

CENTRO REGIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA (CAPTAC-DR)



NIVEL DE MADUREZ EN LA APLICACIÓN DE UNA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS EN ADUANAS

CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA



A. Pérez y S. Lemus

Diciembre 2016.



CAPTAC-DR/FAD

Nivel de madurez en la Aplicación de una Gestión Integral de Riesgos en Administraciones
Aduaneras de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana

Preparado por A. Azael Pérez A. y Selvin A. Lemus M.

Contribución especial: Andrea Molina

Editado por: Patricio Castro

Coordinación: Selvin A. Lemus M.

Diciembre 2016

Las opiniones expresadas en este documento son de los autores y no necesariamente representan las del FMI o sus políticas.

Palabras clave: Administración aduanera, capacidad, nivel de madurez, gestión de riesgos, riesgo
Dirección electrónica de los autores: aperez2@imf.org; slemusmartinez@imf.org

AGRADECIMIENTOS

Este documento de trabajo ha exigido la participación y la colaboración de muchas personas e instituciones a las que queremos agradecer su esfuerzo, sugerencias y apoyo.

En primer lugar, a las Administraciones Aduaneras de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, a las que queremos agradecer su buena disposición para participar en el estudio y para facilitar toda la información y aclaraciones que se les solicitó. Así mismo, nuestro agradecimiento a los funcionarios de las administraciones aduaneras de Chile, España, México, y Uruguay que participaron en su momento como grupo de referencia en este estudio, lo cual permitió realizar una medición comparativa de las administraciones de la región, un aspecto clave para el presente estudio. Sin la colaboración de estas administraciones aduaneras este documento no hubiera sido posible; esperamos que el resultado final les resulte de utilidad y compense el esfuerzo realizado.

Este documento es continuación de un planteamiento que hace años se inició en la División de Administración Tributaria del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI). Queremos agradecer por ello, el trabajo de personas como Antonio De La Ossa, Pablo Illarietti y Christian Girón quienes participaron en el relevamiento inicial realizado en el marco del Diagnóstico sobre Gestión de Riesgo realizado en 2013 por el CAPTAC-DR. Finalmente, un agradecimiento especial a Patricio Castro y Andrea Molina, quienes participaron activamente en este estudio, así como a Fernando Delgado, quien apoyó su elaboración.





CONTENIDO

I. GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CONTEXTO ADUANERO	10
Introducción.....	10
La Gestión de Riesgos desde una perspectiva sistémica.....	11
Un enfoque para la implementación.....	12
Los antecedentes para este documento y el diagnóstico CAPTAC-DR de 2013-2014.....	14
II. LA REGION DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y LA REPÚBLICA DOMINICANA EN NÚMEROS.	19
III. EVALUACION REGIONAL DEL NIVEL DE MADUREZ DE LA GESTION DE RIESGO..	24
Metodología aplicada.....	24
Estado de situación de la gestión de riesgos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana y comparación con otras aduanas de Iberoamérica.....	26
Resultados comparativos del estudio para los países de la muestra.....	26
Análisis de cada uno de los elementos evaluados	30
Marco legal.....	31
Procesos	32
Información.....	34
Infraestructura.....	35
Sistemas de información.....	36
Capital Humano	38
Aval de gobierno	39
IV. CONCLUSIONES.....	40
V. BIBLIOGRAFIA.....	42
Apéndice 1. Características referenciales generales para ubicar el nivel de madurez de las administraciones aduaneras vinculado a una gestión integral de riesgos.....	45



FIGURAS

Figura 1. Elementos contemplados para generar una visión integral de.....	16
la gestión de riesgos.....	16
Figura 2. PIB y PIB per cápita de los países de la región (2014-2015)	19
Figura 3. Comportamiento de la balanza comercial en la región 2014 y 2015 (% del PIB)	20
Figura 4. Carga tributaria y gasto público de la región 2014-2015 (% del PIB).....	22
Figura 5. Elementos metodológicos utilizados en la elaboración del estudio y su aplicación en el tiempo.....	25
Figura 6. Resultados regionales por cada elemento para los países de CAPRD.....	27
Figura 7. Diagrama de los resultados obtenidos en la evaluación de los elementos de la encuesta para los países CAPRD.....	28
Figura 8. Comparación de resultados por elemento entre países CAPRD y países IB4.....	29

TABLAS

Tabla 1. Principales socios comerciales (2014-2015)	21
Tabla 2. Calificación final en losclaseclas países de CAPRD.....	26
Tabla 3. Calificación final de los países IB4	29
Tabla 4. Niveles de madurez de las aduanas en la aplicación de la gestión de riesgos.....	30



ACRONIMOS

CAPTAC-DR	Centro de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CAPRD	Centroamérica, Panamá y República Dominicana (región)
COMALEP	Convenio Multilateral de Aduanas de América Latina, España y Portugal
EIGR	Estrategia Integral de Gestión del Riesgo
FAD	Fiscal Affairs Department (Departamento de Asuntos Fiscales del FMI)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPC	Índice de percepción de la corrupción
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
PIB	Producto Interno Bruto
PMC	Plan de Mejoramiento del Cumplimiento
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
RILO	Regional Intelligence Liaison Offices (Oficina Regional de Enlace de Inteligencia de OMA)
UE	Unión Europea

RESUMEN EJECUTIVO

La gestión de riesgos representa un elemento central de la estrategia de una aduana moderna para el cumplimiento de su cometido institucional, ya que constituye un mecanismo que hace más efectivo el control y permite brindar una mayor facilitación y simplificación del movimiento lícito de mercancías.

Las tendencias más recientes en términos de gestión aduanera resaltan la necesidad de profundizar su orientación a la mejora del cumplimiento sobre la base de una **estrategia integral de gestión de riesgos (EIGR)**.

Para que una EIGR sea el vehículo para aumentar el **cumplimiento voluntario** y reducir las **brechas de incumplimiento** de manera eficiente y eficaz, es necesario tipificar y conocer las causas de dicho incumplimiento, identificar dinámicamente los riesgos, diseñar medidas que prevengan su ocurrencia y minimicen su impacto en la gestión aduanera, y evaluar continuamente la efectividad de dichas medidas. Esto requiere que las administraciones aduaneras incrementen su nivel de madurez en la aplicación de una gestión integral de riesgo fortaleciendo al menos siete elementos básicos para ello, como lo son: **el marco legal, los procesos, la información, la infraestructura, los sistemas, el capital humano y el aval de gobierno, los cuales se encuentran estrechamente vinculados**.

En atención a la necesidad de contar con instrumentos referenciales que sirvan a las

aduanas de la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en su proceso de reforma y modernización, el Centro de Asistencia Técnica para dicha región (CAPTAC-DR) del Fondo Monetario Internacional (FMI) realizó el presente estudio esencialmente empírico, puesto que en el mismo se analizan datos reales de una encuesta aplicada sistemáticamente, y los resultados son interpretados buscando posicionar a las aduanas de la región en forma relativa en términos de su grado de madurez en la gestión de riesgos¹, según la situación presentada a la fecha en que se realizó el diagnóstico.

Este estudio tuvo su origen en un diagnóstico sobre el tema "Gestión de Riesgos" realizado durante los años 2013-2014 por este Centro. La intención del diagnóstico fue identificar áreas de oportunidad que permitieran a cada país definir sus prioridades al respecto, así como generar una mayor percepción de las necesidades y visibilidad a lo interno de las administraciones, para articular mejor las asistencias técnicas y financieras para la planeación y ejecución de los proyectos de modernización a emprender.

Para este diagnóstico se utilizó un cuestionario agrupado bajo los siete elementos clave antes citados, siendo respondido por las propias administraciones, bajo la supervisión de expertos del CAPTAC-DR. Para realizar un análisis más concluyente, se agregó al estudio la comparación con información de un grupo de

¹ El presente estudio se enfoca en los riesgos relativos a la gestión de mercancías y no de pasajeros.



aduanas de referencia (denominado *grupo de referencia*), compuesto por tres aduanas de Latinoamérica—Chile, México y Uruguay—y una aduana de la Unión Europea (UE)—España, las cuales voluntariamente realizaron sus contribuciones respondiendo al cuestionario antes indicado. Las respuestas a este cuestionario fueron evaluadas a la luz de una matriz de características referenciales generales para ubicar el nivel de madurez de las administraciones aduaneras vinculado a una gestión integral de riesgos.²

Con base a los elementos antes mencionados, se realizó un ejercicio para identificar el nivel aproximado de madurez al momento de la evaluación de la gestión de riesgos por país y, por agregación, en la región. **Se obtuvo como promedio general en la región 44.44 puntos de 100.** El resultado obtenido ubica a la región en la parte inicial del cuadrante que define el punto medio de la escala de madurez relativa, donde se ubican aquellas aduanas con una puntuación de entre 40 y 60 puntos sobre un máximo posible de 100. El mismo análisis fue realizado sobre la base de las respuestas proporcionadas por los funcionarios **de las aduanas del grupo de referencia (IB4), lo cual muestra que el puntaje promedio resulta ser de 73**, ubicando a dicho grupo de referencia en el rango medio-alto (nivel 4) en términos de su nivel de madurez.

Los resultados tanto del diagnóstico inicial como del presente estudio indican que el actual nivel de madurez de esta región en la aplicación de una gestión integral de riesgos demuestra que sus países han comenzado a dar pasos importantes más no suficientes en este contexto. Un aspecto fundamental que las aduanas de la región aún deben reconocer es que la gestión de riesgos puede convertirse en una forma de administrar un sistema aduanero de manera efectiva, siempre y cuando ésta se asuma desde una perspectiva integral y se institucionalice. Se considera, además, que la aplicación sistémica de una EIGR debe estar visiblemente considerada en los planes estratégicos de las administraciones.

Una de las conclusiones más importantes que se obtienen de este estudio es que el aval de gobierno necesario para fortalecer la gestión de riesgos no debe limitarse a manifestaciones verbales por parte de autoridades superiores de gobierno; debe existir un involucramiento y apoyo permanente de los más altos niveles de gobierno a las administraciones aduaneras. A partir de los hallazgos y resultados observados, este estudio presenta tanto un análisis de la situación como los desafíos que afrontan las aduanas de la región, así como las oportunidades de mejora y recomendaciones a considerar por éstas.

² Esta matriz figura como Apéndice 1 del presente estudio y fue elaborada por el CAPTAC-DR con base a las buenas prácticas internacionales en materia de

gestión de riesgos en aduanas dictadas por la OMA y por la experiencia regional recogida a lo largo de la asistencia técnica que presta el FMI.

I. GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CONTEXTO ADUANERO

Introducción

La gestión de riesgos constituye un elemento central de la estrategia de una aduana moderna para el cumplimiento de su cometido institucional. Si bien es cierto que el concepto del “riesgo” está presente hace muchos años en los planes operativos de prácticamente todas las aduanas del mundo, las concepciones más recientes postulan la necesidad de una visión integral del tema. Así entendida, la gestión de riesgos constituye un mecanismo que hace más efectivo el control y permite brindar una mayor facilitación y simplificación del movimiento lícito de mercancías por las fronteras, puertos y aeropuertos.

Las tendencias más recientes en términos de gestión aduanera resaltan la necesidad de profundizar su orientación a la mejora del cumplimiento sobre la base de una estrategia integral de gestión de riesgos (EIGR). En general, las prioridades adoptadas para los planes operativos tradicionales de las aduanas están enfocadas a la consolidación del modelo de gestión y sistema de calidad y control, en otras palabras, a mejorar la forma de operar y los métodos de trabajo. Con todo lo importante que es esto, es necesario también priorizar el mejoramiento sostenido del cumplimiento, incorporándolo de manera prominente en la dirección estratégica de la institución.

La EIGR a la que se hace referencia debe apuntar a fortalecer el logro de resultados de la administración aduanera. Debe ser el vehículo para aumentar el **cumplimiento voluntario** y reducir las **brechas de incumplimiento** de manera eficiente y eficaz.

Ello requiere tipificar y conocer las causas del incumplimiento, identificar dinámicamente los riesgos, diseñar e implementar respuestas que lo minimicen, y realizar evaluaciones permanentes de la efectividad de dichas respuestas.

Para ello, se deberá enfrentar y buscar respuestas a preguntas como: ¿Cuáles son los principales riesgos que afectan al cumplimiento de las normas y a la recaudación? ¿Qué características de operadores de comercio exterior presentan dichos riesgos de incumplimiento? ¿Qué instrumentos se deben aplicar para minimizar estos tipos de riesgos? ¿Cómo se deben asignar los recursos y funciones de la administración para lograr los mejores resultados en términos de cumplimiento?

La EIGR debe constituir un componente fundamental en el plan estratégico que se formule para una aduana. La formulación de un plan estratégico plurianual es el momento oportuno para impulsar una nueva visión y re-priorizar los objetivos que debieran guiar a la institución en los años objeto del plan. Será fundamental fijarse metas de mediano plazo respecto al cumplimiento aduanero, y focalizar los esfuerzos en reducir los niveles de incumplimiento (subvaluación, inexacta clasificación arancelaria, mal uso de regímenes especiales, entre otras) y facilitar el comercio lícito.

Un ejemplo de la falta de enfoque estratégico de la gestión aduanera en general es el caso frecuente en el que las aduanas incluyen en sus planes de acción inversiones importantes, tales como la incorporación de equipos de detección no intrusiva de costo relativamente elevado—la región del CAPTAC-DR no es ajena a este tipo de

situaciones. Para la utilización efectiva de los mismos, es fundamental tener claramente identificados los riesgos que se busca mitigar con la utilización de esas tecnologías y la forma en que se asociará el uso de la mismas a la estrategia integral de gestión de riesgos de la aduana. Esto involucra acciones que van desde la identificación de los tipos de riesgos específicos a mitigar, la delegación de personal apropiado para el manejo de estos equipos, la adecuación de procesos y de los sistemas informáticos de riesgo, hasta la definición de las acciones a tomar al momento de detectar ilícitos o indicios de estos.

La implementación de una EIGR requiere fortalecer la capacidad de una aduana en cuanto al manejo de la información y el análisis de la misma. La información tanto de declaraciones aduaneras como la que se obtiene de terceros, es el insumo fundamental para la aplicación de un modelo de gestión basada en riesgos de incumplimiento. La implementación efectiva de una EIGR requiere abordar las debilidades que una aduana suele mantener en este frente, especialmente en cuanto a la obtención de mayores fuentes de información explotables, y a la capacidad de procesamiento y tiempo de respuesta en la plataforma informática.

