



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FISCALIZADORA ADUANERA EN EL  
SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS DE CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN  
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ALFONSO ROJAS LI**

**PROFESOR GUÍA:  
FABIÁN VILLARROEL RÍOS**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
DOROTEA LÓPEZ GIRAL  
VIVIEN VILLAGRÁN ACUÑA**

**SANTIAGO DE CHILE  
DICIEMBRE 2010**

## RESUMEN

El objetivo del presente estudio consistió en realizar un análisis de la gestión fiscalizadora aduanera en el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) de Chile, que permitiera determinar sus principales fortalezas y debilidades, a efectos de generar recomendaciones para la Institución, así como la obtención de hallazgos que eventualmente puedan ser aplicados como aprendizajes por otras administraciones aduaneras.

Dicho análisis se realizó en el marco del contexto mundial actual, donde se han dado grandes cambios en el comercio internacional, tanto en ritmo, volumen, como en su complejidad, demandando así, nuevas formas de control aduanero.

En esta línea, el análisis de la gestión fiscalizadora que ejerce el SNA de Chile, reviste especial interés, primero porque actualmente Chile muestra una posición económica, política y social ventajosa, con respecto a otros países de América Latina, por lo que supone una mayor solidez institucional; y segundo, por las características particulares relacionadas con su política de apertura comercial.

La metodología aplicada fue de carácter descriptivo-analítico, la cual se dividió en tres etapas: 1) se realizó un análisis de temas tales como: apertura del comercio, institucionalidad, nuevos ámbitos de fiscalización y facilitación comercial; 2) se describió y analizó la estructura organizacional e institucional del SNA, enfatizando su labor fiscalizadora; 3) se realizó un análisis integrado de la gestión fiscalizadora aduanera de Chile, a través de los principales actores y mediante las dimensiones: solidez institucional, facilitación del comercio y estructura funcional de la gestión fiscalizadora.

De acuerdo al análisis realizado, en términos generales se determinó que el SNA muestra una solidez institucional que le ha permitido ejercer su labor fiscalizadora de manera satisfactoria, afrontando así los nuevos desafíos que le imponen los cambios del comercio.

Como hallazgos del estudio, se determinaron ciertos aspectos claves que caracterizan positivamente la gestión fiscalizadora aduanera del SNA de Chile; entre los principales están: la focalización en las actuaciones hacia los nuevos ámbitos de fiscalización aduanera (propiedad intelectual, origen, drogas, seguridad entre otras); la adecuada aplicación del modelo de gestión de riesgos; el uso de mecanismos efectivos en la fiscalización de mercancías falsificadas; la existencia de una baja percepción de corrupción en el ámbito aduanero; el manejo apropiado del equilibrio entre la tensión facilitación y fiscalización; la aplicación de mecanismos efectivos de articulación público-privada.

Sin embargo, también se determinaron ciertas deficiencias sobre las cuales se emitieron una serie de recomendaciones, las que se enmarcan dentro de los siguientes temas: foco de la Institución, orientación estratégica, procesos aduaneros y estructura organizacional y funcional.

Por último, y acorde a las fortalezas y debilidades del SNA manifestadas en la investigación, resulta importante señalar que el indicador "efectividad en la detección de hallazgos sobre el total de lo fiscalizado", el cual para el año 2008 fue, "12.61% de efectividad", refleja uno de los principales fines de la Institución, por lo tanto, se considera determinante que como visión y desafío institucional, se enfoquen integralmente todos los esfuerzos para mejorarlo.

## **AGRADECIMIENTOS**

*Deseo expresar mis agradecimientos a mi familia, a mis amigos y a Valeria, por brindarme siempre su apoyo durante la realización de este magíster.*

*Agradezco de manera muy especial a Fabián Villarroel, quién estuvo siempre al tanto de todos los detalles del Estudio, apoyándome en cada etapa del proceso de la investigación con su sabiduría y experiencia.*

*De igual forma agradezco enormemente a María Angélica, Dorotea López y Vivien Villagrán, por sus valiosos aportes, los cuales me ayudaron mucho al mejoramiento del Estudio; gracias por todo su conocimiento. También agradezco a las personas entrevistadas, por su tiempo, interés y confianza.*

*Agradezco también al Ministerio de Hacienda de Costa Rica y al Banco Interamericano de Desarrollo, por su apoyo económico, lo cual me permitió cursar este Magíster.*

*A todos, muchas gracias...*

## ÍNDICE

	Página
<b>Introducción</b>	6
<b>Objetivos de la investigación</b>	9
<b>Metodología</b>	9
<b>CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO</b>	11
<b>1.1. Aspectos generales sobre el contexto de apertura comercial, instituciones y el concepto de fiscalización</b>	11
1.1.1. Contexto actual de apertura comercial	11
1.1.2. Las instituciones gubernamentales y el comercio internacional	13
1.1.3. El concepto de “Fiscalización”	15
<b>1.2. Control Aduanero</b>	15
1.2.1. Definición de Control Aduanero	15
1.2.2. Categorías de Control Aduanero: según momento del control, según régimen y según tipo de obligación	16
1.2.3. La gestión de Riesgo en el Control Aduanero	18
1.2.4. Defraudación fiscal y contrabando	19
<b>1.3. Nuevos ámbitos de Fiscalización Aduanera</b>	22
<b>1.4. Facilitación Comercial y Fiscalización Aduanera</b>	25
<b>CAPÍTULO II SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS, GESTIÓN FISCALIZADORA ADUANERA</b>	29
<b>2.1. Descripción y análisis del Servicio Nacional de Aduanas de Chile; Subdirección de Fiscalización Aduanera, y Direcciones Regionales y Administraciones de Aduanas</b>	29
2.1.1. Antecedentes del Servicio Nacional de Aduanas	29
2.1.2. Estructura Organizacional	30
2.1.3. Políticas públicas, lineamientos e instrumentos que orientan la gestión Fiscalizadora Aduanera de Chile	32
2.1.4. Subdirección de Fiscalización: Inteligencia Aduanera, Agentes Especiales, Fiscalización de Drogas, Fiscalización Operativa; Direcciones Regionales y Administraciones de Aduanas	33
2.1.5. Marco Legal	35
<b>2.2. Descripción General del Proceso de Fiscalización</b>	36
<b>2.3. Recursos disponibles, estadísticas e indicadores de gestión del Servicio Nacional de Aduanas</b>	
2.3.1. Recursos del Servicio Nacional de Aduanas	41
2.3.2. Estadísticas del comercio internacional y operaciones aduaneras	45
2.3.3. Indicadores de Gestión	45

<b>CAPÍTULO III ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FISCALIZADORA DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS; DIAGNÓSTICO INTEGRADO DESDE LOS ACTORES RELEVANTES</b>	50
<b>3.1. Identificación de los “stakeholders” o actores relevantes</b>	50
3.1.1. “Stakeholders” o actores relevantes seleccionados	50
3.1.1.1. Actores relevantes internos	50
3.1.1.2. Actores relevantes externos	51
<b>3.2. Análisis integrado desde los actores relevantes</b>	51
<b>Conclusiones</b>	63
<b>Recomendaciones</b>	67
<b>Bibliografía</b>	69
<b>Anexos</b>	73

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la apertura del comercio internacional ha evolucionado considerablemente. Este cambio ha generado efectos determinantes en los países, tanto a nivel económico, social, como cultural; presentándose nuevas amenazas, oportunidades y situaciones, ante las cuales los gobiernos y organizaciones privadas se ven fuertemente afectados; éstos se han involucrado de manera muy diversa, implementando políticas y estrategias para hacer frente y aprovechar de la mejor manera este nuevo contexto mundial.

En el caso chileno, el impacto del comercio internacional en su economía se evidencia con la última publicación de las cuentas nacionales del Banco Central de Chile del año 2009, pues casi un 70% del PIB (Producto Interno Bruto) se debió a las actividades relacionadas con el comercio exterior, fundamentalmente exportaciones e importaciones.<sup>1</sup>

Con toda esta aceleración del comercio internacional y crecimiento económico, “una de las políticas complementarias más importantes que se debe poner en marcha es una buena administración aduanera que proporcione un movimiento transparente, previsible, y rápido de bienes” (Wulf y Sokol, 2005).

Al respecto, el rol de las autoridades aduaneras tanto en la facilitación como en la fiscalización de los flujos comerciales legítimos, es fundamental. Esto significa, entre otras cosas, que éstas tienen el deber y la facultad de controlar el ingreso y salida de mercancías. Esta tarea fiscalizadora a pesar de parecer contradictoria a la facilitación del comercio, si se gestiona de forma eficiente, efectiva, estratégica e inteligente, conlleva en sí la facilitación del comercio legítima.

Tradicionalmente la fiscalización aduanera, estuvo focalizada a evitar la evasión tributaria, que de acuerdo a lo indicado por Flores (1991), consiste en omitir el pago del impuesto, dándose de dos formas, una legal y otra ilegal. La primera consiste en omitir el pago del impuesto por procedimientos legales, y la segunda, consiste en evadir el pago del impuesto realizando actos violatorios a las normas legales, como por ejemplo: el contrabando, la ocultación de ingresos, la simulación de actos o contratos, entre otros.

Sin embargo, en la medida que el comercio internacional se fue complejizando, la fiscalización aduanera fue cubriendo más aspectos que solamente el control de los impuestos y derechos de entrada, surgiendo nuevos objetos para ésta, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, medio ambiente, salud pública y hasta el tema de la seguridad de la cadena logística.

Por lo tanto, entenderemos que el control aduanero es, “el conjunto de medidas adoptadas por la administración aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas” (Garabito 2007). Realizar una correcta fiscalización aduanera (control aduanero), resguarda los intereses sociales y económicos del Estado, y garantiza, hasta cierta medida, una competencia leal en el comercio formal.

---

<sup>1</sup> De acuerdo al Informe Estadístico del Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010) “Las importaciones de abril del año 2010 alcanzaron el monto de 4.159 millones de dólares, cifra 28% mayor a la alcanzada en igual mes del año anterior”.

Dado este contexto, analizar la gestión fiscalizadora que ejerce el Servicio Nacional de Aduanas chileno, es una oportunidad y reviste especial interés, primero porque actualmente Chile muestra una posición económica, política y social ventajosa, con respecto a los demás países de América Latina, lo que en teoría le permite tener una mayor solidez institucional; y segundo por los siguientes motivos relacionados con la apertura comercial:

- Este país ha adoptado una estrategia de apertura unilateral al comercio, estableciendo un arancel de importación general de 6% (relativamente bajo) para casi todas las mercancías. Asimismo de acuerdo al Servicio Nacional de Aduanas (2010) el Arancel Aduanero Efectivo Medio del año 2009 fue de 0,97%, esto por la aplicación de las preferencias arancelarias establecidas en los acuerdos comerciales suscritos.
- Chile es el país de Latinoamérica que cuenta con la mayor cantidad de acuerdos comerciales, 21 tratados con más de 50 países.
- El bajo arancel de aduanas que se debe pagar por el ingreso de mercancías, ha influido de cierto modo en que se desincentive la evasión fiscal. Esto sin detrimento de que la Aduana sigue determinando el IVA a la importación y otros impuestos específicos o sobretasas arancelarias, lo que redundando en que ésta siga recaudando casi un tercio de la recaudación fiscal total del país.

Consecuentemente, el contexto de apertura comercial y el grado de desarrollo chileno, hace que en la gestión fiscalizadora se acentúen matices diferentes a las funciones tradicionales de las aduanas, y por ende el determinar sus deficiencias y fortalezas a través de su análisis representaría beneficios tanto para el mismo Servicio Nacional de Aduanas chileno, como para otras administraciones aduaneras.

En este sentido, el presente estudio se constituye de la siguiente forma:

En la primera parte se desarrollan aspectos generales de dos factores relevantes en el proceso fiscalizador aduanero, "el contexto de apertura comercial" y "las instituciones gubernamentales". Adicionado a esto, se esclarece el término de "fiscalización", pues muchas veces se tiende a confundir con otras terminologías.

Una vez descrito el contexto en que se gestiona la función fiscalizadora aduanera, se abordan conceptos generales, entre los cuales están: control aduanero, fraude aduanero y gestión de riesgo; adicionalmente se hace referencia a las nuevas funciones que actualmente ejercen las autoridades aduaneras; y por último se aborda la tensión entre fiscalización aduanera y facilitación comercial.

Posteriormente se muestra un enfoque general del Servicio Nacional de Aduanas de Chile, donde se describen sus: antecedentes, estructura organizacional, dependencias de la Subdirección de Fiscalización, marco legal, recursos, indicadores de gestión y estadísticas. Luego se describen las políticas públicas e instrumentos que orientan la gestión fiscalizadora, así como una descripción general del proceso fiscalizador.

En una tercera etapa, se realiza un análisis integrado de la gestión Fiscalizadora Aduanera de Chile, a través de entrevistas a los principales "stakeholders". Esta parte de la investigación se aborda a través de tres dimensiones principales, las cuales están íntimamente relacionadas con la indagación realizada en los dos primeros capítulos de la investigación:

solidez institucional, facilitación del comercio y estructura funcional de la gestión fiscalizadora.

Por último, y de acuerdo a los resultados obtenidos, se concluye con las principales debilidades y fortalezas de la gestión fiscalizadora, a fin de generar tanto recomendaciones para el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, como aprendizajes que puedan ser de utilidad para administraciones aduaneras de otros países.



## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Realizar un análisis de la gestión Fiscalizadora Aduanera en el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, que permita determinar sus principales debilidades y fortalezas, a efectos de emitir recomendaciones y aprendizajes.

### **Objetivos Específicos**

- Analizar el ámbito de la gestión Fiscalizadora Aduanera, relacionándola con distintos contextos que influyen en su función tales como: apertura comercial, instituciones gubernamentales y facilitación comercial; asimismo determinar los principales roles adquiridos por ésta en la actualidad.
- Describir la estructura organizacional, los lineamientos y los procesos, que orientan la gestión Fiscalizadora Aduanera del Servicio Nacional de Aduanas de Chile.
- Elaborar un análisis integrado de la gestión Fiscalizadora Aduanera de Chile, a través de los principales actores relevantes, utilizando distintas dimensiones de evaluación que permitan detectar sus principales problemas y fortalezas.
- Determinar posibles recomendaciones, que contribuyan a la mejora de la gestión Fiscalizadora Aduanera de Chile, así como aprendizajes, que eventualmente puedan aplicarse en otras administraciones aduaneras.

## **METODOLOGÍA**

La metodología de investigación que se utilizará en el presente estudio, será de carácter descriptivo-analítico, pues busca “analizar como es y como se manifiesta un fenómeno y sus componentes”.

En este estudio el fenómeno que se pretende analizar es la gestión fiscalizadora aduanera; primero se describe su relación con temas como: apertura del comercio internacional, instituciones, facilitación comercial y el nuevo rol que dicha actividad ha adquirido.

Posteriormente y tomando en cuenta los ámbitos antes señalados, se pretende describir el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, haciendo énfasis en las dependencias que se relacionan directamente con la gestión fiscalizadora aduanera, para finalmente describirla y analizarla.

Por lo tanto, la investigación se desarrollará de acuerdo a las siguientes etapas:

**1. Revisión de información secundaria:** se recopilará y analizará información relevante asociada al ámbito de aduanas, comercio internacional, cambio institucional y apertura comercial; asimismo sobre la Subdirección de Fiscalización (estructura, lineamientos y procesos); las distintas fuentes serán: leyes, reglamentos, información en la Web, literatura académica, planes estratégicos, información de prensa, convenios entre otras.

**2. Indagación a profundidad:** para los aspectos generales anteriores, principalmente para los relacionados con la Subdirección de Fiscalización, tales como estructura, lineamientos,

recursos y procesos de gestión, se utilizará también información primaria: entrevistas y solicitud de documentación propia de la Institución.

**3.** Identificación de actores relevantes o “stakeholders”: se seleccionarán los actores relevantes a entrevistar, de acuerdo a la pertinencia con los objetivos del trabajo.

**4.** Selección de las dimensiones de evaluación: se determinarán las dimensiones de evaluación de gestión pertinentes para el análisis. En esta etapa se extraerán las variables e indicadores para la elaboración la pauta de entrevista.

**5.** Elaboración del cuestionario base: elaboración de las preguntas a los “stakeholders”, en las dimensiones de evaluación de gestión que fueron seleccionadas.

**6.** Entrevistas con los “stakeholders” (aplicación del instrumento)

**7.** Identificación de problemas sustantivos y secundarios, así como las fortalezas de la gestión Fiscalizadora Aduanera.

**8.** Indagación a profundidad: en el caso de presentarse problemas relevantes, cuyas causas no sean claras, se usarán herramientas de indagación e investigación para profundizar su explicación y análisis.

**9.** Análisis integrado de la información obtenida y elaboración de consideraciones finales.

## **CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO**

### **1.1. Aspectos generales sobre el contexto de apertura comercial, instituciones y el concepto de fiscalización**

Este apartado abarca de manera general dos factores relevantes en el proceso fiscalizador aduanero; éstos son “el contexto actual de apertura comercial” y “las instituciones gubernamentales”, enfatizando su comportamiento dentro del marco del comercio internacional actual. Los factores mencionados, por un lado son elementos causales de la gestión fiscalizadora aduanera, y por otro, son a la vez determinados por este proceso. Adicionado a esto, en un tercer apartado, se esclarece el término de “fiscalización”, pues muchas veces se tiende a confundir con otras terminologías.

Con el desarrollo de este capítulo, se pretende mostrar de una mejor manera el ámbito en que se gestiona el proceso de la fiscalización aduanera, esto con el fin de facilitar el entendimiento de lo que es propiamente el control aduanero.

Cabe aclarar que los aspectos a abordar, se desarrollan desde un punto de vista general y mundial, y no sólo desde la perspectiva chilena.

#### **1.1.1. Contexto actual de apertura comercial**

En el contexto mundial, la apertura comercial ha variado considerablemente en los últimos años, su acelerado crecimiento ha generado un cambio radical en las economías de los países, y por ende en sus formas de control al ingreso de las mercancías a sus territorios.

Por lo tanto el tema de la apertura comercial actual, resulta de gran relevancia como primer aspecto a desarrollar, ya que de alguna manera explica el por qué de las nuevas políticas, lineamientos e instrumentos que utilizan actualmente las administraciones aduaneras para regular el comercio.

Al respecto y de conformidad con lo señalado por Czincota y Ronkainen (2005), se puede indicar que los cambios que se dan en el entorno internacional, se están efectuando de manera acelerada; donde las empresas, individuos y hacedores de políticas públicas, se muestran claramente afectados. Estos cambios les proporcionan nuevas oportunidades, pero a la vez nuevos desafíos a los cuales para hacerles frente requieren de innovación, inversión y perseverancia, para poder producir un nuevo y mejor orden mundial.

En este sentido, “el comercio mundial ha adquirido una importancia hasta ahora desconocida para la comunidad global. En siglos pasados, el comercio se realizaba en un plano internacional, pero nunca tuvo el impacto amplio y simultáneo en países, empresas e individuos que tiene hoy. En tres décadas, el comercio mundial se ha extendido de 200 mil millones a casi 7 billones de dólares. Ese crecimiento es único, ya que en el ámbito global, el crecimiento del comercio casi siempre ha superado el crecimiento de la economía doméstica en las últimas décadas” (Czincota y Ronkainen, 2005).

**Cuadro 1**  
**Porcentaje del PIB en comercio de mercancías**  
**Países de América Latina**

Nombre del país	2005	2006	2007	2008
Argentina	37,7%	37,7%	38,3%	39,0%
Belice	71,8%	77,1%	74,5%	86,1%
Bolivia	53,7%	58,4%	60,3%	68,1%
Brasil	22,2%	21,5%	21,5%	24,2%
Chile	62,6%	66,0%	70,0%	76,5%
Colombia	29,3%	31,1%	30,3%	31,7%
Costa Rica	84,4%	87,7%	84,9%	84,4%
Dominica	69,2%	65,7%	68,2%	75,3%
Ecuador	54,8%	59,5%	61,6%	68,0%
El Salvador	59,2%	60,9%	62,3%	64,7%
Guatemala	58,4%	59,3%	60,2%	57,2%
Honduras	119,9%	115,8%	118,1%	120,8%
México	52,7%	54,6%	55,4%	56,5%
Nicaragua	71,9%	76,9%	84,1%	87,6%
Panamá	33,6%	34,6%	41,2%	44,3%
Paraguay	72,3%	83,9%	81,9%	91,5%
Perú	37,6%	42,4%	45,0%	47,6%
Uruguay	42,0%	43,9%	41,8%	46,2%

<http://datos.bancomundial.org/indicador/TG.VAL.TOTL.GD.ZS> (consultado el 02 de junio, 2010)

Fuente de datos: Indicadores. Banco Mundial

Recalcando lo descrito, en el Cuadro 1 se muestra el porcentaje del PIB en el comercio de mercancías, el cual ha crecido considerablemente para los países de Latinoamérica, y en su mayoría representa una proporción bastante significativa.

Relacionado con lo anterior y de acuerdo a datos de la Organización Mundial del Comercio, (OMC) (2010), en los últimos años, los acuerdos comerciales se han convertido en un elemento decisorio del sistema multilateral del comercio.

Dicha entidad señala que el número de Acuerdos Regionales, no ha dejado de aumentar desde principios de 1990. Hasta febrero de 2010, se han notificado unos 462 Acuerdos Regionales al GATT/OMC. De éstos, en esa misma fecha, estaban en vigor 271 acuerdos.

Asimismo, el número total de Acuerdos Regionales vigentes ha aumentado constantemente, una tendencia que probablemente se agudizará con los numerosos acuerdos de este tipo que se están negociando actualmente, de los cuales el 90 por ciento son acuerdos de libre comercio y acuerdos de alcance parcial y el 10 por ciento son uniones aduaneras.

Dentro de las principales integraciones comerciales, se pueden citar: la Unión Europea, el TLCAN en América del Norte, el MERCOSUR en América Latina y el ASEAN en Asia.

Además de lo anterior, hay que tomar en cuenta ámbitos tales como los derechos de propiedad intelectual, medio ambiente, salud pública y la seguridad de la cadena logística, mismos que varían cada vez más conforme el comercio avanza, dando como resultado nuevos desafíos para las administraciones aduaneras, por un lado como entes reguladores y por otro como facilitadores, por tanto el obtener un equilibrio adecuado entre esta dicotomía de funciones, depende de las estrategias, políticas, tecnología, modelos de

gestión y una innumerable serie de variables que dispone cada uno de las administraciones en la regulación del comercio.

### **1.1.2. Las instituciones gubernamentales y el comercio internacional**

Dos factores determinantes en el proceso de fiscalización aduanera son, el comportamiento del comercio internacional, y la solidez y calidad de las instituciones estatales; esto, pues actualmente la regulación del ingreso y salida de mercancías en un determinado país, se desenvuelve en un ámbito de una acelerada apertura comercial, que presenta una serie de nuevas variables, las cuales influyen y a la vez se ven altamente influidas por la calidad y solidez de las instituciones gubernamentales. Por lo tanto, en este apartado se plantea, la relación de estos dos elementos.

En lo que se refiere al término instituciones, para Williamson (1985) el mercado y la empresa son las instituciones básicas de la economía, pero el concepto de institución es mucho más amplio. Según North (1991) "instituciones son las reglas de juego en una sociedad y están constituidas por condicionamientos formales (leyes, reglas), por condicionamientos informales (normas de conducta, códigos de comportamiento, convenciones) y por sus poderes de coacción. Sin embargo se mantiene la actuación individual, existiendo una combinación de individualismo y holismo en una sociedad".

El autor distingue "instituciones" de "organizaciones", las primeras constituyen un concepto relacionado a un grupo de restricciones formales e informales que regulan las interacciones humanas, como se definen en el párrafo anterior. En cambio las organizaciones evolucionan con las instituciones, reflejando la estrategia de los jugadores que crean los cuerpos políticos, sociales y económicos, limitadas por las reglas y buscando las oportunidades.

"Las instituciones no son elementos neutros, por el contrario ellas afectan la organización de la actividad económica. El rol principal de las instituciones en una sociedad es el de reducir la incertidumbre fundando una estable, pero no necesariamente eficiente estructura de intervención humana" (Báez, 2005).

Una vez aclarado lo anterior, a continuación se aborda propiamente la relación existente entre organizaciones y apertura comercial. Sin embargo, cabe aclarar que a pesar de las distinción anterior entre instituciones y organizaciones, en adelante se utilizará el término instituciones, refiriéndose a las organizaciones, puesto que los autores consultados, en su mayoría no toman en cuenta dicha diferenciación conceptual.

