



COSIPLAN
Presidencia Pro Tempore
Perú 2012 - 2013

ESTANDARES E INDICADORES DE GESTIÓN PARA PASOS DE FRONTERA

Hilda María Gómez V

Marzo 2013

Contenido

1. ANTECEDENTES:	3
2. OBJETIVO DE LOS ESTÁNDARES E INDICADORES	5
3. MARCO CONCEPTUAL:	5
3.1. La conceptualización de los pasos de frontera	5
4. ESTÁNDARES E INDICADORES DE GESTIÓN PARA PASOS DE FRONTERA:	9
4.1. Metodologías de medición de indicadores de gestión	9
4.2. Propuesta de estandarización indicadores del documento, resultado del análisis OSCE/UNECE	13
4.3. Indicadores de gestión para el sector transporte	16
5. Propuesta de Estándares:	17
6. Propuesta de indicadores:	19
Referencias bibliográficas:	30

Listado de Tablas:

Tabla 1 Listado de pasos de frontera incluidos en el Plan de Acción Estratégico 2012 – 2022 de COSIPLAN/UNASUR	4
Tabla 2 Listado de estándares que deben cumplir los pasos de frontera	17
Tabla 3 Indicadores descriptivos regionales de pasos de frontera	22

En este documento se presenta una metodología para establecer Estándares e Indicadores de Gestión para los pasos de frontera de Suramérica, con énfasis en los incluidos en la Agenda de Proyectos Prioritarios de Infraestructura (API) del Plan de Acción Estratégico 2012 – 2022 establecido por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN/UNASUR.

Esto responde a las conclusiones de la reunión del Grupo Técnico Ejecutivo GTE sobre Pasos de Frontera del COSIPLAN/IIRSA realizado en noviembre de 2011, en las cuales se acordó establecer unos estándares e indicadores de gestión para evaluar los pasos de frontera en Suramérica así como efectuar un Taller con la participación de los organismos de control para intercambiar experiencias en la integración binacional de controles y generar una red de organismos de control en frontera.

En diciembre de 2012 se efectuó el Taller en Tumbes, aprovechando la reciente entrada en funcionamiento del primer Centro Binacional de Frontera CEBAF operativo de la Comunidad Andina, en el Eje Vial No1 1 (Huaquillas - Aguas Verdes). En dicho Taller hubo amplia participación de funcionarios de organismos de control de varios países de Suramérica en el cual se presentaron las bases de esta metodología para comentarios¹.

A continuación se presenta la metodología que recoge las sugerencias y comentarios recibidos por los organismos de control y demás funcionarios presentes en el Taller.

1. ANTECEDENTES:

Uno de los procesos sectoriales definidos por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA fue el de Pasos de Frontera, debido a la importancia que éstos tienen en la integración física el comercio exterior y el turismo. Es así como desde 2004 se realizaron estudios para mejorar su funcionamiento como medida fundamental para agilizar el transporte internacional y hacer más competitivo el comercio exterior entre los países de la región.

La puesta en marcha de estos proyectos es un proceso que requiere una gran voluntad política en ambos países para llevarlo a cabo y lleva mucho tiempo puesto que implica

1

http://www.iirsa.org/BancoEvento/P/pfr_tumbes12_taller_regional_pasos_frontera/pfr_tumbes12_taller_regional_pasos_frontera.asp?CodIdioma=ESP

involucrar a diversos organismos de ambos países intervinientes y recursos para capacitar a los funcionarios y coordinar las acciones para su implantación, así como para realizar las obras necesarias en la remodelación y dotación de instalaciones existentes o la construcción de nuevas infraestructuras para el centro de frontera y vías de acceso.

Por todo lo anterior, se decidió incluir como prioritario en el Plan de Acción Estratégico 2012 – 2022 de COSIPLAN/UNASUR, el tema de facilitación de pasos de frontera y se tienen identificados trece (13) proyectos en la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, que se relacionan en la Tabla 1.

Tabla 1 Listado de pasos de frontera incluidos en el la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) COSIPLAN/UNASUR

PROYECTO ESTRUCTURADO DE LA API	PROYECTO INDIVIDUAL	ETAPA DEL PROYECTO
Interconexión Fronteriza Colombia – Ecuador	Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) San Miguel	Ejecución
	Implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) en el paso de frontera Tulcán Ipiales (Rumichaca)	Pre ejecución
Sistema de Conectividad de Pasos de Frontera Colombia - Venezuela	Mejoramiento de los Pasos de Frontera en el Departamento de Norte de Santander y el Estado del Táchira	Perfil
	Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de Paraguachón	Ejecución
	Paso de Frontera Puerto Carreño	Perfil
Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero	Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero	Pre ejecución
Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza – Yacuiba y Centro de Frontera	Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza – Yacuiba y Centro de Frontera	Pre ejecución
Conexión Oeste Argentina - Bolivia	Puente y centro de frontera La Quiaca - Villazón	Perfil
Conexión Vial Foz – Ciudad del Este Asunción- Clorinda	Optimización del nodo Clorinda - Asunción	Pre ejecución
	Nuevo Puente Puerto Presidente Franco – Porto Meira, con centro de Frontera Paraguay - Brasil	Pre ejecución
Mejoramiento de la Conectividad Vial en el Eje Interoceánico Central	Área de control integrado Puerto Suarez - Corumbá	Perfil
Paso de Frontera Infante Rivarola – Cañada de Oruro	Paso de Frontera Infante Rivarola – Cañada de Oruro	Ejecución
Optimización del Sistema Pasos de Frontera Cristo Redentor	Optimización del Sistema Pasos de Frontera Cristo Redentor	Pre ejecución

2. OBJETIVO DE LOS ESTÁNDARES E INDICADORES

El objetivo de los Estándares de Gestión para pasos de frontera en Suramérica es tener un nivel de referencia del funcionamiento óptimo de los mismos acorde con las tendencias mundiales al respecto.