La Gestión de Riesgos desde una perspectiva sistémica

Las aduanas de la región en general adoptan algunos criterios de riesgo en su accionar, pero no cuentan aún con un modelo integral de gestión de riesgos. A lo sumo, se trabaja en algunas áreas con ciertos criterios y análisis de riesgos para temas específicos, por ejemplo, la

selectividad aduanera. La forma en la que, según los resultados del estudio, actualmente las aduanas aplican su análisis de riesgo con objeto de guiar sus acciones presenta las siguientes características generales:

- *Estructura.* Suelen existir varias Unidades organizacionales con funciones de mitigación de riesgos que determinan, sin una apropiada coordinación, la selección de operaciones y contribuyentes a verificar por la Unidad de Fiscalización y las aduanas operativas, y eventuales acciones de prevención del contrabando y de control fronterizo sobre la base de información de inteligencia y fuentes externas como el RILO.
- *Fuentes de información.* Las fuentes de información interna y externa disponibles: registro de contribuyentes, declaraciones (impuestos y aduanas), información de pagos, resultados de acciones de control históricas, certificados y permisos para el cumplimiento de regulaciones no arancelarias, y denuncias, entre otras, son generalmente limitadas, de difícil acceso y explotación masiva, además de encontrarse dispersas.
- *Metodología.* Se suelen considerar diferentes aproximaciones tanto para las labores de auditoría (fiscalización aduanera a posteriori) como para el control aduanero inmediato o concomitante (selección de canales al arribo/salida de mercancías). Es importante enfatizar que el enfoque principal se encuentra centralizado en el análisis de riesgo para el control concomitante, sin considerar el control posterior como parte de una estrategia complementaria para

disminuir las revisiones en frontera. Asimismo, cabe destacar que no se suele aplicar una metodología que parta del análisis general de todos los operadores de comercio exterior vinculados con las fracciones arancelarias previamente identificadas como de mayor riesgo.

- *Implementación del análisis de riesgo.* Los inspectores en fronteras, puertos o aeropuertos reciben los casos seleccionados y no participan directamente en los sistemas de selección. En algunos casos hay cierta retroalimentación, sin embargo, ésta generalmente no es supervisada adecuadamente, lo que conlleva a que la evaluación del impacto de los criterios incorporados en los sistemas, generalmente no reflejen la realidad de los resultados. En otras palabras, se toman decisiones a partir de resultados imprecisos.

A lo anterior se suma que la cantidad de acciones de control, que en última instancia es una función directa de la capacidad operativa de cada aduana, no surge como derivada de las acciones de *gestión de riesgos*, sino que está determinada mecánicamente por planes operativos que establecen el número mínimo de acciones de control a realizar en un determinado período y ello, sobre la base de extrapolar resultados deseados.

Un enfoque para la implementación

La gestión de riesgos es la base de una administración aduanera moderna y en tal sentido, es importante que las aduanas identifiquen explícitamente sus desafíos sobre el tema. Actualmente, y como se ha descrito en la sección precedente, en la región se

cuenta en general con algunos principios básicos de riesgo, pero falta establecer criterios más refinados, basados en una mejor calidad y cantidad de información, así como en un mayor nivel analítico. También, existe la necesidad de sistematizar el trabajo en una visión de un modelo integral, aplicándolo en todas sus etapas y coordinado en la estructura organizacional. Dicha sistematización, es imprescindible para pasar de la actual situación donde predominan visiones parciales y fragmentadas del tema, a un verdadero plan integral que tenga como objetivo central la mejora sostenida del cumplimiento.

En las aduanas de la región persisten varios riesgos sistémicos a nivel estratégico, que no son, en general, debidamente abordados.

Para cada riesgo potencial, se deberían desarrollar las estrategias adecuadas para combatirlo. Por ejemplo, es posible identificar los siguientes riesgos estratégicos:

- *Riesgos Legales.* Reglamentos aduaneros complejos, lo que puede generar problemas de interpretación y errores involuntarios (afectando el servicio) y facilitar esquemas de evasión (afectando el control). Un marco legal restrictivo a las acciones y potestades de la aduana, afecta su capacidad de control y efectividad (plazo de prescripción, rol de los tribunales, marco sancionatorio, etc.).
- *Riesgos de Información.* Aunque la recolección de información incrementa cada vez más a través de medios electrónicos, queda todavía un porcentaje de la misma que entra en medios litográficos, con un relativamente alto nivel de errores e inconsistencias afectando tanto al servicio como al control.

- *Riesgos Institucionales.* Se percibe en general una erosión de la capacidad institucional de las aduanas en el tiempo por limitaciones a su autonomía, alta rotación de funcionarios, congelamiento de salarios y de ingreso de nuevo personal, afectando la capacidad operacional y al foco primordial de las actividades; resistencia al cambio (cultural, procesos, roles y funciones, ambiente virtual, etc.); deterioro del clima laboral y gradual pérdida de compromiso y liderazgo en la implementación de un nuevo enfoque.

La adopción de un sistema integral de gestión de riesgos permitiría implementar las estrategias de mejoramiento del cumplimiento, mediante la aplicación de acciones de servicio y control adecuadas. Por lo general, la gestión de riesgos actual se enfoca a identificar programas para alcanzar una cantidad de acciones predeterminadas por

critérios numéricos a partir del momento de la selectividad. Lo que parece resultar en la identificación de acciones de carácter superficial o más bien de verificación y no precisamente de combate al incumplimiento más serio. Una administración moderna no debe guiarse exclusivamente por la cantidad absoluta de acciones, sino por los resultados alcanzados en términos de **reducción de la brecha de incumplimiento**. La gestión de riesgos, por ello, debe apoyar a una aduana para que se organice con una visión de resultados de mejora en el cumplimiento, y no en la cantidad de intervenciones. Para ello, por ejemplo, en términos fiscales sería útil contar con estudios sectoriales que permitan conocer mejor la recaudación potencial y, por ende, la brecha a superar. El recuadro 2 presenta un resumen de los desafíos que debe enfrentar una aduana en desarrollo en materia de riesgos.

Recuadro 2. Los desafíos de una aduana en desarrollo en materia de riesgos

- ✓ Contar con metodologías y herramientas que le permitan establecer perfiles de riesgo de incumplimiento recaudatorio, de seguridad y de protección.
- ✓ Conocer las metodologías y herramientas tecnológicas más idóneas que se emplean actualmente en las administraciones tributarias y aduaneras para gestionar esta clase de riesgos, y evaluar cuáles de ellas se adaptan de forma más eficiente a las condiciones estructurales, organizacionales, tecnológicas y financieras de la entidad, así como su entorno de operación.
- ✓ Lograr que los perfiles de riesgo establecidos, mediante la adopción y adaptación de las metodologías y herramientas seleccionadas, sean lo suficientemente flexibles para incorporar la información cambiante que se genera a través del tiempo.
- ✓ Lograr que estos perfiles de riesgo permitan diseñar programas y campañas de control y de facilitación, que reduzcan el incumplimiento y tengan alta incidencia sobre la recaudación.
- ✓ Lograr que las metodologías propuestas se enmarquen en los sistemas de intercambio de información, garantizando que se puedan aplicar de manera integral dando soporte en materia aduanera, tributaria, de seguridad y de protección.

Una gestión de riesgos efectiva debe involucrar a diversas áreas en la aduana, a nivel estratégico, táctico y operacional, todas ellas trabajando en estrecha coordinación.

Actualmente, las tareas de selección de casos se suelen realizar a nivel central sin una retroalimentación adecuada desde los niveles táctico y operacional hacia el estratégico. Para contar con un verdadero modelo de gestión de riesgos integral, las actividades de selección deberán ser complementadas por un análisis estratégico integral que incorpore la retroalimentación de todos los niveles de la institución y desde organismos externos.

La información es el insumo primario del modelo de gestión, y su calidad y oportunidad son esenciales para un control más efectivo. Esta es la base para la construcción de un análisis más refinado en temas de fraude, como en el desarrollo de la denominada *inteligencia de comercio exterior* — análisis especializado de las conductas de incumplimiento y evasión por diversos segmentos de contribuyentes/operadores de comercio exterior. Se debe desarrollar un **modelo de captura de información** desde una mirada estratégica, a partir del diseño de declaraciones y formatos de documentos con campos electrónicos que faciliten su gestión, explotación y análisis. Es importante prever la incorporación de herramientas de análisis distintas, como el análisis de consistencia interno de las declaraciones y manifiestos, cruces de información externa, análisis sectorial, análisis macro-económico, análisis de tendencia, minería de datos, sistemas de inteligencia, etc.

La gestión de riesgos puede ser el elemento central del modelo de gestión de la aduana.

Para alcanzar el objetivo de reducir las brechas de incumplimiento será necesario elaborar planes de acción (o transformar los existentes) para las áreas de control incorporándolos en un *Plan Integral* siguiendo prácticas internacionales y considerando: (i) analizar todos los riesgos de incumplimiento; (ii) integrar la visión de control y servicio; (iii) identificar segmentos, sectores y áreas prioritarias; y (iv) generar lineamientos y planes de acción.

La aplicación de un modelo de gestión de riesgos les permitiría a las aduanas focalizarse de manera más efectiva en el objetivo de aumentar el cumplimiento. Tendrían elementos para priorizar las funciones centrales del negocio, establecer metas concretas de gestión (a nivel estratégico, táctico y operativo); lograr un razonable balance entre facilitación y control; optimizar el uso de sus recursos; y analizar en función al riesgo (causa o instrumento de mitigación) cada elemento de sus procesos (insumos, actividades, relaciones, productos, clientes, legislación, tecnología de la información, infraestructura y comunicaciones). Así, una eventual mejora integral de procesos tendrá una orientación más adecuada y permitirá una mejor evaluación de roles y competencias laborales.

Los antecedentes para este documento y el diagnóstico CAPTAC-DR de 2013-2014

Sobre la base de lo expuesto en la sección precedente, en línea con sus objetivos estratégicos a nivel regional para las administraciones aduaneras y con el objeto de contribuir al fortalecimiento de las mismas, el CAPTAC-DR acordó con los directores generales de aduanas de la región llevar a cabo un



diagnóstico sobre el tema “Gestión de Riesgos” durante los años 2013-2014. La intención del diagnóstico fue identificar áreas de oportunidad que permitieran a cada país definir sus prioridades al respecto, así como generar una mayor percepción de las necesidades y visibilidad hacia adentro de las administraciones, para articular mejor las asistencias técnicas o proyectos de modernización a realizar.

El diagnóstico que se llevó a cabo comprendió los procesos vinculados a la facilitación y el control abarcando el ciclo completo de la operación aduanera, desde antes de la llegada o salida de las mercancías, hasta los aplicados de forma posterior al despacho aduanero. Para llevar a cabo el diagnóstico se utilizó un cuestionario que fue respondido por las propias administraciones, bajo la supervisión de expertos del CAPTAC-DR. Las respuestas a este cuestionario fueron evaluadas a la luz de una matriz de características referenciales generales para ubicar el nivel de madurez de las administraciones aduaneras vinculado a una gestión integral de riesgos.

Los resultados de ese diagnóstico, así como las conclusiones iniciales del mismo, fueron vertidos en un documento³ que se discutió y corrigió en la medida que fuera necesario con cada una de las administraciones involucradas.

Para el presente documento se ha tomado dicho estudio como punto de partida para un análisis más pormenorizado, que además incluye la comparación con un grupo de aduanas de referencia (*benchmarking*), de la región de Latinoamérica—estas fueron las de Chile, México y Uruguay—y una aduana de la Unión Europea (UE) que tiene vinculación institucional frecuente con la región, por ser miembro del COMALEP—España.

Desde el punto de vista metodológico, en cada una de las etapas del ciclo de control (previo, inmediato o concomitante y a posteriori)⁴ se buscó conocer el posicionamiento de cada una de las administraciones aduaneras en siete dimensiones diferentes: marco legal, procesos, información, infraestructura, sistemas, capital humano y aval de gobierno. Estos permitieron en cada caso medir la capacidad existente en la administración aduanera para identificar, prevenir y mitigar, con un grado razonable de efectividad, los riesgos bajo una visión integral.

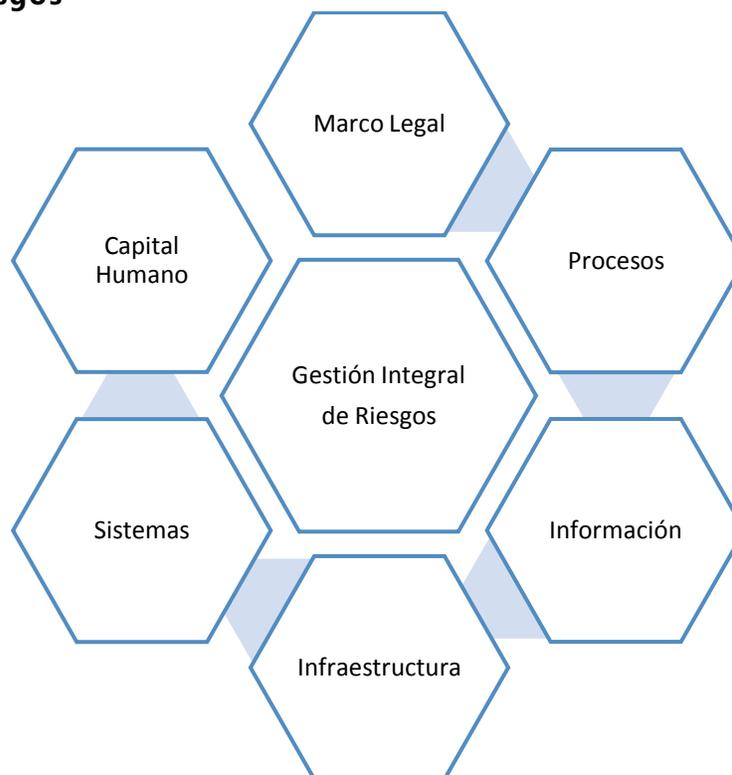
La figura 1 presenta en forma gráfica los elementos que participan en una visión integral de la gestión de riesgos, su interacción y la retroalimentación de los mismos en un proceso continuo que abarca el ciclo operativo de las aduanas.

3 Informe del CAPTAC-DR “*Diagnóstico Regional sobre Gestión de Riesgo en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*” elaborado en el año 2014 por Azael Pérez,

entonces Experto Residente en Administración Aduanera del Centro, con la colaboración del experto Antonio de la Ossa.

4 Es decir, antes, durante y posterior al despacho de mercancías.

Figura 1. Elementos contemplados para generar una visión integral de la gestión de riesgos



Fuente: Elaboración propia

Debe resaltarse que el presente documento no es un estudio teórico, sino que es esencialmente empírico: se analizan datos reales obtenidos de una encuesta aplicada sistemáticamente tanto a los países de la región bajo estudio como a los del grupo de referencia, normalizados y corregidos para compensar ciertas distorsiones,⁵ y los resultados de la misma son interpretados en forma empírica, buscando posicionar a las aduanas de la muestra en forma relativa en términos de su grado de madurez en la gestión de riesgos. Posteriormente se les compara con los resultados de las aduanas del grupo de referencia; finalmente, se utilizan dichos resultados y posicionamiento relativo para identificar acciones específicas que ayuden a mejorar el grado de madurez de las aduanas bajo estudio en un plazo de tres a cinco años.

Los párrafos siguientes presentan una breve descripción de cada uno de los elementos evaluados, dicha descripción a la vez refleja el alcance de la evaluación que se realizó a través del cuestionario utilizado en

⁵ La primera sección del capítulo III describe con mayor detalle la metodología utilizada.



el diagnóstico base del presente estudio. Los resultados específicos para cada elemento obtenidos en la región son presentados a detalle en el capítulo III de este estudio.

Marco Legal

Un marco normativo adecuado, actualizado y acorde con la realidad operativa vigente, es indispensable para el logro de la misión de toda administración aduanera, pues ha de dotarle de facultades para actuar antes, durante y con posterioridad al despacho aduanero, para requerir y explotar información electrónica, revisar documentación, establecer procedimientos y sanciones aplicables en caso de infracciones y delitos. Pero, además, es necesario que se establezca de manera clara la potestad aduanera y se garantice la obligación de los particulares de acatar de manera irrestricta el marco de actuación de la autoridad aduanera.

