

Conferencia PICARD

- Abu Dhabi - noviembre de 2010

Medición del rendimiento:

identificación de los métodos apropiados
para medir y evaluar el rendimiento de la Aduana.

Rendimiento y excelencia: las metas de cualquier organización

- Para lograr esas metas, es necesario:
 - 1° gestión
 - 2° conducir
 - 3° decidir
 - 4° controlar
 - 5° innovar
 - 6° apoyo
 - 7° compartir
 - 8° explicar
- La medición del rendimiento forma parte de « conducir » y « controlar ».

Estadísticas y rendimiento

- En todo el mundo, las aduanas elaboran las estadísticas del comercio exterior - un instrumento de medición esencial para evaluar el desempeño económico de un país y permitir a la dirección corregir cualquier deficiencia.
- Pero el buen rendimiento requiere un esfuerzo dinámico de la gestión por objetivos; esos objetivos pueden ser financieros, cuantitativos o directivos.

La Medición del Rendimiento

- El sector público, como el sector privado, se ve constreñido por una plétora de indicadores concebidos para presentar claramente la situación: esto da una impresión de precisión científica: las cifras extraídas de un sistema de cuentas y de cuadros comparativos tienen el mismo impacto que las imágenes que captan nuestra atención en nuestras pantallas de TV.
- El objetivo es bastante razonable, pero es difícil llevarlo a la práctica, y demasiado a menudo el propósito original se ve desvirtuado en el proceso

¿Qué es un indicador de rendimiento?

Ej.: definición de la Administración francesa

- Un instrumento de medición « objetivo »
- Un sistema de alerta contra las fallas del funcionamiento
- Un instrumento de cálculo de la eficiencia (es decir, eficacia en relación con los recursos asignados)

Características de un buen indicador

Definición de la Aduana francesa (cont.)

- Pertinente: revela aquello que el servicio está realizando
- Útil: la medición muestra la actividad
- Sólido: totalmente digno de confianza
- Verificable: fácil de calcular
- Comprobable: un servicio externo puede reproducir los cálculos

Traducir este objetivo

La administración francesa por lo tanto ha establecido la tipología siguiente del indicador de rendimiento, aplicando los principios ya mencionados:

- 1º misión fiscal: 23 indicadores y 11 subindicadores
- 2º misión económica: 7 indicadores y 13 subindicadores
- 3º misión de protección: 17 indicadores y 24 subindicadores
- 4º misión de ayuda: 15 indicadores y 1 subindicador
- 5º misión de contabilidad: 2 indicadores y 3 subindicadores

Existen otras definiciones:

Ej.: Definición de los Institutos de gestión

- Un buen indicador debe estar ligado a un objetivo
- Debe incitar a la acción
- Debe ser realizable
- Debe ser de fácil comprensión
- Se debe elegir en un trabajo de equipo

Mediciones y medida....

- La Aduana cumple 4 misiones, lo que hace necesario aplicar uno o más criterios de medición de la actividad (o "RENDIMIENTO ") en estos cuatro ámbitos:
 - Fiscal
 - Económico
 - Protección del ciudadano/consumidor
 - Seguridad de las mercancías en las instalaciones aduaneras

¿Qué se debe medir?

- La ejecución acertada de estas misiones exige personal y recursos:
- Así pues, se medirá el coste de ambos
- Pronto compararemos "rendimientos":
- "Gestionaremos"

¿Medición de qué? Dificultad de identificar un buen indicador: ¿qué comprende exactamente?

- Ej.: Percepción de derechos en un país en desarrollo:
- Para el sector público: uno de los criterios de uso más general será el importe de las tasas y los impuestos percibidos realmente (indicador fiscal).
- Para el sector privado (compañías de inspección previa a la expedición): nunca se especifica la cantidad de dinero exacta recuperada realmente: solamente se da el número de correcciones (generalmente un 10% del total), y el monto total de los derechos recuperables se cotiza en base a la tarifa más alta.
- ¿Cuál indicador se podría utilizar para medir la eficiencia de las dos entidades?

¡Necesitamos indicadores internos!

Pero hay otros indicadores afuera ... que nos miden....

- Muchas organizaciones internacionales tienen sus propios indicadores de funcionamiento que involucran a las aduanas: ¡la publicación del indicador “doing business” se ha convertido en un acontecimiento anual que se aguarda con impaciencia!
- Otros pueden despertar un poco menos de interés (índice de opiniones sobre la corrupción), sin embargo, son importantes.