Ahora bien, "el efecto de las instituciones ha cruzado los distintos espacios económicos, no siendo el comercio internacional una excepción. Si bien el comercio internacional se ve afectado de diversas maneras por factores institucionales, debemos considerar que, además de la división entre instituciones formales e informales, existen instituciones domésticas e instituciones internacionales que inciden en él, y que dentro de las instituciones domésticas podemos identificar instituciones del país exportador como también instituciones del país importador" (Muñoz, 2009).

Agregado a lo anterior, cabe indicar que existe también una dimensión externa que se ocupa de las reglas del comercio internacional, las cuales son emanadas por organismos internacionales con poder vinculante como la Organización Mundial de Comercio, OMC.

Por otra parte y de conformidad con lo indicado por Muñoz (2009), la forma en que se ha desarrollado esta expansión comercial, no ha sido uniforme entre los distintos países del mundo, e incluso se ha producido de manera diferente, aún en procesos de apertura que han sido similares. En este sentido la falta de uniformidad, muchas veces se debe a la diferencia en la calidad de las instituciones (en todos los ámbitos), ideologías, políticas y lineamientos que orientan a éstas, para hacer frente a la apertura comercial.

Desde esta perspectiva, es importante considerar la relación existente entre la apertura comercial y la calidad de las instituciones; esto a fin de entender cómo la apertura económica requiere de instituciones de calidad para ser exitosa y asimismo cómo la apertura promueve y exige instituciones de mayor calidad.

La primera de las relaciones resulta relativamente intuitiva: “la apertura internacional impone una mayor disciplina al comportamiento de las instituciones, establece un marco de mayor competencia, reduciendo las actividades de búsqueda de rentas, incrementa el nivel de complejidad y riesgo de las respuestas colectivas, favoreciendo el desarrollo institucional, y propicia el aprendizaje y la innovación en el proceso de cambio institucional” (World Bank, 2002, citado en Báez, 2005).

Al respecto, la apertura internacional se ha logrado en gran parte mediante la adopción de una serie de tratados comerciales, los cuales imponen compromisos obligatorios y vinculantes a los países parte, y por ende a sus administraciones aduaneras, originando la modificación de muchas de sus normas, incorporando nuevos procesos y nuevas instituciones entre otros aspectos. Un ejemplo relevante es la adopción del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, que generó un cambio sustancial en la justicia tributaria y aduanera chilena, creándose los Tribunales Tributarios y Aduaneros, como entidad especializada e independiente del Servicio Nacional de Aduanas, y bajo el Poder Judicial.

De forma similar cabe admitir la relación de sentido inverso: “la mayor calidad de las instituciones facilita el proceso de apertura económica. En primer lugar, porque un marco institucional adecuado reduce los costos de transacción, las actividades de corrupción y de búsqueda de rentas y los niveles de riesgo e incertidumbre con que operan los agentes económicos” (Anderson y Marcouiller, 1999, citado en Alonso y Guarcimartín, 2005). “Estos mismos factores pueden incrementar el atractivo del país para los agentes inversores extranjeros, facilitando la apertura de la cuenta de capital” (Arteta, Eichengreen y Wyplosz, 2001, citado en Alonso y Guarcimartín, 2005).

En todo caso, aun cuando exista esta doble relación, no cabe suponer que la apertura económica garantice, de forma espontánea, la calidad de las instituciones. Existen muchos casos en los que la apertura apareció asociada a una secuencia de deterioro institucional como para suponer que la relación entre ambos procesos (apertura y calidad institucional) sea obligada.

Al respecto, es importante que se trabajen ambos procesos de manera simultánea a fin de garantizar un desarrollo de ambos factores en pro del bienestar social.

En este sentido, “se pueden conseguir buenas instituciones, pero hacerlo requiere experimentación, voluntad de salir de la ortodoxia y atención a las condiciones locales” (Rodrik, 2003). “A este conjunto de requisitos cabría añadir otro adicional: se requiere

además el tiempo necesario para que los procesos de adaptación surtan sus efectos. Lo que subraya, de nuevo, la conveniencia de una cierta gradualidad en la apertura” (Alonso y Guarcimartín, 2005).

### **1.1.3. El concepto de fiscalización**

Antes de abordar propiamente el tema de fiscalización aduanera, es importante abordar primero el concepto de “fiscalización” en términos generales, esto a fin de tener una visión más amplia de esta importante función que el Estado realiza en muchos de sus ámbitos.

Para esto es importante primero definir y esclarecer el término “fiscalización”, mismo que muchas veces está asociado y a la vez confundido con conceptos como: control, auditoría y evaluación, dichos términos se diferencian como a continuación se señala (Fernández 2009):

- El control implica: comprobación, inspección, fiscalización e intervención. Referido al presupuesto público se distingue entre control político (Parlamento), control interno y control externo.
- La auditoría equivale a revisión, ya sea de la contabilidad o de la gestión en sentido amplio, exigiendo un alto grado de profesionalidad del cuerpo de auditores, cuya misión es recoger las pruebas y elevar su informe con los reparos detectados.
- La fiscalización se supone contenida como una esfera propia y específica del control. Es la acción de criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien.
- La evaluación bien podría decirse que engloba a todos los demás conceptos. Es el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos.

De lo anterior se deduce entonces que, el concepto de control corresponde a un ámbito más genérico y que una de sus manifestaciones es la fiscalización, sin embargo muchas veces se utilizan como sinónimos. Por otra parte la auditoría es una rama más técnica orientada a presentar informes, y la evaluación a una mucho más amplia que incluye todas las demás.

## **1.2. Control Aduanero**

### **1.2.1 Definición de Control Aduanero**

La Organización Mundial Aduanas (2010), lo define como: “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana.”

En términos amplios, el control aduanero lo que busca es supervisar, aplicar, verificar, fiscalizar e investigar, el cumplimiento de la normativa relativa al ingreso, permanencia y salida de mercancías del territorio de un país, y de todos los agentes que intervienen en este proceso.

Se puede inferir entonces que el control aduanero busca la consecución de los siguientes fines:

- Determinar la correcta percepción de tributos, así como la detención y represión de conductas ilícitas que menoscaben el comercio internacional legítimo.
- Facilitar y agilizar las operaciones del comercio internacional.
- Aplicar los acuerdos comerciales vigentes en materia aduanera.

### 1.2.2. Categorías de Control Aduanero

De acuerdo a la Secretaría General de la Comunidad Andina, en Proyecto de Cooperación Unión Europea-Comunidad Andina (Garavito, 2007), el control aduanero puede clasificarse en varias categorías: según el momento del control, régimen aduanero y de acuerdo al tipo de obligación.

#### **A) Según el momento del control**

El control aduanero se puede dividir en diferentes fases, mismas que a continuación se sintetizan:

##### a) Control anterior

Este control es ejercido por la administración aduanera, antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías.

El control se puede iniciar cuando los operadores de comercio exterior (despachador de aduanas, transportista, depositario aduanero, etc.) envían algún documento ya sea físico o magnético, por ejemplo, manifiesto de carga, que implique que las mercancías manifestadas serán destinadas a algún régimen u operación aduanera. Es a partir de este momento cuando las administraciones aduaneras deben iniciar su labor, tomando como base la información proporcionada por los operadores de comercio exterior.

Esto permite desarrollar análisis de riesgos a priori utilizando herramientas informáticas que seleccionen de manera automática a través de filtros, indicios de algún posible fraude.

Se debe tener presente que a fin de obtener buenos resultados en la selección de posibles fraudes, es necesario que las administraciones aduaneras previamente hayan realizado un estudio que les permita identificar y segmentar a los importadores y exportadores. Esto es indispensable para que el control a realizar se haga de la manera más eficiente.

Si podemos distinguir a un operador de otro, significa que ya hemos empezado con un primer filtro que nos puede servir para seleccionar Declaraciones Aduaneras.

Dentro de la segmentación planteada se puede incluso dividir a los operadores tomando en cuenta muchas otras variables como por ejemplo: el país de origen (o destino) de las mercancías, el tipo de mercancía a importar (o exportar), el puerto de embarque desde donde se despachan las mercancías (o hacia donde van las mercancías).

Sólo tomando en cuenta estas variables se puede establecer filtros que permitan una correcta selección de aquellas Declaraciones Aduaneras que pueden ser seleccionadas a reconocimiento físico.



Naturalmente para poder identificar el país (origen / destino), tipo de mercancía y puerto de embarque que se presume pueda devenir en una operación fraudulenta, juega un rol importante los antecedentes que obren en poder de la administración aduanera sobre los operadores de comercio exterior.

Por otro lado, también se debe indicar que las acciones de control anterior también deben incluir acciones de vigilancia y control de los medios de transporte y de las unidades de carga, de las mercancías, mientras éstas se encuentren a bordo del medio de transporte y durante su traslado y permanencia en almacén temporal o en depósitos autorizados.

#### b) Control durante el despacho

El control durante el despacho es el ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana hasta el momento del levante o embarque de las mercancías.

(...)

En el control durante el despacho se puede someter la mercancía a inspección física (denominada comúnmente canal rojo) o a verificación documentaria (denominado por lo general canal naranja).

#### c) Control Posterior

Es el control ejercido posterior al levante o embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero.

El Control Posterior, como su definición lo indica, es el que realiza la administración aduanera una vez que las mercancías ya se encuentran en propiedad del dueño o consignatario; pero, por el poder que tiene la administración para verificar las operaciones realizadas por los consignatarios, dentro de un periodo posterior al levante de las mercancías, es que se pueden realizar los controles mencionados.

La actuación de las unidades de control posterior aduanero, debe estar guiada por un plan de control, donde se establezcan los principales lineamientos a considerar en la selección de empresas a ser sujetas a control.

Las acciones a realizar en actividades de control posterior aduanero, pueden ser de dos tipos: control documentario diferido y auditorías, adicionales a las inspecciones a usuarios de comercio exterior.

El control documental diferido comprende la revisión de declaraciones aduaneras presentadas en el despacho aduanero de las mercancías, pero posterior al levante o retiro de las mismas.

Las auditorías son las revisiones documentarias y comerciales de las transacciones efectuadas por el operador de comercio, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Las inspecciones a usuarios de comercio exterior, se refieren al control que debe realizarse a los operadores de comercio exterior autorizados por la Administración Aduanera, (tales como los recintos y depósitos aduaneros, despachantes de aduana, entre otros), con la finalidad de verificar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias-aduaneras, así como realizar inventarios de las mercaderías, verificar cumplimiento de requisitos y otras medidas de control.

En relación con el control posterior, un aspecto importante a considerar son las facultades que deben tener las Administraciones Aduaneras para el ejercicio de sus funciones en las actuaciones por auditorías a empresas, las cuales deben ser contempladas en los códigos tributarios nacionales y

legislaciones aduaneras.

### **B) Según régimen aduanero**

Los regímenes aduaneros, son las diferentes destinaciones a que pueden someterse las mercancías que se encuentran bajo control aduanero, de acuerdo a los términos de la declaración presentada ante la Autoridad Aduanera.

En los países existen diferentes regímenes aduaneros, esto acorde a sus legislaciones. Generalmente se dividen en tres grande grupos: definitivos tales como, importación y exportación definitiva; temporales o suspensivos del pago de tributos: tránsito aduanero, importación con reexportación en el mismo estado, depósitos aduaneros, entre otros; y los liberatorios como por ejemplo: reimportación, reexportación, zonas francas.

Por lo tanto los controles se realizan en función de los diferentes regímenes aduaneros, donde en algunos casos se realizan auditorías especiales en materia de alguno de ellos.

### **C) Según obligación**

Se puede clasificar atendiendo al tipo de obligación sujeta a control, en:

- Control de obligaciones tributarias, referidas al control del correcto pago de tributos en importaciones. Este control es de vital importancia en países donde impuestos a importaciones tienen alta participación en relación al total de ingresos fiscales. Por ejemplo en el caso de Chile, las aduanas recaudan casi un tercio del total de la recaudación fiscal.
- Control de obligaciones no arancelarias, referidas al control de la administración aduanera sobre obligaciones no tributarias, tales como verificar la obligación de presentación de certificados o registros sanitarios, licencias u otros que se requieran en despacho aduanero.

Las clasificaciones de control indicadas no son excluyentes, pues son diferentes enfoques que se pueden aplicar en el mismo momento. Así puede existir el control concurrente del régimen de importación, respecto a las obligaciones tributarias.

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, Garavito (2007)

### **1.2.3. La gestión de Riesgo en el Control Aduanero**

El Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010), define la gestión de riesgo como, “el proceso de toma de decisiones en un ambiente de incertidumbre sobre una acción que va a suceder y sobre las consecuencias que existirán si esta acción ocurre.”

Asimismo, otras definiciones son las de la Organización Mundial de Aduanas y la de International Organization for Satandardization (ISO), las cuales respectivamente son:

“Es la aplicación sistemática de procedimientos y prácticas administrativas, que proveen a Aduanas la información necesaria para lidiar con movimientos o mercancías que plantean un riesgo”.

“Es la Identificación, análisis, evaluación, tratamiento (control), supervisión, revisión y comunicación de los riesgos”.

Sobre las definiciones anteriores, es importante tomar en cuenta que éstas discrepan por su enfoque ó por su grado de relación con el ámbito aduanero. La definición del Servicio Nacional de Aduanas describe el término de un modo más genérico sin asociarlo con el quehacer aduanero; a diferencia de la definición de la Organización Mundial de Aduanas que lo relaciona directamente con las Aduanas; por otra parte la ISO, lo enfoca desde una perspectiva más operativa, procedimental y general.

La gestión de riesgos es una herramienta relativamente nueva en el ámbito de la gestión aduanera, y su relevancia se ha incrementado, pues en los últimos años se ha dado un acelerado crecimiento de los flujos comerciales entre países, amentando el volumen de importaciones y exportaciones. En este sentido se requiere un control más seguro y rápido, limitado a lo imprescindible a la hora del control inmediato principalmente.

Por lo tanto el análisis de riesgo, lo que busca es lograr un proceso sistemático de decisión basado en una recopilación y un análisis estructurado de la información, para intervenir en los riesgos más importantes y evaluar la eficacia de esta orientación en la reducción o en la supresión de los mismos.

Consecuentemente la utilización de parámetros de gestión de riesgo, “permite a las administraciones aduaneras aumentar la calidad del control de sus operaciones y, paralelamente, brindar facilidades al operador al momento del despacho” (Garavito, 2007).

Aplicar criterios de selección confiables y adecuados a mercancías sujetas a control (basados en análisis de riesgos), ayudan a obtener una decisión inmediata y más certera, frente a una operación aduanera a fiscalizar; dejando de lado los criterios de selección aleatorios, los cuales en muchos de los casos pueden resultar menos efectivos.

De acuerdo al Servicio Nacional de Aduanas (2010), el proceso de gestión de riesgo aduanero, consta de las siguientes etapas:

1. Establecimiento del contexto
2. Identificación de los riesgos
3. Análisis de riesgos
4. Evaluación de riesgos
5. Tratamiento de los riesgos
6. Monitoreo y revisión

#### **1.2.4. Defraudación fiscal y contrabando**

De conformidad con la Organización Mundial de Aduanas (2005), la defraudación fiscal consiste en: “cualquier infracción o delito contra estatutos o disposiciones regulatorias en que la aduana sea responsable de asegurar su cumplimiento, incluyendo:

- a) Evadir o intentar evadir el pago de derechos-aranceles-impuestos al flujo de mercancías.
- b) Evadir o intentar evadir cualquier prohibición o restricción a que estén sujetas las mercancías.
- c) Recibir o intentar recibir cualquier reembolso, subsidio u otro desembolso al cual no se tiene derecho legítimo.

d) Obtener o intentar obtener en forma ilícita algún beneficio que perjudique los principios y las prácticas de competencia leal de negocios”.

Sobre lo anterior y de acuerdo a los términos utilizados en la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Andina, citados en documento denominado “Lucha Contra el Fraude”, el cual fue emitido por la Secretaría General de la Comunidad Andina (2007), las manifestaciones más significativas de fraude aduanero se describen a continuación.

**a) La Subvaluación:** consiste en rebajar dolosamente el valor de una mercancía con la finalidad de reducir la base imponible y con ello obtener una liquidación menor a la que legalmente estaría afecta su ingreso al país. Es la hipótesis donde el operador importa una mercancía al amparo de documentos de embarque o despacho aduanero que han sido preparados de modo fraudulento, lo que permite formular ante la Aduana una declaración con valor menor al valor real de la mercancía.

**b) La Sobrevaluación:** es incrementar dolosamente el valor declarado de una mercancía, por encima de su valor real. Generalmente, el agente procede de esta forma no porque desea pagar más tributos o porque luego desee vender su mercancía a más alto precio, sino porque desea obtener un beneficio, sea del Estado o de terceros. Se presenta principalmente en aquellos países con altas tasas de impuesto a la renta y con impuestos a la importación muy bajos, esto permite que la mercancía al ingresar al país pague un pequeño monto, así el valor sobrevaluado se ingresa en la contabilidad de la empresa reduciendo ficticiamente la base para el impuesto a la renta. El beneficio se obtendrá por un pago menor de impuesto a la renta.

**c) Falsedad de origen:** se utiliza para beneficiarse indebidamente de las reglas que conciernen a los regímenes preferenciales y los cupos arancelarios preferenciales (contingentes) fijados en función al país de origen. Existen acuerdos comerciales entre los países para que las mercancías sean de libre tráfico o estén afectas a tasas preferenciales. Algunos importadores tendrán incentivos para que se apliquen dichas preferencias para las mercancías importadas de terceros países, no incluidos en el acuerdo comercial invocado.

**d) Acogimiento indebido a una menor tasa:** se presenta cuando se quiere acceder a una tasa menor a la correspondiente a la mercancía materia de la declaración. Para ello se recurre a la falsificación de documentos sustentatorios de la transacción y el transporte, haciendo descripciones genéricas de la mercancía y una incorrecta declaración de la partida arancelaria, consignando aquella que esta sujeta a una menor tasa. Se presenta en aquellos casos en que existen varios niveles arancelarios o tasas reducidas de impuestos internos para algunas partidas arancelarias.

**e) Contrabando:** proviene del español bando que significa edicto o ley, actuar en contra de estas disposiciones constituiría “contra bando”. El significado de la palabra se vinculó a la violación de carácter fiscal; posteriormente se vincula al tránsito de objetos cuya importación o exportación ha sido prohibida. La noción de “contrabando” como concepto esencialmente aduanero fue afirmándose en el tiempo a medida que la noción fiscal iba entrando a figurar en las prohibiciones penales. En la actualidad el término contrabando significa importación o exportación de mercancías, sin pagar los derechos de aduana a que están sometidos legalmente.

En términos amplios contrabando consiste en introducir o sacar mercancías de un país infringiendo las leyes y los reglamentos o medidas de prohibición y restricción o para eludir o tratar de eludir tasas aplicables sin llenar la declaración aduanera o para evitar los controles.

**f) Acogimiento indebido a un beneficio o exoneración tributaria:** se presenta cuando se quiere acceder a un beneficio tributario como el Drawback o una exoneración tributaria interna. En el caso del Drawback se recurre a la simulación de transacciones y regímenes aduaneros, que incluye la falsificación de documentos sustentatorios de la transacción y el transporte, para obtener la

devolución de derechos correspondiente a mercancías que jamás se exportaron.

**g) Prácticas de competencia desleal:** como algunas prácticas de comercio consideradas de competencia desleal, se pueden mencionar el dumping y las infracciones a los derechos de autor. El dumping se configura con el ingreso de un producto al mercado de otro país a un precio menor al que la misma mercancía es vendida en el mercado del país exportador o a menos del costo incurrido para su producción y transporte. Generalmente se establecen derechos antidumping para combatir este tipo de prácticas. Buscando evadir el pago de estos derechos se incurre en falsificación de documentos, se simulan embarques desde otros puertos o se declaran partidas arancelarias incorrectas, todos ellos no vinculados al pago de estos derechos.

Infracciones a los derechos de autor, se presenta cuando se ingresa mercancías que constituyen copia ilegal o copia no autorizada, pues no cuenta con el consentimiento del titular de los derechos de autor. Para ello se incurre en falsificación de documentos para presentar características muy generales o con descripciones imprecisas sobre la mercancía a efectos de no delatar la copia ilegal.

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, Garavito (2007)

De lo anterior se desprende que, los principales elementos según tipologías de fraude son:

- Relaciones del importador/exportador con la empresa en origen o destinataria.
- La colaboración de la empresa extranjera con el fraude: redes de empresas.
- El ahorro para la empresa fraudulenta es o debe ser sustancial.
- La utilización de papeles y documentación falsa: conocimientos de embarque, documentación de origen, facturas comerciales, entre otros.
- Infravaloración de mercancías.
- El pago de cánones y royalties (regalías).
- Desvíos ficticios de comercio para evitar medidas arancelarias y comerciales.
- Clasificación arancelaria incorrecta de mercancías para evitar medidas arancelarias y comerciales.
- Existe un mercado de oferta del fraude a las empresas de cualquier país, especialmente para sortear licencias y antidumpings.

Ahora bien, de acuerdo a Horvitz (2002), se desprende que, dentro de la legislación chilena, específicamente en la Ordenanza de Aduanas, se consideraban el contrabando y la defraudación fiscal como dos modalidades de delito aduanero independientes y autónomos; sin embargo, mediante la Ley 19.738, de 19 de junio de 2001, pasan a configurarse en una sola figura penal, denominada "contrabando".

Por lo tanto, el artículo 168 de la Ordenanza de Aduanas, se refiere al término contrabando de la siguiente manera: "Incurrirá en el delito de contrabando el que introduzca al territorio nacional, o extraiga de él, mercancías cuya importación o exportación, respectivamente, se encuentren prohibidas. Comete también el delito de contrabando el que, al introducir al territorio de la República, o al extraer de él, mercancías de lícito comercio, defraude la hacienda pública mediante la evasión del pago de los tributos que pudieren corresponderle o mediante la no presentación de las mismas a la Aduana. Asimismo, incurre en el delito de contrabando el que introduzca mercancías extranjeras desde un territorio de régimen tributario especial a otro de mayores gravámenes, o al resto del país."

Según lo que estipula la legislación chilena, se puede interpretar que las manifestaciones de fraude aduanero señaladas por la Comunidad Económica Europea, y por la Comunidad Andina se podrían incluir dentro del contrabando tal y como dicha ley lo define.

Por lo tanto para efectos de la presente investigación, en adelante se seguirá utilizando el término contrabando para referirse a los delitos aduaneros.

### **1.3. Nuevos ámbitos del Fiscalización Aduanera**

Históricamente el rol de la Aduana tradicional se ha centrado en la recaudación de impuestos con ocasión del movimiento transfronterizo de mercancías. Sus objetivos principales se han enfocado en aumentar los recaudos de ingreso del gobierno y en algunos casos de proteger a los productores domésticos; por ende todas sus funciones se centraban en evitar la evasión fiscal.

Sin embargo el contexto de apertura comercial que se vive actualmente, ha provocado que los aumentos en el comercio internacional impliquen nuevas demandas para el quehacer aduanero.

“Las responsabilidades de la aduana continúan evolucionando. Las administraciones aduaneras ahora se consideran cada vez más como “agencias fronterizas clave” responsables de todas las transacciones relacionadas con asuntos que surgen de los intercambios transfronterizos de bienes y personas. Algunas de estas funciones se llevan a cabo en estrecha cooperación con otras agencias nacionales” (Wulf y Sokol, 2005).

Respecto a este nuevo rol de las aduanas como “agencias fronterizas clave”, se pueden citar ejemplos relevantes como es el caso del “US Customs and Border Protection, Border Security” en Estados Unidos, donde el control aduanero en frontera le ha dado prioridad a la vigilancia antiterrorista, controlando a la vez el ingreso de drogas, mercancías con parásitos o plagas agrícolas y contrabando (Securing America’s Border, 2010). Otro ejemplo importante es la “The UK Border Agency” o Agencia de Fronteras del Reino Unido, creado en 2008, que resultó de la fusión de la Agencia de Inmigración, Aduanas y el “UK Visa Service”; a fin de unificar funciones, mejorando la gestión y con el objeto de reducir costos estatales (The Chief Secretary to the Treasury, UK, 2010).

Por lo tanto, sin convertirlo en un asunto propiamente semántico; en términos amplios, actualmente la fiscalización va más allá de la connotación tradicional que se le otorga, siendo esta de simple controlador de la evasión fiscal, a una que realiza todos los esfuerzos para comprobar el debido cumplimiento de las regulaciones arancelarias y no arancelarias, indistintamente del momento y la forma en que tienen lugar.

En este sentido, si bien es cierto, el rol principal de la aduana sigue siendo evitar la evasión fiscal, su función se ha diversificado, ampliando sus objetos de control y por ende sus responsabilidades. Tal es el caso de temas no arancelarios como: el control de drogas, protección de la capa de ozono, medidas sanitarias y fitosanitarias, control de tráfico de mercancías falsificadas (que se enmarca dentro de los derechos de propiedad intelectual), seguridad logística, tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestre en extinción (CITES) y contrabando de mercancías correspondientes a patrimonio cultural.

