

Alianza Público-Privada en la modernización de los Procesos Fronterizos: el caso de Brasil

Origen de la idea de crear una Alianza Público-Privada para la modernización de Aduanas

Un estudio en 1999 del Comité de Competitividad de la Cámara de Comercio estadounidense en São Paulo identificó que los plazos representaban una desventaja competitiva muy importante para Brasil y concluyó que el país tenía enormes oportunidades de aumentar su participación en el comercio internacional si se mejoraba la eficacia de su logística transfronteriza.

El estudio reveló que las mejores oportunidades de disminuir los plazos de producción brasileños residen en los procesos relacionados con fronteras y sirvió de inspiración para crear una iniciativa público-privada y poder trabajar con el gobierno para mejorar y modernizar los procesos fronterizos.

En noviembre de 2003, la idea de una alianza Público-Privada para modernizar las aduanas en Brasil surgió en una conferencia de la UNCTAD en Río de Janeiro. El tema de la conferencia era el uso de las TIC para incrementar el comercio. La conferencia de la UNCTAD proporcionó un marco institucional internacional adecuado para que la idea tuviera legitimidad.

Procomex, la Alianza para Modernizar el Comercio Exterior de Brasil

En mayo de 2004, se estableció oficialmente como un movimiento informal, la Alianza, mejor conocida como Procomex, para modernizar el Comercio Exterior de Brasil. En ella participaron más de 50 asociaciones empresariales, con la presencia de altos funcionarios de las aduanas y del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio. Procomex comenzó un largo camino para fomentar la confianza estableciendo un mecanismo de diálogo para las aduanas y las empresas.

Era evidente que este sería un proceso de larga duración y que se necesitaba una estructura institucional más formal para ga-

rantizar la continuidad de la labor. Así, el Instituto Procomex se estableció en 2005 siendo el órgano operativo de la alianza. Se le pidió a las empresas que participaran y aportaran conocimientos comerciales prácticos específicos y apoyo financiero. Los representantes de las empresas participantes y las asociaciones empresariales ocupaban el poder de la dirección del Instituto en partes iguales.

En el 2006, se realizó una encuesta sobre las asociaciones participantes y su afiliación corporativa para identificar los principales obstáculos y las oportunidades de crecimiento, así como también para elaborar recomendaciones destinadas a la modernización de procedimientos de exportación e importación. Al final de 2006, un proceso para evaluar y priorizar las sugerencias se organizó con la ayuda y colaboración de altos funcionarios de las aduanas. Como consecuencia de ello, se firmó un memorando de entendimiento oficial con el Servicio de Impuestos Interno brasileño al que las aduanas le presentan informes. Se establecieron cinco diferentes grupos de trabajo, basados en las prioridades identificadas, en los que participa el sector privado y funcionarios de aduanas. Estos presentaban informes sobre su progreso todos los meses en una reunión entre oficiales de aduanas y los miembros de la alianza.

Un proceso de ocho etapas para describir los problemas existentes de los procedimientos de exportación e importación

A principios de 2011, Procomex preparó una descripción de problemas existentes de los procedimientos de exportación e importación e identificó oportunidades de mejoras. El resultado fue un proceso de ocho etapas a ser aplicado para hacer frente a los desafíos identificados. El proceso incluye los siguientes pasos:



- ▶ Primero, las reuniones se llevaban a cabo con todas las partes interesadas del sector privado de la cadena logística. Todo su aporte se reunía simultáneamente para diseñar un mapa de procesos de cómo los procedimientos actuales funcionaban.
- ▶ Segundo, estas mismas partes interesadas eran alentadas a pensar más allá de lo estructurado y diseñar un mapa innovador de cómo los procedimientos debían funcionar idealmente.
- ▶ Tercero, estos dos mapas – “así es” y “así será”- fueron presentados a las aduanas y otras autoridades gubernamentales.
- ▶ Cuarto, el gobierno designó un equipo de alto nivel y especialistas de las aduanas con altos conocimientos.
- ▶ Quinto, este grupo trabajó junto con el sector privado para diseñar un nuevo mapa “así será”.
- ▶ Sexto, el equipo de aduanas trabajó con los representantes del sector privado para definir un plan de ejecución – como pasar de los procesos descritos en el mapa “así es” a los que describe el mapa diseñado conjuntamente “así será”. Este plan esbozaba los cambios necesarios de los sistemas, normas, legislación y procedimientos que se detallarán en el manual operacional.
- ▶ Séptimo, se organizaron reuniones conjuntas cada tres meses para supervisar las actividades de la aplicación.
- ▶ Octavo, una vez el proceso de implementación comenzó, el proceso de consultas continuó, con el objetivo de aclarar la redacción y abordar los problemas que se presentaban mientras las normas se escribían y los procedimientos se describían.

Resultados del proceso de ocho etapas

En Agosto de 2014, se implementaron todas las etapas descritas anteriormente para admisiones temporales y para procedimientos de exportación terrestre, aérea y marítima. Las estimaciones eran que los procedimientos de aprobación de las admisiones temporales disminuirían, pasando de un promedio de 38 días a menos de 10 días.