Criterios Reconocidos internacionalmente: Clasificaciones del Banco Mundial y anti-corrupción (183 países)

País	Clasificación general del Banco Mundial	Clasificación sobre «Despacho de Aduana»	Clasificación percepciones sobre corrupción
JAPÓN	15	17	17
SINGAPUR	1	1	3
CAMERÚN	171	149	146
FRANCIA	31	25	24
ESTADOS UNIDOS	4	18	19
CHINA	89	44	79
CHILE	49	56	25

Es necesario que la OMA se dé sus propios criterios

- De modo que las discusiones transcurran según los mismos términos (sólo que esto es mucho pedir: una declaración sobre un mero vehículo de motor usado = una declaración para 100 mercancías de alta fidelidad)
- Para demostrar “al resto del mundo” que la OMA puede jerarquizar a las administraciones aduaneras de acuerdo con sus propios criterios
- De modo que cada país pueda ver donde se coloca en el marco de las normas “SAFE” que son el objetivo primario de la organización

Indicadores

- Otro ejemplo: la Administración de Camerún:
- 1° indicadores de actividad: manifiestos registrados, declaraciones registradas, notas de liberación validadas y emisión de las confirmaciones de las “mercancías salidas”.
- 2° indicadores del control: manifiestos de regularización, modificaciones de la evaluación previa, contrapartidas, cambios del pago adelantado, valor agregado de los cambios por funcionario aduanero, cancelación de declaraciones,

Indicadores (Camerún cont.)

- 2° (cont.): declaraciones pagadas sin notas de liberación, saldos pendientes, déficits, la reasignación de declaraciones y la carga de trabajo por funcionario aduanero.
- 3° Gestión de riesgos: Las declaraciones del circuito rojo en las que la confirmación de la "salida de las mercancías" no fue escaneada, el reencaminamiento de las declaraciones dentro de los circuitos preestablecidos, los documentos de tránsito cancelados y los controles de las importaciones por las personas físicas.

Problemas de la medición

- En el ejemplo francés, hay claramente demasiados indicadores, y una proporción grande de ellos tiene objetivos de gestión
- Ej.: hoy en día, el sistema le dice al investigador francés el importe de los derechos e impuestos que él/ella debe recuperar (es decir, entre 40000 € y 120000 € por año, por funcionario, según su lugar de destino)/ Pero:
- 1° El monto del IVA (19.60%) se incluye en esta cantidad, y la compañía puede demandar su reembolso, efecto cero, pues.
- 2° si el funcionario logra recuperar la cantidad requerida de una vez, de una compañía grande, no tiene interés de tomar más casos, de lo contrario su objetivo, y el de su equipo investigador, aumentarán el año siguiente, dando lugar a observaciones adversas de colegas.
- 3° la medición ignora si la cantidad se ha recuperado en una o en varias veces (un caso grande y... ¡se logra el objetivo anual!).
- 4° más importante, incluso si el investigador resuelve su objetivo anual, esto no tiene ninguna consecuencia práctica para él/ella como individuo: Ej.: no se reduce el tiempo necesario para calificar para un aumento de escalón del sueldo, ya que esto depende de otros criterios - esencialmente presupuestarios.
- CONCLUSIÓN: ¡¡No es conveniente para los mejores intereses de los investigadores franceses ser “castores impacientes”!!

Problemas de la medición (cont.)

- Siguiendo con el ejemplo francés: lo peor de este indicador es que es puramente financiero (cantidad de derechos y de impuestos recuperables, en euros). Dos desventajas importantes:
- 1° las cifras sirven solo para mostrarlas: la cantidad notificada será raramente la cantidad recuperada realmente varios meses o años después de que el caso haya pasado a través de los diversos niveles jerárquicos.
- 2° no hay indicadores de mercancías prohibidas: se dirige a los investigadores deliberadamente hacia los casos que llenan las arcas. A pesar de la línea oficial contra la falsificación, por ejemplo, se impide a los investigadores abrir este tipo de investigación: no forma parte de sus objetivos. ¡Y nadie más va a realizar estos tipos de controles!
- Recordemos la definición original: pertinente, útil, sólido.

Indicador francés (cont.)

- Entre los aproximadamente 100 indicadores franceses existe un indicador de la satisfacción de los usuarios de las aduanas; su medición arrojó un 91.50% en 2008. ¡¡Magnífico!!
- PERO, al mismo tiempo muchos usuarios están yendo al extranjero para despachar sus mercancías (Rotterdam, Amberes .), lo que representa una pérdida de cerca de 70 mil millones euros para la cadena de suministro francesa y para los ingresos de la Aduana.
- ¿Creemos entonces realmente que estos usuarios están felices con la manera de trabajar de las aduanas francesas, aunque se van allende fronteras?

Problemas, problemas... el caso de Camerún

- Es evidente que 2/3 de los indicadores están dirigidos a supervisar la actividad de los funcionarios aduaneros. Ej.: el indicador de la carga de trabajo que enumera, para cada funcionario, el número de declaraciones procesadas y la cantidad de las tasas y de los impuestos recuperados.

Ningún impacto en la carrera de todos modos: no hay sanciones

- Estos indicadores de “control” son secretos, pero no se ha previsto ninguna reorganización interna abiertamente para hacer más rigurosa la dirección del proceso del despacho
- Sobre todo, la enumeración es más fácil que la evaluación (¿son las dos declaraciones exactamente iguales?)