A continuación se describe brevemente como la fiscalización aduanera, es parte responsable de cada una de las medidas no arancelarias antes mencionadas.

Respecto al control de drogas, de acuerdo a Correa (2008), se desprende que, las aduanas tienen competencias para la interdicción de narcóticos dado su carácter de mercancías definidas como tales en el Arancel de Aduanas. El contrabando de drogas, es un riesgo que no tiene que ver directamente con la generación de rentas internas como si sucede con el fraude comercial a los derechos de aduana, no obstante una gran mayoría de administraciones aduaneras tienen facultades para interceptar el contrabando de narcóticos y de insumos precursores, pero no todas con igual alcance. Por Ley son las autoridades de policía de estos países las que ejecutan la acción coercitiva antidroga.

Sin embargo, esté o no facultado el funcionario aduanero para la acción coercitiva antidroga, éste en su labor diaria, está propenso a afrontar situaciones de este tipo, sea coordinando con otras entidades o actuando directamente. Por lo cual, el rol de la aduana, además de tener competencia, en los últimos años se ha vuelto más extensivo en este ámbito.

En este contexto, es importante mencionar que organizaciones como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en conjunto con la Organización Mundial de Aduanas (OMA), han realizado un “programa piloto de Fiscalización de Contenedores, encaminado a ayudar a países a establecer controles eficaces de los contenedores que sirvan para evitar el tráfico de estupefacientes y otras actividades ilícitas” (OMA, 2007).

Asimismo la Unión Europea, ha promovido la capacitación de funcionarios ubicados en puestos fronterizos de países de América Latina, para la identificación, detección y aprehensión, decomiso o incautación de sustancias sintéticas o sus precursores en diversos y cambiantes escenarios (Correa, 2009).

En cuanto al tema de la protección de la capa de ozono, el control aduanero se encuentra directamente relacionado, pues es deber de las administraciones aduaneras evitar el ingreso de mercancías prohibidas que perjudiquen el medio ambiente.

A nivel mundial, mediante el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, se realizó un acuerdo trascendental que “identificó las principales sustancias que agotan la capa de ozono (SAO) y que estableció un calendario para la reducción y eventual eliminación a nivel mundial de la producción y del consumo de dichas sustancias.

Para controlar y supervisar las cantidades de SAO que ingresan a un país o que salen del mismo, se debe establecer un sistema de licencias de importación y exportación de SAO. La operación exitosa de cualquier sistema de licencias depende de que los oficiales de aduana y los agentes de cumplimiento estén debidamente capacitados” (Naciones Unidas, 2001).

Por lo tanto las administraciones incluyen en su Arancel Aduanero las prohibiciones a sustancias SAO, de acuerdo a los compromisos adquiridos con el Acuerdo de Montreal. Para hacer efectivas estas medidas, las administraciones aduaneras además de contar con personal capacitado, deben disponer de la tecnología necesaria para lograr que esta labor se realice eficientemente y a su vez, no sea un factor que impida la facilitación del comercio.

Las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) se instauran para asegurar la inocuidad de los alimentos y evitar la propagación de plagas entre los animales y los vegetales en el intercambio de bienes y servicios. Cada país establece sus propias MSF, no obstante, están afectas tanto a la OMC, dentro del marco del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, como a acuerdos comerciales bilaterales que proporcionan un marco general bajo el cual estas normas deben aplicarse (dependiendo de qué acuerdos posea cada país).

Las MSF corresponden a uno de los controles no arancelarios más convencionales en los cuales participa la Aduana. Esta actividad a pesar de que generalmente se realiza en coordinación con las entidades encargadas propiamente de la materia; la responsabilidad de las administraciones aduaneras es fundamental, ya que deben tener la capacidad de identificar las mercancías afectas a este tipo de controles, a fin de evitar su ingreso si no cumplen con las formalidades estipuladas por ley, y a la vez sin obstaculizar el comercio.

En otro ámbito, se torna necesario, tomar conciencia de que el delito de tráfico de mercancías falsificadas se ha transnacionalizado por efectos de la globalización, por lo que las aduanas deben asumir un rol preponderante que deviene de reconocer este tipo de mercancías.

El tráfico de mercancías falsificadas, opera internacionalmente dentro de un marco de derechos de propiedad intelectual, el cual esta regulado por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC (este Acuerdo regula otros aspectos concretos además del de artículos falsificados).

Al respecto en el artículo 51 de dicho tratado se señala lo siguiente: “Los Miembros, de conformidad con las disposiciones que siguen, adoptarán procedimientos para que el titular de un derecho, que tenga motivos válidos para sospechar que se prepara la importación de mercancías de marca de fábrica o de comercio falsificadas o mercancías pirata que lesionan el derecho de autor, pueda presentar a las autoridades competentes, administrativas o judiciales, una demanda por escrito con objeto de que las autoridades de aduanas suspendan el despacho de esas mercancías para libre circulación. Los Miembros podrán autorizar para que se haga dicha demanda también respecto de mercancías que supongan otras infracciones de los derechos de propiedad intelectual, siempre que se cumplan las prescripciones de la presente sección. Los Miembros podrán establecer también procedimientos análogos para que las autoridades de aduanas suspendan el despacho de esas mercancías destinadas a la exportación desde su territorio” (ADPIC, 1995).

Por otra parte, y en términos muy generales, en cuanto a la seguridad de la cadena logística global, es importante tomar en cuenta que, “el sistema de comercio global es susceptible de ser utilizado con fines terroristas, lo que podría ocasionar graves trastornos al conjunto de la economía mundial. Las Administraciones de Aduanas, organismos gubernamentales encargados de controlar y gestionar la circulación de mercancías, se encuentran en una posición privilegiada para ofrecer una mayor seguridad a la cadena logística global y para fomentar el desarrollo socio-económico mediante la recaudación de ingresos fiscales y la facilitación del comercio” (OMA, 2005).

En vista de lo anterior la Organización Mundial de Aduanas (2007), adoptó el instrumento internacional SAFE, que consta de cuatro elementos básicos en su marco normativo:



- El Marco armoniza los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos destinados al interior y al exterior o que están en tránsito.
- Cada país que adopte el Marco se compromete a utilizar un enfoque coherente de análisis de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad.
- El Marco estipula que, ante una petición razonable del país de destino basada en una metodología comparable de detección de riesgos, la Administración de Aduanas del país de despacho llevará a cabo una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo destinados al exterior, de preferencia utilizando equipos de detección no invasivos tales como máquinas de rayos X de gran potencia y detectores de radiación.
- El Marco define las ventajas que obtendrán de las Aduanas los medios comerciales que cumplan las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.

Otra función adicional que ostentan las autoridades aduaneras en sus labores diarias, es el cumplimiento de la Convención sobre el Comercio de especies amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, CITES. “La CITES somete el comercio internacional de especímenes de determinadas especies a ciertos controles. Toda importación, exportación, reexportación o introducción procedente del mar de especies amparadas por la Convención debe autorizarse mediante un sistema de concesión de licencias” (CITES, 2010). Por lo cual las autoridades aduaneras deben de estar atentas cuando se den flujos de mercancías estipuladas en esta convención, a fin de ya sea prohibir su flujo comercial ó solicitar la documentación pertinente.

Por último el control aduanero, también debe regular los ingresos y salidas de bienes patrimoniales, sean antropológicos, arqueológicos, paleontológicos, históricos o artísticos.

“Tratándose del ingreso de mercancía protegida, normalmente ésta proviene de un robo en el país de origen –a algún museo o colección privada- que es ingresada en forma oculta, con el objetivo de comercializarla en el país de forma privada o en remates de carácter internacional” (Servicio Nacional de Aduanas, 2010).

#### **1.4. Facilitación del comercio y fiscalización aduanera**

Debido a la importancia que representa la facilitación del comercio en el proceso de globalización y apertura comercial, así como por la dependencia tan estrecha que actualmente tiene este tema con la fiscalización aduanera; en este capítulo se abordará de modo general el ámbito de la facilitación del comercio, así como su relación con la fiscalización aduanera.

Como primer aspecto es relevante conceptualizar el término “facilitación comercial”; al respecto, “la literatura carece de una definición única y comúnmente aceptada de lo cual se debería entender por facilitación del comercio y su alcance. Las definiciones planteadas por autores e instituciones están abiertas a diferentes interpretaciones, que pueden ir desde enfoques limitados y orientados a aspectos logísticos del movimiento transfronterizo de mercancías a través de puertos o documentación eficiente asociada al comercio; hasta una visión mucho más amplia, como disminuir las barreras no arancelarias o costos de transacción asociados con el comercio internacional” (Wilson, 2002 y Kim, 2004; citados por Dondero, 2007)

Ahora bien, al relacionar la facilitación comercial con la actividad de fiscalización aduanera, en algunos casos se tiende a considerar que son actividades opuestas o contradictorias; pues muchas veces se tiene el concepto erróneo de que el control aduanero limita necesariamente la fluidez del intercambio de mercancías entre los distintos países.

Al respecto y para un mayor entendimiento, primero es importante considerar la relevancia de los dos términos por separado. Por un lado la fiscalización aduanera cumple un rol fundamental para cualquier Estado, pues como se mencionó en apartados anteriores, en su función reguladora del ingreso y salida de mercancías: es una actividad en constante lucha contra el contrabando y fraude aduanero, es una de las principales actividades recaudadoras de impuestos y regula además aspectos no arancelarios.

Por otro lado, en cuanto a la facilitación comercial, ésta juega un papel relevante en el comercio mundial ya que en términos generales, "tal importancia radica en que, dado el contexto comercial actual que acelera la consecución de negocios, es necesario llevar a cabo iniciativas que permitan reducir costos y simplificar los procedimientos comerciales" (Dondero, 2007).

Agregado a lo anterior, es importante considerar que, "la facilitación del comercio es un tema trascendental para la puesta en práctica efectiva de los acuerdos comerciales y la eficacia de los procesos de integración regional" (Naciones Unidas, 2008).

Sin embargo, la contradicción antes mencionada muchas veces surge a raíz de la existencia de administraciones aduaneras ineficientes, lo cual conlleva a que la fiscalización aduanera entorpezca los flujos comerciales legítimos. Esto principalmente se muestra en la aplicación de procedimientos aduaneros deficientes tales como regulaciones aduaneras complicadas y poco transparentes, instituciones poco sólidas, el uso ineficiente de tecnología, corrupción; sin descuidar el hecho de que las aduanas "bajo presión deben hacer cumplir varias restricciones de importación y seguridad especialmente medidas ambientales, sanitarias y fitosanitarias, así como las reglas de origen" (Engman, 2005).

En el mismo sentido y desde un punto de vista más operativo, entre las dificultades a que se enfrentan los exportadores e importadores, están (Echeverría, 2007):

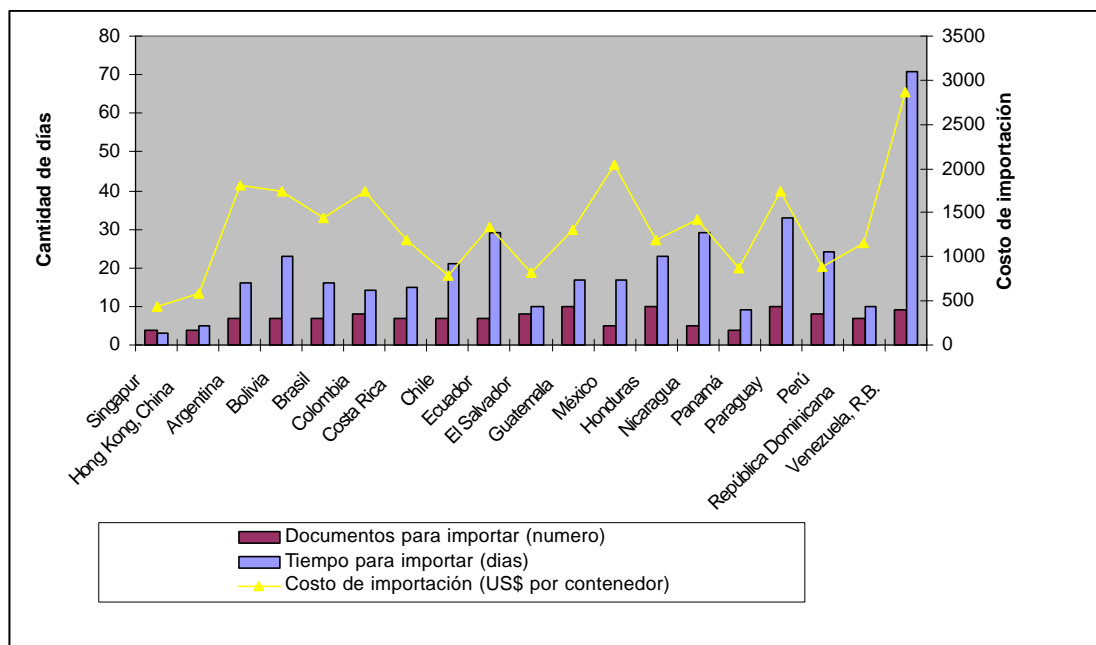
- i. Requerimientos de información e información abundante.
- ii. Retardos en los despachos aduaneros.
- iii. Falta de coordinación entre aduanas y las otras entidades fiscalizadoras.
- iv. Carencia de recursos jurídicos eficaces.
- v. Regímenes de tránsito de mercancías ineficientes.

Sobre las dificultades antes enumeradas por el autor, se considera importante agregar una más, "vi. Información comercial poco transparente y/o dispersa".

Toda la problemática anterior, es parte significativa que provoca a los operadores a incurrir en mayores "costos de transacción". "Entiéndase por costos de transacción asociados al

comercio internacional, a los costos que cubren la preparación y presentación de toda la documentación prescrita o equivalentes electrónicos y provisiones de explicaciones requeridas, autenticaciones y apoyo de información suplementaria en todas las etapas de movimiento físico” (OECD, 2002, citado por Dondero, 2007).

**Gráfico 1**  
**Número de documentos, días necesarios y costo por contenedor para importar en países de América Latina, además de Singapur y Hong Kong**



Fuente de datos: Banco Mundial, Doing Business (2010).

De acuerdo a Echeverría (2007), un análisis importante en esta materia lo realiza el Banco Mundial a través del llamado “Doing Business”, donde se estudian los requerimientos de documentación y procedimientos para exportar e importar en 178 países. Para todos los procedimientos del comercio exterior, se contabilizan el número de documentos, número de autorizaciones (firmas) que son obligatorias para cumplir las normas vigentes. Además se mide el tiempo entre que arriba el buque a puerto y las mercancías entran en la bodega del importador, mientras que para las exportaciones se mide el tiempo que transcurre entre los productos que salen de empaque de la fábrica hasta que el barco zarpa del puerto.

Adicionado a lo anterior, se seleccionan productos manufacturados que viajan en un contenedor de 20 pies y se contabilizan los costos asociados a él, tales como costo de tramitación de los documentos, tasas a ser canceladas por inspecciones y autorizaciones obligatorias, costos de almacenaje en la terminal portuaria y el valor del transporte en el territorio nacional antes del puerto.

En el gráfico 1 se muestra claramente, que en términos generales los países de Latinoamérica presentan grandes deficiencias en cuanto al número de documentos, días necesarios y costo por contenedor para importar mercancías. Esta situación se puede observar en los casos extremos como Venezuela con 65 días para realizar una importación, en comparación con Singapur con 3 días; de igual forma el costo de importar un contenedor

en México es de \$2411 y en Singapur es de sólo \$317. No obstante existen casos destacables, como Panamá y República Dominicana.

Ahora bien, el funcionamiento de la fiscalización aduanera es fundamental para mejorar esta facilitación comercial. Pues como se mencionó anteriormente la facilitación comercial y la fiscalización aduanera están estrechamente relacionadas; en este sentido, uno de los fines principales de la fiscalización aduanera es facilitar el comercio.

Respecto a lo anterior y conforme a la XIX Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina, "Cooperación Internacional para la Facilitación del Comercio en América Latina y el Caribe: Hacia un Programa Regional" (2008), se puede deducir que, la facilitación comercial se puede obtener en gran medida, mediante la búsqueda y aplicación de medidas que simplifiquen y armonicen los trámites para la importación y la exportación de puertos y fronteras (trámites aduaneros). Estos incluyen todos los reglamentos y las prácticas relacionadas con la recolección, presentación, comunicación y proceso de los datos necesarios para el movimiento de mercancías.

También incluye la forma en que los gobiernos y sus agencias imponen, modifican o eliminan estos requisitos y las posibilidades que los operadores del sector privado tienen para opinar sobre la formulación de políticas.

Además, el derecho de los importadores y exportadores, y sus agentes, a un proceso (jurídico o administrativo) equitativo en los casos en que las operaciones comerciales se vean debilitadas por decisiones arbitrarias o erróneas.

Por lo tanto, dentro de este panorama, lo importante no es resaltar lo contradictorio de los términos, ni tampoco enfatizar de la forma en que el control aduanero limita la facilitación comercial; por el contrario, lo importante es determinar de qué manera, una adecuada e inteligente fiscalización aduanera, puede originar facilitación en el comercio.

Lo anterior, sin dejar de lado el factor de la infraestructura logística. "Esto puede significar el manejo más adecuado de carga en puertos marítimos y aeropuertos, mejores sistemas ferroviarios y carreteras a nivel nacional y entre países, la coherencia de los servicios marítimos y aéreos entre islas pequeñas, instalaciones de acopio, el embalaje, y la capacidad de proporcionar almacenamiento y refrigeración eficaces" (SELA, ACICI, 2008).

Por último es importante retomar de forma más puntual, la importancia que tiene la aplicación de medidas de facilitación de comercio, para lo cual de acuerdo a estudio de la OCDE (2007, citado en Echeverría 2007), esto se traduce en "tres tipos de impactos económicos: (i) los que afectan positivamente los flujos de comercio (acceso a mercados y eficiencia de las exportaciones); (ii) los que impactan la atracción de inversiones (costos de transacción versus costos laborales); y (iii) los que inciden sobre la recaudación fiscal.

De hecho, los países con menores costos de transacción han experimentado un mayor aumento de su producto interno bruto a partir de un incremento de las exportaciones de manufacturas. Más aún, pequeñas reducciones de los costos de transacción incrementan significativamente los flujos de comercio".

## **CAPÍTULO II. SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS DE CHILE: GESTIÓN FISCALIZADORA ADUANERA**

### **2.1. Descripción y análisis del Servicio Nacional de Aduanas de Chile: Subdirección de Fiscalización Aduanera y Direcciones Regionales y Administraciones de Aduanas**

Se aclara que si bien en este capítulo se hace referencia al Servicio Nacional de Aduanas como tal, el análisis y descripción, se enfoca en las dependencias que tienen un rol directo en la ejecución de la gestión fiscalizadora.

#### **2.1.1. Antecedentes del Servicio Nacional de Aduanas**

Conforme al Servicio Nacional de Aduanas (2010), El Servicio Nacional de Aduanas tiene una larga data. El importante rol que le ha cabido en el desarrollo del comercio exterior y en la fiscalización del ingreso y salida de mercancías de Chile, se viene dando desde tiempos de la Colonia.

##### **Antecedentes del Servicio Nacional de Aduanas de Chile**

La llamada Casa de Contratación de Sevilla o "Aduana" de Sevilla, fue creada a pocos años del descubrimiento de América, con el fin de centralizar desde allí las mercancías que salían a las nuevas colonias americanas. Tiempo después, en 1545, surge un verdadero derecho de aduana: el almojarifazgo o derechos de entrada sobre el valor de las mercancías.

Históricamente y a nivel mundial, las aduanas nacieron para impedir la entrada de productos a un determinado territorio. A través del tiempo, los países latinoamericanos han definido a la Aduana como el "Organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercancías y a los otros gravámenes aduaneros: percibir y hacer percibir los impuestos que les sean aplicables". En 1774, el Gobernador Don Agustín de Jáuregui estableció en forma definitiva la Aduana, poniendo punto final al remate de las rentas o empleos públicos. Se debe a este Gobernador la organización del primer Servicio de Aduanas de Chile, cuya sede principal se radicó en Santiago, conocido en esa época con el nombre de Administración de Aduanas. Tras la declaración de la Independencia de Chile en 1810, se promulga al año siguiente la Ley de Libertad de Comercio, siendo ésta la primera ley de la República, que aporta interesantes artículos de incidencia aduanera vinculados con el comercio exterior.

Ese mismo año se dicta la primera Ordenanza de Aduanas, al permitirse desde el 21 de Febrero de 1811, el comercio recíproco con naciones amigas o neutrales con respecto a España. Posteriormente, el Reglamento Constitucional de 1813, establece la revisión de las mercancías en Valparaíso antes que éstas fueran remitidas a Santiago.

Más adelante, en 1820, se acordó crear una Aduana en Valparaíso para aforar y liquidar las mercancías. En el año 1831 se traslada definitivamente, la Aduana Mayor o Superintendencia de Aduanas, desde Santiago a Valparaíso.

En los años siguientes, mediante diversos cuerpos legales se dictan normas y procedimientos aduaneros, como también se van creando nuevas aduanas en distintos puntos del país.

En 1936 en la Plaza Sotomayor, se inició la construcción de un edificio para albergar a la Superintendencia de Aduanas y para el Resguardo Marítimo de la Aduana de Valparaíso. Actualmente, ahí se encuentra la Dirección Nacional de Aduanas.

En Enero de 1994, el Servicio Nacional de Aduanas adquirió el edificio que pertenecía al Banco Central de Chile.

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas (2010)

### **2.1.2. Estructura Organizacional**

“El Servicio Nacional de Aduanas, es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Hacienda, encargado de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, de intervenir en el tráfico internacional, para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes.

El Servicio de Aduanas está constituido por la Dirección Nacional, las Direcciones Regionales y las Administraciones de Aduanas.

La Dirección Nacional se conforma por las siguientes Subdirecciones: Técnica, Jurídica, de Fiscalización, de Recursos Humanos, Administrativa y de Informática” (Art. 1 y 2, Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas, 1979).

De acuerdo al Servicio Nacional de Aduanas (2010), una forma de representar su estructura es de la siguiente manera; la cual se muestra también en Anexo 1 (Organigrama del Servicio Nacional de Aduanas).

#### Director General de Aduanas

Jefe de Gabinete

#### Subdirecciones:

##### Subdirección de Fiscalización

Departamento de Inteligencia Aduanera  
Departamento de Fiscalización de Agentes Especiales  
Departamento de Fiscalización de Drogas  
Departamento de Fiscalización Operativa

##### Subdirección Técnica

Departamento Normativo  
Subdepartamento Procesos Aduaneros  
Subdepartamento Regímenes Especiales  
Departamento Técnico  
Subdepartamento Clasificación  
Subdepartamento Valoración  
Subdepartamento Comercialización  
Subdepartamento Laboratorio Químico

##### Subdirección Jurídica

Departamento de Informes y Asesoría Jurídica  
Departamento Judicial  
Departamento de Asesoría Legal y Administrativa

#### Subdirección Informática

Departamento de Servicios  
Departamento de Sistemas  
Departamento Infraestructura y Seguridad  
Departamento de Proyectos Especiales  
Subdepartamento de Proyectos y Control de Gestión

#### Subdirección Administrativa

Departamento de Finanzas  
Subdepartamento Costo y Presupuesto  
Subdepartamento Contabilidad  
Subdepartamento Remuneraciones  
Subdepartamento Tesorería  
Departamento de Bienes y Servicios  
Departamento Servicios  
Subdepartamento Abastecimientos  
Subdepartamento Bienes  
Subdepartamento Proyectos

#### Subdirección de Recursos Humanos

Departamento de Personal  
Subdepartamento Administración de Personal  
Departamento de Capacitación  
Departamento de Bienestar

#### Departamentos de Staff

Departamento Secretaría General  
Departamento Asuntos Institucionales y Comunicaciones  
Subdepartamento Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias de la Dirección Nacional, OIRS.  
Departamento de Estudios  
Subdepartamento de Estudios  
Subdepartamento de Gestión  
Departamento de Auditoría Interna  
Departamento de Asuntos Internacionales  
Direcciones Regionales y Administraciones

Dirección Regional Aduana de Arica  
Dirección Regional Aduana de Iquique  
Dirección Regional Aduana de Antofagasta  
Administración Aduana de Tocopilla  
Administración Aduana de Chañaral  
Dirección Regional Aduana de Coquimbo  
Dirección Regional Aduana de Valparaíso  
Administración Aduana de Los Andes  
Administración Aduana de San Antonio  
Dirección Regional Aduana Metropolitana  
Dirección Regional Aduana de Talcahuano

Dirección Regional Aduana de Puerto Montt  
Administración Aduana de Osorno  
Dirección Regional Aduana de Coyhaique  
Administración Aduana de Puerto Aysen  
Dirección Regional Aduana de Punta Arenas

### **2.1.3. Políticas públicas, lineamientos e instrumentos que orientan la gestión Fiscalizadora Aduanera de Chile**

Respecto a políticas públicas que orienten de manera general la gestión fiscalizadora aduanera de Chile; mediante entrevista se consultó a Fabián Villarroel Ríos, Secretario General y a Domingo Herrera Succo, Subdirector de la Subdirección de Fiscalización, al respecto indicaron que, actualmente no existe una política pública formalmente establecida desde una entidad superior, y que la última política escrita que tuvieron en materia de fiscalización fue en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), sobre la lucha contra la evasión fiscal.

