



INTERNATIONAL
MONETARY
FUND

Fiscal Affairs
Department



Chile

*Avances en la Modernización de la
Administración Aduanera*

Febrero de 2008

Patricio Castro, Clecy Lionço y Antonio de la Ossa

Exclusivamente para
Uso Oficial

**Exclusivamente para Uso
Oficial**

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas



CHILE

AVANCES EN LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA

Patricio Castro, Clecy Lionço y Antonio de la Ossa

Febrero de 2008

“El presente informe contiene las recomendaciones y asesoramiento técnico brindados por el personal del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de un país miembro en respuesta a su solicitud de asistencia técnica. Con la autorización escrita de las autoridades del país beneficiario, este informe (en su totalidad, en parte o resúmenes del mismo) podrá divulgarse a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a los proveedores de asistencia técnica y donantes externos. La divulgación de este informe (en su totalidad, en parte o resúmenes del mismo) a partes interesadas ajenas al FMI, con excepción de los proveedores de asistencia técnica y donantes, requiere la autorización escrita de las autoridades del país beneficiario y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

ABREVIACIONES Y SIGLAS

C.I.F.	Costo, Seguro y Flete (en inglés, <i>Cost, Insurance, and Freight</i>)
DUS	Documento Único de Salida
EDI	Intercambio Electrónico de Documentos (en inglés, <i>Electronic Document Interchange</i>)
EDIFACT	Norma Internacional para el Intercambio Electrónico de Documentos
FAD	Departamento de Finanzas Públicas
GATT	Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (en inglés, <i>General Agreement on Tariff and Trade</i>)
ICC	Cámara Internacional de Comercio
ISIDORA	Integración de Sistemas Internet para el Desarrollo de las Operaciones y Regulaciones Aduaneras
ISO	<i>International Standards Organization</i>
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MIC-DTA	Manifiesto Internacional de Cargas-Declaración de Tránsito Aduanero
OEA	Operador Económico Autorizado
OMA	Organización Mundial de Aduanas (en inglés, <i>World Customs Organization—WCO</i>)
OMC	Organización Mundial de Comercio (en inglés, <i>World Trade Organization — WTO</i> , organización que sucedió al GATT)
ORACLE	Sistema Administrador de Bases de Datos Relacionales, comercializado por Oracle Corporation
PTLA	Puerto terrestre de Los Andes
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SAG	Servicio Agrícola Ganadero
SICOMEXIN	Sistema del Comercio Exterior Integrado
SNA	Servicio Nacional de Aduanas
SII	Servicio de Impuestos Internos
UNIX	Sistema Operativo Multiusuario Multitareas, Desarrollado Originalmente por la Bell Labs, adaptable a múltiples plataformas informáticas y reconocido como estándar internacional para sistemas abiertos.
VAN	Red de Valor Agregado (en inglés, <i>Value-Added Network</i>)
ZOFRI	Zona Franca de Iquique

Índice	Página
Introducción	7
I. Gestión Estratégica de la Aduana	13
A. Situación Actual	13
B. Análisis	15
C. Recomendaciones	15
II. Organización y Recursos Humanos	16
A. Introducción	16
B. Situación Actual	17
C. Análisis	18
D. Recomendaciones	21
III. Aspectos Jurídicos y Normativos	23
A. Situación Actual	23
B. Análisis	24
C. Recomendaciones	25
IV. Estrategia de Control y Procedimientos Aduaneros	25
A. Introducción	25
B. Entrada y Salida de Mercadería	26
C. El Control a Posteriori	34
D. Simplificación y Facilitación de Comercio Exterior	36
V. Tecnologías de la Información	39
A. Introducción	39
B. Análisis	41
C. Recomendaciones	43
 Cuadros	
1. Chile: Recaudación Aduanera, 2001-2006	8
2. Chile: Recaudación Tributaria por Concepto del Comercio Internacional, 2001-2006	9
 Recuadros	
1. Posible Diseño de la Unidad de Análisis de Riesgo	19
2. Buenas Prácticas de Control en Línea	29
3. Fases del Control del Valor en Aduanas	31
4. Fases de Control del Origen	32
5. Lineamientos para la Auditoría Fiscal en Aduanas	35
6. Fortalezas del SNA en Materia de Facilitación	38

Apéndices

I. Plan Estratégico del SNA para el Año 2007.....	44
II. Normas de Desempeño e Indicadores de Gestión.....	48
III. Resumen de Recomendaciones de la Misión del FMI de 2001 y Situación a Octubre de 2007.....	52

PREFACIO

En respuesta a una solicitud de asistencia técnica en administración aduanera formulada por las autoridades chilenas, se envió a Chile, del 23 de octubre al 5 de noviembre de 2007, una misión integrada por el señor Patricio Castro, economista principal del Departamento de Finanzas Públicas (FAD), jefe de la misión, y la señora Clecy Lionço y el señor Antonio de la Ossa, ambos miembros del grupo de expertos en finanzas públicas del FAD. El propósito de la misión fue analizar los avances logrados en el proceso de modernización del Servicio Nacional de Aduanas (SNA) en los últimos seis años (tomando como punto de partida la misión de asistencia técnica del FAD de julio de 2001), y proponer medidas para aumentar la efectividad de la administración aduanera de Chile.

Los integrantes de la misión se reunieron con la señora María Olivia Recarte, Subsecretaria de Hacienda, y con la señora Andrea Pinto-Agüero, Asesora, ambos del Ministerio de Hacienda, y con el señor Sergio Mujica, Director del SNA. Asimismo, la misión mantuvo numerosas conversaciones con funcionarios de alto nivel del SNA y visitó varias oficinas de aduanas en Santiago, Valparaíso, Los Andes e Iquique. Se celebraron además reuniones con representantes de varias agrupaciones gremiales del sector privado y con directivos del gremio de los funcionarios de aduanas. La misión desea expresar su agradecimiento al señor Gastón Fernández, Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales del SNA, quien fue responsable de la organización de la agenda y acompañó a la misión en la mayoría de las reuniones. La cooperación con la misión fue sobresaliente; los funcionarios del SNA participaron activamente en las conversaciones y respondieron a las solicitudes de información con gran profusión de datos detallados para apoyar la labor de la misión. La cooperación de los diversos representantes del sector privado y del gremio fue igualmente destacable.

Tras una breve introducción y resumen de conclusiones y recomendaciones, en este documento se presenta una discusión sobre el Plan Estratégico que rige la operación del SNA (sección I), seguida de una evaluación de la situación actual, análisis y recomendaciones para la Organización y Recursos Humanos (sección II), Aspectos Jurídicos y Normativos (sección III), Estrategia de Control y Procedimientos Aduaneros (sección IV), y Tecnologías de la Información (sección V). El documento incluye asimismo varios apéndices.

INTRODUCCIÓN

El contexto actual del Servicio Nacional de Aduanas de Chile presenta, entre otras, las siguientes características estructurales:

El arancel de aduanas tiene un tipo general del 6%, el cual, una vez aplicado el régimen de acuerdos comerciales se convierte en un porcentaje medio del 1,6%. Conjuntamente con el IVA de Importación, los tributos liquidados respecto a la importación suponen el 33% de la recaudación general por impuestos en el país. Los cuadros 1 y 2 presentan un resumen de la recaudación aduanera por distintos conceptos para el período 2001-2006.

La distribución de las operaciones aduaneras muestra que el 88% de las mismas son portuarias, seguidas a larga distancia por las operaciones terrestres con un 7% y el resto corresponde a operaciones aéreas. Para el control de las operaciones y para el diseño de medidas facilitadoras se dispone de una organización sólida, sustentada por personas de una capacidad técnica y profesional elevada, si bien se ha demostrado que la dimensión de la organización se mantiene estable en los últimos años.

Es destacable desde la vertiente de control la amplia definición de riesgos a controlar, contemplando al mismo nivel de los riesgos tributarios, los relativos a la protección del consumidor, a los productos que dañan la capa de ozono, la protección de la propiedad intelectual, la tecnología de doble uso. El funcionamiento general del servicio presenta así un razonable balance entre las vertientes de recaudación, de control y protección y de facilitación del comercio.

Resumen de conclusiones

Estrategia de la organización

La misión, visión y los valores del SNA están definidos y han sido evaluados y actualizados convenientemente. Los compromisos del Servicio son un ejemplo claro del alineamiento de la organización en respuesta a los requerimientos del país y de la armonización de las estrategias con los sectores público y privados. El carácter asertivo de la estrategia se plasma en la cartera de proyectos.

Organización y recursos humanos

La Organización del SNA está consolidada y es conforme con sus líneas estratégicas. Soporta de modo razonable la limitación de sus efectivos y ha incorporado recientemente algunas pequeñas modificaciones que le han permitido adaptarse su entorno y al del país.

Cuadro 1. Chile: Recaudación Aduanera, 2001-2006

Tipo de impuesto	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB
Impuesto sobre la renta de las personas	542.106	-	553.58	-	572.106	-	635.898	-	699.891	-	787.698	-
Impuesto sobre la renta de las empresas	1.032.244	-	1.088.380	-	1.117.988	-	1.303.159	-	1.868.710	-	2.213.638	-
IVA interno	3.471.282	-	3.827.866	-	4.049.624	-	4.759.072	-	5.490.585	-	4.368.114	-
IVA sobre las importaciones	1.891.119	4,3%	2.027.274	4,4%	2.278.897	4,5%	2.648.747	4,6%	3.219.255	5,0%	3.539.655	4,6%
Derechos sobre las importaciones ¹	567.793	1,3%	513.347	1,1%	366.515	0,7%	301.627	0,5%	323.245	0,5%	350.094	0,5%
Impuesto selectivo sobre el consumo ²	998.086	-	1.054.173	-	1.088.590	-	1.108.677	-	1.243.724	-	1.265.418	-
Total	7.266.971	-	7.708.999	-	8.117.320	-	9.111.789	-	11.184.790	-	13.220.515	-

¹ Considera dentro del total los derechos Ad valorem, impuesto a las importaciones desde Zona Franca a ZF de Extensión y otros impuestos aplicados a las importaciones como tasa a mercancía usada, importación DAFE, entre otros.

² Considera impuestos a productos específicos: tabacos, cigarros, cigarrillos y combustibles (gasolina, petróleo diesel y otros).

Cuadro 2. Chile: Recaudación Tributaria por Concepto del Comercio Internacional, 2001-2006

Tipo de impuesto	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB	Recaudación tributaria (millones de pesos)	Como % del PIB
Derechos sobre las importaciones	567.793	1,3%	513.347	1,1%	366.515	0,7%	301.627	0,5%	323.245	0,5%	350.094	0,5%
Impuesto selectivo sobre el consumo aplicado a las importaciones	106.404	0,2%	140.895	0,3%	159.277	0,3%	179.613	0,3%	238.013	0,4%	276.99	0,4%
IVA sobre las importaciones	1.891.119	4,3%	2.027.274	4,4%	2.278.897	4,5%	2.648.747	4,6%	3.219.255	5,0%	3.539.655	4,6%
Otros impuestos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ingresos no-tributarios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Menos reembolsos ³	7.275,84	0,02%	-15.230,02	0,03%	1.946,78	0,00%	20.830,80	0,04%	5.696,15	0,01%	-19.816,25	0,03%
Recaudación neta ⁴	2.565.372	5,9%	2.680.364	5,8%	2.826.827	5,5%	3.164.921	5,5%	3.787.706	5,9%	4.139.005	5,4%

³ Considera el ítem Sistema de Pagos en el que se registran los montos derivados de la aplicación de rebajas a los derechos aduaneros o sistemas especiales de pago de estos.

⁴ Considera lo recaudado por conceptos tributarios de comercio exterior y girados por el Servicio Nacional de Aduanas.

La estrategia sobre los recursos humanos se ha convertido en un elemento clave de la actual Dirección del Servicio. Dentro de los estrechos límites que permiten las reglas generales de empleo en la administración pública chilena, las medidas adoptadas en los últimos 18 meses —en particular la apertura a concurso de unos 170 cargos de planta— se caracterizan por un acierto indiscutible que repercute en una motivación general en los servicios y en una mejora generalizada en la satisfacción de las personas. La capacitación ha contribuido de forma sustantiva a este logro con un programa sólido del que se han beneficiado la casi totalidad de la planta y del personal a contrata.

Aspectos jurídicos y normativos

El posicionamiento estratégico del SNA en este ámbito es, sin duda, uno de los aciertos más relevantes de la organización en los últimos años. Abrir la **Agenda Normativa**, anticipar la publicación de las resoluciones y apostar por una justicia aduanera independiente son prácticas que han de ser claramente ensalzadas. La eficiencia del servicio y, sobre todo, su imagen saldrán favorecidas del éxito de estas medidas.

Procedimientos

En el eje simplificación versus control, los avances de los últimos años permiten tener un juicio positivo del alineamiento de la aduana con las buenas prácticas internacionales. La operación cuenta con un apoyo razonable de la tecnología y los procedimientos simplificados que se aplican en forma de piloto en las aduanas de San Antonio y Los Andes demuestran un gran potencial para la mejora de la eficiencia global del Servicio.

El procedimiento de entrada y salida es un ejemplo de equilibrio entre la facilitación y el control. Aún no habiendo incorporado las ventajas de la tecnología de la información en todas sus modalidades, muestra altos índices de informatización y la gestión de riesgos, de modo parcial, está tecnificada.

