



**Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

TD/B/WP/93  
25 de enero de 1995

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo  
y el Presupuesto por Programas  
26° período de sesiones  
Ginebra, 4 de diciembre de 1995  
Tema 3 del programa provisional

EXAMEN DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA  
DE LA UNCTAD Y SU FINANCIACION

Estudio en profundidad del Programa SIDUNEA de la UNCTAD

Estudio de la secretaría de la UNCTAD

En su 24° período de sesiones el Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto por Programas decidió que de allí en adelante se le presentara, cuando procediera a efectuar el examen anual de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD, un estudio en profundidad sobre un programa de cooperación técnica seleccionado por el propio Grupo para que éste pudiera evaluar mejor el programa, recomendar actividades complementarias y aumentar las ventajas relativas de la UNCTAD. En el mismo período de sesiones decidió que el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) fuera el primer programa que sería objeto de ese estudio en profundidad.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION . . . . .	1 - 2	3
II. EXPOSICION GENERAL DEL PROGRAMA . . . . .	3 - 8	3
A. Breve historia del Programa . . . . .	3	3
B. Objetivos del Programa . . . . .	4	4
C. Estructura y actividades . . . . .	5 - 6	4
D. Financiación del Programa . . . . .	7 - 8	5
III. EVALUACION GENERAL DEL PROGRAMA . . . . .	9 - 46	7
A. Principios y configuración del Programa . . . . .	9 - 19	7
B. Ejecución . . . . .	20 - 37	9
C. Resultados e impacto . . . . .	38 - 46	15
IV. ALGUNAS CUESTIONES DE INTERES . . . . .	47 - 63	21
A. La ventaja relativa de la UNCTAD . . . . .	48 - 52	21
B. Sostenibilidad del Programa . . . . .	53 - 60	22
C. Relación con otros programas de cooperación técnica de la UNCTAD . . . . .	61 - 63	24
V. ENSEÑANZAS Y RECOMENDACIONES . . . . .	64 - 74	25
A. Enseñanzas . . . . .	65 - 72	25
B. Recomendaciones . . . . .	73 - 74	27
<u>Anexo:</u> Programa SIDUNEA: estado de la aplicación . . . . .		30

## I. INTRODUCCION

1. En su 24º período de sesiones el Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto por Programas decidió que de allí en adelante se le presentara, cuando procediera a efectuar el examen anual de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD, "un estudio en profundidad sobre un programa de cooperación técnica seleccionado por el Grupo de Trabajo... que le [permitiera] al Grupo evaluar mejor el programa, recomendar actividades complementarias y aumentar las ventajas relativas de la UNCTAD". En el mismo período de sesiones decidió que el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) fuera el primer programa que sería objeto de ese estudio en profundidad. El presente estudio versa sobre la totalidad del Programa SIDUNEA 1/, aunque concentrándose en los proyectos ya concluidos o los que están en curso de ejecución. No entra en los detalles concretos de los distintos proyectos, sino que lo que se hace en él es analizar la configuración global, la ejecución, los resultados y el impacto y examinar algunos aspectos esenciales del Programa. El estudio se basa en un análisis de los documentos de los distintos proyectos, en diversos informes de evaluación de la ejecución de los proyectos y en exámenes tripartitos, así como en los resultados de evaluaciones más recientes. Asimismo, para redactar el estudio se hizo una visita al lugar de uno de los proyectos y a la Organización Aduanera Mundial en Bruselas y se efectuaron entrevistas al personal.

2. El estudio ha sido realizado por la Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas, en colaboración con el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial y en consulta con la Dependencia de Política y Coordinación de la Cooperación Técnica. También se contrató, como consultor independiente para que emitiera una opinión técnica, al Sr. W. J. O'Donnell, que fue alto funcionario de la Administración de Aduanas de los Estados Unidos.

## II. EXPOSICION GENERAL DEL PROGRAMA

### A. Breve historia del Programa

3. A principios de los años ochenta la UNCTAD puso a punto un conjunto de programas informáticos, que bautizó con el nombre de SIDUNEA, para automatizar la recogida de estadísticas puntuales y precisas sobre el comercio exterior de un grupo de países del Africa occidental. La UNCTAD concluyó que una forma viable de hacerlo sería recoger los datos sobre las mercancías en el momento del despacho aduanero. Este método ofrecía la ventaja adicional de que permitía informatizar los trámites del despacho aduanero, con lo cual ayudaba en la mayoría de los casos a simplificarlos. A finales de la década de 1980 el SIDUNEA ya se había convertido en el mayor programa de cooperación técnica de la UNCTAD. En abril de 1995 el sistema ya estaba instalado en 29 países y se estaba procediendo a su instalación en 38 más (véase el anexo).

---

1/ A menos que se indique otra cosa, en el presente estudio el término "Programa" se refiere al Programa SIDUNEA.

## B. Objetivos del Programa

4. Los objetivos principales del SIDUNEA son: i) reformar el despacho aduanero de las mercancías mediante la simplificación de los trámites y la informatización, con lo que mejora la eficiencia del comercio; ii) recaudar la máxima renta de aduanas, que es una de las principales fuentes de los ingresos generales del Estado en la mayoría de los países en desarrollo, asegurándose de que se declaren todas las mercancías, de que los cálculos de los derechos e impuestos de aduanas son correctos y uniformes para todo el país y de que las exenciones se aplican debidamente; iii) producir estadísticas comerciales y fiscales fidedignas y puntuales con el fin de facilitar la gestión de la economía y difundir las normas comerciales internacionales gracias a la informatización de las aduanas.

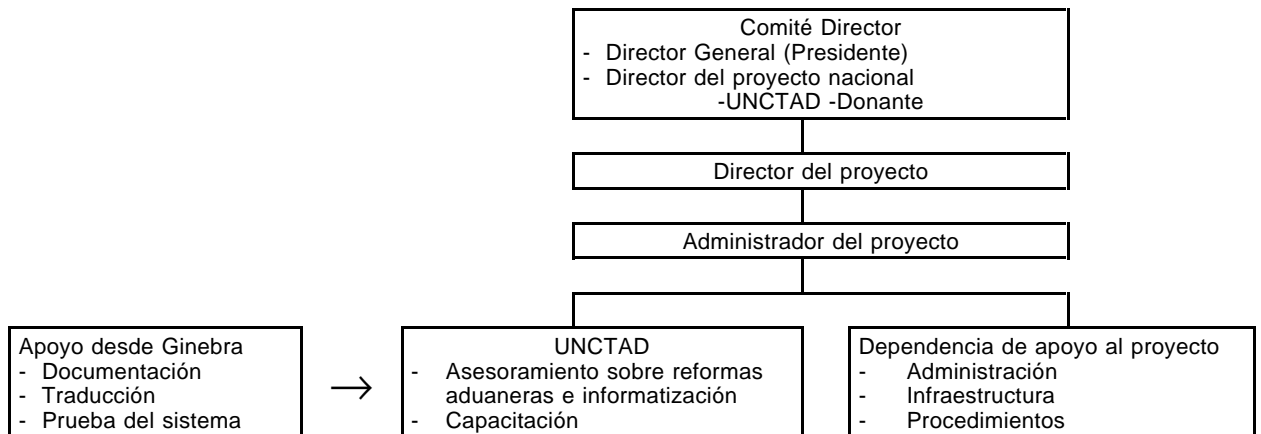
## C. Estructura y actividades

5. El Programa SIDUNEA forma parte del Programa Especial sobre Eficiencia Comercial. Tiene la estructura de un paraguas y se compone del equipo de gestión central en Ginebra, los centros de apoyo regionales o subregionales y los proyectos nacionales. La gestión central en Ginebra corre a cargo de dos dependencias del Programa Especial sobre Eficiencia Comercial: la Dependencia de Actividades Operacionales y la Dependencia de Desarrollo de Programas Informáticos y Apoyo Técnico. La primera dependencia se encarga de la planificación estratégica, la elaboración de los proyectos y la gestión, mientras que la segunda es responsable del desarrollo de los programas informáticos y del apoyo técnico. Además de llevar la gestión del Programa SIDUNEA, esas dos dependencias tienen a su cargo otras áreas de trabajo del Programa Especial sobre Eficiencia Comercial. A mediados de 1995 había cuatro centros de apoyo regionales o subregionales, a saber, en el Africa occidental, el Africa meridional y oriental, el Caribe, Asia y el Pacífico. Las tareas principales de los centros de apoyo regionales son: a) la preparación de los proyectos nacionales del SIDUNEA; b) la coordinación de la recogida de las estadísticas necesarias y la introducción de las normas internacionales en la materia; c) la armonización de las formalidades y los documentos; d) la gestión de la capacitación y el mantenimiento de los programas informáticos; y e) la supervisión y apoyo de la ejecución de los proyectos nacionales. En el gráfico 1 se indica la organización de los proyectos nacionales.

6. Normalmente la elaboración y ejecución de un proyecto nacional para instalar el SIDUNEA duran de dos a tres años y medio. Como estrategia de ejecución, la UNCTAD recomienda proceder función por función. Una vez firmado el documento del proyecto, el procedimiento habitual para instalar el SIDUNEA es el siguiente: Fase 1: Examen minucioso de las formalidades aduaneras existentes e introducción de las reformas apropiadas (este proceso continúa durante toda la duración del proyecto); Fase 2: Capacitación de los funcionarios de aduanas esenciales); Fase 3: Carga de los ficheros, lo que incluye el análisis de las necesidades, la modificación de las ordenanzas de aduanas y la introducción de nuevos formularios y procedimientos con vistas a la automatización; Fase 4: Pasada en máquina del nuevo sistema simultáneamente con el sistema manual y ajuste del sistema; Fase 5: Funcionamiento real y prueba en una oficina de aduanas; Fase 6: Instalación en otras oficinas de aduanas, evaluación, e introducción de los cambios necesarios en el sistema.

Gráfico 1

Organización de los proyectos



D. Financiación del Programa

7. El SIDUNEA es el mayor programa de cooperación técnica que se ha ejecutado en la UNCTAD desde finales de la década de 1980. En el cuadro 1 se resume el volumen total de los recursos obtenidos y los gastados.

8. Las actividades realizadas en la sede del Programa han sido financiadas con aportaciones en efectivo o en especie hechas por Alemania, Dinamarca, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza, aparte de los recursos proporcionados por la propia UNCTAD. En cuanto a las actividades realizadas dentro de los países beneficiarios, los proyectos del SIDUNEA se financian con aportaciones hechas por una serie de donantes bilaterales y multilaterales. Los principales contribuyentes de fondos en los últimos años han sido la Unión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dinamarca, los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y Suiza. Al mismo tiempo se aprecia una tendencia cada vez mayor a la aportación de dinero y de importantes contribuciones en especie por las propias administraciones nacionales beneficiarias, sea con cargo a sus propios recursos, sea con créditos que les otorgan el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en vista de las ventajas que pueden sacar del nuevo sistema.