Además indicaron que, a pesar de que no existen directrices claras que reflejen una política directa del Ministerio de Hacienda con el Servicio Nacional de Aduanas, que indiquen donde debe hacer sus acentos en la fiscalización, el Servicio Nacional de Aduanas orienta sus actuaciones conforme las políticas generales de gobierno que tengan relación con el ámbito de fiscalización aduanera. Esto lo realizan mediante la investigación del entorno y un análisis estratégico tomando en cuenta dichas políticas generales. De las orientaciones principales que orientan la gestión aduanera de fiscalización están: la facilitación comercial, disminución de costos de comercio y el combate contra el tráfico de drogas.

Por otra parte la misión del Servicio Nacional de Aduanas es:

“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” (Servicio Nacional de Aduanas, 2010).

Sobre lo anterior, es importante hacer énfasis a la importancia que se le brinda a la facilitación comercial y la relación que tiene con la fiscalización aduanera, tema ampliamente abordado en el capítulo I del presente estudio.

En cuanto a los objetivos estratégicos, el que está directamente relacionado con la gestión fiscalizadora aduanera es:

“Mejorar la eficacia de la fiscalización con el fin de disminuir la evasión tributaria y reducir el tráfico ilícito de mercancías, mediante la aplicación sistemática de un modelo de gestión de riesgos” (Servicio Nacional de Aduanas, 2010).

Los productos estratégicos acordes con la gestión fiscalizadora aduanera son (Servicio Nacional de Aduanas, 2010):

- Fiscalización de Operaciones de Comercio Exterior



- Fiscalización del Tráfico de Mercancías: Protección de la Comunidad y Comercio Desleal.
- Cumplimiento de Normas Tributarias: Cumplimiento Tributario y Protección Comercial.
- Cumplimiento Voluntario: Cumplimiento Agentes Económicos y otros operadores.

Respecto a los objetivos y productos estratégicos, es importante señalar que el tema de los nuevos ámbitos que actualmente tienen las autoridades aduaneras deberían incluirse de manera más explícita. Esto sin detrimento de que sí se explicitan en la página Web del Servicio Nacional de Aduanas.

Además de lo anterior es importante citar los clientes, usuarios o beneficiarios, a la cual se dirige el producto estratégico de “Fiscalizar las operaciones de Comercio Exterior” (Dirección de Presupuestos, 2010):

- Estado de Chile
- Viajeros nacionales e internacionales que ingresan al país
- Importadores y Exportadores
- Operadores de Comercio Exterior
- Comunidad Nacional
- Industria y Comercio

#### **2.1.4. Subdirección de Fiscalización: Inteligencia Aduanera, Agentes Especiales, Fiscalización de Drogas, Fiscalización Operativa; Direcciones Regionales y Administraciones de Aduanas**

##### **Subdirección de Fiscalización**

Depende directamente del Director Nacional de Aduanas, por lo que se enmarca dentro de la Dirección Nacional de Aduanas y de acuerdo al artículo 8 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas (1979) le corresponde:

“por sí o a través de los Departamentos de su dependencia, estudiar, proponer y ejecutar programas de fiscalización de los derechos, impuestos, gravámenes, franquicias y tráficos ilícitos que por ley compete controlar al Servicio; realizar directamente fiscalizaciones en las aduanas, a los usuarios y otras personas, sin perjuicio de las atribuciones que las leyes confieren a los Directores Regionales y Administradores de Aduanas; efectuar las investigaciones respecto de despachadores, almacenistas y otras personas que se encuentran sujetas a la jurisdicción disciplinaria del Servicio Nacional de Aduanas; inspeccionar en cualquier momento las dependencias ubicadas en zonas primarias de jurisdicción y ejecutar las demás funciones que le encomiende el Director”.

Esta dependencia cumple un rol centralizado, más del tipo proposición, programación, coordinación, investigación y seguimiento de los diferentes programas de fiscalización, y no tan operativo, función que le corresponde principalmente a las aduanas regionales fronterizas.

A continuación se describen las diferentes funciones de los departamentos de la Subdirección de Fiscalización del Servicio Nacional de Aduanas (Domingo Herrera Surco, Subdirector de Fiscalización, entrevista personal, 27 de julio de 2010):

#### Departamento de Inteligencia Aduanera:

- Planificar la Fiscalización a nivel nacional
- Elaborar y administrar sistemas selectividad
- Administrar Bases de Datos (B D) de inteligencia e Informaciones
- Inteligencia y tendencias a nivel estratégico y táctico, y fuentes de riesgo
- Traspaso de información a otros organismos

#### Departamento de Agentes Especiales:

- Evaluar riesgo de usuarios de Aduanas para su fiscalización
- Diseñar tratamiento de los riesgos asociados a usuarios
- Planificar, coordinar y controlar las fiscalizaciones
- Registro de los usuarios – operadores de comercio exterior
- Traspaso de Información asociado

#### Departamento de Fiscalización de Drogas:

- Evaluar riesgo de tráfico ilícito de droga, precursores, personas para su fiscalización
- Diseñar tratamiento de los riesgos asociados a drogas
- Planificar, coordinar y controlar las fiscalizaciones
- Mantener registro de las fiscalizaciones
- Traspaso de Información asociado

#### Departamento de Fiscalización Operativa:

- Desarrollar en el nivel operativo los planes, programas y procedimientos
- Investigaciones y auditorías en áreas complejas y sensibles
- Apoyar los grupos de fiscalización regionales
- Coordinar y controlar el desarrollo, calidad y resultado de las Fiscalizaciones

### **Direcciones Regionales y Administraciones de Aduanas**

En términos generales la aduana se define como un “servicio público encargado de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, de intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes” (Compendio de Normas Aduaneras, 1985).

En el Servicio Nacional de Aduanas, están: las “Direcciones Regionales” y las “Administraciones de Aduanas”, dependiendo éstas últimas de las primeras. Están distribuidas estratégicamente en el país para regular las zonas fronterizas, realizando la función propiamente operativa sobre el control del ingreso y salida de mercancía del país.

### 2.1.5. Marco Legal

Dentro de la legislación aduanera en que se enmarca la gestión fiscalizadora aduanera en Chile, es importante describir brevemente, los principales instrumentos legales que se aplican:

Ordenanza de Aduanas: Decreto con Fuerza de Ley N° 30 de 2004, del Ministerio de Hacienda (D.O. 04.06.2005), aprueba texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ordenanza de Aduanas. “Contiene las disposiciones que permiten que las aduanas ejerzan de modo objetivo su función fiscalizadora y facilitadora, con respecto a los derechos de los usuarios y en el marco de la creciente centralidad que corresponde al Servicio de Aduanas en el comercio internacional” (Servicio Nacional de Aduanas, 2010).

Ley Orgánica de Aduanas: Decreto con Fuerza de Ley N° 329, de 1979, del Ministerio de Hacienda (D.O. 20.06.1979). Regula y desarrolla la organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Aduanas, estableciendo las funciones de las distintas dependencias de la entidad en las diferentes escalas jerárquicas.

Compendio de Normas Aduaneras: Resolución 2400 de 1985. Las normas contenidas en dicho compendio se aplicarán a todas las destinaciones aduaneras. Se incluyen en particular, las disposiciones referentes a las mercancías, depósito, y desaduanamiento, retiro y eventual remate. Igualmente, se aplicará a las personas que ingresan desde el extranjero, retiro y eventual remate (Compendio de Normas Aduaneras, 1985).

Arancel Aduanero vigente: basado en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Es el “Ordenamiento sistemático de mercancías con los respectivos tributos que les son aplicables en las destinaciones de importación o de exportación” (Servicio Nacional de Aduanas, 2010).

Leyes de Fomento a las Exportaciones: Ley N° 18.480 (D.O. 19.12.1985), establece el sistema simplificado de reintegro a exportadores; Ley N° 18.634 (D.O. 05.08.1987), establece sistema de pago diferido de derechos de aduana, crédito fiscal otros beneficios de carácter tributario; Ley N° 18.708 (D.O. 13.05.1988), establece el sistema de reintegro de derechos y demás gravámenes aduaneros que indica a favor de los exportadores.

Acuerdo de Valoración OMC: Artículo VII del GATT de 1994. “La Decisión relativa a la Valoración en Aduana dará a las administraciones de aduanas la posibilidad de pedir más información a los importadores cuando tengan razones para dudar de la exactitud del valor declarado de las mercancías importadas. Si, a pesar de la información adicional que pueda recibir, la administración de aduanas sigue teniendo dudas razonables, podrá considerarse que el valor en aduana de las mercancías importadas no puede determinarse sobre la base del valor declarado, en cuyo caso habría que establecer dicho valor teniendo en cuenta las disposiciones del acuerdo (OMC, 2010)”.

Acuerdo de los Aspectos sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, ADPIC: En el Acuerdo se estipulan las normas destinadas a proteger y hacer respetar los derechos de propiedad intelectual, frente a la falta de un marco multilateral de principios, normas y disciplinas relacionados con el comercio internacional de mercancías

falsificadas que ha sido una fuente cada vez de mayor tensión en las relaciones económicas internacionales (OMC, 2010).

Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI (Antidumping): “El artículo VI del Acuerdo General otorga a las partes contratantes el derecho a aplicar medidas antidumping, es decir, medidas en contra de las importaciones de un producto cuyo precio de exportación es inferior a su "valor normal" (generalmente, el precio del producto en el mercado interno del país exportador), cuando las importaciones objeto de dumping causen daño a una producción nacional del territorio de la parte contratante importadora” (OMC, 2010).

Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias: “el acuerdo contiene una definición convenida de lo que es una subvención e introduce el concepto de subvención "específica": en la mayor parte de los casos, una subvención obtenible únicamente por una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción dentro de la jurisdicción de la autoridad que otorga la subvención. Únicamente las subvenciones específicas quedarían sujetas a las disciplinas previstas en el acuerdo.

Parte del acuerdo se refiere a la aplicación de medidas compensatorias a los productos importados subvencionados. Se establecen disciplinas sobre la iniciación de los procedimientos en materia de derechos compensatorios y sobre las investigaciones de las autoridades competentes, así como normas sobre pruebas, para lograr que todas las partes interesadas puedan presentar información y exponer sus argumentos” (OMC, 2010).

Otra Normativa: leyes de Zona Franca, resoluciones, oficios circulares, fax circulares, fallos de clasificación arancelaria, fallos de valoración de mercancías, dictámenes; y demás normativa internacional (acuerdos).

## **2.2. Descripción General del Proceso de Fiscalización (Plan Nacional de Fiscalización)**

En el presente apartado se describe el proceso de fiscalización aduanera del Servicio Nacional de Aduanas de Chile; esta descripción se realiza desde una mirada general y estratégica, enfatizando principalmente la formulación y ejecución del Plan Nacional de Fiscalización. Cabe aclarar que la información se obtuvo a través de entrevista realizada al Subdirector de la Subdirección de Fiscalización, Domingo Herrera, así como mediante la página Web de la Institución.

El proceso de fiscalización se orienta desde un inicio con el Plan Nacional de Fiscalización, cuya primera actividad es realizar un análisis estratégico considerando el entorno nacional e internacional, así como el interno y externo de la Organización.

El Plan se elabora en la Subdirección de Fiscalización por medio del Departamento de Inteligencia Aduanera, donde se hace el análisis estratégico, identificando las áreas sobre las cuales el Servicio Nacional de Aduanas deberá ejercer su fiscalización, y además de eso, se consideran las prioridades de cada una de éstas.

Ahora bien, esta selección de áreas de trabajo, así como su priorización, se pone en consideración de los demás departamentos de la Subdirección de Fiscalización, puesto que el Plan implica todos los departamentos; luego se pone a revisión del Subdirector de

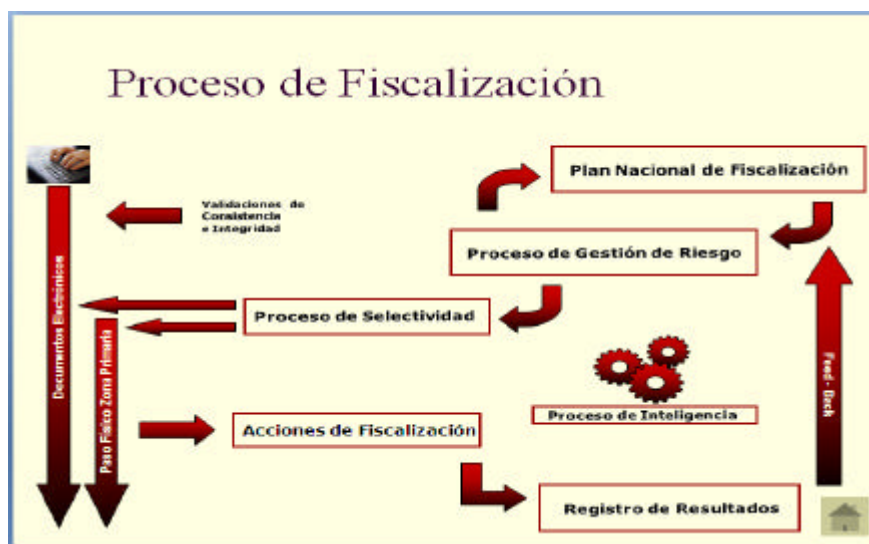
Fiscalización, y posteriormente del Director Nacional de Aduanas, una vez que es aprobado, se inicia su implementación.

“La experiencia obtenida en los últimos dos años en el Sistema de Planificación de la Subdirección de Fiscalización para diseñar el Plan Nacional de Fiscalización para cada año y definir los Programas a implementar en cada aduana, de acuerdo a sus realidades territoriales, esta permitiendo contar actualmente con una herramienta de gestión adecuada a las necesidades de la organización. En este sentido, el Plan Nacional de Fiscalización presenta el marco estratégico de la gestión de fiscalización, para luego concentrarse en el detalle del conjunto de iniciativas e indicadores que posibilitarán conocer si se está ejecutando en forma correcta la estrategia definida para el próximo año” (Servicio Nacional de Aduanas, 2010).

Una vez que el Plan está aprobado, continúa la etapa de implementación; entonces como las acciones operativas de fiscalización las realizan propiamente las aduanas, a lo que se procede es, a reunirse con los directores regionales de las aduanas, administradores de aduanas, jefes de fiscalización de cada aduana y con fiscalizadores que tienen a cargo algunos temas. Esto para acordar con cada uno de ellos lo estipulado en el Plan Nacional de Fiscalización, en esta vía se acuerdan las acciones que cada aduana realizará durante el año; fijando indicadores y metas, con todo un sistema de seguimiento y monitoreo sobre las acciones de las aduanas.

En la Figura 1, se muestra de una manera más ilustrativa y resumida, el proceso de fiscalización.

**Figura 1**  
**Proceso de Fiscalización**  
**Servicio Nacional de Aduanas**

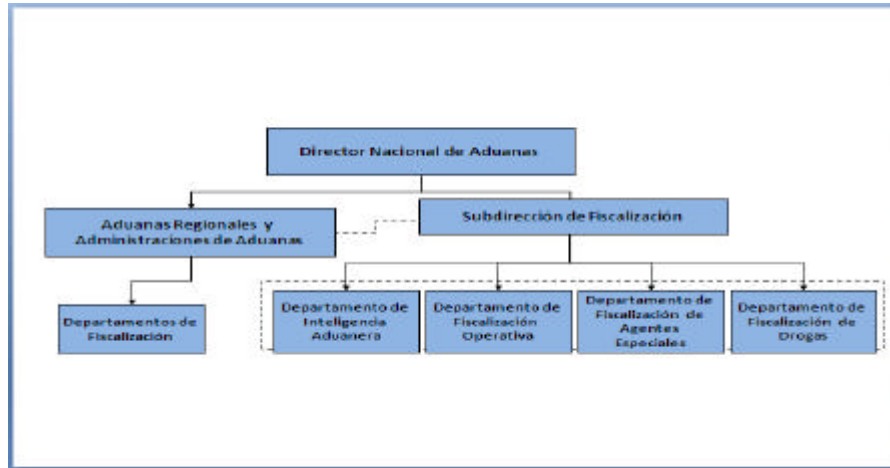


Fuente: Servicio Nacional de Aduanas, Subdirector de Fiscalización (2010)

La Figura 2, muestra como se relacionan las aduanas regionales y administraciones de aduanas con la Subdirección de Fiscalización, donde como se mencionó anteriormente, se

realizan reuniones para coordinar las acciones estipuladas en el Plan Nacional de Fiscalización, así como gestiones de seguimiento, monitoreo y consultas.

**Figura 2**  
**Estructura organizacional para el proceso de fiscalización aduanera**  
**Servicio Nacional de Aduanas**



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas, Subdirector de Fiscalización (2010)

En un ámbito más operativo, en la Figura 3 se exponen los diferentes tipos de fiscalización existentes, mismos que fueron abordados en el Capítulo I del presente estudio, sin embargo se considera importante mostrarlos, a fin de señalar aspectos propios de la Subdirección de Fiscalización del Servicio Nacional de Aduanas chileno.

**Figura 3**  
**Acciones de Fiscalización**  
**Servicio Nacional de Aduanas**



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas, Subdirector de Fiscalización (2010)

Aunado a lo anterior es importante señalar el contenido de los tres subproductos del producto estratégico 3 del Servicio Nacional de Aduanas, "Fiscalización del comercio exterior":

1) Fiscalización de tráfico de mercancías, el cual incluye: drogas, propiedad intelectual, medio ambiente y salud pública, lavado de activos, seguridad, cumplimiento de otros V.B., patrimonio cultural artístico e histórico.

2) Cumplimiento de Normas Tributarias: valoración aduanera, evasión tributaria, zonas francas, regímenes especiales o preferenciales para zonas extremas, depósitos francos, Duty-Free; y por último.

3) Fiscalización de Agentes Especiales, Despachadores de Aduanas y Otros Operadores.

Por último a continuación se indica de forma general, como participa en el proceso de fiscalización cada uno de los departamentos de la Subdirección de Fiscalización:

Departamento de Inteligencia Aduanera:

- Planificación Nacional de la Fiscalización (Nivel estratégico)
- Sistema de Selectividad: sistema de filtros; selectividad para revisión documental; selección Inteligente (Redes neuronales - Proyecto Neugent).
- Análisis de Riesgos y Monitoreo de Industrias Sensibles: azúcar, harina-trigo, sector pecuario, textiles y calzados, tragamonedas y cigarrillos.
- Metodología y Política de Gestión de Riesgos en Aduana
- Análisis información / administración BD fiscalización: operaciones de Ingreso y Salida, y Zona Franca Iquique.
- Proyectos de apoyo a las funciones de fiscalización: equipo y tecnología.
- Revisión por Sectores Económicos
- Inversión y Desarrollo/Análisis de Riesgos Aduaneros Emergentes: Medio Ambiente Seguridad/Terrorismo.

Departamento de Fiscalización Operativa:

- Programas de Fiscalización: diseño y aprobación con cada aduana, seguimiento de programas en ejecución y monitoreo cumplimiento de metas.
- Análisis de Información e Inteligencia Operativa
- Fiscalizaciones especializadas e investigaciones, sobre la base de alertas, denuncias, información pública.
- Respuesta a requerimientos de diversos organismos públicos.
- Actividades de apoyo a las fiscalizaciones operativas.
- Procedimientos de fiscalización e informes especializados.
- Coordinación con otras entidades públicas/privadas, nacionales/internacionales.

Departamento de Fiscalización de Agentes Especiales

- Facultad Disciplinaria Director Nacional de Aduanas: Agentes de Aduana, Usuarios Zona Franca y otros Operadores del Comercio Exterior.
- Registro, Autorización de Operadores y fiscalización.

- Habilitación de Almacenistas.
- Análisis Comportamiento Financiero Agentes de Aduanas.
- Gestión Concursos de Agentes de Aduanas.
- Fiscalización Agentes de Aduana, Usuarios Zona Franca y resto Operadores.

#### Departamento de Fiscalización de Drogas

- Evaluación de riesgo de tráfico ilícito de drogas y de productos químicos, en las operaciones de ingreso, salida y tránsito, de mercancías y personas.
- Coordinar equipos operativos para efectuar fiscalizaciones en línea, según planes de tratamiento.
- RILO (Regional Intelligence Liaison Office) Sudamérica. Es una red de intercambio de información sobre actividades ilícitas, que opera bajo el marco de la Organización Mundial de Aduanas
- Participación en la Estrategia Nacional sobre Drogas 2003-2008.
- Centro de Adiestramiento de Canes.
- Procesos de apoyo: uso inteligente de la información; capacitación; apoyo canino en la fiscalización; apoyo tecnológico en la fiscalización.

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas, Subdirector General de Fiscalización (2010).

### **2.3. Recursos disponibles; estadísticas e indicadores de gestión del Servicio Nacional de Aduanas**

A continuación se describen los principales recursos con que cuenta el Servicio Nacional de Aduanas para la realización de sus funciones, esto a fin de responder como ente regulador a las operaciones del comercio internacional. Asimismo se muestran indicadores de gestión relacionados con la función fiscalizadora aduanera.

Ahora bien, antes de describir concretamente los recursos del Servicio, los indicadores de gestión, las estadísticas de comercio internacional y operaciones aduaneras; es importante tener una perspectiva general que permita visualizar el contexto interno en que opera el Servicio Nacional de Aduanas.

Al respecto, se tiene que, “la superficie de Chile es de 756.950 Km<sup>2</sup>, con una frontera terrestre de 6.339 Km. Y un litoral de 6.435. Tiene fronteras comunes con tres países suramericanos y cuenta con un población de 16 millones de habitantes (Thornton y Terrier, 2007).

“El Servicio Nacional de Aduanas, realiza controles en: 12 puertos, 11 aeropuertos, 30 puntos fronterizos, 4 operaciones ferroviarias y varios depósitos autorizados bajo control aduanero” (Thornton y Terrier, 2007).



## 2.3.1. Recursos del Servicio Nacional de Aduanas

### 2.3.1.1. Recursos Financieros

**Cuadro 2**  
**Presupuesto para el gasto anual del Servicio Nacional de Aduanas**  
**Año 2010 (miles de pesos)**

DESCRIPCIÓN DEL GASTO	MONTO
Gastos en personal	32.468.730
Bienes y servicios de consumo	6.389.744
Adquisición de activos no financieros	983.898
Vehículos	108.354
Mobiliario y Otros	92.643
Máquinas y Equipos	67.802
Equipos Informáticos	172.286
Programas Informáticos	541.108
Otros Activos no Financieros	1.705
INICIATIVAS DE INVERSION	3.238.025
Proyectos	3.238.025
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>43.080.397</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos (2010)

**Cuadro 3**  
**Variación del presupuesto**  
**Servicio Nacional de Aduanas de Chile**  
**Años del 2006-2010 (miles de pesos)**

PRESUPUESTOS ANUALES: SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS DE CHILE					
(miles de pesos)					
Año	2006	2007	2008	2009	2010
Monto Nominal	27.811.283	31.247.263	35.069.394	39.114.213	43.080.397
Monto Real	27,811,283	29,927,594	30,896,007	33,958,249	35,949,127

Fuente de datos: Dirección de Presupuestos (2010) y Banco Central de Chile (2010)

Nota: El monto real corresponde al monto deflactado, respecto al año base 2006.

El total del presupuesto asignado al Servicio Nacional de Aduanas, para el año 2010 es de 43.080.397 miles de pesos, monto que ha venido en aumento en los últimos años, tal y como lo muestra el cuadro 3.

Es importante destacar que una cantidad significativa del gasto total se utiliza en “gastos de personal”, 32.468.730 miles de pesos, correspondiendo a un 75% del total. En cuanto a esto cabe indicar que de acuerdo a declaraciones del Subdirector de Fiscalización de la Institución, los salarios que se les otorga a los funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas son altos, un promedio aproximado de dos millones de pesos chilenos al mes, sobre lo cual hace también la observación que de acuerdo a la encuesta de estratificación social, quienes ganan más de dos millones seiscientos mil pesos, se consideran de un nivel alto.