El proceso anteriormente descrito se llevó a cabo en 145 reuniones de todo el día organizadas entre abril de 2011 y julio de 2014. Un total de 528 profesionales de 188 compañías diferentes y 38 asociaciones empresariales participaron, así como lo hicieron los representantes de siete agencias gubernamentales.

Los grupos que participaban a estas reuniones eran de alrededor 25 participantes. El resultado fueron 51 mapas de procesos de negocios detallados y tres importantes informes de ejecución, que abordaban:

- ▶ Admisiones temporales
- ▶ Procesos de exportación
- ▶ Procesos de importación (de producción)

Una gran ventaja para las aduanas es que han adquirido una descripción más clara de los procesos detallados a medida que van sucediendo y es descrita gráficamente por eminentes profesionales involucrados en cada etapa de la cadena logística. Las autoridades aduaneras declararon que los controles aduaneros se volverán más eficientes mientras más se acerquen a la manera en que las compañías controlan sus operaciones de negocio y la realidad de los procesos institucionales. Esta Alianza le brinda a las aduanas el conocimiento sobre cómo el sector privado gestiona sus procesos de negocio.

Además de identificar las mejores y más fáciles oportunidades de cambio – y ya han habido importantes oportunidades “al alcance de la mano” – los mapas de procesos de negocios han servido como principal contribución para el desarrollo de la nueva Ventanilla Única en Brasil. Los productos en Brasil se harán cada vez más competitivos a la vez que los tiempos de los procesos disminuirán considerablemente.

Esta alianza le brinda al sector privado una manera estructurada para poder influenciar de manera positiva en las políticas públicas que, como consecuencia, afectarán sus intereses.

Las personas que participan y trabajan en las reuniones del mapeo de procesos dicen que se benefician de una intensa experiencia de aprendizaje. A pesar de que todos tienen muchos conocimientos y son competentes en ciertas partes del proceso, ninguno conoce todo el proceso en detalle. El debate



activo de la secuencia e interdependencia de las actividades aporta nuevas ideas incluso para los profesionales que son experimentados y con mucho conocimiento.

El punto fundamental es que la alianza es beneficiosa tanto para el sector público como para el privado.

Algunas de las lecciones aprendidas

El caso de Brasil sigue siendo reciente en términos de desarrollo institucional. Brasil enfrenta una curva de aprendizaje prolongada pero ya hay algunas experiencias útiles que deben tenerse en cuenta:

- La misión debe claramente considerarse como la plataforma para la coordinación: en el caso de Brasil, la misión hace que el país sea más competitivo a través de la modernización de los procesos aduaneros.
- El modelo requiere la participación de:
 - funcionarios de gobierno con un fuerte liderazgo político y con voluntad de liderar cambios y que colaboren con el sector privado;
 - una amplia representación de las asociaciones (estas brindan representación política y legitimidad); y,
 - empresas que representen todos los elementos de la cadena de valor: productores, compradores y todos los agentes que prestan servicios relativos al flujo de mercancías en toda la cadena de suministro.
- Se necesita una pequeña estructura permanente para prestar apoyo logístico y dar continuidad al esfuerzo.
- La gobernanza tiene que ser totalmente transparente.
- Una metodología es esencial. Procomex utilizó Kaisen, suministrados por profesionales de Embraer, el fabricante de aviones.

- La alianza no tiene que defender a ningún sector ni interés corporativo, ni tratar de resolver ninguna cuestión o problemas de una compañía en específico.
- La confianza se construye poco a poco a medida que las personas aprenden a respetar el valor de las relaciones, es por esta razón que toma tiempo y esfuerzo. Es algo que no aparece automáticamente ya que tiene que construirse a través de acciones y no solamente a través de palabras.
- Varias empresas son renuentes a comprometer recursos económicos para proyectos cuya rentabilidad no es inmediata, y menos son las que están dispuestas a hacerlo en tiempos difíciles. Por ejemplo, cuando los que se oponen a los cambios terminan por imponerse.
- Siempre habrá resistencia al cambio. Esto tiene que manejarlo la dirección de una manera hábil, tanto para las organizaciones gubernamentales como para el sector privado.

Conclusión

En Brasil, la alianza entre el sector privado y el Gobierno/Aduanas es primordial y está obteniendo resultados excepcionales en una inmensa economía emergente. Sin embargo, tiene que seguir fortaleciéndose para afrontar los nuevos retos que surgen en el entorno del comercio internacional que cambia rápidamente. La cooperación tiene que profundizarse, haciéndose más frecuente, mejor estructurada y sistemática.

El caso de Brasil representa una manera de desarrollar una cooperación efectiva; algo similar podría posiblemente utilizarse en otros países. Nuestra experiencia sugiere que este modelo e iniciativas similares podrían convertirse en un elemento decisivo para ayudar a construir un nuevo paradigma de alianza que involucra a todas las partes interesadas para desarrollar la cadena de suministro internacional.

Información de contacto

John Edwin Mein
Procomex and Investment Division

Email: john@procomex.org.br
Tel.: +55 (11) 3812-4566 | +55 (11) 98326-4968
URL: www.procomex.org.br