



**GOBIERNO DE CHILE**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
Dirección de Presupuestos

**SÍNTESIS EJECUTIVA**  
**SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**

Elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto realizada por el Departamento de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile (DESUC). Los juicios contenidos son de responsabilidad de la institución evaluadora y no representan necesariamente la visión de la DIPRES.

**DICIEMBRE 2006**



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
Dirección de Presupuestos

## INFORME DE SÍNTESIS<sup>1</sup> EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS

### I. Descripción del Servicio Nacional de Aduanas

#### 1. 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”.

#### 2. Objetivos Estratégicos, Productos Estratégicos y Clientes / Usuarios / Beneficiarios

**Objetivo 1.-** Resguardar el cumplimiento 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.

**Objetivo 2.-** Generar, evaluar y actualizar permanentemente la normativa aduanera para ponerla a disposición de los participantes del comercio exterior y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras.

**Objetivo 3.-** Simplificar, automatizar e incorporar nuevas tecnologías de información en procesos claves de Aduanas, para facilitar el comercio internacional.

**Objetivo 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.

Producto Estratégico	Clientes / usuarios / beneficiarios		Objetivo al cual se vincula
1. Despacho de mercancías: 1.1 Ingreso de mercancías 1.2 Salida de mercancías 1.3 Tránsito de mercancías 1.4 Operaciones de Zona Franca	<u>Beneficiario:</u> - Estado de Chile - Residentes en Zonas de Tratamiento Especial	<u>Cliente / Usuario:</u> - Viajeros - Importadores - Exportadores - Despachadores de Aduana - Otros Operadores de Comercio Exterior - Usuarios de Zona Franca	1 y 3

<sup>1</sup> Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto del Servicio Nacional de Aduanas del Ministerio de Hacienda, realizada por el Departamento de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile (DESUC). La Evaluación Comprehensiva del Gasto fue realizada por dicho Departamento en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de Evaluación Comprehensiva del Gasto. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad de la institución evaluadora y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

2. Generación de Normas y aplicación de técnicas aduaneras 2.1 Generación de normas 2.2 Aplicación de técnicas aduaneras	<u>Beneficiario:</u> Estado de Chile	<u>Cliente / Usuario:</u> - Viajeros - Importadores - Exportadores - Despachadores de Aduana - Otros Operadores de Comercio Exterior	1 y 2
3. Fiscalización de Comercio Exterior: 3.1 Fiscalización del tráfico de mercancías 3.2 Fiscalización del Cumplimiento de normas tributarias	<u>Beneficiario:</u> - Estado de Chile - Comunidad Nacional - Industria y Comercio	<u>Cliente / Usuario:</u> - Viajeros - Importadores - Exportadores - Despachadores de Aduana - Otros Operadores de Comercio Exterior	1, 2, 3 y 4
4. Generación y Difusión de Información 4.1 Información estadística permanente 4.2 Consultas estadísticas		<u>Cliente / Usuario:</u> - Organismos Públicos - Otros Organismos con convenio - Estudiantes - Otros demandantes de información de comercio exterior	3 y 4

### 3. Mecanismos y Criterios de Selección de Clientes / Usuarios / Beneficiarios

Dado que el Servicio entrega sus productos al usuario demandante, no existe un proceso de selección. Solamente el Producto N°3: Fiscalización del Comercio Exterior, cuenta con un mecanismo de focalización en su proceso de provisión, mediante un modelo de gestión de riesgos basado en el estándar internacional<sup>2</sup>.

El modelo se basa en la identificación y focalización de la fiscalización en las siguientes Áreas de Importancia Estratégica (AIE):

**Tabla: Áreas de Importancia Estratégica (AIE), según Modelo de Gestión de Riesgos**

<b>Prioridad Muy Alta</b>	1. Drogas	2. Seguridad en la cadena de comercio <sup>3</sup> .	3. Industrias sensibles <sup>4</sup>
	4. Propiedad industrial o intelectual		
<b>Prioridad Alta</b>	5. Acuerdos Comerciales	6. Zona Franca	7. Tributación Aduanera
	8. Valoración: couriers, Transnacionales y Servicios	9. Medioambiente	10. Comercio Ilegítimo
<b>Prioridad Media Alta</b>	11. Salud Pública	12. Agentes Especiales	13. CITES <sup>5</sup>
	14. Otros <sup>6</sup>		

Fuente: Información proporcionada por el SNA

### 4. Estructura Organizacional

El Servicio está organizado en una Dirección Nacional y una estructura a nivel regional, compuesta por 9 Direcciones Regionales de Aduanas<sup>7</sup> y 7 Administraciones de Aduanas<sup>8</sup>. Estas unidades se encargan del funcionamiento de 50 puertos, 35 pasos fronterizos y avanzadas terrestres, 6 aeropuertos y 2 estaciones de ferrocarriles a través de todo el país.

<sup>2</sup> AS/NZS/4360/90, que busca generar criterios y métodos sistemáticos para la ejecución de los procesos selectivos en la fiscalización.

<sup>3</sup> Referida al tráfico de armas, explosivos y productos bacteriológicos dañinos; Crimen Organizado; Terrorismo; y otras relacionadas.

<sup>4</sup> Industrias que la Comisión de Distorsiones del Banco Central clasifique como sensibles al comercio internacional, por ejemplo, textiles, calzados, tecnologías, etc.

<sup>5</sup> CITES son las siglas en inglés de The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre Amenazadas). Chile ha firmado este convenio por lo que está obligado a cumplir con las regulaciones y restricciones que éste ha establecido para el comercio internacional de la flora y fauna.

<sup>6</sup> Nuevos riesgos que van emergiendo, como armas, leyes especiales, entre otros.

<sup>7</sup> Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, Talcahuano, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas.

<sup>8</sup> Arica, Tocopilla, Chañaral, Los Andes, San Antonio, Osorno y Puerto Aysén.

## 5. Mecanismos de Coordinación

Las funciones y responsabilidades de las unidades del Servicio tanto de la Dirección Nacional, como de las Direcciones Regionales o Administraciones de Aduanas se encuentran detalladamente definidas. No obstante lo anterior, en el Servicio existe una polifuncionalidad entre los funcionarios, quienes prestan servicios en otras unidades distintas de las que son parte formalmente. Este fenómeno se produce principalmente por la realización de actividades de fiscalización por parte de la mayoría de los funcionarios, mediante los sistemas de turnos o comisiones de servicios descritos en la sección de recursos humanos.

El principal mecanismo de coordinación es el Comité Asesor del Director (CAD), compuesto por los Subdirectores, Jefes de Departamentos de Staff y el Director Nacional. Además anualmente se realiza un encuentro nacional de Directores y Administradores Regionales de Aduanas.

La relación y coordinación entre la Dirección Nacional y las distintas Direcciones Regionales y Administraciones de Aduana, se realiza jerárquicamente entre el Director Nacional y los Directores Regionales, mientras que técnica y operativamente la coordinación se realiza a través de cada uno de los jefes de departamentos.

Por último, a nivel regional existe el Comité de Coordinación y Control de Gestión, constituido por el Director Regional o Administrador de Aduana y los Jefes de Departamento, contando con un Secretario Técnico o Encargado de Control de Gestión.

## 6. Recursos Humanos

La dotación total del Servicio (a nivel central y regional) alcanza a los 1.342 funcionarios, de los cuales 68% corresponden a funcionarios de planta y 32% a contrata. De este total, un 30% cuenta con título profesional.

El Servicio recientemente ha implementado un conjunto de cambios al Sistema de Turnos<sup>9</sup> del personal, entre los que se encuentran:

- Creación de un Comité Nacional de Turnos.
- Modificación del sistema de designación de turnos, considerando los criterios de rotación y equidad, y privilegiando el cumplimiento de las labores habituales del funcionario.
- Extensión máxima de los turnos de frontera.
- Creación de Comités Consultivos Locales.
- Nueva escala de límites de horas turno.