El procedimiento de control a posteriori es un área susceptible de mejora. Se circunscribe a las revisiones de las declaraciones, está dirigido a nivel central y complementado por las Regionales. No contempla todas las modalidades y se limita a una revisión por operación. Todavía no se ha definido una estrategia que apruebe una agenda para la introducción de la auditoría aduanera integral a empresas.

La facilitación es un elemento subyacente en la estrategia del SNA. Resulta relevante que, teniendo una estrategia clara, no se hayan incorporado todavía algunas prácticas internacionales exitosas al día de la fecha, como la del “operador económico autorizado” o los procedimientos simplificados preconizados por la OMA. El comercio exterior requiere una continua actualización de medidas que permitan que la administración aúne sus estrategias con las del sector privado y se constituya en un elemento dinamizador del tráfico internacional.

Tecnologías de la información

La operación básica está razonablemente soportada por las TI, cubriendo todas las reparticiones territoriales de la aduana. En los últimos 18 meses se han logrado progresos considerables en la homogeneización de las soluciones tecnológicas bajo una plataforma común, resolviendo problemas de vieja data con algunos sistemas informáticos que, coexistiendo con desarrollos más recientes, soportaban parte de la operación y que eran complejos, incompletos en su alcance y de difícil mantenimiento.

Resumen de recomendaciones

Estrategia de la organización

- Consolidar el concepto de “Compromiso del Servicio” incluyendo medidas respecto del personal de la organización al mismo tiempo que se introducen criterios de cautela en la cartera de proyectos. La certificación de los procedimientos debería partir de un análisis de la situación informática de algunos y sólo trabajar sobre procesos ya definidos y simplificados, además de priorizar otras áreas en las que la obtención de la ISO sea factible en el corto término, como capacitación y comunicación.
- La agenda global para el proceso de simplificación se vería reforzada abordando en el corto plazo la figura del Operador Económico Autorizado y manteniendo el liderazgo en la coordinación con los servicios gubernamentales de inspección con el debido impulso al proyecto de ventanilla única.

Organización y Recursos humanos

- Coordinar de manera más eficiente los efectivos, dimensionar su cartera de proyectos, diseñar las oficinas de Análisis de Riesgo tras la redefinición de sus procedimientos e incorporar las Unidades de fiscalización a posteriori, definiendo su ubicación y su estructura territorial.
- Mejorar la coordinación entre las Áreas de dirección de la operativa aduanera, en particular, la Subdirección de Fiscalización y la de Técnica Aduanera para que ésta última pueda participar en mayor medida en la estrategia de control.
- Efectuar estudios de carga de trabajo y de brechas de dotación que permitan dimensionar efectivamente la plantilla en las diferentes aduanas del país. Sobre la base de estos estudios, diseñar el horario de prestación de servicio en cada unidad limitando los turnos extendidos a aquellas que realmente los necesiten.
- Modificar la relación porcentual entre el personal administrativo y técnico, definiendo claramente las funciones de todas las categorías y fomentando la promoción interna de personal de apoyo que cumple funciones técnicas. Para este proceso es preciso definir las tareas a desarrollar por el personal de edad avanzada, lo que ha de ser una

estrategia en el corto plazo, y revisar los complementos salariales, pasando a ser fijos y tributables a modo de garantizar un ingreso promedio para el personal.

- No se debe reducir ni mucho menos abandonar la intensidad del programa de capacitación; consolidar sus mecanismos tecnológicos y su participación presupuestaria.

Aspectos jurídicos y normativos

- Consolidar la Agenda Normativa y la Publicación anticipada, dándolas a conocer en el entorno, fomentando su utilización y estableciendo mecanismos expeditos para aprovechar el conocimiento y la experiencia del personal de la propia organización.
- Respecto de los futuros Tribunales Aduaneros, considerar el notable esfuerzo previo a realizar por la organización con el objeto de dar a entender su visión respecto del personal como paso previo al fortalecimiento de la juridicidad de todas sus actuaciones.
- Establecer un foro de discusión a alto nivel en el Gobierno para simplificar y armonizar la normas y los procedimientos de los organismos de control de modo tal que operen en conformidad con las mejores prácticas internacionales.

Estrategia de control y procedimientos

Procedimientos de entrada y salida

- Acelerar los manifiestos electrónicos en el 100% de la operativa como paso previo e indispensable para el diseño definitivo de las nuevas Unidades de Análisis de Riesgos que han de ampliar su espectro competencial a las labores de revisión sobre operadores (auditoria aduanera) en consonancia con las buenas prácticas de otros países.
- Reforzar la selectividad para las tareas de control a la importación que, unido a medidas de simplificación y a una reducción de los porcentajes de revisión a la exportación permitirá incrementar la efectividad del servicio sin que su imagen se resienta ni se retrase la operativa logística internacional.
- Dotar al personal de instrumentos amigables y de manuales y guías para el desempeño que se constituyan en un apoyo en sus tareas.

Procedimiento de control a posteriori

- Diseñar una estrategia para el control a posteriori que potencie las actuaciones de fiscalización por empresa y grupos de operaciones, reduciendo la práctica actual de revisar operaciones individuales, y dotar de instrumentos tecnológicos, materiales y capacitación al personal fiscalización para desarrollar su cometido.

- Mejorar los instrumentos de asistencia mutua en materia de valor y de origen así como incrementar la colaboración del Laboratorio para la clasificación.

Simplificación y facilitación

- Instaurar procedimientos simplificados para operadores de confianza y para PYMES y en todo caso para operaciones repetitivas y de bajo riesgo, con especial incidencia en la exportación, y contemplar para algunos trámites la supresión de la obligatoriedad del agente de aduana.
- Mejorar la operativa de *courier* e incluir los *freight forwarders* como operadores del comercio exterior al mismo tiempo que se evalúan y amplían los acuerdos de entendimiento.

Tecnologías de la información

- Para el *corto plazo* completar el inventario de funcionalidad requerida para la ampliación del sistema informático, y la ejecución del Plan Informático 2005-2008.
- Para el *mediano plazo* desarrollar planes para integrar los sistemas de gestión aduanera de modo de soportar todas las operaciones en un modelo sin papel.

I. GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA ADUANA

La discusión sobre el plan estratégico (Objetivos Estratégicos para el año 2007, preparada por el SNA en 2006) y el informe sobre las medidas que se han adoptado hasta la fecha se han realizado con base en el análisis de los puntos identificados por la misión del FMI del 2001 tal como se detalla en las siguientes secciones del documento.

A. Situación Actual

Existe una clara estrategia y una completa definición del cometido institucional de la aduana. El SNA dispone de un plan estratégico propio, y como consecuencia, su objetivo es claro y sus prioridades están netamente definidas. Los vínculos y las comunicaciones internas son excelentes, y la vigilancia del desempeño de la organización en su totalidad es bastante completa, existiendo medios eficaces para armonizar la operativa de todas las unidades y para coordinar sus interrelaciones. Con el sector privado existen estrategias y principios claros que dirigen su relación y muestran fortalezas en la transmisión de información y coordinación de expectativas.

La *misión* de la organización aduanera tiene una definición reciente, tras un proceso largo y reflexivo de determinación y la *visión*, definida tras un proceso de análisis y autoevaluación, está alineada con las buenas prácticas internacionales.

Los ejes de la función son comunes a las modernas organizaciones aduaneras, participando de las consideraciones relativas al equilibrio entre las funciones de facilitación — simplificación en la terminología del SNA— y el control.⁵

Para el desarrollo de las mismas se han definido las siguientes líneas estratégicas:

- **Facilitación** a través de tres instrumentos esenciales. En primer lugar la **simplificación y adecuación normativa** que se concreta a través de la “Agenda Normativa”, de la “Publicación Anticipada”, de la creación de los “Tribunales Tributarios y Aduaneros” y de la reglamentación de la “Exportación de Servicios”. El segundo lugar lo ocupan **las alianzas estratégicas** con todos los sectores, el privado (a través de la agenda normativa, reuniones periódicas y las puertas abiertas) y el público así como con otras organizaciones y aduanas. El último instrumento de facilitación lo constituye la **tecnología de la información** que parte de una autoevaluación de los proyectos en el área con una estrategia nueva en materia de diseño de aplicaciones y plataforma tecnológica.
- La segunda línea esta relacionada con la **mejora integral** del sistema de control aduanero partiendo de la selectividad automática,⁶ pretendiendo que alcance a todas las fases de la operativa aduanera y a todos los tráficos, conceptuando un modelo integral de gestión de riesgos, y concluye con un programa específico de dotación de equipos de reconocimiento no intrusivo para las aduanas más importantes del país.

Forma parte de la estrategia del SNA el adoptar Compromisos Públicos, que resumen las prioridades de gestión y líneas estratégicas de la organización. Para el año 2007 los compromisos son la Agenda Normativa, la Publicación Anticipada, la Integración de Sistemas (“Ventanilla Única”), la evaluación de la Organización Mundial de Aduanas y de otros organismos internacionales, y finalmente la certificación ISO de los procedimientos de despacho. En el momento actual se está preparando la agenda de Compromisos para el ejercicio 2008 bajo requerimientos que implican una muy elevada participación del sector público y privado en su lineamiento.

El Apéndice I presenta un resumen del Plan Estratégico para 2007, mientras que en el Apéndice II se resumen los indicadores de gestión utilizados bajo el Programa de Mejoramiento de Gestión y el sistema de control de gestión.

⁵ Otros sistemas aduaneros identifican como funciones prioritarias de control las relativas a la protección de intereses financieros. En el caso chileno, las restantes funciones de control muestran una importancia equivalente a la tributaria.

⁶ La selectividad avanza hacia la conexión entre las diferentes fases de la fiscalización.

B. Análisis

Los “Compromisos” son una buena práctica que debería ser contemplada por otras administraciones aduaneras y se han constituido en un instrumento de vital importancia para la mejora de la imagen de la organización aduanera, para reforzar su transparencia y para la comprensión por parte de la ciudadanía y de los propios funcionarios de la visión del SNA. Este instrumento ha permitido al SNA incrementar la motivación de su personal, mejorar su eficacia, alinear el servicio de aduana con los requerimientos del país y conseguir una mejora en la eficiencia de los procedimientos.

La misión ha podido constatar que el mapa de proyectos que soporta el plan estratégico es ambicioso, concentrado en un número reducido de jefes de proyecto y parece carecer de un cuadro de mando que permita alertar de las desviaciones en su cumplimiento⁷. De hecho se constató que existen algunos retrasos en la ejecución de los planes y que un buen número de proyectos de un ejercicio se incorpora automáticamente al siguiente sin mediar una evaluación de la procedencia o no en el nuevo contexto.

La Internet y la intranet se ha constituido en un instrumento valioso para el desarrollo de la estrategia de la organización y para comunicar su misión, visión y valores. La participación del personal del servicio a través de programas de comunicación externa así lo demuestran.

C. Recomendaciones

- Reflejar y consolidar a través de un compromiso del Servicio las mejoras en materia de gestión del personal apuntadas en otros capítulos. Este compromiso, a determinar estratégicamente por el Comité de Dirección, permitiría un alza en la motivación y una identificación entre las estrategias de la organización y las expectativas del personal a su cargo. Analizar la conveniencia de que uno de los compromisos anuales del servicio esté vinculado a temas de personal.
- Hacer una evaluación anual de la planificación de la cartera de proyectos en términos de viabilidad y procedencia a través de un cuadro de mandos que alimente un mapa de riesgos de la organización. Estos instrumentos permitirían analizar los riesgos de incumplimiento de proyectos, evaluar los sistemas de alertas y priorizar las medidas correctoras en términos de probabilidad y trascendencia.

⁷ La misión considera positivo que exista un responsable para cada uno de los proyectos en cartera y que alguno de los mismos sean externalizados.

- Incorporar una agenda global de medidas de simplificación para operaciones de baja trascendencia fiscal o de operadores de confianza. Sobre este particular se considera oportuno evaluar la implementación de la recomendaciones de la OMA al respecto y estudiar, detenidamente, la inclusión de la figura del “Operador Económico Autorizado” en sus diversas modalidades.
- Avanzar en la definición del proyecto de ventanilla única, confirmando la posición de liderazgo actual y estableciendo una agenda de implementación del proyecto, haciendo extensivo al resto de los organismos fiscalizadores del comercio exterior la visión de la organización aduanera como referencia en la modernización de la cadena logística.⁸
- Considerar exclusivamente los procedimientos de despacho que se soportan en aplicaciones definitivas y cerradas al momento de aplicar la certificación ISO o modelos de gestión de calidad. Por otra parte, en la actualidad existen áreas en la organización que podrían ser certificadas en un plazo corto, destacando las de comunicación y capacitación.
- Completar el ambicioso programa de comunicación e interrelación de la intranet a través de la creación de un buzón de sugerencias interno, para el personal de la organización, e incorporar técnicas de gestión del conocimiento en particular en las resoluciones de valor y clasificación que de forma acertada son incluidas por la Subdirección Técnica, creando un inventario de casos y criterios más directo que el actual.

II. ORGANIZACIÓN Y RECURSOS HUMANOS

A. Introducción

La aduana sufrió profundos cambios institucionales a partir de 1995, como consecuencia de las modificaciones en las políticas del comercio exterior del país y de una nueva concepción de la función aduanera como facilitadora del comercio, anteponiendo este concepto a las funciones tradicionales de control y recaudación. La estructura organizacional sufrió sucesivas modificaciones, las que sin embargo no alteraron drásticamente la situación, sino que fueron adaptándose evolutivamente al cambio en las prioridades. Otro tanto cabe señalar respecto del sistema de recursos humanos, aún cuando la reforma del mismo ha ocupado un lugar destacado tanto entre los componentes de los sucesivos planes estratégicos de reforma desarrollados desde 1994, como en las conclusiones de la misión del FMI del 2001.