Por otra parte el gasto en máquinas y equipos, también es de suma importancia para la institución, esto por el tipo de labor que realiza; en tanto sólo para ejemplificar los costos en

que incurre el servicio en este rubro, específicamente en adquisición de tecnología no intrusiva de contenedores, a continuación se describe un dato de la cuenta de inversión pública del año 2008, suministrado por el Servicio Nacional de Aduanas (2010):

“Dos equipos de rayos X móviles, por un valor neto de \$1.747.057.984 (un mil setecientos cuarenta y siete millones cincuenta y siete mil novecientos ochenta y cuatro pesos). Esta adquisición corresponde a la continuidad de un proyecto global por más de \$ 7.845 millones, cuya finalidad es dotar al Servicio Nacional de Aduanas, en el período 2007-2010, de una flota de 10 camiones escáneres de RX para revisión no intrusiva de contenedores y la habilitación de al menos una zona de operación por escáner móvil, para su óptimo funcionamiento.”

### 2.3.1.2. Recursos Humanos

El Servicio cuenta con 1.454 funcionarios, que se distribuyen entre la Dirección Nacional, con sede en Valparaíso, diez Direcciones Regionales y seis Administraciones de Aduana. La Institución se hace presente en un total de 90 puntos de control, incluyendo puertos, aeropuertos y avanzadas fronterizas (Servicio Nacional de Aduanas, 2009).

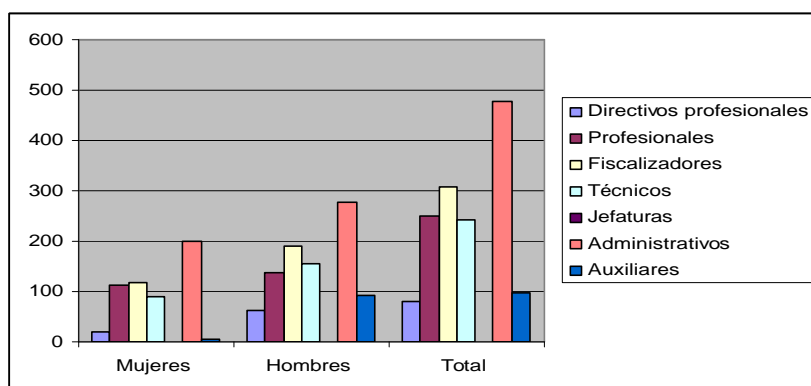
Seguidamente se muestran datos de cantidad de personal, por estamento y por sexo. Se puede observar que la cantidad total de funcionarios fiscalizadores es de 307.

**Cuadro 4**  
**Dotación Efectiva año 2009 por Estamento (hombres y mujeres)**  
**Servicio Nacional de Aduanas**

Estamentos	Mujeres	Hombres	Total
<b>Directivos profesionales</b>	19	62	81
<b>Profesionales</b>	112	137	249
<b>Fiscalizadores</b>	117	190	307
<b>Técnicos</b>	89	154	243
<b>Jefaturas</b>	0	0	0
<b>Administrativos</b>	199	278	477
<b>Auxiliares</b>	5	92	97
<b>TOTAL DOTACIÓN</b>	541	913	1454

Fuente: Balance de Gestión Año 2009, Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2009)

**Gráfico 2**  
**Dotación Efectiva año 2009 por Estamento (hombres y mujeres)**  
**Servicio Nacional de Aduanas**



Fuente: Balance de Gestión Año 2009, Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2009)

A continuación, se muestra la cantidad de funcionarios por departamento, que pertenecen directamente a la Subdirección de Fiscalización:

**Cuadro 5**  
**Recursos Humanos de la Subdirección de Fiscalización**  
**Servicio Nacional de Aduanas, año 2008**

Puesto	Subdirección Fiscalización	Inteligencia Aduanera	Fiscalización Operativa	Agentes Especiales	Dep. Drogas
Jefatura	1	1	1	1	1
Admin. Tecn. Aux.	2	5	1	4	2
Fiscalizadores	0	4	5	0	2
Profesionales	2	4	4	7	2
Sectorialistas	0	4	0	0	0
Profesionales en B.D./Info.	0	4	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>7</b>

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas, Subdirección de Fiscalización (2010).

Por último es importante destacar algunas de las actividades de capacitación en el tema de fiscalización durante el año 2008:

**Capacitaciones área de fiscalización, Servicio Nacional de Aduanas, año 2008**

- Curso sobre interdicción en puertos marítimos e identificación de insumos, patrocinado por Custom and Border Protection de los Estados Unidos, al cual asistieron 18 funcionarios de las Aduanas marítimas del país.
- Curso para Guías Caninos en la detección de Drogas, organizado en conjunto con el Departamento de Capacitación, al cual asistieron tanto funcionarios del Servicio, como también a personal de Sernapesca y del Ejército de Chile.
- Curso taller sobre Gestión de riesgo, organizado por el Departamento de Drogas en conjunto con el Departamento de Capacitación, orientado a las Aduanas de la zona sur.
- Curso sobre protección radiológica (Departamento de Drogas y Capacitación),

orientado a atender los requerimientos por la incorporación de tecnología de rayos X.

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010)

### 2.3.1.3. Recursos Tecnológicos

De acuerdo a información proporcionada por la Subdirección de Fiscalización (2010), entre los principales instrumentos, con que cuenta el Servicio Nacional de Aduanas para la realización de las funciones fiscalizadoras de mercancías se pueden mencionar las siguientes:

- Equipos de rayos X móvil para la revisión de carga, contenedores y vehículos.
- Fibroscopios (utilizado preferentemente en la revisión de estanques de combustibles y demás lugares con difícil acceso)
- Densímetros (o búster, detección de dobles fondos)
- Visores de fibra óptica
- Sistemas portátiles de revisión por rayos X
- Cámara de visión térmica
- Sistema de detección de radiación
- Sistemas de detección de trazas de agentes químicos, narcóticos y explosivos

Por otra parte, en cuanto a los sistemas informáticos relacionados con la fiscalización, el Servicio Nacional de Aduanas cuenta con una Red Interna de Fiscalización que consiste en un sistema de comunicación y red de intercambio para la fiscalización de Aduanas, que cuenta con funciones que a continuación se citan:

- Gestión de Alertas
- Información de Fiscalización
- Bases de Datos de Valoración (precios)
- Planificación Regional
- Administración de la Revisión Documental
- Seguimiento de despachos

Agregado a lo anterior, se considera relevante hacer referencia a las últimas adquisiciones del año 2009, donde de acuerdo al Balance de Gestión Integral del año 2009 del Servicio Nacional de Aduanas, las más importantes modernizaciones tecnológicas son las siguientes:

- Cinco equipos de rayos X móviles, para la revisión de contenedores. La cualidad de móviles permite que el equipo pueda ser utilizado en diferentes ubicaciones de control aduanero del país.
- Tecnología no invasiva para el control de drogas.
- Proyecto, "Implementación Sistemas Aduaneros por Internet en Aduanas".
- Implementación del nuevo sistema de exportaciones a través de empresas de transporte aéreo (courier), el que contempla la tramitación y seguimiento electrónico, la simplificación de documentos y la disminución de tiempos de tramitación. El nuevo sistema es producto de una exitosa alianza público-privada.

- Se desarrolló el proyecto “Intercambio MIC/DTA electrónico Chile-Argentina” que se enmarca dentro de la política de interacción con países vecinos, estableciendo una plataforma segura que facilita el intercambio de documentos electrónicos a nivel internacional, siendo en este caso particular, los documentos asociados a MIC/DTA entre Chile y Argentina.

### 2.3.2. Estadísticas de comercio internacional y operaciones aduaneras

De acuerdo al Informe Estadístico del Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010), durante mayo del año 2010, el intercambio comercial de Chile llegó a 10.142 millones de dólares y registró un crecimiento de 57%, explicado por el aumento en el monto de las exportaciones (47%) y en el de las importaciones (71%).

**Cuadro 6**  
**Cantidad Total de Documentos Tramitados**  
**Mayo 2010**

Docs. Ingreso	Docs. Salida	Docs. Regímenes Suspensivos	Docs. Zona Franca	Otros Docs.	Docs. de Pago	Total
95.940	79.539	1.911	53.141	2.320	102.331	335.182

Fuente de datos: Informe Estadístico, Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010)

**Cuadro 7**  
**Declaraciones de Importación**  
**Chile: mayo 2010**

Mayo 2010	
Cantidad de Documentos	Monto CIF en millones de dólares
72.919	4.606,5

Fuente de datos: Informe Estadístico, Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010)

**Cuadro 8**  
**Declaraciones de Importación**  
**Chile: De enero a mayo de 2010**

Enero-Mayo 2010	
Cantidad de Documentos	Monto CIF en millones de dólares
348.240	19.930,9

Fuente de datos: Informe Estadístico, Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010)

### 2.3.3. Indicadores de Gestión

#### Selectividad y efectividad de la selección, año 2008

##### Declaraciones de ingreso:

Durante el año 2008, se tramitó un total de 1.132.803 de Declaraciones de Ingreso, lo que representa un incremento de un 21% respecto de 2007.

De este total, se seleccionaron para ser fiscalizadas en línea 104.923 DIN, lo que equivale a un 9,3%, levemente superior al porcentaje fiscalizado en 2007, pero que se enmarca dentro de los estándares internacionales de selectividad aduanera.

Del total de operaciones seleccionadas, 91.315 (87%) fueron seleccionadas por sistemas automáticos de filtros a partir de la aplicación de modelos de gestión de riesgo, correspondiendo el 13% restante a selecciones manuales efectuadas por fiscalizadores por aplicación de riesgos locales en cada una de las zonas primarias del país.

En este año, el nivel de efectividad alcanzado en la fiscalización en línea de las operaciones de ingreso llegó a un 12,61%, lo que muestra un mejoramiento respecto del año 2007.

Declaraciones de salida:

Respecto de las operaciones de salida, durante 2008 se tramitaron un total de 416.151 documentos, de los cuales fueron seleccionados para revisiones en línea 38.742 lo que equivale a un 9,3%, levemente superior a 2007.

El nivel de efectividad en el caso de los DUS alcanzó a un 9,91%, resultado que está por sobre lo obtenido en 2007.

Del total de operaciones seleccionadas, 28.132 (85,9%) fueron seleccionadas por los sistemas automáticos de selectividad, muy por sobre el 40% del año 2006 y del 71% del 2007.

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010)

**Resultados en cargos formulados y contrabando valorado en US\$, por área importancia estratégica:**

**Cuadro 9**  
**Resultados en cargos formulados y contrabando**  
**por área de importancia estratégica**  
**Subdirección de Fiscalización, año 2008**

Área de importancia estratégica	% de incidencia	Cargos y contrabando valorado (US \$)
Valoración aduanera	11.81%	9.943.315,35
Evasión tributaria	12.33%	10.375.151,88
Acuerdos comerciales y normas de origen	37.08%	31.212.152,91
Tributación específica y contingentes	1.05%	885.529,46
Zonas francas y zonas extremas	37.73%	31.761.400,51
Total general	100%	84.177.550,11

Fuente de datos: Servicio Nacional de Aduanas de Chile, Informe de Resultados, Subdirección de Fiscalización (2009)

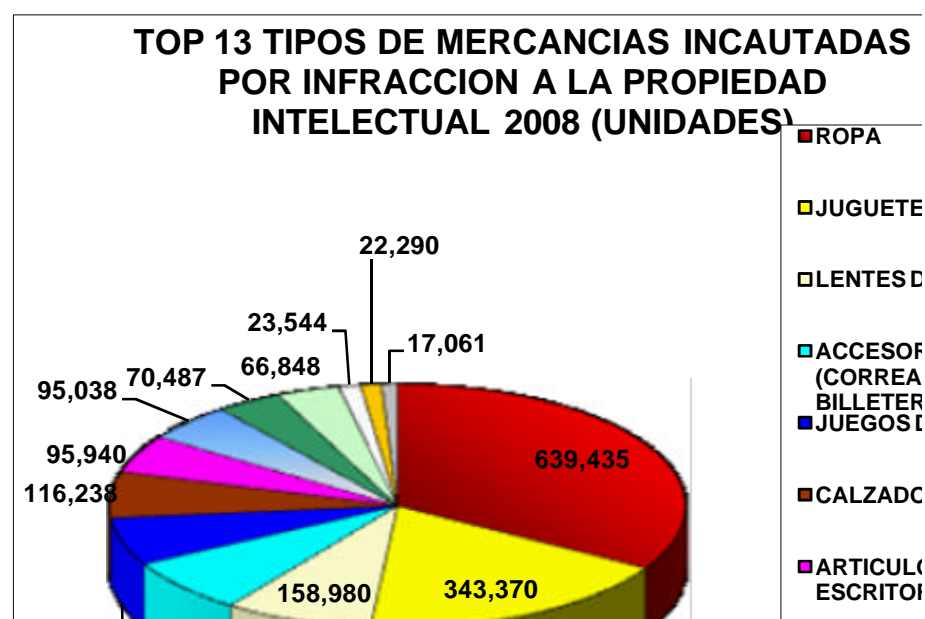
## Resultados por programa o tipo de mercancía, año 2008:

**Cuadro 10**  
**Resultados por programa o tipo de mercancía**  
**Subdirección de Fiscalización, año 2008**

Programa o ámbito	Meta 2008	Logrado
Medio ambiente/CITES	106	155 incautaciones
Patrimonio histórico, artístico y cultural	44	58 incautaciones
Propiedad Intelectual	--	371 incautaciones
Drogas	--	1.030.979,03 gramos
Lavado de activos	--	201 incautaciones por un monto de US \$467.203,59
Cigarrillos	--	494.044 cartones, correspondiendo a US \$7.813.624,71 de impuestos evadidos
Vehículos	--	53 vehículos

Fuente de datos: Servicio Nacional de Aduanas de Chile, Informe de Resultados, Subdirección de Fiscalización (2009)

**Gráfico 3**  
**Mercancías incautadas por infracción a la propiedad intelectual**  
**Subdirección de Fiscalización, 2008**



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile, Informe de Resultados, Subdirección de Fiscalización (2009)

## Indicadores de gestión, Balance de Gestión Integral 2009

De acuerdo al Balance de Gestión Integral del año 2009, del Servicio Nacional de Aduanas (2009); a continuación se muestran los indicadores de gestión relacionados al producto estratégico Fiscalización de Operaciones de Comercio Exterior:

### Porcentaje de denuncias generadas por Fiscalización en línea

-Fórmula de cálculo: Total de denuncias formuladas en línea/Todas las operaciones seleccionadas para examen físico.

Efectivo 2007	Efectivo 2008	Efectivo 2009	Meta 2009	Cumplimiento	% de Cumplimiento
18%	20%	16%	16%	SI	98%

### Porcentaje de operaciones con suspensión de despacho en la fiscalización de la Propiedad Intelectual (o denuncias por contrabando por infracciones a los Derechos de Propiedad Intelectual)

-Fórmula de cálculo: Total de Resoluciones de Suspensión del despacho (o denuncias por contrabando) de operaciones de importación por infracciones a la Ley de Propiedad Intelectual/Total de operaciones seleccionadas automáticamente por filtros de propiedad intelectual.

-Otro producto estratégico asociado: Generación de Normas y Aplicación de Técnicas Aduaneras.

Efectivo 2007	Efectivo 2008	Efectivo 2009	Meta 2009	Cumplimiento	% de Cumplimiento
N.M.	0%	29%	25%	SI	118%

### Porcentaje de Solicitudes de Reintegro tramitadas vía Web

-Fórmula de cálculo: Cantidad de Solicitudes de Reintegro tramitadas vía Web/Total de solicitud de Reintegro tramitados.

-Otro producto estratégico asociado: Despacho de mercancías

Efectivo 2007	Efectivo 2008	Efectivo 2009	Meta 2009	Cumplimiento	% de Cumplimiento
0%	0%	74%	10%	SI	745%

### Porcentaje de Almacenistas entregando información a Aduanas

-Fórmula de cálculo: Cantidad de Almacenistas entregando información a Aduanas/Cantidad total de Almacenistas.

-Otro producto estratégico asociado: Despacho de mercancías

Efectivo 2007	Efectivo 2008	Efectivo 2009	Meta 2009	Cumplimiento	% de Cumplimiento
0%	0%	100%	100%	SI	100%



Porcentaje del valor CIF de las operaciones de importación objeto de fiscalizaciones en línea y a posteriori

-Fórmula de cálculo: Monto en valor CIF de importaciones fiscalizadas en línea y a posteriori /Monto en valor CIF de importaciones tramitadas.

-Otro producto estratégico asociado: Generación de Normas y Aplicación de Técnicas Aduaneras.

Efectivo 2007	Efectivo 2008	Efectivo 2009	Meta 2009	Cumplimiento	% de Cumplimiento
52%	51%	48%	48%	SI	100%

Porcentaje de operaciones fiscalizadas

-Fórmula de cálculo: Cantidad de operaciones fiscalizadas/Cantidad de documentos de ingreso y salida tramitados.

-Otro producto estratégico asociado: Generación de Normas y Aplicación de Técnicas Aduaneras.

Efectivo 2007	Efectivo 2008	Efectivo 2009	Meta 2009	Cumplimiento	% de Cumplimiento
9%	9%	8%	8%	SI	102%

De los indicadores de gestión anteriores, se observa un cumplimiento global del 100%; sin embargo en el capítulo siguiente se analizará la idoneidad de las metas porcentuales propuestas.

### CAPÍTULO III ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FISCALIZADORA DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS, DIAGNÓSTICO INTEGRADO DESDE LOS ACTORES RELEVANTES

En esta etapa de la investigación, se pretende completar el proceso de obtención de información a través de la recolección de información secundaria. Se aplican entrevistas semi-estructuradas con preguntas abiertas a los principales actores relevantes que participan en la gestión fiscalizadora aduanera. Sólo se seleccionaron los actores que se consideraron pertinentes para los fines de la presente investigación, en este sentido se tomaron en cuenta los actores que tienen una relación más directa con el proceso general de la gestión fiscalizadora en un contexto normal.

De acuerdo a lo anterior, el análisis se realiza mediante la percepción, opinión y experiencia de los actores relevantes seleccionados sobre las dimensiones claves del proceso de la gestión fiscalizadora del Servicio Nacional de Aduanas de Chile, tomando en cuenta el contexto y conceptualización descrito en los dos primeros capítulos del estudio.

#### 3.1. Identificación de los “stakeholders” o actores relevantes

Para la detección y selección de los actores relevantes de la gestión fiscalizadora aduanera, se trabajó en dos ámbitos, interno y externo a la Institución.

##### 3.1.1. Actores relevantes internos

**Cuadro 11**  
**Actores relevantes internos seleccionados**  
**Servicio Nacional de Aduanas**

Actor	Secretario General	Subdirección de Fiscalización	Dep. Inteligencia Aduanera	Dep. Fiscalización Operativa	Aduanas
<b>Descripción General</b>	Coordinador entre la Dirección Nacional y Administraciones Aduaneras. También realiza la función de nexo con el sector privado y otros servicios públicos.	Depende directamente del Director General de Aduanas, tiene a su cargo los Departamentos de Inteligencia Aduanera, Fiscalización Operativa, Fiscalización de Drogas y Fiscalización de Agentes Especiales.	Cumple un rol de planeación de la fiscalización a nivel nacional (Plan Nacional de Fiscalización). Maneja los criterios de selectividad de acuerdo a parámetros de riesgo, mediante tendencias a nivel estratégico y táctico.	Desarrolla a nivel operativo los planes de fiscalización, actuando en auditorías de áreas sensibles y complejas, así como apoyando a las aduanas regionales. Controla y coordina el desarrollo, calidad y el resultado de las fiscalizaciones	Su función principal es del tipo operativo, están distribuidas en el país de modo que regulen el ingreso y salida transfronterizo de mercancías. Funcionan acorde al Plan Nacional de Fiscalización.
<b>Nombre del Funcionario</b>	-Fabián Villaroel	-Domingo Herrera	-Domingo Herrera  -Rodolfo	-Marcelino Millón  -Erick Aguirre	-Carlos Escudero  -Angelo Labra

Actor	Secretario General	Subdirección de Fiscalización	Dep. Inteligencia Aduanera	Dep. Fiscalización Operativa	Aduanas
Cargo			Espinoza		
	Secretario General y Jefe de Gabinete de la Dirección Nacional de Aduanas.	Subdirector de Fiscalización.	Jefe de Inteligencia Aduanera (Mantiene actualmente dos cargos) y funcionario con puesto de profesional respectivamente.	Jefe de Fiscalización Operativa y funcionario con puesto de profesional respectivamente.	Jefe de Fiscalización de la Aduana de Valpariso y funcionario con puesto de Fiscalizador que se desempeña en el área de Fiscalización Operativa de la Aduana (respectivamente).

Fuente: Elaboración propia

### 3.1.2. Actores relevantes externos

**Cuadro 12**  
**Actores relevantes externos seleccionados**  
**Descripción General y Persona a entrevistar**

Actor	Importador	Agente de Aduana
Descripción General	“Cualquier persona que importe mercancías y que cumpla con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes” (Servicio Nacional de Aduanas, 2010). Ante el Servicio Nacional de Aduanas es uno de los tipos de usuario (cliente).	“Es el profesional auxiliar de la función pública aduanera, cuya licencia lo habilita ante la Aduana para prestar servicios a terceros como gestor en el despacho de mercancías” (Servicio Nacional de Aduanas, 2010). También es considerado como usuario (cliente) ante el Servicio Nacional de Aduanas.
Persona a entrevistar	Carlos Salazar	Kenneth Werner
Cargo	Gerente General de Patagonia Foods, Empresa importadora de alimentos (Empresa importadora de alimentos a gran escala).	Agente de Aduana y Vicepresidente de la Cámara Aduanera chilena.

Fuente: Elaboración propia

### 3.2. Análisis integrado desde los actores relevantes

A continuación se presenta el análisis de resultados, de las entrevistas realizadas a los distintos actores relevantes. Como se mencionó anteriormente, este análisis está estructurado a partir de tres dimensiones generales, sobre las cuales se desprenden las distintas variables que las sustentan. Las dimensiones de la operacionalización de variables son: Solidez Institucional, Facilitación Comercial y Estructura Funcional de la Gestión Fiscalizadora.

### 3.2.1. Dimensión A: Solidez Institucional

A través de los criterios y percepciones de los principales actores relevantes, en esta dimensión se pretende determinar el grado de adaptabilidad y reacción que ha tenido el Servicio Nacional de Aduanas en los últimos años ante el creciente aumento del comercio internacional. Esta dimensión incluye el análisis de distintas variables que han adquirido relevancia ante el contexto cambiante en que se desenvuelve actualmente la función fiscalizadora aduanera.

#### 3.2.1.1. Adaptación de la Organización por cambios en el comercio internacional

En esta línea, se indagó la percepción que tienen los entrevistados sobre la reacción del Servicio Nacional de Aduanas ante los cambios del aumento del comercio internacional que ha tenido Chile.

Al respecto la mayoría de los entrevistados, principalmente los actores internos, consideran que una de las adecuaciones más importantes que ha realizado la Institución en los últimos años y que ha cambiado toda la estructura de control aduanero, lo es la fiscalización a través de un modelo basado en la gestión de riesgos; tema abordado en el marco teórico del presente estudio, donde se destaca la relevancia que ha tomado este nuevo modelo en los últimos años, no sólo en Chile, sino también en las distintas administraciones aduaneras alrededor del mundo.

Cabe destacar además, que de acuerdo a las declaraciones de los entrevistados lo que se busca es, un principio de fiscalizar menos cantidad pero con mayores resultados, por lo cual actualmente en Chile sólo se fiscaliza aproximadamente el 9,91% (estadística del año 2007) del total de las operaciones aduaneras en el momento de la importación (en la línea).

*“tenemos una definición estratégica bastante clara de lo que es acción del comercio exterior, sobre una base de una fiscalización orientada por metodología de gestión de riesgo y que se sustentó o se implementó mediante Plan Nacional de Fiscalización. El Plan Nacional de Fiscalización junto con recoger los principios estratégicos, define áreas de riesgo, o sea es el plan, la expresión o la fusión de una metodología de programación y también implementa lo que es la metodología de gestión de riesgo...”* (Jefe de Fiscalización Operativa del SNA)

Así las cosas, y de acuerdo a lo señalado por otros entrevistados, el Plan Nacional de Fiscalización, íntimamente ligado a la gestión de riesgos, se considera un hito importante que ha generado el SNA ante los cambios del comercio internacional; pues tal y como se indicó en el apartado correspondiente a la descripción del proceso de fiscalización aduanera, la ejecución del mismo se orienta bajo este Plan, el cual integra las distintas dependencias del SNA, para realizar la labor fiscalizadora.

