evaluados, impuestos incluidos / número de declaraciones evaluadas, incluidos todos los impuestos);

7. La homogeneidad entre los corredores de aduanas e importadores autorizados (identidad de los agentes de aduanas autorizados, utilizados por el mismo operador durante el periodo n / identidad de los agentes de aduanas autorizados, utilizados durante el periodo n-1). Este indicador se utiliza exclusivamente para fines estadísticos y no será utilizada para evaluar el desempeño de las empresas.

Los efectos de estos contratos se han descrito en una publicación<sup>4</sup>. Unas estadísticas descriptivas simples mostraron un ahorro de tiempo en toda la cadena de suministro de despacho para los importadores, sin pérdida de ingresos para las aduanas. Cuantitativamente, la evaluación precisa del efecto de los contratos es complejo. Es parte de un problema general de medición de los efectos de un nuevo procedimiento. RCT (Randomized Controlled Trial) no es aplicable a la aduana, por razones de igualdad de trato de los usuarios y debido a la reducción del número de oficinas de aduanas. La evaluación del efecto de una decisión sobre el despacho es sin embargo esencial en una reforma. Sin embargo, el análisis econométrico es todavía posible<sup>5</sup>.

Cualitativamente, los beneficios son muchos:

- Los importadores de conformidad con un contrato encuentran una nueva manera de compartir la experiencia práctica y aprender unos de otros durante las reuniones mensuales,
- Los importadores tienen acceso directo a la administración de aduanas, que puede ejercer presión sobre los actores de la frontera para resolver problemas para los importadores y reducir los tiempos de espera,
- La identificación e interpretación de los retrasos es más exacto debido al diálogo con los importadores, quienes han sido informados por vía tópica y directamente sobre el proceso de despacho de la administración de aduanas y no a través de la intermediación de un corredor,
- Los contratos aumentan la competencia transparente entre los profesionales que trabajan para los importadores en el proceso de despacho (bancos, corredores, líneas de envío), con algunos importadores que cambian de bancos y corredores como consecuencia de los contratos,
- Los importadores de conformidad con el contrato reorganizan sus procesos internos para la importación. Los contratos han tenido un impacto en todo el procedimiento y los importadores han reorganizado incluso su cadena de despacho antes del pago con el fin de preparar los pagos con mayor rapidez.

---

<sup>4</sup> Véase Cantens et al.(2012).

<sup>5</sup> Chalendar (2013).



#### 8.4. Riesgos y experiencia adquirida

El principal riesgo es que algunos importadores pueden estar convencidos de los beneficios esperados de los contratos. Esto también sucede en los contratos de Operador Económico Autorizado (AEO) debido a que la reducción de los controles es de poca ventaja para los importadores que ya son rara vez controlados por la aduana. En los países en desarrollo, muchos importadores son reacios a hacer contratos con Aduanas por diferentes razones:

- ya tienen sus propios canales informales para acelerar el proceso,
- están mal informados por sus representantes, que culpan a las administraciones de aduanas de los retrasos,
- no están interesados porque no son capaces de evaluar de manera concreta los beneficios económicos de la reducción de sus retrasos, ya que muchos importadores se benefician de acuerdos con compañías de almacenamiento para reducir las tasas relacionadas con el almacenamiento de mercancías por prórrogas,
- Su estructura es tan compleja que el departamento encargado de los procedimientos de aduanas no tiene ninguna influencia en la gestión convincente para reorganizar los procedimientos internos para suavizar los procedimientos de cruce de fronteras.

En respuesta a esta renuencia, la Administración de Aduanas deberá poner en marcha estudios estadísticos y eventos de comunicación que permiten que los importadores satisfechos bajo contrato puedan expresar sus puntos de vista.

El segundo riesgo es generar expectativas sin poder satisfacerlas. Por ejemplo, los cálculos y las estadísticas entregadas por Aduanas pueden plantear problemas que pueden ser resueltas únicamente por decisión política, a través de un proceso legal complejo y largo que no depende de la acción de Aduanas.

El objetivo general y el beneficio de estos contratos es que permiten a Aduanas hablar directamente con los que realmente pagan los derechos e impuestos de aduana, y no sólo con los intermediarios, tales como las agencias y compañías navieras. La conclusión principal es que estos contratos han cambiado totalmente la relación entre los importadores bajo contrato y los funcionarios de aduanas y llevan a incrementar la confianza, así como la participación del sector privado en apoyo de la reforma de Aduanas.