## 7. Recursos Físicos y Tecnológicos<sup>10</sup>

Respecto a la infraestructura física, el SNA presenta anualmente un proyecto de mantenimiento y reparación, existiendo la definición de estándares mínimos de calidad de la infraestructura<sup>11</sup> y la

---

<sup>9</sup> La Ley N° 19.479 de 1996 del Ministerio de Hacienda, y la resolución Exenta N° 4.730 de 1998, del Servicio Nacional de Aduanas, establece que el personal del Servicio participará obligatoriamente en un sistema de turnos para prestar labores de fiscalización, control y atención de usuarios en todos los puntos habilitados y/o pasos fronterizos del país, en horarios total o parcialmente diferentes del habitual del funcionamiento del Servicio, incluso en horario nocturno y en días sábados, domingos o festivos. Los cambios implementados se realizaron por medio de la Resolución Exenta N° 3.260 del 16 de junio de 2006.

<sup>10</sup> En el año 2006 se realizó el estudio "Levantamiento de Dependencias del SNA", en donde se identificaron para cada oficina y dependencia del Servicio en el país, las siguientes variables: ubicación, comuna, rol, decreto destinación, superficie terreno, superficie construida, dotación, atención promedio de público, funcionalidad, descripción estructura, estado conservación, sistema eléctrico, mobiliario, últimas intervenciones y existencia de planos y detalle de las inversiones en el periodo 2000 – 2005. La evaluación se basó en esta información para emitir sus comentarios.

definición de lineamientos de los estándares del mobiliario<sup>12</sup>, no obstante no existe información sobre el cumplimiento de los estándares de infraestructura definidos por parte de las Direcciones Regionales y Administraciones de Aduana. Por otro lado, respecto de las redes eléctricas, se han realizado importantes esfuerzos económicos y tecnológicos para proveer en todos sus puntos de un abastecimiento eléctrico, incluyendo sistemas de energía autónoma. Así también en los últimos años se ha implementado un Plan de Renovación de Vehículos.

El SNA desarrolla, implementa y mantiene de manera interna la mayoría de las aplicaciones computacionales, teniendo como enfoque estratégico la estandarización de plataformas, lenguajes y equipos necesarios para la operación e integración de sistemas en ambiente Web (Internet), definiendo tres capas de operación: clientes, central y comunicaciones.

La integración de los sistemas de información es el proyecto que tiene como objetivo integrar paulatinamente los distintos módulos de sistemas, especialmente los relacionados a la tramitación electrónica de documentos aduaneros, de manera de facilitar y agilizar el servicio a los usuarios tanto internos como externos, disminuyendo los costos y mejorando las labores propias del Servicio. Al respecto, ya hay en operación una serie de aplicaciones<sup>13</sup>, y otras estarán siendo desarrolladas e implementadas paulatinamente hasta el año 2008<sup>14</sup>. Muchos de los sistemas desarrollados reemplazarán a aplicaciones que ya cumplieron su ciclo o que se encuentran obsoletas.

A partir del año 2000 el SNA comenzó con el uso de tecnologías en sus procesos de fiscalización, principalmente en tecnología no invasiva para fiscalización de drogas, software de inteligencia artificial para perfilación de operaciones<sup>15</sup>, equipos portátiles de detección de elementos peligrosos, y un equipo de rayos X móvil para revisión de contenedores, carga y vehículos.

## **8. Instrumentos de Monitoreo y Control de Gestión**

El Subdepartamento de Gestión es el encargado de ejecutar el monitoreo de los Compromisos Gubernamentales; monitoreo de la ejecución de proyectos de inversión del Sistema Nacional de Inversiones (MIDEPLAN) y el monitoreo de los Programas de Mejoramiento de la Gestión – PMG. Dentro de estos últimos, existe un Sistema de Planificación y Control de Gestión, que cuenta con 14 indicadores cuantitativos y sus respectivos medios de verificación.

## **9. Mecanismos de Asignación y Transferencias de Recursos**

La distribución interna del presupuesto es un proceso centralizado en la Dirección Nacional, donde el 75% del presupuesto está predefinido por el personal institucional, el cual tiene una base histórica en función del personal existente. La distribución en los diferentes programas institucionales<sup>16</sup> se realiza en un proceso paralelo.

---

<sup>11</sup> Considera los siguientes elementos: energía eléctrica; agua; alcantarillado; estructura; techumbre; pavimentos; revestimientos; cielos; ventanas; puertas; artefactos sanitarios; equipamiento; calefacción; iluminación; red eléctrica; red datos y telefonía. Para cada uno de estos elementos se identifica básicamente su materialidad o condición general.

<sup>12</sup> Define para el trazado y alhajamiento de las oficinas, criterios de funcionalidad, flexibilidad, eficiencia y transparencia; así como el uso de espacios comunes, con plantas libres y estaciones de trabajo, modelo moderno que genere mayor luminosidad, transparencia y amplitud. Cuenta con las especificaciones técnicas y descripción para el mobiliario base de acuerdo a funciones y cargos, el mobiliario complementario, los archivos, el alhajamiento y ornamentación, remodelación y señalética, espacios de servicios o break, organizador de puestos de trabajo y espacios y/o oficinas cerradas.

<sup>13</sup> Ejemplos de sistemas en explotación; Manifiestos courier, Manifiestos Terrestres y Marítimos y SIROTE (carga terrestre).

<sup>14</sup> Ejemplos de sistemas en desarrollo; Sistemas de filtros (nuevo), Cargos y denuncias, Ventanilla única de comercio exterior II.

<sup>15</sup> Clasificación e identificación computacional de las operaciones más riesgosas según variables definidas como origen y tipo de carga.

<sup>16</sup> Corresponden a programas específicos que involucran a toda o buena parte de la institución. Por ejemplo, los Programas de Capacitación y de Informática.

El sistema contable del SNA no permite la asignación de gastos ejecutados a los productos estratégicos, operándose con una asignación por unidades administrativas y operativas según requerimientos de éstas.

## **10. Mecanismos de Auditoría, Control y Rendición de Cuentas**

El Departamento de Auditoría del SNA realiza auditorías operativas, administrativas, de gestión e informáticas, para lo cual utiliza una Matriz de Riesgo Estratégico cuyo objetivo es identificar los procesos, áreas, sistemas y proyectos que representen un mayor nivel de riesgo. Esta metodología se incorporó en el Sistema de Auditoría del PMG, ajustándose a las recomendaciones y supervisión del Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno (CAIGG).

El número de auditorías a realizar se determinan según las restricciones de horas hombres disponibles por el departamento, realizando al menos una visita de auditoría al año a todas las Aduanas, y dos visitas al año a las Aduanas con mayor movimiento<sup>17</sup>. Adicionalmente el Servicio está sujeto a la realización de auditorías externas públicas.

Existen tres niveles de control presupuestario: i) a nivel institucional; ii) por programas institucionales<sup>18</sup>; y iii) por iniciativas de inversión. La contabilidad emite informes a nivel institucional y por programas específicos, y adicionalmente a través de los indicadores de gestión y sus evaluaciones respectivas que son controlados e informados mensualmente en los Informes de Gestión, se tiene un control y rendición de cuentas más cercano a los productos estratégicos. No obstante en el área de recursos financieros no existe un sistema de Control de Gestión que relacione los montos de recursos utilizados con los niveles de producción obtenidos.

Para evitar la corrupción en el Servicio, éste cuenta con variados mecanismos como son: la despersonalización de los trámites, pues todo se realiza mediante un sistema computacional; la diseminación de los actores<sup>19</sup>, lo que dificulta una confabulación al intervenir muchas personas en el proceso; el ingreso de los resultados de la fiscalización en línea; el bajo porcentaje de revisiones físicas o aforos, lo que representa una menor oportunidad de realizar malas prácticas al estar en contacto con las mercancías; las funciones delegadas de la Aduana a los almacenistas<sup>20</sup> para el depósito y mantención de mercancías previo a los trámites de importación, lo que disminuye la interacción de los funcionarios con los productos; el sistema de turnos que permite la rotación de funcionarios en los lugares de zona primaria; la política de inflexibilidad, que significa una inmediata acción sumaria contra las personas sorprendidas en situaciones irregulares; la capacitación y difusión permanente; y los sueldos que en general son mayores a los de la administración pública.