Su cumplimiento se establece usando Indicadores que permiten medir los diferentes aspectos que tienen que ver con la operación de los pasos de frontera, especialmente en los incluidos en la Agenda de Proyectos Prioritarios de Infraestructura API, pero no exclusivamente.

Estos indicadores permitirán evaluar el impacto de los proyectos de mejora de pasos de frontera que están incluidos en la Agenda de la APP de COSIPLAN/IIRSA.

Se trata de medir la eficiencia del paso de frontera como un todo, que redunde en ahorro de tiempos y costos en el transporte internacional terrestre en la región, así como con un buen servicio de calidad para los usuarios, con una buena convivencia con las poblaciones aledañas.

3. MARCO CONCEPTUAL:

3.1. La conceptualización de los pasos de frontera

Cuando se inició el proceso de planificación de la Iniciativa IIRSA se realizó un estudio² con participación de diversos actores del Comité de Coordinación Técnica CCT³, y de funcionarios de los organismos de control de los países el cual definió un paso de frontera como: *“conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas y/o mercaderías transportadas por un medio carretero, puedan atravesar los límites de dos países cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos”*

² IIRSA (varios autores), 2002, “Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Suramérica”.

³ El CCT está conformado por: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)

A continuación definió el concepto de “Paso Deseable” y factible para la Región, como aquel que posee características de infraestructura, equipamiento, seguridad, funcionalidad y de organización que permiten el logro de los siguientes objetivos:

- los servicios de los organismos de control se presentan de forma integrada, con calidad, cobertura y eficiencia
- los agentes privados cuentan con espacios y servicios adecuados
- los usuarios disponen de comodidades y servicios necesarios
- señalización de trámites y circuitos

Así mismo, es aquel que disminuye los costos generalizados de transporte y de tiempo por efecto del cruce fronterizo.

Para esto definió las características que debería tener: la infraestructura, el equipamiento, los servicios en frontera, los sistemas informáticos y aspectos administrativos y operativos.

En los últimos años, el crecimiento de las transacciones internacionales debidos a la globalización y la consecuente necesidad de agilizar los trámites en frontera, pero a la vez tener seguridad frente a las amenazas de terrorismo internacional, tráfico de estupefacientes y de personas, ha traído como consecuencia la necesidad de mayores niveles de cooperación a todo nivel y de cambiar el rol de los funcionarios de control en frontera. Es decir, lograr un balance entre facilitación y seguridad.

Las nuevas tendencias mundiales han avanzado cambiando paradigmas en la administración de pasos de frontera (OSCE UNECE, 2012⁴) destacándose las siguientes:

1. Administración Integrada de Frontera IBM (*Integrated Border Management*):

Fue desarrollado por la Comisión Europea para los países balcánicos occidentales en el 2004 y posteriormente actualizada en el 2007 (EC, 2007⁵).

⁴ La *Organization for Security and Co-operation in Europe OSCE* y *United Nations Economic Commission for Europe UNECE* publicaron en 2012 el “Manual de Buenas Prácticas en pasos de frontera: una perspectiva de transporte y facilitación de comercio”.

⁵ EC European Commission (EC) (2007), *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans* [pdf]. Disponible en: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf

Parte del concepto de la coordinación y cooperación entre entidades relevantes en frontera y agencias involucradas en la seguridad fronteriza y la facilitación del comercio para organizar sistemas de administración eficiente, efectiva e integrada, para lograr la meta común de una frontera abierta pero controlada y segura.

Para su implementación se requiere una agencia que lidere la coordinación interna y externa.

Se basa en tres pilares:

- a. **Cooperación intraservicios.** Se refiere a la cooperación y coordinación que debe existir entre los funcionarios de una misma agencia u organismo de control, a nivel de frontera y a nivel central. Incluye coordinación entre diferentes niveles jerárquicos del organismo (relación vertical) y entre pares (relación horizontal).
- b. **Cooperación interagencias.** Se refiere a la cooperación y coordinación entre diferentes organismos de control del mismo país. Incluye los procesos y sus secuencias en los pasos de frontera, la integración de los sistemas tecnológicos y de información para evaluar el riesgo, y la responsabilidad conjunta entre organismos.
- c. **Cooperación internacional.** Es la cooperación y coordinación entre Estados para lograr: i) cooperación entre funcionarios de frontera localmente en el día a día, ii) cooperación entre Estados limítrofes para administración de la frontera, la delimitación de fronteras u organización de patrullajes, iii) cooperación a nivel multinacional para luchar contra las amenazas transnacionales como la migración ilegal, el tráfico de personas, el terrorismo y el contrabando. También se pueden incluir cooperaciones e intercambio de información para luchar contra organizaciones de tráfico de narcóticos y de armas.

2. Administración coordinada en frontera CBM (*Coordinated Border Management*)

El enfoque es la coordinación entre agencias de control de orden doméstico e internacional, buscando eficiencias en la administración del comercio y el flujo de tráfico manteniendo el balance entre conformidad y requerimientos. Es promovido por la Organización Mundial de Aduanas OMA.

Al igual que la metodología IBM tiene en cuenta diferentes dimensiones de coordinación intraservicios, interagencias e internacional.

Los elementos claves de este sistema son:

- Acuerdo de pagos electrónicos
- Reglas de evaluación de riesgos
- Estudios de tiempos de despacho
- Modelo de manejo de datos en ventanilla única
- Acuerdo de transmisión de datos entre agencias o entidades de control
- Oficinas juxtapuestas

3. Administración colaborativa en frontera CBM (*Collaborative Border Management*)

Es una propuesta del Banco Mundial (Doyle, 2010) basada en la premisa que la globalización requiere que las agencias de control y la comunidad del comercio internacional deben trabajar unidas para obtener una meta que beneficie a ambas partes.