⁸ Ver al respecto recomendación en el capítulo III.

B. Situación Actual

Organización

La organización del SNA no muestra modificaciones de peso en los últimos años. En todo caso se trata de una estructura organizacional bien balanceada con la adecuada relación de reporte en los niveles jerárquicos y con líneas de coordinación claras entre los servicios centrales y los territoriales.

Recursos humanos

El Servicio Nacional de Aduanas dispone actualmente de 894 funcionarios de planta y 477 personas contratadas para el Servicio. El personal contratado lo es por periodos de un año, con sucesivas renovaciones ilimitadas, sin que, por otra parte, exista la figura del contrato definitivo. En esto no escapa el SNA a la práctica generalizada en la Administración Pública Chilena y de hecho, el porcentaje bajo contrata es inferior a la media de otros organismos públicos del país.

La evolución general de la dotación muestra una tendencia de mantenimiento a través de los años, aún cuando existen diferencias de hasta un 3% entre el personal autorizado por presupuesto y el personal efectivo.⁹ La única vía de acceso a personal de planta ha sido históricamente mediante concursos muy restringidos. **En una loable iniciativa la actual gestión ha abierto concursos para cubrir unos 170 puestos de planta que se espera provengan, en su mayoría, del personal bajo contrata.**

Sin perjuicio de las competencias en material de personal del Director Nacional, la dirección efectiva de los recursos humanos corresponde a la Subdirección de Recursos Humanos. La *Misión* efectiva de esta Subdirección es la de “Dotar al Servicio Nacional de Aduanas de las mejores personas existentes en el mercado manteniéndolas activamente motivadas en un ambiente, clima laboral y de relaciones laborales adecuadas, tanto para el cumplimiento de su ciclo de vida laboral como para su permanente desarrollo y capacitación”.

La capacitación se desarrolla a través de una malla curricular, que dispone en la actualidad de cinco versiones alcanzando un 1,7% del presupuesto general de gastos de la organización. El sistema general de capacitación se organiza por tipos de programas: permanente, de la agenda estratégica y técnica de especialización y complementaria existiendo capacitación a nivel central y regional, lo que permite extender la malla a todas las aduanas del país. En el 2006 la capacitación efectiva se distribuyó entre un 29% para el personal de contrata, un

⁹ El porcentaje por categorías administrativas es el siguiente: 6,7% personal directivo, 16,7% profesional, 20,4% fiscalizadores, 13,9% técnicos, 36 % administrativos y 6,3% auxiliares.

70% para el personal de planta y el 1% restante para el llamado personal suplente (asignado transitoriamente a la DNA desde otros organismos).

C. Análisis

Organización

Entre los cambios recientes destaca como muy positivo la integración de las distintas áreas que trataban los aspectos relativos a Tratados Internacionales y las Relaciones Internacionales, la existencia de un Departamento de Comunicación cuyo responsable es al mismo tiempo el Jefe de Gabinete de la Dirección, y el funcionamiento regular de un Comité de Dirección. Asimismo merece la pena destacar el alineamiento institucional y organizativo de todas las Subdirecciones y Departamentos del Servicio al nivel central y de las diferentes Regionales.

Más allá de la estructura organizativa que es adecuada, a juicio de la misión existen algunas lagunas en la coordinación de ciertas funciones clave a nivel central —análisis de riesgo— y una cierta superposición entre los niveles territoriales y el nivel central como consecuencia de la múltiples vías y enfoques de selectividad (DIN, alertas, controles previos de manifiestos, drogas, etc.). Además de las mejoras puntuales en la coordinación, desde el punto de vista organizativo es previsible la instauración de un proceso de verificación a posteriori que debería estar sustentado en unidades funcionales. A este respecto caben tres opciones, a saber, la creación exclusiva de una unidad nacional de fiscalización a posteriori, la constitución exclusiva de oficinas regionales para el mismo fin, o bien una combinación de una fuerte oficina central dedicada a grandes operadores, con oficinas más pequeñas en las principales regiones para el resto de los operadores. Opción ésta última que a juicio de la misión ofrecería las mejores oportunidades (ver recuadro 1).

El previsible incremento de los almacenes fiscalizados, la esperada aprobación de la figura del operador logístico multimodal y la eventual aparición de los operadores económicos autorizados son elementos que deberán ser considerados en la posible reforma de la organización, al mismo tiempo que se evalúa la constitución de equipos regionales o nacionales de fiscalización a posteriori¹⁰.

¹⁰ Este tema se desarrolla en mayor detalle en el capítulo IV de este documento.

Recuadro 1. Posible Diseño de la Unidad de Análisis de Riesgo

Oficina central:

- Diseño estrategia de control
- Determinación de selectividad de manifiestos
- Determinación de selectividad por índices de riesgo del Operador
- Determinación selectividad de DIN-DUS-tránsitos
- Diseño de selectividad a posteriori sobre operación
- Diseño del plan de fiscalización a posteriori por empresa
- Desarrollo de la fiscalización a posteriori para grandes empresas

Oficinas de Análisis de riesgo territoriales:

- Toma de información para completar la selectividad local
- Posibles cambios de circuitos de control comunicados a selectividad central
- Completar la selectividad a posteriori sobre operación
- Desarrollo de la fiscalización posteriori sobre empresa para el plan regional
- Retroalimentación

Recursos Humanos

Las recomendaciones del FMI en la misión del año 2001 indicaban la necesidad de reformar por completo el sistema de carrera, reclutamiento y promociones establecido por la ley 19.479 para eliminar los problemas que desvirtúan el reclutamiento, las promociones y la composición de las remuneraciones. Las dificultades legales y prácticas para la ejecución de estas recomendaciones pueden explicar que en la actualidad coexistan algunos de los problemas identificados por la anterior misión. No obstante, existen oportunidades que no están suficientemente aprovechadas, en especial en materia de renovación de personal, de reparto de efectivos entre las diferentes unidades operativas, de estudio de cargas de trabajo y de acercamiento entre la plantilla aprobada y la efectiva.

Se constata, respecto de las recomendaciones del Fondo, que se ha abordado de forma satisfactoria los requerimientos en materia de capacitación. Hoy día, se puede afirmar que la capacitación ha mejorado de forma considerable, tanto en el número de programas, como en su contenido y en la calidad de las acciones.

El plan nacional de capacitación se concreta en la llamada malla curricular desarrollada a nivel central y territorial y se extiende a un alto porcentaje del personal de planta y de contrata. Los contenidos de la capacitación se adaptan a las necesidades de la organización y a las expectativas del personal y contemplan novedades en los llamados temas emergentes, que llegan a ocupar un tercio de la malla. Estas conclusiones quedan reflejadas en el resultado de las encuestas que apuntan hacia una alta satisfacción de los alumnos.

Aún cuando no se han desarrollado suficientemente herramientas de mejora en la gestión del conocimiento¹¹, los instrumentos tecnológicos y científicos son eficientes y permitirán consolidar el modelo de capacitación por gestión de competencias.

En referencia al clima laboral, aun cuando no se cuente con encuestas recientes sobre el particular, se puede concluir en general que los índices de satisfacción con el salario son elevados, al encontrarse en un entorno del 85%¹². La motivación general es alta según manifestaciones de la propia Subsecretaría de Hacienda y según se pudo percibir en el curso de las diversas entrevistas en el SNA y de las visitas a las aduanas del país efectuadas por la misión.

El SNA tiene planeado realizar estudios sobre cargas de trabajo de las aduanas del país y de la propia dirección, los que deberían contemplar escenarios de crecimiento de operaciones de tráfico internacional, ampliación de sus competencias, las herramientas tecnológicas y la armonización con los intereses generales del país en materia de puertos y fronteras. La realización de ese estudio permitiría definir la dotación ideal de cada una de las unidades, paso previo necesario para abordar definiciones de competencias y el tema de los turnos de trabajo¹³.

La misión considera que los turnos han mantenido su diseño y funcionamiento desde hace tiempo sin ser revisados. Por otra parte, parece que este sistema funciona de forma generalizada en todas las aduanas operativas con independencia de las necesidades reales, hecho éste que llama a la necesidad de definir en qué servicios es necesario mantenerlo. Los turnos pueden ser una solución para algunas aduanas, pero podrían constituirse para otras en un incentivo inadecuado al desempeño.

El reparto de los efectivos entre las diferentes aduanas no parece responder en todos los casos a criterios asociados a la efectiva carga de trabajo. En consecuencia pueden existir algunas con una concentración de efectivos excesiva, frente a otras unidades con carencia de personal.

Existe un elevado porcentaje de personal en los cuerpos administrativos y auxiliar. Las mejores prácticas internacionales muestran unos porcentajes que no sobrepasan el 25%, cuando el porcentaje en el SNA alcanza el 42,3%. Además, parecen existir competencias compartidas entre distintos colectivos profesionales (por ejemplo, en ocasiones

¹¹ El SNA manifestó que las mismas forman parte de una acción de mejora a largo plazo.

¹² Datos suministrados a la misión por la Subdirección de Recursos Humanos.

¹³ Ver, en relación con el tema de los turnos, el capítulo II del informe del FMI de 2001.

técnicos y fiscalizadores cumplen funciones equivalentes). Aunque esta práctica permita flexibilidad importante a la organización, requiere un análisis sobre la conveniencia o no de su mantenimiento.

La inexistencia de la jubilación obligatoria y el peso considerable del componente variable del salario hace que la edad promedio del personal sea relativamente elevada, y que el número de personas con edad superior a los 60 años sea superior a lo deseable en la actual plantilla del SNA, circunstancias que acontece, en general, en mayor o menor medida en todo el sector público chileno. En el caso del SNA, además muchas de estas personas desempeñan tareas de control en frontera en condiciones no siempre acordes con su edad.

D. Recomendaciones

En el corto plazo

Organización

- Dotar mecanismos para mejorar la coordinación entre las áreas de dirección de la operativa aduanera, en particular, la Subdirección de Fiscalización y la de Técnica Aduanera para que ésta última pueda participar en mayor medida en la estrategia de control.
- Analizar las necesidades en materia de personal de cada una de las Subdirecciones para el cumplimiento de su misión y, particularmente, de su cartera de proyectos¹⁴.

Recursos Humanos

- Completar los estudios de carga de trabajo y brechas de dotación para dimensionar la plantilla ideal, contemplando mejores prácticas internacionales en este proceso. Propiciar una amplia participación de los funcionarios y evaluar el apoyo de una consultoría externa. Este proyecto debería ser parte de la agenda de compromisos estratégicos del Director de Aduanas en ejercicios futuros.
- Diseñar una estrategia a corto plazo para permitir que el personal mayor de 65 años pueda contribuir a la misión de la aduana desde destinos apropiados a sus conocimientos y experiencia (por ejemplo la unidad de fiscalización a posteriori o el área de capacitación).
- Consolidar el modelo de capacitación dotándole de modernos instrumentos técnicos, científicos y tecnológicos, incrementando su dotación hasta el 2,2 % del presupuesto de la organización y solicitar la certificación del proceso de capacitación —ISO 9001.

¹⁴ Este estudio debe formar parte del análisis global del SNA que se recomienda en este mismo capítulo.

- Realizar encuestas de clima laboral para evaluar las posibles insatisfacciones del personal con sus condiciones laborales y determinar su alineamiento con la misión y visión del Servicio.
- Realizar una capacitación intensiva y generalizada para extender a toda la organización la cultura de la simplificación y la visión del Servicio Nacional en constante alineamiento con las estrategias del País.

En el mediano plazo

Organización

- **Incorporar a la estructura central y regional¹⁵** el nuevo diseño de las Oficinas de Análisis de Riesgo que necesariamente ha de llegar con ocasión de la generalización del manifiesto electrónico.
- **Crear unidades especializadas regionales y nacional** para efectuar la fiscalización a posteriori con una dotación suficiente de personal que permita abordar los planes nacionales de fiscalización a posteriori y sustentar el nuevo sistema de gestión de riesgos.

Recursos Humanos

- Continuar con la actual política, **de forma de permitir que la mayoría de la dotación pueda revistar en planta permanente y, por tanto, estar sujeta a una carrera administrativa¹⁶**.
- Incrementar gradualmente el porcentaje de técnicos, fiscalizadores y profesionales respecto del actualmente existente, contemplando, en la medida lo posible, promociones internas y programas intensivos de capacitación.
- **Redefinir el sistema de turnos**, manteniéndolo exclusivamente en aquellas aduanas donde estrictamente sea necesario, suprimiéndolo en las restantes áreas.
- **Considerar complementos tributables especiales** para casos de aduanas lejanas, servicios excepcionales, condiciones laborales singulares, peligrosidad en el desempeño y otras de naturaleza especial, de modo de garantizar el ingreso al personal en el contexto de una redefinición del sistema de turnos y de la reubicación del personal de edad avanzada.

¹⁵ Ver al respecto capítulo IV de este documento.

¹⁶ Ver al respecto capítulo II del informe del FMI de 2001, donde se hace un pormenorizado análisis de la necesidad de una carrera profesional para el personal del SNA.

- Considerar los riesgos de la redefinición de las competencias y abordarla cuando los mismos hayan desaparecido o estén bajo control.

III. ASPECTOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS

En esta sección se presenta una sinopsis de la situación actual, los comentarios y las recomendaciones con respecto al marco legal en el que se desenvuelve la administración aduanera y la organización administrativa interna que la sustenta.