Procesos

Los procesos deben ser la columna vertebral de las administraciones aduaneras para garantizar una operación uniforme y alineada a los sistemas y normas, por lo que constituyen un elemento primordial en la administración de riesgos. Deben ser sencillos y transparentes para que sean comprendidos fácilmente por los usuarios y, al mismo tiempo, deben estar bien definidos y alineados con las estrategias de facilitación y control para permitir que los funcionarios puedan desarrollar su cometido de manera eficiente y efectiva. En los cuestionarios que se prepararon se incluyeron bajo este elemento preguntas que ayudaran a identificar la existencia o no de un proceso formal de seguimiento de ejecución para la planeación estratégica.

Información

La información es un elemento vital para la generación de inteligencia, pero no basta simplemente contar con ella, sino que resulta indispensable que sea completa, oportuna y veraz. Además, y en la medida de lo posible, la misma debe ser validada para que los resultados que se obtengan de su análisis sean confiables.

Infraestructura

Cualquier esfuerzo que se realice para mitigar los riesgos deberá considerar, paralelamente, un programa de infraestructura, que contemple tanto la instalación inicial de facilidades adicionales como mecanismos de mantenimiento y conservación de las mismas, para que las acciones que se planeen puedan estar debidamente soportadas. La infraestructura debe atender a las necesidades de la aduana generando valor a través de su alineación a los procesos operativos.

Sistemas de información y/o aplicativos

De poco serviría contar con información de calidad, si no se dispusiera de las herramientas informáticas idóneas que permitan su automatización, explotación y análisis de manera masiva, para la aplicación de criterios que permitan la identificación de perfiles de riesgo. Los sistemas deben contribuir a la estandarización de procesos, disminuir la discrecionalidad y facilitar la toma de decisiones.



Capital Humano

El recurso humano resulta indispensable para apoyar un cambio que mejore la eficiencia y efectividad de la administración aduanera, para ello se requiere contar con criterios y perfiles claros de reclutamiento, selección y promoción, así como con programas de incentivos que estimulen, dignifiquen y creen un sentido de pertenencia en el personal.

Aval de Gobierno

La gestión de riesgos bajo una visión integral requiere institucionalizarse, ya que su proceso de madurez es paulatino, por lo que es necesario que se garantice su visión con la necesaria continuidad a largo plazo. Para ello, es indispensable el involucramiento y compromiso no sólo de las altas autoridades y el cuerpo gerencial de la aduana, sino también de las más altas esferas de gobierno.

Contar con un plan estratégico bien estructurado, que atienda a las necesidades de la administración aduanera y a su realidad actual, es fundamental para conseguir un mayor apoyo de gobierno, para que los proyectos y procedimientos se implementen bajo la instrucción y seguimiento permanente de las más altas esferas de funcionarios y se puedan obtener los apoyos económicos y políticos necesarios para su implementación.

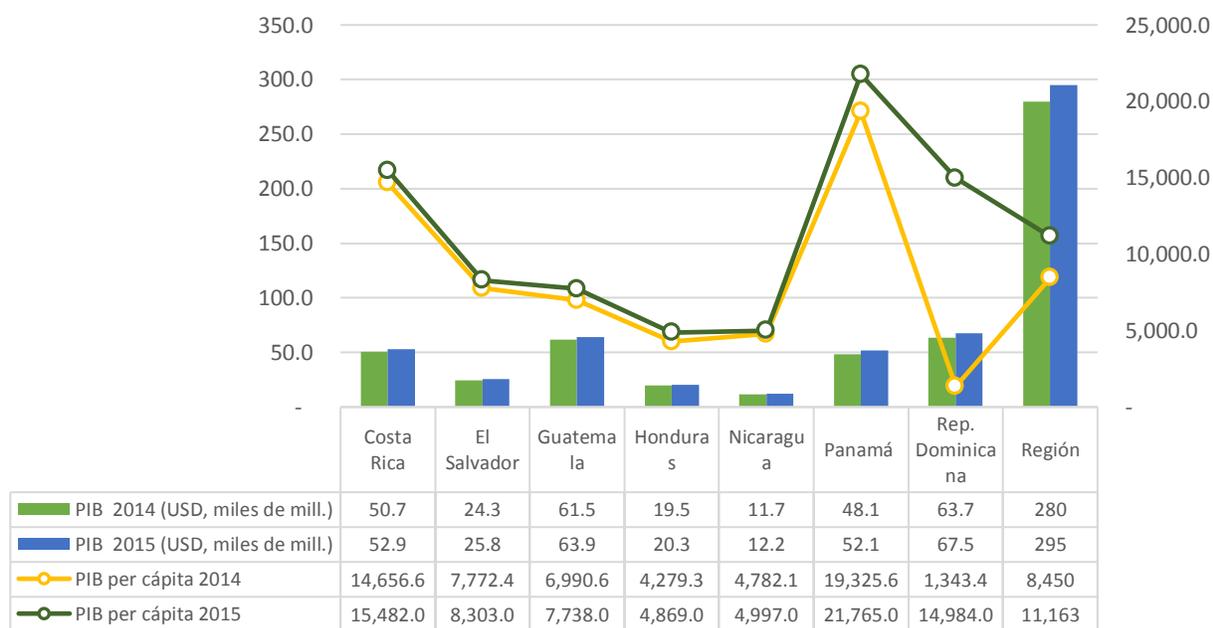
II. LA REGION DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y LA REPÚBLICA DOMINICANA EN NÚMEROS

En este capítulo se presentan algunas estadísticas e indicadores que reflejan la situación regional desde el punto de vista económico, de comercio exterior y fiscal, con el objeto establecer el contexto en el cual operan las administraciones aduaneras de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, para una mejor comprensión de la importancia de una gestión efectiva de riesgos en esta región.

El primer elemento a evaluar es el producto interno bruto (PIB) de los países de la región, el

cual como región ha experimentado un crecimiento, del 5.35% de 2014 a 2015 y las proyecciones demuestran que esta tendencia persistirá. Esta es una región cuya economía representa un PIB de USD 295 mil millones, lo que la ubica como la economía número 34 a nivel mundial⁶. Asimismo, el PIB de cada país de la región ha aumentado durante los últimos diez años y se ha acercado cada vez más a su PIB potencial, tal y como se menciona en el estudio del FMI denominado “Perspectivas Económicas: América - Administrando Transiciones y Riesgos; abril de 2016”.

Figura 2. PIB y PIB per cápita de los países de la región (2014-2015)



Fuente: Base de datos de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, abril 2016⁷

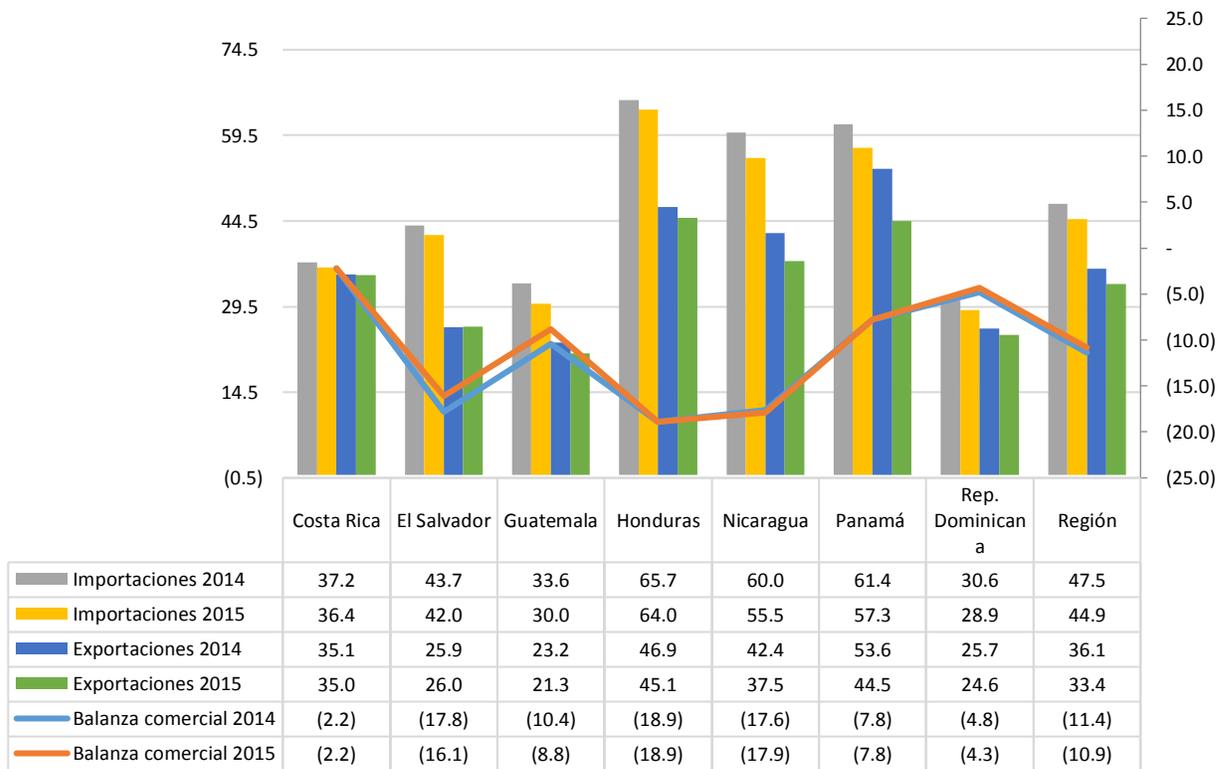
⁶ Fuente: base de datos de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, abril de 2016.

⁷ Datos aproximados para facilitar la lectura de las estadísticas en el presente documento. Las cifras completas se pueden obtener de los informes sobre las Perspectivas de la Economía Mundial, publicados en abril de 2014, 2015 y 2016.

Desde la perspectiva del comercio exterior, la balanza comercial de la región es en general deficitaria (ver Figura 3), reportando importaciones totales de USD114 mil millones en el año 2015, mientras que las exportaciones ascendieron a USD95 mil millones en el mismo año aproximadamente, registros que

representan un descenso de 3.34% y un aumento de 0.28% respectivamente a los del año 2014. Este movimiento comercial, sumado a los miles de operaciones de tránsito internacional de mercancías que se mueven de norte a sur y viceversa en esta región, generan el contexto en el cual operan las aduanas de la región.

Figura 3. Comportamiento de la balanza comercial en la región 2014 y 2015 (% del PIB)



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial

Es de hacer notar que el comportamiento del comercio exterior de los países de la región posee una tendencia claramente marcada desde el punto de vista de los principales socios comerciales. Desde hace muchos años, los Estados Unidos de América (EUA) ha sido el

primer destino de las exportaciones de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana y, a la vez, el principal proveedor de las importaciones hacia esta región. En el año 2015 las exportaciones de la región hacia ese país representaron aproximadamente el 37%,

mientras que en el mismo año aproximadamente el 40% de las importaciones a la región se realizaron desde EUA.

El segundo mercado más importante para la región es la región misma, puesto que las operaciones de comercio intrarregional en el año 2015 representaron el 40%

aproximadamente de las exportaciones y aproximadamente el 20% de las importaciones regionales. Esta segmentación de las operaciones de comercio exterior en la región debe ser un elemento importante a tomar en cuenta para establecer la estrategia integral de gestión de riesgos. En la Tabla 1 se listan los principales socios comerciales para la región.

Tabla 1. Principales socios comerciales (2014-2015)

País	Exportaciones de mercancías (millones de USD)		Importaciones de mercancías (millones de USD)	
	2014	2015	2014	2015
Estados Unidos de América	9,681.5	9,216.5	26,581.0	23,261.9
El Salvador	1,997.9	2,004.1	6,388.4	7,465.7
Honduras	1,970.8	1,997.7	5,284.9	5,642.0
Nicaragua	1,547.3	1,625.3	2,824.5	2,819.6
Guatemala	1,503.7	1,592.5	3,530.5	2,504.9
Panamá	1,044.8	1,013.5	2,076.2	2,076.6
Costa Rica	974.4	937.6	1,815.1	1,923.9
Países Bajos	1,174.8	919.8	1,396.2	1,410.9
Alemania	693.0	705.4	1,320.5	1,378.3
México	813.9	701.2	1,272.2	1,355.9
Bélgica-Luxemburgo	547.6	651.2	1,335.6	1,242.3
Rep. Dominicana	529.7	573.5	1,418.3	1,233.9
Venezuela	582.4	497.3	1,146.3	1,170.6
Canadá	532.3	389.4	959.8	1,076.6
Reino Unido	418.5	385.2	1,101.1	1,073.6
Italia	329.5	358.8	676.0	879.4
China	542.6	350.1	747.3	842.0
Japón	321.5	317.4	938.3	733.2
España	320.3	256.9	606.8	628.4
Francia	194.0	230.9	561.8	588.9
TOTAL	27,734.5	26,739.3	63,994.8	61,323.6

Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica. SIECA

Desde el punto de vista fiscal, en esta región encontramos a los países con la carga tributaria

más baja de América Latina. Además, la carga tributaria regional promedio que en 2015 se ubicó en 14% (ver Figura 4) es sensiblemente

menor que el promedio de los países de América Latina⁸ la cual en el mismo año ascendió a 18%. La recaudación tributaria total de los países de la región en 2015 osciló entre los USD2,000 y los USD9,000 millones aproximadamente⁹, de lo cual la recaudación por comercio exterior representó un promedio aproximado del 30%¹⁰. Esto pone en evidencia la importancia de contar con administraciones aduaneras sólidas en la región puesto que además de velar por la seguridad y la protección en frontera, la recaudación tributaria de comercio exterior representa una parte importante para el presupuesto general de los países de la región.

Es importante recalcar que los ingresos de los países de la región están basados principalmente en la recaudación tributaria, sin embargo, todos los países de la región tienen un déficit fiscal en sus finanzas. A pesar que de 2014 a 2015 el gasto público de la región se redujo en un 0.2%, y que los ingresos aumentaron en 0.1% en función del PIB, estas cifras no han sido suficientes para reducir la

deuda pública total, la cual en promedio a nivel regional para 2015 ascendió al 40.2% de su PIB.¹¹

En conclusión, las economías de los países de la región han tenido importantes avances, pero todavía quedan numerosos aspectos en los que pueden mejorar. La importancia de la implementación de una EIGR es importante para poder contribuir con la competitividad de la región y con ello convertirse en un bloque más sólido y con mayores índices de desarrollo socio económico. Sin embargo, dicha contribución a la competitividad requiere tanto de la facilitación del comercio lícito como de efectivos controles que de forma inteligente contrarresten prácticas de defraudación y contrabando aduaneros y, a la vez, que permitan incrementar los ingresos tributarios, para lo cual es clave implementar una robusta estrategia integral de gestión de riesgos. Esto también hará aún más atractiva esta región para la inversión extranjera directa y las negociaciones comerciales y de otra índole desde otros bloques económicos.