# Conclusión

## Unas pocas palabras de precaución ....

Como su nombre lo indica, esta publicación OMA es una "guía" para ser utilizada como una fuente de inspiración para los reformadores que están dispuestos a evaluar los efectos del proceso de reforma, tal como se está aplicando. Su objetivo es explicar la razón de ser de la medición del desempeño, el contexto en el que es particularmente útil, para mostrar las ventajas de ser capaz de "hablar el mismo idioma" y estar al tanto de la misma realidad.

La guía advierte a los expertos en su función, la cual es proporcionar un análisis neutral y perspectivas útiles. El asesoramiento técnico externo no debe ser prescriptivo, sino más bien debe participar en el diálogo en pie de igualdad con los expertos internos, compartir conocimientos y proporcionar experiencia técnica adquirida en otros países. Vale la pena recordar que las decisiones siempre deben corresponder a los agentes locales que están liderando el proyecto, ya que son sobre todo los que van ser considerados responsables de su puesta en práctica, y debido a que aumenta las probabilidades de que el proyecto sea un éxito.

Para que el asesoramiento técnico externo sea eficiente debe tener una buena comprensión del contexto local. Dado que los expertos adquirirán un conocimiento en profundidad de cómo la administración local funciona en realidad, tendrán acceso a información sensible, por lo tanto, la confianza entre expertos externos y la administración local es crucial para que un proyecto de cuantificación tenga éxito.

La Guía PMC da algunos principios generales que han sido probados a través de una serie de experimentaciones en Camerún, Togo y Liberia. Los países y las administraciones de aduanas comparten realidades comunes, pero cada país y cada aduana tiene sus especificidades en términos de procedimientos, relaciones con la jerarquía, estructuras organizativas y mecanismos de información. En otras palabras, cada administración tiene su propia historia y cultura profesional que los expertos deben tener en cuenta.

Es importante tener en cuenta que, aunque la medición del desempeño en este contexto es a menudo descrito como un "proyecto", el objetivo final es que la medición cuantitativa del desempeño y la contratación se conviertan en parte de la cultura de Aduanas. Esto puede llevar algún tiempo, por lo tanto, es importante ver esto como un enfoque a largo plazo.

Los experimentos llevados a cabo en Aduanas de Camerún, Togo y Liberia indican que la medición del desempeño de Aduanas ha colocado a Aduanas en el centro del diálogo público-privado. Esto ha empoderado al Director General de Aduanas y a Aduanas en su conjunto, en particular en su relación con el Ministerio competente. La medición del desempeño es un "bien de doble uso": se aplica también para medir el impacto de las políticas de medición del desempeño.

La Guía PMC no es prescriptiva sino que invita a los que la han utilizado a llevar a cabo reformas de aduanas y a compartir sus experiencias con la comunidad en general de Aduanas.

## referencias

Bilangna Samson (2009), "La réforme des douanes camerounaises: entre les contraintes locales et internationales," *Afrique contemporaine*, no. 230, pp. 19-31.

Cantens Thomas, Robert Ireland and Gaël Raballand (2013), *Reform by Numbers: Measurement Applied to Customs and Tax Administrations in Developing Countries*, World Bank, Washington, DC.

Cantens Thomas, Gaël Raballand and Samson Bilangna (2010), "Reforming Customs by measuring performance: a Cameroon case study," *World Customs Journal* 4 (2), pp. 55-74.

Cantens Thomas (2009), "Être chef dans les douanes camerounaises, entre titular chief, idéal-type et big katika," *Afrique contemporaine*, no. 230, pp. 83-100.

Cantens Thomas (2007), "La réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations Unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques," *Afrique contemporaine*, no. 223-224/3-4, pp. 289-307.

Cantens Thomas and Robert Ireland (2011), "WCO Policy Research Brief – Performance Contracts for Customs Officers," WCO Research Paper No. 21.

Chalendar Cyril, 2013. *Contract, trade facilitation and customs revenue. The case of Cameroon* (not published).

Libom Li Likeng Minette, Thomas Cantens and Samson Bilangna (2009), "Gazing into the mirror: operational internal audit in Cameroon Customs," Discussion Paper No. 8, The World Bank, Washington, DC.

Libom Li Likeng Minette, Marcellin Djeuwo and Samson Bilangna (2011), "Gazing into the mirror II: performance contracts in Cameroon Customs," The World Bank, Washington, DC.

Refas Salim and Thomas Cantens (2011), "Why does cargo spend weeks in African Ports? The case of Doula, Cameroon," Policy Research Working Paper Series 5565, The World Bank, Washington, DC.