A. Situación Actual

El marco jurídico de actuación de la aduana chilena está centrado en la Ley Orgánica del Servicio —Decreto de Hacienda No. 329 de 1979, y el Decreto con Fuerza de Ley No. 30 de 2004 por el que se sistematiza la Ordenanza de Aduanas. Esta disposición faculta al Director Nacional del SNA para reglamentar, al nivel administrativo, materias diversas relativas a los procesos aduaneros y a los operadores de comercio exterior.

Actualmente, a iniciativa del Servicio de Impuestos Internos (SII) y del SNA se tramita en el Parlamento chileno un proyecto de Ley de creación de Tribunales Tributarios y Aduaneros.

Respecto al perfeccionamiento de la normativa aduanera, el SNA incluye, entre las acciones relativas al eje estratégico de facilitación, la *Agenda Normativa*, que contempla, mediante previa consulta pública —de ámbito interno y externo— un procedimiento de elección de las iniciativas a ser emprendidas, en forma prioritaria, en corto y mediano plazo, para la mejora de los controles y la facilitación del cumplimiento y, en consecuencia, del flujo del comercio exterior. La Agenda Normativa 2007 contempla 28 medidas concretas de cambios legales y reglamentarios. Todas las normas son divulgadas en el sitio Internet del SNA previo a su aprobación definitiva.

Está previsto que este procedimiento se consolide como una práctica del Servicio respecto al mejoramiento continuo de la normativa, procesos y procedimientos aduaneros, y que se incorpore, a su vez, a la planificación de las Subdirecciones correspondientes. A partir del 2009, todas las normas aduaneras promulgadas deberán, en principio, formar parte de la Agenda anual aprobada.

No obstante lo anterior, el comercio exterior debe considerar, además de las materias reguladas por instrumentos legales, la intervención de organismos distintos de la aduana, siendo en Chile un número considerable de entidades públicas las que pueden participar en las diversas destinaciones aduaneras.

B. Análisis

Las modificaciones legales en curso en el Parlamento chileno sobre la justicia aduanera y tributaria están alineadas con las buenas prácticas internacionales que contemplan una independencia positiva entre la actuación de los organismos fiscalizadores y los que deciden los procesos de controversia.

Este cambio deberá además propiciar una mejora de la calidad de los fallos, estimulando también el aumento de la calidad de los resultados de la fiscalización, objetivos perseguidos por todas las administraciones.

Las prácticas adoptadas por el SNA respecto a la normativa aduanera, en especial la Agenda Normativa y la Publicación Anticipada, representan avances significativos en ese campo, y se consolidan como buenas prácticas internacionales.

Estos instrumentos, además de propiciar la participación ciudadana —uno de los ejes de la administración pública chilena—, permiten la formulación de un plan de acción en materia de cambios normativos y de procedimientos aduaneros que seguramente priorizará los proyectos de la aduana y la alineará en una estrategia de facilitación del comercio.

El conocimiento anticipado de la normativa por parte de la comunidad de usuarios de comercio exterior permitirá completar el proceso de perfeccionamiento de las reglas establecidas, generando un ambiente más favorable al cumplimiento de las mismas.

Sin embargo, **la misión ha constatado tanto en las entrevistas internas y externas como en las visitas de campo una preocupación respecto al distanciamiento gradual entre los avances obtenidos por las aduanas y la operativa de otros organismos en frontera.** En ese sentido, se verifica que la actuación de estos se basa en la aplicación de una legislación anticuada que tampoco parece haber sido acompañada de una modernización adecuada de sus procedimientos. La misión ha verificado que muchos de los controles que se realizan en las zonas de frontera o embarque de exportación parecen ser exclusivamente de orden burocrático y ritualísticos, que poco contribuyen para garantizar el incremento de la seguridad. Sirvan a modo de ejemplo, las verificaciones físicas que se hacen en la totalidad de las exportaciones de productos frutihortícolas, de pesca o ganaderos, con el objeto de verificar la conformidad del número del certificado emitido por las autoridades competentes —que supone previa verificación de calidad— y el contenido en la declaración.

Esas diferencias de visión, de normativa y de procedimientos han dificultado sobremanera la implantación del proyecto liderado por el SNA respecto a la creación de una ventanilla única de comercio exterior.

Sería oportuno, en ese sentido, que se elevara ese tema a un liderazgo gubernamental en una instancia de alto nivel que subordinara a los diversos ministerios involucrados en la materia, propiciando la revisión de la normativa vigente y de los procedimientos asociados, realizando un análisis de costo/beneficio respecto a determinados controles y/o procedimientos con objeto de crear las condiciones adecuadas para garantizar la competencia chilena en el comercio internacional, en un escenario de volumen siempre creciente y cada vez más competitivo.

C. Recomendaciones

- Consolidar la formulación de la Agenda Normativa anual y la práctica de Publicación Anticipada de la normativa aduanera, agregando al proceso instrumentos de gestión y de control que garanticen la mejora continua de la normativa y, por consecuencia, de los procedimientos aduaneros.
- Propiciar a las instancias superiores de gobierno la información sobre la necesidad de establecer un foro de discusión que permita realizar un análisis profundo de la normativa y de los procedimientos adoptados en los controles de los otros organismos que actúan en el comercio exterior, buscando la simplificación y armonización de los mismos con las mejores prácticas internacionales.

IV. ESTRATEGIA DE CONTROL Y PROCEDIMIENTOS ADUANEROS

Esta sección del documento incluye consideraciones sobre el enfoque de control adoptado por el SNA. Aborda la necesidad de un sistema eficaz de selectividad, presenta un modelo para el control de la valoración y plantea la necesidad de instaurar mecanismos eficientes de revisión posteriores al despacho.

A. Introducción

En el eje simplificación versus control, los avances de los últimos años permiten tener un juicio positivo del alineamiento de la aduana con las buenas prácticas internacionales. La informatización del sistema, los esfuerzos en materia de inteligencia y fiscalización, la capacitación del personal y los avances del sistema automatizado de control de los DIN, los DUS y los Tránsitos han conseguido mejorar los procedimientos operativos y alcanzar importantes logros e incrementar la eficiencia de la organización.

El rediseño del sistema de análisis de riesgo, conjuntamente con el análisis y la autoevaluación general de la estrategia de simplificación, permitirán hacer aún más eficiente la organización aduanera y asegurar que su visión estratégica pueda ser cumplida.

B. Entrada y Salida de Mercadería

Situación actual

La declaración de importación se puede efectuar de forma electrónica y anticipada. Sin embargo el manifiesto aún se ha de entregar en papel a la aduana en algunas modalidades de transporte.

Los manifiestos¹⁷ no existen en formato electrónico en todas las tipologías de tráfico y en todo caso, son analizados manualmente por el personal de fiscalización quienes, bajo la dirección del administrador marcan la selectividad en línea, casi siempre un aforo físico. En general no es posible cambiar la selectividad asociada a la DIN hacia un menor control, pero sí a la inversa¹⁸. El sistema no obliga, para el caso de cambio de selectividad a incluir la motivación. Se pueden dar casos en los que el fiscalizador establezca selectividades idénticas a las marcadas automáticamente para la declaración a través del sistema de análisis de riesgo dirigido por la Unidad de Inteligencia Aduanera. Este hecho obedece a que el fiscalizador desconoce la selectividad asignada por el sistema a la declaración anticipada, hasta que la operación se formaliza.

De hecho el primer conocedor de la selectividad de la DIN es el almacenista, que tiene una disponibilidad de información crítica de la que carecen los fiscalizadores. Esta circunstancia, añadida a los términos de retirada de la mercancía, puede constituir un riesgo para la aduana en el caso de no contemplar un sistema de control sobre el almacén.

En el mediano plazo se va a completar la informatización del manifiesto y esta tarea manual podrá ser sustituida por un sistema de control y validación inteligente. Se estima que esta conectividad conllevará un replanteamiento de las oficinas de análisis de riesgo con los consiguientes cambios en los procedimientos¹⁹.

Con la implementación del manifiesto electrónico cambiará de forma sustancial el esquema operativo de las oficinas de riesgo locales, que deberán contemplar el siguiente esquema:

¹⁷ Son la primera manifestación de la presentación de la mercancía a la aduana. Se envían por los titulares de los medios de transporte y aún no siendo declaración de aduanas, son el punto de partida del procedimiento aduanero. Una gestión eficiente de los mismos garantiza un control de los recintos aduaneros.

¹⁸ En alguna visita el Jefe de Fiscalizadores manifestó que puede cambiar la selectividad de aforo a circuito documental por razones de escaso índice de riesgo. Se puso como ejemplo la importación del menaje de régimen diplomático.

¹⁹ En las recomendaciones sobre Organización se indica que este procedimiento operativo debe llevar aparejado un cambio organizacional.

- El manifiesto se remitirá siempre telemáticamente.
- El sistema aduanero incorporará a los diversos campos del manifiesto (cabecera y partidas) los parámetros de validación que calificarán automáticamente el riesgo de cada una de las partidas.
- Los fiscalizadores revisarán las calificaciones automáticas de las diversas partidas y propondrán a su jefe la selectividad de aquéllas que tengan un determinado perfil de riesgo, liberando el resto de las partidas.

Para el tráfico aéreo y *courier* el manifiesto es electrónico en el 100% de los casos y existe el manifiesto terrestre para tráfico de camión que alcanza un 100% de las operaciones. La conectividad con los almacenes para la recepción y entrega de carga, los manifiestos electrónicos y su conectividad con los sistema de destinaciones aduaneras (DIN y DUS) permitirá controlar toda la operativa de entrada y salida de la mercancía. Por otra parte, la información del manifiesto terrestre permite a los usuarios formular consultas *on-line* para conocer el estado de su operación y su trazabilidad.

La destinación habitual de la mercadería introducida en Chile es la importación. Se tramita a través del Documento de Ingreso (DIN) que se trasmite de forma electrónica en un 98% bien por redes VAN o por Internet. El DIN se puede enviar de forma anticipada y contempla el giro comprobante de pago y ampara todas las destinaciones de ingreso de la mercadería, excepto el tránsito interno.

Aunque el DIN se pueda enviar con carácter previo a la llegada de la mercadería, y esté sometido a selectividad previa, no se informa de la misma ni al agente de aduanas —lo que es correcto— ni al funcionario fiscalizador. De esta forma se pierde parte de la riqueza para el control que puede obtenerse con la declaración anticipada.

La selectividad central del DIN está marcada por el sistema informático. Los cambios a los criterios de selectividad individuales son introducidos por personal de Informática a solicitud de la Unidad de Inteligencia Aduanera dependiente de Fiscalización. Los parámetros de control que esta Unidad propone a informática tributaria se nutren del llamado Plan Nacional de Fiscalización en el que se contemplan tanto sectores sensibles, como operaciones relacionadas con la tributación, fundamentalmente en materia de subvaloración. Es significativa la escasa participación de la Subdirección Técnica en la selectividad de operaciones por cuestiones relativas a la clasificación, al valor y al origen, así como la ausencia de selección del riesgo por el comportamiento fiscal de la empresa. El sistema informático de los filtros es rígido y no puede ser modificado salvo por personal de Informática Tributaria. Prueba de esta rigidez es que los riesgos urgentes se comunican a través de alertas en formato de correo electrónico.

Los documentos que deben de ser aforados por los fiscalizadores son entregados a los mismos en formato papel con la documentación asociada y requerida por la normativa

aduanera²⁰. El sistema informático informa al fiscalizador de las acciones que debe desarrollar y de la motivación de la selectividad. Una vez concluida su tarea debe incluir en el sistema informático los resultados, si bien en el momento actual el sistema no ha desarrollado todavía la relación entre los resultados de una actuación y el criterio de selectividad que la originó, dando lugar a la existencia de algunos problemas de retroalimentación.

En el aforo se hacen todas las comprobaciones, aunque algunas tengan dificultades en su desarrollo, dado que requieren elementos no disponibles al momento exigiendo comprobaciones posteriores al despacho, particularmente las relativas a los elementos de determinación del valor de transacción.

²⁰ No se ha contemplado que su transmisión pueda ser digitalizada.

Recuadro 2. Buenas Prácticas de Control en Línea

Las modernas administraciones de aduanas presentan las siguientes características en el control de operaciones en línea:

- El control de las declaraciones comienza a partir del análisis del manifiesto, garantizando unos controles imperativos derivados de la información obtenida del mismo manifiesto.
- El análisis anterior se sustenta en una calificación automatizada de los riesgos de cada una de las partidas del manifiesto electrónico.
- Los administradores de las aduanas participan en la definición de los filtros del control, aunque no los determinan. Éstos se definen a nivel central para evitar diferentes tratamientos en las oficinas de aduanas.
- El sistema de filtros sobre las declaraciones incorpora, además de las variables tradicionales, las relativas al comportamiento fiscal de las empresas.
- Existen alertas que permiten de forma automatizada, dentro de la tramitación de la declaración, cambiar el circuito hacia un mayor control.
- Las decisiones sobre las declaraciones retroalimentan los filtros, tanto para su mejora o modificación, como para la supresión de selecciones poco efectivas.
- Los funcionarios que realizan el aforo califican la efectividad del criterio de selección asociado y proponen su modificación o baja al sistema de análisis de riesgo.
- Para el desarrollo de la tarea anterior es indispensable que los funcionarios que despachan conozcan la motivación de la acción de control y sus fundamentos legales.
- En contraposición a lo anterior, el sistema informático ha de detectar los casos en los que los funcionarios de despacho no realizan las acciones impuestas por el filtro.
- El sistema de selectividad se nutre además de los resultados de las áreas de revisión y auditoría.
- Los elementos aleatorios son mínimos en materia de selectividad. Afectan a los porcentajes del propio filtro, a los porcentajes y a la asignación de las declaraciones.
- Existen unidades de revisión de los filtros de despacho que seleccionan las declaraciones a revisar a posteriori.