Cuadro 1

Contribuciones al Programa SIDUNEA/FALPRO, 1988-1994 a/

Fuente de los fondos	Presupuesto (en dólares de los EE.UU.)	Gastos (en dólares de los EE.UU.) b/
<u>Donantes bilaterales</u>		
Alemania	685 585	685 585
Dinamarca	2 636 679	1 973 374
Francia	329 276	316 457
Italia	1 451 337	1 451 337
Multidonantes	153 885	151 230
Reino Unido	1 579 495	471 960
Suecia	1 558 274	1 486 707
Suiza	2 484 594	2 206 608
Subtotal	10 879 125	8 743 258
Comisión Europea	1 948 785	1 370 731
PNUD c/	27 048 966	22 100 581
<u>Recursos nacionales y otros recursos</u>		
a) <u>Recursos nacionales:</u>		
Belice	180 338	164 114
Gibraltar	339 607	292 396
Malta	484 357	389 387
Namibia	102 179	68 390
b) <u>Recursos aportados por el Banco Mundial</u>		
Armenia	469 426 d/	182 500
Filipinas	915 105	242 368
Georgia	447 557 d/	32 733
Uganda	56 486	47 793
c) <u>Recursos aportados por el BID</u>		
Panamá	321 113	205 147
Total	43 193 044	33 839 398

a/ Excluidos los gastos de apoyo del Programa.

b/ Incluye los gastos estimados para 1994.

c/ Incluye las contribuciones de los países beneficiarios por concepto de participación en los gastos entregadas por conducto del PNUD y financiadas principalmente por el BID.

d/ Incluye una partida para el establecimiento de centros de comercio.

### III. EVALUACION GENERAL DEL PROGRAMA

#### A. Principios y configuración del Programa

##### 1. Principios del Programa

9. Los motivos que llevaron a principios de la década de 1980 a poner en marcha el Programa siguen siendo válidos. Las actividades que se han ido realizando a lo largo de los años en distintos países han demostrado que existe una disparidad entre los objetivos de las reformas fiscales y aduaneras y los resultados de estas reformas, sobre todo en lo que se refiere a los ingresos recaudados. Una razón importante de esta disparidad en varios casos es que no se presta atención a la reforma administrativa. En el comercio mundial los países desarrollados están utilizando las nuevas tecnologías para intercambiar información sobre oportunidades que facilitan el comercio. En este sentido, el SIDUNEA es una herramienta que puede dar una respuesta a las necesidades de muchos países en desarrollo y ayudarles a aprovechar las tecnologías modernas de la información. En efecto, gracias al desarrollo y difusión de esas tecnologías ha resultado más fácil instalar el SIDUNEA en los países en desarrollo más avanzados y se ha podido promover mucho más la adopción de las normas internacionales mediante la informatización.

10. Las ventajas que ofrece el SIDUNEA para automatizar las formalidades administrativas en los países en desarrollo son las siguientes: i) gratuidad de los programas informáticos como parte de los proyectos de asistencia técnica elaborados por la UNCTAD y financiación de su instalación por los países, donantes bilaterales o instituciones multilaterales; ii) utilización de sistemas de codificación y normas internacionales tales como el Sistema Armonizado (SA), el documento administrativo único (DAU), los mensajes EDIFACT y los sistemas de codificación de las Naciones Unidas; iii) una nueva versión 3 (SIDUNEA++) que permite establecer conexiones entre usuarios de dentro y fuera del país, por ejemplo entre comerciantes.

11. Las aduanas pueden ganar mucho con la informatización. Entre las ventajas más notables están la rapidez de tratamiento de los datos, la selección de información con el fin de mejorar el control, y la rapidez de tramitación de las declaraciones de aduanas (registro, pago, contabilidad, seguimiento de las mercancías, etc.). Aparte de las aduanas, los otros mayores beneficiarios de la informatización son los importadores, los intermediarios, la hacienda pública y los servicios nacionales de estadística.

12. Los principios en que se basa el Programa están suficientemente desarrollados. Las soluciones permiten abordar con exactitud los problemas. Los objetivos están bien definidos e indican que el Programa tiene una visión clara de cuáles son las necesidades y cómo satisfacerlas. Lo que es más importante, los responsables de dirigirlo tienen una visión, una meta en la que creen y que saben se puede alcanzar. Su actitud es una actitud dinámica.

13. En el plano internacional los Estados miembros han reconocido la utilidad del Programa. Por ejemplo, en el Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial, celebrado en Columbus, Ohio, Estados Unidos, en diciembre de 1994, los gobiernos subrayaron la necesidad de hacer el mayor uso posible de la tecnología de la información en las aduanas, y propugnaron que se ampliaran las aplicaciones de la informática para la tramitación aduanera de las transacciones comerciales y financieras, teniendo en cuenta las experiencias de todos los países. En el citado simposio también se recomendó que los poderes públicos pusieran en práctica el SIDUNEA, donde ello fuera posible, y que se elaboraran y pusieran a disposición de los comerciantes interfaces de ordenadores (documento TD/SYMP.TE/6, sec. B, párr. 3).

## 2. Configuración del Programa

14. En general, el Programa tiene una configuración que favorece a la realización de los objetivos generales del Programa. Además, para elaborar este último se ha tenido en cuenta la experiencia adquirida en la elaboración y ejecución de proyectos nuevos. Para trazar su configuración también se han tenido en cuenta la flexibilidad y adaptabilidad que exigen los distintos niveles de desarrollo de la administración de aduanas y el comercio de los diferentes países. No obstante, esta configuración se puede mejorar en lo que se refiere a las funciones de los centros regionales de apoyo y a la capacitación.

15. Los centros de apoyo regionales o subregionales tienen por misión proporcionar apoyo a los proyectos nacionales, atender las peticiones de proyectos nuevos y ayudar a calcular la financiación que necesitan. Coordinan la capacitación y se ocupan de la normalización regional de los sistemas informatizados del SIDUNEA. El análisis del volumen de trabajo que se ha llevado a cabo en el curso de evaluaciones anteriores de los proyectos regionales ha mostrado que las tareas principales ejecutadas durante los primeros años consistieron en poner en marcha proyectos nacionales y supervisar su ejecución. Sin embargo, estos centros cumplirían una función más útil si, además, siguieran prestando apoyo a los países después de concluidos los proyectos nacionales, poniendo más el acento en la supervisión de la gestión y en el mantenimiento técnico de los proyectos nacionales, lo que incluye el perfeccionamiento del sistema y la intervención de expertos para solucionar los problemas que puedan presentarse. Estas funciones han ido cobrando más importancia a medida que más países han instalado el SIDUNEA y han pasado a depender considerablemente de él. En efecto, si el programa informático no funciona o se interrumpe el tratamiento de las declaraciones de aduanas o la recogida o producción de estadísticas como consecuencia de algún problema técnico, esto puede poner en peligro la continuidad de un proyecto. El hecho de que el centro regional de apoyo para Asia y el Pacífico siga funcionando es un buen ejemplo de que hay una demanda constante de apoyo técnico: cuando se agotó la financiación del PNUD, y en vista del fuerte interés de los países usuarios, se prorrogó el correspondiente proyecto con financiación aportada exclusivamente por ellos.



16. Hasta ahora la capacitación destinada a los países usuarios se ha ideado, preparado e impartido utilizando tres canales paralelos basados en los idiomas empleados, en vez de hacerlo utilizando un canal común que luego se traducía. Como ha reconocido el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial, esto ha originado una fragmentación de las actividades de capacitación y mermado la eficiencia general del Programa. Además, con una sola excepción, no ha habido un seguimiento de la eficacia de la capacitación impartida.

17. Como parte del proceso de desarrollo de la versión SIDUNEA++, el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial ha elaborado una nueva estrategia de capacitación. Esta estrategia tiene como cimientos sólidos el enfoque por módulos, el análisis de las necesidades, la relación con las funciones aduaneras y el control central. La estrategia es amplia y está bien desarrollada. Abarca todos los tipos de capacitación necesaria, propone una amplia diversidad de módulos que permiten subvenir a las diferentes necesidades de capacitación, y establece unos requisitos básicos en lo que se refiere a los métodos de capacitación, la documentación, los recursos, los lugares y un calendario provisional.

18. Es indispensable establecer un mecanismo de seguimiento de la eficacia de la capacitación. Los datos que produce este seguimiento constituyen una herramienta importante para planificar las actividades futuras de capacitación, y en relación con esto el Programa debería examinar las hipótesis utilizadas hasta ahora para ver si siguen siendo válidas, centrándose en un análisis de la realidad y de las necesidades. Aunque es demasiado pronto para emitir un juicio sobre los resultados de este planteamiento, sí se puede decir que ha evitado los errores del pasado. Exige un nivel de control mucho mayor sobre el proceso de preparación de la capacitación, control que supone emplear un estilo dinámico en la gestión central de las actividades del Programa. Este planteamiento parte también de la necesidad de ofrecer una capacitación uniforme y cohesiva que tenga un nivel elevado de calidad y eficacia.

19. La capacitación también debe estar encaminada a fomentar la capacidad institucional. Ofrece a los directores, los supervisores y los simples funcionarios una vía importante para que se vean como parte integrante del sector del comercio. La capacitación debe ayudarles a comprender que forman parte del grupo de los que crean la política comercial y que les incumbe una gran responsabilidad y un papel esencial en el desarrollo económico. De esto se deduce que la capacitación debe dividirse entre el mecanismo y el seguimiento del funcionamiento del sistema automatizado y su utilización para facilitar el comercio y elaborar la política comercial.

## B. Ejecución

20. El SIDUNEA, que es el mayor programa aduanero del mundo, ya está instalado o se está procediendo a instalarlo en 67 países, y se están elaborando las propuestas para instalarlo en 10 países más. Este crecimiento ha sido posible gracias a que el Programa posee la flexibilidad interna que le permite prestar asistencia técnica a un gran número de países que se encuentran en etapas distintas de desarrollo político y económico, todo ello en función del tamaño del país, el volumen y la estructura de su comercio, la

situación política y el grado de desarrollo de la administración nacional de aduanas. Al mismo tiempo, la gestión de los proyectos, que al principio fue más bien rudimentaria, ha ido progresando hasta emplear una metodología avanzada para planificar y ejecutar los proyectos nacionales. Se elaboran documentos y planes de ejecución de los proyectos de gran detalle y complejidad y, para seguir y vigilar las actividades de ejecución, se utilizan modernos programas informáticos de gestión. Este avance ha sido posible gracias a la capacidad de dirección, la experiencia y la competencia técnica del personal del Programa.