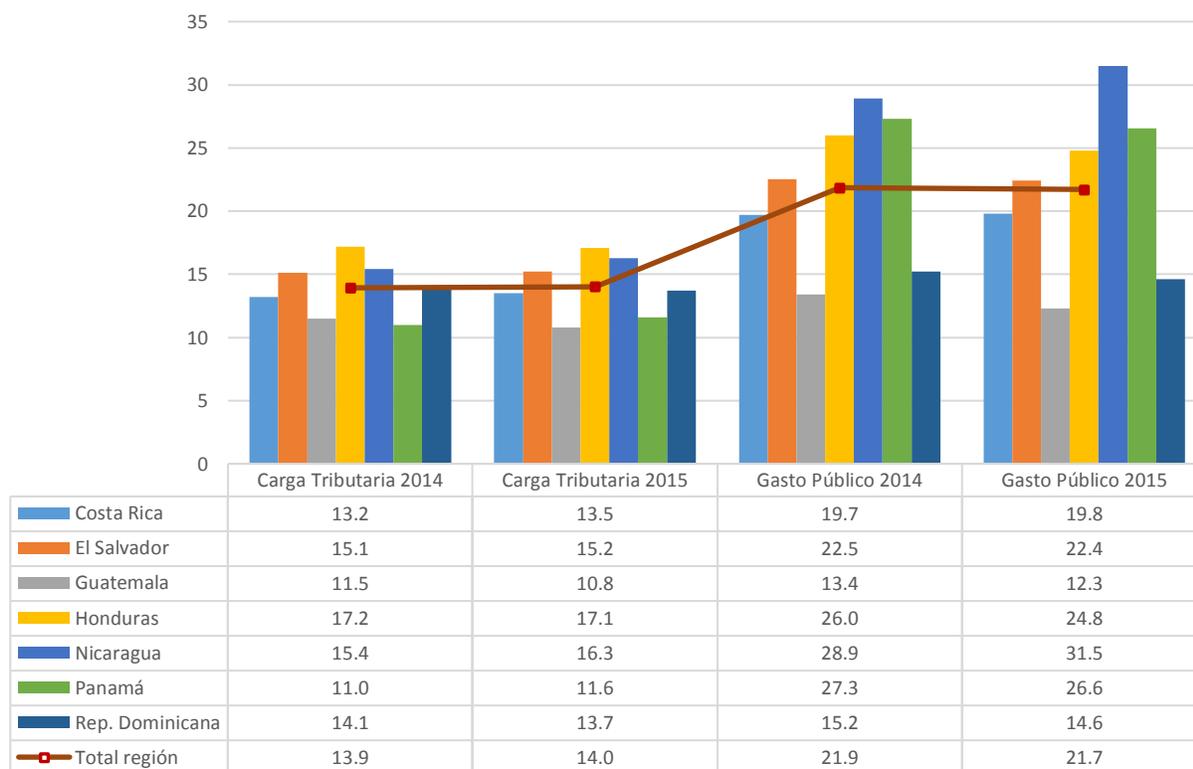
⁸ "Estadísticas tributarias en América Latina". OECD, CEPAL y CIAT. Años 2014-2015

⁹ Cifras aproximadas. Información obtenida de los presupuestos ejecutados en 2015 de cada uno de los países de la región. Presupuestos disponibles en los sitios web de los Ministerios de Hacienda, Bancos Centrales o Direcciones Generales de Aduanas.

¹⁰ En Honduras la recaudación por comercio exterior representó aproximadamente el 40% de los ingresos tributarios totales.

¹¹ Datos obtenidos de la Ley de Presupuesto de cada uno de los países. Información recabada por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)

Figura 4. Carga tributaria y gasto público de la región 2014-2015 (% del PIB)¹²



Fuente: Informes de la Consulta del Artículo IV, FMI.

¹² Para la elaboración del artículo IV de cada país, el Fondo Monetario Internacional utilizó datos estadísticos obtenidos de los sitios web oficiales de los bancos centrales y ministerios de hacienda de la región.

III. EVALUACION REGIONAL DEL NIVEL DE MADUREZ DE LA GESTION DE RIESGO

Como se señala en el capítulo I, el presente estudio es esencialmente empírico, y para su concreción se han elaborado una serie de herramientas que apoyaron las actividades que se realizaron para obtener la información que permitió su desarrollo y conclusión, tanto de parte del CAPTAC-DR como de los propios países. La metodología en cuestión es la que se ha descrito en el citado capítulo, cuyos elementos básicos se resumen en la sección siguiente.

Metodología aplicada

La metodología se apoya en los elementos ya descritos y se desarrolló siguiendo los pasos que se muestran en la figura 5, cuyo alcance se detalla a continuación:

- 1. Definición del alcance del estudio:** se optó por abarcar el ciclo completo del proceso aduanero, es decir, análisis de riesgo antes, durante y posterior al despacho de las mercancías.
- 2. Identificación y selección de los principales elementos de la gestión de riesgos en aduanas objeto de la evaluación:** se decidió abarcar los 7 elementos que se presentaron en la figura 1 anterior (marco legal, procesos, información, infraestructura, sistemas informáticos, capital humano, aval de gobierno).
- 3. Elaboración de un cuestionario:** conteniendo preguntas enfocadas en la evaluación de los elementos de una gestión de riesgos, en el marco de las definiciones adoptadas según los dos puntos anteriores, tomando en cuenta criterios y definiciones de la OMA y buenas prácticas internacionales, para los elementos elegidos para la evaluación.
- 4. Elaboración de una matriz de evaluación del nivel de madurez de la implementación de la Gestión de riesgos en Aduanas:** Esta contiene una ponderación de cada uno de los elementos evaluados a través del cuestionario, generada a partir de un indicador numérico relacionado con la contribución que dicho factor tiene al fortalecimiento de la gestión de riesgos. Dicha matriz aparece en el apéndice 1 de este documento.
- 5. Respuesta al cuestionario:** cada administración de aduanas de la región CAPRD¹³ y otras administraciones de Latinoamérica y de la UE contribuyeron con responder a este cuestionario, para lo cual el CAPTAC-DR proporcionó

¹³ Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

acompañamiento técnico a los países de la región.

6. **Recopilación y análisis de las respuestas:** valoración de acuerdo con la matriz de evaluación del nivel de madurez de la gestión de riesgos, y análisis comparativo.
7. **Benchmarking:** a los **resultados** del diagnóstico regional se agregó este último

paso para tener una idea de la posición relativa de la región. Para ello se aplicó la misma metodología a un grupo de países de referencia—a través de la participación de funcionarios de cada aduana—utilizados como comparadores de la situación regional.¹⁴

Figura 5. Elementos metodológicos utilizados en la elaboración del estudio y su aplicación en el tiempo.



Fuente: Elaboración propia¹⁵

¹⁴ En concreto, para conformar este grupo “IB4” se eligió a tres aduanas de Latinoamérica y una aduana de la UE, las que fueron consultadas y aceptaron participar en el estudio comparativo. Ver capítulo I.

¹⁵ Diseño: presentationgo.com

Estado de situación de la gestión de riesgos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana y comparación con otras aduanas de Iberoamérica.

Las secciones siguientes de este capítulo contienen información sobre los hallazgos y resultados comparativos entre las aduanas de los países CAPRD y las aduanas del grupo de referencia IB4, de acuerdo a la situación que presentaban al momento de realizar el diagnóstico por parte del CAPTAC-DR.

Resultados comparativos del estudio para los países de la muestra

Con base en cada uno de los siete elementos de la gestión de riesgos adoptados, relacionados con las etapas de control ya descritas, se realizó un ejercicio para identificar el nivel aproximado de madurez al momento de la evaluación de la gestión de riesgos por país y, por agregación, en la región; es decir, la capacidad con la que se cuenta para identificar y controlar efectivamente los riesgos bajo una visión integral. Los resultados, expresados en una calificación ponderada por elemento y por país, se presentan en la Tabla 2.

La figura 6 a continuación expresa gráficamente la puntuación promedio para cada uno de los elementos elegidos para el estudio

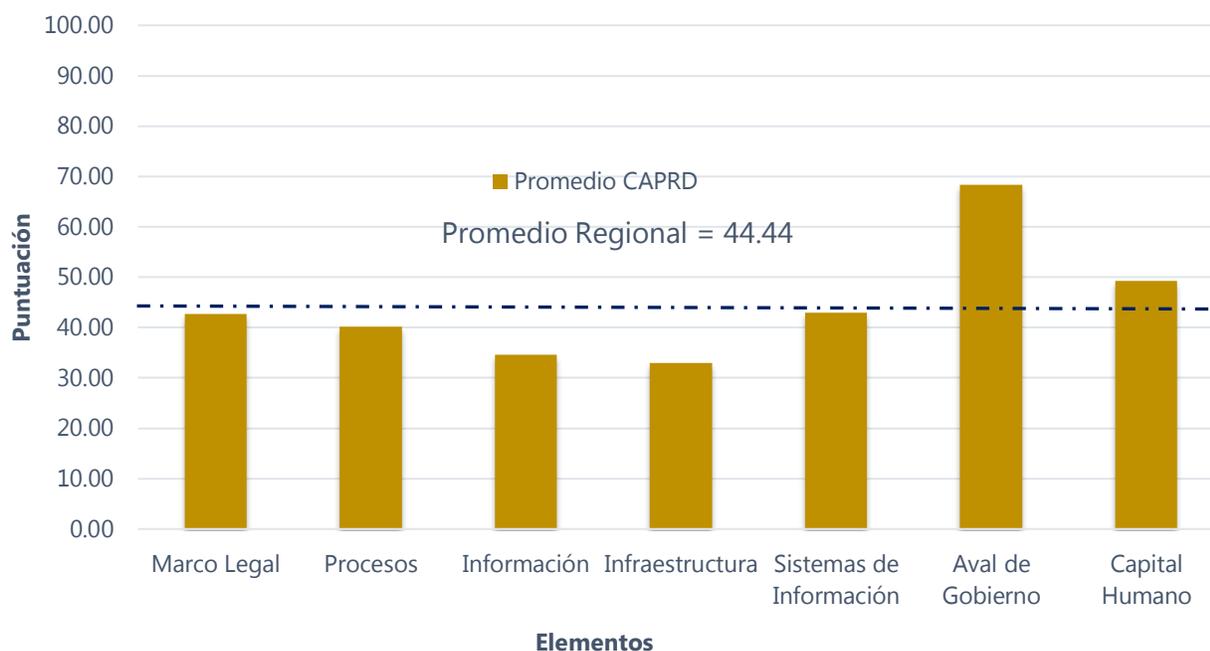
Tabla 2. Calificación final en los países de CAPRD¹⁶

Elemento	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	Promedio CAPRD
Marco Legal	15.33	66.00	32.00	41.17	57.67	36.83	50.00	42.71
Procesos	31.34	46.71	39.13	41.13	45.85	31.74	44.96	40.12
Información	10.5	47.17	26.67	48.67	47.17	29.50	32.50	34.60
Infraestructura	25.15	43.36	37.66	31.15	33.59	28.28	31.97	33.02
Sistemas de Información	40.97	50.88	27.07	48.47	37.60	43.97	52.09	43.01
Aval de Gobierno	81.9	80.10	78.20	28.90	81.90	41.20	86.40	68.37
Capital Humano	59.21	50.82	43.79	43.45	52.66	39.18	55.76	49.27
Promedios	37.77	55.01	40.65	40.42	50.92	35.81	50.53	44.44

Fuente: Resultados de la encuesta realizada a los 7 países de la región CAPRD ajustados con aporte de expertos.

¹⁶ La letra "P" se utilizó para hacer referencia a cada país que participó en el estudio, siendo de P1 a P7 los países de la región CAPRD y de P8 a P11, los países del grupo de referencia.

Figura 6. Resultados regionales por cada elemento para los países de CAPRD

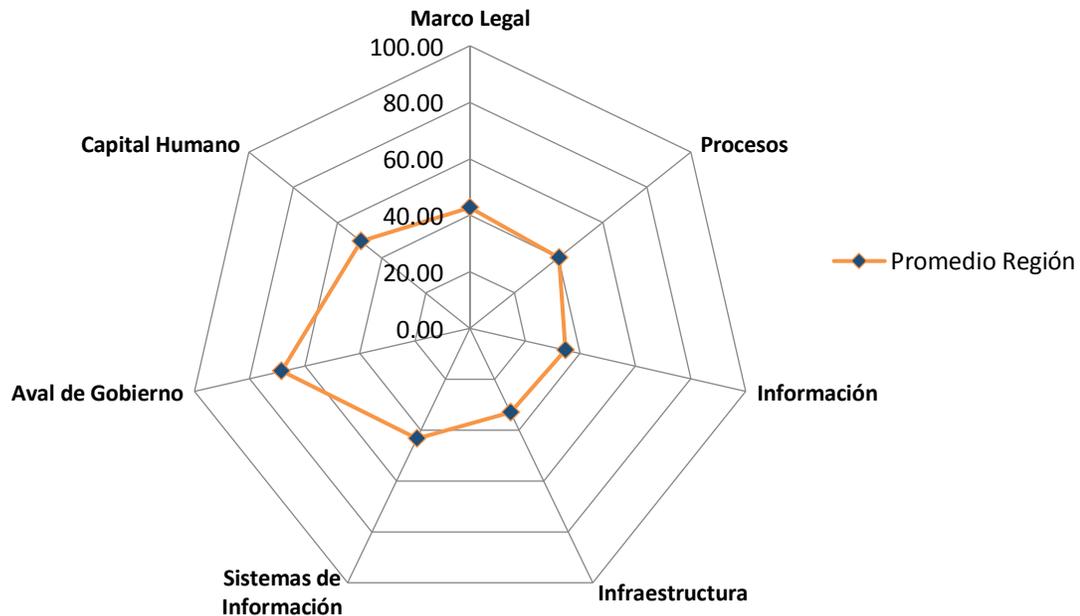


Fuente: Resultados de la encuesta realizada a los 7 países de la región CAPRD, ajustados con aporte de expertos.

De los cálculos a partir de la aplicación del cuestionario, se obtuvo como promedio general en la región 44.44 puntos de 100. El resultado obtenido ubica a la región en la parte inicial del cuadrante que define el punto medio de la escala de madurez relativa, donde se ubican aquellas aduanas con una puntuación de entre 40 y 60 puntos sobre un máximo posible de 100. El Apéndice 1 presenta en detalle los componentes de cada uno de los siete elementos adoptados para este estudio, y las características más relevantes que identifican a las aduanas en cada uno de los cinco grados de madurez definidos, que van desde el nivel 1 al nivel 5.

El diagrama de la figura 7 presenta los resultados de la encuesta de una manera más visual que permite identificar las brechas existentes. Es fácil advertir el relativo desbalance entre los elementos evaluados, en particular hacia el aval de gobierno, e identificar que las mayores debilidades se sitúan en la infraestructura y la calidad de la información, seguidas de cerca por los procesos y el marco legal. Estos resultados coinciden, en principio, con la experiencia acumulada a través de la asistencia técnica del CAPTAC-DR en los últimos cinco años. En la sección siguiente, donde se mencionan para cada elemento los principales hallazgos o áreas de oportunidad coincidentes en la mayoría de las administraciones aduaneras, se discuten brevemente las posibles razones para ello.

Figura 7. Diagrama de los resultados obtenidos en la evaluación de los elementos de la encuesta para los países CAPRD



Fuente: Datos de la encuesta a los países de la región CAPRD

Resultados comparativos para el grupo de referencia

Para esta parte del estudio se aplicó el mismo cuestionario discutido en el capítulo precedente a las cuatro aduanas en referencia. El resumen de las respuestas recibidas de estas aduanas del grupo de referencia se presenta en la tabla siguiente, donde se observa que el puntaje

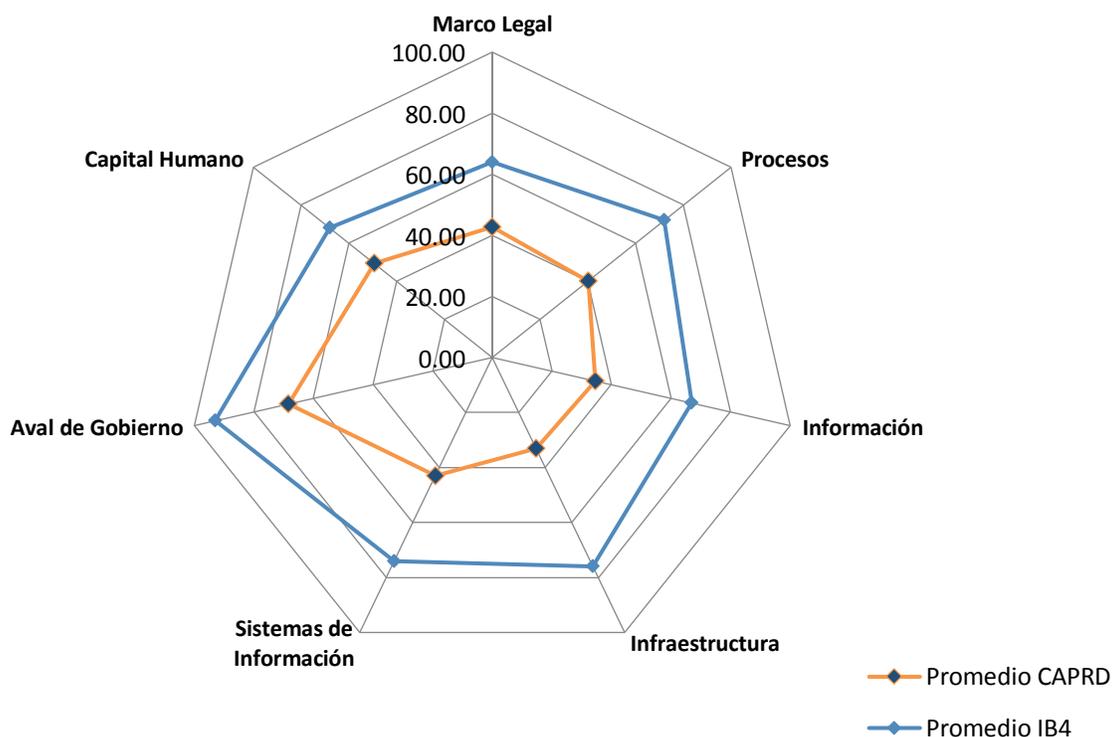
promedio resulta ser de 73, ubicando a estas aduanas en el rango medio-alto (nivel 4) en términos de su nivel de madurez. Como puede apreciarse en la Tabla 3, se percibe un más adecuado balance entre los diferentes elementos bajo estudio para el grupo testigo. La figura 8 siguiente superpone estos resultados con los obtenidos para el grupo de países CAPRD, mostrando gráficamente lo señalado.

Tabla 3. Calificación final de los países IB4

Elemento	P1	P2	P3	P4	Promedio
Marco legal	75.50	80.95	54.33	44.67	63.86
Procesos	81.61	89.73	57.71	59.41	72.12
Información	94.00	80.83	44.33	48.67	66.96
Infraestructura	91.77	94.00	59.27	60.77	76.45
Sistemas de Información	73.19	91.88	66.86	49.97	70.47
Aval de gobierno	89.50	97.00	97.00	89.50	93.25
Capital humano	60.86	91.26	60.24	58.12	67.62
Promedio	80.92	89.38	62.82	58.73	72.96

Fuente: Datos de la encuesta a los 4 países identificados como referencia

Figura 8. Comparación de resultados por elemento entre países CAPRD y países IB4



Fuente: Datos de la encuesta a los países de la región CAPRD y a los 4 países IB4



Con el objeto de resumir, orientar y ubicar los resultados obtenidos y sobre la base de referencias establecidas internacionalmente, se presentan en la tabla 4 siguiente tanto la ubicación de los países de la región CAPRD, como la de los países del grupo de referencia participantes en el estudio, dentro de los cinco niveles de madurez convencionalmente definidos sobre gestión de riesgos.

Esta clasificación no busca más que servir como referencia para ayudar a evaluar los avances

tangibles que en un futuro se obtengan, esperando contribuir a la visión estratégica sobre gestión de riesgos de cada aduana. En el apéndice 1 pueden encontrarse los requisitos que existen en cada caso para alcanzar un determinado nivel de madurez. Por último, a continuación, se presentan algunas oportunidades de mejora identificadas tanto con base en los resultados del diagnóstico regional llevado a cabo por CAPTAC-DR, como en el análisis comparativo de la región con los países IB4 utilizados en este estudio como referencia.

Tabla 4. Niveles de madurez de las aduanas en la aplicación de la gestión de riesgos

Nivel 1 0 a 20	Nivel 2 21 a 40	Nivel 3 41 a 60	Nivel 4 61 a 80	Nivel 5 81 a 100
		44.4 Puntuación obtenida por la región CAPRD	73.0 Puntuación obtenida por los 4 países del grupo de referencia IB4	

Fuente: Elaboración con base en las respuestas a las encuestas.

Análisis de cada uno de los elementos evaluados

Marco legal

Países CAPRD

De manera general, la mayoría de los países señalaron que las infracciones y sanciones existentes para todas las fases de control no son adecuadas para la actual realidad operativa ya que dichas sanciones no son proporcionales, disuasorias ni efectivas. A pesar de tener identificada esta situación, la mayoría de las administraciones reconoció que no han desarrollado recientemente un ejercicio para generar propuestas de modificación que atiendan a los puntos citados en este apartado. Se adujo a este respecto que los cambios de este tipo requieren modificaciones legales que deben ser tratadas parlamentariamente y lograr el apoyo político para ello, lo que suele resultar difícil para los gobiernos en la región.¹⁷

Por otra parte, y con la salvedad de lo respondido por dos países, se desprende de la encuesta que a nivel regional no existe claridad ni complementariedad entre las competencias y funciones que ejecutan las diferentes áreas relacionadas con el análisis de riesgo, generación de inteligencia, programación y ejecución de actos de comprobación, lo cual

definitivamente afecta la productividad de las áreas y la efectividad del control aduanero.¹⁸

Países del grupo de referencia IB4

Tres de los países confirmaron la existencia de un marco normativo razonablemente sólido que no presenta mayores impedimentos para el desempeño de la aduana. Los sistemas sancionatorios apoyan el accionar de las aduanas, y las normas permiten que las administraciones se organicen adecuadamente para desplegar su estrategia de control.

Dos de los países informaron estar estudiando cambios en la normativa para el corto plazo y

todos manifestaron mantener una preocupación constante por el tema, expresada en comparaciones sistemáticas con marcos de referencia globales.

¹⁷ Es de destacar que la región cuenta con un instrumento normativo valioso, el Código Aduanero Uniforme Centro Americano (CAUCA) y su reglamento asociado (RECAUCA). Sin embargo, las leyes aduaneras nacionales de cada país, si bien inspiradas en estos instrumentos, no han avanzado lo necesario en la instrumentación de un cuerpo sancionatorio moderno y eficaz.

¹⁸ Debe hacerse notar que los cambios a este respecto suelen requerir normas de grado inferior al que requieren los cambios de normativa mencionados anteriormente, lo que demostraría que la situación actual se debe más a una confusión acerca de los roles de los diversos actores, antes que a la complejidad inherente a dichos cambios.

Acciones sugeridas

- ✓ Llevar a cabo una revisión integral del marco legal aplicable para que las aduanas puedan hacer frente a las diversas necesidades que la dinámica del comercio internacional demanda.
- ✓ Actualizar oportuna y periódicamente la normativa regional y nacional, la cual debe contemplar los aspectos de facilitación y apoyo al cumplimiento voluntario, así como los relativos a la disponibilidad de información electrónica, ampliación de actores con obligación de suministro, el marco sancionador y la eliminación de duplicidades o falta de claridad sobre las competencias o facultades entre los departamentos, unidades y/o áreas.

Procesos

Países CAPRD

Cinco de los siete países de la región manifestaron que cuentan con un plan estratégico institucional que incluye objetivos, iniciativas y resultados relacionados con la gestión de riesgos; sin embargo, en la mayoría de ellos el seguimiento de su Plan Estratégico no es uniforme. La mayoría de los países reconoció la falta de una cultura de mejora continua para mantener actualizados sus procesos durante el despacho de mercancías, resaltando, en varios casos, la desactualización de manuales y/o lineamientos operativos. Salvo el caso de un país, el resto manifestó no disponer de un manual de operación adecuado al control de los riesgos como sustento de la operación, reflejándose la falta de procesos sistemáticos y efectivos, al igual que resultados significativos.

En cuanto a las etapas del ciclo de gestión del riesgo, sólo dos países de la región señalaron realizar procesos para el análisis de riesgo durante la fase previa, pese a que la totalidad de ellos manifestó contar con las competencias suficientes para desarrollar y ejecutar acciones en esta fase de control. Este resultado es, ciertamente, contradictorio con la manifestación de la necesidad de cambios normativos para poder avanzar en el desarrollo de procesos aún

inexistentes, y de nuevo parece evidenciar una confusión respecto de los alcances y necesidades de una EIGR.

Aunque de manera general los riesgos que actualmente se pretenden mitigar durante el despacho son coincidentes en la región, llama la atención la falta de sensibilidad sobre los riesgos relacionados a la exportación, particularmente los derivados de la simulación por extracción de mercancías o la sobrevaloración de las mismas. La deficiencia o inexistencia de procesos de control a este respecto, afecta no solamente a la eventual obtención indebida de la devolución de impuestos, sino también a la posible merma en la recaudación aduanera como consecuencia de la ultimación ficticia de regímenes de perfeccionamiento y suspensivos.

Salvo en el caso de dos países, se evidenció la inexistencia de manuales o lineamientos claros sobre el procedimiento de toma de muestras. A este respecto se debe tomar en cuenta la carencia de material de apoyo al laboratorio y de los medios para la toma de muestras, como se describe más adelante en la sección sobre infraestructura. El reconocimiento físico de las mercancías de difícil identificación debe estar sustentando en protocolos y medios adecuados para que pueda ser efectivo, pues en caso de no

ser así, el control durante el despacho y a posteriori pasa a ser completamente ineficaz.

Respecto a los procesos que se tienen implementados para determinar los porcentajes de control físico durante el despacho de importación, se constató que, con excepción de dos países los mismos se encuentran muy por encima de las referencias internacionales. El no considerar disminuir el porcentaje de revisiones, conlleva a dificultar considerablemente las tareas de fiscalización, afecta directamente la competitividad comercial de los países y genera un ambiente propicio para la proliferación de posibles actos de corrupción. Por otro lado, y de manera extrema, en la exportación en todos los países los porcentajes de revisión son cero o muy próximos a cero, corroborando que no existe estrategia de control a la exportación, aún y cuando persiste el riesgo latente de afectación a la recaudación.

La programación de los actos de comprobación posteriores al despacho, generalmente no se sustenta en una metodología y dichos actos, carecen de un indicador de riesgo integral. Excepto en el caso de dos países, el proceso de acceso a la información documental histórica de las declaraciones aduaneras y sus anexos es complejo e incierto, lo cual demerita el cumplimiento de cualquier plan de fiscalización. Además, prevalece una falta de sensibilidad sobre la relevancia del control de los regímenes especiales y de las inconsistencias con tributos

internos. En suma, se evidenció que no existe una estrategia de gestión de riesgos para la etapa a posteriori.

Países del grupo de referencia IB4

Todas las aduanas informaron contar con procesos adecuados para una gestión efectiva de riesgo, documentados en su totalidad y abarcando todas las etapas de la misma. En sus respuestas evidenciaron la preocupación por mantener actualizados dichos procesos permanentemente. Dos de las aduanas consultadas manifestaron tener en marcha programas de revisión profunda/reingeniería de procesos.¹⁹

Sin excepción, las aduanas de este grupo tienen en funcionamiento procesos robustos y bien consolidados de formulación de planes estratégicos y seguimiento de los mismos, incluyendo ciclos anuales de revisión de planes operativos y rendición de cuentas contra metas establecidas previamente. Tres aduanas informaron que dichas metas forman parte de compromisos de gestión anuales, establecidos con el ministerio de tutela y de cuyo cumplimiento dependen en parte las asignaciones presupuestarias para ejercicios futuros y ciertos beneficios económicos para el personal.

¹⁹ De hecho, la aduana que obtuvo el menor puntaje en la encuesta ha completado con éxito en 2015 un programa de reingeniería integral de sus procesos, con lo que la

puntuación que obtendría si la encuesta se repitiera sería sensiblemente superior.

Acciones sugeridas

- ✓ Establecer y normar procedimientos alineados a los objetivos y resultados esperados desde el plan estratégico, que abarquen las tres fases para administrar el riesgo y que incluyan en la fase previa, el análisis de la información anticipada, revisiones a pie de buque, protocolos de coordinación interinstitucional y la conciliación de la información de los manifiestos con los conocimientos de embarque, los inventarios físicos y las declaraciones aduaneras.
- ✓ Establecer durante el despacho inspecciones selectivas basadas en criterios de riesgo enfocadas más en la efectividad del control que en la cantidad, eliminando paulatinamente los procesos que incluyan la emisión de papeles con sellos y firmas autógrafas, para ser sustituidos por documentos digitales, firmas electrónicas o registros automáticos.
- ✓ Poner especial atención sobre la integración del proceso de toma de muestras, como un componente fundamental para llevar a cabo un efectivo control durante o posterior al despacho.
- ✓ Definir una metodología que permita identificar las mercancías y operadores de comercio exterior de mayor riesgo a tratar posterior al despacho, así como apoyarse en un aplicativo que se alimente de las fases previas al despacho. La especialización por sectores o capítulos del arancel pueden ser un punto de partida para nutrir los programas de auditoría.
- ✓ Velar porque se ejerza una adecuada trazabilidad de los procesos y evaluarse continuamente los mismos para evitar su desactualización. Estos además deben soportarse en manuales que deben mantenerse permanentemente actualizados y deben ser de acceso al público.

Información

Países CAPRD

La aplicación del cuestionario denotó una casi unánime falta de sensibilidad respecto a las consecuencias de utilizar información de deficiente calidad para la generación de perfiles de riesgo, situación que incide en una baja recaudación y vulnerabilidad ante los riesgos de seguridad. La totalidad de los países reconoció no analizar la calidad de los datos que se reciben anticipadamente, así como utilizar para sus análisis información parcialmente confiable o, directamente, de dudosa confiabilidad.

Se constató que existen limitaciones legales y técnicas para obtener información electrónica de diversas entidades de gobierno, que pueda ser explotada y analizada de forma masiva. Particularmente, llama la atención las

dificultades que tienen las aduanas para obtener información de impuestos internos para realizar estudios y cruces masivos de datos.

Países del grupo de referencia IB4

En este elemento se manifestaron las mayores diferencias entre las aduanas del grupo de referencia. Mientras dos de ellas contaban con información suficiente, de muy alta calidad y oportuna, y obtuvieron puntajes equiparables a los de nivel 5, las otras dos informaron tener todavía problemas de calidad y/o de oportunidad en la información, así como limitaciones para recibir información de impuestos internos, obteniendo puntajes de nivel 3. No obstante, en ambos casos se consignó la existencia de programas de mejoramiento de la calidad de la información.

Acciones sugeridas

- ✓ Obtener toda la información posible y evaluar la calidad de la misma, como condición previa para implementar procesos que permitan realizar cruces masivos, que arrojen como resultado perfiles de riesgo para cada una de las tres etapas del control.
- ✓ Crear las condiciones necesarias para intercambiar información que sea explotable, así como para contar con personal capacitado para analizarla, lo que permitirá a la autoridad aduanera adoptar acciones de tipo estratégico, táctico y operativo, en los distintos momentos del quehacer aduanero para otorgar a los actores del comercio exterior una calificación de manera que sea más efectiva la identificación de su comportamiento y puedan rastrearse y evaluarse con la mayor asertividad posible las operaciones de comercio exterior que puedan tornarse de riesgo en las que se encuentre involucrado.
- ✓ Asegurar el acceso a los datos vía electrónica de los manifiestos, conocimientos de embarque, declaraciones de impuestos y aduaneras, autorizaciones de exoneraciones y regímenes especiales, así como de antecedentes de violación a la normas fiscales y aduaneras, resulta fundamental para poder realizar una adecuada explotación de la información, derivando en una adecuada segmentación de los operadores.

Infraestructura

Países CAPRD

La totalidad de los países señaló que en sus instalaciones marítimas y aéreas no cuentan con básculas en condiciones óptimas. Este tipo de herramientas de apoyo serviría para mejorar sus controles, principalmente en los puertos de carga a granel y, en general, para confrontar los pesos señalados en la información anticipada y lo que se presenta físicamente al momento del control inmediato. No se percibió una intención para utilizar este tipo de herramientas en el corto plazo dentro de los procesos de control.

La mayoría de los países indicó que no cuentan con equipos de revisión no intrusivos y en los pocos casos en que existen, se hizo referencia a la existencia de un área de oportunidad para optimizar su uso.

No obstante, aunque casi todos los países señalaron contar con un laboratorio para realizar el análisis de mercancías de difícil identificación,

la mayoría de ellos indicó que no cuentan con material adecuado para la toma de muestras. Esta limitación afecta el óptimo aprovechamiento de dicho recurso, pieza clave en la detección de irregularidades que a simple vista no serían apreciables por tratarse de mercancía de difícil identificación que requiere, por tanto, de análisis físico o químico.

Por lo que hace al equipo de apoyo en las aduanas (*in situ*) para los análisis de determinadas mercancías como reactivos y equipos de espectrometría, todos los países sin excepción señalaron que no disponen de ellos. Este riesgo no afecta solamente a los resultados de la actividad de control físico, sino también a la retroalimentación del sistema de gestión de riesgos.

Actualmente, se carece de planes de financiamiento para mejorar la infraestructura en la mayor parte de la región y donde existe algún tipo de apoyo, no se cuenta con la claridad

para discriminar y así, poder afrontar los costos operativos, de mantenimiento y de mejora.

Países del grupo de referencia IB4

Las condiciones de contexto de su operación y, por tanto, las necesidades de infraestructura, son diferentes en las cuatro aduanas de esta muestra. También lo es el resultado de la encuesta, donde las dos que tienen los mayores

requerimientos en cuanto a infraestructura en función de sus necesidades estratégicas son las que obtiene puntajes de nivel 5, mientras las otras dos acompañan sus menores necesidades al respecto con puntajes más cercanos al nivel 3. En todos los casos se mencionó la existencia de planes plurianuales de inversión en infraestructura, y recursos suficientes.

Acciones sugeridas

- ✓ Incorporar equipo tecnológico para apoyo al control y la facilitación del comercio lícito, realizando una evaluación apropiada del costo-beneficio sobre la adquisición de cualquier tecnología de apoyo a la ejecución de los procesos, tales como cámaras de video vigilancia, equipos no intrusivos, sensores, lectores ópticos, dispositivos de radiofrecuencia, equipos para georreferenciación, entre otros. La adquisición de equipos o sistemas sofisticados apoyan la gestión de riesgos, sin embargo, no son una solución por sí mismos, ni debe ser la base para crear o definir procesos operativos, sino al contrario, deben formar parte de una estrategia apoyada en una visión integral de mejora de los procesos y gestión de riesgos.
- ✓ Mejorar la infraestructura física en la región para reducir los niveles de exposición a riesgos propios de gestión en aduanas, tanto para asegurar (esterilizar) el perímetro de la zona primaria como para proveer de mejores condiciones de operación a los funcionarios y operadores de comercio para que ambos alcancen de la mejor forma sus cometidos.

Sistemas de información

Países CAPRD

A excepción de un país, el resto señalaron que sólo en una de las tres fases de control de riesgos cuentan con un aplicativo informático (sistema) para la gestión de riesgos, siendo éste el relativo a la fase del despacho de las mercancías.

Solo tres países refieren que el aplicativo durante el despacho de las mercancías contempla la generación de un indicador de riesgo de manera automatizada, el suministro de información sobre las acciones a desarrollar, y la retroalimentación.

Solo dos países mencionaron disponer de un sistema capaz de conciliar los manifiestos, conocimientos y declaraciones aduaneras; para el resto existe esta laguna que afecta a la fiabilidad del sistema de cuenta corriente y la trazabilidad de la carga.

En la región solo una administración aduanera señaló que dispone de un aplicativo de apoyo para el control a posteriori.

Por último, la mayoría considera que la información que suministran los aplicativos a los funcionarios aduaneros no es suficiente ni oportuna, y solo dos consideran que sus sistemas son eficientes, pero únicamente para una fase, en concreto la del despacho.

Países del grupo de referencia IB4

Aunque la dispersión de los puntajes para las respuestas de este elemento es bastante amplia, tres administraciones, manifestaron contar con sistemas integrados de gestión aduanera que apoyan todas las etapas del ciclo de control. Con excepción de un país, el resto manifestaron contar con sistemas o módulos dedicados

exclusivamente a la gestión de riesgos y contemplando las tres fases del mismo.

Todas las aduanas cuentan con programas de mejora continua de sistemas y procesos, y además de ello, dos aduanas informaron tener en marcha programas de modernización o mejora de sus sistemas de información, en una de ellas con apoyo de financiamiento externo.

Acciones sugeridas

- ✓ Alinear los sistemas informáticos con los objetivos definidos en el plan estratégico, así como lograr que contengan módulos que suministren indicadores que contribuyan a la toma de decisiones (tablero de control).
- ✓ Considerar la validación electrónica de las declaraciones aduaneras como el primer punto de control sobre el cual, se deberán mantener permanentemente reforzados los sistemas, ya que muchos riesgos se pueden mitigar operando de forma preventiva, evitándose dificultades de control posterior.
- ✓ Realizar una revisión integral de los sistemas o aplicativos con el objeto de verificar su contribución al control y la facilitación, durante los distintos procesos aduaneros.
- ✓ Los sistemas de análisis de riesgo deben adaptarse para contribuir en las tres fases de control y estar interrelacionados, ser dinámicos y permitir modificar sus variables y parámetros para la selección de los perfiles de riesgo. Asimismo, es importante prever mecanismos para que en todo momento se ejecute un proceso automatizado de retroalimentación por parte de los usuarios que realmente genere valor para la mejora continua de los mismos.
- ✓ Ejecutar acciones correctivas urgentes para conseguir la conciliación entre los manifiestos y las declaraciones de aduanas, así como para llevar controles de inventarios en las operaciones de regímenes especiales y de esta forma, mitigar los riesgos inherentes al abuso en la utilización de estos, que pretenden promover y/u otorgar facilidades al comercio. Una gestión aduanera moderna requiere para poder otorgar mayor agilidad y rapidez en sus procesos, de un sistema de trazabilidad completo de la carga que ingresa, permanece y egresa del país.



Capital Humano

Países CAPRD

Se identificó que la mayoría de las administraciones aún y cuando cuentan con planes de carrera administrativa, sistemas de reconocimientos o estímulos y procesos de evaluación de desempeño, en la práctica los mismos no se utilizan adecuadamente.

Únicamente dos países manifestaron contar con una escuela especializada en materia aduanera para la formación de personal. Por otra parte, todos los países señalaron tener un plan de capacitación, sin embargo, en algunos casos se manifestó que este no corresponde a las necesidades reales y, además, en la mayoría de los casos, su cobertura es parcial, ya que alcanza a un porcentaje muy reducido del personal.

En la mitad de las administraciones aduaneras los plazos de permanencia del personal se mantienen dentro de un rango aceptable, lo cual debería garantizar la estabilidad de la operación y el poder definir proyectos de mediano y largo plazo. Por otra parte, se identificó una

desproporción de la distribución del personal entre las áreas centrales y las aduanas.

Países del grupo de referencia IB4

Las respuestas para este elemento muestran una dispersión relativamente baja, con una aduana situándose a un nivel superior y las restantes, bien ubicadas en el nivel 3 de madurez.

Acciones sugeridas

- ✓ Definición de un estatuto de personal al servicio de la aduana, partiendo de perfiles definidos, procesos transparentes de reclutamiento, de evaluación del desempeño, así como promociones e incentivos.
- ✓ Ejecutar acciones de control interno que ayuden a velar por la transparencia en el actual de los funcionarios de aduanas, así como establecer causales para prescindir de los funcionarios que no se encuentran comprometidos con los objetivos y valores de la aduana, que generalmente demeritan y obstaculizan proyectos y la imagen institucional.
- ✓ Establecer y respetar las oportunidades de crecimiento para el desarrollo del personal, lo cual incrementará su sentido de pertenencia y lealtad y hará valorar su trabajo, algo muy importante para disminuir el riesgo de incurrir en prácticas de corrupción.
- ✓ Incluir la capacitación en el plan estratégico institucional, toda vez que los objetivos que se definan para alcanzar los resultados esperados, deben estar soportados por personal de todos los niveles, habilidades y conocimientos necesarios para desarrollar de manera óptima sus funciones.
- ✓ Realizar una dotación adecuada de personal en la que se privilegie a las áreas sustantivas operativas.

Aval de gobierno

Países CAPRD

En la mayoría de los casos, se respondió de forma positiva a las preguntas asociadas a los diferentes factores que aportan a este elemento, por lo que una primera lectura indicaría que existe el suficiente aval para que las estrategias de las aduanas puedan ser tomadas en cuenta a largo plazo. Sin embargo, la realidad en general refleja todo lo contrario, al sobresalir una falta de continuidad de los proyectos en casi todos los países y en muchos casos, cambios frecuentes tanto en la conducción de la organización como en los cuadros gerenciales.

Es en este punto en el que se manifestaron las discrepancias más notables entre las

evaluaciones de expertos usadas en el proceso de validación de los resultados de las encuestas, y las respuestas de los países; ello obligó a efectuar un ajuste a la baja en la puntuación de este elemento, el que pasó así de un claramente sobrevaluado 76% para el promedio de los países a un valor ajustado de 68.4%, el que a la luz de los eventos más recientes en varios países de la región, sigue pareciendo optimista.

Países del grupo de referencia IB4

Este elemento fue el que manifestó la menor dispersión entre las respuestas recibidas que, además, determinaron en todos los casos puntajes compatibles con las aduanas de nivel 5.

Acciones sugeridas

- ✓ Los resultados de la encuesta en este elemento parecieron mostrar en principio, un aval suficiente para los planes de las aduanas de la región. Como se manifestó en la discusión en la sección precedente, la experiencia reciente en varias aduanas de la región aconseja no descuidar este flanco y mantener una vigilancia constante sobre el mismo para garantizar que los planes de las aduanas puedan concretarse en el tiempo.
- ✓ No desestimar la relevancia de contar con planes estratégicos a largo plazo, en los que se deberá involucrar tanto en su gestación como en su seguimiento a los más altos niveles.
- ✓ Es importante que los proyectos subsistan ante eventuales cambios de funcionarios, prevaleciendo los intereses de las instituciones.

IV. CONCLUSIONES

- 1. El actual nivel de madurez de la región en la aplicación de la gestión integral de riesgos demuestra que la región ha comenzado a dar pasos importantes, más no suficientes en este contexto.** Como demuestra el estudio, la región debe incrementar su actual nivel de madurez que la ubica en 44 puntos de 100 posibles, a través de asistencia técnica y financiera, para igualar o superar, los niveles identificados en el grupo de referencia (IB4) utilizado en este estudio (77 puntos), teniendo en cuenta las oportunidades de mejora identificadas. Debe ser parte de los objetivos de las aduanas en los próximos años, para mejorar el control aduanero y proveer una mayor facilitación al comercio lícito de mercancías.
- 2. La gestión de riesgos puede ser una manera muy efectiva de administrar un sistema aduanero si se define bajo una visión integral y se institucionaliza su concepto.** Sin embargo, su proceso de maduración es paulatino y eso es lo que en ocasiones conlleva a que, las administraciones desistan de realizar cambios estructurales al no obtenerse resultados inmediatos. Además de implicar, en ocasiones, desgastes políticos, pero el no hacerlo, puede ir alejando cada vez más a la aduana de sus objetivos estratégicos, aumentando cada año el costo sobre el inicio de su atención.
- 3. A través de la aplicación sistemática de una EIGR es posible identificar medidas específicas para su inclusión en futuros planes estratégicos.** Sin embargo, varias de éstas requieren para su correcta atención del aval más alto de gobierno, ya que exigen cambios importantes o estructurales relacionados entre otros aspectos con la carencia de infracciones y sanciones adecuadas a la realidad operativa; falta de claridad, complementariedad y duplicidad entre las áreas de control; falta de procesos de control previos y con posterioridad al despacho; inexistencia de trazabilidad de las mercancías; procesos débiles para supervisar regímenes especiales; falta de información de calidad y de fuentes distintas a la generada por la aduana; sistemas que no permiten la explotación y análisis de información masiva, entre otros.
- 4. El aval de gobierno no se limita a alguna manifestación verbal de tanto en tanto por parte de un ministro; debe existir un involucramiento de los más altos niveles de gobierno.** Este involucramiento y compromiso se manifiesta de manera práctica en la continuidad en el tiempo de los planes y proyectos de modernización y de las políticas de gestión adoptadas por la alta dirección, así como por la falta de interferencia política en dichos planes y proyectos, tanto de parte del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Finalmente, el mantener los equipos de conducción de la institución sin mayores alteraciones a lo largo del tiempo y evitando frecuentes cambios y “golpes de timón” en la dirección superior es otra manifestación concreta de la existencia de este aval de gobierno. En la medida en que lo anterior no se logre, aumentará la



probabilidad de no obtener los resultados que las Administraciones Aduaneras y los Gobiernos esperan.

Por último, se reitera que este estudio pretende servir como un insumo de apoyo para acompañar una autocrítica al interior de cada administración con el objeto de confirmar, sustituir o replantear las iniciativas y prioridades estratégicas de la aduana, para lo cual pueden contar con la asistencia técnica del CAPTAC-DR.

V. BIBLIOGRAFIA

- Banco Central de Nicaragua (2015). *Nicaragua en cifras*. Banco Central de Nicaragua. Obtenido de http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/nicaragua_cifras/nicaragua_cifras.pdf
- Banco de Guatemala. (agosto de 2011). *Principales socios comerciales de Guatemala*. Obtenido de https://infogr.am/principales_socios_comerciales_de_guatemala
- Banco Mundial. (21 de septiembre de 2016). *Centroamérica, ampliando horizontes comerciales en busca de la diversificación*. Obtenido de <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/02/07/diversificacion-en-centroamerica>
- Banco Mundial. (septiembre de 2016). *Indicadores del desarrollo mundial*. Obtenido de <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=GTM&series=&period=>
- CAPTAC-DR. (abril de 2014). *Diagnóstico Regional sobre Gestión de Riesgo*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Presión tributaria efectiva para Latinoamérica*. Obtenido de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?string_búsqueda=pib
- Diario de Centroamérica. (2015). *Presupuesto de la República de Guatemala. Diario de Centroamérica*.
- Dirección General de Comercio Exterior de Nicaragua. (marzo de 2015). Obtenido de <http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Politica%20Comercial/Relaciones%20Comerciales/2014/Centroamerica.pdf>
- Dirección General de Impuestos Internos de la Rep. Dominicana. (2015). *Sistema Tributario de la República Dominicana*. Santo Domingo.
- Estadísticas del Banco Central de Nicaragua. (septiembre de 2016). Obtenido de http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/sector_externo/comercio_exterior/exportaciones/index.php
- Fondo Monetario Internacional. (2015). *Artículos IV de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana*. Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional. (s.f.). *Foro Económico Mundial*.
- Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá. (2014). Obtenido de http://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/informe_comercial_costarica_2014.pdf
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. (2014). *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio fiscal 2014*.



- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2014). *Cifras mensuales de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno central*. Obtenido de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/139-cifras-mensuales-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-gobierno-central>
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (diciembre de 2014). *Leyes de Presupuesto 2014*. Obtenido de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/424-leyes-de-presupuestos>
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (s.f.). *Cifras mensuales de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno central*. Obtenido de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/139-cifras-mensuales-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-gobierno-central>
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2014). *Guía del Presupuesto General del Estado para el ciudadano*. San Salvador.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (diciembre de 2014). *Ingresos recaudados al 30 de diciembre 2014*. Obtenido de http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/Ingresos/#_vTab432
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (diciembre de 2016). *Portal de Transparencia Fiscal*. Obtenido de http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Proyectos_de_presupuesto/A%F1o%202015
- Ministerio de Hacienda de la Rep. Dominicana. (2014). *Informe trimestral sobre la situación y evolución de la deuda pública*.
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2015). *Proyecto de ley de presupuesto general del estado*. Santo Domingo.
- Oficina Económica y Comercial de España en Guatemala. (2015). *Informe Económico y Comercial*. Guatemala.
- Oficina Económica y Comercial de España en Panamá. (septiembre de 2012). Obtenido de <http://www.camarazaragoza.com/wp-content/uploads/2011/12/informe-economico-y-comercial-costa-rica.pdf>
- Polanco, M. (14 de enero de 2016). Exportación de RD tiene mayor fuerza en diez productos. Recuperado el 23 de septiembre de 2016, de <http://www.elcaribe.com.do/2016/01/14/exportacion-tiene-mayor-fuerza-diez-productos>
- Portal de Transparencia Fiscal de la República Dominicana. (2014). *Ejecución de los Ingresos por Concepto de Ingresos*. Obtenido de <http://transparenciafiscal.gob.do/concepto-de-ingreso>
- Presupuesto de la República de Honduras. (2014). *La Gaceta*.
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica PROCOMER. (2014). Obtenido de <http://www.procomer.com/uploads/downloads/anuario-estadistico-2014.pdf>



- Secretaría de Finanzas de Honduras. (2014). *Presupuesto de ingresos 2014*. Obtenido de <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/presupuesto2014/Presupuesto%20de%20Ingresos.pdf>
- Superintendencia de Administración Tributaria SAT . (2014). *Meta de recaudación y cumplimiento*. Obtenido de <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/estadisticas/47-estadisticas-tributarias/8039-meta-de-recaudacion-y-cumplimiento.html>
- Transparency International España. (s.f.). *Mapa mundial de la corrupción (según IPC 2013-2014)*. Recuperado el agosto de 2016, de <http://transparencia.org.es/>
- World Economic Forum. (2013-2014). *The Global Competitiveness Report* . Obtenido de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf
- World Integrated Trade Solution (WITS). (2014). Datos básicos del comercio. Obtenido de <http://wits.worldbank.org/default.aspx?lang=es#>



Apéndice 1. Características referenciales generales para ubicar el nivel de madurez de las administraciones aduaneras vinculado a una gestión integral de riesgos.

		NIVEL DE MADUREZ				
		1	2	3	4	5
ELEMENTOS	Marco Legal	<p>Marco jurídico débil y desactualizado, carente de facultades para actuar en las tres etapas de control.</p> <p>El marco jurídico se encuentra desapegado a la realidad actual, integrado por leyes obsoletas que prevén aspectos en desuso o inaplicables.</p> <p>No se prevén obligaciones claras, infracciones/delitos, ni sanciones disuasorias y efectivas para cada una de las tres etapas de control, lo cual genera las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Existencia de una obligación sin infracción ni sanción. – Existencia de infracción sin sanción ni obligación clara. – Existencia de obligación clara sin infracción ni sanción. – Existencia de obligación clara e infracción sin 	<p>Marco jurídico deficiente que dificulta la actuación de las administraciones en las tres etapas de control.</p> <p>El marco jurídico se encuentra, en algunos aspectos, desapegado a la realidad actual, y conserva algunas disposiciones obsoletas.</p> <p>No prevé obligaciones claras ni sanciones efectivas y disuasorias.</p> <p>Se tienen identificadas algunas deficiencias del marco legal y se cuenta con un proyecto concluido y consensuado al interior, listo para ser presentado, en su oportunidad, a los órganos legislativos.</p>	<p>Marco jurídico carente de facultades y sanciones disuasorias y efectivas en alguna (s) etapa (s) de control.</p> <p>Se han realizado algunas modificaciones o adecuaciones legales para fortalecer el control y la facilitación; sin embargo, hay temas pendientes de atender sobre alguna (s) etapa (s) de control.</p> <p>Se cuenta con un proyecto de ley o reformas presentado a los órganos legislativos en espera de que concluya el proceso de formalización o aprobación.</p>	<p>Marco jurídico razonable con algunos aspectos por mejorar para apegarlo totalmente a las necesidades actuales y acorde con las políticas comerciales y aduaneras internacionales.</p> <p>Marco sancionatorio con oportunidades de mejora en términos de las obligaciones o tipificación de causales objeto de sanción o infracciones con un mayor efecto disuasorio y/o más efectivas.</p> <p>Se cuenta con un proyecto de Ley o reformas aprobadas que atiende todas las necesidades para actuar en una fase preventiva y en las tres etapas de control; sin embargo, su</p>	<p>Marco jurídico claro que permite a las autoridades ejercer facultades preventivas y correctivas necesarias en las tres etapas de control.</p> <p><u>El marco jurídico se encuentra:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Acorde con la realidad actual y contempla disposiciones y procedimientos con fines de facilitación aduanera, considerando el uso de nuevas tecnologías. b) Alineado a las mejores prácticas internacionales promovidas por la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de Aduanas, así como otros organismos internacionales. c) Prevé obligaciones claras que brindan seguridad jurídica tanto a los importadores y exportadores como a los operadores y/o auxiliares de las funciones aduaneras. d) Prevé faltas y delitos para cada una de las tres etapas. e) Prevé sanciones a conductas irregulares proporcionales,



	<p>sanciones disuasorias y efectivas.</p> <p>Las combinaciones anteriores limitan a la administración a exigir efectivamente el cumplimiento de obligaciones.</p> <p>Dentro del marco jurídico no existen facultades y procesos que permitan evitar la materialización de los riesgos y/o mitigar su impacto.</p>			<p>entrada en vigor se ha prorrogado, o bien, se encuentra pendiente la definición de procesos y/o procedimientos que atiendan a dichas modificaciones.</p>	<p>disuasorias y efectivas en cada una de las tres etapas.</p> <p>f) Prevé facultades para requerir y revisar información y documentación de los importadores; terceros relacionados; operadores y/o auxiliares vía electrónica; y/o cualquier otro medio efectivo de verificación del cumplimiento de obligaciones legalmente establecidas.</p>
Información	<p>Se carece de cierta información en medios electrónicos, y con la que se dispone, no se encuentra estandarizada, lo que dificulta su explotación y análisis masivo.</p> <p>La información se encuentra desagregada en distintas bases de datos repartidas en diferentes unidades o departamentos.</p> <p>No se realizan análisis periódicos sobre la calidad de la información electrónica que se recibe de los operadores de comercio exterior y/o auxiliar de las funciones aduaneras.</p> <p>Se carece de información distinta a la generada por la</p>	<p>Se cuenta con información electrónica; no obstante, aún se conserva parte de la información desagregada en bases de datos locales y formatos distintos.</p> <p>Se recibe información documental de otras instituciones de gobierno que intervienen en el proceso del despacho aduanero.</p> <p>Se ha iniciado un diagnóstico sobre las necesidades para poder automatizar, analizar y explotar la información, así como</p>	<p>Se cuenta con información electrónica de otras instituciones de gobierno y de terceros países; sin embargo, no es posible realizar una explotación y análisis masivo de los datos.</p> <p>Se ha definido un modelo de datos, fuentes de información, formas de transmisión y plataforma informática necesaria para su procesamiento.</p> <p>Se ha iniciado un proyecto o iniciativa, que desglosa actividades, responsables y fechas de cumplimiento para</p>	<p>Se ha concluido el proceso de automatización y la información se encuentra disponible para todas las áreas (que justifiquen su acceso) que intervienen en las tres etapas de control.</p> <p>Es posible realizar explotación y análisis masivos de información (incluyendo la de impuestos internos); sin embargo, no se realizan análisis sistemáticos y periódicos para garantizar la calidad de la información.</p>	<p>La información es el principal insumo para generar conocimiento y tomar decisiones, y ésta cuenta con las siguientes características:</p> <p>a) Es electrónica, procesable y explotable de forma masiva.</p> <p>b) Es de calidad óptima por lo que los resultados de los análisis son confiables.</p> <p>c) Se cuenta con información generada tanto en la fase previa como en la operativa (durante los tres momentos de control), así como con información de otras instituciones de gobierno y de terceros países.</p> <p>d) La toma de decisiones se basa principalmente en la información, indicadores y estadística.</p>



	<p>propia administración aduanera.</p> <p>Una misma información se puede generar o controlar en dos o más áreas desde distintos enfoques, por lo que los resultados de los análisis pueden ser contradictorios.</p>	<p>para ponerla a disposición de las unidades competentes en las tres etapas de control.</p> <p>El acceso a la información de impuestos internos es limitado. Varios campos importantes para la aduana continúan pendientes de recibirse. Las consultas se realizan caso por caso.</p>	<p>alcanzar los objetivos planteados en términos de mejora en la cantidad, calidad y explotación de la información. Sin embargo, continúa pendiente el inicio de su implementación o continúa en proceso.</p>	<p>Aunque se cuenta en gran medida con información automatizada, su uso continúa siendo limitado en los procesos y toma de decisiones.</p>	
Sistemas de Información	<p>Los sistemas no cuentan con capacidades analíticas sobre el manejo de riesgos en las tres etapas de control, por lo que no se pueden tomar acciones de control con base en un análisis automatizado de riesgo.</p> <p>El porcentaje de revisiones físicas es elevado y poco efectivo.</p> <p>Los sistemas no permiten llevar una trazabilidad confiable sobre las mercancías; la vinculación entre documentos (incluidas las declaraciones aduaneras) y operaciones es altamente compleja.</p>	<p>Existe conciencia sobre la importancia de contar con sistemas y herramientas para análisis de riesgo.</p> <p>Se cuenta con un sistema de selectividad para la fase concurrente; sin embargo, éste es poco amigable al usuario y presenta limitaciones para poder realizar la incorporación de nuevos criterios de riesgo, así como para evaluar el impacto sobre cada una de las</p>	<p>Se han definido conceptualmente las necesidades para el desarrollo de sistemas o aplicativos para las tres fases de control.</p> <p>Se puede efectuar la trazabilidad de la carga; sin embargo, se encuentran pendientes de incorporar algunos eslabones.</p> <p>Se encuentra en desarrollo el aplicativo para contar con un historial electrónico de cumplimiento de los operadores de comercio exterior.</p>	<p>Se cuenta con al menos dos módulos (para el análisis de riesgo previo, concurrente o posterior) o aplicativos vinculados al sistema transaccional que permiten la explotación y el análisis de la información para la identificación y tratamiento de riesgos en aduanas. Asimismo, se encuentra en desarrollo el módulo</p>	<p>Se cuenta con sistemas con capacidades analíticas en las tres etapas de control para programar y dar seguimiento a revisiones basadas en análisis de riesgo.</p> <p>Los sistemas se encuentran enlazados y se complementan al alimentarse suficiente y oportunamente de las mismas fuentes de información, por lo que los resultados arrojados se apegan a la realidad y no son diversos entre aplicativos.</p> <p>Los sistemas permiten el análisis masivo de información interna y externa, así como la autenticación de certificados y permisos electrónicos.</p> <p>El sistema permite la utilización de una firma electrónica para efectos de garantizar la confiabilidad de la</p>



		<p>Predominan los sistemas o módulos satélites que no permiten una interacción con el sistema transaccional de la aduana.</p> <p>Los sistemas no se encuentran alineados a los procesos.</p>	<p>reglas o criterios utilizados.</p> <p>No se cuenta con módulos para el análisis de riesgo previo y posterior al despacho.</p> <p>La trazabilidad de la carga a través de los distintos puntos de control es deficiente o limitada.</p> <p>Se carece de un sistema confiable para el control de inventarios en depósitos o almacenes aduaneros, zonas francas y empresas autorizadas para operar bajo regímenes especiales (perfeccionamiento activo y/o maquilas).</p> <p>Las validaciones electrónicas sobre las declaraciones aduaneras que se realizan son básicas sin cruces de datos que permitan el registro de información previamente depurada.</p>	<p>Se carece de un aplicativo de apoyo para el registro y seguimiento de las actuaciones de control a posteriori.</p> <p>Se cuenta con un sistema limitado para el control de depósitos aduaneros, zonas francas y empresas autorizadas para operar bajo regímenes especiales.</p> <p>El sistema permite realizar validaciones electrónicas que contribuyen a generar mayor certeza sobre la información declarada por el importador y/o exportador.</p> <p>Se cuenta con ciertas interfaces para el intercambio de información de otras instituciones y aduanas, pero no se tiene la capacidad de análisis masivo de la misma.</p>	<p>o aplicativo para la fase faltante.</p> <p>Los sistemas permiten una trazabilidad aceptable sobre los movimientos de la carga y el control de inventarios de mercancías que ingresan y se extraen bajo distintas modalidades, aunque se encuentran pendientes de atender varias oportunidades de mejora.</p> <p>Se cuenta con un historial electrónico de cumplimiento de operadores y se encuentra en desarrollo un aplicativo de apoyo para el registro y seguimiento de las actuaciones de control a posteriori, o viceversa.</p> <p>El sistema de gestión de la aduana contiene bases de datos de información proveniente de</p>	<p>identidad del operador de comercio exterior.</p> <p>Se cuenta con herramientas de apoyo con funcionalidades que permiten y facilitan el análisis de los operadores y la toma de decisiones en los tres momentos de control y permiten la trazabilidad de las mercancías, seguimiento de auditorías, y llevar un historial de cumplimiento, entre otros.</p> <p>Los sistemas son programables con base en criterios de riesgo que se revisan y actualizan constantemente por un órgano de decisión y se encuentran alineados y actualizados a los manuales de procesos.</p> <p>Las herramientas y sus funcionalidades son revisadas y actualizadas constantemente como parte del proceso de mejora continua de los mismos.</p>
--	--	--	--	---	---	--