La destinación tránsito internacional se formaliza a través del Manifiesto Internacional de Carga-Declaración de Tránsito Aduanero (MIC-DTA). El ingreso al país lo digita la Aduana y a la salida lo envía el usuario a través de Internet. El tránsito interno no está informatizado.

En la exportación coexisten dos sistemas. El operativo en el Puerto de San Antonio en donde se aplica un nuevo procedimiento de gestión informatizada del flujo de las operaciones que parte de un envío previo de la reserva de espacio en buque y el DUS anticipada. Con ocasión de la llegada del medio de transporte al puerto, se comunica la selectividad en la puerta de acceso, permitiendo distinguir los procesos de aforo de los circuitos con canal verde. Con posterioridad a la salida de la mercancía se comunican los precios definitivos de la mercancía exportada con valores provisionales o estadísticos. El sistema para el resto de las aduanas no alerta de la selectividad a la entrada en las terminales aduaneras o privadas.

En los traslados de la mercancía desde el Puerto a la Zona Franca se aplican en general los controles comunes en todas las aduanas, sin contemplar suficientemente la peculiaridad del régimen de zonas francas. No se ha evaluado la posibilidad de incorporar un módulo

equivalente al MIC-DTA para este tipo de tránsito interno, y los reconocimientos de mercadería a reconocer a la salida del puerto se trasladan a la entrada en la zona Franca (ZOFRI) adoptándose las oportunas medidas de control.

Análisis

En general para todos las modalidades de operación **no existe un sistema de análisis de riesgo automatizado y global que abarque todo el espectro de la operativa aduanera**. El análisis de riesgo previo local se soporta en investigaciones sobre el manifiesto. Este sistema coexiste con el central que se activa con ocasión de la entrega del ejemplar en papel de la DIN al fiscalizador para solicitar la salida de la mercancía. La tendencia operativa de las aduanas en el país parece haber sido modificada por la práctica de la Aduana de San Antonio y de los Andes en las que el proceso de selectividad se anticipa a la salida de la mercancía y se propone el reconocimiento a partir de un momento más próximo a la llegada de la mercancía a la zona primaria, lo que permite controlarla en el interior de la misma. Esta modificación en la operativa ha de permitir mejorar los índices de eficiencia de la aduana y hacer más completa la planificación de las tareas de fiscalización. Se reducirán los tiempos de reconocimiento y mejorará la distribución de tareas entre los fiscalizadores quienes dejarán de estar a la espera de la salida del medio de transporte para realizar sus cometidos más cerca de los lugares de almacenamiento. Esta planificación utilizará criterios de especialización y/o aleatoriedad, según las estrategias de la aduana, para asignar las declaraciones a los diferentes fiscalizadores.

Se ha constatado una mejora tecnológica que consiste en informar al fiscalizador de los motivos del aforo y de las acciones a desarrollar para el despacho de la DIN. Del mismo modo, se considera una buena práctica la obligatoriedad de incluir el resultado de las tareas de despacho en la declaración. No existe aún la posibilidad de alertar al sistema de los motivos en el caso de cambio de la selectividad y de las acciones de aforo no practicadas en forma adecuada. La consecución de estas mejoras y la participación activa del funcionario de la aduana en las tareas de selectividad permitirán extender a la organización la cultura de la inteligencia además de incrementar los índices actuales de acertividad.

El hecho de que el almacenista tenga conocimiento de la selectividad antes que el fiscalizador puede convertirse en un elemento de riesgo que debe ser minimizado a través de visitas imprevistas e inopinadas a los almacenes.

En materia de comprobación de los elementos tributarios, las prácticas y las herramientas son mejorables. No existen manuales de apoyo para el mejor control de los elementos de valor y de origen, y el recurso al Laboratorio en materias de clasificación es poco utilizado.

En el Valor en Aduana, se constata la tendencia de perseguir la subvaloración exclusivamente desde el aforo o la comprobación a posteriori por operación. Las mejores prácticas internacionales demuestran que los elementos acreditativos del valor, tras el rechazo del valor de transacción, solamente pueden ser acreditados eficientemente a través del procedimiento de auditoría con un tratamiento más allá del control exclusivo de los datos de la operación.

Recuadro 3. Fases del Control del Valor en Aduanas

Línea	Revisión sobre operación	A posteriori
<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de entrega • Seguro, transporte y manipulación • Descuentos • Mercancías averiadas • Mercancías no conformes con la contratación • Criterios de rechazo de la factura con ocasión del aforo: restricciones, condiciones que no puedan determinar el valor, vinculación y reversión 	<ul style="list-style-type: none"> • Valores provisionales • Documentos pendientes de la DIN • Criterios de rechazo de la factura en documentos no aforados: restricciones, condiciones que no puedan determinar el valor, vinculación y reversión 	<ul style="list-style-type: none"> • Transacciones • Cánones y derechos de licencia • Reversión • Precios de transferencia y suministro de tecnología • Aportaciones • Criterios secundarios de valoración

La comprobación de las reglas de origen²¹ puede ser mejorada a través de la capacitación del personal fiscalizador, y del acompañamiento de unas guías de trabajo que permitan incrementar los resultados actuales, que son evidentemente limitados dado que la comprobación se está concentrando a la verificación de los simples errores formales.

²¹ El control del origen debe de ser crucial en la aduana chilena considerando el gran número de acuerdos comerciales que se han suscrito.

Recuadro 4. Fases de Control del Origen

Línea

- Control de elementos formales
- Control de las reglas de transporte directo
- Apoyo del reconocimiento físico para iniciar procedimiento de duda fundada
- Comprobación de fechas a efectos de certificados a posteriori
- Comprobación de saldos(certificados sustitutivos y extractos)

A posteriori

- Control por sondeo
- Control de dudas fundadas
- Control del sistema de acumulación

En la exportación terrestre existe un cruce entre el DUS y el MIC-DTA que valida la consistencia entre informaciones básicas de estos documentos, y asegura la salida de la carga despachada. Se trata de vinculaciones muy sencillas que deben de tener, en el futuro, un ámbito de cruce superior al actual.

No existen procedimientos simplificados para procesos para la exportación con mercancía de bajo valor o envíos repetitivos.

El Laboratorio de Aduanas es un instrumento de apoyo fundamental para la correcta clasificación de la mercancía. Su conocimiento técnico en la materia permite que la aduana pueda realizar una clasificación adecuada de la mercancía. La utilización del Laboratorio como sustento de la declaración no parece estar muy generalizada, y en todo caso, no participa de forma asidua en la selectividad.

La informatización del tránsito interno, que actualmente no existe, se podría hacer en base al sistema establecido para el MIC-DTA con los ajustes pertinentes.

El tránsito a zona franca se soporta en medidas locales no incorporadas a sistemas informáticos diseñados a nivel central y que, previa adaptación, permitirían un mejor aseguramiento respecto de la entrada de la mercancía en la ZOFRI.

Recomendaciones

En el corto plazo

- Introducir las medidas legales y procedimentales para que existan manifiestos en forma electrónica en todos los tráficos que garanticen la consistencia entre la información de éstos y los DIN.

- Constituir formalmente en las Aduanas equipos de análisis de riesgos para dotar de una adecuada estructura de información entre las diversas unidades de inteligencia con el cometido específico de mejorar la retroalimentación del sistema.
- Modificar la comunicación de la selectividad para que, en el marco de la declaración anticipada, los fiscalizadores puedan visualizar la selectividad prevista para los diferentes DIN, evitando duplicidades de tareas.
- Incrementar los porcentajes de operaciones con aforo documental a la importación y reducir los porcentajes de aforo en operaciones de exportación.
- Incorporar automáticamente los resultados de los aforos al módulo de selectividad.
- Extender a todas las aduanas el procedimiento actualmente existente en las exportaciones e importaciones a través del Puerto de San Antonio y/o el del PTLA, según corresponda.
- Incrementar la participación del Laboratorio en temas de selectividad y en prácticas de toma de muestras.
- Suprimir el actual sistema de tránsito entre los puertos y las zonas francas e incorporar un programa que obedezca al lineamiento general del sistema informático previsto para el MIC-DTA

En el mediano plazo

- Constituir como elementos de gestión de riesgo los que de forma sistemática se puedan recibir del SII y que hagan referencia, entre otros factores, los relativos al comportamiento fiscal de la empresa.
- Reconsiderar la estrategia de comprobación del Valor en Aduanas, el Origen y la Clasificación, incrementando en general los controles por origen, desplazando parte de los controles del valor a la fiscalización a posteriori, e incrementando la participación del Laboratorio para la clasificación.
- Aprobar y difundir manuales de comprobación de origen y valor distinguiendo los elementos a controlar en línea respecto del control a posteriori.
- Incorporar procedimientos simplificados de exportación de mercancías de bajo valor o de un carácter repetitivo.

- Avanzar en los proyectos del MIC-DTA en el sentido de incorporar al mismo más datos que puedan obrar en la aduana de origen, a la par que se informatiza el tránsito interno aprovechando su estructura informática.

C. El Control a Posteriori

Situación actual

Existe una estrategia sobre el sistema de revisión a posteriori que contempla una sola fase de este procedimiento a través del Plan Anual de fiscalización. Este instrumento no incluye la planificación de las actividades de auditoría sobre importadores y exportadores.

El plan de fiscalización está estructurado en tres grandes bloques correspondientes a fiscalización de tráfico de mercancías, cumplimiento de normas tributarias y fiscalización de agentes especiales. Este tercer bloque es el que integra de modo fundamental el procedimiento de verificación a posteriori y contempla como sectores los correspondientes a Despachantes de Aduanas, Almacenistas, Operadores de transporte, Usuarios de Zona Franca y Operadores de *courier*.

En general, la selectividad a posteriori parte del Plan Nacional, se complementa con las actuaciones de la selectividad regional, y cuenta para su ejecución con los mismos fiscalizadores que para la revisión en línea.

Análisis

Para un control efectivo y compatible con una estrategia de facilitación, se debe de contar con una estrategia y unos procesos de control adecuados. Los controles previos han de versar sobre los manifiestos y los documentos.

Cabe destacar que durante el despacho la administración no tiene capacidad de analizar todas las declaraciones y no debe de hacerlo, razón por la cual debe de enfocar su esfuerzo en aquellas operaciones sobre las que realmente tiene capacidad y además suponen un riesgo para la administración. Esta forma de operar conlleva que un número considerable de declaraciones no son comprobadas en línea²² por lo que se requiere establecer procedimientos de control que se apliquen una vez que la mercancía ha sido liberada.

²² La misión obtuvo varias afirmaciones en el sentido de fijar unos porcentajes de aforo del 8% tanto en la importación como en la exportación.

El SNA es consciente de esto. Ha trabajado de forma incesante hasta conseguir unos porcentajes de control adecuados a las prácticas internacionales y ha implementado un sistema de gestión de riesgo que, en la actualidad, debe de ser actualizado con ocasión de la presentación de los manifiestos electrónicos.

El control a posteriori tiene dos vertientes a considerar: revisión diferida (post despacho) enfocada sobre declaraciones, y fiscalización integral contable enfocada sobre operadores. El primero puede y debe ser desarrollado a nivel local, por razones de proximidad temporal y respecto del agente de aduanas, y tiene como objeto verificar la veracidad de la declaración, con lo cual se evalúa la función de los agentes de aduanas en las declaraciones de canal verde y la de los funcionarios en las declaraciones con aforo. La fiscalización integral consiste en realizar una auditoría que abarque un periodo determinado, a aquellos operadores de comercio exterior seleccionados a través de sistemas de análisis de riesgo.

Es necesario que el SNA tome una decisión en el mediado término sobre la especialización del proceso de fiscalización de las operaciones del comercio exterior, rompiendo el actual sistema de indefinición. En este punto se han de considerar las buenas prácticas de los modernos sistemas aduaneros (ver recuadro 5) que experimentan los llamados procesos de coordinación de auditorías (en el caso de Chile, coordinación con el SII).

Recuadro 5. Lineamientos para la Auditoría Fiscal en Aduanas

- La auditoría es un proceso de naturaleza jurídica diferente al de revisión con una metodología similar a la de auditoría fiscal.
- La auditoría se desarrolla frente a la empresa y se formula una sola liquidación por todas las operaciones de un determinado periodo impositivo.
- La implementación de unidades de auditoría en aduanas requiere:
 - Definición jurídica de la figura y distinción de la revisión por operación.
 - Tratamiento integral de todos los elementos relativos al tributo aduanero (origen, valor y clasificación).
 - Incorporación al sistema integral de análisis de riesgo para el proceso de selección.
 - Aprobación de un Manual de apoyo al fiscalizador que contemple reglas de para la verificación del valor, el origen y la clasificación, en especial las relativas a procesos productivos y contables del operador.
 - Planificación y estandarización de las actividades de fiscalización, incluyendo los proceso de:
 - Selección de sectores
 - Selección de empresas
 - Aprobación de planes de inspección
 - Motivación de la selección
 - Carga de expedientes a las unidades
 - Desarrollo de la actividad fiscalizadora
 - Acuerdos de finalización de expedientes.
 - Los resultados de las auditorías se deben considerar en la retroalimentación del sistema de gestión de riesgos.