## **11. Antecedentes Presupuestarios**

El año 2005 el presupuesto del Servicio alcanzó los \$27.771 millones, lo que representa el 16% del presupuesto del Ministerio de Hacienda. El 85% de sus ingresos proviene del aporte fiscal; un 5% proviene de Otros Ingresos Corrientes<sup>21</sup>; un 0,25% proviene de rentas de la propiedad,

---

<sup>17</sup> Arica, Iquique, Antofagasta, Santiago, Valparaíso, San Antonio, Los Andes, Talcahuano y Punta Arenas.

<sup>18</sup> Corresponden a Programas específicos que involucran a toda o buena parte de la institución. Por ejemplo, los Programas de Capacitación y de Informática.

<sup>19</sup> En el proceso participan varios actores, desde los que manejan el sistema y reciben la solicitud, hasta los despachadores y fiscalizadores en zonas primarias.

<sup>20</sup> Locales o recintos particulares habilitados por el SNA por un periodo determinado, para el depósito de mercancías, sin previo pago de los derechos e impuestos que causen en su importación.

<sup>21</sup> Principalmente provenientes de reembolsos legales, multas y sanciones pecuniarias, y derechos de explotación Almacén Venta Libre Metropolitana (Duty free Aeropuerto Arturo Merino Benítez).

ingresos de operación<sup>22</sup>, venta de activos no financieros, y recuperación de préstamo; y el resto corresponde a saldo inicial de caja .

Respecto de la distribución del presupuesto por Direcciones Regionales y Administraciones de Aduanas, la Dirección Nacional concentra poco más del 35% del total, correspondiendo a las Administraciones de Aduana el restante 65%. La Aduana Metropolitana es la que tiene un mayor presupuesto en torno al 11% del total, seguida por Valparaíso e Iquique en torno al 9% del presupuesto total cada una. En sentido opuesto destacan Tocopilla y Puerto Aysén, con sólo un 0,3% y 0,4% del presupuesto total respectivamente.

## **II. Evaluación**

### **1. Análisis del Diseño Institucional**

La misión y objetivos estratégicos del Servicio son consistentes, se encuentran bien presentados, son posibles de traducir en tareas y equipos y dan cuenta de las acciones y funciones fundamentales entregadas por el Estado. Adicionalmente, los productos estratégicos están bien definidos y materializan la consecución de los objetivos estratégicos, pues se refieren a los servicios del proceso de comercio exterior.

No obstante lo anterior, el subproducto 2.2 Aplicación de técnicas aduaneras, agrupa a productos específicos de diferente naturaleza, distintos procesos de producción e incluso distintos usuarios, por lo cual no son homologables ni sumables. Lo mismo pasa con el Subproducto 4.1: Información estadística permanente, que cuenta con servicios y usuarios de diferente naturaleza.

Por otra parte, el producto N° 3: Fiscalización de Comercio Exterior, desagrega sus subproductos mediante una subdivisión temática del servicio entregado, lo que se considera insuficiente por cuanto se aprecian diferentes acciones al interior del producto en las cuales se podría subdividir más adecuadamente (fiscalización a priori, en línea y a posteriori).

La definición de los clientes/usuarios y la distinción con los beneficiarios se considera pertinente considerando la naturaleza del Servicio y sus externalidades.

Los productos no tienen mecanismos de selección de beneficiarios, pues responden a demanda derivada. Sólo la fiscalización cuenta con focalización, la cual está basada en el Modelo de Gestión de Riesgos con Áreas de Importancia Estratégica, mecanismo considerado correcto, pues es el aplicado internacionalmente.

No existen estudios recientes que evalúen el accionar del SNA y de los procesos de producción de los productos estratégicos, según las disposiciones y recomendaciones internacionales<sup>23</sup>. Un estudio del año 2001<sup>24</sup> indica que Chile ejecuta un 40% de las prácticas recomendadas, siendo las disposiciones que se cumplían en un menor porcentaje las referidas a las áreas de Fuerza Laboral y Estructura (20% cumplimiento), Procesamiento de Carga hacia dentro (28% cumplimiento), Automatización (33% cumplimiento), Procesamiento de Carga hacia fuera (0% cumplimiento) y Controversias y Sanciones (0% cumplimiento).

Los procesos de producción de cada producto están detalladamente diseñados, no obstante se identifica como problema la heterogeneidad en la rigurosidad y forma de realizar la selección de

---

<sup>22</sup> Corresponden a Venta de Bienes como Información Estadística, arriendos, Concesión de Almacén en San Antonio, entre otros.

<sup>23</sup> Organización Mundial de Aduanas, y su Marco Normativo del año 2005.

<sup>24</sup> Modernización de la Administración Aduanera – Los próximos pasos. Fondo Monetario Internacional. 2001, Patricio Castro, Alejandra Mouro y Fernanda Sala.

las operaciones a fiscalizar que no se realizan computacionalmente (análisis de manifiestos y selección manual), sino que son realizadas por el fiscalizador. Sin embargo, esta situación permite rescatar la experiencia y conocimientos prácticos adquiridos por los funcionarios, lo que permite detectar situaciones emergentes y nuevos ilícitos que no han sido incluidos en los programas de inteligencia artificial.

No existen duplicidades del Servicio con otras instituciones, si no más bien complementariedades. Por otro lado, casi la totalidad de los productos son bienes públicos o rivales, justificándose el financiamiento por parte del Estado, no apreciándose tampoco productos prescindibles. Los productos clasificados como reservados (Zona Franca y Subastas) ya se encuentran externalizados.

## **2. Análisis de la Capacidad Institucional y Mecanismos de Gestión**

### **2.1 Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación**

La estructura organizacional responde a los procesos y funciones propias del comercio exterior, por lo cual está alineada en función de la provisión de los productos, y la distribución de funciones está detallada y es coherente con la estructura, con una orientación funcional en la Dirección Nacional y una orientación operativa en las Regiones.

Los productos estratégicos se encuentran asociados directamente con unidades específicas, y salvo la fiscalización y aplicación de técnicas aduaneras, principal negocio de las Aduanas Regionales, el resto son administrados centralizadamente. Esto se considera un esquema pertinente para las funciones del Servicio, pues las principales tareas y productos estratégicos de éste corresponden a labores operativas, permitiendo generar los lineamientos a nivel nacional y aplicarlos a nivel local o regional.

La unidad más estratégica de la Subdirección Informática (en cuanto a concentración de capacidad técnica y más específicamente al desarrollo de software), es la Unidad de Administración de Bases de Datos y Tecnología, la cual no pertenece a la estructura formal de la Subdirección, lo que genera problemas en la permanencia y nivel de los profesionales.

Existe flexibilidad en las estructuras regionales, lo cual es positivo pues permite ajustarse a las distintas realidades regionales, pero por otro lado, se aprecia la ausencia de un sistema formal en su diseño (estudio organizacional).

La polifuncionalidad de los funcionarios, con realización de turnos y comisiones de servicio, atenta contra la especialización y exclusividad en las funciones y responsabilidades en la provisión de los productos. Sin embargo, se considera positiva la modificación del sistema de turnos de manera de optimizar su funcionamiento<sup>25</sup>, considerando el volumen de recursos involucrados (890.868 horas trabajadas y pago adicional a los sueldos del \$ 2.371 millones en el 2005, que corresponde a un 12% del total del pago de remuneraciones).