No obstante a todo lo anterior, en algunos casos se asevera que a pesar de esa buena respuesta al aumento del comercio en cuanto a la fluidez de las operaciones aduaneras, se hace la observación que del 9,92% de importaciones en las que se interviene, sólo existe un grado de asertividad en la consecución de hallazgos de un 12% aproximadamente, por lo tanto es un desafío importante aumentar ese porcentaje.

Por otra parte, desde una mirada externa, los entrevistados perciben al SNA, como un servicio que ha liderado el proceso de comercio exterior y que lo ejecuta de una forma bastante rápida y expedita, favoreciendo los procesos para la consecución de sus objetivos.

Aunado a lo descrito, los entrevistados externos destacan positivamente al SNA, al compararlo con otras entidades gubernamentales como por ejemplo el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

Sin embargo, a pesar de este buen reconocimiento externo hacia la Institución, se expone la problemática por parte del sector importador, en el sentido de que aunque existe un gran aporte en términos de modernización, estructura y trabajo, los costos se han incrementado enormemente, particularmente cuando se asigna a una importación revisión física de la mercancía, pues las tarifas que cobran los puertos, mismos que se encuentran concesionados a empresas privadas, son muy elevadas.

Respecto a lo anterior es importante indicar que si bien es cierto, la actividad propia de desalmacenaje y custodia en zonas portuarias son independientes al SNA; afecta la cadena logística de importación completa, restándole competitividad tanto a importadores como a exportadores.

Otro tema que se revela en esta línea, es la reacción de la Institución en su gestión fiscalizadora sobre la verificación de la correcta aplicación de los acuerdos comerciales. En este aspecto los entrevistados coinciden en manifestar que la labor que se realiza, es aceptable y con buenos resultados; sin embargo, algunos entrevistados, principalmente a los que tienen cargos de alta dirección, señalan que la verificación de origen actualmente se fundamenta en la revisión de aspectos de forma (si el documento es original, firmas, tipos de formularios, vigencia), pero no se aborda el tema de fondo en sí. Esto último se refiere a investigaciones que puedan determinar si las mercancías son realmente originarias de países que cuentan con Acuerdos de Libre Comercio, independientemente de que los documentos que las amparen estén correctos.

*"...hoy día no tenemos las capacidades para fiscalizar origen, eso hay que decirlo, para fiscalizar el origen como corresponde, nosotros tendríamos que mandar auditores, auditores nuestros, que se yo, a Brasil a ver si la fabrica, una fabrica determinada en Brasil que está mandando productos para acá, y revisar, hacer una auditoria en esa fabrica para ver si cumple con los contenidos, con el porcentaje de contenido regional o no sé, con los valores que están asignando a los productos, pero eso es imposible hacerlo porque una: no tenemos los profesionales para eso, y si los tuviéramos, no tenemos los recursos para mandar gente en comisión de servicio por un largo tiempo al extranjero, porque hacer una auditoria no es cosa de una semana ni dos semanas, entonces es como algo muy difícil de alcanzar, por lo tanto la fiscalización de origen se reduce hoy día a las cosas formales y además a enviar cuestionarios a las aduanas de origen para que nos contesten algunas cosas que queremos saber, entonces de esa manera documental hacemos algún control, pero la verdadera fiscalización de origen es como te decía yo, hay que ir in situ con profesionales capacitados y hacer auditoria..." (Subdirector de Fiscalización Aduanera y Jefe del Departamento de Riesgo, mantiene ambos cargos)*

Otro tema que ha adquirido gran importancia en éste ámbito, no sólo por el aumento del volumen del comercio internacional, sino también por la incremento de la complejidad del mismo, son los nuevos ámbitos de control aduanero, tales como: drogas, capa de ozono, mercancías falsificadas, especies amenazadas de flora y fauna silvestre, entre otras.

Sobre este aspecto, la percepción general de los entrevistados, es que se ha avanzado positivamente en estos temas, y que el SNA ha cumplido con los objetivos propuestos. Asimismo se señala que todos estos nuevos ámbitos han sido incluidos en el Plan Nacional de Fiscalización mediante distintos programas específicos sobre las materias. Además de que con estos programas y el modelo de gestión de riesgo, las fiscalizaciones han cambiado, a diferencia que antes, el fiscalizador sabe cual es el objeto de revisión de la mercancía, o sea conoce el riesgo al que fue asociado la mercancía, facilitando la detección de hallazgos.

Al respecto, el tema al que hacen mayor alusión y profundizan los entrevistados, es el de propiedad intelectual (detección de mercancías falsificadas), pues señalan que se le ha brindado prioridad en estos últimos años, y la cantidad de hallazgos ha sido significativa.

*“En cantidad de detecciones estamos dentro de las 10 primeras aduanas del mundo en el rubro textil y en términos generales dentro de las 20 primeras, en cantidad de detección de mercancía falsificada. Ahora tenemos una investigación específica para ampliar el radio de las falsificaciones de las que tenemos conocimiento hacia nuevas formas de falsificaciones principalmente en mundo electrónico, repuesto de vehículos e insumos computacionales...”*  
(Jefe del Departamento de Fiscalización Operativa)

Asimismo, se destacan percepciones de los entrevistados, en el sentido de que se está trabajando fuertemente en la capacitación de funcionarios para la detección de mercancías falsificadas, y esto se ha facilitado con la relación y vinculación público-privada.

Sobre este tema de propiedad intelectual es importante indicar que, si bien la mayoría de los entrevistados del SNA manifiestan resultados satisfactorios; existe un criterio diferente a nivel de actores externos, que a pesar de que no le quitan méritos a la Institución, señalan que las autoridades aduaneras no han funcionado del todo bien y que la prueba de eso es que en el comercio interno hay artículos que vulneran el principio de propiedad intelectual (los cuales son presuntamente importados). Señalan además que resultaría un gran aporte que la fiscalización de este tipo de mercancías se realice también mediante el control a posteriori, esto considerando la falta de capacidades técnicas y económicas que ostenta actualmente el SNA para poder cubrirlo en su totalidad al momento de la importación.

Un último aspecto a considerar sobre este importante ámbito de fiscalización, corresponde a lo manifestado por el Secretario General de la Dirección General de Aduanas, que a pesar de que fue un criterio aislado, se considera de mucha relevancia para los fines de la investigación.

De acuerdo a lo explicado por el entrevistado y mediante revisión de la Ley 19912, “Adecua la legislación que indica conforme a los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio, OMC, suscritos por Chile”, se extrae que para realizar el proceso de decomiso de mercancía que viole los derechos de propiedad intelectual, existen dos vías: 1) una por medio de la solicitud de una parte, que sería el titular de los derechos industriales registrados en Chile; 2) y la otra es mediante oficio por la autoridad aduanera directamente.

La última requiere un procedimiento donde dicha autoridad primero podrá suspender el despacho cuando del simple examen físico de la mercancía, resultare evidente que se trata de mercancía de marca registrada falsificada; luego deberá informar al titular del derecho la posible infracción a objeto de que éste ejerza su derecho a solicitar la suspensión y los derechos que le correspondan de conformidad a las normas precedentes; la autoridad

aduanera (Aduana en este caso) deberá además de efectuar la denuncia de conformidad a la ley; posteriormente se le notificará al importador de la mercancía presuntamente falsificada. La suspensión del despacho que disponga la aduana en conformidad con esta vía tendrá un plazo máximo de 5 días hábiles, transcurrido el cual, si no se recibiere notificación ordenando la mantención de la suspensión, se procederá al despacho de la mercancía por parte del importador.

Respecto a lo anterior, el entrevistado considera que la normativa dificulta la efectiva labor fiscalizadora aduanera por dos motivos:

- El tiempo que se dispone para la realización de todas las actuaciones descritas, tanto por parte de la autoridad aduanera como por el titular del derecho, es relativamente corto.
- El costo de almacenaje, causa de la suspensión del despacho, dependiendo de la notificación del tribunal, podría recaer en el importador de la presunta mercancía falsificada, el titular del derecho ó a la Aduana. Por lo tanto al existir la posibilidad de que dicho costo recaiga sobre los dos últimos actores mencionados, podría limitar de cierta forma la iniciativa de suspender estos despachos.

### **3.2.1.2. Recursos tecnológicos, infraestructura y personal adecuado para el cumplimiento de la gestión fiscalizadora, frente a los cambios del entorno**

Respecto a los recursos tecnológicos, los entrevistados se refieren a dos grandes áreas, los sistemas informáticos por un lado y por otro los equipos tecnológicos para la realización de las fiscalizaciones, tales como: detector de drogas, búster, fibroscopio y escáneres para la revisión de contenedores principalmente.

Con relación a la informatización de los sistemas de control aduanero, la mayoría de los actores argumenta la importancia que ha tenido este tema ya años atrás, pues ha aportado en la celeridad de la revisión de los trámites aduaneros, así como también en su complementación y aporte al modelo de gestión de riesgos.

Sobre los equipos tecnológicos para la realización de las fiscalizaciones, la mayoría de entrevistados señala que cuentan con los recursos adecuados, y que la inversión en estos equipos ha sido considerable. No obstante algunos actores consideran que no se les ha dado el mayor provecho posible, esto por aspectos como: falta de capacitación y experiencia de los funcionarios, mala ubicación estratégica de los equipos en los puertos de ingreso al territorio chileno, falta de condiciones de infraestructura para su utilización, entre otros.

*“...hablando de los escáneres, de los densímetros, siento que han sido un aporte pero todavía está por verse sus frutos, fundamentalmente en el los escáneres de contenedores, hay algunos en la zona central que no descubren nada, por ejemplo el de los Andes tiene muy poca, muy poco producto y en cambio los de la zona norte sí han resultado más. Entonces yo creo que esos recursos van a tener que reorientarse, ponerlos en otras partes, porque el del los Andes, por ejemplo, no está en la frontera sino que está en el puerto terrestre que está abajo, entonces por eso a lo mejor no descubre nada, entonces yo creo que respecto a la tecnología falta todavía descubrir donde puede tener mayor impacto, siento que no se le ha sacado todo el provecho posible.” (Secretario General de la Dirección Nacional de Aduanas)*

*“...el año pasado llegó el camión escáner y se ha capacitado a la gente, falta si, en lo que se capacitó fue en la utilización del camión escáner, como se maneja, falta la otra parte, la más importante, que es el como fiscalizar en el camión escáner, como ver la mercancía (...) falta experiencia en ese sentido. Nosotros, como los camiones escáner no están hace mucho tiempo falta esa experiencia, pero de a poco, yo creo, que se van a ir creando las bases para ir perfeccionando al funcionario” (Fiscalizador, Aduana de Valparaíso).*

Sobre la infraestructura para la realización de las actividades fiscalizadoras, en términos generales los entrevistados señalan que son las adecuadas, pero que hay diferencias según las distintas aduanas, pues puede que una aduana cuente con infraestructura muy avanzada, y otras carezcan de condiciones apropiadas.

Al consultar a los entrevistados sobre su opinión respecto a las capacidades del personal de la Institución, los criterios fueron muy diversos así como antagónicos en algunos casos.

Algunos actores señalan que en términos generales el grado de capacitación de los funcionarios es el apto para las funciones fiscalizadoras. Exteriorizan además que en los últimos años se ha efectuado la incorporación de funcionarios de un perfil más profesional al Servicio, y que el personal está en constante capacitación, tanto en el país como en el extranjero, con expertos en muchas materias.

Otros actores, tienen otro punto de vista al manifestar que en el SNA hay distintos niveles de experticia, capacitación y de profesionalización del personal. Consideran que existen funcionarios que han cumplido un ciclo dentro de la institución y que les resulta difícil familiarizarse con las nuevas tecnologías, así como con la complejidad de los cambios que acontecen actualmente en el quehacer aduanero.

*“...una de las debilidades que podría mejorar es que aún estamos en una pequeña etapa de transición ya que aún tenemos mucho personal antiguo, que por razones de rentabilidad no jubila pero tampoco está en condiciones de ser capacitado en estas áreas que yo te decía, es por ello que es como una etapa de transición, por tanto creo que eso es una debilidad que debemos mejorar.” (Jefe de Fiscalización Operativa de la Aduana de Valparaíso)*

Por otra parte se señala la falta de especialización de funcionarios en áreas como propiedad intelectual y origen; asimismo se indica que los cursos que se imparten son muy genéricos. Esta problemática se evidencia claramente al observar la estructura funcional de la subdirección de fiscalización donde no existen áreas especializadas, así como tampoco funcionarios encargados por materia (de acuerdo con algunas declaraciones, a los funcionarios se les asignan casos diversos).

### **3.2.1.3. Claridad en la orientación general de la gestión fiscalizadora**

Un tema que tiene gran relevancia en esta variable, lo es la percepción de los actores entrevistados sobre la existencia de una política general del SNA.

Al respecto algunos funcionarios consideran que sí tienen clara esa política general de gobierno, como otros que no la tienen clara o señalan que no existe; sin embargo al analizar las respuestas de los entrevistados, principalmente las de los directivos de más alto rango, se concluye que esa percepción de que “sí tienen clara la política general”, corresponde a lineamientos o políticas pero generadas desde adentro de la Institución y no desde un ente



superior. Por lo tanto los resultados apuntan a que no existe una política general desde el gobierno central o desde la entidad de la cual depende la Institución.

Así las cosas, las políticas o áreas que prioriza el SNA, las orienta de acuerdo a políticas generales de gobierno (mismas que no están dirigidas hacia ellos), o las diseñan de acuerdo a criterio propio de la institución.

*"...No hay una política general de gobierno para la aduana, pero a través de las políticas públicas que uno conoce, por ejemplo, por ahí andaba con un tema de ¿cual es la idea del gobierno en cuanto al plan de seguridad pública?, entonces nosotros lo que hacemos, especialmente en este año, te lo dije la vez anterior, partimos haciendo un análisis estratégico para el Plan Nacional de Fiscalización y esa es la oportunidad en donde hacemos la investigación de cuáles son las políticas públicas que están vigentes o que se están preparando y de ahí nosotros extraemos lo que pensamos tiene que ver con la aduana y en base a eso orientamos nuestro plan de fiscalización." (Subdirector de Fiscalización y Jefe del Departamento de Inteligencia Aduanera).*

Al consultarle a los entrevistados sobre el conocimiento de prioridades claras y comunes en los procedimientos de fiscalización, existe un alto grado de similitud en sus apreciaciones. Entre los temas que señalan como prioridades están: propiedad intelectual; origen, pues existe una gran cantidad de acuerdos comerciales vigentes; seguridad; drogas; subvaloración; y sin dejar de lado el área de recaudación fiscal, pues indican que a pesar de que ha perdido peso, sigue siendo una de las funciones principales del SNA.

Un tema muy relacionado al anterior, es el conocimiento general de la misión, lineamientos, objetivos y productos estratégicos de la Institución, sobre el cual la mayoría de entrevistados señalaron que los conocen y que además están bien alineados y estructurados, sin embargo algunos entrevistados consideran que se deberían actualizar para una mejor adecuación a las exigencias actuales.

Sobre lo anterior, es importante destacar que de acuerdo a las entrevistas realizadas, se tiene la percepción de que a pesar de que los funcionarios señalan que conocen la misión, lineamientos, objetivos y productos estratégicos de la Institución, y opinan sobre los mismos; muchos de ellos no tienen muy claro cuáles son.

#### **3.2.1.4. Legitimidad institucional**

La percepción de los entrevistados sobre la corrupción en las actividades fiscalizadoras del SNA, es que el grado de corrupción es muy bajo. La principal razón con que argumentan dicha respuesta, es el tema de los salarios de los funcionarios aduaneros, los cuales son relativamente altos comparándolos con los de otras entidades gubernamentales.

Algunos entrevistados exponen también como otra causa del bajo grado de corrupción, el hecho de que en general la sociedad chilena y por ende las instituciones gubernamentales chilenas son poco o nada corruptas.

Con relación a la percepción de transparencia en los procedimientos fiscalizadores; a nivel de actores externos existe una idea clara de que sí existe transparencia en los

procedimientos que realiza el SNA; sin embargo los entrevistados internos a la Institución tienen criterios divididos.

Por una parte consideran que son absolutamente transparentes, señalando razones tales como que siempre responden a las consultas de los usuarios, o porque los procedimientos están claramente establecidos y son estándar.

*"Absolutamente, son transparentes porque son estándar, están establecidos. De hecho en Valparaíso estamos postulando a la ISO 2001 para transparentar más nuestros procedimientos y que todos lo sepan y que sean públicos y por lo menos acá, sí, en general en las aduanas del país, pero acá especialmente son muy transparentes."* (Jefe de Fiscalización de la Aduana de Valparaíso).

Sin embargo, otros entrevistados internos a la Institución, manifiestan que los procedimientos de fiscalización no son del todo transparentes, argumentando que hay muchos aspectos que el usuario no maneja, o que no está debidamente informado sobre ellos. Ante tal situación, proponen acciones como por ejemplo la publicación del procedimiento fiscalizador en la página Web de la Institución, indicando aspectos como: costos asociados a la revisión, tiempos del proceso, consecuencias de malas prácticas, entre otros.

### **3.2.2. Dimensión B: Facilitación del comercio**

El análisis de esta dimensión, se realiza enfocando la facilitación comercial desde una perspectiva de colaboración mutua entre el sector público y privado a través de la simplificación de trámites, disminución de barreras no arancelarias y arancelarias, negociaciones entre las partes, entre otros aspectos.

Este tema fue ampliamente abordado por los entrevistados con criterios y argumentaciones diversas. En el caso de los actores externos, existe la percepción de que la fiscalización aduanera es realizada con la eficiencia, rapidez y de acuerdo a las exigencias del comercio internacional, y por ende la relación facilitación-fiscalización mantiene un equilibrio adecuado. Además señalan que esta relación ha sido muy dinámica a través del tiempo, pues por ejemplo algunos consideran que actualmente el tema es facilitación pero de la mano con la seguridad de la cadena logística.

En cuanto a los actores internos, en términos generales se puede indicar que la mayoría considera que sí existe ese equilibrio facilitación-fiscalización. Argumentando por un lado que la fiscalización facilita el comercio con aspectos como tiempos de revisión, porcentajes de selección (relativamente bajos), ventajas en la tramitación, en fin, se tiene la premisa de que el facilitar no es fiscalizar menos, sino fiscalizar eficientemente, por lo tanto en este sentido al facilitar tampoco se menoscaba la calidad de las fiscalizaciones.

No obstante, según algunas declaraciones, se explica que existen ciertas áreas en que existe todavía un conflicto en este importante trade-off, pues muchas veces se prioriza el facilitar el comercio, perjudicando la función fiscalizadora; agregan que esto se dió hace un tiempo atrás y no se ha podido conseguir el equilibrio adecuado todavía en ciertas áreas.

*"...es la separación que existió en un momento entre lo que es el área de facilitación y el área de fiscalización. Incluso alcanzo niveles casi de rivalidad. Eso se acentuó mucho en*

*funcionarios, el concepto de facilitar hasta el extremo, hasta tal extremo que se veía y se plasmaba que lo primero que había que facilitar es disminuir los niveles. El problema cuando se facilitó a tal extremo que no se reemplazó con niveles de fiscalización inteligente o no intrusivos por lo menos, quedaron áreas descubiertas, nosotros tenemos problemas para recuperar esos espacios perdidos.*

*Sí, nosotros tenemos, a modo de ejemplo, la fiscalización de la fruta de exportación chilena, nosotros fiscalizamos la fruta pero en un momento el área de la facilitación se dejó lo que era la fiscalización en manos solamente del órgano sanitario que es el SAG, y por supuesto con la posibilidad de que la aduana en cualquier momento pudiera intervenir, pero recuperar ese espacio, porque ahora la fruta incluso la podríamos tener vinculada a riesgo de tráfico de drogas, recuperar el espacio es difícil cuando el exportador se acostumbró a que no lo revisaran.” (Jefe de Fiscalización Operativa).*

### **3.2.2.1. Relación de la institución con el sector privado**

En términos generales, los entrevistados consideran que existe una muy buena relación entre el SNA con el sector privado, argumentando que la cooperación es mutua y que la vinculación con organizaciones como asociaciones gremiales es muy fuerte.

Algunos entrevistados resaltan la importancia que tienen las mesas de trabajo público-privadas, las cuales se enfocan a las distintas áreas del quehacer aduanero y a los diversos segmentos de la sociedad; agregan además que bajo esta forma de diálogo entre ambos sectores, se plantean diferentes problemas a efectos de negociar las mejoras necesarias.

Otro aspecto que ha adquirido relevancia en cuanto a la relación de la Institución con el sector privado durante las gestiones fiscalizadoras aduaneras, es la cooperación para la lucha contra los temas de la falsificación de mercancías y la violación de los derechos de autor. Los entrevistados manifiestan que el aporte que ha hecho el sector privado ha sido fundamental para la obtención de buenos resultados en este ámbito, pues sectores como el de calzado, textiles, transporte (automotriz), han estado en constante comunicación con las autoridades aduaneras, contribuyendo con observaciones y denuncias. Asimismo, algunas empresas han impartido capacitaciones a funcionarios de la Institución para la detección de marcas comerciales y así identificar productos falsos de originales.

Por otra parte, se consideró importante consultar a los actores sobre el tema del Operador Económico Autorizado. Sin embargo, antes de iniciar con el análisis de los criterios obtenidos, primero es necesario definir la figura, por lo cual de manera muy resumida, se tiene que, el Operador Económico Autorizado, es una especie de certificación que se le otorga a empresas de la cadena logística del comercio internacional, mediante el establecimiento y administración de estándares y procedimientos globales de seguridad, establecidos por programas de diferentes organismos internacionales en materia de seguridad a fin de facilitar y agilizar el comercio internacional.

De acuerdo a lo anterior, una gran mayoría de los entrevistados señalaron que la implementación del proyecto en Chile es de suma importancia, pues generaría una oportunidad de crecer en lo que respecta a facilitación y fiscalización; asimismo agregan que actualmente la tendencia es trabajar en conjunto con las empresas privadas, situación que incrementa la eficiencia en el ámbito aduanero. Por lo tanto manifiestan que el proyecto debería reactivarse, pues se encuentra suspendido actualmente.

Por otra parte, a pesar de ser pocos, algunos entrevistados tienen una posición diferente a la anterior; uno de los aspectos que señalan, es el costo que implica la certificación como Operador Económico Autorizado, que es aproximadamente 25 mil dólares, al respecto muchas empresas PYMES no podrían certificarse y por ende quedarían fuera de la competencia. Asimismo en el caso de las exportaciones, donde en Chile el proceso es altamente ágil, consideran innecesaria esta certificación, pues en cuanto a los costos no sería nada favorable.

*“Estados Unidos, después del once de septiembre está en pánico e inventó el famoso (...) C-TPAT<sup>2</sup> porque en el fondo el Operador Económico Autorizado, es una copia del C-TPAT de Estados Unidos, que establece: “mira estas son las normas y el que quiera venderme a mí, que soy el mejor comprador del mundo, tiene que cumplir estas normas de seguridad”, que la verdad tienen un costo asociado para los países en vías de desarrollo altísimo, y en el fondo lo que está haciendo Estados Unidos, es traspasarle a los países pobres o en vías de desarrollo el costo de venderle seguro, el costo de su seguridad se la está traspasando a los distintos países...” (Agente de Aduanas y vicepresidente de la Cámara Aduanera)*

En consulta a los entrevistados sobre la participación del sector privado para el aporte en las políticas públicas, existió desconocimiento sobre si efectivamente el sector privado aporta o participa propiamente en las políticas públicas del ámbito aduanero. Sin embargo se reiteró en algunos casos que en las mesas público-privadas han surgido temas bastante relevantes.

Relacionado a lo descrito, los actores destacaron la importancia de la herramienta consistente en la publicación anticipada de la normativa aduanera a través de la página Web de la Institución, donde los usuarios conocen y pueden realizar observaciones a las nuevas normas aduaneras antes ponerlas en vigencia, lo cual ayuda al perfeccionamiento de las mismas, incluyendo un mirada del administrado.

### **3.2.2.2. Costos de transacción**

La percepción de los entrevistados sobre los tiempos y cantidad de documentos para la realización de las importaciones es que son adecuados, sin embargo manifiestan que se podrían mejorar, esto en el sentido de reducirlos para agilizar aun más el comercio.

Por la importancia del tema, se consideró relevante lo manifestado por el Secretario General de la Dirección Nacional de Aduanas, quién señaló que una vía para mejorar estos tiempos de importación y cantidad de documentos es mediante el sistema de “ventanilla única”, que en Chile se va a llamar “Sistema Integrado de Comercio Exterior”.