Recomendaciones

Para el corto plazo

- Diseñar una estrategia de control a posteriori que potencie las actuaciones de fiscalización por empresa y grupos de operaciones, reduciendo la práctica actual de revisar operaciones individuales.
- Dotar de instrumentos tecnológicos, materiales y de capacitación al personal de fiscalización que les permitan desarrollar más eficientemente su cometido, contemplando esta tarea como alternativa para los fiscalizadores con un largo recorrido en la administración aduanera.
- Mejorar los instrumentos de asistencia mutua en materia de valor y origen e incorporar otras informaciones al sistema de control, tales como la información sobre movimientos de divisa, aprehensiones de moneda, suministros de tecnología, verificación de precios de venta en mercado, bases imponibles de otros tributos, etc.
- Elaborar manuales de apoyo al fiscalizador incluyendo aspectos de naturaleza contable y de control de producción.

Para el mediano plazo

- Realizar los estudios y análisis para definir el ámbito operativo de las unidades de fiscalización.
- Definir una estrategia a futuro para una coordinación más estrecha con el SII.

D. Simplificación y Facilitación de Comercio Exterior

Las estrategias de simplificación de las diferentes aduanas no se reducen a la automatización de procesos. En la Aduana de Chile, la simplificación se estructura a partir de las mejoras informáticas, de la tramitación anticipada de las DIN, de la reducción considerable de los porcentajes de selectividad, de algunos procedimientos especiales en las aduanas de San Antonio y los Andes, y del despacho de *couriers*.

Análisis

Es práctica generalizada en las aduanas modernas la instauración de figuras simplificadas para los diferentes regímenes aduaneros y para ciertos tipos de operadores. Sin embargo el SNA no ha contemplado otras modalidades de simplificación que, según la experiencia internacional, han permitido mejoras a las aduanas en materia de facilitación, tales como regímenes aduaneros de almacenamiento o depósito aduanero, simplificaciones en regímenes de importación y exportación, autorización del autodespacho por operadores de confianza,

envío generalizado de documentos digitalizados y el así llamado “Operador Económico Autorizado”.

Almacenes Particulares²³

No existen almacenes privados de uso público en los que la mercancía pueda ser almacenada más allá del plazo de 90 días de depósito temporal. Por otra parte el sector logístico y empresarial ha enfatizado que dicha ausencia podría dar lugar a una pérdida de competitividad en operaciones logísticas. El reconocimiento de la figura de los operadores multimodales de transporte (*freight forwarders*) conllevará la generalización de estos regímenes aduaneros.

Documentos digitalizados

La tecnología actual permite que se avance en los controles mediante la digitalización de todos los documentos. Esta práctica, además de propiciar un mejor control, conlleva simplificaciones en la gestión, dado que evita la concurrencia en persona del importador o su agente y permite atender a sus operaciones desde un único punto regional e incluso nacional, permitiendo una efectividad record en tiempos de respuesta. Este sistema de transmisión de información no está contemplado de forma clara en la estrategia del SNA y en los proyectos de informatización operativa.

Simplificaciones en importación y exportación

No existen en la práctica procedimientos simplificados. Los diferentes sistemas de simplificación usados en la práctica internacional son los de la declaración incompleta, la declaración simplificada o los procedimientos de sustitución de la declaración por un apunte contable interno. En el primero de ellos se permite enviar declaraciones de aduanas sin cumplimentar todos los datos y se utiliza en operaciones con escaso riesgo fiscal. El segundo consiste en utilizar como declaraciones la factura comercial o el documento de transporte. El tercero (antesala del OEA) se otorga a empresas de total confianza y supone sustituir la declaración por operaciones por una única declaración mensual donde se recapitulen, a efectos estadísticos y de cálculo de tributos, las operaciones del período.

Autodespacho de operadores de confianza

Para todas las operaciones, incluyendo las más sencillas y las de menor riesgo fiscal es obligatorio en el país un agente de aduanas o un apoderado especial. Esta obligatoriedad puede ser un inconveniente para generalizar la relación directa con operadores de confianza que carezcan de unos volúmenes significativos y/o que tengan operaciones repetitivas. Para éstos la declaración de aduanas carece de una complejidad tal que requiera un profesional en

²³ La misión no se refiere en este punto al almacén fiscalizado que pueden obtener determinadas empresas para el almacenamiento temporal de su mercancía.

sus declaraciones de aduanas. El SNA es consciente de la necesidad de establecer mecanismos sencillos para este tipo de operadores, fomentando la relación directa con los mismos en un entorno de aduana país.

Está previsto para el año 2008 un planteamiento estratégico que, al amparo de la práctica internacional sobre operadores autorizados, clasifique estos operadores, amplíe sus beneficios y coordine estas simplificaciones con medidas de control a posteriori.

Recuadro 6. Fortalezas del SNA en Materia de Facilitación

- La recepción de DIN y DUS por vía electrónica alcanza al 100% de las operaciones.
- El pago electrónico abarca prácticamente el 100% de los casos.
- El proyecto de aduana sin papeles está muy avanzado y se entiende que será implementado en el mediano plazo.
- La adopción de las recomendaciones de la OMA y su encaje en una estrategia global de simplificación permitirá adoptar las mejores prácticas internacionales.
- El despacho anticipado está generalizado y puede mejorar su gestión en el mediano plazo y universalizarse con facilidad.
- El liderazgo en la coordinación con otras agencias públicas.
- El buen funcionamiento de las alianzas estratégicas público-privadas.
- Prácticas como la de la Aduana de los Andes y de San Antonio pueden ser consideradas mejores prácticas internacionales y se generalizarán en el corto plazo en el sistema aduanero chileno.

Recomendaciones

En el corto plazo

- **Instaurar a través de la agenda normativa** procedimientos simplificados para operadores de confianza y para PYMES con operaciones repetitivas y de bajo riesgo, con especial incidencia en la exportación.
- **Contemplar** para los supuestos anteriores la supresión de la obligatoriedad del agente de aduanas en los trámites aduaneros.

En el mediano plazo

- **Contemplar en el ámbito operativo a los** operadores multimodales de transporte (*freight forwarders*) y activar las modificaciones legales y reglamentarias que contemplen la figura del almacén privado de uso público.
- **Revisar** el actual sistema de declaración de aduanas en los *courier*, a través de la figura de Acuerdos de Entendimiento a fin de permitir más responsabilidades para ellos a cambio de reducir los trámites documentales.

- **Evaluar los Acuerdos de Entendimiento** actualmente suscritos para que se puedan extender a un número mayor de operadores.

V. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

En esta sección se describe la situación del sistema actual de procesamiento de transacciones que soporta las operaciones del SNA, se resumen las características generales de los sistemas que se está diseñando para sustituirlo en el marco del Plan Informático 2005–2008, se presentan comentarios sobre el plan de implementación del mismo, y se enuncian ciertos aspectos a contemplar para que la organización pueda beneficiarse plenamente del sistema.

A. Introducción

La operación de la aduana está sustentada en una serie de módulos y subsistemas que no llegan, todavía, a constituir un sistema informático aduanero integrado. El sistema resultante deviene de un desarrollo informático propio del servicio, que ha ido substituyendo elementos ya obsoletos del sistema informático que ha dirigido la operación de las áreas centrales y las aduanas locales desde principios de la década de 1990 (el antiguo SICOMEXIN). Los intentos por desarrollar un sistema informático integrado en el proyecto denominado ISIDORA a principios de la década de 2000 no alcanzaron los resultados esperados²⁴. El actual sistema se ha ido desarrollando incrementalmente, incorporándose funcionalidades en forma gradual, y ha sido objeto de sucesivos procesos de revisión para satisfacer las necesidades de la aduana chilena frente a la expansión de su comercio exterior y en consonancia con los criterios y políticas trazados por sus autoridades. No es el objeto de esta misión presentar una descripción detallada de la arquitectura y operación del sistema informático actual. En lo que sigue se analizan brevemente la cobertura y las características del mismo y se identifican áreas que inciden, o pueden incidir, negativamente en la operación del SNA.

Cobertura y características del sistema

La gran mayoría de las operaciones de comercio exterior se maneja a través del sistema informático. El flujo de las operaciones refleja los procedimientos actualmente vigentes, cuyas peculiaridades han sido analizadas en el capítulo IV. Estas determinan algunas limitaciones en las funcionalidades del sistema, como se discute a continuación. Desde el punto de vista tecnológico, responde a una arquitectura moderna, operando mayoritariamente en una plataforma de sistemas abiertos y bases de datos relacionales²⁵.

²⁴ Para una discusión de los problemas del SICOMEXIN y los objetivos del proyecto ISIDORA, ver capítulo V del informe del FAD de 2001.

²⁵ Plataforma denominada “ARIES”, sistema operativo Tru64 Unix, manejador de bases de datos Oracle.

Su cobertura puede analizarse según los siguientes aspectos:

- ***Territorial***—Cubre todas las reparticiones territoriales de la aduana y atiende todos los lugares de arribo de medios de transporte procedentes del exterior y todas las salidas de medios de transporte para tránsito internacional y exportación.
- ***Manejo de la carga***—Se lleva a cabo una gestión razonable de la carga, incluso desde la etapa previa a la declaración. Tanto al arribo como a la partida de los medios de transporte terrestre, se gestionan las declaraciones respectivas sobre la base de los documentos MIC-DTA en formato electrónico. Otro tanto ocurre para el transporte aéreo y las operaciones por *courier*, donde hay transmisión electrónica de los documentos. Se está completando la implantación de los módulos que permitirán la recepción anticipada por vía electrónica de los manifiestos marítimos. Con esto, el SNA dispondrá de facilidades para llevar a cabo la gestión integral de los manifiestos en formato electrónico para todas las modalidades del transporte.
- ***Despacho aduanero y controles sobre las operaciones***—Están sistematizados los regímenes aduaneros de importación, exportación y tránsito, con sus diferentes modalidades. En el caso del tránsito doméstico, el sistema no cuenta con un módulo de apoyo que permita detectar los casos de “no arribados” de manera automática, y depende del ingreso manual de los arribos a las aduanas de destino. Para los controles en línea, se utilizan los tres canales tradicionales, verde, naranja y rojo, asignados automáticamente por el sistema. Existen módulos básicos y filtros de selectividad que determinan los canales sobre la base de una serie de parámetros incorporados al mismo, además de un porcentaje de casos seleccionados de manera puramente aleatoria (para la exportación). No existe todavía en el sistema retroalimentación de los resultados de la selección sobre estos criterios; el desarrollo de estos mecanismos forma parte de la cartera de proyectos del Plan de Informatización 2005-2008. En cuanto al control y seguimiento interno de los procesos, es el propio sistema el que impide continuar con una operación si no se han cumplido los procedimientos previos.

Agentes involucrados en la actividad aduanera—La gran mayoría de las operaciones relacionadas con la actividad aduanera que realizan los operadores de comercio exterior autorizados o habilitados —agentes aduanales, transportadores, concesionarios, depósitos y recintos fiscalizados— se encuentran cubiertas por el sistema, amparadas en muchos casos por mecanismos de firma electrónica. Están también conectados al sistema el Banco Central y la Tesorería, de modo de permitir la cancelación electrónica de los derechos e impuestos. En el marco del proyecto de “Ventanilla Única” se ha desarrollado también la interconexión electrónica con las entidades encargadas de controles de salud, fito- y zoo-sanitarios, de calidad, seguridad nacional y defensa y protección del medio ambiente. El sistema no está

conectado, sin embargo, con los sistemas de gestión de los tributos internos del SII y con la Tesorería más allá de la facilidad de pago electrónico.

B. Análisis

El sistema informático garantiza la cobertura de la operación aduanera en todo el país, y constituye una herramienta insustituible de apoyo que garantiza un razonable control de los procesos principales de la aduana y permite la aplicación de criterios uniformes para las operaciones en las aduanas y la obtención de estadísticas fiables y oportunas.

Su despliegue en todo el país está apoyado en una moderna red de telecomunicaciones de amplia cobertura, y las inversiones en equipamiento realizadas permiten que cada funcionario aduanero que requiera del apoyo del sistema informático tenga acceso al mismo a través de su propia estación de trabajo.

El sistema responde a la organización de los procedimientos discutida en secciones anteriores y, en la medida en que no se ha completado la integración planeada bajo el concepto del ISIDORA, todavía representa una concepción atomizada de las soluciones de negocios. Por razones históricas se continúa operando un sistema fragmentado, que no está completamente alineado con el modelo estratégico de una aduana moderna.

Estrategia de Desarrollo y Plan Informático 2005-2008

Desde marzo de 2000, se trabajó en la construcción de un sistema integrado, denominado ISIDORA, que substituiría las aplicaciones ya obsoletas entonces operando e incorporaría funcionalidades adicionales. Los ambiciosos objetivos del proyecto ISIDORA, sin embargo, no pudieron alcanzarse según lo planeado y a mediados de 2005 se adoptó una nueva estrategia informática de alcances más modestos y basada en desarrollos modulares y la sustitución gradual de módulos en la medida en que estos van quedando obsoletos. Esta estrategia se encuentra plasmada en el Plan Informático 2005-2008. **A juicio de la misión, esta estrategia es la adecuada** y, de hecho, se pueden constatar los resultados positivos de su aplicación sistemática en los últimos 18 meses.

El citado plan informático, que comprende 32 proyectos de diversa envergadura, se ha venido desarrollando de acuerdo con lo planeado. Los esfuerzos se han concentrado por el momento en la substitución de aquellas aplicaciones legadas con alto grado de obsolescencia y en la incorporación de la totalidad de los documentos en formato electrónico. Quedan en cartera para el año 2008 los módulos referidos a la automatización integral de los filtros para el sistema de selectividad y el desarrollo de aplicaciones para soportar una serie de funcionalidades periféricas hoy inexistentes.