Introduce el concepto de “frontera virtual”, tiene en cuenta que la cadena productiva de transporte de pasajeros y carga puede ser evaluada antes de llegar a la frontera física.

Menciona el concepto de clientes confiables a los cuales hay que facilitarles el trámite para concentrarse en los pocos clientes de riesgo. Parte del principio de la presunción de inocencia de la mayoría de los viajeros y del comercio.

Los aspectos claves son:

- **Procesos.** Deben ser diseñados con el criterio de que la gran mayoría del comercio y de los viajes son legítimos.
- **Indicadores de resultado.** Los procesos se llevan a cabo con la intención de mejorar los niveles de conformidad de aduanas y la competitividad del comercio internacional, en lugar de indicadores de volumen de transacciones.
- **Personal.** Debe tener habilidades, conocimiento y comportamientos acordes con el nuevo proceso.
- **Sistemas informáticos.** Se recomienda para lograr los niveles de interacción e intercambio de datos entre agencias nacionales e internacionales.
- **Infraestructura y equipo.** Mejorada acorde con los requerimientos del nuevo sistema y sus procesos.

Estas nuevas tendencias, al igual que el concepto y las características del paso deseable, serán tenidas en cuenta para la formulación de los estándares de gestión e indicadores.

4. ESTÁNDARES E INDICADORES DE GESTIÓN PARA PASOS DE FRONTERA:

Para la formulación de la propuesta de estándares e indicadores de gestión se consultaron experiencias de diseño y formulación que se han desarrollado en la Región y en otras regiones del mundo.

Son escasas las referencias a estándares de gestión para pasos de frontera, contrario a los indicadores sobre los cuales si hay mucha información. Lo más cercano a estándares son las características sugeridas para el Paso Deseable de IIRSA.

El *WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*⁶, adoptados por la Organización Mundial de Aduanas en 2005, son estándares para las aduanas en general, con énfasis en el análisis del riesgo de las cargas. Son estándares voluntarios a los cuales se han adherido más de 156 países miembros de la Organización Mundial de Aduanas OMA.

4.1. Metodologías de medición de indicadores de gestión

Se analizaron diferentes metodologías para medir indicadores de gestión de pasos de frontera que se presentan a continuación como referencia.

1. LPI. *Logistic Performance Index*

Los pasos de frontera forman parte de la logística de transporte de un país y de éste con sus vecinos, por lo tanto su eficiencia está relacionada con la medición general de la logística del país. Por este motivo la eficiencia de la gestión de los pasos de frontera forma parte de las variables que se analizan para establecer el LPI que mide anualmente el Banco Mundial⁷. Esta es una medida a nivel de país, no permite identificar pasos de frontera en particular y se refiere solo a carga.

⁶ Ireland, Robert, (2009), "The WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade", Global Trade and Customs Journal 4 (11/12) World Research Paper N 3 WCO

⁷<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/EXTTLF/0,,contentMDK:21514122~menuPK:3875957~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:515434,00.html>

2. Doing Business

El Banco Mundial mide anualmente la facilidad que tienen los países para hacer negocios⁸. Dentro de las variables que analiza están los procedimientos para el comercio exterior en general, no solo a través de pasos de frontera, sino a través de los puertos marítimos.

3. UNESCAP. *United Nations Economic and Social Commission.*

Esta metodología es basada en estudios de tiempo y costos en Corredores en Asia Central y del Este⁹. Estas mediciones se efectúan mediante encuestas a conductores de camiones y a *freight forwarders*. Mide los tiempos de viaje y costos de un origen a un destino identificando los tiempos de viaje, tiempos en los sitios de transferencia, bien sea puertos marítimos o pasos de frontera, y estima el costo de cada segmento. Esto facilita que cualquier usuario pueda analizar diferentes rutas entre el mismo origen y destino detallando los costos y tiempos de cada tramo.

2. Organización Mundial de Aduanas *Time Release Study TRS*

Es una herramienta desarrollada por la Organización Mundial de Aduanas OMA para analizar en detalle las prácticas aduaneras que ha sido ampliada para involucrar a todas las agencias u organismos presentes en los pasos de frontera, aeropuertos y puertos marítimos donde puede ser usada. Su desarrollo empezó en 1990 y se ha venido perfeccionando. En el 2011 salió la segunda Versión¹⁰.

Su objetivo es identificar cuellos de botella en las cadenas de suministro de bienes internacionales y/o identificar trabas en las aduanas, así como evaluar la introducción de nuevas tecnologías, procedimientos, e infraestructuras. También permite identificar oportunidades de mejora a la facilitación del comercio.

Se enfoca en la medición del tiempo que toma el trámite de liberación de mercancías por parte de la aduana así como el de los tránsitos aduaneros. Hay un software online que la OMA pone a disposición de sus afiliados para llevar a cabo estos estudios de tiempo, para los cuales se requiere un proceso de preparación previa, organización del

⁸ <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders/what%20measured>

⁹ <http://www.unescap.org/ttdw/index.asp?MenuName=RouteStudiesWelcome>

¹⁰ WCO, (2011), "Guide to measure the time required for the release of goods, Version 2" World Customs Organization

equipo de trabajo, la recolección de la información y su posterior análisis y formulación de sugerencias.

3. IRTU *International Road Transport Union*

Esta organización montó un observatorio de tiempos de cruce de fronteras en los países de Europa del Este y parte de Asia. Este se puede consultar en la página web: www.iru.org/bwt-app.

La información es muy esquemática dado que presenta los pasos de frontera sobre un mapa interactivo el cual tiene asociados los tiempos promedio de cruce de cada paso. Sin embargo no es muy detallada la información y está incompleta para muchos pares de países.

4. Metodología *Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project (TTFSE)*

Fue diseñada para evaluar el avance de los pasos de frontera en los países Balcanes, con apoyo de un crédito del el Banco Mundial, organismo que apoyó su formulación y posterior uso.