			No se cuenta con interfaces de intercambio de información con otras instituciones y otras aduanas.		diversas fuentes internas y externas, y cuenta con la capacidad de análisis masivo de la misma, aunque aún es necesario incorporar información relevante de otras fuentes.	
Infraestructura	<p>La infraestructura operativa es deficiente y no permite otorgar facilidades sin perder el control sobre las mercancías.</p> <p>No se cuenta con tecnología que permita realizar revisiones de mercancías no intrusivas.</p> <p>No se cuenta con un laboratorio para el análisis de mercancías de difícil identificación.</p> <p>No se cuenta con equipo adecuado para el apoyo del reconocimiento de mercancías como básculas y equipos no intrusivos.</p> <p>La infraestructura operativa no contribuye a mantener un control de mercancías y personas.</p>	<p>Se cuenta con infraestructura operativa limitada y se han detectado áreas de oportunidad para mejorar las instalaciones operativas y administrativas, así como para la adquisición y uso de tecnología que permita realizar inspecciones no intrusivas.</p> <p>Se cuenta con un laboratorio para el análisis de mercancías de difícil identificación operado por la autoridad; sin embargo, persisten en él áreas de oportunidad importantes en cuanto a equipo y material</p>	<p>Se cuentan con infraestructura operativa razonable en limitados puntos de entrada al país.</p> <p>Se cuentan con un laboratorio para el análisis de mercancías de difícil identificación, pero el material para la toma de muestras es limitado y la información que se genera no se aprovecha para fines de análisis de riesgo.</p> <p>Se cuenta con equipo para el apoyo del reconocimiento de mercancías como básculas y equipo no intrusivo; sin embargo, el sistema informático transaccional no</p>	<p>Las instalaciones operativas y administrativas son adecuadas.</p> <p>Se cuentan con un laboratorio para el análisis de mercancías de difícil identificación y se dispone de material suficiente y adecuado para la toma de muestras.</p> <p>La información que se genera en el laboratorio es utilizada para efectos de análisis de riesgos en las tres etapas de control, pero no se encuentra interconectada con el sistema transaccional ni con los aplicativos de apoyo para el análisis de riesgos.</p>	<p>Se cuentan con instalaciones operativas y administrativas óptimas para las características y el volumen de la operación, incluso con capacidad superior. Las instalaciones se encuentran en condiciones que permiten otorgar facilidades sin perder el control sobre las mercancías.</p> <p>Se cuenta con laboratorios para el análisis físico-químico de mercancías de difícil identificación, así como con material suficiente y adecuado para la toma de muestras. Los resultados se utilizan para el análisis de riesgos en las tres etapas de control y el sistema donde se registran los resultados del laboratorio se encuentra vinculado al sistema transaccional de la aduana y a los aplicativos que sirven de apoyo para el análisis de riesgos.</p> <p>Se cuenta con instalaciones que permiten el almacenamiento de mercancías con característica que requieren condiciones especiales.</p>	



		<p>para toma y manejo de muestras en las aduanas.</p> <p>Las instalaciones aduaneras en los puntos de entrada (puertos, aeropuertos y fronteras terrestres) no contribuyen a garantizar una adecuada inspección física de la mercancía.</p> <p>Se cuenta con equipo para el apoyo del reconocimiento de mercancías como básculas y equipo no intrusivo, pero en regulares condiciones o no se aprovecha adecuadamente.</p>	<p>interactúa con los equipos.</p> <p>La infraestructura contribuye limitadamente con los procesos operativos.</p> <p>Se tiene implementada la infraestructura necesaria para mantener libre de personas ajenas a la aduana o no acreditadas (previamente identificadas), las oficinas, almacenes, depósitos, zonas de inspección y de equipos no intrusivos.</p>	<p>Se cuenta con equipo para el apoyo del reconocimiento de mercancías como básculas y equipo no intrusivo interconectado al sistema transaccional de la aduana.</p> <p>Se cuenta con lectores de matrículas vehiculares.</p> <p>Los recintos aduaneros se encuentran totalmente esterilizados —se controla el acceso y permanencia de personas, mercancías y medios de transporte.</p>	<p>Se disponen de recursos y/o planes de financiamiento para el mantenimiento y la mejora continua de su infraestructura.</p> <p>Se cuentan con básculas, equipos no intrusivos y de radiación, cámaras de video vigilancia, sensores y transmisores integrados a los procesos, que contribuyen a la trazabilidad de las mercancías, la uniformidad de procesos, así como a disminuir la discrecionalidad de los funcionarios y generar indicadores que permiten mejorar el control y evaluar la competitividad de los servicios entre otros aspectos, vinculados al sistema transaccional y a los aplicativos que apoyan en el análisis de riesgos.</p> <p>Se cuenta con centros de monitoreo a distancia a través de equipo de video vigilancia (que utilizan software analítico), que permiten supervisar e interactuar con la operación en tiempo real.</p>
Procesos	<p>Se mantienen procedimientos con un alto grado de discrecionalidad del funcionario aduanero.</p> <p>No se cuenta con procesos bien definidos y claros. La actuación de la autoridad es más reactiva que preventiva.</p> <p>No se cuenta con un mapa de procesos, manual de procesos y procedimientos,</p>	<p>Existe conciencia de la necesidad de eliminar trámites y decisiones discrecionales y se ha comenzado con la definición de procesos transparentes para las tres etapas de control.</p> <p>Existen algunos procesos y procedimientos</p>	<p>Se ha concluido la definición de procesos transparentes, manuales y protocolos de actuación para alguna de las etapas de control; sin embargo, aún se encuentra pendiente la implementación de los mismos.</p>	<p>Se cuenta con procesos uniformes y transparentes para las tres etapas de control alineados a los sistemas y a su marco jurídico, validados por todas las áreas y aprobados por la alta dirección.</p>	<p>Se cuenta con procesos uniformes, transparentes y normados, que se encuentran alineados al marco legal y a los sistemas en las tres etapas de control.</p> <p>Existe supervisión permanente sobre la aplicación de los procesos, lo cual genera una revisión y actualización constante.</p> <p>Se ejecuta un proceso de consulta con el sector privado previo a que nuevos</p>



		<p>ni protocolos de actuación ante circunstancias especiales debidamente definidos.</p> <p>No existe información pública sobre los procedimientos y gestiones que los usuarios realizan ante la aduana y los requisitos para ello.</p> <p>Se realizan varias tareas manuales de parte del personal o los operadores de comercio para introducir o sacar mercancías del país.</p> <p>No se coordina con el sector privado y otras instituciones de gobierno, el diseño y mejora de procesos y procedimientos, duplicando así los controles, requisitos y trámites.</p> <p>Los tiempos y costos de gestión, son elevados.</p>	<p>definidos, pero sin seguir una estructura de un manual y más enfocados a lo que se puede o no hacer en el sistema informático de la aduana.</p> <p>No se realiza una supervisión constante sobre la aplicación de los procesos y procedimientos.</p> <p>Se tiene conciencia sobre la necesidad de iniciar una iniciativa para definir los principales procesos como una medida de facilitación del comercio y de reforzamiento de los controles, pero aún no se ejecuta.</p> <p>No se cuenta con un modelo de control aduanero definido según los objetivos de la aduana.</p> <p>No se encuentra alineado el plan estratégico de la aduana la mejora en los procesos de negocio</p>	<p>Se tiene un comité público privado en materia de mejora a los procesos aduaneros.</p> <p>Se demuestra interés en contar con un sistema informático que responda a los procesos que la aduana defina, pero aún no se logra implementar.</p> <p>Se publican los procedimientos con que cuenta la aduana, pero su definición es compleja y no orientada al nivel del sector público, lo que dificulta su entendimiento.</p> <p>No se tiene un conocimiento uniforme sobre los procedimientos y su aplicación en todas las áreas operativas de la aduana. Tampoco se cuenta con herramientas y programas de capacitación constante sobre los procesos y su aplicación.</p> <p>Se tiene conocimiento de buenas prácticas y</p>	<p>Los procesos y procedimientos definidos están segmentados a determinadas áreas y no a toda la aduana o más allá cuando el proceso así lo requiera y sin tomar en cuenta aspectos que podrían prevenir o mitigar riesgos.</p> <p>Se están elaborando y/o formalizando protocolos de actuación para la intervención de diversas autoridades.</p> <p>Se cuenta con un mapa de procesos, una estructura de manual de procedimientos con protocolos de gobernabilidad para la elaboración, modificación y creación de nuevos procesos y procedimientos. Todo esto publicado a través del Internet.</p> <p>Existe un comité consultivo público privado pero que aún</p>	<p>procesos y procedimientos o enmiendas se implementan.</p> <p>Los procesos y procedimientos son definidos tomando en consideración medidas de prevención y mitigación de riesgos.</p> <p>Se han incorporado a los procesos y procedimientos las buenas prácticas y estándares internacionales factibles desde el punto de vista legal y práctico.</p> <p>Existe una visión general sobre la gestión aduanera y de riesgos, por lo que los procesos se complementan y formar un macro proceso en el que todas sus etapas se encuentran conectadas y claramente definidas con actividades, responsables e indicadores.</p> <p>Los procesos se definen, implantan y evalúan, considerando el capital humano, los recursos, la normatividad y los sistemas.</p> <p>Se cuenta con procesos tendientes a identificar riesgos previos a las tres etapas de control, lo que permite que los porcentajes de revisión sean bajos pero efectivos.</p> <p>Se cuenta con lineamientos y/o protocolos de actuación y coordinación con otras autoridades.</p> <p>Los procesos y procedimientos son del conocimiento de todo el personal de</p>
--	--	---	--	--	--	---



				estándares internacionales sin embargo estos no se incorporan a los procesos y procedimientos definidos.	no carece de regularidad e su actuación. Se cuenta con versiones de los procesos y procedimientos que el público en general pueda comprender.	campo de la aduana y están debidamente publicados. Se efectúa capacitación periódica a nivel interno y externo sobre la aplicación de los procesos y procedimientos.
Capital Humano	<p>No se cuenta con perfiles claramente definidos o apegados a la realidad y necesidades actuales.</p> <p>Se cuenta con personal que lleva muchos años realizando las mismas funciones y en muchas ocasiones se encuentran desmotivados y encasillados en la cotidianidad.</p> <p>No se imparte capacitación de manera periódica ni en temas de aplicabilidad directa a las funciones que desempeñan.</p> <p>No se evalúa el desempeño del personal, ni se reconocen sus esfuerzos y logros.</p> <p>Se tiene la percepción general de sobrecarga de trabajo principalmente en las áreas operativas.</p>	<p>Se ha concluido el proceso de definición de perfiles de puestos para las tres etapas de control.</p> <p>Se está en proceso de levantamiento de diagnósticos de necesidades de capacitación para todas las áreas.</p> <p>Se realizan diagnósticos sobre la necesidad de personal, pero basado en los procesos y procedimientos sin mejora.</p> <p>No se efectúan procesos de investigación socio-económica previo a la contratación del personal.</p>	<p>Se han concluido los diagnósticos de los perfiles de puestos y se han detectado las necesidades de capacitación; sin embargo, se encuentra pendiente la capacitación al personal.</p> <p>Se evalúa el desempeño, aunque no se reconoce el esfuerzo de los funcionarios. Las posibilidades de crecimiento profesional son limitadas.</p> <p>Se ha realizado una dotación del personal que atiende de cierta forma las necesidades de las aduanas operativas, aunque no se cumple con los</p>	<p>El personal se apega a los perfiles definidos; sin embargo, no se aprovecha la experiencia de los funcionarios más antiguos.</p> <p>Se capacita al personal periódicamente en temas generales, faltando acciones para lograr la especialización de funcionarios jóvenes en temas técnicos.</p> <p>Se comienza a reconocer el esfuerzo de los funcionarios basándose en los indicadores de desempeño.</p> <p>Se ha realizado una dotación de personal apropiada a los procesos y</p>	<p>Se cuenta con perfiles claramente definidos para cada uno de los puestos y se aprovecha la experiencia de los funcionarios más antiguos para preparar en aspectos técnicos al personal más reciente. Existe una estrategia que garantiza la transmisión del conocimiento.</p> <p>Se cuenta con personal (operativo y administrativo) suficientemente capacitado que desarrolla funciones de acuerdo a su perfil.</p> <p>Se cuenta con formación de personal; mediante una escuela para la formación aduanera de funcionarios en temas especializados o técnicos; así como con planes de capacitación anual para la totalidad del personal con temas dirigidos a cada uno de los puestos.</p> <p>Se cuenta con programas para incentivar y motivar a sus funcionarios, que se basa en la evaluación del desempeño al que todo el personal tiene oportunidad de aspirar.</p>	



		<p>Las inspecciones físicas y documentales en las aduanas superan la capacidad operativa del personal asignado a esa actividad.</p> <p>No se cuenta con un proceso apropiado de reclutamiento de personal que se base en el análisis de riesgos asociados al área para la cual se requiere la contratación.</p> <p>No se cuenta con un código de conducta.</p>	<p>No se cuenta con un proceso de inducción del personal al área de trabajo que permita prevenir riesgos asociados a la falta de conocimiento.</p> <p>No se cuenta con mecanismos de investigación interna de las actuaciones anómalas del personal.</p> <p>No se cuenta con un proceso administrativo de sanciones definido para el personal de la institución.</p> <p>Se carece de una carrera administrativa en la institución.</p>	<p>perfiles requeridos en ocasiones.</p> <p>El reclutamiento de personal observa medidas de prevención y mitigación de riesgos para la institución.</p> <p>Se está creando el código de conducta de la institución, el cual regula los procesos administrativos de sanción al personal con las causales debidamente claras.</p> <p>Se cuenta con un área especializada de investigación interna que no cuenta con las herramientas ni las facultades suficientes.</p>	<p>procedimientos mejorados.</p> <p>Se cuenta con un proceso de inducción a los puestos de trabajo que responde a las necesidades del trabajo al que se asigna al personal.</p> <p>Se cuenta con un código de conducta debidamente definido pero que no es del conocimiento de todos los empleados de la institución.</p> <p>Se cuenta con una definición de carrera administrativa que requiere de mejoras.</p>	<p>La dotación de personal en cantidad y calidad está directamente relacionada con las necesidades delegadas en los procesos y procedimientos mejorados.</p> <p>Se cuenta con un área especializada de investigación que cuenta con las herramientas y facultades necesarias para garantizar el cumplimiento interno de las funciones de los empleados.</p> <p>Se cuenta con un código de conducta debidamente definido y todos los empleados de la institución lo conocen y aplican, el cual incluye las causales de infracción y las sanciones aplicables, así como el debido proceso de defensa del empleado y sus derechos.</p> <p>Se cuenta con una carrera administrativa en la institución que privilegia la promoción interna y fomenta el crecimiento profesional de los empleados, así como la estabilidad laboral.</p>
--	--	--	--	---	--	---