21. Esta evolución no se ha producido aisladamente, sino que en ella han influido una serie de factores externos. En primer lugar, ha habido un cambio claro en las expectativas de los usuarios potenciales. Por ejemplo, mientras que en los primeros días del Programa los países clientes solían mantener una postura pasiva y poco exigente, en los últimos años han sido ellos los que han tomado la iniciativa. Este cambio ha hecho que el equipo central estacionado en Ginebra se haya visto arrastrado por los grandes proyectos nacionales tales como los de Filipinas, Hungría, Malta o Rumania. Además, muchos proyectos han contado con una participación intensa de organizaciones internacionales tales como la UE, el Banco Mundial y el FMI, que han aportado al Programa un nivel nuevo de complejidad y conocimientos técnicos. Asimismo, la competencia del sector privado ha contribuido de forma muy eficaz a forjar una reputación de excelencia y a crear una atmósfera de autoseguridad e iniciativa. Por último, los países en desarrollo adoptan una postura más exigente ante la gestión de los proyectos de automatización y recurren más y más a los servicios de consultores en gestión y asesores externos, y también aprovechan la capacitación y el asesoramiento que les ofrecen la Organización Aduanera Mundial (OAM) y las administraciones de aduanas de distintos países.

22. Partiendo de los impresionantes logros que se acaban de exponer, el Programa debe ahora dar prioridad a una serie de problemas de gestión relacionados con la supervisión interna, la planificación, las comunicaciones, el apoyo del Programa y el desarrollo y comercialización de los programas informáticos.

#### 1. Supervisión y gestión internas

23. Si se enjuicia la labor del Programa desde el ángulo de la gestión, la visión que se obtiene es la de una empresa que da más prioridad a las ventas que a la producción, la distribución y el servicio posventa. A pesar de contar con un personal de notable calidad, es preciso que el Programa respete más los principios básicos de la gestión, que son la planificación, la coordinación y el control. Si no se está dispuesto a respetar esos principios, esto puede llevar a descuidar los objetivos principales, dar lugar a la frustración y el desorden y debilitar el esfuerzo total. Aunque no pueda permitirse el tener su personal dedicado plenamente a supervisar lo que se hace, el tamaño y la importancia del Programa exigen esta supervisión si se quiere garantizar que la ejecución de los proyectos y el control de su calidad se hagan con eficiencia.

24. En la actualidad los centros de apoyo regionales o subregionales son semiautónomos y los métodos utilizados para vigilar y controlar sus actividades son inadecuados; la presentación de informes sobre la ejecución de los proyectos se hace de forma casuística, y los contactos se dejan a la discreción de los funcionarios del equipo central del SIDUNEA en Ginebra. Si a los centros se los considera como simples vendedores, entonces el control no será tan urgente, pero en el nuevo contexto a que se ha llegado lo cierto es que cada centro es el portavoz principal en la región respectiva y que los proyectos del SIDUNEA pueden dar resultados positivos o negativos según el éxito que tengan los centros. Ante esto, la dirección del Programa Especial sobre Eficiencia Comercial debe ejercer un control mayor, dar más orientaciones y procurar que haya una coordinación adecuada entre los distintos elementos del Programa en los planos central, regional, subregional y nacional.

## 2. Planificación

25. El Programa del SIDUNEA ha operado siguiendo un plan teórico bastante general. Los detalles de las metas a largo y corto plazo se han dejado en manos de sus funcionarios. Aunque es cierto que el Programa posee un plan organizacional, éste no ha sido racionalizado plenamente, ni tampoco se han puesto por escrito en un plan de operaciones los detalles concretos. En cambio, los distintos proyectos son objeto de una gran labor de planificación. Los documentos de los proyectos han respondido a las preguntas clásicas: "¿qué es lo que van a hacer?", "¿cómo van a hacerlo?", "¿cuánto costará?", "¿cuándo se hará?" y "¿cuáles son los resultados esperados?". Ahora bien, el Programa en su conjunto no ha elaborado un plan de operaciones.

26. Hasta ahora la planificación que se ha hecho ha sido una microplanificación, consistente en establecer la estrategia de la ejecución de cada proyecto nacional. La visión ha sido demasiado limitada, pensando solamente en los problemas inmediatos de los proyectos de instalación del SIDUNEA. Ahora, el Programa se ha hecho demasiado grande y demasiado complejo para poder seguir sin un plan bien elaborado. La inexistencia de un amplio plan de operaciones ha supuesto innecesariamente una pesada carga para los que dirigen el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial, que tienen que llevar mentalmente el control de un sinnúmero de detalles. Pero lo más importante es que esa laguna pone en peligro la organización al no existir ninguna trayectoria que garantice la continuidad institucional. Sin quererlo, este vacío rodea de barreras el Programa en vez de tender puentes con él. Para los donantes es un gran obstáculo que impide obtener fondos fiduciarios y cooperación para el Programa. En consecuencia, es necesario ver cuáles son las tendencias a largo plazo y adaptar a ellas el Programa, lo que requiere establecer un amplio plan de operaciones que incluya unos objetivos concretos y unas metas cuantificables. Además de que constituiría un buen método de gestión, dicho plan sería también un vehículo importante para conseguir recursos presupuestarios y extrapresupuestarios.

### 3. Comunicaciones

27. Las comunicaciones con el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial son intensas. Tanto la Dependencia de Actividades Operacionales como la Dependencia de Desarrollo de Programas Informáticos y Apoyo Técnico celebran reuniones semanales para examinar los informes sobre el estado de ejecución de los proyectos, las nuevas cuestiones, los posibles problemas y otros aspectos de interés general. Representantes de la segunda de esas dependencias asisten a las reuniones de la Dependencia de Actividades Operacionales para mantener una estrecha cooperación entre sus respectivas actividades. También se celebran regularmente, aunque con menos frecuencia, reuniones a las que asiste toda la plantilla del Programa Especial sobre Eficiencia Comercial.

28. En cambio, las comunicaciones con los centros regionales, los países clientes y los representantes residentes del PNUD se establecen cada vez que es necesario y la mayor parte de las veces versan sobre cuestiones concretas exclusivamente. En algunos casos el flujo de información se enriquece con misiones, bien a Ginebra, bien por personal de Ginebra. Además, hubo un período durante el cual el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial publicaba un boletín de noticias que, entre otras cosas, servía de lazo fundamental para toda la comunidad del SIDUNEA y se lo consideraba informativo y útil, pero hace unos tres años dejó de publicarse este boletín. La inexistencia de comunicaciones externas intensas y continuas ha debilitado el Programa SIDUNEA, y en las reuniones de donantes que tuvieron lugar en 1991 y 1993 hubo peticiones para que se proporcionara más información. El sentir general es que hay que hacer más para mantener informados e interesados a los países usuarios, los centros regionales y los países donantes. Tanto los donantes como los beneficiarios se han quejado de que no forman parte del proceso de adopción de decisiones, incluidas las relativas a la forma, el contenido, la orientación o la duración del Programa. Esta falta de comunicaciones externas es una debilidad material que reduce la eficacia del Programa y refuerza la opinión de que éste no proporciona un servicio posventa adecuado una vez instalado el programa informático.

### 4. Apoyo del Programa

29. Como ya se ha dicho, dentro del Programa Especial sobre Eficiencia Comercial existen dos dependencias que tienen a su cargo la ejecución del Programa SIDUNEA: la Dependencia de Actividades Operacionales y la Dependencia de Desarrollo de Programas Informáticos y Apoyo Técnico. Nunca se ha procedido a racionalizar completamente la división de facultades y responsabilidades entre esas dos dependencias en lo que se refiere al apoyo general a los usuarios, el apoyo técnico a la solución de problemas y el curso dado a las peticiones de cambios. Aunque no existe la más mínima duda de que cada una de esas dos dependencias hace una labor notable en su respectivo ámbito, surgen con excesiva frecuencia problemas cuando los expertos en aduanas intentan solucionar los problemas técnicos o cuando los programadores tratan de solucionar problemas aduaneros prácticos. Cada vez que esto ocurre, origina problemas tanto al país usuario como al equipo central de Ginebra: el usuario no obtiene el apoyo que necesita o la

respuesta que busca y se produce un distanciamiento entre el Programa y sus clientes. Uno de los resultados constantes de esta situación es que se ve frenado el desarrollo de programas informáticos porque los programadores tienen que dedicarse a solucionar problemas aduaneros.

30. Esto no tiene por qué ser así. Los problemas que se presentan a los usuarios se podrían resolver de una forma paulatina, que habría que comenzar creando un servicio de asistencia al que se le encomendaría la función de dar una primera respuesta. El personal que atendería este servicio tendría los conocimientos suficientes para orientar al usuario sobre la mecánica del empleo del sistema o, si el problema rebasa este ámbito, trasladar la consulta al departamento competente. Dicho personal sería capaz de distinguir los problemas operacionales de los problemas técnicos relacionados con los programas informáticos, lo que le permitiría remitir los problemas operacionales a la Dependencia de Actividades Operacionales y los problemas técnicos (errores de programación) a la Dependencia de Desarrollo de Programas Informáticos y Apoyo Técnico. De hacerse esto, el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial debería establecer unos criterios claros de apoyo a los usuarios, que abarcaran tanto la solución de problemas como las peticiones de cambios, además de delimitar claramente las responsabilidades. Una vez que se estableciera esta estructura jerárquica habría que vigilar si se respeta y si es suficiente. Se debería también automatizar el control de todo este proceso y emplear para su seguimiento una base de datos que diera a la dirección la información esencial indispensable para vigilar las operaciones y volver a poner el control en manos de la alta dirección del Programa Especial sobre Eficiencia Comercial. El control por la dirección se volverá aún más esencial con la instalación de la versión SIDUNEA++, porque cada usuario podrá agregar funciones al sistema de base.

31. Un número bastante elevado de funcionarios del SIDUNEA manifestaron que el tiempo que tenían que dedicar a buscar fondos y vigilar cómo los utilizaban los administradores de los proyectos les quitaba tiempo para ocuparse de sus verdaderas funciones. Esto les obliga a descuidar mucho la labor sustantiva del Programa, y en este sentido se ganaría mucho separando las actividades de recaudación de fondos de las actividades operacionales.