- Se basa en el concepto de “caja negra” los tiempos se miden desde la llegada del vehículo a la cola del país de salida hasta terminar el trámite y salir hacia el otro país.
- Se recolecta información sobre si el vehículo fue inspeccionado, lo cual lo realizan observadores (funcionarios fuera de servicio)
- Se realizan mediciones en períodos de 72 horas cada mes, en horarios diferentes.
- Ocasionalmente se hacen tomas de información y análisis más detallados.
- Los reportes van a una sola base de datos
- Tienen una base de datos de 30 pasos de frontera durante 4 – 5 años de mediciones mensuales

Las variables medidas fueron:

- Tiempo de liberación de mercancía
- % de inspección física vs documental
- Número de camiones liberados en menos de 15 minutos
- % de irregularidades encontradas vs número de camiones examinados

- % de actos de corrupción declarados en encuestas
- Costos de la Aduana / ingresos recibidos
- Ingresos aduana / empleados
- Volumen de comercio / N de empleados
- Número anual de declaraciones / empleados
- Valor de las importaciones
- Valor de las exportaciones

Comentarios sobre su implementación:

- Una vez establecidos los indicadores fueron aceptados.
- Al inicio hubo resistencia por parte de los organismos de control por sentir que se estaba violando la seguridad nacional, sentían como una intromisión en las operaciones y los que no estaban financiados por el Banco Mundial sentían que no tenían por qué unirse a la medición.
- Los principales problemas detectados fueron:
 - La noción de indicadores globales para el desempeño de todos los pasos de frontera estaba en contradicción con el hábito generalizado de culpar a otras agencias por las demoras.
 - Todos los organismos de control eran opuestos a controlar los tiempos de colas. Argumentaban que muchas demoras eran debidas a ineficiencias del sector privado.
 - Se sentía un resentimiento por el hecho que un tercero les estaba imponiendo un control.

Resultados obtenidos:

Las metas de tiempos de atención fueron cumplidas en general.

Se rediseñaron procesos, % de inspección física, se introdujeron notificaciones de preaviso de llegada y otros aspectos que ayudaron a mejorar la eficiencia de los pasos de frontera.

Los ingresos de las aduanas se incrementaron

Se identificaron demoras de los privados ya que prefieren descansar en las instalaciones de los pasos de frontera por ser sitios seguros vs estacionarse a borde de carretera, entre otros motivos.

4.2. Propuesta de estandarización indicadores del documento, resultado del análisis OSCE/UNECE

De acuerdo con el análisis efectuado a las experiencias y metodologías para estimar indicadores del Manual de Buenas Prácticas (OSCE/UNECE, 2012) se observa que cada grupo de indicadores provee múltiples resultados y deben responder a un propósito principal.

Se proponen cuatro (4) categorías de indicadores:

1. Indicadores de tiempo
2. Indicadores de facilitación
3. Indicadores de procesos
4. Indicadores de efectividad

1. Indicadores de Tiempo

- Muestran el tiempo promedio, máximo y mínimo en el trámite en los pasos de frontera. Un ejemplo es la medición del tiempo total entre la llegada al paso de frontera y la salida por parte de un camión. Estos pueden ser fraccionados para medir los tiempos de cada etapa del trámite.
- Su unidad de medida es en minutos.
- Se pueden agregar y desagregar en diferentes etapas del proceso de control, así como tiempos de espera.
- Proveen información útil para los organismos y para el sector privado

Uso:

- Muestra la evolución de los tiempos de espera y de procesos.
- Permite evaluar las mejoras en la infraestructura y el funcionamiento de pasos de frontera.
- Se puede analizar el funcionamiento en horas pico y valle.

Uso combinado:

- Con indicadores de facilitación permite analizar y validar resultados
- Con indicadores de procesos evaluar el impacto de modificaciones de procesos
- Con indicadores de efectividad hacer *Benchmark* de un paso en particular

2. Indicadores de Facilitación

- Se focalizan en las formalidades (licencias, permisos) y sus costos asociados. Un ejemplo de estos indicadores es el tiempo que toma la obtención de un permiso o una licencia, también los LPI y el *Doing business* se consideran indicadores de facilitación.
- Son buenos para medir la incidencia de la revisión y simplificación de trámites desde la oficina, pero no midiendo el tiempo real en campo.
- Son costosos de recolectar y no puede usarse de manera diaria o mensual
- Se basan en información de usuarios y pueden no ser consistentes con el desempeño de la administración.

Uso:

- Ranking internacional
- Presionar a los organismos
- Disminución de la corrupción

Uso combinado:

- Con indicadores cuantitativos para validarlos
- Con indicadores de procesos para validarlos y comentarlos

3. Indicadores de Procesos

- Normalmente se usan en Aduanas, adicionalmente identifican los procesos no aduaneros. Se refiere al detalle de cada paso seguido en el proceso de control.

- Se analizan detalladamente los procesos aduaneros, con sus entradas y salidas, y procesos sucesivos.

Uso:

- Revisar procesos
- Identificar posibilidades de consolidar procesos y chequeos de aduanas y no aduanas.

Uso combinado:

- Manual de Benchmarking de la Organización Mundial de Aduanas
- Analizar desde la perspectiva de aduanas, la estadística obtenida con los indicadores

4. Indicadores de Efectividad

- Cubre una gama muy amplia de estadísticas disponibles a nivel nacional, regional o local, y calcular tasas que pueden ser comparadas con otros pasos de frontera o en el tiempo.
- Ejemplos de estos indicadores se encuentran en los de TTFSE: Costos de la Aduana / ingresos recibidos, ingresos aduana / empleados, volumen de comercio / N de empleados
- El más usado es el de resultados de los ingresos y cumplimiento de metas, pero se usan muchos más combinados con costo efectividad.
- Son fácilmente recolectados y puede hacerse periódicamente.