El Sistema Integrado de Comercio Exterior, tiene por objetivo implantar un procedimiento que permita tramitar a través de un sistema informático, los requerimientos de las diferentes entidades internas relacionadas con el comercio internacional, lo cual permitirá agilizar y abaratar las operaciones de comercio exterior mediante una completa

---

<sup>2</sup> C-TPAT, por sus siglas en inglés significa, Aduanas y Socios de Negocios contra el Terrorismo, “es una iniciativa conjunta del Gobierno de Estados Unidos y las Empresas cuyo objetivo es construir relaciones de cooperación comercial que refuercen y mejoren la cadena de proveedores y la seguridad en la frontera de los Estados Unidos de América. La agencia de Aduanas estadounidense solicita a las empresas importadoras que conduzcan una evaluación exhaustiva de todos los elementos que integran su cadena de proveedores internacionales, desde el punto de origen (fabricante, proveedor e intermediario) hasta el punto de distribución” (C-TPAT, 2010).

armonización de: requisitos, trámites, documentación, información y coordinación del control entre las entidades públicas que intervienen en la cadena logística. Dicho proyecto está en proceso de gestión primero para las exportaciones y posteriormente para las importaciones.

### **3.2.2.3. Procedimientos aduaneros**

Se consultó a los entrevistados sobre si los procedimientos aduaneros son debidamente adecuados y simplificados para el logro de las fiscalizaciones aduaneras, ante lo cual algunos señalaron que sí son los requeridos y que hay bastante simplicidad en ellos, pero que siempre son mejorables; asimismo destacan que en algunas aduanas se están implementando proyectos de certificación ISO9000 para los procedimientos de importación y exportación. Otros indicaron que no están del todo bien con argumentaciones como: falta de procedimientos escritos, inexistencia de uniformidad entre dependencias del SNA (principalmente aduanas) e inconsistencias en los sistemas informáticos.

Además de lo anterior, otro aspecto importante es la percepción del grado de existencia de vacíos que impliquen exceso de arbitrariedad en las normas, durante los procedimientos fiscalizadores aduaneros. Sobre este tema, los actores entrevistados señalaron que no existe esa arbitrariedad, pues las normas son suficientemente claras. En esta misma vía, algunos hicieron referencia al instrumento de publicación anticipada de la normativa aduanera, asunto analizado anteriormente.

### **3.2.3. Dimensión C: Estructura funcional de la gestión fiscalizadora**

Esta dimensión corresponde a la pertinencia funcional de las dependencias de la Subdirección de Fiscalización establecidas actualmente.

#### **3.2.3.1. Coordinación interna y externa**

En cuanto a la coordinación interna, se encontraron algunas similitudes en los criterios de los entrevistados, sin embargo exponían temas muy diversos y específicos, por lo cual a continuación lo que se describe es una percepción general de cómo se efectúa esta coordinación dentro de la Institución, incorporando los diferentes argumentaciones de los actores.

La coordinación entre los departamentos de la Subdirección de Fiscalización, así como con las distintas aduanas, se inicia mediante reuniones de los principales directivos de estas dependencias.

*"...generalmente a comienzos de año nos reunimos todas las aduanas de Chile con sus respectivos directores, administradores más el jefe de fiscalización y nuestro Subdirector (...), donde en una jornada que tiene por objeto definir la presencia de los distintos riesgos que se han advertido a nivel central y la expresión local de esos riesgos en cada aduana en la medida, es una reunión de trabajo que se parece bastante a una negociación porque junto con reconocer como se da y la intensidad de cada riesgo en cada jurisdicción, o que se hace es acordar indicadores y metas..." (Jefe de Fiscalización Operativa)*

Sin embargo, algunos manifiestan que en la práctica, durante la ejecución del Plan Nacional de Fiscalización, se dan ciertos problemas, principalmente por el hecho de que las dependencias de la Subdirección de Fiscalización son las que llevan el seguimiento de las

acciones negociadas inicialmente, proponen acciones a seguir, comparten compromisos cuando hay problemas y forman parte del trabajo, pero que a pesar de eso cada aduana tiene su propia autonomía, pues dependen directamente del Director Nacional de Aduanas y por lo tanto, se puede dar la situación de que no se acaten las recomendaciones o criterios de la Subdirección de Fiscalización.

Al referirse a la coordinación externa los entrevistados manifiestan una mala coordinación, principalmente con otras entidades gubernamentales readicionadas con el quehacer aduanero, pues señalan que en algunos casos trabajan de forma muy independiente y que no se comparte información. Indican además que una solución en la que se está avanzando es el “Sistema Integrado de Comercio Exterior” (tema citado anteriormente).

Agregado a lo anterior el Agente de Aduanas y Vicepresidente de la Cámara de Agentes, manifiesta su inconformidad con la manera de trabajar las revisiones físicas, pues por ejemplo en la Aduana de Valparaíso existe sólo un funcionario para realizar revisiones en los distintos recintos extra portuarios que están en una ubicación relativamente distante, por lo tanto dificulta la labor del agente de aduanas tanto en costos como en tiempos.

### **3.2.3.2. Estructura de la Subdirección de Fiscalización**

A nivel de Subdirección, los entrevistados (en este caso sólo actores internos), consideraron que los departamentos están bien acotados, y que existe claridad de lo que a cada uno le corresponde realizar.

*“...funciona bien, la razón que hay es que como son funcionales cada uno tiene su tema, entonces no hay duplicidad de funciones, tenemos un departamento que se encarga de fiscalizar a los operadores, no tiene que ver con las operaciones, hay otro departamento que tiene que ver solo con el tema de drogas y otro departamento que tiene que ver con la fiscalización de todo, del resto de las cosas, entonces no hay como toparse ni duplicar acciones.”* (Subdirector de Fiscalización y Jefe del Departamento de Inteligencia Aduanera)

No obstante lo anterior, se dieron algunas críticas, éstas en cuanto a la especialización por tema dentro de los departamentos; pues se señala que en ocasiones a pesar de que se asigne un área de trabajo para un determinado funcionario, sea propiedad intelectual, CITES, drogas, origen u otras; no necesariamente se sigue con esa lógica, pues señalan que en muchas ocasiones se les asignan casos que corresponden a áreas de trabajo diferentes a las asignadas inicialmente.

Un aspecto muy relacionado a lo descrito anteriormente, es el de la necesidad de creación de departamentos especializados en otras áreas de fiscalización. Al respecto algunos entrevistados consideraron que sí es necesario, esto a efectos de aumentar el grado de especialización tanto a nivel interno de cada departamento como también a nivel de funcionario; situación que podría mejorar los resultados de las actuaciones fiscalizadoras del SNA; consideraron temas tales como: propiedad intelectual, origen y revisión a posteriori.

## CONCLUSIONES

En función de los objetivos propuestos, y conforme a la realización de las distintas etapas de la investigación, en las que se estudiaron y analizaron las dimensiones del presente estudio, enmarcadas en los ámbitos del comercio internacional, instituciones, y estructura funcional de la gestión fiscalizadora en el SNA; se obtuvieron las siguientes conclusiones:

1. Dos de los factores que determinan el ámbito de la Gestión Fiscalizadora Aduanera son, la solidez y calidad de “las instituciones”, y el comportamiento del “comercio internacional”, los cuales están íntimamente relacionados, pues la apertura comercial requiere instituciones de calidad para ser exitosa y asimismo el comercio exige el mejoramiento de las instituciones al promover un marco de mayor competencia. En ésta línea de análisis, se considera que los procesos de apertura comercial deberían ser graduales a fin de ir adaptando paralela y progresivamente las distintas variables funcionales de las instituciones en la gestión aduanera, de las cuales se destacan: capacidad de reacción al volumen y complejidad del comercio, recursos adecuados, lineamientos claros y legitimidad institucional. A modo de ejemplo se tiene el caso de Chile, donde a partir de los años ochentas se han venido incorporado una serie de reformas institucionales sustanciales; en Aduanas específicamente, ha existido un proceso modernización institucional iniciado desde los años noventas.<sup>3</sup>

2. A grandes rasgos, otro aspecto importante a considerar y que se relaciona con los nuevos roles de la autoridad aduanera, es que en los últimos años, los cambios en el comercio internacional no sólo han sido en el aumento del volumen del flujo de mercancías, sino también en cuanto a su complejidad, la que se expresa en temas considerados como “nuevos ámbitos del comercio”, tales como: seguridad fronteriza, drogas, medio ambiente, flora y fauna, propiedad intelectual, entre otros, obligando a las distintas administraciones aduaneras a modificar enormemente su gestión fiscalizadora. En el caso chileno esto se evidencia en el cambio de foco de la gestión fiscalizadora aduanera que actualmente existe en el Servicio Nacional de Aduanas, que además de lo referente a lo tributario, se ha orientado a los nuevos ámbitos de control (comercio) antes mencionados, de los cuales la mayoría han sido planteados como áreas de importancia estratégica dentro Plan Nacional de Fiscalización de la Institución.

3. Relacionado a lo anterior, conforme al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), los temas de la fiscalización de mercancías falsificadas y la violación a los derechos de autor en Chile, han adquirido gran relevancia, siendo una de las prioridades actuales en el Servicio Nacional de Aduanas. En este ámbito se ha realizado un importante trabajo conjunto con algunas empresas privadas, así como un desarrollo importante en la Institución, obteniendo resultados positivos, ejemplo de esto es que para el año 2008 se realizaron un total de 371 incautaciones en 13 tipos de mercancías. No obstante, el tema de propiedad intelectual es un área emergente que no está totalmente consolidada aún en la Institución, por lo cual según percepciones de ciertos entrevistados todavía requiere de una serie de mejoras, entre las que se destacan: adecuación de la normativa, mayor capacitación y una mayor especialización estructural de la organización, como de personal.

---

<sup>3</sup> “El 23 de agosto de 1994, el Gobierno envió al Congreso, para su aprobación y discusión, el proyecto de ley sobre modernización del Servicio Nacional de Aduanas” (Rivera, 2003).

4. Por otra parte, respecto a los lineamientos y procesos que orientan la Gestión Fiscalizadora Aduanera, uno de los principales hitos en los últimos diez años en el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, es la fiscalización aduanera mediante la gestión de riesgos, modelo que surge paralelo a los avances informáticos y a fin de hacer frente al constante incremento de las operaciones del comercio. Dicho modelo de gestión, cambia sustancialmente el accionar de la Institución, siendo un método que le permite aplicar criterios de selección posibilitando obtener información más confiable y oportuna, y por ende realizar una labor más inteligente y estratégica en busca de una mayor efectividad y eficiencia en la labor fiscalizadora aduanera.

5. Otro aspecto de importancia en los últimos años que apoya los procesos de la gestión fiscalizadora aduanera en el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, ha sido la aplicación de la tecnología, tanto en la informatización de los sistemas, así como en el uso de equipos tecnológicos para la realización de las fiscalizaciones. Dicha herramienta es trascendental para realización de las actividades fiscalizadoras, no obstante, se pudo observar que es de suma importancia tomar en cuenta que sin un buen plan o estrategia y sin una adecuada capacitación de los funcionarios, no se pueden maximizar sus usos. En el caso de la Institución chilena, a pesar de que ostentan de tecnología bastante avanzada, todavía existen deficiencias en su adecuada utilización: falta de condiciones físicas para su implementación, falta de capacidades técnicas de personal, ubicaciones poco estratégicas del equipo, entre otras.

6. Según las entrevistas realizadas a los principales actores relevantes, se determinó un bajo grado de percepción de corrupción para las actuaciones que realiza el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, aspecto que sin duda facilita ampliamente la gestión fiscalizadora aduanera, pues la presencia de la corrupción puede limitar drásticamente las perspectivas económicas y sociales del país, así como las ambiciones a un mayor desarrollo. Al respecto es importante mencionar que esto no sólo se manifiesta en la Institución, sino que es una característica de todo el aparato estatal chileno; situación que se demuestra según resultados de "Transparency Internacional" (2010), que ubica a Chile como el país con menor percepción de corrupción de toda América Latina. Al referirse a la Institución propiamente, se especulan varias razones del porqué de este aspecto positivo, las cuales son: la cultura general de los funcionarios chilenos, la disminución de la porción que representan los recaudos aduaneros en el ingreso para el gobierno chileno, la solidez institucional, y los salarios que en promedio son relativamente altos en comparación con las demás instituciones gubernamentales chilenas (este último aspecto apoyado principalmente de acuerdo a criterios de una gran mayoría de los entrevistados).

7. Un aspecto importante que se detectó en el momento de describir los lineamientos que orientan la gestión fiscalizadora, es que el Servicio Nacional de Aduanas, no cuenta con la orientación de una política general de fiscalización que sea emitida desde el gobierno central o una entidad superior. Las políticas o áreas que prioriza el SNA, las adecua a partir de políticas públicas generales de gobierno, que no están directamente relacionadas con su gestión. El problema que hay que tomar en consideración al respecto, es que al operar de esta forma, a nivel macro no hay un rumbo totalmente claro para la Institución, situación que puede ocasionar interpretaciones que en algunos casos, pueden salirse del enfoque que se requiere como país.



**8.** Respecto a la dicotomía facilitación-fiscalización, primero hay que mencionar que es un tema que depende esencialmente del régimen o tendencia política que tenga cada país. En el caso de Chile donde la tendencia ha sido liberalizar el comercio, se determinó que existen altos niveles de facilitación, con acciones fiscalizadoras aceptables, este tema se ha resuelto mediante una fiscalización basada en el modelo de gestión de riesgos (una fiscalización inteligente), en el sentido de fiscalizar menor cantidad pero con mayores resultados. Al respecto, sobre la totalidad de las importaciones que se fiscalizan en la línea (al momento del ingreso de la mercancía al país), un 9.3% aproximadamente, se obtuvo un 12,61% de efectividad en cuanto a la consecución de hallazgos, que si bien es aceptable, se podría mejorar.

**9.** La articulación pública-privada en la gestión estatal, durante los últimos años se ha convertido en una necesidad que sin duda contribuye a la mejora de las acciones estatales, esto a través del control, como también por medio de la participación. Al respecto, el Servicio Nacional de Aduanas ha implantado dos importantes mecanismos que han beneficiado enormemente la labor fiscalizadora aduanera: 1) La publicación anticipada de la normativa aduanera; y 2) Las mesas público-privadas. Adicionado a éstos dos temas, existe una percepción de colaboración mutua bastante positiva, caso claro son las capacitaciones que brindan algunas empresas del sector privado sobre temas de propiedad intelectual.

**10.** Con relación a la simplificación de procedimientos, cantidad de documentos y tiempos de importación de mercancías, se determinó que las estadísticas chilenas son aceptables, pues de acuerdo a datos del Banco Mundial, el país se encuentra en una posición ventajosa respecto los resultados promedio del resto de países de América Latina, sin embargo al compararlo con países que presentan índices destacables, se nota claramente la diferencia, pues por ejemplo, en Singapur se tardan 3 días para importar un contenedor de 20 pies, a diferencia de Chile donde la duración es de 21 días, inclusive algunos países de América Latina son más eficientes también. Por lo tanto se puede observar que todavía queda mucho por mejorar, esto sin detrimento de que las diferencias en recursos y políticas de los distintos países influyen; sin embargo sea cual sea la causa, esto le resta competitividad al país. Sobre lo descrito es importante mencionar que se está trabajando en el proyecto, "Sistema Integrado de Comercio Exterior", que corresponde a un mecanismo del tipo "Ventanilla Única", con lo que se pretenden mejorar estos indicadores, así como las deficiencias en la coordinación de la Institución con entidades externas.

**11.** Sobre la coordinación interna, se determinó que el Servicio Nacional de Aduanas le ha brindado bastante importancia; esto a través del Plan Nacional de Fiscalización, que representa el marco estratégico de la gestión fiscalizadora, y que además tiene la funcionalidad de integrar los distintos ámbitos de fiscalización, así como los diversas dependencias que participan en el proceso.

**12.** Con relación a la estructura funcional de la Subdirección de Fiscalización, se determinó que en los departamentos existe claridad en sus funciones y objetivos. Asimismo llama la atención que a diferencia de otras administraciones aduaneras, esta dependencia actúa con un rol principalmente de coordinación y de trabajo en conjunto con las aduanas; y no a través de operativos y fiscalizaciones por separado, como se realiza por ejemplo en Costa Rica, donde en una gran mayoría de casos, el rol de la Dirección de Fiscalización cumple un papel operativo e inclusive existe un Departamento que se encarga de fiscalizar a las mismas

Aduanas, lo cual crea cierto conflicto entre los funcionarios de las distintas dependencias, dificultando la colaboración recíproca.

**13.** A pesar de una clara estructura departamental de la Subdirección de Fiscalización, en los últimos años han surgido ámbitos de fiscalización emergentes, para los cuales se considera que se requiere una mayor especialización para poder abordarlos de una manera más eficiente. Estos ámbitos son principalmente: propiedad intelectual y origen.

**14.** Agregado a lo anterior, es de gran importancia reconsiderar el tema de la fiscalización a posteriori, pues es una opción de control, que refuerza la facilitación comercial en el momento del ingreso de las mercancías (al no revisarlas en la línea), y de igual forma es posible para determinados tipos de mercancías, fiscalizar sin inconvenientes posteriormente.

Sobre todo lo señalado, en este apartado se logró mostrar que con la realización del presente estudio, se pudieron determinar tanto deficiencias como fortalezas del Servicio Nacional de Aduanas de Chile, posibilitando la emisión de recomendaciones (apartado siguiente), así como la detección de aprendizajes que eventualmente podrían aplicarse en otras administraciones aduaneras. Por lo tanto recapitulando lo descrito, a continuación se citan las principales áreas de aprendizaje:

- La relevancia que se le brinda en la gestión aduanera a los nuevos ámbitos de control aduanero.
- Los mecanismos que han permitido resultados positivos en la fiscalización de mercancías falsificadas.
- La relevancia del uso de tecnología y las experiencias al respecto
- La importancia que tiene un entorno donde hay baja corrupción en la gestión fiscalizadora aduanera.
- Experiencia en cuanto a la tensión entre facilitación y fiscalización.
- Casos importantes y efectivos de articulación público-privada
- Coordinación interna adecuada
- Estructura funcional de la Subdirección de fiscalización

## RECOMENDACIONES

1. Una de las principales deficiencias detectadas en el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, es la ausencia de una política pública emitida desde el gobierno central o desde una entidad superior, referente a las actividades aduaneras. Al respecto es importante que el SNA como tal, tome la iniciativa de solicitar directrices claras al Ministerio de Hacienda, esto a efectos de reafirmar su importancia como institución y proyectarse claramente hacia el futuro. Cabe mencionar también que una política pública clara, evita el surgimiento de ambigüedades y conflictos en las acciones a realizar, y a la vez determina el ámbito de competencia de cada institución que participa del comercio exterior.

2. De acuerdo a los importantes cambios que ha experimentado el comercio internacional, y dado que para los desafíos asociados a la fiscalización de estas materias es imprescindible contar con tecnologías de información y comunicación que apoyen estos procesos, es importante considerar que además de disponer con las tecnologías correspondientes, se tengan en cuenta al menos los siguientes aspectos:

- Que existan las condiciones de infraestructura físicas que requiere su implementación.
- Que se generen las capacidades técnicas en el personal que se hará cargo de su uso.
- Que exista un proceso de transferencia de conocimiento tanto del uso de equipos como de reparación de los mismos.
- Que la implementación de la tecnología vaya aparejada y ensamblada de manera armónica con los procesos de fiscalización que la utilizarán.

Lo anterior a fin de maximizar la eficacia, eficiencia y economía del uso de estos recursos.

3. Dado a que el comercio internacional ha impuesto nuevos desafíos a las autoridades aduaneras, como lo son los nuevos ámbitos de fiscalización aduanera, de alguna manera se vuelve mucho más relevante el análisis y la definición estratégica de las instituciones, a fin de adecuar su estructura, procesos y modelos de gestión. Por lo tanto se recomienda revisar nuevamente las definiciones estratégicas, así como también de acotar esos períodos de revisión debido a la velocidad con la que cambia el comercio.

4. En cuanto al tema sobre la transparencia de los procedimientos fiscalizadores; una recomendación que se generó desde los mismos actores relevantes entrevistados, es la iniciativa de la publicación del procedimiento fiscalizador en la página Web de la Institución, indicando aspectos como: costos asociados a la revisión, tiempos del proceso, consecuencias de malas prácticas, entre otros.

5. Se considera importante la elaboración de un manual de procedimientos aduaneros de la Institución, mismo que incluya todos los procedimientos de una manera específica, esto a efectos de lo siguiente:

- Aumentar la uniformidad en la gestión aduanera
- Aumentar tanto la claridad, como la legitimidad en las actuaciones de los funcionarios.

- Desde el punto de vista de los usuarios del Servicio, este instrumento podría funcionar también como un instrumento de apoyo básico para asegurar el trato equitativo y por ende la transparencia, justicia y seguridad en las actuaciones.

**6.** Un elemento interesante a analizar para un estudio posterior, es la figura del Operador Económico Autorizado, pues se considera que es un tema actualmente muy relevante en el ámbito aduanero; esto por diversas razones tales como, presiones internacionales, nivel de avance de otros países, presuntos beneficios o desventajas, su implicancia en la facilitación del comercio, intereses políticos, entre otros.

**7.** De acuerdo a lo indagado en este estudio, en las definiciones estratégicas, no se determinó la existencia de una visión general de la institución. Sería importante que se establezca su definición, pues la visión clarifica la dirección de la organización y ayuda a sus miembros a entender el porqué y cómo deben apoyarla.

**8.** Entre los nuevos ámbitos estudiados en la presente investigación, por el impacto, así como por la priorización que le ha otorgado el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, se destacan la fiscalización de origen y la de propiedad intelectual. Al respecto se considera necesario para un mayor desarrollo de estas áreas, una especialización, tanto estructural como a nivel de funcionarios.

**9.** De acuerdo a los cambios del comercio internacional y las limitantes de recursos que presenta el Servicio Nacional de Aduanas de Chile para poder realizar las fiscalizaciones en la línea con mayor intensidad, se debería reforzar el área de fiscalización a posteriori, en lo cual una opción podría consistir en la adición de un área especializada en el tema.

**10.** Desde una perspectiva muy general, el indicador efectividad en los hallazgos sobre el total de lo fiscalizado por la Institución, el cual es "12.61% de efectividad", se considera que refleja quizá el principal fin de la Institución, por lo tanto, resulta relevante que se enfoquen integralmente todos los esfuerzos del SNA para mejorarlo.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de los Aspectos sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (1995). Organización Mundial de Comercio. Marruecos.

Baéz Marcela (2005). Nueva Economía Institucional. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas. Mendoza, Argentina.

Banco Mundial (2010). Comercio de mercaderías (% del PIB). Consultado el 02 de junio de 2010. <http://datos.bancomundial.org/indicador/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>.

Banco Mundial, Doing Business (2010). Comercio Transfronterizo. Consultado el 30 de julio de 2010. <http://espanol.doingbusiness.org/ExploreTopics/Trading Across Borders/>

Banco Central de Chile (2009). Cuentas Nacionales 2009. Consultado del 07 de abril de 2010. [http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/actividad\\_economicagasto/xls/2009/Cap\\_1.xls](http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/actividad_economicagasto/xls/2009/Cap_1.xls).

Convención sobre el Comercio de especies amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, CITES (2010). Consultado el 25 de julio del 2010. <http://www.cites.org/esp/disc/how.shtml>

Correa, Jesús (2009). Asistencia Técnica de la Unión Europea para la Comunidad Andina, Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de Drogas Sintéticas (Parte I). Lima, Perú.

Correa, Jesús (2008). Asistencia Técnica de la Unión Europea para la Comunidad Andina, Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de Drogas Sintéticas (Parte II). Lima, Perú.

CTPAT (2010). [www.ctpatconnection.com](http://www.ctpatconnection.com). Consultado el 16 de noviembre del 2010 <http://www.c-tpatconnection.com/ESP/Default.aspx>

Czincota, M., Ronkainen I. (2005). Marketing Internacional (7º ed.). México: Internacional Thompson Editores, S.A.

De Wulf, Luc y Sokol, José (2005). Manual de Modernización de Aduanas. Banco Mundial. Bogotá, Colombia: Mayo Ediciones.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Ficha de Identificación Año 2010, Definiciones Estratégicas: Servicio Nacional de Aduanas. Consultado el 18 de agosto de 2010. <http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-14403.html>.

Dondeo, Flavia (2007). La Facilitación del Comercio en las Economías Miembro de la APEC, Asia-Pacific Economic Cooperation. Universidad San Martín de Porres. Lima, Perú.

Echeverría, Myriam (2007). La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales, multilaterales y bilaterales. CEPAL. Santiago, Chile.

Engman, M. (2005). The economic impact of trade facilitation. OECD Trade Policy Working Papers, N° 21, OECD Publishing.