32. Otro problema que se plantea con respecto al apoyo del Programa a los usuarios es el de las cualificaciones de los funcionarios adscritos a la ejecución de los proyectos en Ginebra y sobre el terreno. En Ginebra sería posible enriquecer las calificaciones de los funcionarios que trabajan en la Dependencia de Actividades Operacionales dándoles una formación suplementaria sobre la instalación, configuración y utilización de todos los módulos del SIDUNEA y sobre la recogida de estadísticas. Por lo general los expertos en aduanas, los expertos técnicos y los funcionarios de los centros regionales han sido capacitados en la instalación y configuración de los módulos, pero también necesitan recibir una formación sobre administración de los proyectos y medidas de facilitación del comercio, y que se les proporcione además una orientación general sobre otros programas de la UNCTAD tales como el Sistema de Análisis e Información Comerciales (SAICO) y el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC).

## 5. Desarrollo y comercialización de programas informáticos

33. El Programa tiene que estar al corriente de los últimos avances en el campo de los programas informáticos. Del programa informático muy rudimentario que utilizó al principio ha pasado a ampliar el programa más avanzado que existe hoy (SIDUNEA++), basado en un entorno más flexible, independiente y abierto que utiliza indistintamente los sistemas de explotación UNIX y DOS, una base de datos relacional y los mensajes EDIFACT. En consecuencia, el nuevo programa es capaz de integrarse en una red mundial de intercambio de datos e información entre los usuarios. Gracias al empleo de la tecnología más avanzada, puede servir a clientes de cualquier tamaño, desde países pequeños con una población de menos de 50.000 habitantes a grandes países industriales. La nueva versión del programa informático (SIDUNEA++) es notable por la forma en que su configuración ha satisfecho las peticiones de que se basara en una diversidad de criterios. Ha conseguido el grado de complejidad que querrían para sí los países desarrollados que operan con grandes ordenadores. Se ha instalado ya en siete países una versión experimental del SIDUNEA++. Aunque no todos los países en desarrollo necesitarán el mismo apoyo con la nueva versión, sí es necesario contar con un marco que garantice la uniformidad.

34. Normalmente todo programa informático pasa por una serie de pruebas como parte de la fase de desarrollo de su ciclo de vida. No sería conforme con las normas en vigor en la industria de la informática entregar un programa informático antes de haberlo probado. La prueba se puede efectuar internamente o contratándola con una entidad exterior. Por lo general, cuando una entidad construye su propio programa informático, la prueba de su aceptación por el usuario la realiza un grupo especial, que representa al usuario final y conoce bien sus necesidades y cuyos componentes suelen estar familiarizados con los trabajos para los que se ha concebido el programa informático. Si el desarrollo del programa informático se ha contratado con una entidad exterior, la prueba de la aceptación por el usuario la hace el que compra el programa informático. En ambos casos, el procedimiento es sencillo y consiste en que el grupo que efectúa la prueba verifica si el programa informático, una vez que se ha eliminado completamente cualquier posible error de programación, satisface las especificaciones originales con el fin de determinar si el comprador se lleva verdaderamente lo que quería por el precio que ha pagado por él. En realidad, este procedimiento permite también descubrir cualquier error de programación que no se hubiera detectado al hacer la prueba anterior.

35. La prueba a que se someten los programas informáticos en el SIDUNEA++ combina las dos variantes. Desgraciadamente, se ha omitido efectuar varias de las etapas de la prueba, y en muchos casos se ha enviado a los países usuarios programas informáticos que no se probaron antes. Esto no sólo produce frustraciones y crea desconfianza sino que también absorbe una parte de los limitados recursos de que dispone el equipo central de desarrollo de programas informáticos en Ginebra. Ha habido momentos en que el equipo tenía un atraso de más de 400 informes de problemas y peticiones de cambios. Esta cifra no sería excesiva si los problemas se hubieran detectado en el curso del desarrollo de los programas informáticos, pero cuando es el usuario final el que los detecta, entonces se convierte en un asunto grave.

36. Los escasos recursos de que se dispone han llevado a asumir riesgos calculados en lo que se refiere a la prueba de los programas informáticos. Con la excepción de dos iteraciones de la versión 2, el Programa se ha visto obligado a adoptar la política de dejar que sea el usuario el que haga la prueba. En las iteraciones de la etapa inicial esto se hizo de una forma no estructurada. En las iteraciones posteriores se seleccionaron los lugares en los que se haría la prueba, pero ésta se efectuó a ciegas. Cuando se han puesto objeciones a las fallas de este método, la reacción ha sido contestar que incluso las grandes empresas internacionales de desarrollo de programas informáticos tienen problemas por errores de programación, pero esta analogía es superficial en el mejor de los casos, pues no tiene en cuenta las pérdidas de ventas que eso ocasiona ni las consecuencias que padecen los que preparan los programas. Se han descuidado dos aspectos importantes: los errores de programación que quedaron sin detectar durante la prueba fueron pocos, pero resultaron muy costosos.

37. En lo que se refiere a la difusión de los programas informáticos, el Programa SIDUNEA debería tener una estrategia de comercialización que le permitiera determinar cuáles son los países que más se beneficiarán de los programas disponibles y coordinar los esfuerzos de los centros de apoyo regionales para extraer los máximos beneficios con el fin de entregar el producto adecuado a los receptores adecuados y en el momento oportuno. Dadas las diferencias que existen en lo que se refiere a infraestructura y a nivel de desarrollo tecnológico, ciertos países no están preparados aún para instalar la versión avanzada del SIDUNEA, mientras que otros sí lo están e incluso están en situación de emplear la tecnología más avanzada.

### C. Resultados e impacto

38. El SIDUNEA tiene por objetivos primordiales recaudar la máxima renta de aduanas, mejorar la eficiencia del despacho de aduana y proporcionar datos exactos y fidedignos a los organismos oficiales de estadística, con la finalidad última de crear una capacidad nacional para la gestión eficaz de la economía. En esta perspectiva, hay tres criterios que son de primera importancia para medir el éxito:

- Agilización del despacho de la carga. La aceleración del despacho de las mercancías gracias al sistema informatizado y a la simplificación de los trámites aduaneros no puede sino redundar en beneficio del comercio. Con ello, los gastos generales asociados que entran en el precio de las mercancías exportadas e importadas deberían quedar reducidos al mínimo.
- Aumento de los ingresos fiscales. Cabe esperar que aumente la renta de aduanas con la utilización de métodos más eficaces de recaudación, contabilidad y represión del fraude, sobre todo porque disminuirán los casos de mercancías no declaradas y también porque los funcionarios de aduanas, liberados de las tareas de elaboración manual de los datos, podrán dedicarse a funciones de represión del fraude, en particular al examen material de las mercancías.

- Mejora del acopio y la difusión de datos. Es indispensable que los responsables de las decisiones dispongan de estadísticas comerciales exactas y fidedignas. Los datos del SIDUNEA captados por la administración de aduanas se trasladarán a la oficina nacional de estadística en cintas o disquetes, para análisis y publicación inmediatos. Podrán ponerse a disposición de esa oficina estadísticas nacionales y estadísticas por empresas. El tiempo transcurrido entre el acopio y la publicación de las estadísticas debería reducirse considerablemente.

39. El impacto del SIDUNEA varía de un país a otro. Algunas administraciones de aduanas han experimentado un desarrollo importante, se han convertido en organismos dinámicos y llenos de actividad y han alcanzado un alto grado de autonomía. En su mayor parte, esas administraciones nacionales han aprovechado la oportunidad para racionalizar sus procesos y reorganizar sus operaciones, introduciendo reformas en una o varias de las esferas siguientes: incorporación de las normas del Convenio de Kyoto del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), adopción de normas y claves internacionales, adopción del Código Arancelario Armonizado, adopción de las prácticas de valoración del GATT, reforma y modernización de los regímenes, las prácticas, las políticas y la legislación, y automatización del proceso de despacho de la carga. En cambio, el impacto en otras administraciones de aduanas ha sido menos importante o incluso marginal, pues ha dependido, en algunos casos, de factores en que no podía influir el Programa SIDUNEA. El equipo de estudio no ha podido determinar cuántos y qué países entran en una u otra categoría, ya que no existe ningún sistema para vigilar y controlar los progresos de tal o cual país. A falta de un cuadro global de los resultados y el impacto del Programa, el equipo de estudio presenta a continuación los elementos que ha podido reunir.

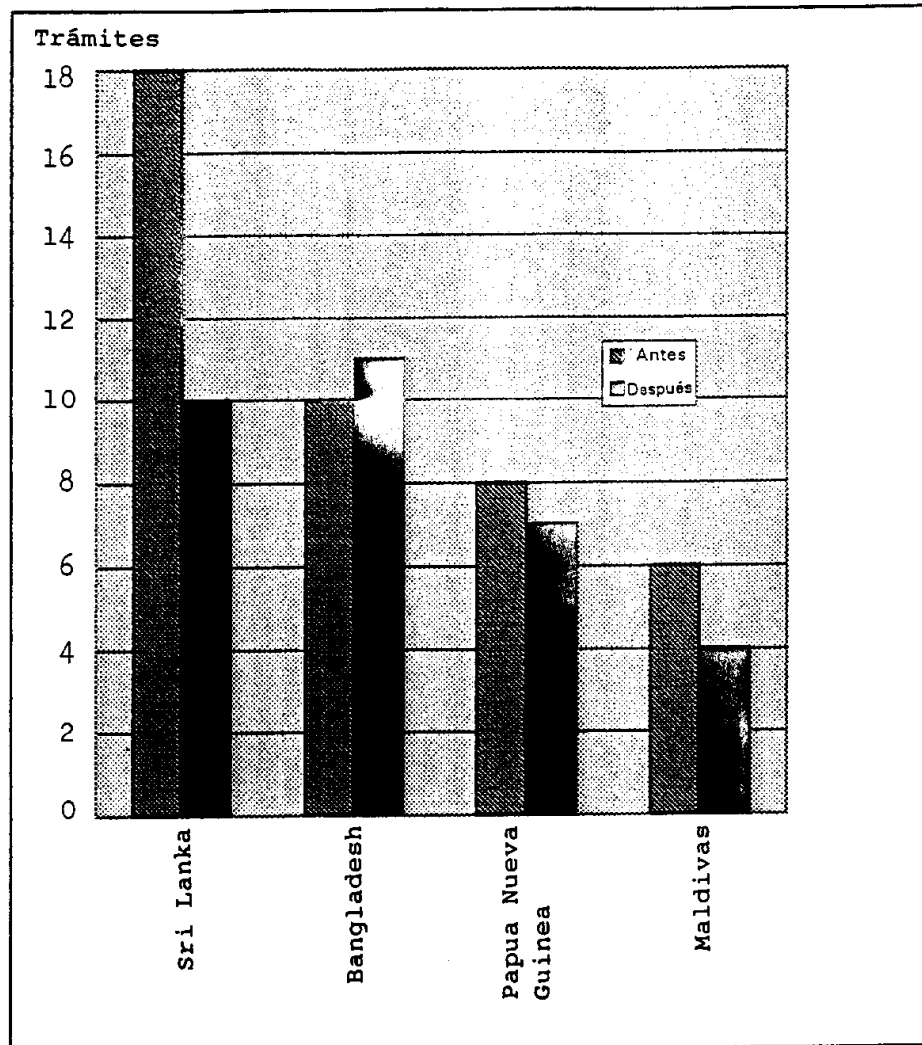
#### 1. Agilización del despacho de la carga

40. Uno de los principales beneficios ha sido la simplificación del proceso de despacho aduanero. En varios países se ha reducido notablemente el número de documentos requeridos. En un caso, un solo documento aduanero normalizado ha sustituido un promedio de 25 formularios diferentes, acortando radicalmente la tramitación del despacho. En Mauricio se ha comprobado que el tiempo de tramitación, que era, por término medio, de cuatro días, ha quedado reducido a un día, y en Sri Lanka ha pasado de dos o tres días a menos de un día. En las figuras 1 y 2 puede verse cómo ha aumentado la eficiencia de la administración de aduanas en los países de Asia y del Pacífico donde se ha instalado el SIDUNEA.

41. Esta mayor eficacia del servicio aduanero ha propiciado un clima que facilita los trámites de la comunidad comercial con la aduana.



Figura 1. Trámites de despacho

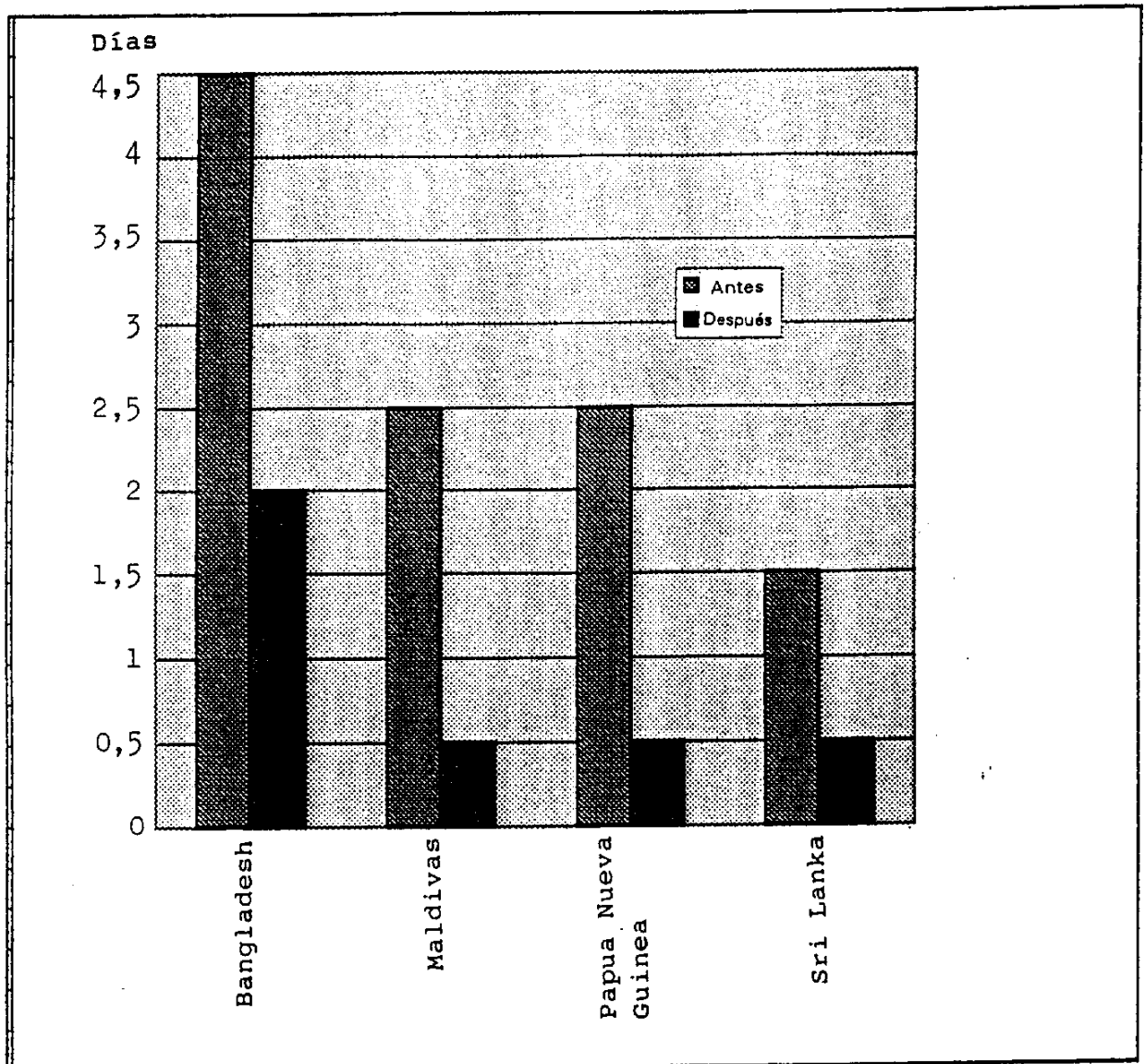


**Fuentes:** Las respectivas administraciones de aduanas.

## 2. Aumento de los ingresos fiscales

42. En algunos países en desarrollo la aduana se ha encontrado ante un dilema: se han contraído compromisos con el Banco Mundial y el FMI para bajar los aranceles y, al propio tiempo, para aumentar los ingresos fiscales. Según las palabras del Director General de Aduanas de Honduras, "con el SIDUNEA, ese reto parece más fácil de superar". En Mauricio se ha registrado un aumento del 10% de la renta de aduanas. En el caso de Rumania los ingresos fiscales aumentaron, por término medio, en un 13% en un año en la oficina experimental, lo que permitió a la Administración de Aduanas costear

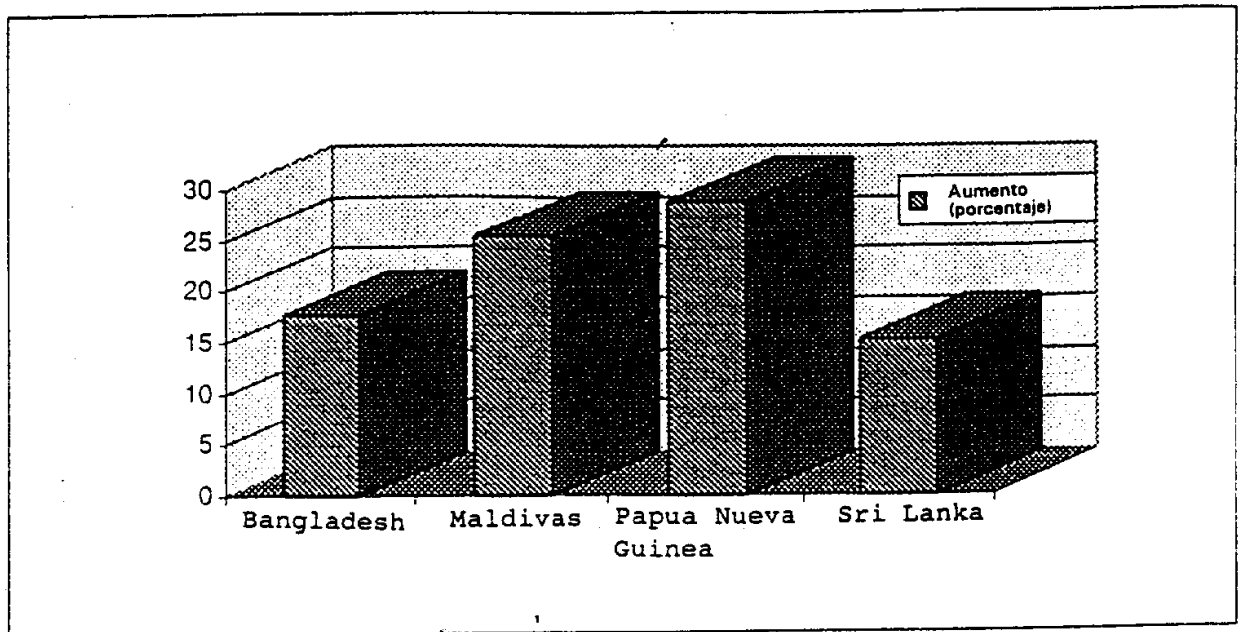
Figura 2. Tiempo medio de tramitación



Fuentes: Las respectivas administraciones de aduanas.

una importante remodelación de su principal oficina portuaria. En el Caribe hay indicios de que han aumentado los ingresos. Según el Director General Adjunto de Aduanas de Mauritania, el SIDUNEA ha desempeñado una función decisiva en la mejora de la recaudación de ingresos fiscales en el país. Desde que se introdujo, en 1984, las entradas por aranceles aumentaron en un 75%, aunque durante el mismo período los tipos del arancel se redujeron en un 50% y el valor total de las importaciones cayó en un 30%.

Figura 3. Aumento de los ingresos fiscales, 1993-1994



Fuente: Centro Regional del SIDUNEA para Asia y el Pacífico.

Bien capacitados, los funcionarios de aduanas pueden rastrear las mercancías declaradas pendientes de pago y, en general, desempeñar su tarea más eficazmente. Asimismo, el SIDUNEA permite a la Administración de Aduanas intercambiar información con el Fisco para comprobar los datos <sup>2/</sup>. En Sri Lanka aumentaron los ingresos arancelarios a pesar de que se habían rebajado los tipos de 1994 con respecto a 1993. En los primeros tres meses de funcionamiento del SIDUNEA, la Administración de Aduanas de Sri Lanka recaudó 1.200 millones de rupias (alrededor de 24 millones de dólares) de ingresos suplementarios.

---

<sup>2/</sup> Mencionado en una intervención hecha en el seminario patrocinado por el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, 7 y 8 de enero de 1993.

### 3. Mejora de las estadísticas

43. El SIDUNEA también ha contribuido mucho a mejorar el acopio, la organización y la gestión de estadísticas y datos. En primer lugar, facilita de manera automática estadísticas ya preparadas, de ámbito tanto nacional como internacional, a los responsables de la política y los encargados del análisis económico, que así disponen inmediatamente de información sobre exenciones, mercancías declaradas, volumen de carga, ingresos fiscales, etc.

44. Además, es un sistema único por cuanto genera datos que pueden utilizarse a nivel de la empresa para la promoción del comercio y la eficiencia comercial. Las bases de datos y los repertorios de exportadores e importadores constituyen una herramienta indispensable para fomentar el comercio y ofrecer a quienes intervienen en los intercambios con el extranjero los datos que les permitan establecer contacto con los exportadores e importadores de los países que les interesan. Esos repertorios, cuando están bien presentados, son una suerte de vitrina de las exportaciones nacionales y representan también un documento de trabajo básico que permite identificar en el país las empresas más apropiadas para las actividades de promoción del comercio. Los datos comerciales a nivel de empresa procedentes de fuentes aduaneras son un punto de partida ideal para confeccionar repertorios de exportadores e importadores. En un número cada vez mayor de países en desarrollo los datos aduaneros informatizados dan una clave de compañía para cada transacción de exportación e importación, lo que permite identificar la empresa exportadora o importadora.

45. Comparados con los de otras fuentes, tales como las encuestas, los datos elaborados por el SIDUNEA tienen la ventaja de ser completos, relativamente baratos y de fácil actualización. Combinan a un tiempo los pormenores que permiten establecer contactos (nombres y direcciones) e información cuantitativa (valor y número de transacciones, por producto y país). Gracias a los datos aduaneros detallados a nivel de empresa, se pueden confeccionar bases de datos sobre exportadores e importadores utilizando una información comercial precisa clasificada por producto, país y empresa. La búsqueda en una base de datos de ese tipo puede tener uno de varios objetivos: preparar una lista de todas las empresas que tienen experiencia en la exportación de un producto determinado a un mercado determinado, trazar perfiles comerciales específicos de las distintas compañías o establecer listas de compañías que tienen experiencia en el comercio con un país determinado. El SIDUNEA también ha abaratado el costo de esos datos, puesto que ya no es necesario que tanto la organización de promoción comercial como las empresas cumplimenten cuestionarios ni acudan a entrevistas, cosas que son necesarias en el caso de las encuestas y otros métodos dispendiosos de generación de datos. También ha simplificado los procedimientos de actualización, ya que los datos se reciben periódicamente.

46. En conclusión, la existencia y la disponibilidad de esos datos reportan beneficios a toda la comunidad mercantil y a la economía en general, reduciendo los gastos de información del sector público y del sector privado y aumentando la transparencia de las operaciones de comercio exterior. Ello no obstante, la utilización eficaz y efectiva de la información generada por

el SIDUNEA varia de un país a otro, según el grado de desarrollo institucional de la administración pública. El equipo de estudio no consiguió información suficiente para determinar la medida en que las estadísticas y los datos disponibles a través del SIDUNEA han sido utilizados por las administraciones nacionales, pero esto no dice nada en menoscabo de la función singular del SIDUNEA en cuanto a la rápida comunicación de datos para los diversos propósitos antes mencionados.

#### IV. ALGUNAS CUESTIONES DE INTERES

47. El equipo de estudio analizó tres cuestiones que, a su modo de ver, eran fundamentales: la ventaja relativa de la UNCTAD, la sostenibilidad del Programa SIDUNEA y las relaciones con otros programas de cooperación técnica de la UNCTAD.

##### A. La ventaja relativa de la UNCTAD

48. El Programa SIDUNEA ha contribuido en grado considerable a reformar y mejorar la gestión del servicio aduanero. En general, la idea que se tiene de la administración de aduanas es la de un organismo burocrático y regulatorio, y el SIDUNEA ha contribuido a situar esa institución directamente en el marco del desarrollo. Así, los trámites aduaneros y la metodología del acopio de datos han cambiado en muchos países, y estas reformas han permitido acelerar las transacciones, lo que ha beneficiado mucho al sector privado. Además, la renta de aduanas ha registrado aumentos considerables y rápidos y se han dejado menos resquicios para prácticas irregulares.

49. Con el programa SIDUNEA se han logrado resultados excelentes en lo que se refiere a la calidad del soporte lógico. Ningún otro fabricante de programas se acerca a la gama de funciones que cubre el SIDUNEA ni a sus características técnicas. Además, con la introducción de SIDUNEA++, todos los competidores, tanto en el sector público como en el privado, se quedan muy atrás. La Organización Aduanera Mundial ha dado un fuerte espaldarazo y apoyo al programa. Los países que siempre han ido a la cabeza del proceso de automatización de las aduanas, tales como Australia, el Canadá, Dinamarca, Inglaterra y los Estados Unidos, han adoptado el SIDUNEA, en vez de tratar de competir con él. El éxito del Programa puede verse de manera particularmente evidente en el caso de los Estados Unidos, donde se planea una importante revisión que se basará en la misma estructura que el SIDUNEA++.

50. El éxito del Programa SIDUNEA se basa en que facilita una amplia gama de actividades de asistencia técnica orientadas hacia la reforma de los servicios aduaneros, junto con la especialización en facilitación del comercio y el apoyo de otros programas de asistencia técnica de la UNCTAD que no tienen competidores. Cualquier otra organización necesitaría años para reunir los conocimientos y conseguir el amplio apoyo que tiene ahora el Programa. Para una empresa del sector privado, el costo sería un factor importante. Aparte de que habría que gastar fondos en investigación y desarrollo y de que habría que prever márgenes de gastos generales y de beneficios, no existirían las economías de escala.

51. Al analizar la ventaja relativa de la UNCTAD, no puede pasarse por alto el valor de 15 años de contactos y experiencias. Otra consideración importante es el notable efecto que ha tenido el SIDUNEA en la normalización. En la actualidad 67 países utilizan una nomenclatura arancelaria común, claves internacionales normalizadas y, a medida que van pasándose al SIDUNEA++, mensajes uniformes EDIFACT para el intercambio de datos. Con ello se ha echado una amplia base que permitirá cimentar una mayor eficiencia mediante la utilización de vínculos de administración a administración de aduanas, lo que beneficiará a los organismos regionales y subregionales en el intercambio de datos, la determinación de políticas y la negociación en foros internacionales. De igual modo, gracias a esa plataforma normalizada, se recortarán los gastos, se acelerará el servicio y se reducirá aún más el tiempo de inmovilización de la carga, para beneficio de porteadores internacionales, comerciantes multinacionales y otros agentes. Sin el SIDUNEA estas ventajas no serían tantas, porque se produciría una fragmentación más bien que una cohesión.

52. Para conservar esta ventaja relativa, la UNCTAD debe crear un fuerte nexo entre el trabajo de análisis de la política y el SIDUNEA a dos niveles: a nivel del Programa en el marco del PEEC y entre el SIDUNEA y otros programas de la UNCTAD.

#### B. Sostenibilidad del Programa

53. La sostenibilidad se basa en cuatro factores decisivos: i) el programa tiene que seguir siendo pertinente y, por consiguiente, atractivo; ii) la calidad del producto y los servicios; iii) la prestación de un buen apoyo político y financiero; iv) una buena gestión.

54. En el marco del SIDUNEA se ha destinado un volumen considerable de recursos a ayudar a los países en desarrollo a reformar sus operaciones aduaneras y mejorar su capacidad para reunir, organizar y administrar los datos y la información. El Programa abarca una gama de actividades que incluyen el desarrollo de sistemas, la preparación y actualización del soporte lógico, la instalación del sistema en los países usuarios, la puesta en marcha de centros regionales y los servicios de formación y asesoramiento. En su mayor parte los países en desarrollo han acogido con satisfacción estas actividades, y el rápido crecimiento del número de participantes en los últimos cinco años demuestra el valor que se atribuye al Programa.

55. Hasta ahora el Programa se ha sufragado con fondos del PNUD y con fondos fiduciarios de donantes bilaterales, y estas contribuciones financieras dan una idea de la demanda que suscitan los servicios del Programa y de la pertinencia de éste. El SIDUNEA no podrá mantenerse sin un aumento del apoyo político, acompañado de un incremento de los recursos extrapresupuestarios, en particular de las contribuciones en especie tanto del sector público como del sector privado. Para ello se necesita una estrategia que comprenda mejores comunicaciones, un activo programa de ampliación de los servicios y la consolidación de los vínculos con otros programas de la UNCTAD y otras organizaciones internacionales.

56. Además, la financiación por el sector privado tiene un enorme potencial. Las compañías multinacionales, las sociedades comerciales, las empresas de transporte y sus asociaciones están perfectamente conscientes de las ventajas que les puede reportar un servicio aduanero automatizado, renovado y modernizado, y en los foros internacionales varias de ellas han manifestado su interés en prestarle apoyo. En el caso del SIDUNEA, puede hallarse un gran número de donantes en el sector privado. Las contribuciones pueden hacerse en especie además de en dinero. Por ejemplo, las compañías de transporte aéreo y marítimo vienen utilizando desde hace más de diez años los mensajes EDIFACT. Han creado programas de traducción, bases de datos y procedimientos de intercambio de mensajes que utilizan en sus actividades diarias y tienen conocimientos técnicos que podrían compartir.

57. Se ha examinado si sería factible cargar a los usuarios parte del costo del sistema. Esta posibilidad habría de examinarse más a fondo. Podrían cobrarse comisiones módicas por cada transacción, así como por la participación en el sistema, a los agentes, los porteadores y las organizaciones de servicios, es decir las autoridades portuarias, o a los centros de acopio de datos informatizados (contratistas a los que pueden recurrir, para la elaboración de datos, los transitarios, porteadores, importadores o autoridades portuarias). La creación de una red más amplia de fuentes de ingresos mediante una cobertura universal aumentaría los fondos disponibles, crearía un vínculo de asociación con el país en desarrollo y garantizaría a los posibles donantes la firme adhesión de los beneficiarios a los objetivos del programa. Las comisiones podrían consistir en gravar con un impuesto directo las transacciones o estimular a los países usuarios a que reinvirtiesen un porcentaje de los ingresos percibidos en reconocimiento de la mayor eficiencia o la mayor renta obtenida con la utilización del sistema. Con todo, también debe tenerse en cuenta que algunos países, según sus circunstancias, podrían considerar este último planteamiento como una carga demasiado onerosa.

58. Un aspecto importante de la financiación por los usuarios es el factor calidad. Las empresas que han participado en la elaboración de los conceptos, que conocen los rendimientos que pueden esperarse y que están pagando los gastos correspondientes exigirán un servicio excelente. Esto obligará, en cada país, a las administraciones públicas a adoptar una posición de mayor apertura, y la consiguiente transparencia debería mejorar los vínculos de asociación entre las administraciones de aduanas y la colectividad comercial. La relación directa entre la financiación y la calidad del servicio, una vez establecida, no dejará de propagarse.

59. Las vinculaciones directas entre la gestión de las actividades y la capacidad de autosostenimiento del Programa son evidentes. La organización, las políticas y los procedimientos referentes a los distintos aspectos del Programa, tales como la ejecución, el adiestramiento, la documentación para los usuarios, las pruebas de aceptación de los sistemas y el apoyo de los usuarios guardan todos una relación directa con las impresiones externas de credibilidad, seguridad y confianza que del Programa se forman los usuarios, los donantes, los organismos internacionales y otras dependencias de la UNCTAD.

60. La capacidad de reacción adecuada y oportuna del Programa SIDUNEA tiene un efecto directo en la confianza que en él depositan los países receptores. Dos de los sectores más evidentes son el funcionamiento de la versión y el apoyo al usuario, aspecto este último que reviste importancia decisiva -sobre todo en lo que se refiere a la solución de problemas y a la solicitud de modificaciones. En una época anterior se había erosionado algo la credibilidad del Programa porque los países no estaban seguros de que pudiera generar los resultados prometidos. En el pasado, su confianza se había visto debilitada por la deficiente tramitación de problemas como la selectividad de la carga, el módulo del manifiesto y la confección de resúmenes estadísticos, pero se han tomado medidas para atender a las solicitudes pendientes y mejorar la tramitación de los informes sobre problemas de ensayo (IPE) y modificar las solicitudes con el establecimiento de un sistema que permita resolver cualquier problema de la versión 2. Además, la Organización Aduanera Mundial ha observado que la situación ha mejorado notablemente en los últimos cuatro años. Se han expresado dudas en cuanto a las fechas de entrega y la funcionalidad de la versión 3 (SIDUNEA++). Es demasiado pronto para apreciar la eficacia con que el Programa SIDUNEA permitirá atender a los problemas que se planteen con la versión 3, pero el hecho es que hoy día la confianza es mucho mayor que antes. Por regla general, los responsables del PEEC tienen que ser francos en sus manifestaciones en cuanto a la naturaleza de los soportes que se instalarán y la fecha en que se instalarán, así como en sus indicaciones de la naturaleza exacta de las actividades actuales en los países que disponen de la versión 3.

#### C. Relación con otros programas de cooperación técnica de la UNCTAD

61. Se ha llevado a cabo un estudio para determinar las relaciones que existen entre el SIDUNEA y otros programas de asistencia técnica de la UNCTAD. Los objetivos y las características de estos últimos se han comparado con los del SIDUNEA a fin de determinar hasta qué punto pueden colaborar entre sí y cuáles son los sectores de posible unificación. La conclusión general es que, si bien la coordinación y la cooperación entre el SIDUNEA y los demás programas del PEEC (es decir, los centros de comercio) son buenas, todavía pueden mejorarse la cooperación y la coordinación entre el SIDUNEA y otros programas, en particular el SIAC, el TRAINS y los demás programas de cooperación técnica en materia de transporte marítimo, transporte multimodal y puertos, así como respecto de los países en desarrollo sin litoral. Estos programas están destinados básicamente a los mismos clientes (es decir, los comerciantes) y todos tienen alguna conexión con la secuencia de operaciones que se refleja en el movimiento de la carga y el manejo de los datos que va unido a ese movimiento. Desde ese punto de vista, ofrecen posibilidades de establecer vinculaciones más estrechas con el SIDUNEA, sobre todo si se adoptan un planteamiento más orientado al cliente y un enfoque holístico de la asistencia técnica en el ámbito del país.

62. El equipo de examen opina que debe existir un vínculo más estrecho entre el SIDUNEA y el SIAC e incluso que tal vez podrían unificarse ambos sistemas. Considerada la cuestión desde la perspectiva de los sistemas informatizados, también existe la posibilidad de elaborar un planteamiento unificado que



consistiría en idear una plataforma para uniformar los sistemas automatizados en los programas de la UNCTAD. En el estudio de los sistemas informatizados que llevó a cabo la Dependencia de Coordinación y Evaluación de Programas en 1992, se recomendó que se prosiguiera la labor de unificación o integración de algunos de los paquetes de soporte lógico para uso de los países en desarrollo, incluida la elaboración, según conviniera, de secuencias de programas con sistemas básicos y módulos adicionales para atender a las necesidades particulares de los usuarios. En el estudio también se señalaba que la implantación de un sistema completo de información comercial, TRAINS (Sistema de Análisis e Información Comerciales) mediante la integración de varios sistemas afines (entre ellos el sistema de información sobre medidas de control del comercio, el sistema del SGP, la base de datos para comerciantes del CCI y el sistema informatizado sobre medidas ambientales relacionadas con el comercio) era un buen ejemplo de este planteamiento. La jerarquía tecnológica permitiría alcanzar y realizar los objetivos, la misión y los propósitos de cada cliente en el ámbito del país, al tiempo que evitaría la duplicación de actividades, fomentaría la coordinación y mejoraría la cooperación.

63. Por lo que hace a la cooperación y la coordinación entre el SIDUNEA y TRAINS, podrían preverse actividades conjuntas (por ejemplo, misiones mixtas) a fin de mejorar la reunión de estadísticas para TRAINS y la difusión de los datos aduaneros generados por el SIDUNEA en los países usuarios.

## V. ENSEÑANZAS Y RECOMENDACIONES

64. El SIDUNEA es un programa de asistencia técnica que hasta ahora ha tenido mucho éxito. Ha servido para introducir importantes reformas y mejoras en la política, las prácticas y los procedimientos que rigen la administración de las leyes aplicables a la importación y la exportación. También ha permitido a los países usuarios adoptar sistemas de codificación, formularios y normas internacionales, entre los cuales uno de los más importantes es la adopción del código arancelario armonizado (SA). Los módulos de declaración, contabilidad y estadística brindan la capacidad de elaboración de datos necesaria para simplificar los procedimientos de entrada, acelerar el despacho de la carga, recaudar y registrar los ingresos fiscales y preparar estadísticas precisas confiables y puntuales. Los datos generados son muy valiosos para la labor de quienes determinan las políticas nacionales e internacionales y para el análisis económico en esferas como la elaboración de políticas comerciales y el análisis de tendencias.

### A. Enseñanzas

65. Se reconoce generalmente que el SIDUNEA reúne las condiciones técnicas para funcionar bien. Contiene todas las funciones necesarias para un sistema aduanero informatizado. Como ocurre con cualquier otro sistema, hay algunos requisitos previos que son fundamentales para el buen funcionamiento y aplicación del SIDUNEA como parte de una reforma general de las aduanas. De la experiencia adquirida con los distintos proyectos nacionales y de la evaluación de la eficiencia y eficacia del Programa se han sacado las enseñanzas generales que se exponen a continuación en lo que respecta a planificación, diseño y aplicación.

66. Decisión de aplicar el sistema. Tanto el gobierno como la administración de aduanas deben mostrarse firmemente decididos a velar por la buena aplicación del sistema. Esto incluye a veces un compromiso financiero por parte del Estado para complementar los fondos que aporten los donantes. Una vez que se decide elaborar y aplicar un sistema aduanero informatizado, debe comprenderse que requerirá un apoyo permanente, el cual incluye la adquisición de material, la reposición periódica del equipo, el apoyo técnico (en particular una buena red de comunicaciones con la administración central del Programa en Ginebra o los centros de apoyo regionales) y las puestas al día del soporte lógico.

67. Análisis de las necesidades. Condición previa ineludible es el análisis minucioso de las necesidades reales y de la situación de los distintos países. Los supuestos de ayer, por muy certeros que fueran entonces, pueden no ser una buena guía para el mañana, y las hipótesis que resultan indicaciones válidas para actuar en un país o región determinados no son aplicables automáticamente a otros. En consecuencia, es importante precaverse contra la adopción de hipótesis equivocadas, probando su validez a medida que se desarrolla cada proyecto.

68. Reforma de la administración de aduanas. El SIDUNEA no puede aplicarse con buen éxito si no se procede primero a una reforma importante de los regímenes aduaneros. Esto incluye la eliminación de los trámites innecesarios, la simplificación y eliminación de ciertos formularios, la racionalización de la secuencia de elaboración de los documentos dentro de la oficina y la adopción de claves internacionales.

69. Equipo de aplicación. Para el éxito de la aplicación, es necesario constituir y adiestrar un equipo de aplicación que, a su vez, se encargará de dar capacitación a otros funcionarios de aduanas. Además, ese equipo suele encargarse de la aplicación del sistema en un área experimental antes de proceder a la aplicación en el ámbito nacional.

70. Creación de un entorno nuevo. También es decisivo el apoyo de los usuarios del sistema. Deben mostrarse dispuestos a aceptar el cambio y las reformas y estar motivados, a través de la información y la capacitación, para comprender las ventajas del sistema y la importancia del papel que les corresponde en su funcionamiento. Conviene formar poco a poco una cultura local de la informática.

71. Servicio al cliente. La credibilidad del Programa SIDUNEA puede verse reforzada o erosionada según que permita o no atender a las necesidades de los usuarios de manera eficaz y puntual. Dos de los sectores más sensibles son la instalación del soporte lógico y el apoyo en caso de averías. Esto último, en particular en lo que se refiere a la solución de problemas y a la petición de modificaciones, reviste una importancia decisiva.

72. Recursos del Programa. Requisito previo para el éxito del Programa del SIDUNEA es una financiación estable y predecible. El Programa tiene excelentes perspectivas y una buena capacidad técnica, pero la incertidumbre de la financiación ha limitado su potencial. Las debilidades del Programa en cuanto a diseño y gestión también se deben en gran parte a este factor.

## B. Recomendaciones

73. En el ámbito nacional, las presiones de la competencia, las normas multinacionales y las exigencias singulares de las negociaciones comerciales requieren un servicio aduanero que tenga la capacidad de agilizar el movimiento de las mercancías y, al propio tiempo, de proteger al comerciante legítimo mediante una represión eficaz del fraude, la generación de ingresos fiscales y su puntual registro y justificación, y la preparación de estadísticas que constituirán la sustancia de la configuración de la política. La naturaleza del apoyo técnico deberá ser tal que sienta las bases que permitan a las administraciones de aduanas ajustarse a las nuevas realidades y, lo que es más importante, desarrollar su propio plan de trabajo. La naturaleza y la esencia del programa actual y la traducción de sus conceptos en la realidad han permitido a los países usuarios progresar a pasos agigantados, pero ya no son suficientes.

74. En vista de lo que antecede, se formulan las recomendaciones siguientes:

- 1) La financiación inestable e insuficiente ha sido y sigue siendo un motivo importante de preocupación que limita el potencial del Programa. Los Estados miembros tienen que reconocer que el apoyo político debe equilibrarse con una financiación estable y suficiente. Al no haberse tomado medidas en cumplimiento de la recomendación del informe Anstee ("Examen de la política de cooperación técnica", TD/B/40(2)/14) relativa a un "fondo fiduciario general", la UNCTAD debería seguir ahondando en el tema a nivel de programas, estimulando, en este caso, la creación de un "fondo fiduciario del SIDUNEA". Al propio tiempo, es necesaria una revisión de la dotación de personal del Programa, en particular en vista de las recomendaciones que se hacen más adelante.
- 2) El mantenimiento del apoyo técnico al sistema informatizado en los distintos países sigue siendo motivo de preocupación <sup>3/</sup>, en particular después de la conclusión del proyecto. Los centros regionales o subregionales deberían desempeñar un papel importante en lo que hace a garantizar la sostenibilidad de los proyectos nacionales, sobre todo una vez que haya concluido su ejecución. Hasta ahora, la principal función de los centros ha girado en torno a la iniciación y ejecución de los proyectos, pero en esta etapa deberían tener la capacidad de prestar apoyo a los países -mediante la solución de problemas de programación- a fin de que sigan aplicándose las normas y los criterios establecidos por el Programa del SIDUNEA y, al propio tiempo, adaptarlo a los nuevos cambios tecnológicos. Esto último plantea un problema importante para el programa. La disponibilidad de medios financieros para mantener estos centros regionales es decisiva a este respecto. En el caso de que se interrumpa el apoyo internacional por falta de fondos o en el

---

<sup>3/</sup> Ese temor ha sido expresado por gran número de usuarios, en particular los países de Asia y el Pacífico y del CARICOM.

momento de la conclusión del proyecto, una solución podría consistir en organizar redes regionales de administraciones de aduanas que utilicen el SIDUNEA y puedan apoyarse mutuamente prestándose asistencia técnica. Otra solución podría consistir en prever, en la fase de planificación y diseño del proyecto, un renglón presupuestario para financiar "asistencia de urgencia" una vez instalado el sistema.

- 3) Los proyectos en cuyo marco se introducen, mediante la informatización de las operaciones importantes, cambios fundamentales que afectan el entorno de trabajo a menudo brindan la oportunidad de proceder a otros cambios importantes en el marco más amplio del cometido de la organización beneficiaria, en este caso, las administraciones de aduanas. Cuando surjan esas oportunidades, habrá que aprovecharlas para una adaptación institucional a más largo plazo.
- 4) El Programa SIDUNEA debería seguir insistiendo en la compatibilidad con la política económica del gobierno y la buena integración con los programas por países del PNUD. La introducción de la versión 3 (SIDUNEA++) en sustitución de la versión 2 constituye un reto, ya que requiere una reforma más profunda en los países receptores, incluso de organismos distintos de la administración de aduanas. Por consiguiente, los requisitos previos de la instalación del sistema son más estrictos. En vista de ello, debería afianzarse la cooperación entre la UNCTAD y otras instituciones, tales como el Banco Mundial y el FMI.
- 5) Las políticas y procedimientos básicos de gestión deben ahora ajustarse a la nueva realidad y debe prestarse mucha más atención a otros sectores de importancia decisiva, tales como un buen soporte lógico, una formación adecuada, una documentación completa y un apoyo digno de confianza para el usuario. El Programa también debería fijar criterios de referencia respecto del tiempo que haya de dedicarse a las peticiones de información, aclaración y asistencia formuladas por los usuarios. Deben fortalecerse la coordinación y el seguimiento del Programa y, a este respecto, debería designarse a un coordinador que asistiese al Director del Programa SIDUNEA en la supervisión y que se encargara de: i) el enlace diario horizontal y vertical y la coordinación a nivel central, regional y nacional; ii) la vigilancia de la aplicación de los planes de trabajo de los distintos proyectos; y iii) la organización y gestión de un mostrador central de asistencia o de atención de urgencia que el Programa debería establecer para un apoyo eficaz a los usuarios.
- 6) Debería dedicarse más atención a las comunicaciones con los donantes y los beneficiarios. Al propio tiempo, sería sumamente conveniente reanudar la publicación de la carta circular (interrumpida hace unos tres años) para dar información sobre las novedades, analizar los problemas comunes y, en general, servir de enlace entre el equipo central de Ginebra, los centros de apoyo regionales y subregionales y las administraciones de aduanas.

- 7) El Programa debería crear inmediatamente y mantener con diligencia un sistema automatizado para seguir los progresos de los países clientes y vigilar la efectividad de los resultados del proyecto, a fin que la determinación de esa efectividad se basara en observaciones objetivas. Conviene analizar las hipótesis pasadas para ver si seguirán siendo válidas en el futuro, a fin de diseñar un proyecto de documento para cualquier país que adopte el SIDUNEA++ y determinar medidas transitorias para otros. El Programa debería adoptar un planteamiento de "planificación basada en la innovación" <sup>4/</sup> que consistiera en incorporar a la base de conocimientos, a medida que se desarrolle la ejecución de un proyecto, el análisis sistemático de las hipótesis, en particular en las situaciones en que, al existir un alto grado de incertidumbre, las hipótesis pasadas no constituyan más que una vaga orientación para la acción futura.

---

<sup>4/</sup> "Discovery-driven Planning", Gunther McGrath R. y MacMillan I. C., Harvard Business Review, julio y agosto de 1995.

Anexo

PROGRAMA SIDUNEA: ESTADO DE LA APLICACION

País	Versión	Proyecto terminado	En curso	En preparación/ propuesto <u>1</u> /
	En funcionamiento/ instalada/en curso de instalación	Fecha de terminación		
Albania				x
Anguila	2.6		x	
Antigua/Barbuda	2.6		x	
Antillas Neerlandesas	2.51/2.6	1995		
Armenia	++		x	
Aruba	2.51	1995		
Bangladesh	2.6	1994		
Barbados	2.51/2.6	1993		
Belice	2.6		x	
Benin	2.51/2.6	1993		
Bhután				x
Burkina Faso	2.6		x	
Burundi	2.51/2.6	1993		
Cabo Verde <u>2</u> /, <u>3</u> /	2.5/2.6	1989, 1990, 1992		x
Comoras	2.5/2.6	1993		
Colombia <u>2</u> /, <u>3</u> /	2.51/2.6	1994	x	
Cuba	2.6		x	
Djibouti				x
Dominica <u>2</u> /		1989, 1993		
El Salvador <u>2</u> /	2.51/2.6	1993	x	
Eslovaquia	++		x	
Filipinas	++		x	
Gambia	2.6		x	
Georgia	++		x	
Ghana	2.6	1993		
Gibraltar	2.6	1993		
Granada			x	
Guatemala <u>3</u> /	2.51		x	
Guinea	2.6		x	
Guinea-Bissau	2.6		x	
Guyana	2.6		x	
Haití <u>2</u> /	2.31	1993		x
Honduras <u>2</u> /	2.51/2.6	1993	x	
Hungría	++		x	

Anexo (continuación)

País	Versión	Proyecto terminado	En curso	En preparación/ propuesto 1/
	En funcionamiento/ instalada/en curso de instalación	Fecha de terminación		
Irán, República Islámica del				x
Líbano	++		x	
Madagascar 2/, 3/	2.5	1994	x	
Maldivas	2.51/2.6	1994		
Malí	2.6		x	
Malta	2.6	1995		
Mauricio	2.51/2.6		x	
Mauritania 2/, 3/	2.6	1991		x
Mongolia	2.6		x	
Montserrat	2.6		x	
Mozambique	2.51		x	
Namibia	2.6		x	
Nepal				x
Nicaragua	2.6		x	
Níger	2.5	1993		
Omán				x
Pakistán		1993		
Panamá 2/	2.51/2.6	1991	x	
Papua Nueva Guinea 3/	2.6	1995		
Perú			x	
República Centroafricana	2.5/2.6	1992		
Rumania	++		x	
Rwanda 2/, 3/	2.51/2.6	1994	x	
Saint Kitts y Nevis	2.6		x	
San Vicente y las Granadinas	2.6		x	
Santa Lucía	2.6		x	
Santo Tomé y Príncipe	2.6		x	
Sri Lanka	2.6		x	
Sudán	2.51/2.6	1995		
Suriname	2.6		x	
Tanzanía,	2.6		x	
Rep. Unida de Togo 3/	2.4	1993		
Trinidad y Tabago	2.6		x	

Anexo (continuación)

País	Versión	Proyecto terminado	En curso	En preparación/ propuesto <u>1/</u>
	En funcionamiento/ instalada/en curso de instalación	Fecha de terminación		
Turcos y Caicos	2.6		x	
Venezuela			x	
Viet Nam	2.6		x	
Yemen				x
Zaire <u>2/</u>	2.5	1990, 1992		
Zambia				x
Zimbabwe	2.6	1995		

1/ Proyectos en curso de negociación o en la fase de aprobación.

2/ Más de un proyecto del SIDUNEA.

3/ Proyectos en que se ha instalado la versión 2 y se estudia la instalación de la versión 3.



Anexo (conclusión)

Región	En curso	Proyecto terminado	Centro de apoyo	En preparación/ propuesto
		Fecha de terminación		
Proyecto de Centroamérica, CAM (Ciudad de Guatemala)		1994		
COMESA (Lusaka)	x		3	
Proyecto de la CEDEAO (Lomé - Togo)	x			
Proyecto Interpaíses para la Región de Asia y el Pacífico RAS (Kuala Lumpur)	x		1	
Proyecto Subregional para el Caribe CAR/94/004	x		3	
Expansión del Comercio Interárabe, región árabe				x
Propuesta de Centro Regional de Apoyo para dos CIS				x
Centro Subregional para el Pacífico				x
Nuevo Centro para Centroamérica				x
Nuevo Centro para Europa oriental				x