### **2.2 Recursos Humanos**

La dotación del Servicio se ha mantenido estable en el período 2001-2005 en torno a los 1.300 funcionarios, no obstante se ha registrado una variación en lo que respecta a la calidad jurídica del tipo de contrato de ésta. En efecto, en el año 2001, el personal a contrata representaba el 22,6% del total de la dotación, en tanto que el año 2005 este personal ha ascendido al 32,3%,

---

<sup>25</sup> La iniciativa de modificación del sistema de turnos es descrita en el Oficio Circular N° 355 del 12 de julio del 2006 del Servicio.

observándose una disminución progresiva del personal de planta de un 11,6% entre el año 2005 y el 2001.

La profesionalización de la dotación se considera adecuada para los estamentos directivo (99% de profesionales), y profesional (100% de profesionales), e insuficiente para el estamento de fiscalizadores, el que presenta sólo un 20,4% de profesionales. Adicionalmente se considera adecuado, dado el tipo de servicios y productos que proporciona el Servicio, que las profesiones con mayor presencia sean los Ingenieros en Ejecución en diversas menciones (32%), los Administradores Públicos (28%), y los abogados (8%).

Con relación al tamaño de la dotación, el equipo evaluador considera lo siguiente:

- No obstante que las operaciones aduaneras<sup>26</sup> se han incrementado en un 5,4% en el periodo 2000-2004<sup>27</sup>, el Servicio ha respondido a esta mayor demanda de trabajo sin haber incrementado su planta.
- Las razones que permiten explicar esta situación son variadas: i) incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación a la gestión, que enfatizan el uso intensivo de servicios en línea y el reemplazo de los trámites en papel; ii) incremento de la cobertura y pertinencia del sistema de capacitación del personal; iii) incremento de las horas extraordinarias del personal de la Dirección Nacional<sup>28</sup> en el periodo 2002-2005, en un 6,4%, alcanzando las 63.593 horas extraordinarias en el 2005; iv) incremento de las horas realizadas en el sistema de turnos<sup>29</sup>, en un 3,9 %, alcanzando las 890.868 horas en el 2005.

Al respecto, el equipo evaluador considera que no se cuenta, por el momento, con información suficiente para poder determinar si existe déficit de personal en algún ámbito específico de la gestión del Servicio, o qué tan lejos se encuentra el Servicio de alcanzar el límite de su capacidad de gestión para responder adecuadamente a una mayor demanda de operaciones aduaneras.

Por otro lado, no es posible determinar si los sistemas de selección y reclutamiento del personal y la asignación y distribución del mismo en regiones, se realiza de acuerdo a sus competencias, capacidades y a las necesidades del Servicio.

Se evalúa positivamente el sistema de capacitación del personal, con diseño, recursos y actividades adecuados a las necesidades, pese a no contar con un plan de cargos actualizado y sancionado oficialmente que defina en forma específica, las competencias requeridas para cada puesto de trabajo. También se evalúa como positivo que en el año 2005 el 70% de los funcionarios del Servicio recibieron algún tipo de capacitación y que exista un incremento sostenido en la cobertura de la capacitación, considerando que en el año 2001 esta proporción era de 48%. Se cuenta con un sistema adecuado de selección de los funcionarios a capacitar,

---

<sup>26</sup> Sumatoria de Declaraciones de Importación, Declaraciones de Exportación, vehículos terrestres y fiscalizaciones.

<sup>27</sup> Fuente: Plan de Desarrollo y Estimación Dotación Años 2006-2009. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>28</sup> Sólo personal de la Dirección Nacional del Servicio tiene derecho a horas extraordinarias. La mayoría del personal de la Dirección Nacional no tiene derecho al sistema de turnos, excepto el personal ligado a funciones de atención a usuarios (por ejemplo: parte de la Subdirección de Informática: Departamento de Explotación de Sistemas y Mesa de Ayuda; personal auxiliar de la Subdirección Administrativa; un segmento del personal de la Subdirección de Fiscalización; un segmento de personal de la Subdirección Técnica: Subdepartamento de Valoración y Subdepartamento de Clasificación. Por otra parte, el personal de las Direcciones Regionales sólo tiene derecho al sistema de turnos y no tiene derecho a horas extraordinarias (Fuente: Subdirección Administrativa).

<sup>29</sup> La Ley N° 19.479 de 1996 establece que el personal del Servicio participará en un sistema de turnos para prestar labores de fiscalización en todos los puntos habilitados y/o pasos fronterizos del país. Para ello, el personal de todas las Direcciones Regionales y Administraciones del país debe trasladarse a estos puntos por periodos de no más de 8 días (Resolución Exenta N° 3260/2006), recibiendo el pago respectivo por cada turno desempeñado.

con postulación a la capacitación que les interesa, y mecanismo de selección con puntajes y ponderaciones<sup>30</sup>.

Con respecto al tema de la brechas entre competencias, se evalúa como negativo que el servicio cuente con un estudio que sólo identifica las brechas para el segundo nivel jerárquico. Esto puede afectar el diseño y la planificación del plan de capacitación, así como una adecuada gestión de los recursos humanos del Servicio a nivel nacional, al desconocer con precisión la situación de las competencias del personal, sus potencialidades y déficit.

El sistema de Evaluación de Desempeño del Personal es evaluado como negativo, ya que no discrimina adecuadamente al personal, siendo calificados en lista 1 casi la totalidad de los funcionarios del Servicio. También se observa que ha aumentado la calificación promedio de las Aduanas Regionales acercándose a los máximos puntajes, lo que podría significar que el sistema es cada vez menos exigente o que las capacitaciones han tenido efecto en el desempeño de los funcionarios.

### **2.3 Recursos Físicos y Tecnológicos**

Las políticas informáticas del SNA se evalúan positivamente, por cuanto se enmarcan dentro de las políticas y proyectos de carácter nacional, y se centran en la estandarización, normalización y documentación de procesos, que son los requerimientos para la gestión del Servicio.

Los buenos resultados obtenidos a partir de la decisión de internalizar el desarrollo, implantación y soporte de sistemas informáticos, se puede apreciar en el mayoritario cumplimiento de las metas propuestas por la Subdirección<sup>31</sup>; en los significativos avances en el desarrollo e implementación de módulos integrados<sup>32</sup>; en la puesta en marcha y continuidad de diversas aplicaciones, especialmente en tramitación de documentos aduaneros de manera electrónica<sup>33</sup>; en las mejoras en calidad y continuidad del servicio; y en la normalización y estandarización de la mayor parte de los procedimientos<sup>34</sup> y operaciones propias de los sistemas y plataformas informáticas, que son el resultado de políticas de desarrollo y aseguramiento de calidad adecuadas.

En cuanto a las redes eléctricas, el problema se presenta en las instalaciones no propias, ya que no es posible asegurar la calidad requerida. Los porcentajes de redes eléctricas en malas y/o en regulares condiciones es de 52%, desconociéndose la situación en un 31% del total de los casos. Al analizar la situación particular de las Direcciones Regionales y Administraciones de Aduanas, la situación es mucho mejor ya que el 82% tiene instalaciones en buen estado y en el restante 18% no hay información.

Respecto de la infraestructura física, las condiciones de espacio, calidad y estado de la infraestructura e instalaciones del Servicio es variable, pues el SNA para la fiscalización y despacho funciona en instalaciones proporcionadas por diferentes entidades públicas y privadas tales como el Ministerio del Interior (pasos fronterizos), las empresas portuarias (puertos), la empresa concesionaria (aeropuerto), etc. La calidad de las instalaciones totales utilizadas por el

---

<sup>30</sup> Los principales criterios de selección son: experiencia fiscalizadora; modalidad contractual (planta/contrata); calificaciones; título; escalafón y requiere perfeccionamiento Ley N° 19916. La ponderación de cada uno de estos criterios es la siguiente: i) Experiencia fiscalizadora: 15%; ii) Modalidad contractual 15% (Los funcionarios de planta reciben 10 puntos y los a contrata 8 puntos); iii) calificaciones 15%; iv) Título Académico 15%; v) Escalafón: 15% (Fiscalizador: 10 puntos; Técnico: 8 puntos; Administrativo: 6 puntos; Profesional: 4 puntos); vi) Requiere perfeccionamiento Ley 19916, 25% (requiere recibe 10 puntos y no requiere recibe 5 puntos).