¡El sector privado no se ha retrasado!
Cada empresa naviera tiene sus propios indicadores (sencillos)

Ej.: Maerks ha establecido una graduación del tiempo que insumen sus contenedores para ir y volver de cada puerto africano

- Dakar está en primer lugar con 18.9 días
- Duala ocupa el 12° y último lugar, with 50.9 días
- ¿Se necesita otro indicador de funcionamiento?
- En mi opinión, NO, éste está claro y satisface todas las condiciones exigibles de un indicador de buen funcionamiento para la misión "económica" que corresponde a la Aduana.

La medición del rendimiento es un arte (¡y no todos pueden ser artistas!!)

- Si se individualizan los objetivos, no se comparte nada más (¡cada persona tira para su lado!)
- Tener demasiados indicadores arruina el análisis: hay demasiados responsables que se centran en la cantidad antes que en la calidad de la medición, aprovechándose de las posibilidades ofrecidas por nuevas tecnologías.
- No es útil llenar un pizarrón de instrumentos con mediciones de los resultados cuando el personal en el terreno carece de la mínima herramienta.

¿Qué es el rendimiento?

- Todos estos indicadores no nos dicen nada sobre la modernización de una administración o de su dinámica interna
- Muchos indicadores se pueden atribuir al azar: decomiso masivo de drogas
- En Francia, en 2006-- 2008 se sobrepasaron todos los indicadores: entonces ¿acaso eran correctos los objetivos? (de hecho, el objetivo es el resultado del año pasado + el 8%). En África, sucede lo mismo con los objetivos fiscales fijados por los ministros de Hacienda: ¡ siempre los alcanzan! ¿Pero significa esto que la Aduana está teniendo un buen rendimiento?

En el contexto de la gestión, la medición es un desastre

- Un indicador es solamente pertinente si es posible lograr un impacto en los resultados (¿las drogas?)
- Para que los indicadores sean pertinentes, necesitan tiempo: ¡por lo menos 10 años! Cambiar los indicadores de los objetivos y de rendimiento cada año es apenas una manera de sentirse – nosotros y nuestro jefe - feliz (él recibe un ascenso y cambian los indicadores)
- Un indicador no revela ni verdad ni falsedad - usted tiene que interpretarlo. Ej.: indicador del decomiso de las mercancías falsificadas - si sube, éste prueba que ha mejorado la eficacia de los servicios. Entonces, si desciende, ¿acaso esto es una prueba de la eficacia los servicios en los años pasados????
En realidad, los indicadores sirven simplemente para legitimar las estrategias concebidas en el más alto nivel.

Opinión sobre indicadores

- Mark Twain dijo que hay mentiras, mentiras malditas y estadísticas... *
- Obviamente, ¡él nunca había oído hablar de indicadores de rendimiento!
- Por consiguiente, ¿qué criterios debe utilizar la OMA?
- ¡Deben ser muy poco numerosos, y cada uno los debe tener claros!
- * biografía, I, 246

El Coste de la Aduana

- 1° Coste de la Aduana: presupuesto/número de funcionarios aduaneros
- el presupuesto pagado a la compañía de la inspección previa a la expedición / número de funcionarios aduaneros
- 2° Coste de las instalaciones:
- Cantidad de exenciones/número de funcionarios aduaneros

Misión fiscal

- 1) Suma de ingresos de aduanas/número de funcionarios aduaneros
- 2) número de declaraciones presentadas (importación, exportación y tránsito) / número de funcionarios aduaneros
- 3) Cantidad de réditos suplementarios atribuibles a las de la compañía de inspección previa / número de funcionarios aduaneros
- 4) Cantidad de correcciones notificadas, después pagadas / número de funcionarios aduaneros asignados a la represión.

Misión económica

- 1) importe de la exención condicional (perfeccionamiento activo o zona especial) / número de empleos creados en el país
- 2) tiempo que lleva el despacho de aduanas de un contenedor (en minutos o días)
- 3) número de transbordos del contenedor en el puerto
- 4) número de contenedores declarados por mes / número de funcionarios aduaneros en la oficina

Misión de protección

- 1) número de casos que comienzan un proceso judicial / número de pleitos, anualmente.
- 2) número de casos de drogas, mercancías falsificadas, vehículos robados descubiertos durante el despacho / número de funcionarios aduaneros que se ocupan de estos ámbitos.
- 3) número de inspecciones físicas / número de declaraciones de importación presentadas (lo mismo para exportación y tránsito) / número de funcionarios de la inspección
- 4) número de pedidos de análisis de laboratorio / número de declaraciones de importación

Misión de seguridad

- 1) número de intervenciones de seguridad realizadas por año
- 2) número de certificados de OEA concedidos por año
- 3) número de violaciones de la condición de OEA detectadas por los servicios por año

Gracias por su atención

- PASCAL de Lionel
- Universidad de Le Havre
- -lionel.pascal@univ-[lehavre.fr](mailto:lionel.pascal@univ-lehavre.fr)