Uso:

- Medir costo efectividad
- Evaluar tareas prácticas mediante la combinación de tasas
- *Benchmarking*

Uso combinado:

- Con indicadores cuantitativos para extrapolar operaciones en campo

- Con indicadores de facilitación

4.3. Indicadores de gestión para el sector transporte

El BID contrató durante el 2012 un estudio para definir indicadores para el sector transporte¹¹. Se consideró importante tenerlo en cuenta pues hace una revisión de indicadores de gestión actualizada y acorde con los requerimientos de COSIPLAN /IIRSA.

Incluye un repaso de mejores las mejores prácticas para la escogencia de indicadores de Gestión del Sector Transporte, y sugiere que estos cumplan con:

- **Valoración:** Relacionado con el transporte y la política de inversión u otras medidas de toma de decisiones.
- **Simple:** Comprensibles para las personas encargadas de tomar decisiones, para los empleados y público en general. La información tiene que estar disponible de forma clara y el método de presentación no debe ser excesivamente complejo.
- **Significativo:** Refleja los aspectos más importantes de desempeño.
- **Práctico:** Orientado hacia los resultados.
- **Realístico:** Que no requieran de esfuerzos excesivos en recopilar.
- **Función de Tiempo:** Que los indicadores puedan cambiar y medir dentro de un tiempo razonable

Plantean tres niveles de indicadores:

Nivel 1: Cumplen con dos criterios básicos:

- el indicador es útil para el BID y la medida utilizada tiene una definición estándar
- la medida es actualmente aplicada en la mayoría de los países latinoamericanos y los datos para su estimación generalmente se encuentran disponibles.

Nivel 2: Serían muy útiles para el BID, pero tienen alguna de las siguientes limitaciones:

¹¹ Realizado por el consorcio *Cambridge Systematics*, el Instituto de Transporte de Texas (TTI) por sus siglas en inglés), Sigma, y ACYA

- actualmente los datos solamente son recolectados o están disponibles en un número limitado de países;
- la medida no se utiliza de manera consistente en todos los países.

Nivel 3: Serían muy útiles para el BID, pero actualmente solamente son factibles en los países latinoamericanos con las instituciones más desarrolladas debido a:

- los datos requeridos y/o
- al nivel de análisis requerido para su estimación; y/o
- las características del sistema de transporte de los países que las utilizan.

5. Propuesta de Estándares:

El objetivo de los estándares de gestión de pasos de frontera para UNASUR/IIRSA es contar con nivel de referencia uniforme para poder evaluar el funcionamiento de los pasos de frontera y medir el impacto de su mejoramiento.

Se consideran como los niveles de óptimos de funcionamiento que deben cumplir los pasos de frontera.

La propuesta de estándares de gestión para pasos de frontera en Suramérica, se basa en la descripción del PASO DESEABLE, adicionando aspectos de las nuevas tendencias mundiales, como el IBM, y el CBM.

Los estándares deben cubrir los siguientes aspectos del paso de frontera:

Tabla 2 Listado de estándares que deben cumplir los pasos de frontera

ASPECTO	ALCANCE DEL ESTÁNDAR
<u>1 RED VIAL</u>	
Estado de las vías y nivel de servicio	Incluye las vías de acceso al paso de frontera en ambos países así como los puentes internacionales. Estas vías deben estar en buen estado y con niveles de servicio adecuados.
Tráfico internacional no genera conflicto en la población	El flujo de los vehículos de transporte internacional no genera conflicto con los usos del suelo aledaños, ni genera inseguridad vial,

	ni congestiones.
Actividades de la población no obstaculizan o dificultan el flujo de los vehículos que cruzan por el paso de frontera	No hay actividades de la población aledaña que afecten el flujo del transporte internacional (por ejemplo tipo mercados).
<u>2. INFRAESTRUCTURA</u>	
Servicios a los usuarios de carga	La infraestructura es diseñada para atender no solo el control sino también los servicios que requieren los usuarios de carga incluyendo servicios básicos: baños, casa de cambio, teléfono e internet
Servicios a los pasajeros	La infraestructura es diseñada para atender no solo el control sino también los servicios que requieren los pasajeros incluyendo servicios básicos: baños, casa de cambio, teléfono e internet
Servicios a los transportadores	La infraestructura es diseñada para atender no solo el control sino también los servicios que requieren los transportadores incluyendo servicios básicos: baños, casa de cambio, teléfono e internet
Vías internas suficientes y bien canalizadas para todos los usuarios	Las vías internas del paso de frontera están bien diseñadas, con flujos laminares para cada tipo de vehículo, presentan corredores peatonales seguros y están bien señalizadas.
Estacionamientos suficientes y adecuados	Los estacionamientos dentro del paso de frontera son suficientes para atender la demanda, están en bien diseñados y en buen estado
Infraestructura suficiente y en buen estado	Las edificaciones del centro de control son suficientes para albergar a todos los organismos de control y están en buen estado de conservación. Recintos diseñados y equipados para el control y la integración física (dársenas especializadas, laboratorios, etc.). En el recinto hay todos los servicios requeridos para el trámite completo: bancos y organismos que intervienen en el control
Cuenta con cerramiento exterior y control de acceso	El recinto del paso de frontera está cerrado evitando el ingreso de personas ajenas al control en las instalaciones
Viviendas para funcionarios (en caso de requerirse)	Las viviendas para los funcionarios que deben pernoctar en el paso de frontera son suficientes y están en buen estado
<u>3. ASPECTOS INFORMÁTICOS Y EQUIPOS</u>	
Sistemas informáticos integrados (nacional)	Los sistemas de información de los organismos de control están integrados en cada país