<sup>31</sup> Cumplimiento de la Carta Gantt de Integración de Sistemas.

<sup>32</sup> Full Courier, Full Aéreo y Full Terrestre.

<sup>33</sup> 99% de los aproximadamente 3 millones de tramitaciones se hizo vía electrónica el año 2005.

<sup>34</sup> Lenguaje autogenerado J2EE, Programación con IDE JDeveloper de Oracle.

Servicio (incluidas las instalaciones propias y no propias) es buena en un 63% de los m<sup>2</sup> construidos, mientras que un 35% es regular y mala, a pesar que el mobiliario en las dependencias propias se renovó en un 80%. Considerando sólo las oficinas de las Direcciones Regionales, Administraciones de Aduana y la Dirección Nacional de propiedad del Servicio<sup>35</sup>, se observa que un 59% de los edificios está en buenas condiciones y un 29% en situación regular. Considerando las superficies construidas de oficinas, se observa en buen estado el 85% y regular 14%, mientras que el mobiliario en las Oficinas Regionales presenta un 71% en buenas condiciones y un 24% en regulares condiciones. No existe un plan formal de mantención de las instalaciones, sólo proyectos de mantenimiento anual que no han sido suficientes para corregir completamente las deficiencias encontradas.

Existe una definición de estándares mínimos de calidad de la infraestructura la cuales se consideran elementales y generales, pues básicamente definen materialidad y no estado, mientras que la definición de lineamientos de estándares del mobiliario se considera adecuada, pues define claramente la situación óptima requerida. No fue posible evaluar el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad para las oficinas del Servicio.

## **2.4 Instrumentos de Monitoreo y Control de Gestión**

El monitoreo de los compromisos gubernamentales, de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y de la ejecución de los proyectos de inversión, se realiza en forma correcta en el SNA, con responsables, informes e instancias que permiten las acciones correctivas.

Las únicas falencias se refieren a la calidad y cantidad de los indicadores, que no abarcan todos los ámbitos de evaluación ni tampoco todos los productos estratégicos. Además para todos los productos faltan indicadores de las dimensiones de proceso y resultados, pues la mayoría de los indicadores son sólo a nivel de productos.

## **2.5 Mecanismos de Asignación y Transferencias de Recursos**

Se destaca como algo positivo que las Direcciones Regionales y las Administraciones de Aduana canalicen su participación presupuestaria a través de su participación en programas específicos. Esto entrega una base más real, ya que la distribución de recursos entre las Direcciones Regionales y Administraciones de Aduana se realiza en función de la actividad misma con compromisos – horas de capacitación, proyectos de inversión – que el presupuesto expresa en términos financieros. Por otro lado, la asignación de recursos presupuestarios no alcanza el nivel de producto estratégico, lo que no permite cuantificar valores reales para el análisis de eficiencia y economía de éstos.

Existe una debilidad en el proceso de asignación de recursos, dado que corresponde a un presupuesto inercial donde no se cuestiona la dotación de personal por Aduana, y por lo tanto no existe mecanismo ni instancia de cuestionamiento o revisión de la pertinencia de los valores históricos. La evaluación señala que se debiera justificar anualmente las dotaciones de cada Administración de Aduanas rompiendo el esquema inercial vigente, dado el diferente crecimiento de la actividad de cada Administración de Aduana, la permanente introducción de tecnología, la que permite el reemplazo de actividades de tipo presencial por actividades que se automatizan.

---

<sup>35</sup> Con la información disponible, no fue posible determinar cuales de las instalaciones son de propiedad del SNA, pues existen algunos pasos y controles aduaneros que también son propiedad del Servicio.

## **2.6 Mecanismos de Auditoría, Control y Rendición de Cuentas**

La realización de auditorías internas se considera adecuada debido a que utiliza una metodología (Matriz de Riesgo) que se ajusta a lo recomendado por el CAIGG. No obstante, dado que no hay información sistematizada (bases de datos electrónicas), no fue posible evaluar cuantitativamente sus resultados ni analizar si los niveles de auditoría ejecutados son adecuados para la gestión del Servicio, no obstante, se observó una progresiva disminución del número de auditorías.

La definición de los planes de auditoría considera como principal variable las horas máximas de auditores disponibles, lo cual es cuestionable, pues si bien permite cumplir con las acciones planificadas, no permite realizar una planificación que considere metas según riesgos estratégicos y tipos de auditoría (operativas, administrativas, gestión, etc.), definiendo por ejemplo, porcentajes mínimos de operaciones o procesos a auditar.

El sistema de control presupuestario y de rendición de cuentas es apropiado, pues aporta transparencia en el uso de los recursos. No obstante, es una debilidad la ausencia de un sistema de Control de Gestión de los recursos financieros, que permita mejorar la eficiencia en su uso, a través de ligar monto de recursos utilizados con niveles de producción de productos estratégicos.

Respecto a la probidad de los funcionarios del Servicio, el SNA posee un índice de corrupción de 4 (escala de 0 a 10 de menor a mayor corrupción)<sup>36</sup> encontrándose a nivel nacional en el puesto 9 entre 14 instituciones chilenas. A nivel internacional, la Aduana chilena presenta un índice de corrupción de 3,3 (escala 1: “para nada corrupto” a 5: “extremadamente corrupto”)<sup>37</sup>. Este índice para los países de América Latina es de 4,0; para los países industrializados de 2,9; y en promedio global de 3,3. En este mismo tema, se destaca que en promedio se realizan 33 sumarios anuales, de los cuales el 50% terminan en multas y censuras, y en un 14% de los casos en destituciones.

## **3. Análisis del Presupuesto y Disciplina Financiera**

El gasto total del Servicio alcanzó los \$25.337,3 millones el año 2005, lo que significa un aumento de un 8% en el período 2001-2005.

El ítem correspondiente a Personal concentra entre el 73% y el 81% del gasto total en el período 2001-2005, siguiendo en importancia los Bienes y Servicios de Consumo que en promedio representan cerca del 9% del gasto total. El resto corresponde a Inversión con cerca del 8% en el periodo y a partidas de ajustes tales como: “Otros compromisos pendientes” y “Operaciones años anteriores”.

El nivel de ejecución presupuestaria alcanza un 98% considerando el gasto devengado. La inversión es el ítem que muestra niveles de ejecución presupuestaria más bajos, inferiores al 50%, lo que denota problemas serios en su gestión. Por otro lado la disciplina financiera es consistente con estos niveles, pues se devengó en el periodo analizado el 91,6% de los requerimientos y compromisos planteados.

Si bien el sistema presupuestario y contable del SNA no asigna gastos a nivel de productos estratégicos, para el desarrollo de esta evaluación el Servicio realizó una estimación del gasto ejecutado en los productos estratégicos para el periodo 2001 – 2005 a través de un prorrateo de los distintos ítems, lo que entregó la siguiente distribución:

<sup>36</sup> Fuente: Encuesta de Corrupción del Instituto Libertad y Desarrollo. 2006.

<sup>37</sup> Fuente: Barómetro Global de la Corrupción. Transparency Internacional (Organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo, a través de más de 90 capítulos nacionales y de la Secretaría Internacional en Berlín, Alemania) 2006.