- Fernández, Roberto (2009). Fiscalización de la Gestión Pública de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas. Universidad de Oviedo, España.
- Flores, Ernesto (1991). Elementos de finanzas públicas mexicanas: los impuestos. México: MX Porrúa.
- Garavito, José Armando, Secretaría General de la Comunidad Andina (2007). Control Aduanero. Perú: Bellido Ediciones E.I.R.L.
- Gobierno de Chile, Congreso Nacional. Ordenanza de Aduanas: Decreto con Fuerza de Ley N° 30 de 2004, Diario Oficial 04 de junio de 2005. Santiago, Chile.
- Gobierno de Chile, Congreso Nacional. Ley Orgánica de Aduanas: Decreto con Fuerza de Ley N° 329, de 1979, Diario Oficial del 20 de junio de 1979. Santiago, Chile.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda (2003). Ley 19912, "Adecua la legislación que indica conforme a los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio, OMC, suscritos por Chile". Santiago, Chile.
- Horvitz, María Inés (2002). Revista de Derecho N° 6. Consultado el 07 de junio de 2010. [http://www.google.cl/search?hl=es&q=horvits+revista+de+derecho+pdf&aq=f &aqi= &aql=&oq=&q\\_s\\_rfai](http://www.google.cl/search?hl=es&q=horvits+revista+de+derecho+pdf&aq=f &aqi= &aql=&oq=&q_s_rfai)
- Islam, R., Montenegro C.E. (2001). GATT determines the quality of institutions, Background Paper for the World Development Report 2002, World Bank.
- Leyes.com.py (2010). Diccionario de Términos Aduaneros. Consultado el 28 de junio de 2010. <http://www.leyes.com.py/documentaciones/diccionarios/terminos%20aduaneros/ in dex.php?ver=0>.
- Márquez F., Duart, S (2006). Guía de Auditoría Aduanera. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Aduanas. Resolución 2400 de 1985: Compendio de Normas Aduaneras y sus modificaciones. Resolución N° 2.400. Valparaíso, Chile.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2010). República del Perú. Consultado el 28 de junio de 2010. <http://tribunal.mef.gob.pe/glosarioaduanero.htm>.
- Muñoz, Felipe (2009). Intercambio comercial e institucionalidad: evidencias del caso chileno. Tesis de postgrado. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. Santiago, Chile.
- Naciones Unidas (2008). Informe de la reunión de expertos sobre la facilitación del comercio: negociaciones multilaterales y tratados de libre comercio. D.F., México.
- Naciones Unidas (2001). Manual de Capacitación de Oficiales de Aduanas, Protección de la Capa de Ozono: Eliminación de las SAO en los países en desarrollo. Paris, Francia.

North, Douglass (1991). Institutions. Journal of Economic Perspectives.

Organización Mundial de Aduanas (2007). Informe Analítico ONUDD-OMA sobre la Utilización de Contenedores en el Mundo, 2006. Bruselas, Bélgica.

Organización Mundial de Aduanas (2007). Marco Normativo SAFE.

Organización Mundial de Aduanas. (2005). Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio global.

Organización Mundial de Aduanas (1973). Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros. Kyoto, Japón.

Organización Mundial de Comercio (2010). Acuerdos Comerciales Regionales. Consultado el 02 de junio de 2010. [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/region\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm).

Organización Mundial de Comercio (2010). Textos jurídicos. Los Acuerdos de la OMC. [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/ursum\\_s.htm#gAgreement](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm#gAgreement).

Organización Mundial de Comercio (2010). Textos jurídicos. Los Acuerdos de la OMC. Resumen del Acta Final de la Ronda Uruguay. Consultado el 15 de noviembre de 2010. [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/ursum\\_s.htm#nAgreement](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm#nAgreement).

Rodrik, D. (ed.) (2003), In search of Prosperity. Analytic narratives on economic growth, Princeton University Press, Princeton.

Secretaría General de la Comunidad Andina (2007). Lucha contra el Fraude (pag. 17). Perú. Bellido Ediciones E.I.R.L.

SELA-ACICI, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional (2008). Cooperación Internacional para la Facilitación del Comercio en América Latina y el Caribe: Hacia un Programa Regional; XIX Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. D.F., México.

Rivera, Eugenio (2003). Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado. Chile a la luz de la experiencia internacional. Editorial Universitaria S.A. Santiago, Chile.

Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile (2010). Consultado el 13 de marzo de 2010 [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20070220/pags/20070220174513.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070220/pags/20070220174513.html)

Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile (2010). Informe Estadístico N° 4, abril, 2010. Departamento de Estudios. Dirección Nacional. Valparaíso, Chile.

Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile (2009). Informe de Resultados, Subdirección de Fiscalización. Dirección Nacional. Valparaíso, Chile.

Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile (2009). Balance de Gestión Integral, Año 2009. Valparaíso, Chile.

The Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, UK (2009). Putting the Frontline First: smarter government. London, England.

Transparency International. The global coalition against corruption (2010). Consultado el 02 de noviembre de 2010. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)

US Custom and Border Protection, U.S. Government (2010). Consultado el 30 de julio de 2010. [http://www.cbp.gov/xp/cgov/border\\_security/bs/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/bs/)

Weissbluth, Mario e Inostroza, José (2008). Guía Metodológica para análisis de organizaciones. Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial. Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

Williamson, Oliver (1985). The economic institutions of capitalism, trad. por E. Suarez, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

World Customs Organization (2010). Consultado el 05 de junio de 2010. <http://www.wcoomd.org/home.htm>.



## **ANEXOS**

### **Anexo 1. Acrónimos**

ACICI	Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
ASEAN	The Association of Southeast Asian Nations
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
C-TPAT	Aduanas y Socios de Negocios contra el Terrorismo
ISO	International Organization for Standardization
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
RILO	Regional Intelligence Liaison Office
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SNA	Servicio Nacional de Aduanas
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

## Anexo 2. Glosario de términos

Aduana: los servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación aduanera y de la recaudación de derechos e impuestos a la importación, a la exportación, al movimiento o al almacenaje de mercancías; y encargados asimismo de la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a la importación, exportación, movimiento o al almacenaje de mercancías.

Agente de Aduanas: es el profesional auxiliar de la función pública aduanera, cuya licencia lo habilita ante la Aduana para prestar servicios a terceros como gestor en el despacho de mercancías.

Arancel Aduanero: ordenamiento sistemático de mercancías con los respectivos tributos y barreras no arancelarias, que les son aplicables en las destinaciones de importación o de exportación.

Clasificación Arancelaria: es el acto de determinar el código que le corresponde a una mercancía que es objeto de comercio internacional, en la nomenclatura arancelaria de que se trate.

Código Arancelario: estructura numérica asignada a las mercancías para su clasificación con el fin de facilitar su identificación en el comercio internacional.

Consignante o Consignatario con licencia para despachar: personas naturales o jurídicas que, por cuenta propia y habitualmente, remiten mercancías o las reciben a su nombre o a su orden como sus destinatarios finales en los conocimientos de embarque, cartas de porte o guías aéreas y en los manifiestos.

Declaración Aduanera o Declaración de mercancías: una declaración realizada del modo prescrito por la Aduana, mediante la cual las personas interesadas indican qué régimen aduanero deberá aplicarse a las mercancías y mediante la cual se suministran los detalles que la Aduana requiere para la aplicación del régimen mencionado.

Declarante: toda persona que realiza una declaración de mercancías o en cuyo nombre se realiza la declaración mencionada.

Depósito temporal de mercancías: el almacenamiento temporal de las mercancías bajo el control de la aduana, en locales o sitios cercados o no, designados por la aduana, en espera de la presentación de la declaración de mercancías.

Se le denomina también depósito aduanero y en el caso de Chile se le designa formalmente, "Almacén Particular": recinto de depósito perfectamente deslindado e individualizado en el documento de destinación, donde las mercancías extranjeras permanecen bajo potestad aduanera, sin pagar los derechos e impuestos que causen en su importación.

Depósito Aduanero: lugar destinado al almacenamiento o guarda de mercancías bajo potestad del Servicio Nacional de Aduanas, con exclusión de los almacenes particulares.

Despachantes de Aduanas: se entiende por despachadores de Aduana a los Agentes de Aduana y a los consignantes y consignatarios con licencia para despachar

Despacho de mercancías: acto por el cual la Aduana permite a los interesados disponer de las mercaderías que son objeto de su desaduanamiento.

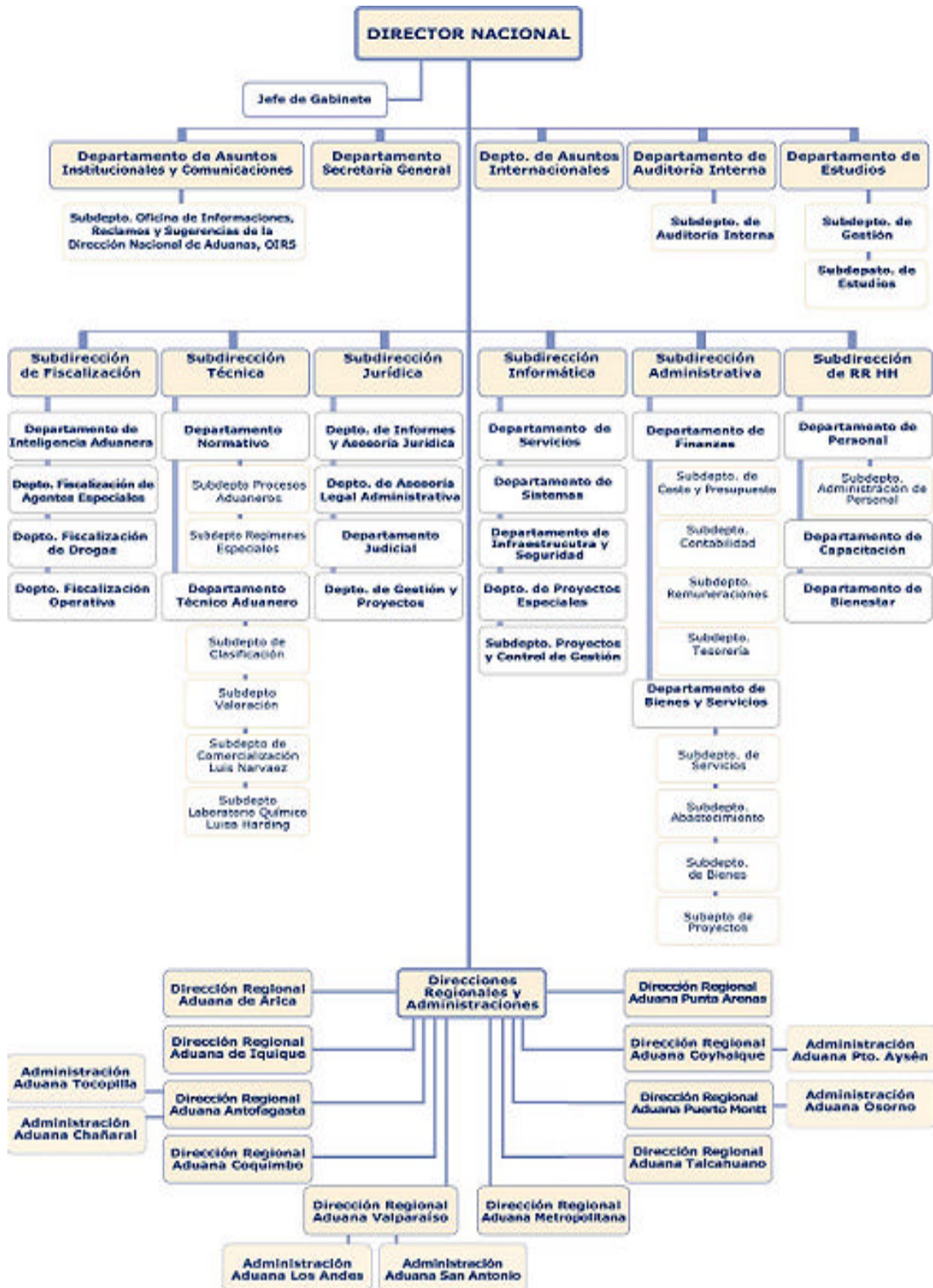
Manifiesto de Carga: la información presentada con anterioridad a la llegada o partida de un medio de transporte con fines comerciales, a condición que suministre la información solicitada por la Aduana relativa a la carga introducida o retirada del territorio aduanero.

Régimen Aduanero: dicese del tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación.

Territorio Aduanero: el territorio en el cual es aplicable la legislación aduanera de un país.

**Fuente:** Los términos del glosario, fueron obtenidos de las siguientes fuentes bibliográficas: 1) Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Convenio de Kyoto); 2) Servicio Nacional de Aduanas de Chile, [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20070228/pags/20070228112848.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070228/pags/20070228112848.html); 3) Leyes.com.py, <http://www.leyes.com.py/documentaciones/diccionarios/terminos%20aduaneros/index.php?ver=o>; 4) Ministerio de Economía y Finanzas, República de Perú, <http://tribunal.mef.gob.pe/glosarioaduanero.htm>.

### Anexo 3. Organigrama del Servicio Nacional de Aduanas de Chile



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas (2010)

**Anexo 4. Número de documentos, días necesarios y costo por contenedor para importar en países de América Latina, además de Singapur y Hong Kong**

País	Documentos para importar (numero)	Tiempo para importar (días)	Costo de importación (US\$ por contenedor)
Singapur	4	3	439
Hong Kong	4	5	583
Argentina	7	16	1810
Bolivia	7	23	1747
Brasil	7	16	1440
Colombia	8	14	1750
Costa Rica	7	15	1190
Chile	7	21	795
Ecuador	7	29	1332
El Salvador	8	10	820
Guatemala	10	17	1302
México	5	17	2050
Honduras	10	23	1190
Nicaragua	5	29	1420
Panamá	4	9	879
Paraguay	10	33	1750
Perú	8	24	895
República Dominicana	7	10	1150
Venezuela	9	71	2868

Fuente: Banco Mundial, Doing Business (2010)

**Anexo 5. Presupuesto programado  
Servicio Nacional de Aduanas, año 2010**

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2010 MINISTERIO DE HACIENDA			Partida : 08
SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS			Capítulo : 04
SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS (01)			Programa : 01
Subtitulo	Item	Denominaciones	Moneda Nacional Miles de \$
		<b>INGRESOS</b>	<b>43.080.397</b>
06		RENTAS DE LA PROPIEDAD	6.644
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES	2.092.000
	01	Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas	355.422
	02	Multas y Sanciones Pecuniarias	6.251
	99	Otros	1.730.327
09		APORTE FISCAL	40.953.551
	01	Libre	40.953.551
10		VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	27.202
	03	Vehículos	27.202
15		SALDO INICIAL DE CAJA	1
		<b>GASTOS</b>	<b>43.080.397</b>
21		GASTOS EN PERSONAL	32.468.730
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	6.389.744
29		ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	983.898
	03	Vehículos	108.354
	04	Mobiliario y Otros	92.643
	05	Máquinas y Equipos	67.802
	06	Equipos Informáticos	172.286
	07	Programas Informáticos	541.108
	99	Otros Activos no Financieros	1.705
31		INICIATIVAS DE INVERSION	3.238.025
	02	Proyectos	3.238.025
Glosas :			
01	Dotación Máxima de Vehículos		64
02	Incluye :		
	a)	Dotación máxima de personal	1.568
	El personal a contrata podrá desempeñar las funciones de carácter directivo que se le asignen o deleguen, mediante resolución fundada del Jefe de Servicio, en la que deberá precisarse las referidas funciones. Dicho personal no podrá exceder de 4 funcionarios.		
	b)	Horas extraordinarias año	
		- Miles de \$	340.292
	c)	Autorización máxima para gastos en viáticos, en territorio nacional	
		- Miles de \$	5.443.454
	d)	Convenios con personas naturales	
		- Miles de \$	64.498
	e)	Autorización máxima para cumplimiento artículo septuagésimo tercero	

	de la Ley N° 19.882, Asignación por Funciones Críticas:
	- N° de personas 30
	- Miles de \$ 226.266
	f) Autorización máxima para gastos en Asignación por Turno, Artículo 12, Ley N° 19.479
	- Miles de \$ 3.818.820
03	Incluye :
	Capacitación y perfeccionamiento, Ley N°18.575
	- Miles de \$ 164.745
	Final del formulario

Fuente: Dirección de Presupuestos (2010)

## Anexo 6. Operacionalización de Variables y Pauta Entrevista

Operacionalización de Variables				Pauta Entrevista
Dimensión	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores	
<b>A. Solidez Institucional</b>	Grado de adaptabilidad y reacción de la Institución, frente al contexto cambiante del comercio internacional en los últimos años	Adaptación de la organización por cambios en el comercio internacional	Capacidad de reacción de la entidad, respecto a cambios en el volumen del comercio internacional	1- <u>Respecto a la gestión fiscalizadora aduanera, ¿Cómo ha reaccionado la institución ante los cambios del aumento del comercio internacional?</u> (¿Cuáles han sido sus aciertos y desaciertos al respecto?, En los últimos 10 años ¿Cuáles han sido los hitos más importantes en el SNA? ¿Cómo ha reaccionado la institución en su gestión fiscalizadora con relación a la aplicación de Acuerdos Comerciales?, En su experiencia, ¿Conoce algún hecho específico que evidencie la adaptabilidad del SNA, ante el aumento del comercio internacional (con TLCs, cambio de procesos, modernización, otros?))
			Nuevos ámbitos de la gestión fiscalizadora aduanera	2- <u>¿Cómo ha enfrentado la exigencia de controlar fiscalizar objetos o bienes jurídicos diferentes a los tradicionales, como la propiedad intelectual o CITES?</u>
		Recursos tecnológicos, infraestructura y personal adecuado para el cumplimiento de la gestión fiscalizadora, frente a los cambios del entorno	Recursos tecnológicos	3- <u>Ante el impacto del aumento del comercio internacional, ¿Cuál es el rol que han jugado los recursos tecnológicos en la gestión fiscalizadora aduanera del SNA?</u> (¿Cuáles han sido los equipos tecnológicos más importantes para la función fiscalizadora?, ¿Cuales han sido los principales aportes? ¿Por qué (no) han beneficiado la gestión?)
			Infraestructura	4- <u>Según su criterio, ¿Cuáles son las capacidades de personal, instalaciones y equipo de trabajo con que cuenta el SNA para realizar las actividades fiscalizadoras?</u> (¿Está debidamente capacitado el personal fiscalizador aduanero? ¿Por qué?, ¿Cuáles ventajas o desventajas presenta la infraestructura para la realización de las operaciones fiscalizadoras? ¿Es adecuado el equipo de trabajo
			Personal adecuado (capacitado)	



Operacionalización de Variables				Pauta Entrevista
Dimensión	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores	
				para la realización de las labores? ¿Por qué?)
		Claridad en la orientación general de la gestión fiscalizadora	Percepción común de una política general	5-¿ Tiene clara o conoce la política general de gobierno respecto a la gestión fiscalizadora?, En el caso de que así sea, ¿Cuál es su opinión sobre la política general de gobierno, respecto al ámbito de la gestión fiscalizadora? (Si no la conoce, ¿Cuales cree que han sido las causas de que no exista o no conozca una política general de gobierno para esta actividad?, ¿Cuáles son las prioridades en el momento de la realización de la gestión fiscalizadora?, ¿Conoce la política de fiscalización del SNA?, ¿Cuáles son sus principales contenidos? (directrices, normativa, otros?)
			Prioridades claras y comunes en los procesos de fiscalización	
			Conocimiento general de la misión, lineamientos, objetivos y productos estratégicos	6-En el ámbito de la fiscalización aduanera, ¿Cuál es su opinión respecto a la misión, lineamientos, objetivos y productos estratégicos del SNA? (¿Le modificaría algún aspecto?, ¿Qué aspecto le modificaría?, ¿Porqué cree que son adecuados o inadecuados?)
		Legitimidad institucional	Percepción de corrupción	7-En su opinión, ¿Cómo enfrenta el tema de la corrupción el SNA, durante la gestión fiscalizadora? (¿Cuál es el grado de percepción de corrupción que existe respecto a las actividades del SNA?, ¿Cuáles son las razones de que sea tan baja (alta)?)
			Percepción de transparencia en los procedimientos fiscalizadores	8-En su opinión ¿Son transparentes los procedimientos fiscalizadores ante los usuarios? (¿En que forma se manifiesta esa transparencia en los procedimientos?, ¿Se puede mejorar?)

Operacionalización de Variables				Pauta Entrevista
Dimensión	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores	
B.Facilitación del Comercio	El análisis de la dimensión facilitación comercial, es visto desde una perspectiva de colaboración mutua entre el sector público y privado, a través de simplificación de trámites, disminución de barreras no arancelarias y arancelarias, negociaciones entre las partes, entre otros aspectos.	General	General	<p>9-En términos generales, <u>¿Considera que la gestión fiscalizadora es realizada con la eficiencia, rapidez y de acuerdo a las exigencias del comercio? (¿Por qué?)</u></p> <p>10-La generación de normas y aplicación de técnicas aduaneras, orientadas a la facilitación del comercio internacional, para que ellas no obstaculicen su desarrollo. <u>¿Ha disminuido la calidad de la función fiscalizadora aduanera? (¿Existe una tensión entre la facilitación comercial y la fiscalización aduanera?, ¿Cómo se da la tensión entre facilitación comercial y fiscalización aduanera?, En su opinión ¿Cómo solventaría esta tensión?)</u></p>
		Relación de la Institución con el sector privado	Trabajo conjunto con entidades privadas	11-Durante el proceso de la <u>gestión fiscalizadora aduanera, ¿Explique, cómo se desarrolla la relación entre el SNA y el sector privado? (En su opinión, ¿Cómo se da el apoyo a los usuarios por parte de las autoridades aduaneras en el proceso de fiscalización aduanera? ¿Se puede mejorar y cómo?, ¿Existe un trabajo conjunto SNA-Empresa privada, que facilite la función fiscalizadora aduanera? ¿Qué opina sobre el plan piloto Operador Económico Autorizado como figura importante en la facilitación comercial?, ¿Participa el sector privado en la formulación de políticas públicas relacionadas con el quehacer aduanero?, ¿De qué forma participa?)</u>
			Participación del sector privado para el aporte en las políticas públicas.	
		Costos de transacción	Cantidad de trámites	12-De acuerdo a estadísticas del Banco Mundial (Doing Business), el tiempo para importar un contenedor es aproximadamente 21 días y la cantidad de documentos necesarios es 7. <u>¿Qué opina respecto a estas cantidades? ¿Son las adecuadas? ¿Se pueden mejorar? ¿De qué forma se podrían mejorar?</u>
			Tiempos de importación	

Operacionalización de Variables				Pauta Entrevista
Dimensión	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores	
		Procedimientos aduaneros	Grado de simplificación de procedimientos Percepción de grado de existencia de vacíos que impliquen exceso de uso de arbitrariedad de las normas	13-¿Son debidamente <u>simplificados y adecuados los procedimientos aduaneros para el logro de las fiscalizaciones aduaneras?</u> , ¿Explique por qué?, (¿Hay deficiencias?, ¿Cómo se podrían mejorar?, ¿La normativa permite grados de arbitrariedad en las fiscalizaciones aduaneras?, ¿Explique cómo se dan en la práctica?)
C. Estructura Funcional de la gestión fiscalizadora	Pertinencia funcional de las dependencias de la Subdirección de Fiscalización establecidas actualmente. Tomando en cuenta que el grado de coordinación, sea interdepartamental, con las aduanas y con los actores externos.	Coordinación	Efectividad en la coordinación interna Efectividad en la coordinación externa: con entidades públicas y privadas.	14-¿Cómo se desarrolla la <u>coordinación interna y externa durante el proceso de fiscalización aduanera?</u> (¿Considera que es efectiva o (inefectiva)?)
		Estructura de la Subdirección de Fiscalización	Estructura funcional Necesidad de departamentos especializados en otras áreas de fiscalización Percepción de insularidad de algunas dependencias	15-En términos generales, ¿Cómo se desarrolla el funcionamiento de <u>los departamentos de la Subdirección de Fiscalización del SNA?</u> (¿Se presentan problemas de duplicidad de funciones?, ¿Entre cuales departamentos se da?, ¿Cómo se da esta problemática?, ¿Existe la necesidad de abarcar un tema especializado en la Subdirección?, ¿Considera necesario la creación de otro departamento para este tema especializado?, ¿Hay departamentos aislados que no se ajustan al todo (como sistema) de la Subdirección?, ¿Cuáles son? ¿Cómo se podría solventar este problema?)

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las preguntas subrayadas son las principales de la pauta. Las que se encuentran entre paréntesis son las secundarias que se realizan de acuerdo a la respuesta de la pregunta principal.