Sistemas informáticos integrados (binacional)	Los sistemas de información de los organismos de control de ambos países están integrados para facilitar el trámite a los usuarios
Equipos de control adecuados	Cuenta con equipos de control adecuados con el perfil de riesgo y el tipo de usuarios (básculas, arco de fumigación, incineradoras, escáner)
<u>3. ASPECTOS OPERATIVOS Y ADMINISTRATIVOS</u>	
Administración única del centro y con control de gestión	Hay una administración del centro de frontera debidamente facultada para coordinar todos los aspectos del paso de frontera y tiene un sistema de control de gestión
Control nacional integrado	Los controles son coordinados entre las agencias de control de cada país
Control binacional integrado	Los controles son coordinados de manera binacional
<u>4.SERVICIOS OFRECIDOS</u>	
Control: migratorio, aduanero, fitosanitario, de transporte y otros requeridos	En el paso de frontera se ofrecen todos los controles y trámites requeridos
Atención sanitaria acorde con normatividad internacional	Se tienen instalaciones y procesos de atención sanitaria acorde con la normativa internacional
Servicios de información sobre los trámites	Existen folletos, información a través de internet, teléfono, y otros medios para que conozcan los pasos y documentos requeridos para los trámites
<u>5. PASO DE FRONTERA Y ENTORNO</u>	
Existe coordinación de las actividades del paso de frontera con las autoridades locales	Las actividades que se desarrollan en el paso de frontera se coordinan con los organismos públicos y privados de la zona de influencia. Las actividades de la zona de influencia no interfieren con el funcionamiento del paso de frontera.
<u>6. COOPERACIÓN ENTRE AGENCIAS</u>	
Cooperación intraservicios	Hay coordinación y cooperación interna entre los funcionarios de cada organismo de control.
Cooperación intraagencias	Hay coordinación y cooperación entre los organismos de control de un mismo país
Cooperación internacional	Hay coordinación y cooperación entre los Estados vecinos

6. Propuesta de indicadores:

Los aspectos que se tuvieron en cuenta para la formulación de los indicadores COSIPLAN/IIRSA respondieron a las siguientes preguntas:

¿Qué se quiere medir?

En principio lo que se quiere medir es la mejora del funcionamiento de los pasos de frontera de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración de COSIPLAN /IIRSA con la implementación de los proyectos. Estas mejoras se pueden medir a través de:

- Calidad del servicio a los usuarios
- Grados de integración binacional del control
- Calidad de la infraestructura y vías de acceso
- La mejora en el funcionamiento de los pasos de frontera
- Convivencia del paso de frontera con su entorno
- Comparación entre pasos de frontera
- Eficiencia de los pasos de frontera en la cadena de transporte

¿Quién lo medirá?

- Las autoridades responsables de los pasos de frontera en cada país, con participación de exportadores, importadores, transportadores de pasajeros y usuarios directos del paso de frontera.

¿Cómo se medirá?

- Encuestas a usuarios
- Información estadística de las agencias de control
- Estadísticas diseñadas específicamente para estos indicadores
- Información cualitativa sobre el paso de frontera

¿Con qué frecuencia se medirá?

- Permanentemente

- Mensual
- Anual

Los indicadores que se presentan tuvieron en cuenta adicionalmente lo siguiente:

- Los pasos de frontera en Suramérica son de diversos tipos, encontrando unos muy desarrollados y tecnificados, y otros muy precarios.
- No existe un organismo que regule y controle los pasos de frontera en su conjunto, estos se definen por pares de países, teniendo en cuenta si son de Mercosur, Comunidad Andina, u otro.
- La prioridad son los pasos de frontera incluidos en la Agenda de Proyectos Prioritarios de Infraestructura API, pero se quiere que los indicadores puedan ser usados de manera más amplia.
- Hay escasa disponibilidad de información sobre la gestión en los pasos de frontera y la dificultad para instalar sistemas de control con mucho detalle.

Se proponen indicadores cualitativos y cuantitativos asociados a los estándares definidos y otros relacionados con el desempeño del paso de frontera.

Los indicadores de gestión para los pasos de frontera se agruparían en dos bloques:

1. **Indicadores Descriptivos Regionales.** Se refiere a los propuestos para analizar a nivel general la situación de los pasos de frontera en Suramérica. Están constituidos por variables cualitativas fáciles de estimar. Se considera son adecuados para el nivel de información y análisis que el COSIPLAN/IIRSA puede tener para los pasos de frontera.

Estos indicadores se sugieren para que el COSIPLAN/IIRSA tenga un estado de situación de los pasos de frontera incluidos en la Agenda APP y les pueda hacer seguimiento a los progresos. Esto complementará la base de datos de proyectos existente con más detalle específico de los pasos de frontera.

2. **Indicadores de paso de frontera.** Se proponen para conocer el desempeño de pasos de frontera y medir los cambios donde se lleven a cabo mejoras. Estos se

prevé sean usados por países para medir el desempeño de sus pasos de frontera o por pares de países que quieren medir el desempeño de uno o varios de sus pasos de frontera.

INDICADORES DESCRIPTIVOS REGIONALES: se refiere a los requerimientos básicos de un paso de frontera y la información es cualitativa, lo cual permite una fácil cuantificación

En el Tabla N 2 se presenta el listado básico de estándares de gestión y como se sugiere analizar su cumplimiento, como indicador básico de seguimiento de la gestión por parte de COSIPLAN para los pasos de frontera de la cartera de Proyectos de IIRSA.