**Gasto Anual de los Productos Estratégicos**  
**Años 2001 – 2005**  
**(Millones de pesos 2006)**

Producto	2001	2002	2003	2004	2005	Distribución % año 2005	Variación % 2001-2005
1. Despacho de Mercancías	4.050,8	4.033,3	4.141,7	4.288,9	4.673,2	22,6%	15,4%
2. Generación de Normativas y Aplicación de Técnicas Aduaneras	5.274,3	5.272,6	5.424,4	5.542,6	5.638,7	27,3%	6,9%
3. Fiscalización de Operaciones de Comercio Exterior	6.230,4	7.450,6	7.360,8	7.067,4	8.856,3	42,8%	42,1%
4. Generación y Difusión de Información de Comercio Exterior	2.221,8	2.324,0	2.320,6	2.509,0	1.521,7	7,4%	31,5%
<b>Gasto Total</b>	<b>17.777,3</b>	<b>19.080,5</b>	<b>19.247,5</b>	<b>19.407,9</b>	<b>20.689,9</b>	<b>100%</b>	<b>19%</b>

Fuente: Elaboración sobre la base de Informe Departamento de Estudios SNA

Respecto de los gastos administrativos, el carácter polivalente del personal dificulta la identificación clara y precisa de éstos. En efecto, el sistema de turnos provoca una rotación continua de los funcionarios desde tareas administrativas hacia tareas operativas, por lo que no existe el personal de administración exclusivo lo que dificulta su estimación. Para abordar este punto y consistentemente con la asignación del gasto a los productos estratégicos, se asimiló el gasto administrativo al “producto no estratégico” denominado “Servicio de Apoyo” que reúne aquellas actividades que complementan la producción estratégica pero de muy difícil asignación a los productos estratégicos. No incluye personal de la Dirección Nacional ni jefaturas, pues todos ellos fueron asignados a los productos estratégicos, lo que subvalora en algún grado los gastos administrativos. No obstante lo anterior éstos presentan el siguiente comportamiento:

- El porcentaje de gastos administrativos disminuye de 21,2% en el 2001 a 18,7% en el 2005.
- La Dirección Nacional concentra el 70% de dichos gastos y existen variaciones anuales en ambos sentidos, tanto a nivel de la Dirección Nacional como de las Aduanas. En el año 2005 las cifras muestran en un extremo a la Administración de Aduana de Arica con un 11,1% de gasto administrativo y a la Dirección Nacional y Coyhaique en el otro con un poco más del 28%.

#### **4. Análisis de los Resultados Obtenidos**

No fue posible hacer el análisis de economía para ninguno de los productos estratégicos, pues no se contó con información desagregada por producto.

##### **Producto 1: Despacho de Mercancías**

Algunos de los resultados esperados de este producto son: i) que el ingreso de mercancía se haga en el menor tiempo posible; y ii) que facilite la tarea a los usuarios. No se contó con información para evaluar estos resultados.

El análisis realizado muestra que debido a los numerosos acuerdos comerciales suscritos desde comienzos de la década pasada ha existido un sostenido crecimiento del flujo comercial de Chile. El intercambio comercial en dólares se duplicó en los 5 años, pasando de US\$ 34 mil millones el 2001 a más de US\$ 68 mil millones el 2005.

Las aduanas más importantes en el intercambio comercial medido en dólares movilizados durante el período fueron Valparaíso (20,6% el 2001 y 2003; y 20,7% el 2002 y 2004), y San Antonio (20,7% el 2005), existiendo diferencias en el volumen de dólares entre las aduanas si se

trata de importaciones y exportaciones, las cuales se explican por las distintas ubicaciones geográficas de mayor dinamismo económico.

Desde el punto de vista de las toneladas movilizadas, éstas pasaron de 69,6 millones de toneladas el 2001 a 87 millones el 2005, con un aumento de 25,6% en el período, mientras que los documentos<sup>38</sup> tramitados se elevaron en cifras brutas de 1,4 millones el 2001 a 1,7 millones el 2005, representando un aumento de 18% en el período.

Los ingresos tributarios aduaneros siguen los patrones del intercambio comercial y en particular, de la evolución de las importaciones. La relevancia de estos ingresos se comprueba en relación con su participación en los ingresos tributarios nacionales, alcanzando un 31,7% el año 2005. El 2001 alcanzaron los \$4.080 miles de millones y en el 2005 los \$6.722 miles de millones, lo que significa una tasa de crecimiento de un 64,8% en el período.

Respecto de la medición de los manifiestos aéreos tramitados electrónicamente, su comportamiento ha sido positivo, ya que se han ido implementando rápidamente desde el 2003 a la fecha, pasando de un 16,2% el 2003 a un 83,4% de los manifiestos aéreos tramitados en el 2005, realizándose exclusivamente en la Región Metropolitana.

Respecto de los manifiestos terrestres tramitados electrónicamente éstos presentan un proceso más lento que comenzó el 2004, alcanzando el 11% dicho año y el 17% del total de manifiestos terrestres tramitados el 2005 (todos ellos en la Aduana de Los Andes). Por último, la situación es claramente deficiente en los manifiestos marítimos, ya que hasta el año 2005 el sistema electrónico no se ha implementado.

El costo promedio anual de intercambio comercial medido como peso de gasto por dólar de intercambio comercial, muestra un fuerte decrecimiento entre el año 2001 y el 2005 del orden del 43%, motivado por un fuerte incremento del intercambio comercial (100,8%) frente a un aumento del gasto de sólo un 15%, y alcanzando los \$0,0683 por dólar. Por otra parte, el rendimiento medido en relación al costo promedio anual por documento tramitado, presenta una leve disminución de un 2% en el período, alcanzando los \$2.802 el año 2005.

## **Producto 2: Generación de Normas y aplicación de técnicas aduaneras**

Los resultados esperados de este producto son: i) que el Servicio tenga actualizada en forma oportuna las normas aduaneras según los nuevos tratados o de situaciones que obliguen a precisar las normativas vigentes; y ii) que los reclamos sean resueltos en el menor tiempo posible. No se contó con información para evaluar estos resultados.

Tampoco se obtuvo información del indicador variación anual de exportadores con reconocimiento de beneficios y franquicias.

Respecto del monto de beneficios otorgados a exportadores, éste presenta un resultado más bien modesto, comparado con los miles de millones de dólares de los ingresos tributarios percibidos por el comercio exterior, siendo el máximo de US\$ 378,6 miles en el año 2001 y el mínimo el año 2005 de US\$232 miles. Debido a los tratados comerciales y a los acuerdos internacionales, estos beneficios debieran tender a la baja como efectivamente se dio en el período, con una disminución del 38,7%.

---

<sup>38</sup> Los documentos considerados son: Manifiestos; declaración de ingresos; documentos únicos de salida (DUS); DUS primer envío; Informe de variación de valor.

Las tasas de reclamos de valoración disminuyeron en un 84% en el período, alcanzando los 370 reclamos el 2005, no obstante los reclamos de clasificación presentan un comportamiento más bien errático, disminuyendo entre el 2002 y 2004 en un 32,7% para luego aumentar el 2005 en un 54,8%, alcanzando los 548.

El porcentaje de fallos de valoración que se obtienen en el plazo muestran una caída desde un 88% el 2002 a un 57% el 2005, es decir, el 44% se obtiene en un plazo superior a los 8 meses, tiempo estándar definido para estos efectos. Por su parte, en los fallos de clasificación los resultados se han movido en torno al 85%, es decir, aproximadamente el 15% supera los 8 meses. Ambos resultados son considerados negativos, sobretodo si se considera que obedecen al ejercicio de la facultad de juez que tienen los Directores Regionales y Director Nacional de Aduanas.

No se realizó análisis de eficiencia, pues no se contó con información desagregada por subproducto.

### **Producto 3: Fiscalización de Comercio Exterior**

Las labores de fiscalización tienen, entre otros resultados, aquéllos cuya medición no se traduce en ingresos, como son las efectuadas en las Áreas de Importancia Estratégica (AIE) para detectar ilícitos en las áreas de medio ambiente, propiedad intelectual, sustancias peligrosas, etc. No se contó con información para evaluar estos resultados. Tampoco se contó con información sobre la calidad del proceso de fiscalización, medida tanto por los usuarios como al interior del Servicio.

En cuanto a la efectividad del proceso de fiscalización a posteriori, se constató que en el año 2005 de las 13.139 fiscalizaciones realizadas, 6.595 terminaron en denuncias, es decir un 50,2%. La evolución ha sido satisfactoria puesto que comparado con el año 2004, de las 12.863 fiscalizaciones sólo 4.897, es decir el 38% terminaron en denuncias.

