

IMPLANTACION DE UN SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN ADUANAS

(PE-0171)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	Gobierno de la República de Perú	
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS	
MONTO Y FUENTE:	BID (CO)	US\$ 750.000
	Aporte local:	US\$ 650.000
	Total:	US\$1.400.000
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de desembolso:	24 meses
	Uso de moneda:	Facilidad Unimonetaria
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
OBJETIVOS:	El objetivo general del programa es asistir a la Superintendencia Nacional de Aduanas -ADUANAS- a consolidar y garantizar el nivel de calidad alcanzado en la prestación de los servicios aduaneros.	
DESCRIPCION:	<p>La Superintendencia Nacional de Aduanas es una Institución pública descentralizada, con personería jurídica y con autonomía administrativa, económica, presupuestal, financiera y técnica en el ejercicio de sus funciones. El éxito alcanzado en el proceso de modernización de la Aduana ha llevado a las autoridades a plantearse la introducción de nuevos conceptos de calidad de servicio y el establecimiento de mecanismos para asegurar esta calidad en el futuro con independencia de los cambios que puedan producirse en la dirección de ADUANAS.</p> <p>El Programa se desarrollará en varias etapas cuyos principales contenidos son los siguientes: (i) Definir las áreas y procedimientos que se incluirán en el plan de aseguramiento de la calidad; (ii) realizar un diagnóstico sobre el estado de calidad de las áreas y procesos designados; (iii) desarrollar cursos para mejorar la calidad en los servicios de Aduanas y capacitar a los líderes que deben dirigir las actividades para la implantación de la calidad y</p>	

a los auditores que deberán efectuar el seguimiento del plan de calidad; (iv) elaborar y aprobar el Plan de implantación del sistema de aseguramiento de la calidad; (v) implantar el Plan de calidad (revisión y documentación de los procesos y sistemas aduaneros conforme a la Norma Técnica ISO 9000); (vi) realizar auditorías previas al procedimiento de certificación y obtener la certificación de calidad ajustada a la Norma Técnica ISO 9000.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité sobre Medio Ambiente e Impacto Social, en su reunión del 7 de julio de 1997, aprobó la operación sin recomendaciones.

BENEFICIOS:

Los beneficios que se esperan obtener son: (i) Mejorar la calidad de los servicios que presta la Aduana y asegurar que su calidad se mantiene con independencia de los cambios que puedan producirse en la dirección de la entidad; (ii) generar en ADUANAS el espíritu de superación y establecer relaciones de cooperación entre los directivos y los funcionarios de todos los niveles; (iii) mejorar la eficiencia de los procesos operativos relacionados con la prestación de servicios de calidad; (iv) aportar una experiencia válida para otras instituciones del sector público y obtener el reconocimiento de la comunidad empresarial y de los usuarios en general.

RIESGOS:

No se perciben riesgos en la operación teniendo en cuenta el apoyo del gobierno a este Programa y a las anteriores cooperaciones técnicas así como los excelentes resultados conseguidos con ellas.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco en Perú para el bienio 1997-98 incluye tres objetivos: (i) contribuir a la modernización económica del país, a través del apoyo a los procesos de reformas estructurales y a la financiación de la inversión privada, especialmente aquella que contribuya a la rehabilitación y expansión de la capacidad productiva; (ii) continuar el apoyo a los programas de reducción de la pobreza y de ampliación de la cobertura y aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios sociales; y (iii) apoyar los esfuerzos de modernización del Estado, entre otros, los que se dirigen al aumento de la eficiencia y transparencia en la captación y administración de los recursos públicos.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Antes del primer desembolso el Organismo Ejecutor presentará al Banco: (i) la propuesta de contrato del Coordinador Nacional del Programa; (ii) evidencia de haber designado el equipo técnico de contraparte; y (iii) evidencia de la apertura de una cuenta bancaria

para depósito de los recursos del financiamiento (3.20).

OTRAS CONDICIONES CONTRACTUALES: Serán también condiciones contractuales: (i) asignar el personal técnico que integrará los Comités Técnicos (3.8); y (ii) presentar a la revisión del Comité Directivo y al Banco los informes semestrales y final (3.15).

CONTRATACION DE BIENES Y SERVICIOS: La adquisición de equipo será sometida a licitación internacional cuando el monto de los equipos a adquirir excede de US\$250.000; para montos inferiores, las compras se realizarán conforme a las normas nacionales.

PROCEDIMIENTO NORMAL: Corresponde que esta operación se someta a la consideración de la Comisión General por no haber sido incluida en el Documento de País aprobado por el Directorio.

I. ANTECEDENTES

A. Contexto macroeconómico

- 1.1 En 1993-1995, la economía peruana creció a una tasa promedio anual de 8,5 por ciento, la más alta en América Latina. El rápido crecimiento del gasto macroeconómico dio por resultado un desequilibrio insostenible en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Con el fin de corregirlo, las autoridades pusieron en práctica, en 1996, una política de ajuste basada en la disciplina fiscal cuyo éxito fue el factor principal en la reducción del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el cual pasó de 7,3 por ciento del PIB en 1995 a 5,8 por ciento en 1996.
- 1.2 Como consecuencia del ajuste fiscal, la economía entró en una fase de desaceleración. La tasa de crecimiento anual del PIB cayó de 7,1 por ciento en diciembre de 1995 a 1,5 por ciento en octubre de 1996. Empero, a partir de noviembre de 1996 la actividad económica se ha venido expandiendo y en abril de 1997 estaba creciendo a una tasa anual de 4,9 por ciento. La inflación, por su parte, ha sido mantenida bajo control en los últimos años y en mayo de 1997 alcanzó el nivel más bajo en más de dos décadas (8,8 por ciento).
- 1.3 Uno de los principales desafíos de la política macroeconómica en el Perú es el de aumentar los ingresos corrientes del gobierno a niveles comparables con el promedio de América Latina (19 por ciento del PIB). Actualmente, dichos ingresos representan 14,2 por ciento del PIB. La elevación de los mismos es especialmente importante para el Perú por las siguientes circunstancias: (i) el servicio de la deuda externa equivale actualmente a 4,0 por ciento del PIB y se espera que crezca después del año 2,001; (ii) la posibilidad de aumentar significativamente el gasto social con el fin de reducir los índices de pobreza (los más altos entre los países de ingresos medianos de América Latina), sin dejar de cumplir los compromisos externos, depende crucialmente de los logros que se obtengan en el frente de los ingresos corrientes.
- 1.4 Las recaudaciones por concepto de derechos arancelarios y demás impuestos a las importaciones representan el 43 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno central; el resto es recaudado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Este aporte recaudatorio justifica, desde el punto de vista macroeconómico, el apoyo a la mejora y consolidación del nivel de eficiencia de los servicios aduaneros.

B. La Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS

- 1.5 "La Superintendencia Nacional de Aduanas a la que también se denomina ADUANAS es una Institución pública descentralizada del sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de Derecho Público, creada por Ley n°24829 y con autonomía administrativa,

económica, presupuestal, financiera y técnica en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con su Ley Orgánica y Estatuto". 1/

1.6 La Superintendencia Nacional de Aduanas inició un proceso de reforma y modernización en 1991 con el fin de convertir a ADUANAS en un organismo facilitador del comercio exterior y recaudador eficiente de los tributos que lo gravan. La calidad y el éxito del proceso de reforma y modernización de la aduana del Perú ha sido ya reconocido internacionalmente. La Organización Mundial de Aduanas (OMA), organismo internacional que agrupa a 142 países y que es la máxima autoridad en materia aduanera, lo ha reconocido expresamente y cita a la Aduana de Perú como ejemplo y modelo en los procesos de modernización. Los países de la región también reconocen la calidad de los resultados y, muchos de ellos, han solicitado asistencia técnica a la Aduana de Perú. 2/

1.7 En cuanto al logro de la eficacia recaudadora, aunque es cierto que no siempre la modernización se traduce en incrementos notables de recaudación por depender de factores exógenos, en el caso de Perú el crecimiento de la recaudación ha superado sistemáticamente el aumento del valor de las importaciones como indica el siguiente cuadro de recaudación (1990-96, en millones de US\$):

AÑO	IMPORTACIONES Valor CIF	TASA DE CRECIM.	RECAUDACION	TASA DE CRECIM.
1990	2.725,81		625,96	
1991	3.475,73	27,5	1.001,34	60,0
1992	3.790,37	9,1	1.282,94	28,1
1993	4.024,87	6,2	1.504,97	17,3
1994	5.436,82	35,1	2.032,30	35,0
1995	7.584,10	39,5	2.675,45	31,6
1996	7.715,86	1,7	2.723,70	1,8

1.8 En el aspecto de facilitación del comercio hay que destacar que la racionalización y automatización de todos los procedimientos operativos y administrativos de las aduanas y la implantación del Sistema Integral de Gestión Aduanera (SIGAD) en línea en todas las aduanas del país ha contribuido a la agilización de los trámites y al tratamiento equitativo de los usuarios.

1/ Art. 1º de la Ley Orgánica de la Superintendencia Nacional de Aduanas aprobada por Decreto Ley N°26020.

2/ Se han celebrado Convenios de cooperación aduanera entre el Gobierno de Perú y los de Venezuela, El Salvador y Panamá; ha colaborado en CT-INTRAs con Honduras y Costa Rica.

C. Asistencia Técnica del Banco

- 1.9 El proceso de reforma y modernización de la Aduana de Perú ha estado apoyado por el Banco a través de dos préstamos de cooperación técnica: el 665/OC-PE, aprobado en 1991, que incluyó varias cooperaciones técnicas, entre ellas un monto de US\$2.350.000 para aduanas y el 820/OC-PE, aprobado en 1994, por un total equivalente de US\$1.500.000, dirigido en su totalidad a aduanas. El primero se propuso resolver los problemas principales del sistema de Aduanas y, especialmente, aquellos que afectaban a la agilidad de las operaciones aduaneras. Además de elaborar y aprobar procedimientos operativos más sencillos, fue necesario revisar y fortalecer la organización de las Aduanas, racionalizar las normas que regulan su funcionamiento y desarrollar e implantar un sistema automatizado para procesar las operaciones de comercio exterior y proveer información adecuada para la toma de decisiones. El segundo Programa tuvo como objetivos la sistematización y racionalización de las normas y de los procedimientos, el fortalecimiento de la recaudación, fiscalización y valoración, la implantación del sistema informático en todas las Intendencias de Aduanas y el apoyo a la lucha contra el fraude aduanero y el contrabando.
- 1.10 Ambos proyectos fueron completados con éxito. En la documentación técnica se encuentra una evaluación del Programa de Cooperación Técnica 820/OC-PE y resume los objetivos, las principales actividades, los resultados y los indicadores que permiten cuantificar los logros alcanzados. Entre los resultados conseguidos por el Programa destacan la disponibilidad de información estadística confiable y oportuna, el elevado rendimiento de la fiscalización "a posteriori" y el cambio de imagen que ha convertido a la Aduana en ejemplo de las instituciones del Estado. El crecimiento de la recaudación, entre 1990 y 1996, fue de un 335% con un incremento del valor de las importaciones, en el mismo período, del 183%.
- 1.11 El éxito alcanzado en el proceso de modernización de la Aduana ha llevado a las autoridades a plantearse la posibilidad de introducir nuevos conceptos de calidad de servicio y de establecer mecanismos para asegurar esta calidad en el futuro con independencia de los cambios que puedan producirse en la dirección de ADUANAS. Este compromiso y obligación lo recoge la Ley General de Aduanas de 1996 al establecer, en su artículo tercero, que "la prestación de los servicios aduaneros deberá tender a alcanzar los niveles establecidos en las normas internacionales sobre sistemas de aseguramiento de la calidad". El Reglamento de la Ley concreta que el sistema de calidad se adecuará, antes de finalizar el año 1999, "a la estructura prevista en la Norma Técnica Peruana ISO 9000".

D. Las normas técnicas ISO 9000

- 1.12 En 1987, la Organización Internacional de Normalización -ISO- 3/ aprobó las normas ISO de la serie 9000 que establecen un conjunto de elementos o requisitos que las empresas proveedoras de productos o de servicios deben introducir en su organización y cumplir rigurosamente en su actividad con el fin de asegurar a los clientes que el producto se ha obtenido conforme a patrones de calidad reconocidos internacionalmente. Las normas ISO 9000 garantizan que los procesos productivos de una empresa cumplen unos determinados requisitos (establecidos en las normas) gracias a los cuales el producto obtenido tendrá un nivel de calidad adecuado y constante. Los procesos abarcan las fases de diseño, producción, venta y servicio post-venta. Puesto que las normas ISO 9000 definen los requisitos que deben cumplir los procesos productivos, al mismo tiempo, facilitan la realización de auditorías para verificar que las normas han sido respetadas por la empresa durante los ciclos productivos.
- 1.13 La elaboración y aprobación de estas normas técnicas responden inicialmente a la demanda de las grandes empresas que incluían en sus contratos la obligación de que los proveedores establecieran y cumplieran ciertas normas para garantizar la calidad de los productos y evitar los costos y demoras de verificar, caso por caso, la calidad de los productos. Con el fin de armonizar y racionalizar las diferentes demandas de las empresas compradoras el Comité Técnico 176 de ISO llevó a cabo los estudios que condujeron a la aprobación de las normas ISO 9000 que ya han sido adoptadas por más de 90 países entre los cuales se encuentra Perú. Dentro de la serie ISO 9000 están incluidas las normas técnicas 9001, 9002 y 9003 que contienen los requisitos de calidad que pueden ser exigibles como cláusulas dentro de un contrato de compraventa; la norma ISO 9004, en cambio, establece los pasos y lineamientos para implementar y administrar un sistema de calidad. Esta es la que se empleará en esta operación aunque no de manera exclusiva.
- 1.14 Aunque las normas ISO 9000 se aplicaron inicialmente a empresas manufactureras, pronto se extendieron también a las empresas de servicios (banca y seguros sobre todo). Los cambios que se han producido recientemente en la gestión del sector público han hecho que las entidades públicas empiecen a introducir sistemas que garanticen a los usuarios (clientes) la calidad constante de los servicios que prestan. La Aduana de Perú será la primera que se propone introducir en su organización un sistema para asegurar la calidad de sus servicios utilizando las normas técnicas ISO 9000 (9004); será también la primera institución del sector público, en el país, que trabaja para ofrecer un nivel de calidad elevado y constante.

3/ International Organization for Standardization.

- 1.15 Con el sistema de calidad se conseguirá: (i) garantizar que cada procedimiento operativo, dentro de la Aduana, esté claramente definido lo que incluye señalar las responsabilidades, controles y resultados esperados; (ii) fijar los mecanismos que permitan a la Aduana conocer cuales son las necesidades de los clientes internos (funcionarios, departamentos) y externos (ciudadanos, empresas); (iii) establecer alertas o indicadores que detecten las desviaciones de los procesos establecidos y las medidas para su corrección inmediata.
- 1.16 La implantación del sistema de aseguramiento de la calidad se realiza a través de un proceso que comprende varias fases de actividad descritas en el párrafo 3.1 y siguientes. El proceso finalizará con una evaluación realizada por una de las empresas habilitadas por la ISO que, en caso de conformidad, emitirá un certificado que acredita la capacidad de ADUANAS para prestar los servicios aduaneros con un nivel de calidad satisfactorio y constante. El certificado tiene que ser registrado, en el caso de Perú, en el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) que es el organismo competente para aceptar las normas internacionales de calidad y los certificados de calidad emitidos por empresas o firmas autorizadas para ello.

E. Solicitud del gobierno

- 1.17 La Superintendencia Nacional de Aduanas, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, ha solicitado al Banco un nuevo préstamo de cooperación técnica. Esta operación se propone: (i) consolidar los logros alcanzados durante los Programas anteriores y sistematizar los procedimientos operativos y (ii) la implantación de un sistema de aseguramiento de la calidad en ADUANAS. La finalidad del proyecto es la revisión, afinamiento y consolidación de los procedimientos utilizados en la gestión aduanera con el propósito de ofrecer a los usuarios y operadores del comercio exterior un alto nivel de calidad y eficiencia.

F. La estrategia del Banco

- 1.18 La estrategia del Banco para el Perú, tal como está definida en el Documento de País sometido recientemente al Comité de Programación, tiene los siguientes componentes básicos: (i) ayudar al país a profundizar la modernización económica, otorgando especial atención al apoyo a la segunda etapa del proceso de reformas estructurales; al desarrollo de un marco institucional y de políticas que estimule el manejo racional de los recursos naturales y a la financiación de la inversión privada, especialmente aquella que contribuya a la rehabilitación y expansión de la infraestructura productiva. (ii) Continuar contribuyendo al esfuerzo de reducción de la pobreza y al incremento en la cobertura y en la eficiencia de los sistemas de prestación de los servicios sociales. (iii) Apoyar los esfuerzos de modernización del Estado peruano, incluyendo aquellos que

resulten en un aumento de la eficiencia y transparencia en la captación y administración de los recursos públicos.

- 1.19 Dentro de la Región el Banco está apoyando procesos de fortalecimiento de los Sistemas de Aduanas en trece diferentes países. La estrategia del Banco en todos ellos es procurar la simplificación y la armonización de las normas y procedimientos aduaneros tomando como punto de referencia los trabajos preparatorios de la creación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Convenio de Kyoto que persigue, a nivel mundial, estos mismos fines.

II. OBJETIVOS

A. Objetivo general

- 2.1 El objetivo general del Programa de cooperación técnica consiste en asistir a la Superintendencia Nacional de Aduanas -ADUANAS- a consolidar el nivel de calidad alcanzado en la prestación de los servicios aduaneros.

B. Objetivos específicos

- 2.2 Los objetivos específicos que se pretenden lograr mediante el Programa de cooperación técnica son los siguientes:
- a. Definir e implementar un Plan de Calidad con énfasis en el mejoramiento continuo de los procesos.
 - b. Implantar en ADUANAS un sistema de aseguramiento de la calidad basado en la Norma Técnica ISO 9000 y obtener la certificación correspondiente.

C. Resultados

- 2.3 Los principales resultados que se obtendrán con el programa de cooperación técnica son: (i) satisfacer las demandas de los clientes/usuarios al establecer mecanismos que permitan identificarlas y medir el grado de satisfacción; (ii) aumentar el grado de racionalización de las operaciones y tecnificar los procesos; (iii) arraigar el cambio cultural que se ha producido en ADUANAS orientado a la eficiencia y la preocupación por la calidad; (iv) evitar que se produzcan desviaciones o incumplimientos de los procedimientos que se han establecido o se establezcan durante la ejecución del programa para garantizar servicios de calidad y (v) introducir una metodología para medir las pérdidas sociales tomando en cuenta los daños causados por disposiciones inadecuadas y para medir también la eficiencia del proceso en relación con los recursos humanos y materiales utilizados.

III. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

A. Actividades

- 3.1 La implantación del sistema de calidad en Aduanas requiere la realización de un conjunto complejo de actividades a desarrollar en varias etapas cuyo contenido se describe con mayor detalle en el Anexo II.
- 3.2 En la **primera etapa** se constituirá el Comité de Dirección y se designarán los integrantes de los Comités Técnicos; se decidirán las áreas de la organización de Aduanas en las cuales se implantará el sistema de calidad y los procedimientos operativos que serán considerados. Como mínimo, se incluirán los relativos a la importación y exportación definitivas, la admisión temporal, el "drawback" y las solicitudes de devolución de impuestos pagados en exceso. Se organizarán grupos de evaluación para realizar un estudio diagnóstico sobre el estado actual de las funciones relacionadas con la calidad identificando las deficiencias o los aspectos que no se ajustan a la Norma Técnica 9000.
- 3.3 En la **segunda etapa** se capacitará a la Alta Dirección, los facilitadores y el resto de funcionarios de las áreas designadas en el conocimiento detallado de la Norma 9000 y de sus implicaciones en el trabajo.
- 3.4 Durante la **tercera etapa** se elaborará el Plan específico para la implantación del sistema de calidad; se revisarán la documentación vigente de los procesos y se documentarán los procesos nuevos y aquellos que no estén documentados; se definirán los indicadores que permitan evaluar los avances en la consecución de las metas de calidad propuestas.
- 3.5 En la **cuarta etapa** se aprobarán el Plan para la implantación del sistema de calidad, los manuales de los procedimientos operativos y de los sistemas informáticos; se adoptarán medidas preventivas para evitar desviaciones del cumplimiento del Plan y se establecerán los mecanismos para la modificación de los procedimientos cuando se aparten de las normas de calidad.
- 3.6 En la **quinta etapa** se encargarán auditorías externas para verificar el cumplimiento de los procesos establecidos y su adecuación a la Norma Técnica 9000; el Comité Directivo de ADUANAS seleccionará la empresa competente para realizar la evaluación y emitir la certificación correspondiente.
- 3.7 La **sexta etapa** comprende la evaluación del sistema que ha de realizar la empresa certificadora y la emisión del certificado de calidad; se incluye también una actividad de carácter permanente como es la realización de auditorías de seguimiento para velar por el cumplimiento de los procesos establecidos y el mantenimiento de los niveles de calidad a cargo de un grupo de auditores.

B. Esquema de ejecución

- 3.8 El Ejecutor será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS tendrá la responsabilidad de la supervisión y dirección del Programa. Con este fin se crea el Comité Directivo y Comités Técnicos cuyos detalles se describen en el Anexo II.
- 3.9 Dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, el Proyecto Especial de Coordinación del Programa de Ajuste del Sector Comercio (COPRASEC) será el encargado de administrar el Programa y de contratar a los consultores individuales previa la conformidad del Banco y de acuerdo con los procedimientos que se anexan al Convenio de cooperación técnica.
- 3.10 Un Coordinador Nacional tendrá a su cargo la preparación de los informes, la identificación de los contratos y documentos para adquisición de bienes y velará por la distribución adecuada del trabajo entre los Comités Técnicos y supervisará su cumplimiento.

C. Consultoría y apoyo logístico

- 3.11 Para llevar a cabo las actividades programadas, se estima necesaria la contratación de los siguientes servicios de consultoría: (i) un consultor **internacional** experto en sistemas de calidad por un total de cinco (5) meses; (ii) Consultores **nacionales**: un Coordinador Nacional, por 18 meses; un experto en legislación aduanera, por 18 meses; tres expertos en organización y métodos, por un total de 36 meses; cinco expertos informáticos por un total de 42 meses, un auditor contable por 18 meses y dos asistentes administrativos por un total de 36 meses. Los términos de referencia de los consultores se encuentran en la documentación técnica de la operación.
- 3.12 La Superintendencia Nacional de Aduanas designará para trabajar, a tiempo completo, en las actividades del proyecto el siguiente personal técnico y de apoyo: un especialista en legislación aduanera, dos expertos en técnica aduanera y procedimientos, tres informáticos, dos expertos en capacitación y dos técnicos de las aduanas operativas. Así mismo, prestará el apoyo general requerido por la operación y proveerá oficinas y locales para estudio y desarrollo de los sistemas, material de oficina, transporte local, viáticos, comunicaciones y publicaciones.

D. Adquisición de bienes y servicios

- 3.13 Con cargo a los recursos del Programa, la Superintendencia Nacional de Aduanas adquirirá el equipo que se menciona en el presupuesto detallado que contiene el Anexo II y en la documentación técnica de la operación. No están previstas adquisiciones de bienes o servicios por importe superior a US\$250.000; por tanto, las que se celebren, por debajo de este monto, se llevarán a cabo conforme al

procedimiento nacional descrito en el Anexo B del contrato de préstamo.

E. Impacto ambiental

- 3.14 El Comité sobre Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) aprobó el Perfil de esta operación en su reunión del día 7 de julio de 1997 sin que hubiera recomendaciones del Comité.

F. Informes y seguimiento

- 3.15 La Ley General de Aduanas obliga a la Superintendencia Nacional de Aduanas a presentar al Ministerio de Economía y Finanzas un informe semestral del avance en la implantación del Plan de calidad de acuerdo con la norma ISO 9000. Este informe será examinado y aprobado previamente por el Comité de Programación y Evaluación y será remitido al Banco para su conocimiento. El Banco podrá formular observaciones al informe. El informe final tomará como base el informe de auditoría elaborado por la firma que haya de emitir la certificación de calidad de ADUANAS.
- 3.16 El Organismo ejecutor deberá presentar al Banco informes financieros anuales sobre los recursos de la cooperación, dentro de los 120 días siguientes al término de cada año en que se haya producido gasto y otro final dentro de los tres meses siguientes al último desembolso. Los informes deberán ser auditados por una firma independiente previamente convenida con el Banco.
- 3.17 Sobre la base de los informes anteriores, el Banco realizará un seguimiento periódico del Proyecto con objeto de conocer la marcha de la ejecución, los resultados obtenidos, su repercusión y efectos y proponer orientaciones generales y técnicas si fuere necesario.

G. Costo y financiamiento

- 3.18 El costo total del programa se ha estimado en US\$1.400.000. La contribución del Banco al proyecto ascendería a US\$750.000 con cargo a los recursos del capital ordinario haciendo uso de la Facilidad Unimonetaria. La Superintendencia Nacional de Aduanas aportaría US\$650.000. El resumen del presupuesto se presenta a continuación y las categorías de gasto detalladas aparecen en el Anexo II:

PRESUPUESTO RESUMIDO

CATEGORIAS PRESUPUESTARIAS	CONTRIBUCION DEL BANCO	APORTE LOCAL	TOTAL
Consultoría	513.400	40.000	553.400
Capacitación	80.000	50.000	130.000
Gastos financieros	7.500	5.500	15.000
Apoyo General		25.000	25.000
Equipo	100.000	450.000	550.000
Publicaciones		30.000	30.000
Imprevistos	49.100	49.500	98.600
TOTAL	<u>750.000</u>	<u>650.000</u>	<u>1.400.000</u>

- 3.19 Las retribuciones de los consultores y las partidas para compra de equipo no incluyen los impuestos que pudieran corresponderles y, en ningún caso, podrán ser cubiertos con recursos del Programa.

H. Desembolsos

- 3.20 Serán condiciones previas al primer desembolso: (i) presentación al Banco de la propuesta del contrato del Coordinador Nacional; (ii) designación del equipo técnico como contraparte; y (iii) apertura de una cuenta bancaria para depósito de los recursos del financiamiento.
- 3.21 A petición del MEF se podrá establecer un Fondo rotatorio por valor de US\$75.000 que se repondrá periódicamente mediante la presentación por beneficiario de solicitudes de desembolso debidamente documentadas y justificadas. La constitución de dicho fondo estará sujeta a que el MEF cumpla con las condiciones previas al primer desembolso establecidas en el párrafo anterior.
- 3.22 Con el fin de asegurar la continuidad y oportunidad de las actividades se prevé el reconocimiento de los gastos anticipados por Aduanas. Podrán ser reembolsados con cargo a los recursos del financiamiento los gastos realizados desde la fecha de aprobación del préstamo o con cargo al aporte local los realizados desde el día primero del mes de septiembre de 1997 siempre que se han observado los procedimientos del Banco.
- 3.23 El plazo para la presentación de la última solicitud de desembolso será de 21 meses y el desembolso final deberá realizarse dentro de los 24 meses ambos plazos contados desde la vigencia del convenio.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 Los principales beneficios que se esperan obtener con la nueva operación son los siguientes:
- a. Mejorar la calidad de los servicios que presta la Aduana y asegurar el mantenimiento de la calidad con independencia de los cambios que puedan producirse en la dirección de la entidad.
 - b. Generar en la organización el espíritu de superación y establecer relaciones de cooperación entre los directivos y los funcionarios de todos los niveles.
 - c. Aportar una experiencia válida para otras instituciones del sector público y obtener el reconocimiento de la comunidad empresarial y de los usuarios en general.

B. Riesgos

- 4.2 No se perciben riesgos en la operación teniendo en cuenta el apoyo del gobierno a este Programa y a las anteriores cooperaciones técnicas así como los excelentes resultados conseguidos con ellas.

V. EVALUACION

- 5.1 El Banco realizará una evaluación intermedia utilizando los indicadores del marco lógico y los que se definan en el Plan de calidad con el fin de medir el grado de avance del programa y las dificultades o problemas encontrados teniendo en cuenta que se trata de un programa pionero aplicado a una administración aduanera. Al término del programa, en coordinación con la empresa que se contrate para emitir la certificación de calidad, realizará la evaluación final.
- 5.2 La evaluación final utilizará la metodología desarrollada para medir las pérdidas sociales que se hubieran producido como consecuencia de la adopción de disposiciones inadecuadas o incorrectas y el grado de eficiencia en relación con los recursos humanos y financieros utilizados. Se evaluarán también las ganancias sociales en términos de menor costo de las operaciones para la administración aduanera y para los usuarios y operadores de comercio exterior. El documento de evaluación recogerá las lecciones aprendidas de la ejecución de este programa de cooperación técnica.

IMPLANTACION DE UN SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN ADUANAS

MATRIZ DE MARCO LOGICO (PE-0171)

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN Asegurar a los usuarios la prestación de los servicios aduaneros con el nivel de calidad actual o uno superior.	El grado de satisfacción de los usuarios se mantiene o aumenta un año después de terminado el Programa.	Entrevistas y encuestas con operadores (Cámaras de Comercio, Industria, Navieros y Almacenistas); encuestas de opinión ciudadana.	La evolución de la economía no modifica la actual política aduanera y comercial.
PROPOSITO 1) Implementar un Plan de calidad; 2) Implantar un sistema de aseguramiento de la calidad basado en las normas técnicas ISO 9000	Sistema de información al público en línea (Internet u otro); procedimientos aplicados sistemáticamente. Publicación regular de las estadísticas de comercio exterior.	Estadística disponible en la misma fecha del mes siguiente al cierre. Evaluación de tiempos y sentido de las respuestas en diez (10) casos diferentes por cada trimestre del año en importación, admisión, recursos y solicitudes de devolución de pagos.	Se mantiene el compromiso de la Dirección durante la ejecución del programa.
COMPONENTES Establecer la política y objetivos de calidad Asignar recursos humanos y materiales Contratación de la empresa certificadora	Aprobación del Plan de calidad; designación del personal técnico de contraparte; incluir en el Presupuesto 1997 los recursos programados; certificación de calidad.	Resolución de Superintendencia Nacional de Aduanas. Proyecto de Presupuesto de ADUANAS. Certificado de calidad	Se mantiene el compromiso de la Dirección durante la ejecución del programa.
ACTIVIDADES 1) Constituir Comité Directivo y Comités Técnicos, definir las áreas de ADUANAS en las que se implantará el sistema de calidad, establecer planes de trabajo y asignar responsabilidades. 2) Diagnóstico de la calidad de los procedimientos y sistemas informáticos; elaborar y/o revisar manual de calidad y manuales de procedimientos 3) Capacitar a la Alta Dirección, líderes y resto de funcionarios en normas ISO 9000 y sus implicaciones en el trabajo. 4) Adquirir e instalar equipo de cómputo y capacitación, revisar manuales de sistemas. 5) Definir medidas para prevenir desviaciones de la norma y corregirlas cuando se produzcan; metodología para medir costo de errores. 6) Realizar auditorías del proceso de implantación del sistema de calidad. 7) Contratar empresa habilitada para emitir Certificado de calidad 8) Coordinar ejecución Programa	<u>Costo estimado de las actividades (US\$):</u> 2) 270.000 3) 130.000 4) 550.000 5) 75.000 6) 35.000 7) 40.000 8) 190.000 Costos financieros 12.000 Imprevistos 98.000 TOTAL 1.400.000	Registros contables de COPRASEC y Coordinador Nacional.	El MEF y el Banco tramitan, en forma oportuna, la adquisición de bienes y servicios con cargo a los recursos del préstamo.

PLAN DE ADQUISICIONES (PE-0171)

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	FINANCIAMIENTO 1		METODO 1/	PRECALIFICACION 2/	FE ESTIM PUBLIC SEMEST
	BID	LOCAL			
servicios de Consultoría:					
veinte (20) consultorías nacionales de largo plazo por un total inferior a US\$387.000, todas ellas por monto inferior a US\$108.000 por cada una (3.12)	100%		AD		2/97
una consultoría internacional por un máximo de cinco meses (US\$108.000).	100%		AD		2/97
de cómputo y de capacitación:					
de cómputo:					
ocho (8) unidades servidores de red (US\$22.500):		100%	AD		2/97
veinte (20) impresoras laser 8-10 ppm (US\$1.200):		100%	CPN		1997
cinco (5) computadoras (US\$2.000):	100%		AD		2/97
para capacitación a distancia:					
para video y audición:		100%	AD		1/97

- 1/ Se aplicarán las normas nacionales establecidas para el sector público empresarial que es el que corresponde, entre otras entidades, a ADUANAS. AD: Adjudicación directa previa presentación de tres ofertas diferentes; CPN: Concurso Público Nacional.
- 2/ Por los montos y métodos de las adquisiciones no aplica la precalificación en ningún caso.

**LINEAMIENTOS Y COSTO PARA IMPLANTAR UN SISTEMA
DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN ADUANAS**

I. PROCEDIMIENTO

- 1.1 En general, el procedimiento para establecer un sistema de la calidad conforme con las normas ISO 9000 depende de varios factores tales como las características de la empresa u organismo que pretende implantarlo, su tamaño, el entorno en que se encuentra ubicado y el estado actual de los controles de calidad. Teniendo en cuenta estos factores el Programa de cooperación técnica propone un procedimiento que tendría las etapas y contenidos que se detallan a continuación.
- 1.2 **Diagnóstico de calidad.** El diagnóstico pondrá de manifiesto aquellas áreas o elementos críticos del funcionamiento de las Aduanas en términos de calidad y conforme a las exigencias de la Norma ISO 9000. El diagnóstico se centrará en los siguientes aspectos:
 - a. Complejidad y grado de desarrollo de los procedimientos y su correspondiente documentación;
 - b. Identificación de los puntos débiles y de los mejores controles que presentan los procedimientos; deficiencias y virtudes en el uso de los recursos en ADUANAS;
 - c. Sistemas y procedimientos de ADUANAS que necesitan ser adecuados a la norma ISO 9000;
 - d. Cronograma de desarrollo del Plan de calidad y de la implantación de los sistemas para su aseguramiento.
- 1.3 **Capacitación.** La capacitación, en sus distintas modalidades, es un factor decisivo del proceso no sólo para dar a conocer el alcance y significado de la implantación del proceso de calidad sino para inducir y fomentar un espíritu de colaboración en el trabajo y de coresponsabilidad en la consecución de la calidad. Se han previsto:
 - A. Cursos generales
- 1.4 Se dictarán cursos para la mejora de la calidad en ADUANAS, destacando su misión, sus valores y su política de calidad, promoviendo y fomentando la participación activa de los trabajadores dentro del marco de referencia establecido en el propio sistema de calidad. De igual manera, se buscará el entendimiento y adaptación de las Normas ISO 9000 a los servicios y procesos de ADUANAS.

B. Formación de Líderes y Auditores de calidad

- 1.5 Para asegurar la consecución de los nuevos objetivos y metas de mejora de calidad se elegirá, entre el personal técnico de ADUANAS, a los que liderarán este proceso de optimización de resultados. A nivel central y de aduanas operativas se comenzará con 50 líderes aproximadamente.
- 1.6 Se formarán auditores (especializados en sistemas de calidad) dentro del personal de ADUANAS encargados de realizar periódicamente auditorías sobre el cumplimiento de los procesos de calidad normalizados y también sobre su grado de efectividad como garantes de la calidad. La formación de estos auditores se ajustará a la Norma técnica ISO 10011. Los auditores deberán colaborar en la realización de dos auditorías internas durante la ejecución del programa.

C. Pasantías

- 1.7 Se organizarán programas de pasantías para que un número entre cinco y diez profesionales realicen prácticas en auditorías y procedimientos de certificación de empresas u organismos que hayan obtenido los certificados de calidad conforme a las Normas Técnicas ISO 9000.
- 1.8 **Plan y Programa de calidad.** Se identificarán los procesos clave dentro de los servicios que presta ADUANAS así como los clientes internos (funcionarios, Intendencias) y externos (usuarios) relacionados con los servicios seleccionados. Se deben identificar también las preferencias de los clientes internos y externos a través: i) encuestas de opinión de los usuarios y entrevistas con responsables de servicios; ii) análisis de las quejas o reclamaciones recibidas; iii) la aplicación de técnicas de valoración continua y el establecimiento de indicadores de calidad. Como consecuencia, se especificarán las actividades a realizar, el plan de trabajo asignando responsabilidades a las diferentes dependencias y personal y fijando los plazos pertinentes.
- 1.9 **Documentación del sistema de calidad.** Todos los elementos, requisitos y disposiciones del servicio aduanero, incorporados en el sistema de calidad, serán definidos e incorporados en los siguientes documentos:
- a. Manual de la calidad: debe contener una descripción precisa del sistema de la calidad de ADUANAS que incluirá los siguientes elementos: la política de calidad, los objetivos de calidad, compromiso con el sistema, la estructura de organización, incluidas las responsabilidades, estructura del sistema, los procedimientos y procesos de calidad generales, los recursos del sistema y la secuencia de las actividades aprobadas.

- b. Manual de Procedimientos o Normas de calidad: que contendrá la totalidad de procedimientos para cumplir con los objetivos de mejora y con los requerimientos de la Norma ISO 9000.
 - c. Instrucciones de calidad: contiene las instrucciones específicas de trabajo.
- 1.10 **Implantación del sistema de aseguramiento de calidad.** Durante el desarrollo del Plan de calidad se incorporarán al modelo de gestión aduanera todos aquellos elementos que los sistemas de calidad exigen para garantizar que los procesos se realizan bien y a la primera. Esto requiere que: i) el sistema de calidad se impulsa mediante el compromiso de la alta Dirección; ii) se han establecido objetivos de calidad tanto a nivel general como a nivel de Intendencia.
- 1.11 **Pre-auditoría.** Después de puesto en marcha el sistema y de haber efectuado por lo menos dos auditorías internas, se realizará una auditoría general de todo el sistema de calidad de ADUANAS, de manera similar a la que realizará la empresa certificadora internacional.
- 1.12 **Certificación Internacional.** Es la última etapa del proyecto que consiste en solicitar la respectiva Certificación a una empresa o entidad internacional habilitada. Previamente al otorgamiento, la certificadora efectúa una minuciosa evaluación, producto de la cual probablemente formulará observaciones, solicitando ajustes y/o precisiones en los procedimientos y en la gestión de ADUANAS, en cuya subsanación o levantamiento apoyará el Proyecto.

II. ORGANIZACION

- 2.1 El Ministerio de Economía y Finanzas será el ejecutor de la operación a través de la Superintendencia Nacional de Aduanas. La administración del programa estará a cargo de la Oficina de Coordinación del Programa de Ajuste del Sector Comercio (COPRASEC). Esta Oficina está enmarcada en el ámbito de la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales, creado por Decreto Ley nº 25535, y su finalidad es servir de enlace entre los organismos multilaterales y las dependencias del Gobierno que participan en la ejecución de los programas de ajuste del sector comercio y en las asistencias técnicas asociados a dichos programas.
- 2.2 La Superintendencia Nacional de Aduanas, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, será la coejecutora del Programa y contará, para ello, con la siguiente organización:
- 1. Comité de Dirección
- 2.3 El Comité de Dirección está integrado por el/la Superintendente Nacional de Aduanas, los cuatro Intendentes Nacionales, los

Intendentes de las Aduanas de Callao y del Aeropuerto y el Coordinador Nacional del Programa de cooperación técnica. Las funciones del Comité serán:

- a. Definir la política de calidad de la Superintendencia de Aduanas;
- b. Asumir la planificación y dirección general del proyecto ISO 9000;
- c. Asignar los recursos al proyecto;
- d. Coordinar el trabajo de áreas diferentes cuando afecten a la calidad de servicios esenciales de Aduanas;
- e. Organizar auditorías periódicas para evaluar el estado de conformidad de los procedimientos en relación con la norma ISO;
- f. Supervisar y controlar el proyecto.

2. Secretaría Técnica

2.4 El Comité Directivo contará con una Secretaría Técnica, desempeñada por el Coordinador Nacional del Programa, que tendrá, entre otras funciones, la de proponer la formación de los Comités Técnicos que se requieran para las distintas etapas del proceso de implantación del sistema de aseguramiento de la calidad en ADUANAS así como los informes que deben remitirse al Ministerio de Economía y Finanzas.

2.5 El Coordinador Nacional del Programa, además de las funciones mencionadas en el párrafo anterior, tendrá a su cargo las siguientes:

- a. identificación de los consultores necesarios para la ejecución de las actividades programadas;
- b. la elaboración de los contratos de consultoría y documentación requerida para la adquisición de bienes;
- c. la preparación de informes semestrales a presentar al Ministerio de Economía y Finanzas y al Banco; y
- d. la coordinación del trabajo a realizar por los Comités Técnicos.

3. Comités Técnicos

2.6 La composición de los Comités Técnicos será variable de acuerdo a la etapa en que se encuentre el Plan de calidad; en todo caso, estarán integrados por el líder o líderes designados para cada una de las áreas funcionales. Estos representantes deben tener un amplio conocimiento de las funciones de su departamento, haber recibido los cursos de capacitación previstos en el programa y

estar comprometidos con la implantación de los sistemas de calidad. Le corresponden las siguientes responsabilidades:

- a. Evaluar las operaciones de control de la calidad existentes;
- b. Detallar la planificación del proyecto ISO 9000;
- c. Preparar procedimientos, instrucciones de operación y el manual de la calidad;
- d. Adiestrar al resto del personal en las normas ISO 9000;
- e. Coordinar las actividades de aplicación de los diferentes departamentos;
- f. Supervisar el progreso de la aplicación y dar los informes sobre el estado de la calidad al Comité Directivo;
- g. Prestar asesoría sobre la acción correctiva y facilitarla con base en las observaciones de la auditoría;
- h. Ayudar en la preparación y aplicación de la revisión por parte de la dirección;
- i. Colaborar con los consultores y especialistas en la implantación del sistema de calidad.

III. COSTO DE LA IMPLANTACION DEL SISTEMA DE CALIDAD

- 3.1 El costo estimado para la implantación del sistema de garantía de la calidad en Aduanas es del equivalente a US\$1.400.000 conforme al presupuesto detallado que se presenta a continuación.

PRESUPUESTO DETALLADO

CATEGORIAS	BID	LOCAL	TOTAL
2.0 SERVICIOS CONSULTORIA	508.400	40.000	548.400
2.1 Remuneraciones:			
CONSULTORES INTERNACIONALES:			
Experto en sistemas de calidad (5 meses x US\$6.000)	30.000		
CONSULTORES NACIONALES:			
Coordinador Nacional (18 meses x US\$6.000)	108.000		
Expertos informáticos (6 meses x US\$2.400)	14.400		
(6 meses x US\$2.500)	15.000		
(6 meses x US\$2.200)	13.200		
(24 meses x US\$1.800)	43.200		
Expertos en organización y métodos (30 meses x US\$2.500)	75.000		
(6 meses x US\$3.000)	18.000		
Experto en legislación aduanera (18 meses x US\$3.000)	54.000		
Auditor contable (16 meses x US\$2.500)	40.000		
Asistentes administrativos (18 meses x US\$1.800)	32.400		
(18 meses x US\$1.400)	25.200		
FIRMA CERTIFICADORA		40.000	
2.3 Otros gastos consultoría	30.000		
Viáticos: (US\$200x150 días)	10.000		
Pasajes: (10 viajesxUS\$1.000)			
3.0 CAPACITACION	80.000	50.000	130.000
3.3 Pasantías (100 díasxUS\$200)	20.000		
Viajes y viáticos locales		30.000	
Cursos sobre sistemas de calidad	60.000		
3.5 Material didáctico		20.000	
5. GASTOS FINANCIEROS	7.500	5.500	13.000
5.1 Inspección y Vigilancia (1%)	7.500		
5.2 Comisión (0.75%)		5.500	
6.0 APOYO GENERAL	100.000	475.000	575.000
6.1 Locales		25.000	
6.3 Equipo	100.000	450.000	
- de cómputo:			
8 servidores de red	180.000		
200 impresoras laser	240.000		
50 computadoras	100.000		
- de capacitación:			
video y audio	30.000		
7.0 PUBLICACIONES		30.000	30.000
98. IMPREVISTOS	54.100	49.500	103.600
TOTAL	750.000	650.000	1.400.000

PROYECTO DE RESOLUCION

PERU. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA PARA LA IMPLANTACION
DE UN SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN ADUANAS

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que proceda, en nombre y representación del Banco, a suscribir los acuerdos necesarios con la República del Perú y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones sobre un Préstamo de Cooperación Técnica para la Implantación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Aduanas, a que se refiere el Documento PR_____.

2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$750.000, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter reembolsable.