Tabla 3 Indicadores descriptivos regionales de pasos de frontera

ASPECTO	MEDIDA		
<u>1 RED VIAL</u>			
Estado de las vías y nivel de servicio	bueno	regular	malo
Tráfico internacional no genera conflicto en la población aledaña (congestión, inseguridad vial, etc)	Si		No
Actividades de la población no obstaculizan o dificultan el flujo de los vehículos que cruzan por el paso de frontera	Si		No
<u>2. INFRAESTRUCTURA</u>			
Servicios a los usuarios de carga	Baños	Si	No
	Casa de cambio	Si	No
	Teléfono	Si	No
	Internet	Si	No
Servicios a los pasajeros	Baños	Si	No
	Casa de cambio	Si	No
	Teléfono	Si	No
	Internet	Si	No
	Oficina de Turismo	Si	No
	Suministro de comida	Si	No

Servicios a los transportadores	Baños	Si	No
	Casa de cambio	Si	No
	Teléfono	Si	No
	Internet	Si	No
	Oficina de Turismo	Si	No
	Suministro de comida	Si	No
Vías internas suficientes y bien canalizadas para todos los usuarios	Vías internas suficientes	Si	No
	Vías canalizadas con separación de usuarios (peatones, camiones, buses y autos)	Si	No
Estacionamientos suficientes y adecuados	Estacionamiento suficiente	Si	No
	Diseño y estado	Suficiente	Insuficiente
Infraestructura suficiente y en buen estado	¿Edificaciones suficientes para ejercer el control? (disponibilidad de tomas para carga refrigerada, andenes de revisión física especializados, balanza, etc.)	Si	No
	¿Se prestan todos los servicios requeridos en el paso de frontera?	Si	No
Cuenta con cerramiento exterior y control de acceso	Cerramiento exterior y control de acceso	Si	No
Viviendas para funcionarios (en caso de requerirse)	¿En caso de requerirse son suficientes las viviendas para funcionarios?	Si	No
	¿Están en buen estado?	Si	No

3. ASPECTOS INFORMÁTICOS Y EQUIPOS			
Sistemas informáticos integrados (nacional)	Si	No	Parcial
Sistemas informáticos integrados (binacional)	Si	No	Parcial
Equipos de control adecuados	Cuenta con equipos suficientes	No cuenta con equipos suficientes	
Tiempos que mide el control de gestión	Totales		
4. ASPECTOS OPERATIVOS Y ADMINISTRATIVOS			
Administración única del centro y con control de gestión	Si	No	
Control nacional integrado	Si	No	Parcial
Control binacional integrado	Si	No	Parcial
5. PASO DE FRONTERA Y ENTORNO			
Existe coordinación de las actividades del paso de frontera con las autoridades locales	¿El paso interfiere con la población?	Si	No
	¿La población interfiere con el paso de frontera?	Si	No
6. COOPERACIÓN ENTRE AGENCIAS			
Cooperación intra servicios	Si	No	Parcial
Cooperación intra agencias	Si	No	Parcial
Cooperación internacional	Si	No	Parcial

INDICADORES DE PASO DE FRONTERA DETALLADOS (más detallado, con información cuantitativa).

Estos indicadores se consideran adecuados para ser implementados en pasos de frontera en los cuales se quiere tener un seguimiento detallado de su desempeño. Se listan varios tipos de indicadores, con la idea que en cada caso se escojan los más adecuados acordes con los objetivos que se quieren obtener.

Se proponen varios tipos de indicadores:

1. Indicadores de tiempo:

Se refieren al tiempo que toman los controles en los pasos de frontera incluyendo todos los tiempos muertos, de cola, entre otros, y su costo para los usuarios.

2. Indicadores de facilitación (simplificación):

Miden la percepción de los usuarios con relación al servicio que reciben en los pasos de frontera. Son útiles para comparar pasos de frontera entre sí.

3. Indicadores de procesos:

Se refieren al cómo se realizan los procesos, si son integrados, qué tipo de integración presentan, entre otros.

4. Indicadores de efectividad:

Son los indicadores permiten medirla eficiencia del control en los pasos de frontera para la administración pública.

INDICADOR	UTILIDAD	DESCRIPCION	FORMA DE MEDIR	PERIODICIDAD
<u>1. TIEMPO</u>				
1.1 Tiempo global	Permite evaluar mejoras en el funcionamiento del paso e identificar horas, días y meses pico.	Tiempo que transcurre entre la llegada al paso de frontera en el país de salida y la salida al finalizar el proceso en el país de entrada.	Se toma la hora de llegada, mediante sistemas manuales o automáticos, y se confronta con la hora de salida.	Esta información puede ser recolectada permanente si se hace de manera automática, permitiendo obtener promedios diarios, mensuales, horas pico y otros análisis. O si es manual, se pueden tomar muestras aleatorias.

1.2 Tiempos específicos	Permite identificar cuellos de botella por organismo de control así como a los privados.	Tiempo de control en cada organismo: aduanas, migraciones, control fitosanitario, y otros.	Mediante estadísticas de los organismos de control, sistemas manuales o automáticos.	Acorde con sistemas de cada organismo de control, puede ser permanente o esporádico.
--------------------------------	--	--	--	--

INDICADOR	UTILIDAD	DESCRIPCION	FORMA DE MEDIR	PERIODICIDAD
2. <u>FACILITACION</u>				
2.1 Calidad del servicio para pasajeros	Permite evaluar las mejoras en facilitación de los trámites, calidad del servicio e identificar temas a mejorar.	Se mide cualitativamente la calidad como: buena, regular o mala, teniendo en cuenta factores como: facilidad para hacer los trámites, calidad de la atención, corrupción y demás factores que midan los usuarios.	Mediante encuestas a los usuarios.	Dado que se trata de una encuesta, se recomienda una vez al año.
2.1 Calidad del servicio para carga				

INDICADOR	UTILIDAD	DESCRIPCION	FORMA DE MEDIR	PERIODICIDAD
3. <u>PROCESOS</u>				
3.1 Integración binacional de controles	Evaluar el nivel de integración de controles	Se analiza el grado de integración de controles al interior de un país y de éste con su vecino.	Mediante información suministrada por los organismos de control	Anual
3.2 Procedimientos de control por organismo	Permite revisar los procedimientos de los organismos de control para proponer mejoras	Se analizan los procedimientos de cada organismo, identificando entradas y salidas, requerimientos,	Mediante información suministrada por los organismos de control	Dada su complejidad, se recomienda cada 2 años

		procesos sucesivos.	
--	--	---------------------	--

INDICADOR	UTILIDAD	DESCRIPCION	FORMA DE MEDIR	PERIODICIDAD
4. EFECTIVIDAD				
4.1 % de inspección física vs documental	Permite medir el nivel de confianza en los comerciantes por parte de la aduana	El volumen de inspecciones físicas que se llevan a cabo vs el total de trámites aduaneros en el paso de frontera en un período determinado	Con las estadísticas que tiene la aduana	Anual
4.2 % de irregularidades encontradas vs número de camiones examinados	Permite conocer el nivel de corrupción o error en los tramites que efectúan los camioneros	Es el porcentaje de irregularidades encontradas frente al total de trámites	Con las estadísticas que tiene la aduana	Anual
4.3 Costos de operación del paso de frontera vs valor del comercio exterior que pasa por el paso de frontera	Analiza el costo del control en el paso de frontera frente al valor del comercio que controla	Suma los costos de operación del paso de frontera en su totalidad y los divide por el valor del comercio exterior que cruza	Se toman los costos de operación de cada uno de los organismos que operan en el paso de frontera y se dividen por el valor total declarado de los productos que cruzaron la frontera	Anual

4.4 Volumen de comercio / No de empleados del paso de frontera	Permite evaluar si hay un número grande de empleados en el paso de frontera	Las toneladas totales de comercio exterior que cruzaron por el paso de frontera se dividen por el número de empleados	Con las estadísticas que tiene el paso de frontera	Anual
4.5 Volumen de pasajeros / No de empleados de migraciones	Permite evaluar si hay un número grande de empleados en el paso de frontera	El número total de pasajeros que cruzaron por el paso de frontera se dividen por el número de empleados de migraciones	Con las estadísticas que tiene la oficina de migraciones	Anual

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Como se observó, hay diversas formas de medir la calidad, eficiencia y eficacia de los pasos de frontera, como un proceso binacional de control y como parte de la cadena de transporte.
- La implementación de estándares e indicadores de gestión para la Región es muy importante para poder medir los resultados de las inversiones y proyectos que se están desarrollando, y en especial los que están incluidos en la Agenda APP definida y evaluada por COSIPLAN /IIRSA.
- La implementación de éstos toma tiempo y esfuerzo, por lo tanto, puede ser gradual, mejorando la calidad y la cantidad de indicadores que se mida poco a poco, de manera binacional y nacional.
- En el taller de Tumbes de propuso que los Bancos de Desarrollo que forman parte del Comité de Coordinación Técnica CCT del COSIPLAN /IIRSA apoyen la implementación de los Estándares e Indicadores de Gestión para los pasos de frontera de Suramérica. Incluso se propuso la creación de un Observatorio de pasos de frontera.
- Estos indicadores están pensados para pasos de frontera formales, sin embargo, es necesario crear algún mecanismo para identificar y evaluar los informales.
- Hay una gran demanda de referencias de buenas prácticas documentadas sobre la planificación, diseño, implementación y administración de pasos de frontera. Este pedido ha surgido en varios eventos regionales del tema y sería una contribución

importante de COSIPLAN /IIRSA hacerla con las experiencias existentes en la Región y las que se están desarrollando en otras partes del mundo. En este sentido es importante el Manual realizado por OSCE/UNECE del cual se tomaron muchas ideas y conceptos.

- Dada la importancia del tema de la optimización de los pasos de frontera se recomienda que el COSIPLAN/IIRSA evalúe experiencias en otros ámbitos y la región para incluir líneas de acción para su pronta implementación gradual.

Pasos a seguir

- Hacer una evaluación de los pasos de frontera de la Agenda de Proyectos de Integración APP con la información de los indicadores descriptivos regionales. Esto le permitirá a COSIPLAN /IIRSA tener la línea base para evaluar las mejoras que se den con la implementación de los proyectos.
- Identificar pasos piloto para implementar los indicadores detallados. Se sugiere implementar en cada paso de frontera los indicadores que se consideren importantes para lograr los objetivos que se han planteado.

Referencias bibliográficas:

- Cambridge Systematics, el Instituto de Transporte de Texas (TTI por sus siglas en inglés), Sigma, y ACYA, (2012), *“Desarrollo de una metodología para Establecer Indicadores de Gestión para el Sector Transporte”*. Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Doyle, Tom (2009), *“A future perspective of Border”* [pdf]., *ITF Seminar on Border Crossings Management OECD* Marzo 2009. International Trade Department, World Bank
- Doyle, Tom, (2009), *“Collaborative Border Management”* World Customs Journal, Volumen 4, Number 1, International Network of Customs.
- Doyle, T., 2009, *A Future Perspective of Border Management* [pdf]. Disponible en: www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Doyle1.pdf.
- Doyle, T., 2010, *Collaborative border management* [pdf] in *World Customs Journal/International Network of Customs Universities*, volume 4, number 1. Disponible en: www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Doyle.pdf
- IIRSA (varios autores), 2002, *“Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Suramérica”*. Iniciativa de Integración Regional de Suramérica IIRSA.
- EC European Commission (EC) (2007), *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans* [pdf]. Disponible en: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf.
- Ireland, Robert, (2009), *“The WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade”*, *Global Trade and Customs Journal* 4 (11/12) World Research Paper N 3 WCO
- OSCE –UNECE, (2012), *“Handbook of Best Practices at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective”*.
- WCO, (2011), *“Guide to measure the time required for the release of goods, Version 2”* World Customs Organization
- www.iru.org/bwt-app
- http://www.iirsa.org/BancoEvento/P/pfr_tumbes12_taller_regional_pasos_frontera/pfr_tumbes12_taller_regional_pasos_frontera.asp?CodIdioma=ESP
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/EXTTLF/0,,contentMDK:21514122~menuPK:3875957~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:515434,00.html>

- <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders/what%20measured>
- <http://www.unescap.org/ttdw/index.asp?MenuName=RouteStudiesWelcome>