Los resultados en la recaudación de ingresos por cargos formulados gracias a la fiscalización ha disminuido en un 13% en el período 2001-2005, alcanzando un total de US\$26,4 millones el 2005. Esta caída se puede explicar por la entrada en vigencia del Acuerdo de Valoración GAT/94 que establece la "Duda razonable"<sup>39</sup>, que las Aduanas demoraron en internalizar, y a esto debe agregarse la entrada en vigencia de los acuerdos comerciales con la Unión Europea, Corea y con los Estados Unidos, acuerdos que introducen dificultades en la fiscalización<sup>40</sup>.

El comercio ilícito desde el punto de vista de rendimientos en ingresos (cargos) es poco significativo frente a los ingresos del comercio internacional regular. El año de mayor participación de los ingresos por cargos fue el 2002 con un 0,51% de los ingresos por tributos aduaneros. El año 2005 esta participación es de 0,2%, alcanzando los \$13.550 miles de millones de ingresos por cargos.

El promedio de los montos recaudados por contrabando valorado<sup>41</sup> de las fiscalizaciones realizadas, refleja cada vez menores rendimientos, con una disminución de 43% en el período

---

<sup>39</sup> Se entiende por "Duda razonable" cuando ha sido aceptado a trámite una declaración de destinación y la Aduana tenga motivos fundados para dudar de la veracidad y exactitud del valor declarado de los documentos, se podrá, por una vez, exigir al importador proporcionar documentos o pruebas que acrediten que el monto declarado representa efectivamente el valor de la transacción de la mercancía. Extractado de la Ordenanza de Aduana. Artículo 69.

<sup>40</sup> Referida básicamente a la aplicación de las diversas cláusulas que cada tratado introduce en la internación de mercancía de los respectivos países, por ejemplo, los desgravámenes de ciertos productos variables en el tiempo y dependiendo del respectivo tratado.

<sup>41</sup> contrabando valorado, es decir, aquél que no genera ingresos pero se le valora para efecto de medir este tipo de fiscalizaciones, es el caso, por ejemplo, del contrabando de cigarrillos.

2003-2005, pasando de US\$204 por fiscalización el 2003 a US\$116 el 2005, tendencia que debiera mantenerse debido a que Chile tiene aranceles promedio bajos (5%).

El costo promedio anual por cargo formulado, medido como peso de gasto por cada dólar de cargo formulado aumenta en un 25,8% en el período 2001-2005, alcanzando los \$336 por dólar en el 2005, generado por un fuerte incremento en el período del gasto en el producto estratégico del orden del 42% y compensado sólo parcialmente por un incremento del 13% del monto en dólares de los cargos formulados.

El costo promedio por fiscalización realizada muestra un crecimiento de un 9,5% entre el 2001 y el 2005, alcanzando los \$91.409 por fiscalización realizada este último año. Por Aduanas se encuentra una alta variabilidad de estos costos promedios estimados: en un extremo la Aduana de Valparaíso con un costo de \$36.546 por fiscalización realizada el 2005 y en el otro extremo la Aduana de Coyhaique con un costo de \$1.352.513 por fiscalización realizada el mismo año. No se tienen antecedentes para explicar estas oscilaciones.

#### **Producto 4: Generación y Difusión de Información**

No se contó con información del grado de satisfacción de los clientes de las publicaciones respecto a los contenidos, nivel de uso y pertinencia de éstos, del número de personas que la consultan, ni del tipo de consultantes.

En el período 2001-2005 el Servicio ha ido aumentando el tipo de informes elaborados: en el año 2001 y 2002 se elaboraron 12 tipos de informes, los que en el 2005 se elevaron a 96.

Los tiempos de demora en la generación de información están entre 3 días y 12 días por informe el año 2005, lo que se considera oportuna, considerando que se recolecta información de carácter nacional y detallado de cada una de las Aduanas.

No se realizó análisis de eficiencia, pues no se contó con información desagregada por subproducto.

### **III. RECOMENDACIONES**

#### **1. Diseño Estratégico**

1. Desagregar los siguientes subproductos y productos, lo que permitirá un mejor entendimiento y comprensión de éstos, y diseñar y cuantificar indicadores que permitan su seguimiento y evaluación:

- Subproducto 2.2 Aplicación de técnicas aduaneras, en los subproductos: a) Fallos; b) Aplicación de Normas Aduaneras; c) Reconocimiento de Franquicias; y d) Subastas aduaneras.
- Subproducto 4.1: Información Estadística Permanente, se deben crear subproductos que agrupen servicios similares, como: a) Informes privados a organismos oficiales y en convenio; b) Informes Públicos (comercio exterior y estadístico), c) Página Web y d) Consultas Estadísticas.
- El producto N° 3: Fiscalización de Comercio Exterior, en los distintas acciones a las cuales se refiere: fiscalización a priori, en línea y a posteriori.

2. Realizar una evaluación respecto al cumplimiento actual del SNA de las recomendaciones que realiza la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y a partir de ésta tomar las medidas necesarias para el mejoramiento del Servicio en cuando a los procesos de producción.

## **2. Estructura Organizacional y Mecanismos de Gestión**

1. Mantener la independencia de la definición de las estructuras de las Aduanas regionales, pero con un sistema más formal en su diseño (diagnósticos y diseños organizacionales), homologando nombres y funciones de unidades a nivel nacional.

2. En relación a la estructura del área de informática, se recomienda la creación formal del Departamento de Bases de Datos y Tecnologías y su fortalecimiento, pues la planificación de desarrollo e implementación de nuevos proyectos, así lo requiere. Este Departamento debiera velar por la planificación de desarrollo e implementación de nuevos proyectos, y tender a la automatización de la prueba de sistemas y códigos, y a la carga automática de datos para pruebas límites y monitoreos automatizados permanentes. Adicionalmente, se sugiere mantener las políticas de normalización y estandarización de los procesos de desarrollo, implementación y mantención de los sistemas informáticos, y generar formato único de respaldo de procesos e informes.

3. Se recomienda la elaboración de un estudio sobre los Recursos Humanos del Servicio, que permita contar con un plan o malla de cargos, específicos y actualizados para todos los puestos de trabajo del Servicio, basado en la gestión por competencias, puesto que actualmente sólo se cuenta con un estudio parcial al respecto, el que no está sancionado oficialmente por el Servicio. Contar con esta herramienta permitirá determinar si el actual tamaño de la dotación es suficiente para el cumplimiento de la gestión del Servicio, identificar las necesidades específicas de capacitación ligadas a todos los cargos y no sólo las de un nivel jerárquico en particular. Además, permitirá orientar el sistema de selección y reclutamiento del personal, asignar y distribuir racionalmente el personal en regiones de acuerdo a sus competencias, capacidades y necesidades del Servicio. Una vez elaborado el nuevo plan de cargos y el análisis de competencias, realizar un nuevo encasillamiento, que permita la identificación de nuevos cargos necesarios por el Servicio a ser cubiertos por personal de planta o contrata.

4. Se recomienda el diseño e implementación de un sistema de selección y reclutamiento que se oriente según el nuevo diseño de plan de cargos, de manera que el personal seleccionado, sea interno o externo al Servicio, cumpla con las competencias necesarias y suficientes definidas en los perfiles de cargos respectivos.

5. Se recomienda implementar un sistema formal de rotación y distribución del personal a nivel nacional o interregional en base a criterios técnicos: necesidad de que el personal se desempeñe en diversos aspectos de la gestión del Servicio para incrementar su capacidad y conocimientos; necesidad de destinar al personal más idóneo en el lugar que corresponda de acuerdo a los requerimientos de la Dirección Nacional y de cada Aduana del país. También se debe considerar necesidades de cumplir requerimientos estratégicos y operativos del Servicio, tales como el cumplimiento de objetivos estratégicos y el cumplimiento de metas operativas.