Un elemento relevante de la estrategia de implementación del plan informático lo constituye le conformación de equipos mixtos por proyecto, y el hecho de confiarse la responsabilidad

de la conducción del proyecto a funcionarios de las subdirecciones operativas (Técnica o Fiscalización) y no a funcionarios de Informática, modalidad de trabajo que la misión apoya.

Funcionalidades no soportadas

Como queda dicho, el actual sistema soporta los procesos centrales de la operación aduanera. Algunos de sus módulos, sin embargo, presentan una funcionalidad limitada, que incide negativamente en la efectividad de los controles. Ejemplos de ello son el módulo de control de tránsitos internos y, particularmente, el de selectividad, que determina que tanto las revisiones de mercancías antes del levante como las verificaciones de valor resulten de efectividad relativa. El plan informático contempla, no obstante, la implementación durante 2008 de módulos que agreguen estas funcionalidades al sistema. Quedará después por delante una tarea de integración y de “mantención evolutiva” ya que algunas aplicaciones hoy en uso presentan deficiencias en su seguridad y funciones. El plan ha relevado debidamente los sistemas que requieren adecuación. Los proyectos específicos para completar la construcción del sistema integrado de gestión aduanera deberán formar parte de los planes para el sector más allá de 2008.

Externalización del desarrollo y mantenimiento

El SNA ha transitado por varias etapas en cuanto a la organización para el desarrollo de sus soluciones informáticas. Al momento del diseño e implementación iniciales del SICOMEXIN, estas tareas se llevaron internamente. Más tarde y coincidiendo con una tendencia general en la gestión de gobierno en Chile, se decidió tercerizar los servicios de informática, lo que se atendió, en el caso del SNA, mayoritariamente a través de la contrataciones de profesionales por el régimen de honorarios. Para el desarrollo de algunos componentes del ISIDORA se recurrió también a la contratación de una empresa integradora, arreglo éste que al parecer no resultó todo lo exitoso que se esperaba. Más recientemente, en el marco del Plan Informático 2005-2008, se adoptó el enfoque de realizar procesos licitatorios para encomendar el desarrollo de módulos individuales de alcance más reducido a diferentes empresas informáticas.

Estos mecanismos de externalización son cada vez más comunes en organizaciones como el SNA y, si bien resuelven los problemas originados en las restricciones del ámbito estatal para diseñar e implementar internamente sistemas utilizando tecnologías de punta, conllevan ciertos desafíos. Entre estos, destaca la necesidad de preservar en el contratante un “núcleo duro” de técnicos especializados que tengan la capacidad de especificar sus requerimientos y controlar las prestaciones de los contratados. A este respecto, y a la luz de lo logrado en la implementación del Plan Informático 2005-2008, el SNA parece tener la capacidad necesaria

para administrarlos de manera efectiva. Habiéndose descartado en su oportunidad la adopción de sistemas de gestión aduanera ya existentes en el mercado²⁶, la estrategia actual resulta la más adecuada para atender las necesidades actuales del SNA. En un horizonte a más largo plazo, parece conveniente incorporar en forma sistemática al proceso de planificación la comparación de las opciones de desarrollo propio con la incorporación, total o parcial, de soluciones de negocios para la función aduanera ya existentes en el mercado.

C. Recomendaciones

Para el corto plazo

- Completar el proceso de actualización del inventario de funcionalidades y aplicaciones del sistema informático, incluyendo en el mismo los requerimientos derivados de la simplificación de los procedimientos operativos discutida en el capítulo precedente, y desarrollar planes adicionales de contingencia para asegurar la continuidad de la operación de los procesos más críticos.
- Completar la ejecución del Plan Informático 2005-2008 con los alcances y de acuerdo con la modalidad de implementación planeada.

Para el mediano plazo

- Desarrollar planes para integrar los sistemas de gestión aduanera en un verdadero sistema integrado que permita soportar todas las operaciones dentro de un modelo “sin papel”, alineado con el modelo de negocios deseado para la Aduana.
- En paralelo con la implementación del sistema integrado, desarrollar y ejecutar un plan de capacitación para el personal gerencial, de supervisión y operativo, con énfasis especial en la utilización de la información que brindaría el nuevo sistema para apoyar la gestión de las operaciones.
- Incorporar en forma sistemática al proceso de planeación informática la comparación con opciones de incorporación total o parcial de soluciones existentes en el Mercado.

²⁶ Ver discusión sobre posibles opciones en el capítulo IV del informe del FMI del 2001. Respecto de sistemas aduaneros, ver por ejemplo Francois Corfmat y Patricio Castro, “Computerization of Customs Procedures” en *Changing Customs -Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, Michael Keen (ed), 2003, International Monetary Fund, Washington DC, y en particular para comparación de sistemas existentes en el mercado, *Customs Modernization Handbook*, cap 13, Luc De Wulf and Jose B. Sokol, ed., World Bank, 2005.

Apéndice I. Plan Estratégico del SNA para el Año 2007

Ficha De Identificación Año 2007²⁷

Definiciones Estratégicas

MINISTERIO	MINISTERIO DE HACIENDA	PARTIDA	08
SERVICIO	SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS	CAPÍTULO	04

Ley Orgánica o Decreto que la rige

Ley Orgánica del Servicio: Decreto de Hacienda N° 329 de 1979, aprueba ley orgánica del Servicio Nacional de Aduanas. Decreto con Fuerza de Ley N° 30 de 2004, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ordenanza de Aduanas.

Misión Institucional

Resguardar los intereses de la Nación y apoyar el Comercio Exterior del país, mediante el uso eficiente e integrado de la fiscalización y facilitación de las operaciones de Comercio Internacional, basándose en el principio de la buena fe, en un clima de confianza y actuando conforme a los principios de probidad y transparencia.

Objetivos Estratégicos

Número	Descripción
1	Resguardar el cumplimiento voluntario de las normas que regulan el comercio exterior chileno, protegiendo al país del tráfico ilícito de mercancías y de la evasión tributaria aduanera, por medio de la aplicación sistemática de un modelo de gestión de riesgos.
2	Generar, evaluar, actualizar y difundir permanentemente la normativa Aduanera para ponerla a disposición de los participantes del comercio exterior y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras.
3	Simplificar, automatizar e incorporar nuevas tecnologías de información en procesos claves de Aduanas, para facilitar el comercio internacional.
4	Generar información relevante de comercio exterior para ponerla a disposición de manera oportuna tanto de la comunidad nacional como de otras entidades vinculadas al comercio exterior

²⁷ Formulario A-1, en él se publican las definiciones estratégicas del Servicio Nacional de Aduanas para cada año calendario. Cada año el Director Nacional del Servicio y las máximas autoridades del nivel central y de las oficinas regionales (Comité Directivo) se reúnen para evaluar el ejercicio anterior y definir los ajustes pertinentes que se implementarán en el siguiente periodo. Dicha reunión se realiza en el marco del Ejercicio de Formulación Presupuestaria durante el mes de mayo de cada año. Asimismo, en el Comité Directivo se definen las actividades prioritarias que se realizarán durante el siguiente periodo, las cuales son publicadas por el Director Nacional en su cuenta pública anual, el día 19 de enero de cada año durante la celebración del día Internacional de Aduanas.

Productos Estratégicos (Bienes y/o Servicios)			
Número	Nombre	Objetivos Estratégicos a los cuáles se vincula	Aplica Enfoque de Genero (Si/No)
1	<u>Despacho de mercancías</u> <ul style="list-style-type: none"> • Ingreso de mercancías • Salida de mercancías • Tránsito de mercancías • Operaciones de Zona Franca 	1,3	No
2	<u>Generación Normas y Aplicación de Técnicas Aduaneras</u> <ul style="list-style-type: none"> • Generación y difusión de Normas <ul style="list-style-type: none"> - Compendio de Normas Aduaneras - Manual de Zona Franca - Normativa de Viajeros - Normas sobre subastas - Oficios circulares con instrucciones complementarias • Aplicación de Técnicas Aduaneras <ul style="list-style-type: none"> - Fallos de Clasificación - Fallos de Valor - Resoluciones de Calificación de Servicios como Exportación - Dictámenes de Clasificación - Certificados de Valor - Aplicación de Normas de Origen (Acuerdos Comerciales) - Reconocimiento de Beneficios y Franquicias - Subastas Aduaneras 	1,2	Si
3	<u>Fiscalización de Operaciones de Comercio Exterior</u> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalización del Tráfico de Mercancías <ul style="list-style-type: none"> - Protección de la Comunidad - Comercio Desleal • Cumplimiento de Normas Tributarias <ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento Tributario - Protección Comercial • Cumplimiento Voluntario <ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento Agentes Económicos y otros operadores 	1,2,3	Si
4	<u>Generación y Difusión de Información</u> <ul style="list-style-type: none"> • Información Estadística Permanente <ul style="list-style-type: none"> - Información a Organismos Oficiales - Información Convenios - Informe de Comercio Exterior - Informe Estadístico - Información Estadística Web • Consultas Estadísticas 	3,4	No

Clientes/ Usuarios /Beneficiarios	
Número	Nombre
1	Estado de Chile
2	Viajeros.
3	Importadores y Exportadores.
4	Otros demandantes de información de Comercio Exterior.
5	Despachadores de Aduana
6	Otros Operadores de Comercio Exterior
7	Usuarios de Zona Franca
8	Residentes en Zonas de Tratamiento Aduanero Especial
9	Comunidad Nacional
10	Industria y Comercio
11	Organismos Públicos
12	Otros Organismos con Convenio
13	Estudiantes

Productos Estratégicos y Clientes/ Usuarios /Beneficiarios		
Número	Producto Estratégico	Clientes/ Usuarios /Beneficiarios
1	<u>Despacho de mercancías</u>	Estado de Chile Viajeros. Importadores y Exportadores. Despachadores de Aduana Otros Operadores de Comercio Exterior Usuarios de Zona Franca Residentes en Zonas de Tratamiento Aduanero Especial
2	<u>Generación Normas y Aplicación de Técnicas Aduaneras</u>	Estado de Chile Viajeros. Importadores y Exportadores. Despachadores de Aduana Otros Operadores de Comercio Exterior Usuarios de Zona Franca
3	<u>Fiscalización de Operaciones de Comercio Exterior</u>	Estado de Chile Viajeros. Importadores y Exportadores. Despachadores de Aduana Otros Operadores de Comercio Exterior Comunidad Nacional Industria y Comercio
4	<u>Generación y Difusión de Información</u>	Otros demandantes de información de Comercio Exterior Organismos Públicos Otros Organismos con Convenio Estudiantes

Productos Estratégicos y Programas Evaluados				
Número	Producto Estratégico	Programa Evaluado	Línea de Evaluación (EPG/EI)	Año de Evaluación
1	Despacho de mercancías	Proyecto ISIDORA	Evaluación de Programas Gubernamentales	2005

Compromisos 2007

1. Agenda normativa 2007

El primer compromiso es implementar la agenda normativa 2007 en su totalidad y rendir cuenta periódica de sus avances.

2. Compromiso de Publicación Anticipada

La aduana se compromete, ante todos los operadores del comercio internacional, a publicar en la página *web* del Servicio todo proyecto de normativa de carácter general antes de su entrada en vigencia. Este compromiso permite garantizar que los usuarios podrán conocer oportunamente estos proyectos, formular observaciones y aportes dentro de un plazo determinado y, en definitiva, minimizar los errores o dificultades prácticas de aplicación propios de toda nueva normativa.

3. Integración de sistemas: hacia un comercio internacional sin papel

Finalizar la automatización de los procesos de ingreso y salida de mercancías constituye una de nuestras más importantes metas. En pos de ese objetivo, se compromete que el proyecto de integración de los sistemas informáticos quedará completamente terminado durante el año 2007 respecto a todas las vías de transporte.

4. Auditoria OMA

La visión por parte de expertos externos constituye una oportunidad única para avanzar en los objetivos de facilitación y fiscalización. Durante el 2007 se llevará a cabo un diagnóstico y evaluación por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), con el fin de identificar las mejores prácticas que existen a nivel mundial y las brechas que separan al SNA de ellas.

5. Certificación de procedimientos asociados al despacho aduanero

No basta con tener metas exigentes y numerosas. También es necesario avanzar en la formulación de estándares internacionales de calidad y medir el desempeño. Para ello, durante el año 2007 se iniciarán las acciones necesarias para certificar los procesos aduaneros de ingreso y salida de mercancías.

Apéndice II. Normas de Desempeño e Indicadores de Gestión

Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

El Servicio realiza un seguimiento y monitoreo de la ejecución del cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño comprometidos con la DIPRES en la formulación presupuestaria de cada año (Formulario H), según el Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública (PMG), pues el Servicio se encuentra en la etapa VI del Sistema de Planificación y Control de Gestión. En el año 2004 el Servicio empezó a ejecutar los siguientes Programas de Mejoramiento de la Gestión, en distintas etapas.²⁸

	Área	Sistema	Etapa	Pond.	Responsable Interno
1	Recursos Humanos	1. Capacitación	IV	15%	Recursos Humanos
		2. Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	IV	5%	Recursos Humanos
		3. Evaluación de Desempeño	IV	8%	Recursos Humanos
2	Calidad de Atención a Usuarios	4. Sistema Integral de Atención a Usuarios(as)	IV	15%	Secretaría General
		5. Gobierno Electrónico	V	9%	Informática
3	Planificación / Control / Gestión Territorial Integrada	6. Planificación / Control de Gestión	VI	15%	Estudios
		7. Auditoría Interna	IV	15%	Auditoría Interna
		8. Gestión Territorial	IV	5%	Estudios
4	Administración Financiera	9. Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	VI	6%	Administrativa
		10. Administración Financiero-Contable	VII	7%	Administrativa

Sistema de Planificación y Control de Gestión

Existe un Sistema del PMG denominado Sistema de Planificación y Control de Gestión, que representa el principal instrumento de seguimiento de la institución. Este sistema partió en el año 2004, no obstante la institución desde el año 1994 realiza un seguimiento a partir de indicadores, muy similar al actual, siendo la implementación del PMG una formalización del sistema y un mejoramiento en el modo y forma de controlar la gestión, con cambios en el sistema, en los reportes emitidos, en las unidades de gestión, en la tecnología de apoyo, etc.

²⁸ Durante los tres años que el Servicio ha sido evaluado, logró un cumplimiento de 100%.

El Sistema de Planificación y Control de Gestión se fundamenta en la misión y objetivos estratégicos de la institución, definiendo los cuatro productos estratégicos, además de productos definidos como de gestión interna. Para todos estos productos se han definido indicadores de tipo cuantitativo, con sus respectivos medios de verificación, que permiten controlar su gestión respecto al resultado de los servicios prestados, costos y utilización de recursos, productividad, eficiencia en las labores de fiscalización y eficiencia y calidad alcanzada en las labores asociadas a procesos internos.

De acuerdo con los objetivos y productos estratégicos del Servicio, del total de indicadores existente, existe un subconjunto de ellos a los cuales se les ha definido una meta anual. Este conjunto de indicadores corresponde a los presentados cada año junto con la formulación presupuestaria (Indicadores de Desempeño, Formulario H). El resto de las variables e indicadores son de control interno de la gestión.

Indicadores Sistema Planificación comprometidos

INDICADOR	Unidad	Valor efectivo Diciembre	Acumulado a Diciembre	Meta año 2006
1. Porcentaje de manifiestos, aéreos y marítimos, tramitados electrónicamente	%	69,18	69,18	55
2. Porcentaje de manifiestos terrestres tramitados electrónicamente	%	28,1	28,1	15
3. Porcentaje de Servicios de exportación calificados en tiempo estándar	%	88,21	92,31	60
4. Porcentaje de desafectaciones de vehículos (art. 35, ley 13.039) resueltas en tiempo estándar	%	100	100	50
5. Porcentaje de denuncias por arts. 174 (derechos e impuestos dejados de percibir), 178 y sgtes. (contrabando propio e impropio) de la Ordenanza de Aduanas formuladas a operaciones fiscalizadas a posteriori	%	48,03	51,72	40
6. Porcentaje del valor CIF de las operaciones de importación objeto de fiscalizaciones en línea y a posteriori	%	46,5	44,71	20
7. Porcentaje de Dictámenes de Clasificación tramitados en tiempo estándar	%	100	94,81	55
8. Tiempo promedio de entrega de información periódica de importaciones (previa) a organismos oficiales	Días	2	1,44	4
9. Tiempo promedio de entrega de información validada de importaciones a organismos oficiales	Días	1,75	1,4	5
10. Tiempo promedio de entrega de información periódica de exportaciones a organismos oficiales	Días	2	1,27	4
11. Tiempo promedio de entrega de estadística mensual de Comercio Exterior a organismos oficiales	Días	7	9	18

Indicadores de medición Interna

INDICADOR	Unidad	Valor efectivo Diciembre	Acumulado a Diciembre	Meta 2006
1. Monto total en US\$ de cargos formulados y el equivalente por contrabando valorado por fiscalizaciones aduaneras	US\$	1.551.356,62	26.577.574,82	No posee
2. Tasa de variación del stock de causas pendientes de fallo en Tribunales Aduaneros	%	Disminuyó 69,44	Disminuyó 69,44	Disminuir 50%
3. Porcentaje de Reclamos de Valoración tramitados dentro del plazo	%	77,55	65,56	75%
4. Porcentaje de Reclamos de Clasificación tramitados dentro del plazo	%	68,21	82,51	75%
5. Porcentaje de Disminución del Stock de reclamos pendientes de fallo	%	Disminuyó 28,57	Disminuyó 28,57	Disminuir 10%
6. Porcentaje de ejecución presupuestaria subtítulo 22	%	95,78	95,78	80%
7. Porcentaje de ejecución presupuestaria subtítulo 31	%	35,82	35,82	55%
8. Porcentaje de contrataciones informadas en el sistema Chile Compras	%	100	100	100%
9. Cantidad de licitaciones públicas efectuadas por sistema Compras Chile	Cant.	4	76	42 Licitaciones
10. Tasa de variación del tiempo promedio de tramitación de los análisis de muestras habituales en el Laboratorio Químico	%	Disminuyó 55,06	Disminuyó 55,06	Disminuir 10%

La definición de los indicadores y sus respectivas metas es realizada por las unidades responsables de cada producto, cuya propuesta es analizada y consensuada con el Subdepartamento de Gestión (SdG). La definición de los indicadores responde a objetivos propios de cada unidad, mientras que en la definición de las metas prima el criterio histórico. Existe un encargado de control de gestión en cada Dirección Regional o Aduana del país, quien entrega Informes de Gestión mensual con la cuantificación de los indicadores y un informe trimestral con la información agregada y análisis de ésta. El SdG consolida la información y monitorea el cumplimiento de los indicadores comprometidos, así como los no comprometidos institucionalmente (indicadores de control interno). Para la recopilación de información existe un formato establecido por el Departamento de Estudios e instruido a cada una de los Centros de Responsabilidad a través del Manual de Indicadores de Gestión, que es distribuido anualmente a todas las unidades.

Los resultados de los indicadores comprometidos y otros seguimientos de Gestión se emiten en un Informe de Gestión mensual, que es enviado a cada Jefe de Centro de Responsabilidad y al Director. Trimestralmente se incluye en este informe el estado de avance de cada PMG y de los proyectos de inversión del Servicio Nacional de Aduanas. Adicionalmente, en los meses de julio y diciembre se emite un informe al Director Nacional y a los Subdirectores

con el cumplimiento de los indicadores comprometidos en el formulario H de la formulación presupuestaria.

Apéndice III. Resumen de Recomendaciones de la Misión del FMI de 2001 y Situación a Octubre de 2007

	Resumen de Recomendaciones	Situación Actual
<p>A.</p> <p>Recursos Humanos</p>	<p>1. Reformular por completo el sistema de carrera, reclutamiento y promociones establecido por la Ley 19,479 para eliminar los problemas que desvirtúan el reclutamiento, las promociones y la composición de las remuneraciones. Esta revisión deberá basarse en los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) establecimiento de un plan de carrera sin ambigüedades y que permita la realización de evaluaciones y promociones anuales; ii) cambio de los requisitos de permanencia en el servicio para permitir el acceso a aspirantes que provengan de otras áreas; y iii) cambio de los mecanismos de concursos permitiendo una mayor dinámica en los mismos, la participación de candidatos externos, y la cobertura de cargos que puedan quedar vacantes como consecuencia del concurso en el mismo acto. <p>2. Reformar el sistema de turnos y servicios de frontera para eliminar las distorsiones actuales. Para ello, limitar la asignación de servicios en frontera al personal que cumple las tareas de vigilancia que dieron origen al sistema. Para permitir al personal técnico y profesional que hoy solicita estos turnos mantener sus niveles de remuneraciones, instituir un mecanismo de asignación a tareas críticas, el que se financiaría usando la masa salarial actual.</p> <p>3. Reforzar el programa de capacitación para todo el personal, instaurando requisitos mínimos de formación anual y un sistema equivalente al existente hasta 1973 para los funcionarios recién ingresados. Para ello, basarse en las propuestas para el desarrollo de una carrera profesional aduanera elaboradas en conjunto con la Universidad Católica de Valparaíso durante el año 2000.</p> <p>4. Desarrollar e implementar sistemas de información de gestión que permitan a la alta gerencia del SNA efectuar un seguimiento efectivo de la marcha de las políticas de personal y recursos humanos.</p>	<p>Cumplido parcialmente, con la apertura de concursos para cargos directivos y los concursos para cubrir cargos de planta. Las restricciones propias de la ley de Servicio Civil para la administración pública chilena no han permitido la creación de una carrera propia para a aduana.</p> <p>Pendiente</p> <p>Cumplido completamente.</p> <p>Cumplido parcialmente, depende del desarrollo adicional del sistema informático</p>
<p>B.</p> <p>Legislación y Normativa Aduanera</p>	<p>1. Redactar una nueva normativa aduanera, sobre la base de una revisión y simplificación profunda de la actual. Debe tenerse cuidado de asegurar que la nueva norma se prepare de tal manera que permita flexibilidad al introducir modificaciones de procedimientos y facilite el uso de procedimientos computarizados.</p>	<p>Cumplido con la promulgación del texto legal refundido en 2004. Revisión adicional de normativa en curso</p>

		<p>2. Modificar el proyecto de reforma para permitir que las denuncias iniciadas por el servicio puedan ser preparadas y defendidas ante la corte por los funcionarios del SNA (empleados actuantes en la detección del fraude, abogados de la subdirección jurídica, etc.) usando la vía escrita para apoyar la defensa, además de la vía oral.</p>	<p>Pendiente, a la espera de la creación de los Tribunales Aduaneros</p>
<p>C.</p>	<p>Estrategia de Control y Procedimientos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suprimir el uso que se hace en la actualidad de precios de referencia aplicados como valores mínimos, para cumplir con los requisitos de la OMC. La información sobre valores mínimos deberá usarse en el contexto de un programa de revisiones a posteriori. Reforzar el equipo que se encarga del desarrollo y seguimiento del sistema de selectividad, suministrándole medios informáticos, acceso a la información necesaria y capacitación intensiva. 2. Distinguir claramente entre los controles diferidos y los controles posteriores al despacho, asignando los mismos a grupos diferentes de funcionarios que deberán recibir la capacitación intensiva necesaria. Revisar el sistema de selectividad en función de una clara identificación de aquellas tareas de control y verificación que deban llevarse a cabo mientras las mercaderías se encuentran bajo control aduanero, y aquellos otros controles a realizar con posterioridad al libramiento de las mismas. 3. Establecer unidades de auditoría posterior al despacho, las que además de controlar el valor, serán responsables de verificar la clasificación arancelaria, las condiciones de origen y las solicitudes de reintegro mediante auditorías in situ. Dotarlas de medios adecuados. 4. Profundizar el desarrollo de una "cultura de inteligencia" para todos los funcionarios de la aduana chilena, poniendo de relieve que la lucha contra el fraude es responsabilidad de todos. Para ello, establecer un sistema de transmisión de información de inteligencia de abajo hacia arriba, y de arriba hacia abajo. 5. Revisar integralmente las normas que regulan el funcionamiento de los depósitos para permitir el funcionamiento de un verdadero régimen de almacenaje consistente con la normativa internacionalmente aceptada. Derogar o introducir requisitos mínimos para la operación de los almacenes particulares de importación. Asegurarse que los procedimientos para el ingreso de mercaderías a los depósitos contemplen el cálculo de los derechos e impuestos involucrados, para permitir el seguimiento de toda operación pendiente. 	<p>Cumplido</p> <p>Pendiente</p> <p>Cumplido parcialmente, debe profundizarse el proceso iniciado</p> <p>Cumplido</p> <p>Pendiente</p>

		<p>6. Establecer, inicialmente en forma experimental, nuevos procedimientos simplificados de control para los importadores y exportadores más importantes. El enfoque básico de los procedimientos deberá corresponder a un nivel muy bajo de inspección física, apoyada por auditorías efectuadas cuando sea pertinente, por equipos conjuntos del Servicio de Impuestos Internos (SII) y el SNA. Estos procedimientos deberán resumirse en un memorando de entendimiento entre cada empresa y el SNA, que detalle los términos y condiciones del programa.</p>	<p>Pendiente</p>
<p>D.</p>	<p>Informática</p>	<p>1. La misión respalda firmemente los planes de reemplazar, a la mayor brevedad posible, el SICOMEXIN, actualmente en uso, por un nuevo sistema.</p> <p>2. La estrategia de desarrollo propio que se ha decidido adoptar implica, naturalmente, mayores riesgos que si se adoptara un sistema ya probado y en funcionamiento. Con el fin de minimizar los riesgos y los costos finales, la misión recomienda enfáticamente que el desarrollo se lleve a cabo utilizando tecnologías estabilizadas.</p> <p>3. Respecto de las especificaciones funcionales, la misión recomienda revisar las mismas para incluir el módulo de arancel informático integrado. Contemplar en el diseño del nuevo sistema informático la determinación de controles selectivos previos.</p> <p>4. La implementación de los nuevos sistemas en todas las oficinas es prioritaria, por lo que deberán asignarse los recursos humanos y materiales necesarios con miras a concluir la informatización antes de finales de 2002.</p> <p>5. En paralelo con la implantación del sistema ISIDORA y sus sistemas asociados, deberá impartirse capacitación para el personal gerencial y de supervisión, con énfasis especial en la utilización de la información que brindaría el nuevo sistema para el control de gestión.</p>	<p>Cumplido, con demoras en el nuevo desarrollo</p> <p>En curso</p> <p>En curso</p> <p>En curso</p> <p>Pendiente</p>