6. Respecto de la Red Eléctrica, se hace imprescindible invertir en esta área a fin de normalizar y estandarizar el suministro de energía y disponer de las instalaciones adecuadas. Por otro lado, a partir de los estándares mínimos de calidad de la infraestructura y la definición de lineamientos de estándares del mobiliario, se debiera evaluar su cumplimiento en todas las oficinas donde opera el Servicio. Con ello se busca disminuir las brechas y diferencias entre las numerosas dependencias del Servicio, por medio de un Plan de Mejoramiento y Mantención.

7. Respecto de los instrumentos de monitoreo, se recomienda complementar los indicadores del Sistema de Control de Gestión, utilizando los indicadores de la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto, definidos en este estudio.

8. Respecto de la asignación y transferencia de recursos, se debiera desarrollar un sistema de asignación de recursos que ligue las metas y actividades operativas de cada Aduana con la dotación de personal, y que sea la base para la asignación de los recursos presupuestarios. También se debiera evaluar la conveniencia de diseñar un sistema para la asignación de recursos a nivel de productos estratégicos, considerando su costo de implementación, factibilidad práctica y beneficios que representa disponer de dicho sistema.

9. Diseñar un Sistema de Control de Gestión de los recursos financieros que permita el desarrollo de un sistema de “benchmarking” donde se comparen las eficiencias productivas relativas de las diferentes Aduanas del país en el uso de los recursos financieros, y de cada una consigo misma en el tiempo, con indicadores a nivel de cada Aduana, que muestren la gestión periódica en el uso de los recursos financieros, utilizando para ello los indicadores de eficiencia y economía que se sugieren, entre otros posibles, en esta evaluación. Este control de gestión debiera ser el elemento central en la asignación de los recursos presupuestarios.

10. Respecto de los Mecanismos de Auditoría, Control y Rendición de Cuentas de debe crear un sistema con información sistematizada de las auditorías realizadas anualmente, con el fin de evaluar el sistema a partir de informes de cumplimientos, ejecución por áreas, resultados obtenidos, etc. Adicionalmente se debe evaluar si los niveles de auditorías ejecutados son adecuados para la buena gestión del Servicio. A partir de este análisis se debieran definir niveles mínimos y metas de auditorías a realizar, según riesgos estratégicos y tipos de auditoría (operativas, administrativas, gestión, etc.), definiendo por ejemplo, porcentajes de operaciones o procesos a auditar. A partir de esta definición se debieran determinar las necesidades de recursos humanos y materiales para su realización.

### **3. Presupuesto y Disciplina Financiera**

1. Efectuar un exhaustivo análisis de la gestión de compras de bienes y servicios, y de la gestión de las inversiones para detectar las fases o etapas que no están funcionando con la agilidad y rapidez requeridas, y proceder a adoptar las medidas correctivas que correspondan, para asegurar su completa y eficiente ejecución.

### **4. Resultados de los Productos Estratégicos**

#### **Producto 1: Despacho de Mercancías**

1. Evaluar la calidad de los servicios prestados del SNA, desde el punto de vista de la satisfacción de los usuarios, considerando los diferentes tipos de clientes y los distintos procesos involucrados en la provisión de los productos.

2. Establecer como meta al término del año 2007, que el sistema de manifiestos electrónico esté disponible completamente, de manera que se masifique completamente la utilización de las TIC en el Servicio.

3. A partir del análisis de costos unitarios por productos, evaluar la eficiencia de las Aduanas, detectando las diferencias por mayores costos reales o por problemas de organización y gestión de los propios recursos.

## **Producto 2: Generación de Normas y aplicación de técnicas aduaneras**

1. Revisar las alternativas para bajar los tiempos de fallos (160 días hábiles), con análisis detallado de los procedimientos y etapas para clasificación y valoración.
2. Sistematizar información sobre dictámenes de clasificación, valoración y servicios de exportación, considerando variables como cantidades, tiempos de demora, N° de involucrados, montos, resultados (favorable / no favorable), etc.
3. Implementar consultas de satisfacción a los reclamantes sobre los distintos tipos de fallos y dictámenes, considerando una tipología de los involucrados y la condicionante cuando el fallo es o no favorable al usuario.

## **Producto 3: Fiscalización de Comercio Exterior**

1. Realizar un estudio que analice por Aduana y a nivel nacional las razones de las bajas en la recaudación de cargas aduaneras anuales cuando éstas se reducen en un 20% respecto del año anterior, detectando los elementos externos o las deficiencias en los procedimientos.
2. Recabar y sistematizar información de los resultados de la fiscalización, desde el punto de vista de las AIE, como por ejemplo, medio ambiente, propiedad intelectual, defensa del patrimonio nacional, sustancia prohibidas, especies en peligro de extinción, etc.
3. Elaborar instrumentos que recojan la opinión y satisfacción de los usuarios, respecto del procedimiento utilizado y la forma de agilizar el sistema, incluyendo los distintos agentes que intervienen y los distintos procedimientos.

## **Producto 4: Generación y Difusión de Información**

1. Elaborar instrumentos para medir la satisfacción de los diferentes clientes respecto a los distintos productos o publicaciones impresas o electrónicas.
2. Implementar y hacer seguimiento del sistema diseñado en el PMG de OIRS, que permitirá mantener un registro único de las solicitudes presenciales o virtuales que reciba el Servicio.
3. Estructurar un sistema de asignación de gastos unitarios, a nivel de ciertos tipos de productos elaborados: Boletines, página WEB, Estadísticas especializadas, consultas de tribunales u otras, con el fin de evaluar sus costos.



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA

TAM/APAC.



18

ORD. N° 24

ANT. : OFICIO ORD. N° 72, de fecha 2 de enero de 2007, del Servicio Nacional de Aduanas.

MAT. : Informe Final Evaluación  
Comprehensive del Gasto del  
Servicio Nacional de Aduanas.

SANTIAGO, - 8 ENE 2007

A : SEÑOR ALBERTO ARENAS  
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

DE : SEÑORA CONSTANZA BULACIO  
JEFA DE GABINETE SUBSECRETARIA DE HACIENDA

Por instrucciones de la Sra. Subsecretaria de Hacienda y conforme a lo establecido, adjunto para su conocimiento oficio de ANT. en el que el Director Nacional de Aduanas señala su conformidad con las conclusiones y recomendaciones elaboradas por el Departamento de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile, en el marco del proceso de la Evaluación Comprehensive del Gasto del Servicio Nacional de Aduanas por el período 2001-2005, las cuales han sido incorporadas en el Informe Final que fuera recibido mediante su Oficio N° 967, del 15 de diciembre de 2006.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,

  
CONSTANZA BULACIO COLOMAR  
Jefa de Gabinete Subsecretaria

Distribución:

- Dirección de Presupuestos
- Gabinete Subsecretaría de Hacienda
- Archivo Of. De Partes

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
08 ENE 2007
ENVIADO A: <i>evaluacion Ploteo</i>



GOBIERNO DE CHILE  
SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS

OF. ORD. 000072

MAT. : Resultados de la Evaluación  
Comprehensiva del Gasto.

ANT. : Oficio N° 967 del 15.12.2006,  
del Sr. Alberto Arenas,  
Director de Presupuestos.

Valparaíso, 2 de enero de 2007.-

**DE : DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS**

**A: SRA. SUBSECRETARIA DE HACIENDA**

Como es de su conocimiento, la Evaluación Comprehensiva del Gasto constituye una importante herramienta de gestión. Las conclusiones y recomendaciones emanadas de dicho análisis permiten enfocar la planificación y programación hacia el mejoramiento continuo de nuestra labor y para el Servicio Nacional de Aduanas se presenta como una inmejorable oportunidad, toda vez que se han revisado a fondo las principales definiciones y mecanismos de gestión, generándose importantes sugerencias a ser consideradas.

De esta forma, he querido comunicarle nuestro acuerdo con las conclusiones elaboradas a partir de la evaluación, por lo que trabajaremos en la suscripción de compromisos para la implementación adecuada de las recomendaciones evacuadas del estudio.

Sin otro particular le saluda atentamente,

**SERGIO MUJICA MONTES**  
**DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS**