



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERA INDUSTRIAL

SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR EN CHILE: AVANCES Y
DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN 2012-2015.

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS.

ZEIDY ISABEL BELLO ZELEDÓN

PROFESOR GUIA:

FABIÁN VILLARROEL RÍOS.

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

JAVIER ALARCÓN ROJAS

SEBASTIÁN HERREROS UGARTE

SANTIAGO DE CHILE

2015

**RESUMEN DE LA MEMORIA PARA
OPTAR AL TÍTULO DE:** Magíster en
Gestión y Políticas Públicas.
POR: Zeidy Isabel Bello Zeledón.
FECHA: 18 de diciembre 2015.
PROFESOR GUÍA: Fabián Villarroel Ríos.

SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR EN CHILE: AVANCES Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN 2012-2015.

En el marco de las políticas de Facilitación de Comercio impulsadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) junto a otros organismos internacionales, el establecimiento e implementación de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior han tomado gran importancia, ya que contribuyen a mejorar sustantivamente aspectos relacionados con la simplificación y agilización de trámites, la reducción de costos, el uso de tecnologías de información y comunicación, la integración y coordinación de agencias de gobierno y del sector privado que participan en las operaciones de comercio exterior.

En ese contexto, el presente estudio tiene como propósito analizar el proceso de implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior en Chile, a fin de identificar los principales avances y desafíos para una exitosa implementación, así como determinar otras iniciativas y/o políticas complementarias vinculadas a la Facilitación del Comercio.

El Estudio de Caso se basa en un enfoque cualitativo-descriptivo que incluye el uso de fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas realizadas a los principales actores involucrados en el proceso de implementación. Asimismo el estudio se divide en tres etapas: revisión bibliográfica sobre el contexto actual del comercio internacional y la relación con las VUCE; descripción y análisis del proceso de implementación de SICEX; identificación de avances y compromisos adquiridos de cara al Acuerdo sobre Facilitación de Comercio, así como de algunas iniciativas orientadas a mejorar y promover la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas entre países.

De la Investigación se constata que el Sistema Integrado de Comercio Exterior en Chile, ha logrado avances importantes en su establecimiento e implementación, debido principalmente al respaldo político, el establecimiento de marcos normativos que han permitido la integración y colaboración de diferentes actores así como la incorporación de tecnologías de información. Por otra parte se identifica el cumplimiento de compromisos incluidos en el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (AFC) en cuanto al establecimiento de las VUCE; así como avances coordinados entre países para lograr la interoperabilidad de las VUCE a nivel regional.

Finalmente, se determinan los principales desafíos para concretar la implementación del sistema, se plantean algunas recomendaciones para la creación de un marco legal propio que garantice la gobernanza y sostenibilidad de SICEX; mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional y avanzar en el desarrollo de la plataforma informática, garantizando la integración tanto de los servicios públicos como de actores privados, a fin de garantizar la funcionalidad total del sistema y brindar finalmente beneficios concretos a todos los usuarios del comercio exterior.

DEDICATORIA

A Dios, mi amigo fiel en esta experiencia, por haberme dado la fortaleza, sabiduría, y entendimiento necesario para finalizar mis estudios.

A mis padres por su amor y apoyo incondicional durante mis estudios y ser mi fuente de inspiración para alcanzar esta meta.

AGRADECIMIENTOS

A mis familiares y amigos por estar presente durante todo este proceso.

A mis compañeros y amigos del magíster, en especial a Melissa, Carlos, Mario, Melvín Claudia y Andrea.

De manera especial a mi profesor guía Fabián Villarroel Ríos, por su acompañamiento durante la investigación.

A mis lectores por contribuir a enriquecer mi investigación, Sebastián Herreros y Javier Alarcón.

A María Pía Martín profesora de estudios de caso y a Katherine Oliveire, por sus comentarios y sugerencias.

A los funcionarios de la Unidad Ejecutora de SICEX del Ministerio de Hacienda, representantes de los Servicios Públicos y así como a representantes del Sector Privado.

Tabla de contenido

Introducción	1
Capítulo I. Marco conceptual	9
1.1 Contexto actual del Comercio internacional.....	9
1.2 Comercio Exterior y Políticas Comerciales en Chile	13
1.3. Facilitación de Comercio	15
1.4 Ventanillas Únicas de Comercio Exterior.....	20
1.5 Implementación de las VUCE en el marco de las políticas públicas	23
CAPITULO II. Análisis de la implementación del Sistema Integrado	31
de Comercio Exterior (SICEX) en Chile	31
2.2 Dimensiones de análisis en la implementación de SICEX	31
2.2.1 Voluntad Política:	31
2.2.2 Marco Legal	33
2.2.3 Rol y atribuciones de los stakeholders	35
2.2.4 Estructura Institucional.....	48
2.2.5 Gestión de proyecto	52
2.2.6 Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)	59
2.2.7 Estrategia de Comunicación y Difusión	79
Capítulo III. Complementariedad de SICEX con otras acciones.....	92
y/o políticas orientadas a la Facilitación de Comercio	92
3.1 Antecedentes y contenido del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio OMC.....	92
3.2 Alianza del Pacífico: Interoperabilidad de las Ventanillas Únicas	105
3.3 La Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (RED VUCE)	110
Conclusiones	115
Recomendaciones	118
Bibliografía.....	119
Anexos	123

Índice de Tablas

Tabla 1: Exportaciones de bienes América Latina y el Caribe, 2010-2014.....	12
Tabla 2: Ranking Doing Business 2015 Chile	18
Tabla 3: Ranking Índice de Facilitación del Comercio Global 2014.....	19
Tabla 4: Actores y sus principales atribuciones.....	37
Tabla 5: Principales hitos en el desarrollo e implementación de SICEX.....	56
Tabla 6: Equipos técnicos para el desarrollo de la plataforma SICEX.....	63
Tabla 7: Operaciones registradas en el módulo de exportaciones	72
Tabla 8: Artículos y disciplinas del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio.....	94
Tabla 9: Principales cumbres de la Alianza del Pacífico	106
Tabla 10: RED VUCE, Encuentros y temáticas abordadas	111

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Dimensiones de análisis implementación	4
Ilustración 2: Etapas de implementación SICEX	7
Ilustración 3: Objetivos principales de SICEX	8
Ilustración 4: Exportaciones mundiales de bienes y servicios PIB mundial.....	10
Ilustración 5: Crecimiento del PIB América Latina y el Caribe, 2004-2013	11
Ilustración 6: Exportaciones de bienes América Latina y el Caribe, 2000-2014.....	11
Ilustración 7: Intercambio y Balanza Comercial, 2008-2014	13
Ilustración 8: Modelos básicos de operación de Ventanillas Únicas	21
Ilustración 9: Actores y tipo de participación en el proceso de implementación.....	43
Ilustración 10: Escenario Institucional SICEX.....	49
Ilustración 11: Estructura SICEX implementación	50
Ilustración 12: Modelo de Operación SICEX	53
Ilustración 13: Estructura del Negocio.....	54
Ilustración 14: Funcionalidades del módulo de exportaciones	71
Ilustración 15: Desafíos SICEX 2015	79
Ilustración 16: Proceso general de operación en SICEX.....	81
Ilustración 17: Charlas de difusión en regiones durante el año 2014.	84
Ilustración 18: Medidas menos implementadas del AFC.....	99
Ilustración 19: Razones más citadas por las cuales no se implementa el AFC.....	100
Ilustración 20: Notificaciones AFC de la OMC América Latina y el Caribe.....	101

Introducción

El contexto actual del comercio internacional, caracterizado por el crecimiento de las cadenas mundiales de valor y la complementariedad productiva, hace indispensable que los países se adapten a esta nueva realidad, por medio de una especialización productiva con mayor contenido tecnológico y una integración más profunda que les permita a su vez una efectiva inserción en la dinámica del comercio mundial.

Desde esa perspectiva, resulta necesario la formulación e implementación de políticas públicas, orientadas a mejorar y facilitar el comercio entre países, haciéndolos más competitivos. No obstante, esto resulta complejo debido a la heterogeneidad de los mismos, convirtiéndose en un gran desafío el adaptarse a esta realidad y alcanzar una oportuna inserción internacional.

En los últimos años, los más importantes organismos internacionales que promueven el comercio internacional, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT) con sus recomendaciones N° 33, 34 y 35, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), e innumerables entidades privadas, urgen el tema de la simplificación de trámites aduaneros y parадuaneros como un paso indispensable para que los países puedan ser más competitivos. (BID, 2011)

En ese sentido, Chile en los últimos diez años ha recorrido una notable trayectoria, abriendo su economía al comercio internacional, participando activamente en negociaciones mega-regionales, promoviendo iniciativas de integración, implementando diversas políticas e instrumentos de facilitación comercial, con la finalidad de insertarse cada vez más en la economía global.

Bajo esta condición del comercio actual, la planificación, implementación y puesta en operación de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE), ha adquirido una relevancia en el marco de las políticas para la facilitación de comercio, dada su intrínseca capacidad para imprimir eficiencia, efectividad, transparencia y seguridad a las transacciones comerciales internacionales, así como reducir los costos y tiempos en el comercio internacional, generar ventajas competitivas, potenciar acuerdos comerciales y aumentar la capacidad exportadora de los países de América Latina y el Caribe. (SELA, 2012)

Por lo tanto, para el presente estudio se pretende analizar la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior en Chile, denominada Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) durante el período 2012-2015, así como la complementariedad con otras políticas orientadas a mejorar el intercambio comercial, lograr una mayor inserción y participación en el mercado global. Para ello se tomará como referencia el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (AFC) de la OMC y la iniciativa de interoperabilidad de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, en el marco de la Alianza del Pacífico, considerando que los desafíos en la implementación del SICEX se enmarcan y corresponden al cumplimiento de otros compromisos en materia de facilitación e integración regional.

La pregunta de investigación del Estudio de Caso radica en ¿Cuáles son los avances y desafíos en la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), durante el periodo 2012-2015?, tiempo en el que autoridades del más alto nivel en Chile dan un nuevo impulso al proyecto de ventanilla única, con el objetivo de concretarlo.

La relevancia del estudio consiste en que proporciona una mirada integral del SICEX desde la implementación de una política pública, etapa en la cual se da la mayor participación de actores, se materializan acuerdos entre las instituciones que operan integradamente y se ejecutan diversos planes de acción en niveles estratégicos, técnicos y operativos para garantizar el funcionamiento oportuno del sistema.

El Estudio de Caso se divide en tres capítulos y sus anexos correspondientes. El primer capítulo consiste en el desarrollo del marco conceptual, que incorpora temas sobre el contexto actual del comercio, el comercio exterior en Chile, sus políticas comerciales y el tema de facilitación comercial en la cual se enmarca la iniciativa de las ventanillas únicas de comercio exterior. En el segundo capítulo se desarrolla el análisis de la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), para lo cual se identifican los principales avances y desafíos en el período 2012-2015. El tercer capítulo incluye un análisis del SICEX y la complementariedad con otras políticas orientadas a la facilitación de comercio vinculados de manera específica con el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC y la interoperabilidad de las VUCE en el marco de la Alianza del Pacífico. Finalmente, de acuerdo a los resultados obtenidos durante el desarrollo del estudio, se brindan recomendaciones para la exitosa implementación del SICEX y el cumplimiento de otros relacionados.

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Analizar el proceso de implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), durante el período 2012-2015, determinando avances y desafíos, en el marco del nuevo contexto del comercio mundial.

Objetivos Específicos

1. Identificar los principales avances en el proceso de implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX).
2. Determinar los principales desafíos en la implementación del SICEX y otros relacionados con el reciente Acuerdo sobre Facilitación de Comercio y otras iniciativas a nivel regional.
3. Brindar recomendaciones para la exitosa implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) y el cumplimiento de otros compromisos vinculados al nuevo contexto del comercio mundial.

Metodología

La metodología de investigación que se emplea en este Estudio de Caso, es de tipo cualitativo-descriptivo (enfoque). Bajo este enfoque metodológico, se pretende analizar la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), en Chile durante el período 2012-2015 (unidad de análisis), identificando los principales avances y desafíos, así como la complementariedad con otras políticas.

Debido a la importancia que tiene SICEX como una herramienta de facilitación comercial, resulta a la vez necesario analizar la complementariedad con otras políticas orientadas a mejorar la eficiencia de la cadena logística, reducir costos y tiempos, a efectos el país alcance una mayor inserción y participación en el mercado global.

Para el análisis de la implementación del sistema se tomarán como base lineamientos de algunos de organismos internacionales en materia de implementación de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, específicamente la Recomendación N° 33, 34 y 35 de la CEPE/ONU, el compendio de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) sobre la Ventanilla Única y la Guía de implementación de la Red de Expertos de las Naciones Unidas para el Comercio Sin Soporte de Papel en Asia y el Pacífico (UNNEXt) para el proyecto de VUCE. Véase anexo A.

Los lineamientos tomados como referencia no presentan un único camino para implementar exitosamente una Ventanilla Única de Comercio Exterior, sin embargo, existen varias aproximaciones en la definición de requisitos que debieran considerarse para garantizar la puesta en marcha y el óptimo funcionamiento (Elorza, 2012).

La implementación del SICEX se analizará desde tres perspectivas: **estratégica, técnica y operativa**. En cada uno de ellos se incluirán criterios en que los organismos antes mencionados coinciden de alguna manera:

- ✓ Voluntad política
- ✓ Marco legal
- ✓ Rol y atribuciones de los stakeholders
- ✓ Estructura institucional
- ✓ Gestión de proyectos
- ✓ Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)
- ✓ Estrategia de comunicación y difusión

Ilustración 1: Dimensiones de análisis implementación



Fuente: Elaboración propia, información de informes CEPE/ONU, OMA, UNNEX T y CAF 2012.

Los elementos antes mencionados, están entrelazados entre sí, en la que cada uno contiene características que se deben cumplir para garantizar la efectiva operación de la VUCE y según plantea Elorza (2012) se suman al hecho de que la naturaleza del instrumento y la acción de las políticas públicas en las que se inscribe, están más allá del ámbito puramente local y se entrelazan con factores o buenas prácticas internacionales.

Para el análisis de complementariedad, las principales políticas que se considerarán son el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (AFC) de la Organización Mundial de Comercio y la iniciativa de interoperabilidad de VUCE incluida en el acuerdo de integración regional Alianza del Pacífico.

Instrumentos o técnicas de recolección de información

Según Hernández et al. (2010) la investigación cualitativa se enfoca en comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto.

De acuerdo a los autores citados, el proceso de investigación cualitativo, *“debe comprenderse como un proceso no lineal, iterativo o recurrente, en el que las etapas son acciones para profundizar en el problema de investigación, la tarea de recolectar y analizar datos es permanente”*.

Tomando en cuenta lo anterior, los instrumentos que se utilizan para obtener información son las siguientes:

- ✓ **Revisión de fuentes bibliográficas primarias y secundarias:** Se recopila información relacionada específicamente con la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior, de manera que se logre contextualizar el ámbito

de acción, así como describir otras políticas e instrumentos relacionados. Se realiza un análisis preliminar de las principales fuentes secundarias identificadas, informes de avances semestrales del proyecto SICEX enviados a la Comisión Mixta de Presupuestos, marcos normativos, noticas y boletines del sitio web oficial de SICEX, diarios entre otros.

- ✓ **Entrevistas semi-estructuradas:** Dirigidas a los principales actores que participan directa e indirectamente en el proceso de implementación SICEX. Al seleccionar a los actores se toma en cuenta las dimensiones de análisis mencionadas anteriormente, así como el grado de participación que cada uno de ellos tiene en el proceso de ejecución del proyecto. Por lo cual se seleccionan a funcionarios de la Sub Secretaria de Ministerio de Hacienda y del equipo ejecutor SICEX, servicios participantes y sector privado.

Por tanto, la aplicación de instrumentos y técnicas de recopilación de información, permite transparentar los temas objeto de análisis en el presente Estudio de Caso y responder la pregunta de investigación planteada, a partir de la identificación de avances y desafíos de la implementación del SICEX a fin de brindar recomendaciones para su exitosa implementación.

ANTECEDENTES SICEX

A partir del año 2004, el gobierno de Chile ha profundizado en temas relacionados al desarrollo del comercio internacional, aprovechando sus ventajas comparativas, la red de socios comerciales, el acceso a mercados preferenciales y tratados de libre comercio para continuar mejorando el acceso a los mercados externos, así como la institucionalidad pública existente, mediante estructuras organizacionales eficientes.

En tanto, la implementación de una Ventanilla de Comercio Exterior en Chile, surge como una iniciativa por parte del gobierno de Chile para adaptarse a un nuevo contexto comercial, donde existe la necesidad de integrarse cada día más, estableciendo relaciones de complementariedad con el resto de países y en el que la facilitación del comercio por medio del uso de herramientas con alto contenido tecnológico es fundamental.

Sobre ese particular, desde el año 2004 en Chile se trabaja en la simplificación y automatización de los procesos de comercio exterior por medio del establecimiento del proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior, período en el cual se establecen los primeros compromisos que dan origen al mismo, teniendo como principales hitos estratégicos los siguientes:

- ✓ En un primer momento se inserta en el marco del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) y la Agenda Digital¹, como parte de un proyecto interinstitucional que busca facilitar y automatizar procesos que requieren en algunos casos de la visación, autorización o certificación otorgada por diferentes instituciones estatales de control en razón de su especialidad. El logro obtenido durante el año 2005 fue la interconexión de servicios bilaterales de ocho organismos públicos
- ✓ El segundo momento se incluye el tema en la Estrategia Digital 2007-2012, que reafirma el compromiso de continuar trabajando en la implementación de una Ventanilla Única transaccional de Comercio Exterior. El logro de esta etapa fue la creación de Portal Informativo de Comercio Exterior (junio 2008)

A pesar de los esfuerzos realizados, el proyecto no logra concretarse, ya que para hacerlo se requería integrar y sumar mayores esfuerzos por parte de diversos organismos públicos vinculados con las operaciones de comercio exterior y establecer una coordinación interinstitucional efectiva que permitiera subsanar los principales obstáculos en la facilitación comercial, duplicidad de información y requisitos innecesarios presentes en las transacciones comerciales.

En ese contexto, en el año 2010 mediante el Decreto N°1049, se crea la Comisión Asesora del Presidente de la República para el establecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior denominada *Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX)*. Para lo cual dicha Comisión Asesora tiene la misión de asesorar en todo cuanto diga relación con la identificación, formulación y ejecución de planes, programas, medidas y

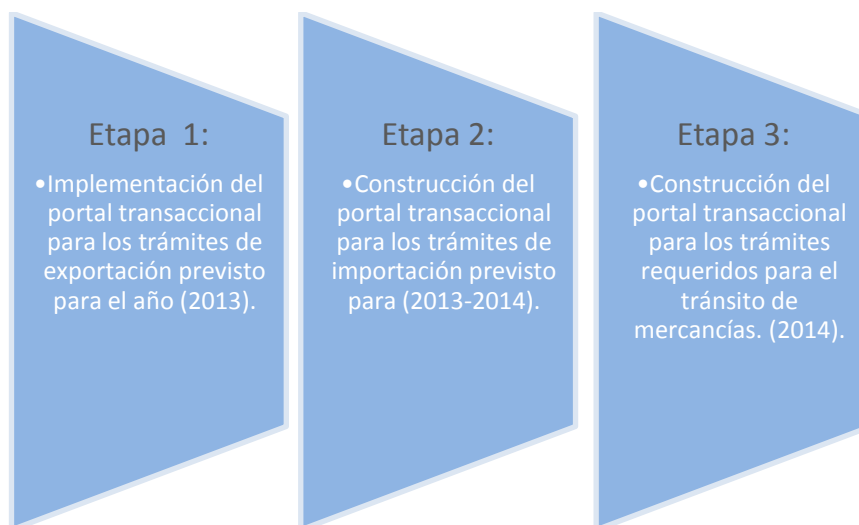
¹ Se incorpora como un proyecto específico de Ventanilla Única de Comercio Exterior de la Aduana, según lo publicado en Allard N. (2005, Enero 26) Nota de Prensa. La Aduana chilena en la nueva fase de internacionalización del país. Obtenido desde http://www.aduana.cl/aduana/site/tax/port/all/taxport_13991.html consultado el 14 de junio 2015.

demás actividades relativas al diseño y desarrollo del Sistema Integrado de Comercio Exterior, actuando al mismo tiempo como instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a estas materias (Ministerio de Hacienda, 2013.a)

Asimismo, surge la necesidad de contar con una entidad pública que se encargue de este proyecto, para lo cual se nombra al Ministerio de Hacienda quien a través de su Subsecretaría funge como institución coordinadora, para liderar el proyecto, en el cual cuenta con el apoyo técnico del Servicio Nacional de Aduanas.

En ese contexto, la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda, dentro del ámbito de sus competencias, conforme la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial en esta materia, realiza el diseño, desarrollo e implementación de SICEX, prevista a ejecutarse en tres etapas:

Ilustración 2: Etapas de implementación SICEX

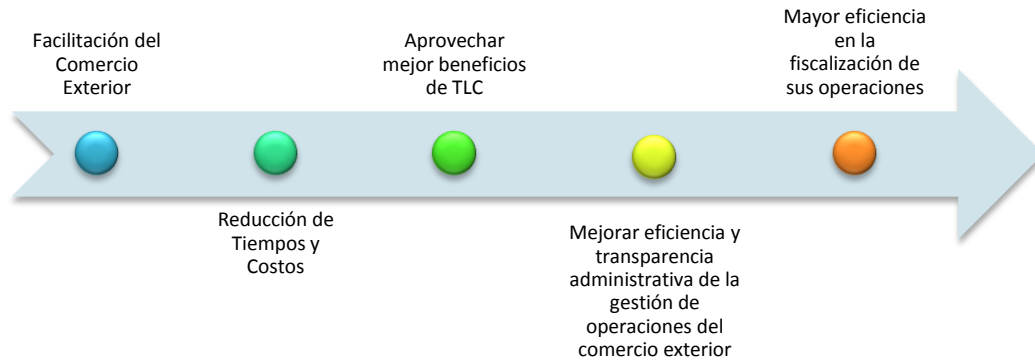


Fuente: Elaboración propia, datos tomados de sitio web www.sicex.cl.

Desde esa perspectiva y rescatando lo planteado por Benavides (2011), el sistema contará con una plataforma informática de intercambio de datos y documentos, denominada Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), la que soportará en forma adecuada la toma de decisiones y que éstas sean monitoreadas por los respectivos actores involucrados. Asimismo, en relación al desarrollo e implementación del SICEX, además de incorporar la implementación de una tecnología de información, se prevé incluir una sólida institucionalidad, un modelo de negocio establecido y difundido, una gestión del cambio adecuada, además de una política y gestión pública que logre unificar la visión de todos los actores.

Por otra parte, en el siguiente gráfico se detallan los objetivos principales de la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior.

Ilustración 3: Objetivos principales de SICEX



Fuente: Elaboración propia en base a información www.sicex.cl

En relación a los objetivos establecidos, se prevé que SICEX permitirá cumplir con las metas que se plantea el país, en relación al manejo de cuatro (4) documentos y alcanzar una duración de once (11) días, tanto para realizar los procesos de exportación como de importación. (Benavides, 2011)

Por otra parte, continuando con la contextualización del Sistema Integrado de Comercio Exterior, se describen las principales características de SICEX:

- ✓ Asegura la autenticidad y confidencialidad de la información que se transmita desde el origen a su destino, según los accesos definidos basados en las competencias y atribuciones de los diferentes usuarios.
- ✓ Se comporta como un coordinador de información para los organismos requirentes de información, facilitando la ejecución de un trámite cuando requiere información y/o validación de información de otros organismos públicos.
- ✓ Reúne en una ventanilla única, mediante sus funcionalidades, las competencias de los intervinientes en los procesos de comercio exterior, de acuerdo a los antecedentes legales que le dan origen y a los perfiles de usuario que emanan de su sistematización.

En relación a los costos iniciales asociados al desarrollo e implementación del SICEX se visualiza que estos ascendieron a US\$10.990.300 de dólares, de los cuales el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financiaría vía préstamo de inversión la cantidad de US\$7.562.600 de dólares correspondiente al 69% del proyecto y US\$3.427.700 31% restante, financiado por el gobierno de Chile. (BID, s.f)

Capítulo I. Marco conceptual

1.1 Contexto actual del Comercio internacional

El Comercio Internacional representa cada vez un porcentaje mayor de la actividad económica mundial, Carrera et.al, (2011), explican que al mismo tiempo crece el número de países que han optado por integrar en sus estrategias de desarrollo el logro de una más firme inserción en los mercados internacionales.

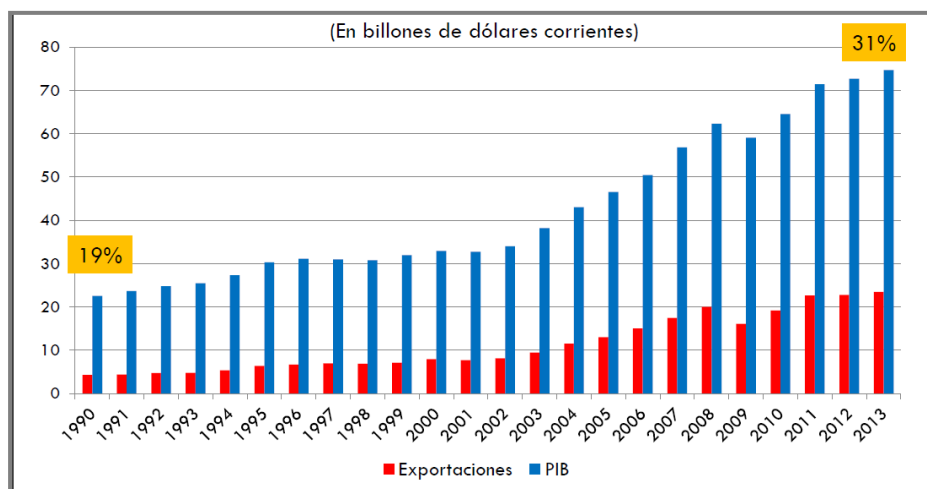
Por otra parte se observa que la fragmentación geográfica de la producción ha creado una nueva realidad comercial, esta fragmentación, designada con frecuencia con las expresiones “cadenas de valor mundiales” o “especialización vertical”, aumenta la interdependencia comercial y tiene muchas consecuencias sobre la manera en que entendemos la política comercial de los países. (OMC/IDE-JETRO, 2011)

De acuerdo a lo que plantea Alonso (2011), se han formado bloques regionales de comercio, que concentran los intercambios entre países y en los que a merced de un desarrollo tecnológico sin precedentes, se han interconectado los mercados de bienes y servicios, los mercados reales y financieros, hasta constituir el fenómeno de la globalización en el rasgo más distintivo del tránsito al siglo XXI.

Algunos rasgos distintivos

Las corrientes comerciales internacionales han registrado un crecimiento espectacular en los tres últimos decenios. Según las estadísticas comerciales de la OMC, el valor de las exportaciones mundiales de mercancías pasó de 2,03 billones de dólares EE.UU. en 1980 a 18,26 billones en 2011, es decir que aumentó a un ritmo medio anual del 7,3%, en dólares corrientes. Mayor aún fue el crecimiento del comercio de servicios comerciales durante ese período, de 367.000 millones en 1980 a 4,17 billones en 2011, es decir, el 8,2% anual. Si se considera en volumen (es decir, teniendo en cuenta la evolución de los precios y los tipos de cambio), el comercio mundial de mercancías se cuadruplicó entre 1980 y 2011. (OMC, 2013)

Ilustración 4: Exportaciones mundiales de bienes y servicios PIB mundial 1990-2013



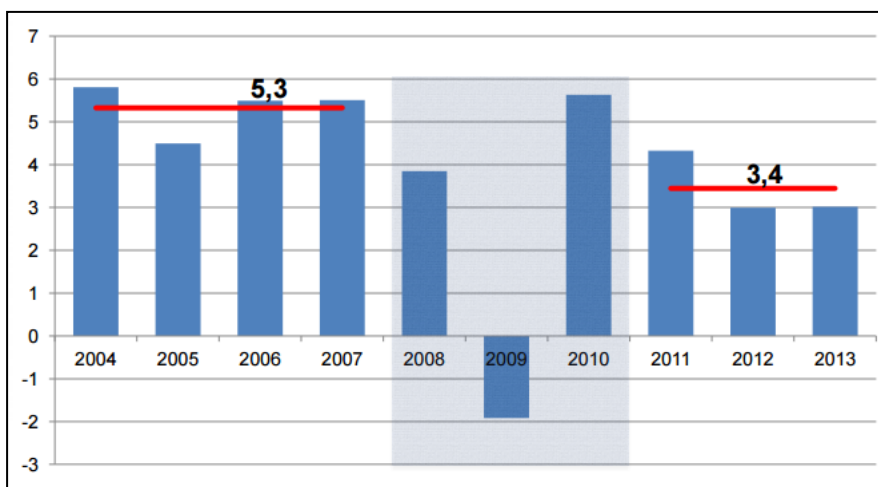
Fuente: FMI, octubre 2014 (PIB) y OMC (exportaciones).

Uno de estos principales rasgos distintivos del crecimiento registrado, consiste en la aparición de la “fábrica Asia”, que juega un papel clave en el actual funcionamiento del comercio internacional, ya que ha dado lugar a la concentración regional de las cadenas de suministros, basada en una estrecha interconexión industrial de los países, en el que economías emergentes se convirtieron en los principales proveedores de servicios de distribución y logística, servicios financieros, en tecnologías de la información (TI) e internalización de procesos empresariales acompañados de transformaciones en el ámbito institucional, social y político. (CEPAL, 2014)

Continuando con lo que plantea la CEPAL (2014), en este contexto, cobra importancia la profundización del mercado regional, ya que constituye una estrategia indispensable para que América Latina y el Caribe avancen hacia una inserción internacional más conducente al cambio estructural. En efecto, para la mayoría de los países de la región, el comercio intrarregional posee características que lo hacen cualitativamente superior a las exportaciones dirigidas a otros mercados.

Si bien es cierto el desempeño de América Latina en materia de crecimiento en la última década, refleja fielmente los vaivenes del contexto económico internacional el crecimiento registrado entre el año 2004 y 2007, se vio impulsado por un favorable escenario externo, con una economía mundial en expansión, altos precios de las materias primas y fuertes mejoras en términos de intercambio de los países exportadores netos de estos productos, especialmente en América del Sur. (CEPAL, 2015)

**Ilustración 5: Crecimiento del PIB América Latina y el Caribe, 2004-2013
(Variación porcentual anual)**

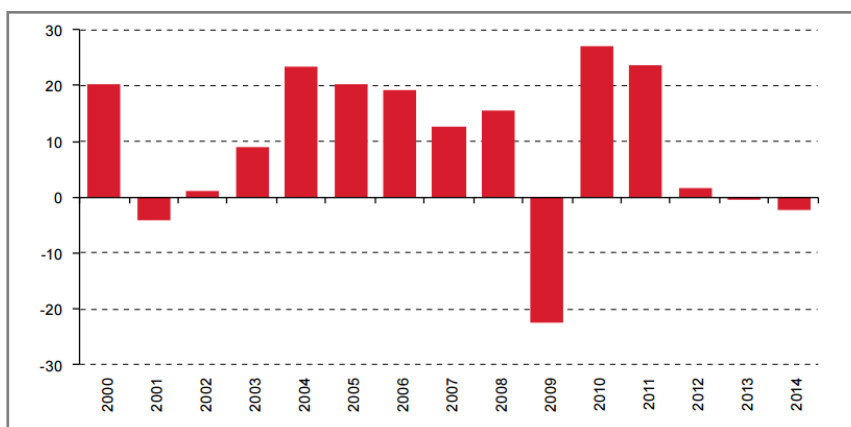


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Siguiendo la misma línea de referencia, este crecimiento se expandió nuevamente de forma importante en los años 2010 y 2011, que estuvo apoyado por un alto crecimiento en China y dadas las políticas monetarias expansivas en los Estados Unidos y otros países industrializados, pese a la caída experimentada por el producto regional en el contexto de la crisis económica mundial en el 2009.

No obstante, a partir del año 2012 se registra una acentuada desaceleración del crecimiento de la región, la que coincide con un menor dinamismo de la economía mundial.

**Ilustración 6: Exportaciones de bienes América Latina y el Caribe, 2000-2014
(Variación porcentual anual)**



Fuente: CEPAL, sobre la base de COMTRADE y estadísticas oficiales de los países de la región

Como se observa en la ilustración anterior, América Latina y el Caribe en el año 2014 completó su segundo año consecutivo de caída en el valor de sus exportaciones, que se explica principalmente por la menor demanda de importaciones en varios de los principales socios comerciales de la región, en particular la Unión Europea, así como también por el menor ritmo de crecimiento de China y los menores precios registrados por varios productos básicos. También influyó fuertemente en este pobre desempeño la caída del 8% que, según cifras preliminares, sufrió el comercio intrarregional en el año 2014. (CEPAL, 2015)

Los países cuyos términos de intercambio empeoraron y determinaron la ralentización en la región, fueron los de América del Sur, exportadores de materias primas que tras la crisis financiera global lideraron la región en términos de crecimiento. En cambio, los países de América Central y el Caribe cuyos términos de intercambio mejoraron se enfrentan ahora a un entorno exterior más favorable y tasas de crecimiento estables o en proceso de mejoría. Este es también el caso de México, que ahora se está beneficiando del empuje derivado de la consolidación de la recuperación de la economía estadounidense. (BM, 2015.a)

Tabla 1: Exportaciones de bienes América Latina y el Caribe, 2010-2014
(Variación porcentual anual)

	2010	2011	2012	2013	2014
América del Sur	26,8	27,7	-1,1	-1,7	-6,2
México, Centroamérica y el Caribe	27,6	17,7	6,1	1,8	3,6
América Latina y el Caribe	27,1	23,7	1,6	-0,3	-2,2

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas de la región oficiales de los países de la región.

Sobre los vaivenes experimentados en el comercio y el crecimiento de las economías de la región, aún no se determina con precisión si la desaceleración del comercio corresponde a un fenómeno cíclico que se corregirá por sí solo con el tiempo o si se debe a factores más profundos y permanentes, es decir, estructurales y cómo afectará la respuesta al futuro del comercio y al crecimiento de la renta. (Constantinescu et.al, 2014)

En ese contexto, es importante considerar la complementariedad y eficacia de las políticas públicas para aprovechar el potencial de la apertura y facilitación comercial, de manera que permitan enfocarse en aspectos de estabilidad macroeconómica, mayor inversión en I+D, programas de internacionalización, reformas en sectores claves como educación e infraestructura.

A la vez, resulta fundamental para la región, considerar el tema de la integración regional como un proceso multidimensional, cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no sólo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales. (CEPAL, 2014).

1.2 Comercio Exterior y Políticas Comerciales en Chile

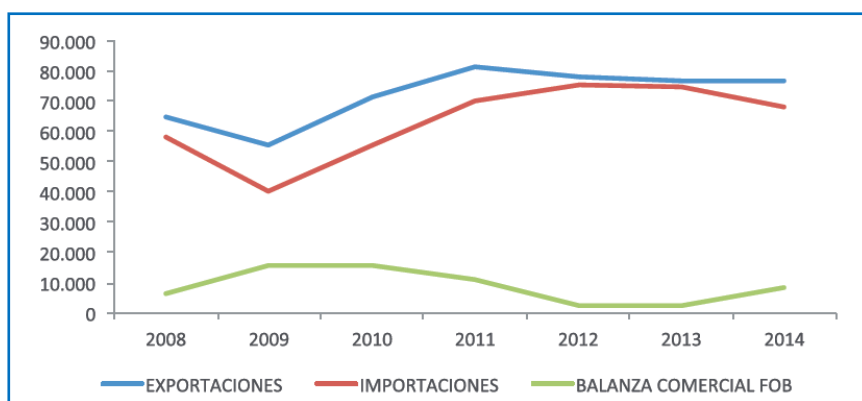
1.2.1 Intercambio comercial y su política comercial

El intercambio comercial de Chile durante el año 2014 llegó a US\$148.995 millones, con exportaciones por US\$76.648 millones e importaciones por US\$72.347 millones. Lo anterior significó una contracción de 4% en el comercio total y de 9% en las compras de bienes extranjeros. En tanto, los embarques de mercancías chilenas disminuyeron marginalmente en 0,05%.

Sin embargo este resultado se considera positivo, dado que el cobre, el cual representó poco más del 50% de las exportaciones totales, sufrió una caída de 6,4% en el precio internacional promedio durante el año, afectando el monto exportado del metal rojo al disminuir en 4% en el año. Ahora bien, interesante es señalar que los mayores volúmenes de cobre exportados permitieron reducir el impacto negativo que provocó el comportamiento del precio, en tanto, el saldo de la balanza comercial fue superavitario, cuadruplicando los valores del año 2013 al totalizar US\$8.560 millones. (DIRECON, 2015.b)

Ilustración 7: Intercambio y Balanza Comercial, 2008-2014

(En millones de US\$ FOB)



Fuente: DIRECON, basado en cifras del Banco Central de Chile.

Continuando con lo planteado por la Dirección General de Relaciones Económicas de Chile, en relación al destino de las exportaciones chilenas en el año 2014, China fue el principal socio comercial, representando un 23% de las exportaciones totales, seguido por Estados Unidos y la Unión Europea. En la Región el principal socio comercial fue Mercado Común del Sur (MERCOSUR), seguido por México y Perú. A nivel sectorial la minería continua liderando las exportaciones del país, representa un 54,7% del total exportado, seguido por el sector industrial, el agropecuario, silvícola y pesquero con un 37,8% y un 7,5% respectivamente.

Respecto a las importaciones, los bienes intermedios constituyeron las principales internaciones, representando en el año 2014 un 55% del total importado, un 28% corresponde a bienes de consumo y un 17% a bienes de capital.

En ese contexto, la política comercial en Chile se caracteriza por ser abierta y una de las más dinámicas en materia de negociaciones comerciales, caracterizada por promover la integración regional. Chile es uno de los países precursores de las iniciativas de integración tales como el Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio (TPP)², la Alianza del Pacífico³.

Por lo tanto, se puede observar que la inserción de Chile en la economía mundial ha sido posible gracias a una vigorosa política de negociaciones comerciales, desplegada en los últimos 25 años. Hoy cuenta con 24 acuerdos vigentes con 63 economías, y llega con preferencias arancelarias a casi dos tercios de la población mundial, y al 85% del PIB global. En conjunto, los socios comerciales con los que Chile tiene acuerdos comerciales vigentes representaron el 92% del comercio exterior total, el 93% de las exportaciones y el 91% de las importaciones. (DIRECON, 2015.b)

1.2.2. Política Comercial: Algunas definiciones y características

Según lo planteado por Silva Ruete (2008) la política comercial es “el conjunto de prácticas que afectan las relaciones comerciales con otros países; las cuales no están aisladas, sino que están influenciadas por los juicios políticos, sociales y económicos de un país. La elección de una política comercial adecuada es crucial para el desarrollo económico, aunque la experiencia internacional demuestra que su efectividad para solucionar los principales problemas de un país depende de su coordinación de políticas macroeconómicas y reformas estructurales consistentes.”

Asimismo, según plantea Reyes (2011) la política comercial se refiere a las medidas que aplican los gobiernos para regular los flujos comerciales con el resto del mundo y el empleo de la mayor parte de instrumentos de políticas comercial.

Desde esa perspectiva, se identifican una variedad de instrumentos de política comercial, tales como aranceles, impuestos especiales, cuotas a la importación, subsidios a la exportación, tratados y acuerdos de libre comercio, medidas contra prácticas desleales, requisitos de contenido nacional, políticas administrativas entre otros, que se pueden utilizar para apoyar y mejorar la competitividad de los países, así como el flujo comercial y el crecimiento económico. La determinación de estos instrumentos depende de las políticas económicas de los países y de sus modelos de desarrollo.

En ese sentido, las políticas de facilitación comercial se enmarcan dentro de estos instrumentos de políticas comerciales, por medio de las cuales se pretende mejorar la competitividad de los países y el flujo comercial haciéndolo más ágil y menos costoso. A continuación, se plantean algunas consideraciones sobre la facilitación del comercio a nivel mundial y se proporcionan algunas definiciones a fin de contextualizar el presente Estudio de Caso.

² Siglas en inglés, actualmente se realiza actualmente entre 12 países y aborda temas que pueden ser del interés de muchos

³ Los países que la integran son Colombia, México, Perú y Chile. La Alianza del Pacífico reúne una población de 214 millones de personas, con un PIB de 2,1 billones de dólares, que representa el 37% del producto de América Latina y concentran el 50% del comercio de América Latina.

1.3. Facilitación de Comercio

Algunos conceptos sobre la Facilitación del Comercio

Si bien es cierto, existen diferentes conceptualizaciones sobre la facilitación de comercio, utilizadas por diversas instituciones, autores y organismos internacionales, que abarcan desde aspectos logísticos, documentación y mejora de procesos, hasta definiciones más amplias que incluyen cambios fundamentales en la estructura de los sistemas tradicionales del comercio y otros como las barreras no arancelarias, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual.

Para Izam (2001) una manera general de definir el término de facilitación de comercio, consiste en toda acción intencionada, ya sea unilateral o negociada, tendiente a simplificar los procedimientos operacionales y a reducir o eliminar los costos de transacción que afectan a los intercambios y movimientos económicos internacionales, o que los impiden y que en términos amplios, se relaciona con una gran diversidad de ámbitos referidos a las transacciones internacionales de bienes o servicios, así como al movimiento de capital y de personas, especialmente de negocios.

De acuerdo a lo planteado por la UNCTAD (2006), la facilitación del comercio es una cuestión polifacética y muchas veces problemática, que puede beneficiar tanto al sector empresarial como al gubernamental en los planos nacional, regional e internacional, ya que presenta aspectos de índole política, económica, comercial, administrativa, técnica, tecnológica y financiera, y que deben ser tomados en cuenta cuando un país o región elabora su estrategia de facilitación del comercio.

Algunas consideraciones importantes de la facilitación del comercio a nivel mundial

La facilitación del comercio a nivel mundial, adquirió mayor relieve en el año 2001, durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la cual fue incluida en el Programa de Doha para el Desarrollo. Desde esa fecha se han logrado importantes acuerdos y el establecimiento de normas, medidas e instrumentos que contribuyen a mejorar las operaciones del comercio internacional, reduciendo significativamente costos y tiempo en sus operaciones.

A pesar de la gran atención que se le ha prestado a los costos de los controles aduaneros en los últimos 10 a 15 años, los bienes siguen sufriendo retrasos en las fronteras que pueden llegar a ser de días (o incluso semanas), con lo que se lentifican los flujos de comercio y se añaden costes adicionales a los negocios que acaban repercutiendo normalmente en los consumidores, así como los altos costos de transacción del comercio a que se enfrentan diversos países, en particular los países en desarrollo, que son precisamente los que menos pueden soportar esta carga. (ITC, 2013)

En ese contexto, se considera que la facilitación del comercio es de vital importancia ya que puede tener un gran impacto en la reducción de los costos de las transacciones del comercio y esencialmente los de despacho aduanero en los procesos de importación y exportación.

De acuerdo a estimaciones empíricas señaladas en el Informe sobre el Comercio Mundial de la OMC (2013), múltiples factores intervienen directa e indirectamente en el comercio transfronterizo, que básicamente generan demoras e incrementan sus costos:

- i. Procedimientos y controles aduaneros
- ii. Formalidades y requisitos de documentación para la importación, exportación y el tránsito de mercancías en frontera.
- iii. Las instituciones y altos costos de transacción, esto debido a diferencias institucionales, aunque en algunas situaciones, puede significar una ventaja comparativa, ya son estas instituciones quienes determinan como se fijan las reglas y las políticas comerciales.

Continuando con lo expresado, se visualiza el impacto que estas demoras generan en términos de intercambio y costos. El retraso de una semana en los envíos, puede reducir el volumen de las exportaciones hasta el 7%, o elevar el precio de entrega de los productos el 16%, y hasta el 26% en el caso de aquellos productos -como las partes y componentes- para los que el factor tiempo es excepcionalmente importante.

Desde esa perspectiva, es notoria la importancia y necesidad de avanzar en aspectos de facilitación comercial, para lo cual a continuación se describen algunos de los principales avances a nivel mundial.

1.3.1 Principales avances en materia de facilitación

Uno de los avances más recientes en este ámbito, es el resultado de la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en Bali, Indonesia, realizada en diciembre del año 2013, en el cual se firmó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC)⁴, pretende reducir los trámites burocráticos y simplificar los procedimientos aduaneros para facilitar el comercio transfronterizo. La aplicación del acuerdo podría reducir los costos, aumentar la rapidez y eficiencia de los procedimientos aduaneros, consiste en un acuerdo jurídicamente vinculante y se trata de una de las mayores reformas, acuerdos multilaterales de la OMC desde su creación (OMC, 2014)

Según lo expresado por Azevédo (2014), se calcula que los beneficios del AFC para la economía mundial se situarán entre 400.000 millones y 1 billón de dólares EE.UU., resultantes del incremento de las corrientes comerciales asimismo, se prevé que el AFC podría reducir los costos del comercio entre el 10% y el 15%.

Referente a los avances en materia de facilitación comercial, el Banco Mundial en su informe Doing Business (2015), entrega más elementos que clarifican los avances obtenidos, entre los que se observa que exportar hoy en día toma un 20% menos tiempo que antes y la importación 19% menos de tiempo.

El Doing Business incorpora en su informe once diferentes aspectos contenidos en dos grandes acápite:

⁴ Incluye una serie de acciones relacionadas con la facilitación del comercio, agricultura y desarrollo.

- i. **La complejidad y el costo de los procesos de regulación:** Iniciar un negocio, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, pagar impuestos y comercio transfronterizo.
- ii. **La fuerza de las instituciones jurídicas:** Obtención de crédito, protección a inversionistas minoritarios, cumplimiento de contratos, resolver insolvencias y regulación del mercado laboral.

En lo que se refiere a la Facilitación del Comercio específicamente, el informe indica que las principales reformas o mejoras por parte de los países se destacan en la reducción de documentos, tiempo y costo para exportar e importar productos de carga general, como es el caso del país asiático Birmania o Myanmar, quienes realizaron mejoras significativas en facilitar el comercio transfronterizo durante el periodo 2013-2014.

Adicionalmente, menciona otros avances en materia de mejoras en procedimientos e inversiones en infraestructura portuaria, que contribuyeron a reducir el atraque, congestión y tiempo de descarga, así como la implementación de reformas para la presentación y tramitación de documentos electrónicos por medio de sistemas informáticos que hacen hoy en día más sencillo el comercio transfronterizo, así como los sistemas de inspección basado en el riesgo.

Chile y las políticas de Facilitación del Comercio

Sobre ese particular, en el caso de Chile se han implementado leyes e iniciativas para mejorar la eficiencia de los servicios públicos, por medio de la utilización de últimas tecnologías, -acercando al país a la administración electrónica-, el fomento del espíritu empresarial, la competitividad y el avance contra la burocracia excesiva y el papeleo, un problema generalizado y marcado en América Latina. (BM, 2015.b). A continuación, el ranking del Informe Doing Business 2015, muestra la posición de Chile con base a los aspectos analizados.

Tabla 2: Ranking Doing Business 2015 Chile

INB per cápita (US\$)	15,230	Altos ingresos OECD	
Población (m)	17,6	Distancia total de frontera (DTF) Puntuación(0-100)	71,24
Facilidad de hacer negocios Rango (1-189)	41		
Iniciando negocios	59	Protección de los inversores minoritarios	56
Manejo de permisos de Construcción	62	Pagar impuestos	29
Conseguir electricidad	49	Comercio transfronterizo	40
Registro de la propiedad	45	Cumplimiento de contratos	64
Conseguir créditos	71	Resolviendo insolvencias	73

Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2015.

A cómo se puede observar en el gráfico anterior, Chile ocupa el puesto 41 en términos de facilidad para hacer negocios, respecto a los 189 incluidos en dicho informe. En lo que se refiere a comercio transfronterizo alcanza el puesto 40, al requerir 5 documentos para realizar trámites de exportación e importación y en términos de tiempo requiere un total de 15 días para exportar y 12 días para importar. De igual forma se observa que los costos asociados a la exportación por contenedor corresponden a US\$ 910 y para la importación US\$ 860.

Por otra parte, el Informe Global de Facilitación del Comercio 2014, del Foro Económico Mundial, indica que Chile entró en el “top ten” del ranking ocupando el octavo lugar en el Índice Global de Facilitación del Comercio, para ello expresa que el país ha recorrido un largo camino en los últimos años, logrando mejoras sustantivas en su política comercial y obtiene la primera posición en términos de acceso a mercados.

Sin embargo, la infraestructura sigue siendo un punto débil para el país, ocupando el puesto 64 en términos de disponibilidad y uso de la infraestructura de transporte. Otro aspecto importante a considerar es la protección de la propiedad, en particular los derechos de propiedad intelectual.

Tabla 3: Ranking Índice de Facilitación del Comercio Global 2014

País/ Economía	Posición	Puntuación (1-7)	Región*	Ingresos+
Singapur	1	5,9	Economías avanzadas	Altos
Hong Kong	2	5,5	Economías avanzadas	Altos
Países Bajos	3	5,3	Economías avanzadas	Altos- OCDE
Nueva Zelanda	4	5,2	Economías avanzadas	Altos- OCDE
Finlandia	5	5,2	Economías avanzadas	Altos- OCDE
Reino Unido	6	5,2	Economías avanzadas	Altos- OCDE
Suiza	7	5,2	Economías avanzadas	Altos- OCDE
Chile	8	5,1	América del Sur	Altos- OCDE
Suecia	9	5,1	Economías avanzadas	Altos- OCDE
Alemania	10	5,1	Economías avanzadas	Altos- OCDE

*De acuerdo a clasificación del FMI,

+Clasificación del Banco Mundial

Fuente: Informe Global de Facilitación del Comercio 2014

Vinculación de las la Facilitación del Comercio y las VUCE

De acuerdo a lo planteado por Echeverría (2007) , durante las últimas tres décadas con el fin de optimizar, alcanzar mayor eficacia y articulación en las operaciones vinculadas al comercio, se han concretado iniciativas de facilitación, que hacen uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), entre estos mecanismos se encuentran las Ventanillas Únicas, que permiten a los gobiernos prestar mejores servicios a los usuarios del comercio internacional, garantizar mayor transparencia y seguridad en el intercambio de información, así como importantes beneficios en el ámbito regulatorio.

Continuando con lo expresado por el autor, todas las medidas de facilitación del comercio orientadas a simplificar las formalidades, a dar mayor transparencia a la aplicación de las normativas y acelerar las operaciones de fiscalización, tienen como base la incorporación de las tecnologías de información y comunicación, en ese sentido las tecnologías de la información son un protagonista creciente en las medidas de facilitación que se negocian en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Considerando lo anterior, en el siguiente acápite se aborda de manera detallada el tema de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior como parte de las medidas de facilitación de comercio, se brinda algunos conceptos y se explica en qué consisten los modelos básicos de operación.

1.4 Ventanillas Únicas de Comercio Exterior

1.4.1 Definición de Ventanilla Única

De acuerdo a lo planteado por la CEFACT/ONU (2005), la Ventanilla Única se define como “un servicio que permite a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos normalizados en un solo punto de entrada, a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Asimismo, considera que si la información es electrónica, los elementos de datos específicos sólo se deberían presentar una vez”.

En ese sentido, se observa que la duplicidad en los procesos, controles poco eficientes en la administración pública, así como el incremento en costos y tiempo de transacciones, son algunos aspectos técnicos que dan origen a la creación de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, idea que es impulsada de forma esencial, por el Centro de las Naciones Unidas para Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

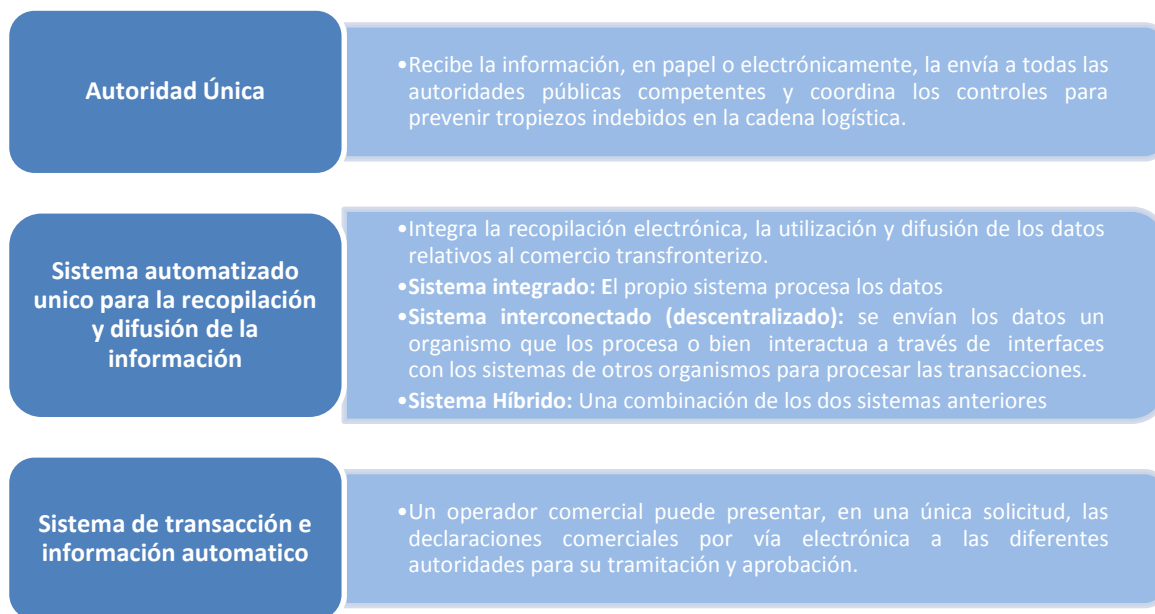
Por su parte Elorza (2012), señala que la Ventanilla Única de Comercio Exterior conocida como VUCE, constituye un instrumento de gran utilidad para los países de América Latina que están realizando esfuerzos sistemáticos por mejorar las condiciones de inserción en el mercado internacional y la competitividad de sus productos. Más allá de significar una facilitación en los procesos administrativos de comercio exterior, la VUCE tiene implicaciones importantes en la interoperabilidad institucional de cada país e implica gran complejidad en su administración en cuanto al cumplimiento de exigencias no arancelarias y a requisitos asociados a la obtención de un tratamiento preferencial resultado de un acuerdo comercial.

Continuando con lo expresado por el autor, la VUCE debe considerarse desde una perspectiva más amplia, ya que además de ser una herramienta beneficiosa para el desarrollo del comercio exterior y el cumplimiento de otro tipo de exigencias en sus procesos, es un instrumento capaz de afectar a las organizaciones, al aparato estatal y los formatos más tradicionales de la administración pública.

1.4.2 Modelos básicos de operación y establecimiento de las Ventanillas Únicas

En relación a los modelos de operación existentes para establecer las VUCE, existen diferentes enfoques (modelos), en el establecimiento de ventanilla única los cuales están en dependencia de las condiciones y características particulares de cada país. Según el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación de Comercio y el Comercio Electrónico la (CEFACT/ONU)⁵ se pueden distinguir tres modelos básicos:

Ilustración 8: Modelos básicos de operación de Ventanillas Únicas



Fuente: Elaboración propia, información obtenida de Recomendación N° 33 (CEFACT/ONU, 2005)

De igual forma, se identifica que el organismo idóneo para hacerse cargo del establecimiento y el funcionamiento de la VUCE, también depende de cada país o bien de los aspectos jurídicos, políticos y administrativos que existan. No obstante, contar con una institucionalidad sólida es primordial para el establecimiento, -así como el apoyo político oportuno, una autoridad jurídica competente, recursos humanos, financieros y la capacidad de establecer relaciones con los principales actores vinculados a la operación- de la ventanilla.

En relación al financiamiento, usos y servicios para operar las VUCE, según explica Meza (2010) existen diferentes modelos. En cuanto al financiamiento se pueden distinguir aquellos provenientes del Estado, del sector privado o a través de alianzas público-privada. Respecto al uso, este puede ser de carácter obligatorio o voluntario, y relacionado al servicio, éste puede darse sin un costo asociado o bien tener un pago basado en distintos esquemas.

⁵ Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN / CEFACT)

Por otra parte, de acuerdo a lo planteado por la OMA (2011), el establecimiento de la ventanilla única, no debe considerarse como una solución mágica per se para los problemas mencionados al inicio del acápite, sino como uno de los múltiples aspectos de la facilitación del comercio. En ese sentido, la Organización Mundial del Comercio considera que el programa de ventanilla única debe encuadrarse de alguna manera en el programa integral de modernización aduanera, adecuación de la infraestructura, desarrollo de los recursos humanos, gestión de la integridad y el desarrollo más amplio de la regulación del comercio.

VUCE como parte de la modernización aduanera

En ese contexto, de acuerdo a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la iniciativa de ventanilla única puede repercutir en muchas iniciativas de modernización aduanera y contribuir a viabilizar componentes estratégicos de una administración aduanera moderna, así como formular programas que pueden impactar positivamente en las diferentes esferas de la estrategia de modernización.

Desde esa perspectiva, para avanzar en el proceso modernizador del Estado, la Organización Mundial de Aduanas, ve necesario racionalizar y automatizar trámites asociados a las actividades del comercio exterior, lo que se identifica como una necesidad pública prioritaria, pues permitiría asegurar la eficiencia y transparencia de los procesos, además de contribuir a elevar la competitividad del país.

Por tanto, el entorno de ventanilla única tiene la capacidad de facilitar el comercio aumentando la agilidad y la eficiencia, pero a la vez la solución de ventanilla única debe encuadrarse en el marco de una iniciativa más abarcadora y de múltiples dimensiones tendiente a la modernización aduanera, ya que una vez que entra en operación puede requerir que se incorporen nuevos e importantes cambios administrativos e institucionales para garantizar una mayor y mejor participación de usuarios y de esta manera la VUCE adquiere también el carácter de instrumento de modernización institucional.

La VUCE como parte de la Gestión Coordinada de Fronteras

Siguiendo con lo planteado por la OMA (2012.b), el concepto de ventanilla única es parte de la “gestión coordinada de fronteras”, que es el término que emplea la organización para describir los esfuerzos mundiales tendientes a optimizar y simplificar los sistemas y procedimientos de gestión de fronteras. En ese sentido, la gestión coordinada de fronteras incluye el concepto de ventanilla única que establece:

- ✓ **Entorno de ventanilla única:** Mecanismo de colaboración entre los organismos de control en frontera según el cual, a través de sistemas informáticos, prestan una serie de servicios oficiales a los operadores de comercio en forma integrada y en un mismo lugar. Una importante ventaja de este mecanismo es que los operadores de comercio presentan la información relativa a la importación, la exportación y el tránsito exigida por los organismos de control sólo una vez y por vía electrónica, en lugar de presentarla en varias oportunidades ante diferentes dependencias de la administración pública. (OMA, 2012.b)

Por tanto, considerando lo anterior y el hecho de que la gestión coordinada de fronteras es un concepto de múltiples facetas que reviste gran interés e importancia para las aduanas, la OMA considera que al ver la ventanilla única como parte de la gestión coordinada de frontera, resulta más favorable obtener la coordinación de las partes, así como el apoyo político de las autoridades para su establecimiento.

En ese sentido, se observa la importancia de vincular estratégicamente la ventanilla única con la función global de fronteras, centrarse en la integración funcional y actividades colaborativas tales como: Evaluación de riesgos integrados, inspección coordinada, control de carga unificado, administración conjunta de las cuentas de los operadores de comercio, etc.

1.5 Implementación de las VUCE en el marco de las políticas públicas

Para fines del presente Estudio de Caso, resulta importante, abordar algunos aspectos, que permitan ver la implementación de las VUCE desde una mirada de las políticas públicas, para lo cual se plantean algunas consideraciones relacionados con la implementación de las políticas públicas a fin de que el presente estudio se vea un poco más desde esa perspectiva.

La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos, con la finalidad de poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar una política. (Mény & Thoenig, 1992)

Según plantea Aguilar (1993), en el momento en que se echa a andar una política pública, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo. (Aguilar L. F., 1993)

En ese contexto, existe claridad sobre la idea de que aplicación de una política pública no es un objeto fácil de estudiar, ya que el proceso de ejecución se presenta como una multiplicidad de actividades repartidas en un período, en el cual se ponen en escena un cierto número de actores, personas u organizaciones, para quienes la ejecución considerada no suele ser la única tarea. (Greenberg, 1977)

En ese sentido la implementación de la VUCE debe ser interpretada y vista desde la perspectiva de implementación de una política pública, que según McLaughlin (1976) consiste en “un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones, los métodos del proyecto y el contexto institucional. Desde esa mirada, la implementación no es un proceso automático ni cierto (...), sino un proceso donde ocurren cambios significativos en las aptitudes, actitudes y conducta de los participantes, caracterizada por un proceso de adaptación mutua, en el que los objetivos y métodos se modifican para ajustarse a las necesidades e intereses de los directivos, operadores locales, así como éstos cambian para ajustarse a los requerimientos del proyecto. (Citado por Aguilar, 1993),

Por tanto, la implementación de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior implica a la vez problemas de asimetrías de información entre las partes involucradas, dada

básicamente por la integración intersectorial (importadores, exportadores, aduanas y otras autoridades) y por otra parte corre algunos riesgos tecnológicos, vinculados a retrasos en los que muchas veces los países deben adaptar rápidamente a las tecnologías requeridas para el establecimiento de las VUCE. Por lo tanto, este tipo de problemas se considera parte de diversos elementos que convierten a las VUCE en proyectos complejos.

Aspectos a considerar en la implementación de las VUCE

Según propone Meza (2010), la clave más importante para un proyecto exitoso de VUCE es un compromiso del gobierno al más alto nivel, para asegurar la cooperación necesaria entre ministerios, dependencias, servicios públicos y actores privados, además contar con un marco legal y regulatorio adecuado. De acuerdo a lo expresado por autor, los gobiernos deben adoptar una posición de liderazgo, ya que las ventanillas únicas están relacionadas con temas claves para los gobiernos tales como la seguridad, desarrollo, competitividad, ingresos fiscales, tecnología y cooperación internacional.

Según un estudio realizado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en el 2011⁶, relacionado a la implementación de ventanilla única, se afirma que no hay un camino único de construir y echar a andar un entorno de ventanilla única y revela que en el mundo se utilizan distintas soluciones y que es importante comprender las similitudes y diferencias entre ellas, qué cosas funcionan y cuáles no y por qué. Para facilitar ese análisis, es necesario conocer algunos de los enfoques que propone de la ventanilla única.

Por otra parte en cuanto a los aspectos que deben considerarse en la implementación de las VUCE, se identifica que la Recomendación N°33 de la CEFACT/ONU, sugiere utilizar las normas y los instrumentos disponibles-labor realizada por parte de otras organizaciones internacionales competentes- a fin de aumentar las posibilidades de compatibilidad entre los sistemas diseñados para establecer la ventanilla única y los que se elaboren de forma análoga en otros países y asimismo facilitar el intercambio de información entre los diferentes servicios en el futuro. Además, señala que la utilización de los instrumentos vigentes y de las mejores prácticas internacionales, deberían ayudar a reducir el costo global de la implementación.

Sobre ese particular, en el establecimiento de una ventanilla única, se alienta encarecidamente a los gobiernos y a la comunidad empresarial a tener en cuenta la utilización de las recomendaciones, normas y los instrumentos vigentes que organismos intergubernamentales y organizaciones internacionales, como la CEPE, la UNCTAD, la OMC, la OMI, la OACI y la CCI, han elaborado durante los últimos años, ya que contribuirá a que los gobiernos puedan asumir acertadamente aspectos más técnicos de los sistemas, así como lo relacionado a aspectos organizativos e inter-organizacionales de gestión, financieros, políticos, jurídicos en escenarios nacionales e internacionales. (CEFACT/ONU, 2005)

⁶ Para mayor detalle véase <http://www.wcoomd.org-Implementaciones sobre ventanilla única, capítulo 1, volumen 2.>

A pesar de las diversas apreciaciones mencionadas por diferentes autores y organismos internacionales sobre las recomendaciones para implementar un proyecto de VUCE, no existe un camino único ya que depende de las particularidades de los países en que se lleve a cabo.

Por tanto, se concluye que existen algunas aproximaciones sobre los principales aspectos que se deben atender para lograr un funcionamiento adecuado de las VUCE, considerados para algunos como factores indispensables de funcionamiento, elementos, directrices o requisitos mínimos.

En esa línea, a continuación se explica a detalle cada una de las siete dimensiones definidas al inicio de dicho estudio y que se utilizan para el análisis de la implementación de la VUCE en Chile denominada Sistema Integrado de Comercio Exterior.

1.5.1 Dimensiones de análisis del Sistema Integrado de Comercio Exterior

i. Voluntad Política

De acuerdo a lo expresado por Elorza (2012), el concepto de voluntad política puede aplicarse en cualquier contexto cuando los actores de un entorno y ambiente político determinado optan por alterar, de manera significativa o no, su nivel de compromiso sobre un aspecto determinado, en aras de obtener un objetivo determinado.

La existencia de una sólida voluntad política tanto por parte de las autoridades públicas como de la comunidad empresarial en el establecimiento de una ventanilla única es uno de los factores más decisivos para que su adopción sea satisfactoria. Para conseguir esa voluntad política es necesario difundir adecuadamente una información clara e imparcial sobre los objetivos, las implicaciones, los beneficios y los posibles obstáculos del establecimiento de una ventanilla única. (CEFACT/ONU, 2005)

Considerando lo anterior, la toma de decisiones para ejecutar diversas acciones en la implementación del SICEX, dependerá en gran medida del grado de voluntad política que existe por parte de la autoridad competente, para servir de instancia coordinadora y esencialmente para promover la apertura y disponibilidad de los demás actores, y contar con una efectiva colaboración y garantizar una exitosa implementación del sistema.

En este sentido, la capacidad institucional del gobierno es un elemento relevante, para alcanzar una sólida coordinación interinstitucional e inter sectorial, dada la necesidad que tiene el SICEX de operar de manera coordinada e integrada con múltiples actores y entidades de diversa índole y jerarquía.

Asimismo, de acuerdo lo planteado por la CEFACT se requerirá el compromiso y colaboración de las diferentes instituciones de servicios públicos que participan en la puesta en marcha, como de las instituciones del sector privado, exportadores e importadores.

En ese sentido, se puede decir que la continuidad de la fuerte voluntad política del gobierno y la comunidad empresarial-grupos de interés- para implementar SICEX es uno de los factores más críticos para el éxito del proyecto.

ii. Marco legal

La consolidación de un marco legal es fundamental para garantizar el funcionamiento de SICEX, ya que proporciona las bases sobre las cuales las diferentes instituciones vinculadas, definen claramente los roles, el alcance, planes de acción, mecanismos para intercambiar información y establecer sus relaciones con las demás entidades que lo integran.

Según Elorza (2012) dada la complejidad institucional, el número de entidades que participan y los diversos niveles de jerarquía institucional que caracterizan a los integrantes del proyecto, no es normal que el marco legal se limite a una norma única, sino que más bien, éste estará conformado por un buen número de provisiones regulatorias y normas interrelacionadas entre sí.

El marco legal, además de amparar la forma de coordinación y colaboración entre administradores, usuarios y otras instituciones relacionadas debe incorporar preceptos y normas internacionales que son aplicadas a procesos de comercio exterior, así como los instrumentos vigentes y normas que organismos intergubernamentales y organizaciones internacionales (como la CEPE, la UNCTAD, la OMC y la OMA, entre otras) han desarrollado como apoyo al tema.

No obstante, el marco legal o normativo debe analizarse detalladamente de acuerdo a la secuencia de procesos en el comercio exterior, considerando la realidad y otros elementos propios del país.

Por otra parte, considerando el uso tecnológico que conlleva la operación del proyecto, resulta esencial que el marco legal que se establezca, garantice la legitimidad y confianza en las transacciones electrónicas.

Al respecto, se identifican conceptos jurídicos de la Ley de Transacciones Electrónicas pueden basarse en la Ley Modelo de la UNCITRAL de Comercio Electrónico y la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Firmas Electrónicas, que permiten deshacerse de los obstáculos legales para el uso de los medios modernos de transacción y establecer principios legales para las comunicaciones basadas en la informática. (UNNexT; ESCAP; UNECE, 2012)

iii. Rol y atribuciones de los Stakeholders

En el proceso de implementación de SICEX, todas las necesidades, requerimientos de las partes interesadas deben estar identificadas de forma explícita y ser gestionadas eficientemente, ya que es en esta etapa es donde se da mayor participación de actores, a diferencia de las etapas previas del proyecto. Sobre ese aspecto, cabe señalar que la interacción eficiente entre los diferentes actores, dependerá en cierto grado del marco legal y normativo.

Por lo cual, resulta necesario identificar los múltiples actores que participan en este proceso tanto públicos como privados, que tienen competencias asociadas a los procesos y operaciones del comercio exterior, autoridades políticas, autoridad que lidera la VUCE, equipos técnicos de trabajo, vinculados a servicios, tecnología, marco legal y procedimientos, que se encargan de garantizar la implementación y funcionamiento del mismo.

No obstante, más allá de identificar a los actores que participan en la puesta en marcha de la VUCE, definir sus necesidades y requerimientos, es importante definir el rol y las atribuciones de cada uno de ellos, que tienen que ver específicamente con la ejecución de esta fase, así como el tipo de participación que tienen.

iv. Estructura Institucional

En el proceso de implementación la estructura institucional debe ser fuerte y contar con el apoyo político adecuado, autoridad legal, recursos humanos, financieros y los vínculos con los demás organismos gubernamentales competentes y la comunidad empresarial.

De igual forma el modelo de operación elegido, en este caso un Sistema Integrado de Comercio Exterior, está vinculado a los arreglos institucionales propios del país, por lo que la entidad seleccionada para albergar, liderar y administrar SICEX estará determinada por la estructura administrativa y normativa del país y por las condiciones políticas al momento de la creación del instrumento.

v. Gestión de proyecto: Plan de ejecución, procedimientos y presupuestos

Es necesario desarrollar un modelo de negocio y de gobernanza para la ejecución de un proyecto VUCE, que esté relacionado con todo lo concerniente a la inversión, modelos de financiamiento, operación de costos, los horarios de los servicios, los organismos que participan en la prestación de los servicios, su estructura empresarial e institucional y la sostenibilidad de la ventanilla única, así como los mecanismos de gobernanza para monitorear, asegurar y hacer cumplir su implementación y operación.

En cada uno de los dos modelos descritos de operación de las VUCE, existen variantes determinadas por la estructura y forma de financiación (pública, privada o mixta); la orientación básica de la VUCE (para exportaciones o para el comercio en general) y por el nivel de integración (si abarca la totalidad de los pasos para el comercio exterior o si sólo incluye un grupo de procesos). Por supuesto, las variantes obedecen en muchos casos a que la VUCE está en proceso de consolidación y se acude a fórmulas intermedias de financiación u operación, respecto del modelo final deseado. (Elorza, 2012)

Asimismo, se observa que según lo establecido en la Recomendación N°33 de la CEFAC/ONU, el plan de gestión del proyecto, que lo debe acordar formalmente quien esté a cargo de ejecutarlo y grupos de trabajo. Deberá contener un conjunto de tareas interrelacionadas precisas y posibles objetivos parciales que pueden ayudar a planificar, ejecutar, realizar el seguimiento, evaluar y ajustar el proyecto de ejecución, por tanto se recomienda que el plan incluya:

- i. Una descripción precisa del alcance, las metas y los objetivos del proyecto
- ii. Una descripción de los resultados fundamentales esperados, las responsabilidades, los plazos y los objetivos parciales a cumplir.
- iii. La definición de las funciones y las responsabilidades de los diversos participantes, con inclusión de un acuerdo preciso sobre quién está a cargo del proyecto (el director del proyecto) y su nivel de autoridad.
- iv. La especificación de las responsabilidades de gestión y seguimiento del director del proyecto y la línea jerárquica y de comunicación entre el director del proyecto, el Grupo de gestión del proyecto y el grupo de trabajo.
- v. Una estrategia clara de comunicación periódica con los interesados en el proyecto y los posibles usuarios durante la implementación, con inclusión de un acuerdo sobre cuál es la información que es necesario comunicar a qué grupos, de qué forma y con qué frecuencia.
- vi. Un proyecto de presupuesto claro y acordado, con inclusión de los recursos financieros y humanos; es esencial que los fondos y el personal necesarios se asignen al proyecto desde el principio.
- vii. Una descripción precisa de los riesgos del proyecto (como una reducción en el presupuesto, demoras en las reformas legislativas necesarias, y otros) y un plan de respuesta acordado (en la mayor medida posible) para gestionar esos riesgos, con inclusión de planes de urgencia para los riesgos elevados.
- viii. Un acuerdo sobre los criterios para medir el éxito del proyecto.
- ix. Un sistema de informes y un mecanismo para valorar las respuestas acordadas para realizar el seguimiento del curso del proyecto y para abordar cualquier cambio en la implementación que pudiese ser necesario.

vi. Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

Los avances sin precedentes en materia de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) son el motor que impulsa esta tendencia.

De acuerdo a lo planteado por la OMA, el surgimiento del concepto de ventanilla única coincide con el auge de la industria informática, dado que la mayor parte de los sistemas de ventanilla única se implementaron en la década del año 2000 y considerando que de manera especial el uso generalizado de Internet parece haber impulsado la incorporación de herramientas de plataforma de red (tales como XML y servicios web) al diseño de los sistemas de ventanilla única. (OMA, 2012.a)

En ese sentido, el óptimo funcionamiento del SICEX, también depende en gran medida de las tecnologías de información utilizadas para el intercambio de datos e información entre las partes involucradas en las operaciones de comercio exterior.

Por tanto, se considera que la efectiva formación y transferencia de los datos entre las entidades a cargo de fiscalizar las operaciones de comercio exterior y otras relacionadas con actividades de seguimiento y control, requieren de una infraestructura de tecnologías de información común que soporte la transmisión segura y fiable de las declaraciones de importación y exportación y sus documentos complementarios. (Elorza, 2012)

Es decir, que se deben considerar aspectos de seguridad, para garantizar la integridad y confidencialidad de los datos, en el proceso de reconocimiento de certificados, por medio del uso de mecanismos que garanticen la eficacia en la interoperabilidad de los datos.

Por otro lado, la arquitectura tecnológica, además de describir el software y hardware a desarrollar, debe incluir una descripción detallada y técnica de los procesos de negocio, datos electrónicos; documentos y servicios de aplicación de la futura plataforma y ser abordados por proveedores altamente especializados en soluciones de Tecnologías de Información. (UNNexT; ESCAP; UNECE, 2012)

Sin embargo, en todas las actividades mencionadas, se requiere la participación activa por parte de los ejecutores de la política, con el fin de identificar y supervisar las cuestiones claves en el desarrollo de plataforma.

De acuerdo a la CEFAC/ONU (2005), es fundamental que el diseño del sistema esté en consonancia con las capacidades reales en materia de TIC del país o de la región en la que funcionará, teniendo en cuenta la posible evolución futura en materia tecnológica, en el momento que el sistema se ponga en marcha y el máximo número de usuarios sea capaz de utilizarla.

Asimismo, aunque cada vez son más escasas las limitaciones de orden tecnológico o de compatibilidad técnica, las decisiones sobre el tipo de servicio que se desea ofrecer por parte de la administración pública, sigue enfrentado restricciones asociadas a la cantidad o modalidad presupuestal en la adquisición y mantenimiento del soporte tecnológico.

vii. Estrategia de Comunicación y Difusión

De acuerdo a las directrices establecidas en la Recomendación N° 33 de la (CEFACT/ONU, 2005), la accesibilidad y la facilidad de uso son también factores fundamentales para que el proyecto de ventanilla única resulte satisfactorio. Por tanto, se deberán elaborar instrucciones exhaustivas sobre el funcionamiento y orientaciones para los usuarios y funcionarios públicos, así como crear servicios de asistencia a los usuarios con inclusión de capacitación, sobre todo en las fases de puesta en marcha del proyecto.

En ese sentido, el servicio de asistencia puede ser un medio útil de recopilar información práctica sobre las dificultades y los obstáculos del sistema, que puede ser útil en sus etapas posteriores.

Por otra parte, la planificación cuidadosa de la promoción y difusión del proyecto es muy importante, en la cual es recomendable que en las campañas de promoción participen representantes de todos los organismos públicos y del sector empresarial, ya que de igual manera ellos pueden brindar información útil sobre las expectativas de los usuarios y ayudar a dirigir los mensajes de promoción y difusión.

Asimismo, en la difusión se deberá identificar claramente los costos y beneficios, así como las cuestiones relacionadas específicamente con el aumento de la eficacia derivada del establecimiento de operaciones basadas en el sistema.

Finalmente, se observa que es recomendable establecer un mecanismo apropiado para mantener informados a todos los interesados en los objetivos, metas y progresos (y dificultades) del proyecto genera confianza y evita los malentendidos que pueden llevar al fracaso de un proyecto que sea bueno en los demás aspectos. En ese contexto, es importante abordar las expectativas de los interesados adecuadamente y resolver los simples problemas prácticos, ya que esto puede generar una buena disposición de los involucrados en el proceso por el hecho hacerse cargo y resolver las dificultades que surgen durante su implementación.

CAPITULO II. Análisis de la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) en Chile

A continuación se presentan los resultados de la investigación, basados en el análisis de siete dimensiones definidas en la metodología del presente Estudio de Caso, con el objetivo de conocer los principales avances y desafíos en el proceso de implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) en Chile, durante el período 2012-2015.

Para el desarrollo de este capítulo se hace uso de las principales fuentes secundarias mencionadas en la metodología de investigación, así como de la información obtenida mediante la realización de entrevistas semi estructuradas a los principales actores que participan en la etapa de desarrollo e implementación de SICEX.

2.2 Dimensiones de análisis en la implementación de SICEX

2.2.1 Voluntad Política:

2.2.1.1

Compromiso de la Autoridad y Apoyo Institucional

De acuerdo a lo planteado en el marco conceptual, el apoyo político y convencimiento de las autoridades públicas y del sector privado son elementos fundamentales para el establecimiento satisfactorio de SICEX, ya que contribuirán a obtener el compromiso y colaboración de las partes involucradas.

Sobre este aspecto se identifica una clara voluntad política por parte de las autoridades públicas de más alto nivel en Chile, al visibilizar y promover este proyecto como una iniciativa de Estado, de alcance transversal en materia de operaciones de comercio exterior. Esto se da a través de un claro mandato político que se materializa por medio del Decreto Presidencial N° 1049, durante el inicio de gobierno del presidente Sebastián Piñera⁷, con el fin de mejorar la competitividad de las empresas chilenas, reduciendo trámites, costos y tiempos de transacción.

Al respecto se identifica consenso entre algunos entrevistados, identificando la importancia del respaldo obtenido por medio de este mandato político, contribuyendo a que la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior prosperara finalmente:

“Lo más importante fue que por medio de este Decreto Supremo, SICEX obtiene una categoría de un proyecto de mandato presidencial, lo cual dio mucho más respaldo a los equipos técnicos de los servicios públicos para trabajar con objetivos bien definidos y construir la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Chile. Esto fue importante ya que se comenzó a ver el comercio exterior como una tarea de de todos los servicios públicos y no de solo de algunos”.
(Representante de ISP, 2015)

⁷ En mayo del año 2010 presenta ante el Congreso Pleno la iniciativa de SICEX, como parte de su plan de gobierno.

“El Decreto Supremo N° 1049 brinda la institucionalidad adecuada, convoca y obliga a las contrapartes a reunirse y trabajar coordinadamente.” (Representante de SOFOFA, 2015)

Por otro lado, se identifica consenso sobre la necesidad que existía en un primer momento de otorgar al Ministerio de Hacienda la autoridad para liderar este proyecto, logrando una coordinación, compromiso y colaboración requerida de parte los servicios públicos involucrados y por otra parte la importancia de que los gobiernos entrantes dieran continuidad al proyecto.

“Era conveniente que el proyecto lo liderará e implementará el Ministerio de Hacienda, ya que habían otros servicios involucrados y celosos de sus tareas, por lo cual no iba a ser muy factible ni bien visto que otro servicio lo liderara, sin embargo lo más importante es que se obtuvo el respaldo de las autoridades de esa época”. (Representante SICEX 1, 2015).

“Al inicio de este proyecto dado que habría un cambio de gobierno no iba a ser fácil desarrollarlo y por otro lado tenía mucho costo político, en el sentido que habían muchos servicios acostumbrados a realizar sus tareas de una forma y funcionarios con muchos años trabajando para ellos, por lo cual resultaba difícil hacer el cambio del paradigma”. (Representante 1 SICEX, 2015).

En ese sentido, de acuerdo a las fuentes secundarias consultadas, se visualiza el compromiso por parte del gobierno actual para dar continuidad al proyecto, incluyéndolo en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento⁸ 2014-2018, lanzado por la presidenta Michelle Bachelet a inicios de su gobierno.

Si bien es cierto, por parte de algunos entrevistados se ratifica la importancia del apoyo político de las autoridades de más alto nivel para echar a andar SICEX, asimismo se identifican algunos aspectos relacionados a mejorar la coordinación entre los servicios públicos, lo cual es visto como una especie de voluntad política y mayor compromiso.

En ese sentido, se visualiza la ausencia de compromiso entre las partes involucradas en la implementación, que es percibida por los autores como una lucha de intereses y espacios que cada uno tiene en las operaciones del comercio exterior. Por lo que la idea de integrarse a trabajar de forma conjunta en un proyecto como SICEX, es vista como una pérdida de poder, en el sentido estricto de sus funciones, y que se ha traducido de acuerdo a los entrevistados en aspectos a mejorar.

“Parte de esta voluntad política es la prioridad que se le ha dado a la política comercial en Chile desde hace muchos años, por medio tratados comerciales, bajos aranceles aduaneros, dando una mirada distinta y logrando un desarrollo exitoso del comercio exterior en relación a otros países y otros factores como la participación del sector privado y agencias como Prochile, en ese sentido SICEX es claramente un elemento necesario”. (Representante 1 SAG, 2015)

⁸ Medida 12 Port Community System del Ministerio de Transporte en el que colabora la Unidad Ejecutora de SICEX.

“Existe voluntad política por parte del gobierno, lo que hace falta es mayor coordinación, convicción y voluntad política de cada uno de las instituciones que participan de este proyecto, algunos están muy comprometidos y otros no. Considero que deben estar integrados, aunque cada uno realice sus funciones independientes de acuerdo a su negocio, aunque esta labor no sea fácil.”
(Representante de la CCS, 2015)

Desde esta perspectiva, se puede decir que la implementación de SICEX, cuenta con la voluntad política de las autoridades de más alto nivel, teniendo en cuenta que se trata de un proyecto de Estado y considerando que se ha obtenido el respaldo durante las transiciones de gobierno, lo cual ha sido fundamental para dar continuidad al proceso de implementación de SICEX.

En ese sentido, SICEX también es concebido por parte de las autoridades chilenas, como parte de las tareas de Modernización del Estado, para facilitar la gestión y mejorar la capacidad de fiscalización de los servicios públicos involucrados, la interoperabilidad entre ellos y en el largo plazo con otros países, impactando positivamente en la productividad y competitividad del país una vez que el sistema se encuentre operando en su totalidad.

Por otra parte considerando que la voluntad política existente para echar a andar SICEX, se materializa por medio del Decreto Supremo y considerando las dimensiones seleccionadas en el marco conceptual, resulta importante conocer estos aspectos con mayor detalle.

2.2.2 Marco Legal

Basado en el análisis de información secundaria consultada, se identifica que el marco legal que sustenta la creación e implementación de SICEX es amplio y diverso, se enmarca fundamentalmente lo establecido en la Ley N°18.575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y la ley N° 19.880, Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado y establecen que los servicios públicos deben trabajar coordinadamente para mejorar los servicios a la ciudadanía.

Como se comentó en el apartado anterior, el Decreto Supremo N°1049, obedece a un mandato presidencial que “Crea Comisión Asesora del Presidente de la República para el establecimiento de un Sistema Integrado de Comercio Exterior”.

Este decreto contiene tres consideraciones importantes sobre su creación e implementación: En primer lugar prescribe el compromiso del Estado para atender las necesidades públicas en forma continua y permanente; fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confieren la constitución y leyes, en segundo lugar, enfatiza el imperativo de profundizar en el desarrollo del comercio internacional, aprovechando las ventajas comparativas de Chile y su red de mercados con acceso preferencial derivadas de la negociación de tratados de libre comercio; y en tercer lugar, la necesidad de racionalizar y automatizar los trámites asociados a las actividades del comercio exterior con el fin de avanzar en el proceso modernizador del

Estado. (Decreto N°1049, 2010)

En ese sentido, se determina el ámbito de acción normativo de SICEX, que además de crear la Comisión Asesora, establece otros aspectos importantes como: quienes la integran, sus funciones, obligaciones y competencias en el proceso de creación⁹.

Asimismo, se identifica que para la puesta en marcha del sistema, se requirió de otros marcos normativos y regulatorios que articulasen las actividades específicas de coordinación con los servicios públicos y el Ministerio de Hacienda; que estableciese el funcionamiento de aspectos más técnicos como el uso y desarrollo de la plataforma informática, intercambio de información, administración y ejecución del proyecto.

Para lo cual, la Subsecretaría de Hacienda como administradora de SICEX, celebró Convenios de Colaboración¹⁰ y de intercambio de información con los principales servicios públicos integrados en la etapa de implementación del módulo de exportaciones (SAG, ISP, Registro Civil, TGR, SERNAPESCA, SNA y COCHILCO).

Al revisar estos convenios de colaboración se identifica que existe una clara definición sobre la participación integral de los Servicios Públicos, quienes son las contrapartes institucionales de carácter técnico (Líder SICEX, contraparte técnica informática, contraparte técnica jurídica, administrador de la institución participante y el responsable de la Mesa de Ayuda)

En ese sentido se puede decir que estos convenios además de articular los trabajos conjuntos, han legitimando el compromiso de cada servicio para apoyar la puesta en marcha de SICEX.

A través de las apreciaciones de los entrevistados, se identifica que este marco normativo está orientado a establecer mecanismos de coordinación que permitan realizar las actividades programadas para avanzar en la implementación.

“La implementación de SICEX, tiene soporte legal para operar con los servicios públicos y responder a lo que establecen las leyes en relación a ley de procedimientos administrativos, que requiere y exige que todos ellos sean capaces de dar respuestas en beneficio de los usuarios en plazos específicos, así como las leyes de transparencia y confidencialidad de la información. Ya que no se debe dejar al margen que las empresas privadas resguardan de manera celosa ciertos datos por aspectos estratégicos y de competencia en el mercado. (Representante ISP, 2015).

Sin embargo, es importante señalar que SICEX, se enmarca en leyes generales existentes de la Administración del Estado, así como marcos normativos que regulan y orientan la forma en que los servicios públicos involucrados operaran de manera integrada en la etapa de implementación, sin embargo, se identifica la ausencia de un marco legal propio que respalde su funcionamiento y sostenibilidad en el tiempo, lo cual

⁹ Para mayor detalle véase Decreto Supremo N °1049 del año 2010.

¹⁰ Para ver detalle del contenido de los Convenios de Colaboración, puede consultar Resolución Exenta N° 109 del año 2013.

se considera una debilidad en la puesta en marcha del proyecto.

Al respecto se visualiza por parte de algunos entrevistados consenso de la necesidad que existe de definir a futuro una legislación propia de Sistema Integrado de Comercio Exterior, que garantice su gobernabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

“SICEX se soporta en la legislación existente, tanto la que rige a los servicios públicos de forma individual y aquellas de alcance más general para procedimientos e instituciones del estado, sin embargo hay una legislación propia que no se ha definido, que se refiere a la gobernabilidad de SICEX”. (Representante ISP, 2015).

2.2.3 Rol y atribuciones de los stakeholders

De acuerdo a lo planteado en el marco conceptual, para analizar dimensión en la implementación SICEX, resulta indispensable conocer los principales actores que participan en el proceso, así como conocer sus necesidades vinculadas a la operación de sus negocios, de manera que estas se incorporen en el proyecto de establecimiento de SICEX, así como distinguir el tipo y grado de participación que tiene cada uno de ellos.

En un primer momento durante la implementación de SICEX, se identifica un número de actores que participan por medio de la ejecución de tareas individuales y conjuntas con las autoridades públicas encargadas de la puesta en marcha.

Desde ese contexto y con el fin de comprender lo antes planteado se identifican los principales actores, así como sus atribuciones, el tipo de participación que tienen, a fin de conocer como estos han incidido en el avance de SICEX.

2.2.3.1. Identificando a los actores principales

De acuerdo al análisis de la información secundaria, se identifican actores tanto internos como externos, al proceso.

1. Actores internos en la implementación: Se refieren a las autoridades superiores, representantes y funcionarios de los servicios públicos y del Ministerio de Hacienda, así como representantes del sector privado:

- 1.1. Representantes de la Comisión Asesora Presidencial.
- 1.2. Representantes del Consejo Consultivo SICEX.
- 1.3. Funcionarios y equipos técnicos de la Unidad Ejecutora de la Subsecretaría de Hacienda.
- 1.4. Funcionarios de los Servicios Públicos participantes-Lideres SICEX y sus Equipos Técnicos.
- 1.5. Usuarios de comercio exterior-exportadores importadores, agentes de aduanas- y representantes del proveedor tecnológico cargo del desarrollo de la plataforma informática.

2. Actores externos en la implementación: Se consideran otros organismos y

gremios privados dedicados a actividades vinculadas al comercio y fomento productivo, que participan indirectamente en el proceso de implementación. A continuación se mencionan los que presentan mayor vinculación con el proyecto:

- 2.1. SOFOFA
- 2.2. Cámara de Comercio de Santiago
- 2.3. Prochile
- 2.4. Corfo
- 2.5. Empresas portuarias
- 2.6. Mesas publico-privadas con presencia en diferentes regiones del país.

2.2.3.2 Funciones y Atribuciones de los actores internos

La Comisión Asesora Presidencial es el actor principal, desde el punto de vista de la jerarquía en SICEX, y en lo que refiere al apoyo político y estratégico para la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior. La Comisión está conformada por el Subsecretario de Hacienda, quien la preside, los Subsecretarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Economía, Salud Pública y Agricultura.

El Artículo N° 2, del Decreto Supremo N°1049, establece las funciones de la Comisión Asesora, quien se encarga de la toma de decisiones estratégicas para la puesta en marcha del sistema y funciona como vínculo directo ante la autoridad superior en Chile, a la que deberá mantener informada en lo relacionado a la evolución del proyecto.

El Artículo N° 4 del Decreto Supremo N°1049, establece que *“Para apoyar el cumplimiento de su cometido, la Comisión podrá constituir Comités Técnicos y de Expertos, cuya integración y cometido específico serán definidos por acuerdo de la Comisión. Del mismo modo, podrá conformar un Consejo Consultivo integrado por representantes del sector privado del ámbito académico, gremial y empresarial”*.

Considerando lo anterior, por medio de Resolución N° 934/2012 del Ministerio de Hacienda se constituye el **Consejo Consultivo** del Sistema Integrado de Comercio Exterior, que consiste en una instancia de participación, coordinación, comunicación e intercambio con el sector privado para el mejoramiento del proyecto.

Asimismo, en el Artículo N° 5, del Decreto Supremo establece que *“La Comisión contará, además, con un **Secretario Ejecutivo** nombrado por su Presidente, quien le asistirá en el cumplimiento de sus funciones, asumirá las tareas que se le deleguen, citará a las reuniones de la Comisión y de los Comités Técnicos y de Expertos, y actuará como coordinador de la Comisión ante los organismos de la Administración del Estado”*.

Para lo cual, mediante Resolución Exenta N°947 del año 2011, del Ministerio de Hacienda, se nombra al **Secretario Ejecutivo** y se detallan sus funciones específicas que consisten en cumplir con los plazos de ejecución en los planes operativos de SICEX y supervisar los avances relacionados con la organización, planificación y ejecución del proyecto.

Desde esa perspectiva, se identifica que la **Subsecretaría del Ministerio de Hacienda**

a través la **Unidad Ejecutora**, es quien está a cargo de los aspectos administrativos del proyecto y es por medio del Artículo N°7 del Decreto Supremo se establece que será esta la encargada de ejercer la gobernanza de SICEX, garantizando la administración, coordinación y realización de todas las actividades propias a la dirección ejecutiva así como lograr el compromiso de los servicios públicos, desde el más alto nivel.

En la siguiente tabla se detallan las atribuciones de los principales actores a lo internos en la implementación de SICEX:

Tabla 4: Actores y sus principales atribuciones

	Actores	Atribuciones
Dimensión Estratégica	Comisión Asesora	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer medidas tendientes a la implementación y funcionamiento de un sistema integrado de comercio exterior; • Estudiar la legislación nacional vigente aplicable en la materia y proponer las normas y reglamentos que sean necesarios para su perfeccionamiento; • Servir de instancia de colaboración en la coordinación de los organismos públicos que tengan competencias asociadas a los procesos y operaciones de comercio exterior, en especial para la preparación de propuestas de facilitación y simplificación de procesos y para la aplicación de las medidas que en el marco de la Comisión se acuerden; • Elaborar y entregar al Presidente de la República un primer informe 120 días después de constituida formalmente la Comisión, un segundo informe en diciembre de 2011 y un informe final en diciembre de 2012, que contenga una evaluación de los avances alcanzados por la Comisión, el nivel de desempeño de la institucionalidad del comercio exterior y las recomendaciones para su desarrollo, además de los informes específicos que se requieran o emanen del desarrollo de sus tareas, y • Las demás tareas que sean necesarias y pertinentes para el cumplimiento de su cometido de asesoría al Presidente de la República.
Dimensión Operativa	Secretario Ejecutivo	<p>Tiene como principal cometido la realización de todas las funciones inherentes a la dirección ejecutiva del proyecto, entre las cuales se cuentan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener informada sobre la marcha del proyecto, a la Comisión Asesora para el establecimiento del SICEX.

		<ul style="list-style-type: none"> • Hacer cumplir en forma eficaz y eficiente los objetivos dentro de los plazos aprobados en los Planes Operativos. Para ello deberá coordinar y supervisar el avance del proyecto en todos los aspectos: Organización, Planificación, Ejecución, Administración y Contralor. En caso de que se produzcan desvíos respecto de la planificación deberá informar a la Comisión Asesora de la situación y proponer las medidas correctivas necesarias. • Procurar que los recursos en dinero o en especies provenientes de las distintas fuentes de financiamiento, conforme a los convenios firmados, se produzcan en tiempo y forma y sean adjudicados conforme a lo presupuestado, y en relación a su avance.
	Unidad Ejecutora	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar, dirigir, supervisar, coordinar y evaluar la realización y desarrollo de todas las tareas del Proyecto tanto en el área técnica como tecnológica. • Establecer objetivos operativos claros para los equipos y determinar los plazos en que se deben alcanzar, realizando el correspondiente seguimiento del desarrollo del proyecto y corrigiendo cualquier desviación que se produzca. • Preparar la documentación operacional, técnica, administrativa y financiera del proyecto, entre otros: planes operativos, informes, presupuestos, expedientes de licitación, órdenes de pago, etc. Para V°B° del Secretario Ejecutivo. • Apoyar la coordinación entre los servicios públicos para la realización de las distintas tareas de los grupos técnicos. • Coordinar reuniones de trabajo para recoger los requerimientos y necesidades del sector privado relacionado con SICEX.
	Equipo Técnico de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • Cumple funciones de apoyo a la Unidad Ejecutora en sus tareas de coordinación, planificación y control. También entre sus funciones está la preparación de documentos técnicos, presupuestos, informes, licitaciones, etc. Durante el desarrollo de SICEX Central, será la Coordinadora de la Contraparte Técnica del contrato con el Consorcio CrimsonLogic-Everis encargado de la construcción del Sistema.

Dimensión Técnica	Equipo Técnico de Servicios	<ul style="list-style-type: none"> En cada Servicio Público se ha formado un equipo multidisciplinario de profesionales, coordinados por un Líder SICEX formalmente nominado, que se encarga de resolver las tareas que surgen producto de las distintas etapas que se van cubriendo en el proyecto. Este equipo tiene como principal función, facilitar al interior de los Servicios, en coordinación con la Unidad Ejecutora, la realización de las tareas de los equipos Tecnología, Modelamiento, Armonización y Normativo.
-------------------	-----------------------------	--

Fuente: Elaboración propia basados en información del sitio web SICEX www.sicex.cl.

Los usuarios de SICEX: Son todas aquellas personas naturales y jurídicas que realizan los trámites o procesos asociados a la exportación, importación o mercancías. En Chile corresponde principalmente a exportadores, importadores y agentes de aduanas¹¹.

El consorcio CrimsonLogic-Everis: Es el proveedor tecnológico a cargo de realizar el diseño, desarrollo, implementación de SICEX¹², es un actor fundamental ya que es el encargado de garantizar la operatividad del SICEX.

Los servicios públicos son actores fundamentales en la implementación, ya que por medio de sus sistemas informáticos, operaran integradamente a través plataforma de SICEX para realizar las operaciones de comercio exterior. En esta etapa de implementación de SICEX, se identifica la participación de los siguientes servicios: El Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio Agrícola y Ganadero, el Instituto de Salud Pública, el Servicio Nacional de Pesca, Servicio de Impuestos Internos y el Servicio Civil.

Funciones y atribuciones de los servicios públicos

Para cada uno de los servicios públicos se identifican obligaciones y atribuciones, las cuales se encuentran establecidas en los convenios de colaboración firmados en el marco de la implementación de SICEX y que de acuerdo a la forma en cómo estos se integraran a la plataforma informática consisten en: a) Obligaciones comunes de las instituciones que operan integradamente con SICEX; b) Obligaciones específicas de las instituciones que participan en SICEX a través de una infraestructura informática propia; y c) Obligaciones específicas para aquellas que utilizan la infraestructura de SICEX para su operación.

De igual forma se mencionan sus atribuciones en el proceso de implementación que consisten en:

¹¹ Es la Cámara Aduanera de Chile, institución que reúne a 208 agentes de aduana, quienes brindan sus servicios para realizar los trámites de comercio exterior.

¹² La Contraloría General de la República ha otorgado legalidad al contrato por medio de acto administrativo, cuyo período de vigencia es de aproximadamente 31 meses, durante ese período deberán cumplir con los requerimientos y plazos establecidos para la operación total de SICEX.

- ✓ Cumplir con las condiciones generales de operación de SICEX, garantizando la privacidad y transparencia de SICEX, así como el uso exclusivo de la información que establecen los lineamientos legales y dentro del marco de operaciones del comercio exterior.
- ✓ Solicitar y entregar la información requerida a través de las funcionalidades y servicios implementados en SICEX, en los procesos de comercio exterior en que intervienen¹³.
- ✓ Realizar las transacciones bajo los estándares, plazos, condiciones de uso, políticas de privacidad y seguridad; y demás modalidades y restricciones de establecidos en los términos de uso de SICEX.
- ✓ Apoyar y facilitar el levantamiento y desarrollo de procesos relativos al comercio, así como los requerimientos de intercambio de información. Véase anexo F.

Por otra parte a fin de comprender la naturaleza de negocio de los Servicios Públicos, su vinculación con el comercio exterior en Chile y de forma específica su vinculación con el desarrollo e implementación de SICEX, resulta necesario mencionar las competencias de cada uno:

2.2.3.3 Definiendo la operación de los servicios públicos en el proceso del comercio exterior y su vinculación con SICEX

El Servicio Nacional de Aduanas: *“Es un Servicio Público, de administración autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida y se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda. Este Servicio es denominado para todos los efectos legales como “Institución Fiscalizadora” le corresponde vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, así como generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes”¹⁴.*

Este servicio se identifica como el flujo principal de este proyecto, ya que es el servicio que se encarga de las operaciones de comercio exterior en Chile, no obstante los demás servicios complementan y cierran el círculo de las operaciones vinculadas a las exportaciones e importaciones del país.

Servicio Agrícola y Ganadero (SAG): Es el organismo oficial del Estado de Chile, encargado de *“contribuir al desarrollo agropecuario del país¹⁵, mediante la protección, mantención e incremento de la salud animal y vegetal; la protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción*

¹³ Es importante señalar que la implementación de SICEX, si bien integra a los servicios públicos para el intercambio y fluidez de la información requerida en las operaciones de comercio exterior, este no altera las competencias propias de los servicios.

¹⁴ Según lo establecido en Decreto con Fuerza de Ley de Hacienda N° 213, de 1953, Sobre Ordenanzas de Aduanas DFL Hacienda 1/97Art. 1°.

¹⁵ Ley 19283 Art. 1° N° 2 D.O. 05.01.1994.

agropecuaria del país y el control¹⁶ de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias". Su participación en el comercio exterior consiste en evitar la introducción desde el extranjero de enfermedades o plagas que puedan afectar a los animales o vegetales y dañar gravemente a la agricultura.

Al exportar productos animales o vegetales, el SAG participa en su certificación sanitaria, la que es reconocida internacionalmente, basada en normas y estándares que regulan el comercio mundial.

Instituto de Salud Pública (ISP): Es un servicio público, que posee autonomía de gestión y está dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, dependiendo del Ministerio de Salud (MINSAL) para la aprobación de sus políticas, normas y planes generales de actividades, así como en la supervisión de su ejecución. Es la entidad pública que se encarga de emitir certificados de destinación aduanera como requisito para que las mercancías reguladas (medicamentos cosméticos, pesticidas de uso sanitario o doméstico y algunos dispositivos médicos) ingresen al país¹⁷. Sus funciones principales son vigilancia sanitaria y garantizar que los productos ingresen al país en las condiciones requeridas, cumpliendo con los controles de calidad.

Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA): Es la institución encargada de fiscalizar el cumplimiento de las normas pesqueras y de acuicultura, proveer servicios para facilitar su correcta ejecución y realizar una gestión sanitaria eficaz, por medio de controles y verificaciones de la calidad en los productos pesqueros y acuícolas de exportación, otorgar los certificados oficiales correspondientes, cuando así lo requieran los peticionarios, conforme a la normativa nacional o a los requerimientos establecidos en convenios o acuerdos internacionales suscritos por el Gobierno de Chile.¹⁸ Todo producto pesquero que desee ser exportado, debe contar con el "Visto Bueno" del Servicio, previo a su embarque. El usuario que desee exportar productos pesqueros, deberá solicitar la autorización de este servicio.

La Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO): Es la entidad técnica encargada de revisar y aprobar todas las exportaciones relacionadas con la industria del cobre, específicamente en lo relacionado a las ventas bajo condición -Informes de Variación de Valor (IVV)¹⁹-. De igual forma COCHILCO es una de las instituciones en Chile que participa en la tramitación y emisión de certificados de origen.

2.2.3.4 Tipo de participación de los actores desde una mirada de las políticas públicas

Además de conocer las competencias y atribuciones de los actores involucrados en la puesta en marcha de SICEX, se considera importante identificar el tipo de participación que tienen desde la perspectiva de implementación de las políticas públicas, a fin de conocer cómo estos inciden en el proceso, ya sea desde el punto de vista consultivo, de toma de decisiones estratégicas, como actor ejecutor o instrumental.

¹⁶ Controles fronterizos fito y zoo sanitarios.

¹⁷ Según lo establecido en Art. 59 lt. b) del decreto con fuerza de Ley N° 1, de 2.005, del Ministerio de Salud.

¹⁸ De acuerdo a lo estipulado en el DFL 5 artículo 32 J, letra a)

¹⁹ Documento aduanero que determina los valores comerciales, COCHILCO revisa y valida de acuerdo a los contratos que registran los exportadores con ellos.

Según lo planteado por (Mujica, 2005), los niveles de participación de los actores en la ejecución de una política pública, pueden darse en los siguientes cuatro niveles: a) Participación decisora, b) consultiva, c) co-gestión o ejecución y d) participación instrumental. Estos niveles van desde una participación de consulta, en la cual la autoridad considera o no aspectos para resolver problemas durante el proceso de implementación y en el otro extremo se encuentran aquellas decisiones sobre acciones que son adoptadas de común acuerdo con las partes involucradas.

Basados en lo anterior, en la etapa de implementación de SICEX se identifican a los actores y los cuatro niveles de participación indicados por el autor.

Niveles de participación

✓ Participación Consultiva.

En este nivel de participación se identifica al Consejo Consultivo SICEX, cuyos representantes tanto de instituciones públicas como privados, son convocados por la Subsecretaría de Hacienda para sesionar con el fin de recibir de ellos opiniones y aportes para la efectiva implementación de SICEX. De acuerdo a la información secundaria analizada, las sesiones del Consejo Consultivo se dan en el marco de compartir ideas sobre mecanismos de mejora en el avance del proyecto, inquietudes técnicas y operativas por parte de los diferentes participantes.

Esta instancia reafirma el compromiso de trabajar de manera conjunta con los diferentes actores involucrados en el comercio exterior, fortalecer y avanzar en el desarrollo e implementación de SICEX sirviendo de vínculo entre la Subsecretaría de Hacienda y el sector privado, actuando como facilitador y conciliador de los intereses que existen por parte de cada uno en el proyecto.

✓ Participación Decisoria

En este nivel de participación quien tiene incidencia directa en la toma de decisiones, es la Comisión Asesora Presidencial respecto a la implementación del sistema, gestionada por la Subsecretaría de Hacienda. Este tipo de participación está más vinculado con el mandato político, que con aquellos aspectos administrativos.

✓ Participación de Co-gestión ejecutora

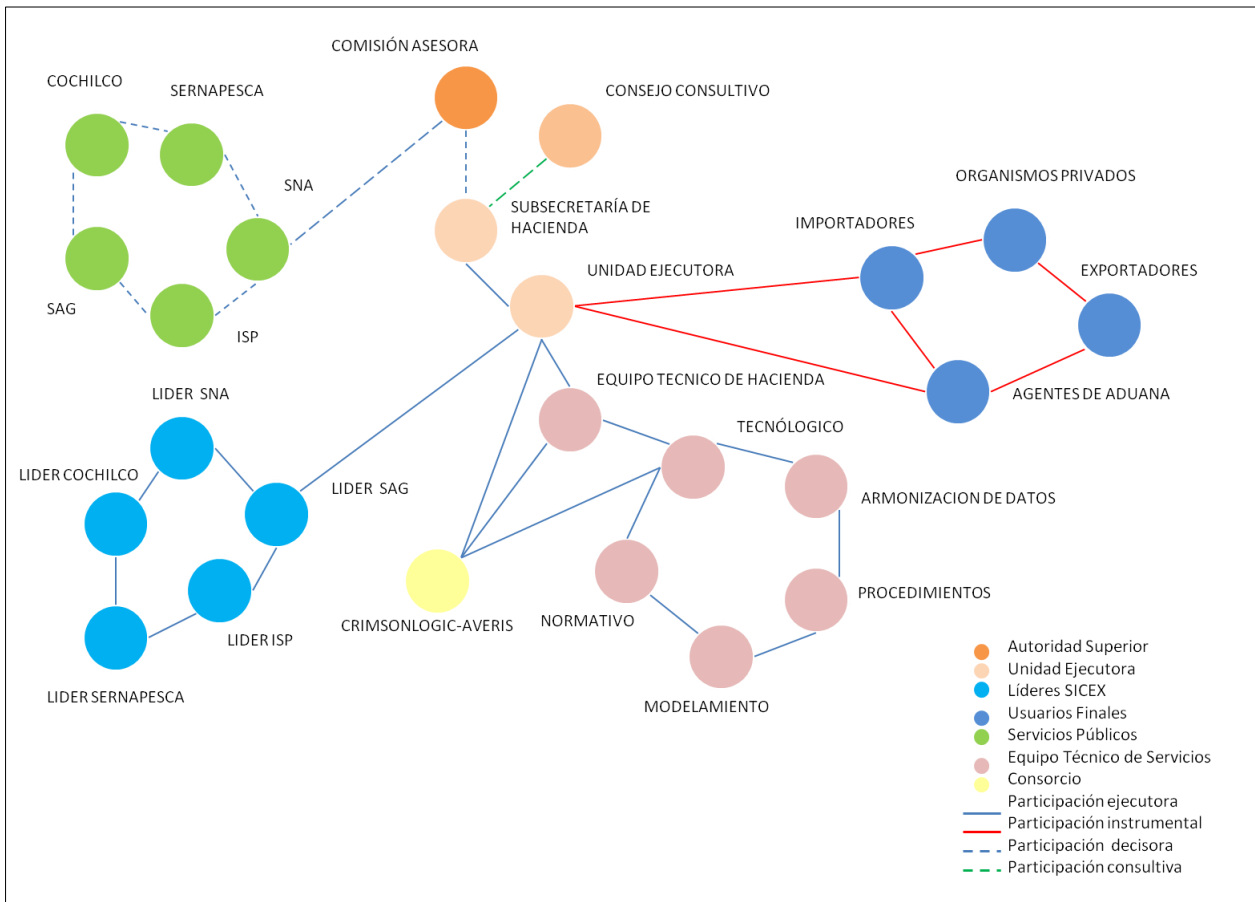
En este nivel participación se ubican la Unidad Ejecutora de SICEX-quien se encarga de asegurar la disponibilidad de recursos y capacidades institucionales para el desarrollo y mantención de la operatividad de SICEX-, así como los líderes y equipos técnicos de los servicios públicos participantes, el equipo técnico de Hacienda y representantes del consorcio a cargo del desarrollo de la plataforma informática. Su participación se focaliza en la realización de actividades programadas en los planes de acción del proyecto vinculadas a la entrega de productos y servicios del sistema.

✓ Participación Instrumental

Esta modalidad reúne la participación de todos los usuarios de comercio exterior exportadores, importadores, agentes de aduanas y otros privados quienes son los beneficiarios finales en la implementación de SICEX.

A continuación se presenta mapa de los principales actores de acuerdo al tipo de participación identificadas en esta etapa de implementación de SICEX.

Ilustración 9: Actores y tipo de participación en el proceso de implementación de SICEX



Fuente: Elaboración propia, basado en esquema de (Mujica, 2005).

2.2.3.5 Cómo incide en el proceso la participación e integración de los actores

De acuerdo a lo planteado en el marco conceptual y continuando con el análisis de los actores, se identifica que la participación e integración de cada uno es fundamental para el desarrollo e implementación de SICEX, considerando que cada uno de los actores mencionados anteriormente, cumple un rol específico en las operaciones de comercio exterior-el cual pretende integrarse bajo la operación de la plataforma informática-, por lo cual los avances obtenidos dependen en gran medida de las coordinaciones y trabajos conjuntos que se realizan.

Por tanto, en el análisis de esta dimensión se identifica que la participación de los actores se da esencialmente como un proceso de negociación e interacción constante principalmente entre la Unidad Ejecutora de SICEX y los servicios públicos que operaran de manera integrada con el sistema.

En un primer momento, estos procesos de interacción han requerido del compromiso y disponibilidad de los servicios públicos, para trabajar en la puesta en marcha de SICEX, lo cual se identifica ha sido un proceso lento y que ha requerido mayores esfuerzos por parte de las autoridades del Ministerio de Hacienda para lograr una interacción efectiva que les permitiera avanzar en los trabajos previstos para establecer SICEX.

En esa línea resulta importante para los efectos del estudio, conocer cuáles son los mecanismos de coordinación interinstitucional y cómo funcionan. Para abordar este aspecto se toma en cuenta la información obtenida en fuentes secundarias y de las entrevistas realizadas.

2.2.3.6 Mecanismos de coordinación interinstitucional

De acuerdo a lo planteado en el marco conceptual y lo mencionado anteriormente la implementación de SICEX depende en gran medida de cómo se establecen las interacciones entre los servicios públicos participantes, el consorcio informático y la Unidad Ejecutora y si estos proporcionan los incentivos apropiados a los diferentes actores para realizar el trabajo colaborativo, de acuerdo al rol que cada uno desempeña dentro de este proceso.

Al respecto se identifica que por parte, el Decreto Supremo N° 1049, establece algunos de los mecanismos de coordinación entre los participantes, así como lo referido a la toma de decisiones, roles y atribuciones específicas en aspectos estratégicos, operativos y técnicos. Ver anexo F.

No obstante, cabe señalar que los principales mecanismos de coordinación interinstitucional que funcionan entre los servicios públicos, han sido creados durante el proceso de implementación de SICEX y consisten fundamentalmente en los instrumentos normativos que rigen las actividades de colaboración entre los servicios públicos y la Unidad Ejecutora de SICEX.

Al respecto, se observa que es la Unidad Ejecutora del Ministerio de Hacienda, quien coordina los trabajos con los servicios públicos participantes, canalizadas a través de los equipos técnicos que están conformados por representantes de la Unidad Ejecutora y funcionarios de cada servicio, quienes a la vez se encargan de la evaluación y seguimiento del proyecto.

En relación a la toma de decisiones, se observa una clara definición desde el punto de vista de decisiones estratégicas que están a cargo Comisión Asesora Presidencial, el Consejo Consultivo y la Subsecretaría de Hacienda y desde un punto de vista más operativo la Unidad Ejecutora en conjunto con los representantes y equipos técnicos de los servicios públicos.

En cuanto a cómo han funcionado los mecanismos de coordinación entre los principales actores en la implementación de SICEX, se visualiza por parte de los entrevistados que aspectos relacionados con el convencimiento de los servicios públicos sobre la viabilidad del proyecto y la gestión del cambio, juegan un rol importante para alcanzar la coordinación requerida.

“El convencimiento por parte de los servicios públicos de que SICEX era nueva forma de incrementar la eficiencia en los servicios públicos, satisfacer las necesidades y requerimientos de los usuarios finales del comercio exterior, fue clave para lograr consensos y tomar decisiones acertadas a lo largo de este proceso”. (Representante ISP, 2015)

“Para lograr que la coordinación interinstitucional se diera de manera efectiva, fue necesario convencer a los demás servicios públicos, de que el proyecto consistía en una buena forma de gestión pública, este fue un trabajo arduo en un inicio, sin embargo fue productivo, se obtuvo la colaboración y coordinación esperada para echarlo a andar”. (Representante 1 SICEX, 2015)

Sin embargo, existe consenso de parte de algunos entrevistados respecto a lo complicado que fue alcanzar una adecuada coordinación al inicio del proyecto y obtener el compromiso requerido por parte de los servicios públicos para echar a andar SICEX.

“Al inicio del proyecto fue un poco caótico el tema de coordinación institucional, debido a que además de construir una plataforma tecnológica, se trataba de realizar un flujo común de todos los negocios de los servicios públicos involucrados y eso es resultaba más complicado”. (Representante 2 SICEX, 2015)

“En la primera etapa fue bastante árida y lenta respecto al trabajo, ya que los esfuerzos se enfocaron en cambiar la mentalidad de los servicios públicos para trabajar de forma coordinada en un proyecto de Estado, por tanto los mecanismos y metodologías de trabajo inicialmente fueron de prueba y error, se formaron los equipos técnicos para temas tecnológicos, normativos, de procedimientos así como mesas de trabajo para distintos temas relacionados al proyecto y lograr una coordinación que en ese momento no existía”. (Representante 1 SICEX, 2015)

“La labor de coordinación entre los servicios públicos se ha dado como un proceso de carácter democrático, para alcanzar consenso entre las partes, en el cual el Ministerio de Hacienda ha jugado un rol de positivo como moderador entre los diferentes equipos técnicos”. (Representante ISP, 2015)

“Hoy en día existe una gran disponibilidad para apoyar con las actividades para poner en marcha el proyecto, colaborar para que se lleve a término, considerando que se utilizan diferentes instancias de coordinación para resolver los problemas y/o dificultades que surgen en el camino, lo cual considero positivo en relación al tema coordinación entre los servicios públicos y la Unidad Ejecutora del proyecto”. (Representante COCHILCO, 2015)

En ese sentido, se deja entrever que al inicio del proyecto, no se contó con una coordinación adecuada, en la que la idea de trabajo coordinado no existía como práctica de trabajo, generando resistencia al cambio en las metodologías de trabajo y relacionada a la lucha de intereses por cada uno de los actores participantes.

Aunque se identifican avances en obtener la coordinación requerida y disponibilidad para apoyar el establecimiento de SICEX, los inconvenientes mencionados, se traducen en demoras para iniciar la ejecución de actividades relacionadas al desarrollo de la plataforma informática.

“En ese sentido, se identificaron demoras en echar a andar el proyecto, ya que cada uno defendía sus intereses y surgían más problemas que soluciones para alcanzar un mismo objetivo. Sin embargo, el aprendizaje que se dio en esa etapa por parte de cada participante fue útil para definir la metodología y dar visibilidad al proyecto, se logró la coordinación y todo comenzó a fluir, dando soluciones a los problemas presentados, modificando las metodologías de trabajo que lograron la colaboración adecuada”. (Representante 2 SICEX, 2015)

“El tema de coordinación ha sido muy complejo entre los servicios públicos, a pesar de estar claros de que se debía contar con un sistema que cumpliera con los estándares requeridos para el comercio internacional, el trabajo de coordinación técnica ha sido arduo y ha demorado más de lo previsto, en el sentido de estandarización de procesos y armonización de datos, cuando cada servicio público está acostumbrado a realizar sus tareas de cierta forma y manejan su propio lenguaje de datos”. (Representante ISP, 2015)

Por tanto, se puede decir que la coordinación entre los servicios públicos en la puesta en marcha de SICEX, ha sido una debilidad, dada la complejidad de llegar a un consenso en aspectos técnicos para el desarrollo de la plataforma informática.

De igual forma se observa que para los servicios públicos la implementación de SICEX demanda más trabajo y esfuerzos de coordinación a lo interno de los Servicios Públicos, lo cual es visto como un desafío, ya que de acuerdo a las apreciaciones de algunos entrevistados requiere de un doble esfuerzo al tratarse de actividades adicionales a las que ya se realizan en cada uno de los servicios públicos.

“Trabajar en SICEX, resulta un desafío para los servicios públicos ya que es una tarea adicional a sus funciones cotidianas y no existe una dedicación exclusiva al proyecto, por lo cual ha requerido mayores esfuerzos de coordinación para cumplir con los compromisos adquiridos...si existiese mayor disponibilidad de recursos para trabajar, posiblemente se podrían agilizar tareas y apoyar mejor en otras áreas”. (Representante COCHILCO, 2015)

“La coordinación entre los servicios públicos significó todo un desafío para la toman decisiones, ya que estas debían de darse por consenso y crear nuevas formas de llevar a cabo la gestión del proyecto, defendiendo los intereses propios de cada servicio público, de acuerdo la naturaleza del negocio y sus espacios de participación en las operaciones de comercio exterior”.

En cuanto a la coordinación entre los servicios públicos y el proveedor tecnológico, se observan ciertas dificultades, ya que no existía consenso sobre las tareas de estandarización de procesos y datos en el desarrollo de la plataforma informática. Al respecto, los servicios públicos se encontraban poco conformes con el avance del proyecto, ya que no contaban con un producto tangible del mismo, lo cual complicaba el tema de compromiso y colaboración. Sin embargo, luego de múltiples trabajos coordinados estos inconvenientes se fueron resolviendo.

“El elemento que terminó de facilitar la coordinación y colaboración de las partes fue el hecho de contar con un primer producto que fue el módulo de exportaciones, como resultado concreto, lo cual se tradujo en mayor compromiso y credibilidad en el sistema mismo”. (Representante 2 SICEX, 2015)

“De igual forma, sirvió para dar credibilidad al sector privado, en el sentido de que el proyecto en realidad era viable y que no consistía en un proyecto plasmado en papel y que solo generaba gastos”. (Representante 2 SICEX, 2015)

A pesar de que se observa que las instancias de coordinación institucional han ido mejorando sus trabajos de coordinación para echar a andar SICEX, existe consenso de parte de representantes del sector privado sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y comunicación de la Unidad Ejecutora de SICEX y mantener informados a los actores en todo momento, sobre los avances y desafíos que se presente durante el proceso.

“Se identifica la necesidad de mejorar los mecanismos de comunicación al sector privado, de manera que las reuniones del Consejo Consultivo se realicen de forma periódica en las cuales se informe a los participantes del sector privado sobre la evolución del proyecto y así tengan conocimiento en todo momento de que tareas se están haciendo, si existen desviaciones en lo programado y que falta por completar” (Representante CCS y Representante de SOFOFA, 2015)

2.2.3.7 Recapitulando el análisis de los stakeholders

A modo de síntesis sobre el análisis de esta dimensión se puede decir que si bien existe una clara definición de los stakeholders, sus atribuciones y el grado de participación que cada uno de ellos tiene y que en teoría cuenta con mecanismos e instancias de coordinación, en la práctica ha resultado un proceso complejo, que ha afectado la ejecución de actividades para la implementación de SICEX en términos de obtener oportunamente la colaboración y compromiso requerido para impulsar el proyecto.

En este contexto, es importante señalar que el hecho de que el Ministerio de Hacienda funcione como instancia de coordinación y que lidere la puesta en marcha de SICEX, es percibido por parte de algunos actores, como un aspecto positivo, ya que este cuenta con una institucionalidad sólida, y es visto como uno de los ministerios más fuertes y consolidados, lo cual ha generado una credibilidad importante, a la hora de echar a andar el proyecto.

Sin embargo, se identifica que si bien el liderazgo asumido por parte del Ministerio de Hacienda, ha sido importante para avanzar en el establecimiento de SICEX, debe considerarse el hecho de que dada la naturaleza de sus atribuciones, a futuro sea viable trasladar la responsabilidad de administrar y velar por el funcionamiento de SICEX a otro organismo y/o servicio que esté más acorde con la naturaleza de dicho proyecto, a fin de que se atiendan con mayor asertividad los requerimientos y posibles dificultades durante su operación.

2.2.4 Estructura Institucional

De acuerdo a lo indicado en el marco conceptual sobre esta dimensión de análisis, se hace énfasis en aspectos relacionados con la institucionalidad brindada por las reglas formales que sustentan la etapa de implementación de SICEX: la autoridad legal competente para ejecutar el proyecto, recursos humanos, financieros y los mecanismos de interacción con los demás organismos gubernamentales competentes y la comunidad empresarial.

En ese sentido y basado en el análisis de fuentes secundarias, se identifica que el escenario institucional de SICEX se sustenta en un conjunto de reglas formales, mencionadas en el análisis del marco legal, que proporcionan una estructura institucional adecuada para la implementación de SICEX.

Asimismo se identifica que, las Resoluciones Exentas, Reglamentos, Convenios de Colaboración y de Intercambio de Información²⁰ y los términos condiciones de uso de la plataforma informática²¹, forman parte de la institucionalidad requerida para operar con las entidades públicas participantes y el Ministerio de Hacienda. Por tanto, son estos instrumentos normativos que han orientado el proceso de desarrollo y puesta en marcha del sistema.

Sobre ese particular, se identifica la incorporación de nuevos requerimientos institucionales, principalmente los mencionados en el ámbito normativo, se han elaborado e implementado de acuerdo a las necesidades identificadas durante el proceso de puesta en marcha.

En ese contexto, se puede decir que brindan la institucionalidad requerida, dando “forma a la interacción de los diferentes actores, que estructuran incentivos en el intercambio de información y colaboración, sea de tipo político, económico, social o de otra índole, reduciendo así la incertidumbre en los procesos mismos de interacción y por el hecho que proporciona una estructura sólida y estable”. (North, 1990)

Por tanto, desde esa perspectiva SICEX cuenta con una sólida institucionalidad, al contar con reglas formales de interacción, dadas por medio de mandatos políticos y normativos, que legitiman el desarrollo del proceso, otorgando poder para tomar decisiones a las autoridades de más alto nivel respecto al proyecto y delegando atribuciones específicas a cada uno de los participantes.

²⁰ Aborda la confidencialidad de datos en el intercambio de información por medio de SICEX

²¹ Garantiza la seguridad y cumplimiento de obligaciones por parte de los usuarios del sistema

Por otra parte, dada a la naturaleza de esta política es importante señalar que el contexto o escenario institucional, se basa en las nuevas dinámicas bajo las que se dan los intercambios comerciales, en el cual surge la necesidad de implementar políticas de facilitación comercial, orientadas a disminuir costos, tiempos y trámites asociados a las operaciones de comercio exterior.

Ilustración 10: Escenario Institucional SICEX



Fuente: Elaboración propia

De igual forma, esta estructura institucional se ve fortalecida y complementada con la estructura organizativa de SICEX, encargada de administrar y ejecutar los planes de acción, recursos físicos y financieros, de proveer de los recursos humanos necesario para su puesta en marcha.

A continuación se amplía sobre la estructura organizacional de SICEX, determinando quienes la conforman y cómo interviene en el proceso de implementación.

2.2.4.1 Estructura Organizacional

El Sistema Integrado de Comercio Exterior, cuenta con una estructura organizacional bien definida para su proceso de implementación. A como se mencionaba anteriormente, existen niveles de participación y jerarquía en esta estructura.

En el siguiente gráfico se observa, que en el nivel superior se encuentra la Comisión Asesora, bajo su dirección jerárquica la Dirección Ejecutiva del Ministerio de Hacienda a cargo de un Secretario Ejecutivo, que dirige a la Unidad Ejecutora de SICEX, cuyo equipo está conformado por una Directora de Proyecto, una Coordinadora Técnica, una Asesora Legal, una Encargada de Adquisiciones, Jefes de proyectos y Asesores de los servicios públicos participantes. Adicionalmente, se identifican cargos áreas de apoyo como la encargada de capacitación y difusión del proyecto; y un responsable de la Mesa de Ayuda SICEX.²²

²² Consiste en una de las funcionalidades de la plataforma para brindar información relacionada a las operaciones que se realizan, así como proporcionar apoyo técnico a través del sitio web o vía telefónica.

Ilustración 11: Estructura SICEX implementación



Fuente: Sitio web SICEX www.sicex.cl

Por tanto, el equipo que integra la Unidad Ejecutora, es el eje principal para impulsar los avances en SICEX. Al respecto, se observa que desde inicios del proyecto, esta Unidad ha estado a cargo de realizar las tareas de planificación, desarrollo, coordinación y ejecución de actividades considerando los plazos previstos en los cronogramas de trabajo. Las principales actividades que se identifican por parte de la Unidad Ejecutora abarcan aspectos del área operativa, técnica, administrativa y de coordinación con el sector privado y los servicios públicos que participan actualmente.

Sin embargo, a pesar de que se identifica que ha existido una buena planificación por parte de la Unidad Ejecutora para ejecutar las actividades del proyecto, durante el proceso de implementación de SICEX en el año 2013, se identifican ciertas trabas en el desempeño oportuno de sus funciones, entre las que resalta cambios en el cargo del Secretario Ejecutivo del Proyecto, lo que generó atrasos en la gestión del proyecto y problemas de coordinación a lo interno de la Unidad, ya que faltó la autoridad inmediata que liderará las tareas de la Unidad Ejecutora, período en el cual personal técnico asumió de manera temporal con las atribuciones del Secretario Ejecutivo.

Esta rotación de cargos, también se identifica por el lado de los servicios públicos, en los líderes SICEX y en cargos de los equipos técnicos, principalmente el área tecnológica y normativa.

Al respecto, por parte de algunos entrevistados existe consenso en la importancia de que debe existir estabilidad en los cargos directivos de la Unidad Ejecutora, así como en los representantes y equipos técnicos de los servicios públicos, de manera que las actividades sean ejecutadas sin demoras y que a la vez se de continuidad y seguimiento adecuado a las diferentes etapas y cumplimiento de hitos.

“Es importante contar con la estabilidad de los cargos Directivos y equipos del proyecto, ya que esto permite avanzar sin demoras en la ejecución de actividades según los cronogramas de trabajo”. (Representante 2 SICEX, 2015)

“Es muy importante que se mantengan estables en su cargo los actores internos de negocios y tecnológicos, ya que fortalece la puesta en marcha del proyecto, dando una mejor respuesta a las necesidades y al cumplimiento de los compromisos. Ya que estos cambios hacen que se vuelva a contar la historia y adquirir un nuevo compromiso con el proyecto”. (Representante ISP, 2015)

Desde esta perspectiva, se identifica que contar con la disponibilidad y estabilidad de actores internos que participan en las actividades de ejecución de SICEX, ha sido para algunos servicios y la Unidad Ejecutora, mismo un aspecto sensible y problemático desde el punto de vista que ha resultado difícil de controlar y que ha provocado demoras en la ejecución y administración del proyecto.

En ese sentido, se considera como un aspecto fundamental a considerar, el fortalecimiento institucional al interior de las diferentes instancias vinculadas a la ejecución de SICEX.

2.2.4.2 Fortalecimiento institucional

De acuerdo a las fuentes secundarias consultadas, durante el inicio de ejecución de SICEX, se identifican actividades dirigidas al fortalecimiento institucional, básicamente para brindar el Recurso Humano calificado, tanto a la Unidad Ejecutora así como a los servicios públicos participantes.

Las acciones específicas de fortalecimiento institucional dirigidas a los servicios públicos han consistido en la provisión de personal para desempeñar tareas en las áreas tecnológicas y de negocio en los servicios públicos, a fin de generar una mayor coordinación así como mejorar el desempeño en sus gestiones en las actividades de fiscalización que realizan en las operaciones de comercio exterior.

Cabe señalar que en un principio este personal fue contratado por el Ministerio de Hacienda, pero en la actualidad han sido absorbidos por algunos Servicios Públicos, para continuar con el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, se observa que la Unidad Ejecutora de SICEX, contó con el apoyo técnico de especialistas del BID y del consorcio a cargo de la plataforma informática, en materia normativa, modelamiento de procesos, armonización de datos y tecnologías, quien a su vez se ve complementado por el equipo técnico conformado por funcionarios del Ministerio de Hacienda.

Estos equipos son quienes llevan a cabo las actividades relacionadas a la adaptación y desarrollo de los sistemas informáticos, con el objetivo de que se cuenten con las tecnologías de información requeridas para operar con la plataforma de SICEX.

Asimismo, en el marco del proyecto SICEX se identifican otras actividades de fortalecimiento institucional que consisten proveer de tecnologías de información a los servicios públicos así como de consultorías para realizar las adaptaciones y desarrollo de sus sistemas informáticos, que más adelante serán abordadas.

Por tanto, sobre el aspecto de fortalecimiento institucional salen a la luz, aspectos que deben ser considerados como factores de riesgo en la ejecución y continuidad de las actividades requeridas para el establecimiento de SICEX, que tienen que ver con estabilidad del recurso humano y los recursos financieros para cubrir sus cargos correspondientes y que se relacionan con la gestión del proyecto.

2.2.5 Gestión de proyecto

De acuerdo a lo establecido en el marco conceptual, se considera que para lograr una efectiva gestión de SICEX, se debe contar con un modelo de negocio y gobernanza para su desarrollo e implementación.

Para abordar este apartado, se utiliza información de fuentes secundarias así como de entrevistas realizadas, de las cuales se identifican diferentes aspectos relacionados con la gestión del proyecto, que consisten en la definición del modelo de negocios, como un Sistema Integrado de Comercio Exterior, mediante el cual se pretende integrar todas operaciones del comercio exterior.

De acuerdo a lo mencionado en los apartados anteriores, la gestión de SICEX está a cargo de la Unidad Ejecutora de SICEX, quien da cumplimiento lo establecido en la Recomendación N° 33 de la CEFAC/ONU, sobre los aspectos que debe incluirse para lograr una gestión eficiente, así como a los mecanismos de implementación definidos mediante el Decreto Supremo N°1049 que incorpora sus funciones y responsabilidades, así como a lo establecido en contratos, convenios, normativas y reglamentos que abarca componentes vinculados a la gestión del proyecto y a la participación de los actores.

Por lo tanto, se observa que la Unidad Ejecutora de SICEX ha respondido al cumplimiento de sus responsabilidades en cuanto a la gestión del proyecto, respetando los canales de comunicación y el nivel jerárquico del que depende.

Otro aspecto, que se considera en el marco conceptual para garantizar la gestión efectiva del proyecto, es que se deben considerar desde un inicio los riesgos asociados al mismo.

2.2.5.1 Riesgos relacionados a la gestión del proyecto

Sobre este particular, de acuerdo a documentos formales del proyecto, se observa que como parte de la planificación para la gestión de la puesta en marcha de SICEX, se identifican posibles riesgos o problemas que pueden estar presentes al momento de interactuar con los demás servicios participantes y la definición de mecanismos de acción, a fin de anticiparse a problemas mayores y tomar medidas acertadas que permitiesen gestionar estos riesgos adecuadamente.

Los principales riesgos identificados son:

- ✓ Redundancia en los documentos y datos que pudiesen presentarse en las diferentes entidades asociadas al comercio exterior
- ✓ Falta de una visión global de los procesos, es decir en la que se tenga como eje principal a los usuarios o ciudadanos, por el contrario, la visión de cada

- institución gira en torno a su competencia y rol.
- ✓ Procedimientos no estandarizados entre las instituciones del Estado, siendo funcionales a las instituciones y no a los usuarios.
- ✓ Poca coordinación (formal) entre los servicios públicos en tema de fiscalizaciones e inspecciones.
- ✓ Los usuarios no tienen acceso a la información.
- ✓ Diferencias en los niveles de automatización de los procesos (no estandarizados) entre los servicios públicos.(BID, s.f)

Para dar solución a estas problemáticas o riesgos se definieron tres mecanismos de acción, que actúan en tres ámbitos:

- i. Diseño e implementación de un portal único Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX)
- ii. Diseño e implementación de una estrategia de disseminación y gestión del cambio
- iii. Fortalecimiento institucional para la implementación.

Relacionada a lo anterior y con el fin de entrar en el análisis de aspectos relacionados a las tareas llevadas a cabo para la implementación de SICEX, se presenta el modelo de operación seleccionado, de qué manera se definen los mecanismos de implementación, de qué manera se gestionan los recursos.

2.2.5.2 Modelo de Operación o Estructura del Negocio

El modelo de operación elegido para operar SICEX, es de un portal único (sistema integrado), por medio del cual se realizan los trámites necesarios del comercio exterior de forma electrónica, mediante un punto único de acceso vía web, que cuenta con el registro único de datos, pagos en línea, seguimiento de las operaciones en tiempo real, consultas, soporte a los usuarios²³ y mecanismos de intercambio de información.

Ilustración 12: Modelo de Operación SICEX

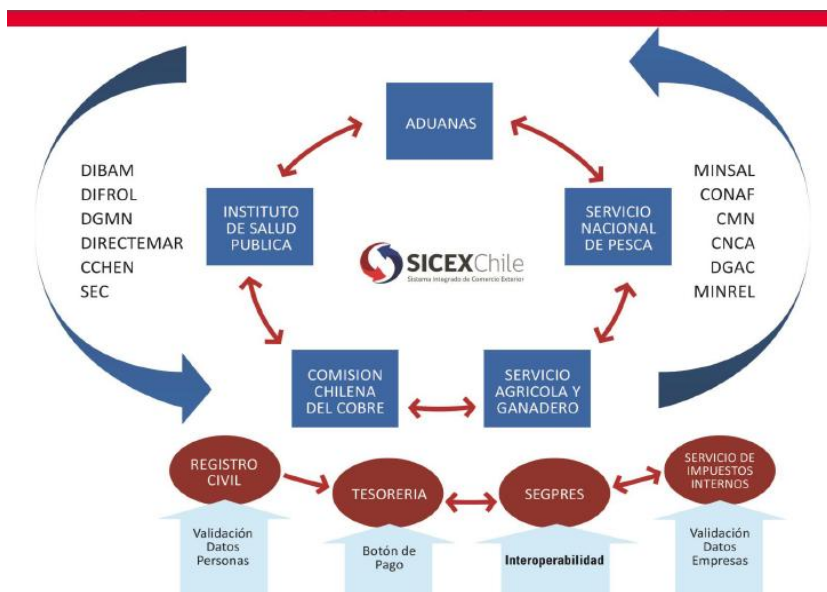


Fuente: www.sicex.cl

²³ Como parte de los servicios de apoyo SICEX cuenta con una mesa de ayuda, con atención telefónica y escrita, que brinda apoyo técnico a los usuarios sobre el uso de la plataforma, atiende preguntas frecuentes de usuarios y a futuro incorporará mensajes de voz IVR (Interactive Voice Response). Este servicio resultará útil para recopilar información práctica sobre las dificultades que se presenten a los usuarios en el uso del sistema y que sirva para mejorar funcionalidades en etapas posteriores.

El modelo elegido pretende integrar todas las operaciones del comercio exterior en Chile, relacionadas con la exportación e importación de bienes y servicios, así como el tránsito de mercancías, integrando a los servicios públicos a la plataforma electrónica.

Ilustración 13: Estructura del Negocio



Fuente: www.sicex.cl

Por otra parte se observa que la selección del modelo de operación, se da en un escenario y condiciones políticas favorables, en que resulta prioritario avanzar en este tipo de iniciativas de Estado. La selección del modelo de operación se da de acuerdo a las particularidades e importancia que tienen el comercio exterior en Chile.

En relación al uso de SICEX, este es de carácter voluntario y gratuito. Al respecto se observa que en esta etapa del proyecto, al igual que su gradualidad en la implementación, ha jugado a favor del mismo, brindando mayor flexibilidad, desde la perspectiva que ha permitido reparar y corregir aspectos identificados en el camino, relacionados a la funcionalidad y requerimientos del sistema.

Sobre este aspecto, se observan distintas apreciaciones de los entrevistados en las que difiere, sobre el carácter voluntario del sistema, hay quienes consideran necesario asumir el reto y crear los incentivos adecuados para incrementar el uso de la plataforma como vía única para realizar las operaciones de comercio exterior y otros que consideran que es necesario que a futuro se evalúe si es recomendable que SICEX sea de carácter voluntario, ya que esto podría jugar en contra de la sostenibilidad, uso y funcionalidad del sistema.

“Considero que en esta etapa de desarrollo es necesario que SICEX sea opcional y que de esta manera se permita corregir los problemas y errores que se van identificando en el proceso, para lograr su perfeccionamiento y que luego se realicen las operaciones de comercio exterior en la plataforma sin ningún problema”. (Representante SOFOFA, 2015)

“A medida que el proyecto se vaya concretando, debiese tender a aumentar su uso, creando incentivos, sin necesidad de hacerlo obligatorio, asimismo echar a andar SICEX requiere de tiempo, trabajo paulatino y debe estar bien pensado para no solo incurrir en gastos y que brinde los beneficios esperados”. (Representante COCHILCO, 2015)

“Sin embargo, por otra parte al ser SICEX es opcional, puede funcionar como un incentivo en contra, para eludir su uso, ya que pueden existir empresas que por algún motivo quieren evadir los sistemas de este tipo, en largo plazo considera que SICEX deberá ser obligatorio, estableciéndolo como el único canal y que sea la herramienta que interesa”. (Representante ISP, 2015)

En este sentido SICEX, se determina que se deben crear incentivos para los usuarios finales del comercio exterior, con el fin de que usen la plataforma como vía para realizar sus operaciones. A la fecha se identifica que no existen suficientes para lograr el uso masivo de la plataforma, debido a que el sistema aún no brinda el rendimiento esperado, en relación otras vías de operación con los servicios públicos y los actores privados.

“En etapas próximas en que se cuente con una plataforma funcional y operando de manera efectiva, el tema de evaluar la obligatoriedad puede resultar indispensable para garantizar el uso de la plataforma como vía única para realizar las operaciones de comercio exterior a través de un sistema que mejore o tenga un valor agregado mayor a los sistemas que actualmente se utilizan”. (Representante ISP, 2015)

“Por lo tanto una vez que SICEX esté completamente operativo, habrá que asumir el reto de lograr que los usuarios hagan uso de la plataforma considerando que es de carácter voluntario y pudiesen continuar con sus trámites de la forma que lo han hecho hasta ahora.” (Representante COCHILCO, 2015)

“SICEX al ser voluntario y en la etapa de desarrollo en que se encuentra, los privados no harán uso de la plataforma, ya que buscan siempre mayores facilidades en términos de tiempo, por tanto mientras no exista un sistema que mejore lo que tienen, esto se identifica como una limitante, ya que hoy en día el sistema no es competitivo con los sistemas vigentes, sin embargo viéndolo desde otro punto de vista en la etapa de desarrollo actual favorece que sea voluntario, para garantizar su estabilidad”. (Representante 1 SAG, 2015)

2.2.5.3 Cómo se define el mecanismo de implementación

El mecanismo de implementación de SICEX, es definido desde la creación de la Comisión Asesora Presidencial, para implementar el sistema, mediante el Decreto N°1049 del 2010, en el cual se establece el mecanismo de implementación, para el cual se define que se realizará de forma gradual, a través de el cumplimiento de tres hitos principales: a) Desarrollo e implementación del módulo de exportaciones, b) Importaciones y c) Tránsito de Mercancías.

Tabla 5: Principales hitos en el desarrollo e implementación de SICEX.

Hitos SICEX	Cronograma inicial
Piloto Exportaciones	Cuarto trimestre 2012
Implementación exportaciones	Primer trimestre 2013
Piloto Importaciones	Tercer trimestre 2013
Implementación Importaciones	Primer trimestre 2014
Implementación Tránsito	Segundo trimestre 2014

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de sitio web SICEX www.sicex.cl.

Se identifica que la decisión de echar a andar SICEX gradualmente, ha resultado un aspecto positivo desde el punto de vista que ha permitido mejorar las metodologías de trabajo en el desarrollo de los hitos del proyecto, particularmente en las funcionalidades de la plataforma informática, permitiendo garantizar la óptima funcionalidad y rendimiento de la misma. A la vez, se visualiza que esto ha generado credibilidad en la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda como autoridad encargada de la ejecución del proyecto, lo que se traduce en un mayor grado de compromiso y colaboración por parte de los servicios públicos involucrados.

Como parte de la definición de gradualidad en la puesta en marcha del proyecto, se observan trabajos previos que consistieron en una serie de estudios realizados con el objetivo tener claridad qué tipo de modelo era conveniente adoptar, considerando particularidades de cómo funciona el comercio exterior en Chile y lo referido al diseño de bases y requerimientos técnicos para la licitación del desarrollo de la plataforma informática, así como para la estimación de costos y evaluar posibles fuentes de financiamiento.

Por otra parte se identifica la definición e integración gradual de los servicios públicos que participarían en esta etapa del proyecto y que operarían integradamente por medio de la plataforma de SICEX, que para el cumplimiento del primer hito se seleccionan a los cinco servicios públicos mencionados en la definición de actores.

Cabe mencionar que si bien los lineamientos generales de implementación se definieron desde el inicio del proyecto, durante la ejecución del proyecto se han ido re definiendo formas de trabajo, que a la vez han re direccionado la implementación del proyecto, extendiéndose en tiempo y alcances del mismo.

Relacionado a lo anterior, un aspecto importante que se identifica es que al momento de integrar a los servicios públicos, todos tenían diferentes niveles de desarrollo tecnológicos en sus sistemas informáticos, algunos tenían cierto desarrollo en sus plataformas y otros no, lo cual significó que debían realizarse nivelaciones para poder integrarse a la plataforma de SICEX, demandando nuevas tareas que requerían de más tiempo y recursos de lo previsto.

Asimismo, por parte de los actores entrevistados se identifica consenso, de que estas actividades orientadas a mejorar, adaptar y desarrollar los sistemas informáticos de los Servicios Públicos, generaron algunas demoras en la gestión del proyecto, así como en trámites administrativos y de seguimiento de actividades, tanto en la Unidad Ejecutora de SICEX, como a lo interno de los Servicios Públicos.

“Estos procesos implicaban que los servicios públicos definieran sus requerimientos y la Unidad Ejecutora se encargara de realizar las contrataciones requeridas, cumpliendo con las normativas de compras del BID y las aprobaciones administrativas y financieras dentro del Ministerio de Hacienda, lo cual tomaban su tiempo”. (Representante 1 SICEX, 2015)

“En ese sentido a veces se dan mayores demoras en los trámites administrativos internos en cada Ministerio, dado el número de intermediarios que existen para concretar una compra o contratación de servicios, que en la ejecución de la actividad misma”. (Representante 2 SICEX, 2015)

“Desde el punto de vista de gestión de proyecto, a lo interno de los servicios públicos ha sido complicado dar seguimiento a las consultorías contratadas y garantizar de que los proveedores cumplan con lo establecido en los contratos, lo que hace a lo interno un proceso difícil, ya que es un trabajo adicional y a las funciones propias de cada entidad”. (Representante ISP, 2015)

2.2.5.4 Recursos Financieros relacionados a la gestión del proyecto

A como se menciona al inicio del trabajo, los Recursos Financieros para llevar a cabo el desarrollo e implementación de SICEX, son en su inicio proporcionados vía préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, que a la vez brindó apoyo técnico para llevar a cabo actividades de diseño, desarrollado, implementación y operación del SICEX, todo en el marco del “Programa de Apoyo para el establecimiento de un Sistema Integrado de Comercio Exterior” (SICEX).

“En cuanto al financiamiento inicial del proyecto es obtenido por medio de un préstamo al gobierno de Chile, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien estaba interesado en que Chile desarrollara este tipo de sistema y replicarlo en otros países”. (Representante 1 SICEX, 2015)

En los primeros años de ejecución del proyecto, con estos recursos se ejecutan tareas orientadas al desarrollo informático, plataforma y mejoramiento de los sistemas de los servicios públicos, así como la realización de consultorías de diagnóstico para la definición de procesos y actividades de fortalecimiento institucional. Las actividades iniciales para la implementación van desde una serie de estudios de diagnóstico, relacionados con procedimientos, armonización y estandarización de datos, recursos físicos y tecnológicos disponibles, así como otros estudios que permitieran la medición de indicadores del proyecto que permitiera conocer los criterios que medirían el éxito del mismo.

Durante el período 2013, los principales recursos son destinados a Gastos en Personal (Subtítulo 21), que incluye el pago de honorarios a los profesionales de la Unidad Ejecutora SICEX (8) y personal técnico de apoyo del Servicio Nacional de Aduanas (2).

Por otra parte se identifican recursos destinados a Bienes y Servicios de Consumo, que incluye principalmente contratos por Servicios de auditoría, contrato con la empresa CrimsonLogic-everis, quienes se encargan del diseño, desarrollo, implementación, puesta en marcha y operación del sistema SICEX; Levantamiento de procesos actuales y diseño alto nivel de importaciones y tránsito; Estudio para la medición de indicadores de implementación y gestión de SICEX²⁴ y Consultoría de Gestión del Cambio, incluyendo Talleres y Capacitaciones para la adopción del sistema por parte de los usuarios; y el desarrollo y adaptaciones de los sistemas informáticos de los servicios públicos de COCHILCO, SAG y SERNAPESCA para integrarlos a SICEX.

Basado en lo anterior, desde un inicio del proyecto se identifica una clara definición de acciones, lineamientos y recursos financieros orientados al cumplimiento de los principales hitos.

A mediados del año 2014, el monto de la inversión pública para la implementación de SICEX es de US\$ 13,9 millones, con un 57% ejecutado.

Actualmente se cuenta con un 85% ejecutado del monto financiado por el BID²⁵, contando con una contrapartida del Ministerio de Hacienda para la consolidación del proyecto, debido a que se ha ampliado el alcance inicial del proyecto y se han asumido otros compromisos relacionados con el pago de personal técnico que se encuentra laborando en los Servicios Públicos.

²⁴ Consistió específicamente en analizar los resultados y estadísticas SICEX, identificación de indicadores desarrollo metodológico y elaboración de encuesta simplificada en formato electrónico y manual de usuario.

²⁵ El aporte del BID otorgado al inicio del proyecto corresponde aproximadamente un 70% del costo total y el 30% restante de correspondía a contrapartida local.

En ese sentido, se prevé que para el año 2016 el financiamiento para la ejecución del proyecto, vía aporte local será más alto que el actual, razón por la cual el tema presupuestario para la continuidad del proyecto, deberá ser un tema priorizado por parte de las autoridades competentes.

Sobre este tema, de acuerdo a las entrevistas se identifica consenso en la necesidad de incorporar en el presupuesto de los Servicios Públicos recursos para cubrir gastos de mantención de los sistemas y salarios de los funcionarios que laboran en el proyecto.

“La idea es que en el futuro las instituciones participantes tengan incorporado en su presupuesto una partida presupuestaria de manera que se garantice la continuidad y sostenibilidad del sistema, es decir que se incluyan aspectos como la mantención a los sistemas informáticos, pago a profesionales dedicados a las labores del sistema” (Representante ISP, 2015)

“En algunos servicios se incrementarían funciones a lo interno de los servicios, por ejemplo para fortalecer actividades de fiscalización en terreno y al requerir de otros mecanismos para el procesamiento y manejo de la información que provea SICEX y así sacarle mayor provecho”. (Representante ISP, 2015)

En síntesis sobre los elementos abordados de la gestión del proyecto se puede decir que SICEX, cumple con los requerimientos de planificación mencionados en el marco conceptual, para realizar una eficiente gestión, seguimiento y evaluación del mismo. Sin embargo, es necesario mejorar algunos aspectos que garanticen la disponibilidad de recursos humanos y financieros para su ejecución.

Se identifica, que el hecho de que SICEX sea de carácter voluntario puede ser una de las principales causas que hoy en día la plataforma no se utilice para realizar las operaciones de comercio exterior o bien que no existen los incentivos adecuados para aumentar su uso por parte de los usuarios finales.

Por otra parte resulta, fundamental definir e incorporar una metodología que permita medir el éxito e impacto de SICEX y dar a conocer los beneficios concretos y facilidades que proporciona al comercio exterior de Chile, una vez que SICEX esté cien por ciento operativo.

2.2.6 Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)

A como se planteó en el marco conceptual, el éxito en la implementación de SICEX depende de las tecnologías de información que se utilicen en el intercambio de información entre los servicios públicos, para realizar las operaciones de comercio exterior, incluyendo el cumplimiento de estándares internacionales de seguridad y interoperabilidad de los datos.

Desde esta perspectiva, en esta dimensión de análisis se realiza una descripción de cómo se llevan a cabo los principales avances en materia del desarrollo tecnológico, que incluye los trabajos realizados de forma conjunta con los Servicios Públicos para el desarrollo e implementación de la plataforma de SICEX.

Los principales aspectos que se abordan son el desarrollo de la plataforma informática de SICEX, el desarrollo y adaptaciones de los sistemas informáticos de los servicios públicos, tareas en las que identifican la participación directa los equipos técnicos de Hacienda y de los Servicios Públicos en coordinación con el consorcio CrimsonLogic-Everis.

Cabe señalar que en este acápite se hará mayor énfasis a las tareas vinculadas al cumplimiento del primer hito del proyecto, es decir al desarrollo e implementación del módulo de exportaciones, considerando que a la fecha es el único hito que se ha completado.

2.2.6.1 Desarrollo de plataforma SICEX

Para efectos del estudio de detallaran y analizaran las principales actividades orientadas al desarrollo de la plataforma tecnológica de SICEX, durante el período 2012-2015, considerando que es el período en el cual se identifican mayores avances.

De acuerdo a lo comentado de forma breve en los acápites anteriores, las tareas iniciales consistieron en diagnósticos sobre las tecnologías de información disponibles en los servicios públicos participantes y en constatar la viabilidad existente los sistemas informáticos de los Servicios Públicos, para interoperar con la plataforma SICEX.

Se observa que en el año 2012, se realizó la licitación internacional para el desarrollo de la plataforma tecnológica, licitación que contó con una amplia participación de empresas y consorcios de prestigio internacional en la construcción y operación de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior en el mundo y se adjudicó al consorcio conformado por la empresa CrimsonLogic Panamá, Everis España S.L.U y Everis Chile S.A.

En ese sentido, como un primer hallazgo en el desarrollo de la plataforma informática, se identifica que el consorcio a cargo, contaba con una herramienta informática ya desarrollada en otros países para el establecimiento de ventanillas únicas de comercio exterior, y que pretendían adaptar de acuerdo las particularidades y requerimientos de las operaciones propias del comercio exterior de Chile. Lo cual resultó en uno de los principales obstáculos identificados para el alcance de hitos del proyecto y que más adelante se detallan.

De acuerdo al cronograma de implementación definido se consideró que el sistema iniciaría operaciones a finales del año 2012 y estaría en plena operación en el segundo semestre del año 2014.

Durante el primer año de operación, los trabajos estuvieron orientados a diseñar y desarrollar el módulo de exportaciones de SICEX, etapa en la cual se contó con la participación activa de los cinco servicios públicos que se integrarían la plataforma de SICEX: Servicio Nacional de Aduanas (SNA), Instituto de Salud Pública (ISP), Servicio Agrícola Ganadero (SAG), Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) y la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO).

Como parte del diagnóstico, a cargo del consorcio CrimsonLogic-Everis y el equipo técnico de Hacienda fue necesario conocer la forma procedimental y técnica de los negocios de los Servicios Públicos, como quienes se encargan de otorgar certificaciones electrónicas o que utilizan otras herramientas tales como la firma electrónica para intervenir en las operaciones del comercio exterior.

Se observa que previo a la puesta en marcha en SICEX, existieron avances no coordinados por parte de los servicios públicos en el desarrollo de sus sistemas, razón por la cual existen distintos niveles de avance en tecnologías de información. Por tanto, es a partir de esto que se que se identifican requerimientos para hacer adaptaciones y mejoras en los sistemas informáticos de los servicios públicos y garantizar la interoperabilidad con SICEX.

En cuanto al desarrollo de la plataforma informática se requirió estandarizar y armonizar los procesos, datos y formularios, para lo cual se definió el establecimiento de un **formulario único de ingreso de información en SICEX**, que los usuarios finales llenarían, brindando a cada servicio público participante la información necesaria para realizar los trámites, aprobaciones, vistos buenos y certificaciones de los procesos de exportación. De esta manera se garantizó que el sistema cumpla con los requerimientos de los usuarios, los intereses operativos de los servicios públicos y contar con un sistema funcional y de fácil utilización.

En ese sentido, El Registro Único de Comercio Exterior (RUCE) fue el resultado de múltiples sesiones de coordinación y trabajos conjuntos, para lograr la estandarización de datos y procesos, identificando durante este proceso un grado alto de complejidad para llegar a consenso, en donde salen a relucir las principales fricciones, basadas en problemas de coordinación y luchas de interés por parte de los participantes, dado en un primer momento por la especialización requerida para lograr estandarizar los procesos y lograr adaptarlos a la plataforma brindada por el consorcio y en un segundo momento por la definición de qué información iba a ser incorporada de acuerdo a la requerida por cada servicio público en su negocio, identificando en este aspecto que cada uno de ellos pretendía incorporar en el formulario la mayor cantidad de información que utilizan.

Las tareas de coordinación se basaron por tanto en definir aspectos sobre procedimientos, prácticas internacionales y contexto del comercio internacional que dieron como resultado el modo de gobernanza para la ejecución de SICEX.

De acuerdo a lo expresado por algunos entrevistados, esta se identifica como una de las tareas más complicadas de llevar a cabo.

“El contar con un formulario único, es valioso para los servicios públicos y para la plataforma misma, ya que el usuario puede ingresar una sola vez la información que los organismos involucrados requieren para los procesos de comercio exterior y es potente y genera un cambio notable en la plataforma. Sin embargo, el trabajo para llegar a consensuar el RUCE fue complicado, desde la definición de los datos, su estructura, unificación de conceptos, cantidad de campos, en el cada servicio público defendía aspectos relevantes de su negocio, intereses propios y exigían espacios de participación en el desarrollo del proyecto”.
(Representante ISP, 2015)

En este sentido, el mayor desafío de Unidad Ejecutora, ha sido lograr una efectiva colaboración e integración por parte de los servicios públicos, para lo cual se ha requerido plantear de manera clara los objetivos y alcances del proyecto, concientizándolos sobre la necesidad de trabajar en equipo, mejorar y adaptar sus sistemas informáticos, lo cual vendría a mejorar su eficiencia y por ende los servicios que prestan a los usuarios finales.

A través de esta instancia se canalizaron las tareas individuales y compromisos, que debían cumplir cada uno de los servicios públicos involucrados, así como el establecimiento de plazos de entrega de productos, todo ello de acuerdo al cronograma de implementación de SICEX y a lo establecido en los convenios de colaboración que otorga atribuciones específicas a cada uno y orienta en qué dirección deben ir las tareas técnicas y operativas para la implementación de SICEX.

En ese sentido se identifica que los líderes SICEX jugaron un rol fundamental de coordinación entre sus equipos técnicos, CrimsonLogic-Everis y los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda, quienes se encargaron de facilitar y guiar los trabajos relacionados al desarrollo del módulo de exportaciones.

Por tanto, los equipos técnicos han sido los encargados de crear las bases y condiciones para cumplir con los plazos de ejecución, garantizando que el módulo de exportaciones incluya los requisitos de operación y las funcionalidades requeridas, de manera que los permisos y certificaciones que entregan los servicios públicos a sus usuarios puedan ser obtenidos por medio de la plataforma de SICEX. En este particular, es importante señalar que para la implementación de SICEX, los servicios públicos conservan sus atribuciones y normativas internas para realizar las operaciones del comercio exterior.

Con el fin de entender en que consistieron las tareas para el desarrollo de la plataforma de SICEX, se describen a continuación las funciones de los equipos técnicos conformados en temáticas de tecnologías de información, de modelamiento, de armonización de datos, normativo y de procedimientos:

Tabla 6: Equipos técnicos para el desarrollo de la plataforma SICEX.

Equipos	Funciones específicas
Equipo Tecnológico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar el diagnóstico respecto del desarrollo informático actual de cada servicio, determinando las brechas e identificando los requerimientos para su integración a SICEX. 2. Preparación Términos de Referencia para la o las licitaciones que se requieran para la implementación y puesta en marcha del proyecto. 3. Definición arquitectura tecnológica de SICEX, identificando los Casos de Uso de funcionalidades transversales del Sistema. 4. Actuar como contraparte técnica de los proyectos tecnológicos que se realicen en las instituciones públicas, para su integración con SICEX.
Equipo Modelamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar el levantamiento de los procesos operacionales actuales que llevan a cabo las instituciones que participan en el Comercio Exterior. 2. Modelar a nivel macro, los procesos de exportaciones, Importaciones y Tránsito, para su implementación en SICEX, identificando los actores, documentos, modelo de datos requerido y su interoperabilidad con las Instituciones del Estado. 3. Determinar los datos elementales a considerar en el registro único de comercio exterior.
Equipo Armonización de Datos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir reglas básicas para la identificación de códigos de productos y códigos de certificados/autorizaciones. 2. Elaborar la matriz de datos elementales para SICEX, en base a estándares internacionales como el modelo de datos OMA. 3. Elaboración del Glosario Técnico de Comercio Exterior estandarizado. 4. Homogenización de la semántica de Comercio Exterior entre las agencias que participan en el proceso, definiendo el Diccionario de Datos para SICEX.
Equipo Normativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar levantamiento por tipo de producto: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Autorizaciones/certificados ✓ Procedimientos ✓ Norma jurídica, para el certificado y para el procedimiento ✓ Tarifas ✓ Plazos 2. Definir el marco legal que ampare el SICEX, para lo cual debe examinar y establecer las bases jurídicas para la implementación del SICEX. Examen exhaustivo de la legislación, reglamentos y decretos para garantizar que el funcionamiento de SICEX cumpla con las normas

	<p>nacionales (e internacionales) y la ley para identificar las "lagunas" que puedan existir, así como el método para hacerles frente.</p> <p>3. Proponer y establecer la estructura organizacional para el establecimiento y operación de SICEX.</p>
Equipo de Procedimientos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir, revisar, proponer los procedimientos que complementarán y apoyarán la operación de SICEX. 2. Presentar y someter a validación del Comité Ejecutivo de SICEX, los procedimientos definidos y consensuados por la mesa. 3. Someter a consulta del equipo jurídico, aquellos procedimientos que puedan estar relacionados con aspectos normativos de las Instituciones. 4. Presentar los procedimientos revisados y aprobados. A los líderes SICEX y equipo jurídico.

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del sitio web SICEX.

2.2.6.2 Principales trabajos para integrar los sistemas informáticos de los servicios participantes a SICEX

De acuerdo al informe de avance semestral SICEX al 31 de julio del año 2013, ORD N°. 1783, presentado a la Comisión Mixta de Presupuestos de Chile, los servicios públicos participantes durante el primer semestre del año, en la etapa del Piloto de Exportaciones, avanzaron en la adaptación, desarrollo e implementación de sus sistemas, iniciando pruebas de interoperabilidad (conexión remota con los servidores SICEX) y funcionalidades con usuarios exportadores y agentes de aduanas.

Sin embargo, en este proceso se identifican demoras en los trabajos de desarrollo y adaptación de los sistemas informáticos, para poder integrarlos de forma efectiva a la plataforma de SICEX, esto debido a principalmente a los problemas de coordinación ya mencionados.

Durante el último semestre 2013, los servicios públicos que participan en el módulo de exportaciones, continuaron avanzando en las tareas de adaptar sus sistemas y funcionalidades a SICEX, durante este período los trabajos realizados varían de acuerdo al grado de desarrollo con que contaban al inicio del proyecto. De acuerdo a lo planteado en los informes semestrales ORD N° 1783 y N° 254.

A continuación se detallan los trabajos realizados en los sistemas informáticos de los servicios públicos, a fin de tener mayor claridad sobre las demoras que se generaron al realizar adaptaciones y mejoras en sus sistemas, ya para aquellos servicios que tenían un menor grado de avance tecnológico, resultó más difícil cumplir con los plazos requeridos para tener listos sus sistemas e integrarlos a la plataforma de SICEX.

A lo interno del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), se visualiza el desarrollo de su sistema informático SISCOMEX, que permite la tramitación para exportar

recursos pesqueros, obteniendo de manera inmediata las autorizaciones requeridas, que incorpora validaciones en el sistema, el cual fue desarrollado por la empresa Everis Chile S.A. en el marco de implementación de SICEX y financiado por el Ministerio de Hacienda.

Durante el segundo semestre del 2013, da inicio la etapa de marcha blanca de la plataforma *Sistema de Comercio Exterior Electrónico para el Servicio Nacional de Pesca (SISCOMEX)*, que incluyó pruebas de funcionalidad, así como la incorporación gradual de empresas, productos y mercados de destino. Por razones estratégicas para garantizar la operación del sistema, se inició con aquellas empresas que representaban un menor riesgo sanitario, es decir aquellas que tienen un mejor nivel en sus Programas de Aseguramiento de Calidad²⁶(PAC).

En el segundo semestre del año 2014, se concretó el desarrollo de SISCOMEX, incorporando adaptaciones al sistema, actualización de servicios web de pre-carga en recepción y envío de datos por medio de SISCOMEX y concretando así la integración con el módulo de exportaciones de SICEX. (Ministerio de Hacienda, 2015.a)

De acuerdo a fuentes secundarias consultadas, autoridades de SERNAPESCA consideran que “SISCOMEX se vinculará con el portal SICEX de la misma forma en que ahora lo hace con la Dirección de Aduanas para la obtención del Documento Único de Salida²⁷ (DUS) y que a su vez implicará una disminución de la carga laboral de funcionarios, permitiendo una mayor focalización por parte de estos en áreas de fiscalización en terreno”. (SERNAPESCA, 2013).

Por otra parte, se identifica que se realizan adaptaciones al sistema Emisión de Notificaciones de Embarque de Productos Pesqueros de Exportación (NEPPEX 2.0) para obtener las autorizaciones y certificaciones, así como incorporar al sistema *notificaciones para la exportación de productos pesqueros*.

Como parte de las actividades de fortalecimiento institucional en el **Servicio Agrícola Ganadero (SAG)**, en el marco de implementación de SICEX, se brindó el apoyo de Recurso Humano por parte del Ministerio de Hacienda para desarrollar sus sistemas. Durante el período 2012-2013, entre los principales trabajos realizados, se identifican tareas en la armonización de datos y procesos, para lo cual se adaptó y fortaleció el bus de servicios internos (PIDE) que permite la comunicación sus sistemas con SICEX.

Por otra parte se da el mejoramiento en los “web services” para garantizar la comunicación con SICEX, de acuerdo a los estándares requeridos, respondiendo a una lógica del proceso de exportación y se da respuesta a los requerimientos para el desarrollo del módulo de exportaciones.

²⁶ Es un programa de certificación voluntario, basado en el concepto de análisis de peligros y control de puntos críticos (HACCP), al cual pueden optar todas las plantas pesqueras y barcos factoría del país.

²⁷ Autoriza la salida legal de cualquier mercancía del país.

Asimismo, se identifican trabajos de consolidación en sus procesos de exportación, por medio del desarrollo del módulo de lácteos en el sistema informático ECZE (Emisión de Certificados Zoosanitarios de Exportación) enfocados en obtener la emisión de certificados en formato electrónico. A la fecha ECZE se encuentra integrado a la plataforma de SICEX.

Adicionalmente, se aprecia que en el año 2014 se da inicio a la consultoría de desarrollo del sistema informático de importaciones para SAG, quien en ese momento no contaba con un sistema para importaciones. A la fecha, se están realizando trabajos relacionados a la tramitación electrónica del Documento de Ingreso y se prevé esté listo a finales de octubre 2015.

Al respecto, se prevé que el sistema de importaciones de SAG se integre a la plataforma de SICEX, contando con un registro de 2040 productos en su catálogo de productos. En este aspecto, se identifican nuevos requerimientos para la incorporación y actualización de otros 5000 productos, lo que demandará mayores esfuerzos por parte de este servicio público en el desarrollo e implementación de este sistema.

En la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), se identifican trabajos de mejoras y adaptaciones al sistema Registro de Contratos de Exportación de Cobre (RCECu), ahora Sistema de Exportaciones Mineras (SEM), su desarrollo estuvo a cargo de las empresas Everis Chile S.A (adaptaciones) y la empresa Zeke (Mejoras), ambas consultorías financiadas por el Ministerio de Hacienda en el marco del proyecto SICEX. El Sistema de Exportaciones Mineras (SEM), permite ingresar a los usuarios antecedentes de cada uno de sus contratos de exportación, pre-validar los datos de los Informes de Variación de Valor (IVV) de cada embarque realizado en cumplimiento de los respectivos contratos. La pre validación permite minimizar las posibilidades de rechazo del ingreso del IVV al sistema oficial del Servicio de Aduanas y con ello agilizar el ciclo de tratamiento de cierre del proceso exportador. Actualmente, se identifica que SEM está integrado a la plataforma de SICEX.

En el **Instituto de Salud Pública (ISP)**, los trabajos identificados consistieron en el fortalecimiento del sistema informático de tramitación en línea "GICONA"²⁸, herramienta por medio de la cual los usuarios de ISP, realizan sus trámites de comercio exterior. El fortalecimiento del sistema se hizo con el fin de intercambiar información en línea con SICEX y que incluye una nueva funcionalidad de emisión de "Visto Bueno" para las exportaciones de medicamentos. ISP concretó la integración de GICONA con SICEX en el año 2014.

Asimismo a inicios del año 2014, se realizan pruebas de interoperabilidad para garantizar la conexión de su sistema con los demás servicios públicos en el marco de las medidas de promovidas por el Ministerio de Hacienda.

De igual forma se observa la realización de pruebas de funcionalidades del sistema, contando con la participación de representantes de empresas farmacéuticas y de la industria cosmética, las pruebas consistieron en la evaluación de la interfaz de usuario de las autorizaciones de exportación, específicamente en la "Notificación de

²⁸ Es el sistema de gestión de información del Instituto de Salud Pública de Chile, consiste en un conjunto de aplicaciones que incluye, entre otras, una plataforma de trámites on line.

Exportación de Productos Farmacéuticos²⁹ (NEPF). Asimismo, se identifica una segunda fase de pruebas, que consistieron en la tramitación³⁰ de certificados, que incluyó el Certificado de Exportación y el Certificado de Producto No Regulado³¹.

Para la realización de estas tareas ISP contó con el apoyo de Recurso Humano, tres profesionales contratados por el Ministerio de Hacienda, dos dedicados al área de negocios y uno de ellos al área tecnológica.

El **Servicio Nacional de Aduanas** concretó la integración del Documento Único de Salida (DUS) con SICEX y contó con el apoyo de dos profesionales de negocio para realizar trabajos relacionados con el desarrollo del sistema.

En el **Servicio de Impuestos Internos (SII)** se desarrolló e implementó un servicio de información que permite proveer información para los procesos de validación de datos tributarios y comerciales de sus usuarios que operan a través de SICEX.

De igual forma para el **Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCel)**, se desarrolló e implementó un servicio de información, con el fin de validar datos básicos de sus usuarios para proveer información a SICEX³².

En la **Tesorería General de la República (TGR)**, se fortaleció el módulo de pagos de su sistema, de manera que permite realizar el pago de múltiples trámites y servicios relacionados con el comercio exterior, de acuerdo a los requerimientos de SICEX.

Por otra parte, se identifican trabajos de integración del sistema del **Ministerio de Relaciones Exterior (MINREL)**, que contará con una interfaz que legalizará las firmas electrónicas de los certificados emitidos por SAG, ISP y otros servicios³³ que en el futuro se integran a SICEX.

2.2.6.3 Estándares Internacionales y legislación vigentes para las operaciones electrónicas en desarrollo de la plataforma SICEX

Otro aspecto fundamental para el desarrollo de la plataforma informática de SICEX, es el cumplimiento de estándares internacionales, así como el cumplimiento de normativas a lo interno en el país en materia de uso y desarrollo de tecnologías de información.

²⁹ Dicha notificación corresponde a la autorización del servicio público para exportar, la cual es enviada electrónicamente hacia el Servicio Nacional de Aduanas, quien registra los datos, permitiendo al agente de aduana continuar con la tramitación del DUS.

³⁰ El proceso comprende la solicitud del certificado, pre visualización del formato, pago a través de la Tesorería General de la República (TGR) y la visualización del certificado emitido por el servicio público correspondiente.

³¹ Este certificado acredita que el producto no se encuentra regulado, es decir, que dada la naturaleza del producto no corresponde al ámbito de regulación de este instituto.

³² Será de responsabilidad de los usuarios y asociada la inscripción en el Servicio de Registro Civil de sus respectivos registros o bancos de datos personales, de acuerdo a lo prescrito en la ley 19.628.

³³ Cabe señalar que de acuerdo a lo programado para la etapa de implementación de SICEX, se pretende contar con diecinueve (19) servicios públicos integrados a su plataforma, por lo cual las tareas de integración continúan.

En ese sentido, se puede decir la adopción de estándares internacionales admite un alto grado de compromiso por parte de los países que desarrollan proyectos de ventanillas únicas, en este caso particular para las autoridades competentes que deberán garantizar la calidad de la implementación de SICEX.

Sobre este particular, se puede decir a la fecha este aspecto se ha cumplido de manera explícita, considerando una serie de aspectos que alinean la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior, con buenas prácticas y estándares internacionales para el uso de tecnologías de información, específicamente las establecidas por las Naciones Unidas para el desarrollo tecnológico de las VUCE, de la Organización Mundial de Aduanas, Organización Mundial de Comercio y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) entre otros.

En particular, se identifica el cumplimiento a lo establecido por el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU, 2005) en la Recomendación N° 33 y sus directrices para el establecimiento de una Ventanilla Única, de igual forma la Recomendación N° 34 para la Simplificación de Datos y la Estandarización del Comercio Internacional y la Recomendación N° 35 como complemento para abordar aspectos relevantes del marco jurídico de las Ventanillas Únicas.

Por otra parte, cabe señalar que SICEX es puesto en marcha en el marco del Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo “Apoyo para el Establecimiento de un Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), el cual se encuentra alineado a “la estrategia internacional vigente de utilizar el comercio internacional como elemento para reducir la brecha de competitividad con las economías desarrolladas, así como la adecuación y sistematización de los acuerdos comerciales internacionales”(BID, s.f), bajo estándares, recomendaciones y buenas prácticas internacionales para la implementación de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior.

Asimismo se consideran los marcos legales y normativos vigentes en Chile que rigen el uso tecnologías de información, gobierno electrónico, firma electrónica utilizadas en las transacciones e intercambios de información:

- ✓ DS 81/2004, de MINSEGPRES, Interoperabilidad de documentos electrónicos.
- ✓ DS 83/2005 de MINSEGPRES, GPRES, Norma técnica para los órganos de la administración del Estado sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos.
- ✓ DS 271/2008 de MINECON, Reglamento del Administrador de Esquemas y Metadatos para los órganos de la Administración del Estado.
- ✓ Ley N° 19.799, Documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma,
- ✓ Decreto Supremo N° 83, 2004 del Ministerio Secretaria General de la Presidencia y su normativa complementaria.

2.2.6.4 Descripción de los principales avances en el desarrollo del módulo de exportaciones

De acuerdo a los informes remitidos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre la evolución del proyecto, usuarios, volumen de operaciones y uso de los recursos, se detallan las siguientes actividades vinculadas al desarrollo del primer hito de la plataforma SICEX:

En el primer semestre del año 2013, según informe de avance semestral ORD N° 1.783, las principales actividades ejecutadas y orientadas a integrar los sistemas informáticos de los servicios públicos consistieron en:

- ✓ Pruebas de certificación de los Servicios Públicos.
- ✓ Carga inicial en la plataforma de usuarios (Exportadores y Agentes de Aduana)
- ✓ Pruebas de integración (interoperabilidad) con los sistemas operacionales de los servicios públicos.
- ✓ Pruebas de Aceptación de Usuarios³⁴ (UAT) y corrección de incidencias e implementación de mejoras en SICEX
- ✓ Despliegue en entorno producción
- ✓ Inicio de marcha blanca piloto de exportaciones (23/04/2013)

Durante este período, el mayor número de operaciones de exportación, se realizaron en ambiente de prueba (4.770) y en menor proporción (39) en ambiente de producción, con una participación de usuarios exportadores y agentes de aduana que porcentaje representan esto del total?

En el segundo semestre del año 2013, según informe de avance semestral SICEX ORD N° 255, finalizó el período de marcha blanca del piloto de Exportaciones y se abrió paso a la captación de más usuarios, productos y puertos en el sistema. Se continuó el trabajo en funcionalidades:

- ✓ Diseño para las funcionalidades de Índice de variación de valor (IVV), certificados, operaciones de anulación y prórroga. En relación a estos últimos, se desarrollan casos de prueba.
- ✓ Implementación de las funcionalidades mencionadas en SICEX y en los sistemas de los servicios participantes
- ✓ Pruebas de integración (interoperabilidad) con los sistemas operacionales de los servicios públicos participantes para las funcionalidades antes mencionadas.
- ✓ Carga de 3.679 productos.
- ✓ Fin de marcha blanca piloto de exportaciones (31/08/2013), con una duración de cuatro meses.

En este semestre, incrementaron las operaciones de exportación en ambiente de prueba (6.405), así como en el ambiente de producción (102) y la participación de usuarios fue similar en relación al primer semestre.

³⁴ La herramienta utilizada para validar que el sistema cumpla con el funcionamiento adecuado, son las Pruebas de Aceptación de Usuario o UAT, en donde el usuario final participa por medio de la exploración y utilización del sistema, para determinar su funcionalidad y rendimiento.

Contando así con la apertura a un mayor número de usuarios, productos, puertos y funcionalidades de exportaciones identificadas en la etapa previa, tales como el índice de variación de valor IVV, certificados, anulación y prórroga de operaciones.

El Piloto de Exportaciones, consideró la inclusión de cinco (5) servicios públicos, ochenta y nueve (89) productos y tres (3) puertos principales, doce (12) agentes de aduanas, veintiún exportadores.

De acuerdo al informe de avance semestral SICEX, ORD N° 1.483, en el primer semestre del año 2014, se trabajó en el diseño funcional del módulo de importaciones de los servicios públicos y se inició el levantamiento de requerimientos para el módulo de Tránsito de Mercancías, asimismo se identifica que se continuó trabajando en el mejoramiento de funcionalidades del módulo de exportaciones tales como el índice de variación de valor IVV, certificados, anulación y prórroga de operaciones.

Las actividades principales fueron:

- ✓ Ambiente de producción de la funcionalidad de certificados
- ✓ Implementación de las funcionalidades de informe de variación de valor (IVV) de productos COCHILCO, relacionado a vistos buenos, anulación y prórroga en SICEX y en los Servicios Públicos.
- ✓ Implementación del módulo de mantenedores en SICEX.
- ✓ Pruebas de integración (interoperabilidad) con los sistemas operacionales de los servicios públicos para las funcionalidades antes mencionadas.
- ✓ Pruebas de certificación de los servicios públicos
- ✓ Inicio de período de pruebas de Aceptación de Usuarios y resolución de incidencias correcciones, para vistos buenos, anulación y prórroga.
- ✓ Desarrollo de los diseños de advertencias, notificaciones, documento de transporte, pre-carga y reportes para exportaciones.
- ✓ Se cargaron a SICEX 8.866 productos de los cinco servicios públicos participantes (SNA, SAG, ISP, SERNAPECA y COCHILCO)

Durante este semestre se registró el mismo número de operaciones en ambiente de prueba (6405) y se incrementaron a (108) operaciones en ambiente de producción, con la misma cantidad de usuarios en relación al semestre anterior.

De acuerdo al informe de avance semestral SICEX, ORD N° 215, en el segundo semestre del año 2014, se finalizó el diseño funcional de importaciones con los servicios públicos, se identificaron y ejecutaron tareas relacionadas a funcionalidades faltantes de módulo de exportaciones, tales como pre-carga, advertencias, notificaciones y Documentos de Transporte Nacional (DTN). A continuación se detallan las actividades principales:

- ✓ Pruebas de aceptación e usuario para el cierre del módulo de exportaciones
- ✓ Puesta en marcha y certificación del módulo de exportaciones
- ✓ Corrección de incidencias e implementación de mejoras en el módulo de exportaciones

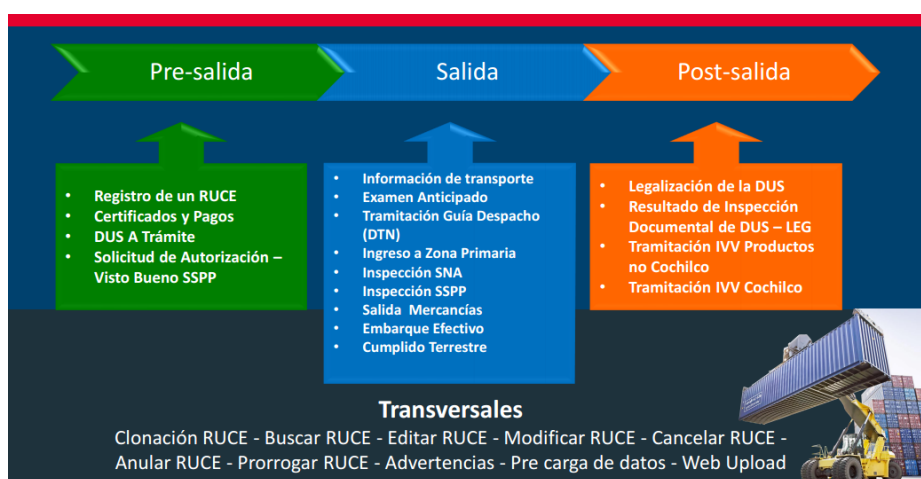
- ✓ Cierre de la implementación del módulo de exportaciones
- ✓ Cierre de diseño de detalle de importaciones
- ✓ Carga de 14.000 productos

En este semestre, incrementaron notablemente las operaciones de exportación en ambiente de prueba (15.572), así como en el ambiente de producción (119) y la participación de usuarios se mantuvo respecto al semestre anterior.

En esta etapa se realizó la integración a la plataforma SICEX de los sistemas de los cinco servicios públicos, incluyendo a la TGR, quedando habilitados para obtener vistos buenos, autorizaciones y certificados de los distintos organismos.

Es a finales del año 2014 que logra concretarse el módulo de exportaciones, incorporando las funcionalidades que se muestran en el gráfico siguiente.

Ilustración 14: Funcionalidades del módulo de exportaciones



Fuente: www.sicex.cl

Un aspecto, a resaltar sobre el uso del módulo de exportaciones es sobre los montos de transacciones que se dan vía plataforma SICEX, para lo cual se realiza un cuadro comparativo de las operaciones realizadas a la fecha vía SICEX, a fin de visualizar que porcentaje representan de las exportaciones totales en Chile en los años 2013-2014.

**Tabla 7: Operaciones registradas en el módulo de exportaciones
De acuerdo al número de operaciones realizadas**

Año	Tipo de Operación	Número de operaciones en ambiente de prueba	Número de operaciones en ambiente de producción
2013	Exportación normal (cod. 200)	6.405	102
2014	Exportación normal (cod. 200)	15.572	119

Fuente: Elaboración propia, información tomada del informe de avance semestral SICEX a la Comisión Mixta de Presupuestos Ord. 215, Ord. 255 2013-2014, Informe Anual de Comercio Exterior Chile 2014-2015 DIRECON.

Según se aprecia en la tabla anterior, el número de exportaciones en ambiente de prueba presenta variaciones significativas en cantidades, no así en las operaciones realizadas en ambiente de producción. Durante el año 2014 las operaciones en ambiente prueba incrementan en 1,43% respecto al año 2013. En tanto, el número de exportaciones en ambiente de operación durante el año 2014 incrementa en 0,16% respecto al año 2013.

En relación a los montos de operaciones, según las fuentes consultados los montos en ambiente de producción, no son del todo preciso, así como el porcentaje que representan de las exportaciones totales del país.

2.2.6.5. Desarrollo Módulo de Importaciones

A como se menciona en los informes semestrales N° 1483 y N° 215, a mediados del año 2013, se identifica el inicio tareas relacionadas al levantamiento de requisitos de diseño y desarrollo para el módulo de importaciones, con una meta inicial de contar con el piloto de importaciones durante el primer semestre 2014.

De acuerdo a fuentes secundarias consultadas, se identifica que se realizaron talleres de diseño de alto nivel, con representantes de los servicios públicos, bajo el desafío de generar un trabajo continuo de procesos futuros, asegurando la compatibilidad con los requerimientos internos de cada servicio, de manera de garantizar un sistema amigable y sostenible en cuanto a los procedimientos requeridos para el comercio exterior.

A continuación se detallan las principales funcionalidades que incluirá este módulo:

- ✓ Destinación Aduanera Importación: Que incluye operaciones de declaración de importación, pago de contado normal y anticipado.
- ✓ Trámites de documentos de ingreso normal y anticipado (CDA)
- ✓ Trámites declaraciones de ingreso normal y anticipado (DIN)

- ✓ Informes sobre la presentación de mercancías en Zona Primaria, incluyendo mensajes de notificación de llegada y tipo de inspección en Aduana
- ✓ Informes de resultados de inspección, según lo definido por cada Servicio Público
- ✓ Solicitud de evaluación, Uso y Disposición
- ✓ Otros procesos transversales que incluirán modificación y pagos de aranceles, impuestos, servicios, etc.

Durante el segundo semestre del año 2015, se realizaron pruebas de usuario (UAT) del piloto de importaciones, con el fin de detectar posibles problemas antes de lanzarlo al entorno de producción. Al igual que en el módulo de exportaciones, se cuenta con la participación y el trabajo de los equipos técnicos de los distintos servicios públicos.

De acuerdo a la planificación del proyecto, se tenía previsto que este módulo estuviese en ambiente de producción en el mes de agosto, sin embargo se identifican atrasos en las etapas iniciales de levantamiento de requerimientos y diseño, por lo que a finales del mes de agosto 2015, se inició el periodo de marcha blanca del piloto de importaciones, incorporando a los usuarios interesados, no obstante se aprecia que se continúan haciendo mejoras en el módulo en las siguientes funcionalidades:

- ✓ Generación de RUCE de importaciones y conocimiento de todas sus interfaces
- ✓ Solicitud y aprobación de documento de ingreso al Instituto de Salud Pública (Certificado de Destinación Aduanera)
- ✓ Solicitud y aprobación de declaración de ingreso al Servicio Nacional de Aduanas
- ✓ Solicitud, aprobación y generación de uso y disposición al Instituto de Salud Pública.

El módulo de importaciones como parte de la plataforma SICEX, pretende reducir costos, tiempos, mejorar sustantivamente las gestiones de fiscalización por parte de los Servicios Públicos y racionalizar la utilización de documentos en las operaciones, evitando duplicidad en los datos.

Los principales problemas que se identifican en el desarrollo de este módulo se dan en las etapas iniciales de levantamiento de requerimientos y diseño, así como la integración de sistemas informáticos de servicios públicos, ya que algunos no contaban con sistemas informáticos para las operaciones relacionadas a importaciones.

Al respecto, se visualiza consenso por parte de algunos actores que el desarrollo del módulo de importaciones, es el proceso más complejo, ya que tiene particularidades más sensibles que el proceso de exportaciones, específicamente en lo que respecta a tareas de fiscalización, lo que requiere de mayor controles por lo cual requerirá más tiempo de lo previsto para incorporar estos elementos a la plataforma de SICEX al igual que las tareas de desarrollar los sistemas informáticos de los Servicios Públicos.

“Dado el apoyo al sector exportador en Chile se contaba con sistemas informáticos más avanzados para exportaciones que para importaciones, el rol de garantizar el ingreso de mercancías estuvo menos priorizado en términos de

recursos y de gestión por lo tanto se encuentra más atrás en términos de desarrollo a lo interno de los servicios públicos, por lo cual existen demoras en el avance del desarrollo de sistemas informáticos”. (Representante 2 SAG, 2015)

“El proceso del desarrollo del módulo de importaciones será un proceso largo y que requerirá de mucho trabajo, considerando que los tiempos establecidos al inicio del proyecto, se acabaron y aún no logra concretarse” (Representante ISP, 2015)

Cabe señalar que durante este año se finalizó evaluación de la consultoría a cargo de consorcio CrimsonLogic-Everis, a partir de ello, se modifica y amplía el Contrato de “Asistencia Técnica para el Diseño, Desarrollo, Implementación, Puesta en Marcha y Operación de SICEX” hasta diciembre 2015, definiendo una nueva carta Gantt del proyecto 2014-2017, incorporando sistemas de logística y nuevos módulos complementarios al de exportaciones, con el fin de configurar un verdadero Sistema Integrado de Comercio Exterior.(Balance de Gestión Integral, Ministerio de Hacienda, 2014)

2.2.6.6 Obstáculos en el desarrollo de la plataforma informática de SICEX

A pesar de los múltiples esfuerzos y avances obtenidos en la puesta en marcha de SICEX es importante mencionar que se presentó una serie de obstáculos en el desarrollo e implementación de la plataforma de SICEX, que han provocado demoras significativas en la concreción de los módulos de exportaciones e importaciones y el limitado uso que hoy en día tiene la plataforma de SICEX para realizar las transacciones de comercio exterior en Chile.

Desarrollo del módulo de exportaciones

En un primer momento se identifica, la falta de conocimiento e integración de sistemas informáticos de actores privados (agentes de aduana), sobre este aspecto se identifica que al definir los actores y sus vinculaciones con las operaciones de comercio exterior, no se consideró que ellos ya contaban con sistemas informáticos propios para realizar sus operaciones y que era viable integrarlos al igual que los Servicios Públicos. Lo cual generó uno de los mayores obstáculos ya que se avanzó en el desarrollo del módulo de exportación sin considerar dichos elementos.

Cabe señalar que este elemento fue identificado una vez concretado el desarrollo del módulo de exportaciones, durante las pruebas de funcionalidad, quedando a la vista que el módulo de exportaciones actual funcionalmente les genera problemas de duplicidad de tareas y mayor tiempo para realizar sus trámites, lo que resultó en el escaso uso de la plataforma como vía para realizar las transacciones.

Por lo antes mencionado, en términos generales se observa que estos aspectos impactaron de forma negativa en el proceso de implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior, lo cual generó un desfase demoras en la operación y requirió de cambios en el alcance general del proyecto y actividades programadas.

Considerando este hallazgo, las autoridades del Ministerio de Hacienda decidieron incorporar y desarrollar un módulo adicional que permitiese la conexión con los sistemas informáticos de los agentes de aduanas, que se denominó “conexión con privados”.

Asimismo, se identifica que al momento de definir este trabajo adicional, no se contaba con los recursos financieros para su desarrollo, lo cual a su vez generó más demoras, ya debieron realizarse diferentes gestiones para conseguir el financiamiento correspondiente.

Sobre este particular, para algunos actores entrevistados aún no es clara la razón de este inconveniente durante la etapa de diseño, pero si existe consenso que esto afectó la puesta en marcha de SICEX, provocando más demoras de las previstas y al mismo tiempo afectando en la percepción de usuarios del sistema en términos de eficiencia.

“No se conoce el porqué esto no se visualizó antes, al momento del diseño, la relación con los agentes de aduanas, quizás fue un posible desconocimiento de lo que existía en el ámbito privado, sobre la estructura de software que utilizan para los trámites de comercio exterior y de cómo funciona el flujo de estas operaciones en Chile. Por tanto, está situación al capturar la información base para el diseño ha afectado la implementación de SICEX, independientemente que pueda corregirse lo cual también generó un impacto en la percepción negativa de los usuarios sobre el sistema”. (Representante 2 SAG, 2015)

“Los privados se quejaron de que no estaba este módulo y expresaron que mientras tanto no estarían dispuestos a usar SICEX”. (Representante 2 SICEX, 2015)

“La lección aprendida en este sentido, es que la conversación con los privados debe ser desde un inicio del proyecto algo esencial, es decir involucrarlos de acuerdo a sus competencias, ya que son ellos los usuarios finales del sistema y contar con la participación de actores públicos y privados al definir los alcances de un proyecto de este tipo”. (Representante SICEX 2, 2015)

“De haber identificado oportunamente este requerimiento de conexión con los privados, posiblemente hubiese sido sencillo hacer adaptaciones mínimas a sus sistemas e incorporarlos a la plataforma de SICEX, dando mayor respuesta a los usuarios”. (Representante 2 SAG, 2015)

“Hasta el mes de diciembre del año 2014, se registraron operaciones de exportaciones de cobre, sin embargo debido a que falta el módulo de conexión con los privados, el uso del sistema está en “stand by”, una vez listo se debe poner en marcha una campaña de difusión para promover e incrementar el uso de SICEX, aumentando las transacciones”. (Representante 2 SICEX, 2015)

Por otro lado, de acuerdo a lo expresado por algunos entrevistados, se identifican otros elementos que también causaron dificultades y demoras, por una parte se visualizan complicaciones en la adecuación de la solución informática ofrecida por el consorcio a cargo del desarrollo informático, ya que no se adaptaba a las particularidades del funcionamiento del comercio exterior en Chile, generando problemas de coordinación

entre el proveedor tecnológico y los servicios públicos, así como otros aspectos administrativos y operativos relacionados con los tiempos que tomó realizar la licitación internacional de la plataforma informática.

“Para el desarrollo del módulo de exportaciones, se identifica un desfase de aproximadamente un año en el cumplimiento de hitos, debido a demoras y adaptaciones en la planificación del programa, las cuales se dan por tres razones principales, en primer lugar por la falta de coordinación y compromiso por parte de los sectores públicos y en segundo lugar por el tema de la licitación internacional del consorcio que desarrollaría el sistema, considerando los tiempos entre el levantamiento de requerimientos, la aprobación de las autoridades internas y el BID, hasta su adjudicación. Por lo cual no se pudo cumplir con los plazos establecidos para el módulo de exportaciones julio 2012. En tercer lugar el proveedor tecnológico, en el cual se realizaron modificaciones en el alcance del proyecto y hubo cambios en el cargo de jefe proyecto. (Representante 2, SICEX)

“Aún no se ha construido todo lo que se pagó y hoy se debe generar nuevos contratos para continuar con los desarrollos de los sistemas internos, es decir que los desarrolladores no han cumplido, sin olvidar que el tema de los recursos financieros y que el proyecto se ha ido desplazando en el tiempo”. (Representante ISP, 2015)

“Por otro lado los trabajos de adaptaciones internas a los sistemas informáticos, alimentar de las bases de datos de los productos que se van a exportar e importar. En este aspecto se identifica como problema el hecho de que se trabajó en una misma base de datos ambos, encontrándose con particularidades de campos, atributos y características propias en cada proceso y productos que en muchos casos para algunos servicios el nivel de desagregación es importante, sobre todo para aquellos que realizan mayores controles y fiscalización de productos, todo eso se identificó hasta que estaba desarrollado el módulo de exportaciones y generó atrasos durante el desarrollo de la plataforma y adicional a ello, son bases de datos dinámicas y sufren modificaciones a diario y el trabajos de actualizarlo en las bases de datos de SICEX es complejo, creando cuellos de botella”. (Representante ISP, 2015)

“El consorcio CrimsonLogic-Everis, contaba con el desarrollo de un sistema que habían construido para este fin en países de Asia y debían hacer adaptaciones de acuerdo a la realidad en Chile, sobre todo es aspectos de la legislación vigente, para lo cual se constituye un equipo normativo que en su momento fue fuerte y con el tiempo se fue desperfilando y debilitando ya que el equipo fue cambiando.” Trabajar para SICEX estar en muchas mesas de trabajo, dedicarle mucho tiempo al análisis y desarrollo y que la empresa desarrolladora vaya considerando los intereses de cada servicio público”. (Representante ISP, 2015)

“La política exterior y comercial en Chile se ha ido expresando y hay una mirada de Estado en el desarrollo de las exportaciones y en un mundo competitivo hay espacio para que cada quien desarrolle sus propias iniciativas, las instituciones buscando sus propias formas de desarrollar modelos, no habiendo una directriz central, en ese período se fueron embarcando en sistemas propios que al momento de hacerlos conversar las cosas se complicaron”. (Representante 1 SAG, 2015)

2.6.6.7 Desafíos en el desarrollo de la plataforma SICEX

Considerando lo planteado anteriormente, salen a la luz los principales desafíos que deben enfrentarse para lograr el desarrollo e implementación eficiente de la plataforma informática, permitir la tramitación eficiente, segura, ágil y confiable de las operaciones de comercio exterior y la interoperabilidad de los privados y servicios públicos.

De acuerdo a las apreciaciones de los diferentes representantes entrevistados, los principales desafíos van orientados a finalizar los desarrollos y mejoras en la plataforma informática.

“Como desafíos para lograr una efectiva implementación, se debe finalizar e integrar el módulo de exportaciones y mercancías, que ya está incluido en el alcance del proyecto y concretar la conexión con privados (agentes de aduanas), quienes utilizan actualmente un sistema de carga masiva, que facilita sus labores haciéndolas en menor tiempo en relación con el uso de SICEX. Por ello, resulta fundamental integrarlos y que genere valor agregado a la forma en cómo ellos realizan sus operaciones”. (Representante COCHILCO, 2015)

“Es importante en que los servicios públicos finalicen cuanto antes las tareas de ajuste y desarrollo de sus sistemas informáticos de manera que puedan integrarse a SICEX sin mayores dificultades y poder cumplir con los plazos para la implementación”. (Representante SOFOFA, 2015)

“Sobre los desafíos se debe completen períodos de pruebas y nuevas funcionalidades del módulo de exportaciones, capacidad de carga y carga de datos de los usuarios, así como de las bases de datos propias de cada servicios públicos, lo cual es una tarea conjunta y que requiere validaciones del Servicio Nacional de Aduanas de acuerdo al “Código Aduanero Arancelario” y que hasta el momento a lo interno ha generado cuellos de botella para avanzar de una manera más ágil, con la implementación de la plataforma”. Por tanto este es un tema que debe resolverse, a la fecha no se ha hecho, de cómo hacerlo en la práctica ya que si existen mecanismos definidos para resolverlo”. (Representante ISP, 2015)

Asimismo se observa consenso por parte de los entrevistados de la necesidad de realizar actividades de promoción y convencimiento para fomentar el uso de SICEX una vez realizados los trabajos pendientes.

“Posteriormente se deben realiza actividades para fomentar el uso de SICEX, el cual debido a los problemas mencionados sobre el tema de carga de información masiva en SICEX actualmente limita su uso, por tanto lograr la conexión con privados es fundamental ”(Representante 2 SAG, 2015)

“En ese sentido es importante resolver el tema de conexión con privados para aumentar el uso de la plataforma, ya que actualmente los agentes de aduanas no ven SICEX como una herramienta vigente y por tanto no es difundida entre ellos,” (Representante 1 SAG, 2015)

De acuerdo a lo planteado en informe de Balance de Gestión Integral (Ministerio de Hacienda, 2014) se identifica los siguientes desafíos para el año 2015 en el marco de implementación de SICEX:

- Término de implementación de alcance original del proyecto.
- Implementación del Piloto y Módulo de Importaciones.
- Integración de nuevos Servicios Públicos al módulo de exportaciones: Ministerio del Interior; Ministerio de Salud; Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura; Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos; Consejo de Monumentos Nacionales; Dirección General de Movilización Nacional; Comisión Chilena de Energía Nuclear.
- Perfeccionamiento en módulo de pagos con Tesorería General de la República. Incorporación de nuevos módulos y funcionalidades a la plataforma SICEX, incluyendo la parte logística, que hará de esta plataforma un verdadero Sistema Integrado de Comercio Exterior.
- Desarrollo e implementación de la aplicación, “Conexión con Privados”, solución que, automatiza las etapas del proceso de solicitud de trámite de las declaraciones de exportación e importación y de autorizaciones a los diferentes Servicios Públicos, la cual responde a los requerimientos de los Agentes de Aduanas, para su interacción con SICEX.
- Integración de SICEX con el Sistema Unificado de Redes Logísticas, SURLOG, de la Mesa de Comercio del Bío Bío, que consiste en una plataforma digital para la Gestión y Control de Exportaciones de Carga en Contenedores Marítimos en la Región del Bío Bío.
- Implementación de SICEX-SURLOG a nivel nacional.
- Integración del módulo de Certificado de Origen de la Dirección Económica, DIRECON, del Ministerio de Relaciones Exteriores con SICEX.
- Potenciar y masificar el uso del módulo de exportaciones, a través de la ejecución de plan de difusión y capacitación en el sector privado y público, con el fin de aumentar sostenidamente el número de transacciones y usuarios.

- Continuar con las capacitaciones en laboratorio y terreno, enfocados a Servicios Públicos, Exportadores y Agencias de Aduanas, sobre el uso de SICEX.
- Realizar charlas de difusión en todas las regiones.
- Continuar y potenciar el programa de Certificación de “Formadores SICEX”, el cual consiste en el adiestramiento de profesionales del sector público y privado, como relatores de SICEX que difundan proyecto y enseñen a usar el Sistema.
- Red de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior-Alianza del Pacífico Finalizar piloto de interoperabilidad de certificado fitosanitario entre ventanillas únicas de países de la Alianza del Pacífico: México, Colombia, Perú y Chile. Medición de los indicadores de Implementación y de Gestión del Proyecto Se ha programado contratar la consultoría para medir estos indicadores y ser comparados con la línea base levantada el año 2012.

Ilustración 15: Desafíos SICEX 2015



Fuente: www.sicex.cl.

2.2.7 Estrategia de Comunicación y Difusión

En el análisis de esta dimensión, de acuerdo a lo establecido en el marco conceptual se identifica que la implementación de SICEX cumple con las directrices establecidas en la Recomendación N° 33 de la (CEFACT/ONU, 2005), incorporando en sus estrategia aspectos relacionados a las instrucciones sobre el funcionamiento de SICEX dirigidas a los usuarios, así como tareas de capacitación y difusión durante la puesta en marcha del proyecto.

2.2.7.1 Instrucciones para el entorno operativo de los usuarios

De acuerdo a la información consultada, existen tres elementos desde el aspecto operativo de la plataforma de SICEX, que el usuario debe conocer para hacer uso del mismo: Supuestos, Entornos de Trabajo y el Procedimiento General de Operación. Cabe señalar que esta información está disponible en el sitio web de SICEX, como parte de los términos de uso y condiciones para operarlo³⁵.

Los supuestos están relacionados con el conocimiento necesario que el usuario debe tener para realizar exportaciones; así como la disponibilidad por parte de ellos (exportador y/o agente de aduanas) para trabajar en SICEX; y conocer los requisitos y restricciones que rigen el sistema.

El módulo de exportaciones actualmente cuenta con dos ambientes de trabajo que consisten en: Un entorno de pruebas (QA)³⁶, en el cual se pueden realizar procesos sin afectar los sistemas reales de los Servicios Públicos, por tanto se puede hacer uso de datos, con la opción de modificarlos sin restricciones, básicamente este entorno es utilizado para realiza pruebas de funcionalidades y rendimiento del sistema.

El entorno de Producción, es en el que las operaciones son reales y están sujetas a las normas vigentes de los procesos de comercio exterior³⁷. Cabe mencionar que los dos entornos mencionados funcionan de forma independiente, por lo cual el usuario para operar en ellos debe solicitar ante la autoridad competente del Ministerio de Hacienda (Unidad Ejecutora) las “claves de acceso” para operar.

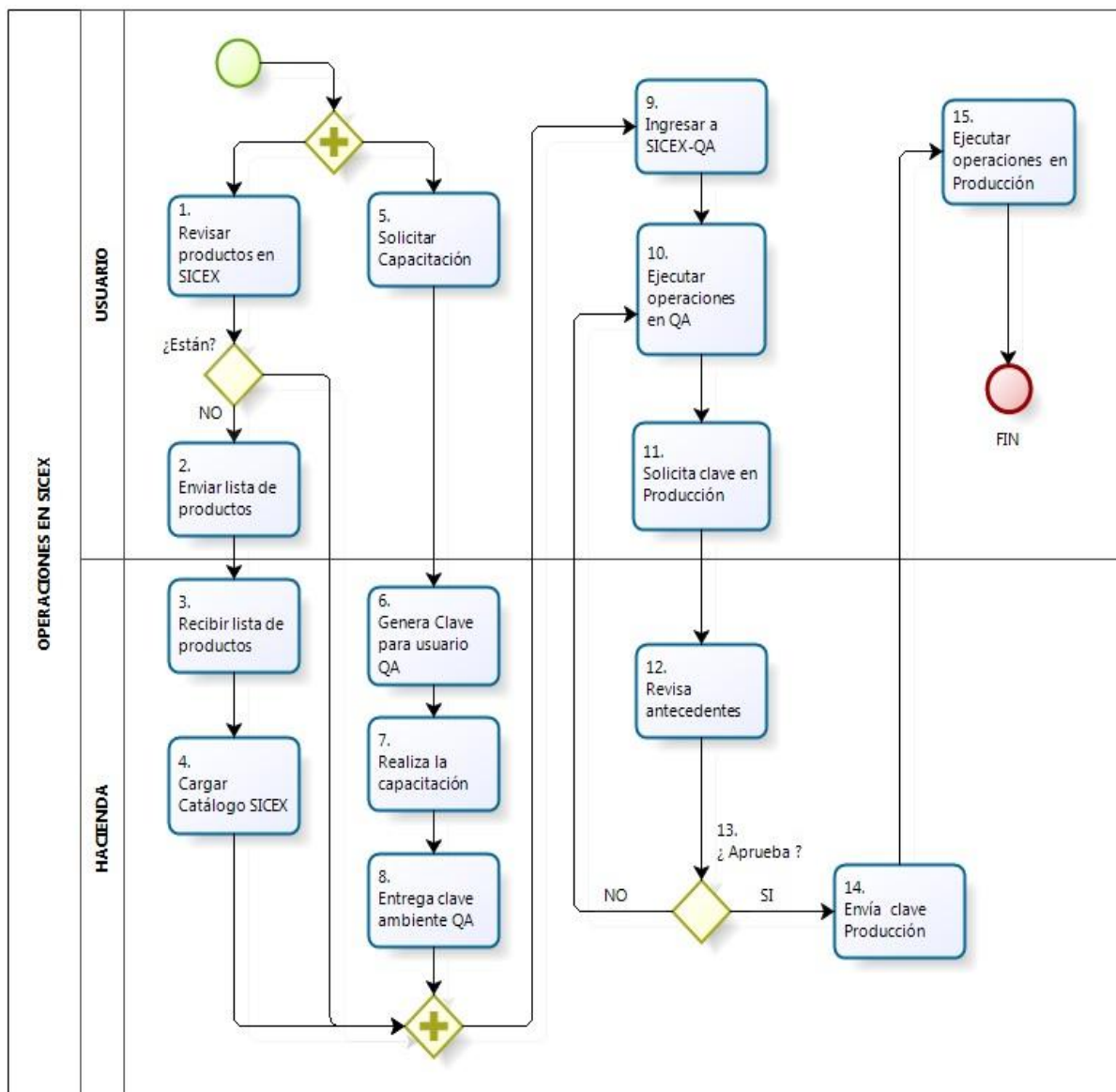
Adicionalmente a estos términos y condiciones de uso, es necesario que el usuario conozca cómo se da el proceso operativo a través de SICEX. En el siguiente grafico se puede apreciar cómo se da este proceso y la participación que tienen tanto los usuarios finales como el Ministerio de Hacienda (Unidad Ejecutora) al realizar las operaciones correspondientes.

³⁵ Para mayor detalle consultar en www.sicex.cl Términos y Condiciones de Uso

³⁶ Siglas en inglés de término utilizado para referirse a garantías o controles de calidad.

³⁷ Se excluye del ámbito del proyecto las operaciones o trámites que no estén contemplados en los contratos, decretos o convenios de colaboración entre los Servicios Públicos o que no estén relacionados con el alcance de SICEX, como los referidos a la provisión de recursos humanos y financieros de agencias privadas. En este aspecto, el módulo de exportaciones no incluye operaciones de Zona Franca.

Ilustración 16: Proceso general de operación en SICEX



Fuente: Sitio web SICEX www.sicex.cl.

Tareas para operar en SICEX:

- ✓ Revisar en el sistema, que los productos que desea exportar existen en el Catálogo de SICEX; para ello se tiene la opción de descargar la lista de productos
- ✓ Si los productos a exportar no están en el Catálogo, el exportador debe llenar un formulario con la lista de los productos que desea incorporar y enviarlo a las direcciones indicadas en el formulario.
- ✓ SICEX recibe la lista de productos y la revisa con los Servicios Públicos para determinar los requisitos de información y de autorizaciones que estos tienen.

- ✓ Los productos se cargan en el Catálogo SICEX.
- ✓ En forma paralela a la revisión de los productos, el exportador debe inscribirse para recibir capacitación en el sistema, con el contacto del área de capacitaciones de la Unidad Ejecutora. El calendario de capacitaciones se encuentra disponible en el sitio web de SICEX. www.sicexchile.cl.
- ✓ Con los datos recibidos, se generan claves, en entorno QA, para los usuarios indicados en el formulario.
- ✓ El personal designado de SICEX, capacita a las personas previamente inscritas.
- ✓ Posteriormente, se entregan claves de acceso, en ambiente de pruebas, a los usuarios capacitados.
- ✓ El usuario ingresa a trabajar en SICEX en el entorno QA. Este trabajo es monitoreado y apoyado por personal de SICEX.
- ✓ El usuario ejercita haciendo operaciones en ambiente de pruebas, para habituarse a los procesos y tiempos involucrados en los mismos.
- ✓ Cuando el usuario ha hecho suficientes operaciones en ambiente de prueba, y siente que está en condiciones de trabajar en el entorno de Producción, solicita a SICEX se le otorgue claves para trabajar y efectuar operaciones reales.
- ✓ El personal de SICEX revisa lo hecho por el usuario en el ambiente de pruebas y determina si está o no preparado para trabajar en Producción.
- ✓ En base a esta revisión determina si entrega las claves de Producción o si solicita al usuario que continúe ejercitando en ambiente de pruebas.
- ✓ Se entregan claves del ambiente Producción.
- ✓ Como último paso, el usuario ejecuta operaciones en entorno Producción.

Catálogo de Productos en SICEX

Los productos que se pueden exportar están incluidos en el Catálogo de Productos SICEX, la cantidad de productos irá aumentando paulatinamente hasta incorporar todo el universo de mercancías que se pueden exportar. El detalle de mercancías exportables está disponible y se puede descargar en el sitio web de SICEX.

A modo de síntesis los trámites que se pueden realizar a través de SICEX, con el módulo de exportación operando son los siguientes:

- ✓ Declaración de Exportación;
- ✓ Solicitar las autorizaciones de los Servicios Públicos correspondientes;
- ✓ Solicitar los Certificados que se requieran para presentar en el destino de la

- operación respectiva y hacer toda la tramitación necesaria ante la Aduana, como presentar a trámite la declaración (DUS-AT),
- ✓ Modificar, eliminar y legalizar su declaración³⁸ (DUS_LEG).

De esta forma se pueden obtener respuestas automáticas e inmediatas, en la medida que no se requieran evaluaciones o procesos de validación mayores.

2.2.7.2 Principales actividades de difusión y capacitación.

Sobre los trabajos de promoción y difusión de SICEX se identifica que este cuenta con una estrategia y planificación adecuada para echar a andar las actividades relacionadas, que a continuación se detallan:

Las actividades de planificación incluyeron al inicio de la puesta en marcha de SICEX la contratación de servicios de consultorías, para el diseño de la estrategia de gestión del cambio y estrategias de difusión. Sin embargo, se identifica que fueron elaboradas al inicio del proyecto, cuando aún no se contaba con el módulo de exportaciones, razón por lo cual en ese momento contar con una estrategia no resultó funcional. No obstante se aprecia que la realización de tareas se enfocaron en la sensibilización del sector público.

Por tanto, las actividades relacionadas a la estrategia de difusión inician al momento de echar a andar el piloto de exportaciones. Se identifican la realización de talleres de difusión sobre el avance del proyecto, alcances, objetivos, beneficios y otros temas relacionados. Estas actividades de difusión integraron a diferentes usuarios del comercio exterior, servicios públicos y organizaciones privadas, universidades entre otras.

En ese contexto, se identifica que las actividades de difusión del proyecto inician en el año 2012, las cuales estuvieron enfocadas en dar a conocer los beneficios y alcances por medio de conferencias de prensa, por parte de las autoridades del Ministro de Hacienda, representantes del Banco Interamericano de Desarrollo y representantes de los servicios públicos participantes, sobre el inicio del proyecto Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX).

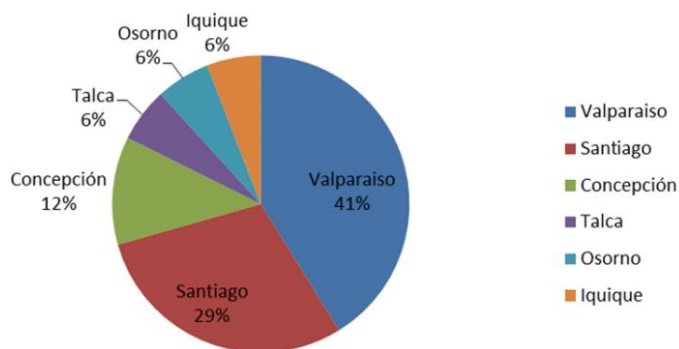
Por otra parte, se visualiza que existe cobertura a nivel nacional de las campañas de difusión, así como de talleres de capacitación dirigida a usuarios de instituciones servicios públicos, privados, operadores de comercio y público en general; actividades de intercambio de experiencias con otros países enfocados en promover, en el mediano plazo, la interoperabilidad con otras ventanillas.

Las actividades observa que las actividades de difusión inician en la Región Metropolitana y paulatinamente se extiende a diferentes regiones del país³⁹. En el siguiente gráfico se observa la cobertura a nivel nacional durante el año 2014.

³⁸ El tipo de destinaciones aduaneras disponibles hasta ahora es Exportación Normal, determinada el compendio de normas vigentes del SNA Anexo N° 51. cuyo Código Aduanero asignado para la operación es 200.

³⁹ Para las campañas de difusión se hace uso tanto de medios escritos como radiales y se realizan videoconferencias, dando a conocer las aplicaciones y funcionalidades en diferentes regiones del país.

Ilustración 17: Charlas de difusión en regiones durante el año 2014.



Fuente: Balance de Gestión Integral, Ministerio de Hacienda 2014.

Asimismo, de acuerdo a las fuentes secundarias consultadas, se identifican alianzas estratégicas y de coordinación para realizar actividades conjuntas de difusión en regiones, sobre los beneficios y funcionalidades SICEX, específicamente del módulo de exportaciones: Mesas Público-Privadas, Mesas de Comercio Exterior (COMEX), Mesas de Comercio, Puertos, Cámara Aduanera de Chile, SOFOFA, quienes en su mayoría tienen presencia en diferentes regiones del país y que trabajan en diversos temas relacionados con desarrollo logístico, comercio, fomento a la producción, aduanas entre otros.

Laboratorios de Capacitación

Como parte de la estrategia de difusión la Unidad Ejecutora de SICEX, cuenta con un laboratorio de capacitación dirigido a los usuarios del comercio exterior y público en general.

Los laboratorios de capacitación organizados por la Unidad Ejecutora de SICEX se llevan a cabo periódicamente⁴⁰ en las instalaciones de Ministerio de Hacienda, como parte de la estrategia de comunicación y difusión, consisten en dar instrucciones a los usuarios para la navegación del sistema de manera personalizada, explorando distintas funcionalidades.

Programa Formador de Formadores SICEX

Otra iniciativa que forma parte de esta estrategia de capacitación, es el programa “Formador de Formadores SICEX”, que consiste en formar relatores que posteriormente repliquen las capacitaciones dentro de la misma institución o bien a otros usuarios⁴¹. El objetivo de esta iniciativa es lograr una cobertura en todo el país.

⁴⁰ En promedio los programas de capacitaciones impulsados por la Unidad Ejecutora de SICEX, corresponden a cuatro por mes y el calendario es publicado en el sitio web de SICEX.

⁴¹ En este programa pueden participar usuarios y funcionarios de los servicios públicos.

El plan de capacitación de Formadores SICEX, consiste en un entrenamiento dado en cuatro etapas: Una sesión presencial y obligatoria, que se enfoca en el rol del formador, desarrollo de sus habilidades comunicacionales, conocer los antecedentes, alcances y objetivos del proyecto. Para ello se realizan prácticas y navegación en el sistema.

Posteriormente, el postulante a formador, tiene un periodo de tres meses, para hacer sus prácticas, estudios y asistir como mínimo a una de las sesiones de capacitación impartidas en el Ministerio de Hacienda, en donde, el postulante es asesorado y cuenta con el soporte necesario para su formación.

La fase final, consiste en un proceso de evaluación en el que el postulante inicia un trabajo personal y realiza una propuesta de trabajo que es validada por la Unidad Ejecutora de SICEX, para certificarse⁴².

Durante el período 2014-2015 se identifica la realización de tres ciclos de este programa, en el que han participado principalmente funcionarios de los Servicios Públicos: SERNAPESCA, ISP, Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio Agrícola y Ganadero, en diferentes regiones del país, quienes concluyeron las etapas de formación requeridas.

Participación de los diferentes actores

Asimismo, se identifica, se identifica la participación y visibilidad por parte de las autoridades del Ministerio de Hacienda, impulsando el proyecto como un hecho histórico para el comercio exterior de Chile y el posicionamiento del país a la vanguardia en América Latina, formando parte de los 30 países del mundo que cuenta con una herramienta similar.

A inicios del año 2013, se anunció por parte del Ministro de Hacienda la puesta en marcha del Plan Piloto de Exportaciones⁴³ que correspondía a la primera etapa de implementación del SICEX, en el que se hizo énfasis a diversos temas como “la importancia que tiene el sistema como parte del proceso de modernización del Estado, basado en experiencias de economías asiáticas⁴⁴, y el beneficio que implica en cuanto a la competitividad del país y el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos”.

En ese sentido se observan las apreciaciones de entrevistados respecto a las actividades de difusión, quienes consideran que a la fecha la difusión de la implementación de SICEX, se han realizado desde una perspectiva más política que operativa.

“El lanzamiento de SICEX se hizo más desde el punto de vista político que del técnico, en términos de uso, lo cual no prospero debido a que el módulo de exportaciones, finalizado en diciembre 2014, no era amigable para usuarios

⁴² Una vez que el postulante obtiene la certificación, la Unidad Ejecutora le provee un kit de materiales que utiliza para impartir sus capacitaciones.

⁴³ Dando a conocer el cronograma de ejecución, así como del período de duración, que sería aproximadamente de 31 meses a partir de la firma del contrato con el consorcio empresarial CrimsonLogic-Everis quienes estarán a cargo del diseño, desarrollo, implementación, puesta en marcha y operación del sistema SICEX.

⁴⁴ Singapur, Malasia y Corea del Sur.

como los agentes de aduanas, que realizan aproximadamente el 80% de los trámites de comercio exterior, ya que ellos manejan la información en un sistema que resulta ser más funcional que SICEX, en términos de carga masiva de información”. (Representante SOFOFA, 2015)

Actividades de difusión enfocadas en los beneficios que SICEX dará a las pymes

Por otra parte, se identifica que la difusión de SICEX realizada por las autoridades de más alto nivel del Ministerio de Hacienda, se enfoca en promover la plataforma como una iniciativa que traerá múltiples beneficios a las Pymes⁴⁵, maximizando el uso de tecnologías, permitiéndoles ser más eficientes y transparentes las operaciones del comercio exterior.

Al respecto, algunos actores entrevistados coinciden en el beneficio que SICEX brindará a las pymes.

“SICEX viene a significar innovación, modernización, ahorro en tiempos y costos de transacción, eliminación de trabas en procedimientos de comercio exterior, integración y acceso a información, lo cual se traduce en un incentivo para las Pymes y emprendedores, permitiéndoles facilitar sus importaciones de insumos y fortalecer su capacidad exportadora para internacionalizarse”. (Representante 1 SICEX, 2015)

“El sistema beneficiará a las pymes por dos razones, hay muchas transacciones que no se hacen con agencias de aduanas, sin embargo dado que las operaciones son complejas en el sentido de recurrir a diferentes servicios para solicitar transacciones, en la mayoría de los casos de usan agentes de aduanas lo cual implica un costo para ellas”. (Representante 2 SICEX, 2015)

“SICEX podrá beneficiar a las pymes en el sentido que tienen menos documentación que las grandes empresas y la plataforma les puede resultar amigable y factible, desde el punto de vista que podrán hacer sus operaciones en una sola tramitación, por lo tanto les resultará una herramienta facilitadora considerando también que hoy en día el acceso a internet no es un problema para las pymes”. (Representante COCHILCO, 2015)

“Por otra parte SICEX, les permitiría ver la trazabilidad documental de sus operaciones y no depender de las gestiones de los agentes aduaneros, considero que SICEX va a beneficiar más a las empresas pequeñas y medianas, que a las grandes que tienen muchas veces al agente de aduanas disponibles en sus empresas. (Representante 2 SICEX, 2015)

Por otra parte se observa que se aprovechan otras instancias para dar mayor énfasis a los beneficios de SICEX, que consisten en eventos relacionados con los programas de fortalecimiento a las pymes, impulsadas por el Ministerio de Economía y Prochile en el marco de la Agenda de Competitividad, que consisten en charlas en diferentes regiones

⁴⁵ Representan más del 40% de las empresas exportadoras del país y que se enfrentan a elevados costos administrativos para realizar sus operaciones.

del país, dirigidas al fortalecimiento de las Pymes y en las cuales SICEX participa para dar a conocer el Sistema. Asimismo se identifica en estas actividades a otras instituciones como: CORFO, Banco Estado, Correos de Chile, SERNATUR, SERCOTEC, INDAP y Banco BCI.

Nueva estrategia de difusión

Actualmente, se observa que se trabaja en una nueva propuesta de difusión, que consiste en realizar una campaña más fuerte, orientada a promover el uso de la plataforma en diferentes regiones, una vez finalizado el módulo de “conexión con privados” y se identifica como una necesidad el fortalecimiento de la difusión por parte de los entrevistados.

“Un aspecto a fortalecer es el tema de difusión para que los usuarios hagan uso del sistema, mostrando las ventajas del proyecto y si se pudieran estimar la reducción en tiempos de transacción, al operar con SICEX vs los demás sistemas. (Representante COCHILCO, 2015)

En ese sentido se puede concluir que la estrategia de comunicación y difusión de SICEX, incorpora aspectos necesarios para contribuir a una efectiva implementación del sistema.

No obstante, es necesario mejorar algunos elementos de los mecanismos de información a los usuarios, de manera que estén informados sobre los avances y dificultades que se van presentando en el camino, contribuyendo a generar mayor confianza en los usuarios y crear una percepción positiva de la administración y ejecución de tareas a cargo de la Unidad Ejecutora del proyecto.

Por otra parte se observan las principales estrategias relacionadas con la gestión del cambio, que forman parte de la estrategia inicial de comunicación y difusión.

2.2.7.3 Estrategia para Gestión del Cambio

Sobre este aspecto, se observan avances significativos para la implementación al incorporar Estrategia de Gestión del Cambio y en su correspondiente plan de difusión.

Para este fin, se identifica que se cuenta con una Estrategia de Gestión del Cambio, que incluye la realización de talleres en conjunto con los representantes de los Servicios Públicos para explorar distintas nociones del cambio personal y organizacional, esta estrategia fue elaborada en el marco de implementación del proyecto, con la visión de integrar y facilitar la interacción entre las partes.

Por tanto, se considera un aspecto positivo contar con capacitaciones continuas orientadas a los funcionarios de los Servicios Públicos, a fin de lograr que los funcionarios se adecuaran a los cambios operativos y lograr una mayor disposición para trabajar conjuntamente en la puesta en marcha de SICEX, sirviendo como una herramienta para lograr un visión común del proyecto.

En ese sentido, se puede decir que la estrategia de gestión del cambio en la implementación de SICEX, contribuye a facilitar el intercambio de experiencias entre los funcionarios de los diferentes Servicios Públicos y a mejorar el grado de coordinación, que resulta fundamental para el éxito de este proyecto.

Expectativas de los usuarios

De acuerdo a las entrevistas realizadas y a las fuentes secundarias consultadas, se deduce que el proyecto SICEX, es en sí, un proyecto que genera mucha expectativa de parte de los diferentes actores públicos y privados, debido a los beneficios que supone traerá para la facilitación del comercio, mejorando la gestión de servicios públicos y haciendo más eficientes las operaciones del comercio exterior.

Sobre lo comentado en el apartado de estrategia de difusión, cabe señalar que abordar las expectativas de los usuarios de SICEX, ayuda a generar una buena disposición el proceso de implementación y colaborar en la solución de dificultades que pueden ir surgiendo. En ese contexto, se observan apreciaciones de diversos actores sobre las expectativas que se tienen sobre la implementación de SICEX.

“La iniciativa de SICEX ha sido un anhelo para el sector privado, desde el punto de vista de la facilitación del comercio, para el mejoramiento de la competitividad, reduciendo tiempos y costos de los trámites y contribuyendo a la eficiencia del sector público por lo cual se espera que SICEX esté a la altura de los nuevos acontecimientos y demandas del nuevo contexto del Comercio Internacional y que pronto se informe que el módulo de exportaciones está 100% operativo, incluyendo la el módulo de “conexión con los privados”. (Representante SOFOFA, 2015)

“Un 80% de los usuarios está entusiasmado con la idea de la implementación de SICEX, por los beneficios que brindará en la realización de operaciones del comercio exterior”. (Representante 2 SICEX, 2015)

“Existe una gran disponibilidad para colaborar con la puesta en marcha del proyecto, colaborar para que se lleve a término, considerando que se utilizan diferentes instancias de coordinación para resolver los problemas y/o dificultades que surgen en el camino”. (Representante COCHILCO, 2015)

“Todo lo que implique simplificar el comercio exterior es muy potente para potenciarlo, ya que reduce los costos, unifica la información, la hace más transparente, más rápida y eficiente, haciendo que el proceso de comercio exterior sea más eficiente y menores costos”. (Representante CCS, 2015)

En base a las fuentes secundarias consultadas también se puede observar diferentes apreciaciones sobre el proyecto.

Por tanto se puede apreciar que los diferentes gremios empresariales vinculados con los diferentes servicios públicos, tienen percepciones bastante positivas acerca de la implementación de SICEX, en el caso de la Industria Farmacéutica, se identifica de manera positiva, “al reconocer que este proyecto defiende los

intereses de esta industria que brindará solución y eficiencia, facilitando sus exportaciones. Como un mecanismo que ayude a controlar las actividades de contrabando”⁴⁶.

La Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) rescata la importancia de SICEX en beneficio del comercio exterior, cuya percepción principal es la facilitación del comercio, “así como el beneficio que traerá a las PYMES exportadoras, que a su vez resulta fundamental fortalecerlas para que de esta manera logren diversificar sus exportaciones y mercados, así como mejorar la calidad de sus productos y ser más competitivas”⁴⁷.

En términos generales la percepción acerca de la implementación es positiva, considerando el valor agregado que SICEX aportará al sector exportador, reduciendo tiempos y costos, eliminando duplicidad en el manejo de la información, será fundamental para obtener trazabilidad de documentación de las operaciones por medio de una sola gestión al ingresar los datos en una sola plataforma e interconectándolos con los servicios públicos requeridos. No obstante, se visualizan expectativas en temáticas específicas que a continuación se detallan.

Expectativas sobre el impacto de SICEX en la gestión de los servicios públicos

Existe consenso en las expectativas de los entrevistados sobre el beneficio que SICEX traerá a los Servicios Públicos en términos de mejorar su gestión.

“SICEX permitirá a los Servicios Públicos por medio de la adaptación de formularios, bases de datos, eliminar la digitación redundante, contar con la posibilidad de alertas simultáneas, trazabilidad del proceso, facilitando la coordinación e intercambio de información entre los servicios públicos y a futuro con los servicios de otros países”. (Representante ISP, 2015)

“La plataforma de SICEX otorgará mayores herramientas para realizar y mejorar tareas de fiscalización de muchos servicios públicos, por tanto el día que se resuelvan los cuellos de botella que impiden su implementación, SICEX será una de las mejores herramientas creadas por el Estado de Chile”, y que brindará mayor agilidad y rigurosidad en los procesos de inspección”. (Representante ISP, 2015)

Asimismo, se aprecian una serie de apreciaciones de los líderes SICEX de los servicios públicos sobre los beneficios que proporcionará SICEX:

- i. El sistema permitirá mejorar la información disponible para las tareas de fiscalización de productos, evitando la falsificación, fraude y mala calidad.
- ii. Posición estratégica, que permitirá optimizar la gestión de los servicios públicos a cargo de la operación, información y control de las actividades de comercio exterior y a futuro interoperar con sistemas de otros países.

⁴⁶ Noticias SICEX 29 de octubre 2014 consultado en www.sicex.cl

⁴⁷ Noticias SICEX 28 de marzo 2014 consultado en www.sicex.cl

- iii. Acceso a información oportuna y anticipada de los países de origen.
- iv. Mayores controles en materia de vigilancia sanitaria, al emitir certificados que cumplen con protocolos de la OMS por ejemplo al validar productos farmacéuticos, que se exportan al mercado internacional, que otorgará una herramienta para garantizar la calidad de los productos y para la toma de decisiones en relación a productos que puedan afectar la salud pública. Que podrán obtenerse por medio de SICEX las certificaciones de registros y autorizaciones sanitarias.
- v. La puesta en marcha del sistema ha empujado a mayores conversaciones y coordinación entre los servicios públicos participantes.

Expectativas sobre la integración de otros servicios

Se observa por parte de algunos entrevistados expectativas de integrar a futuro a la plataforma de SICEX otros servicios que amplíen su alcance y brinde mayores beneficios al comercio exterior.

“En el largo plazo los privados también esperan que el Operador Económico Autorizado, sea integrado a SICEX, así como otros servicios y trámites de reconocimiento mutuo y permita facilitar tramitaciones aduaneras”. (Representante 1 SAG, 2015)

“Sin embargo al respecto existe mucha expectativa de contar con un puerto que facilite el tránsito de mercancías y hay iniciativas de gobiernos regionales de unirse a uno de estos corredores interoceánicos sobre todo contar con un sistema portuario que dé respuesta a un tránsito de mercaderías con destino sobre todo a países de Asia del Pacífico”. Por lo cual cuando se mejore el sistema de importaciones habrá una demanda en ese tema”. (Representante 2 SAG, 2015)

Expectativas sobre las funcionalidades y operación efectiva de la plataforma

Este aspecto, resulta importante dado que a la fecha la operación y funcionalidad de SICEX, no es del todo tangible para los usuarios del comercio exterior en Chile. Al respecto se observa consenso por parte de los actores entrevistados respecto a los obstáculos y el poco uso de la plataforma.

“Aún no se tienen los frutos del uso de SICEX con todas las funcionalidades incorporadas de los servicios públicos y privados en el módulo de exportaciones, sin embargo, se tiene conciencia de los beneficios que SICEX pueda traer, hoy día se ve como una de las herramientas de mejoramiento del comercio, conceptualmente está claro, pero en la práctica no se está usando la plataforma”. (Representante 1 SAG, 2015)

“La situación de SICEX hoy día, es expectante debido a que el módulo de exportaciones ha tenido muy poco uso por parte de los usuarios, y este tiene que ver fundamentalmente por el trabajo que se ha hecho en los diferentes sistemas informáticos de los servicios públicos y el otro aspecto es que otros sistemas privados de agentes de aduanas y el SNA proporcionan ingresar la información de manera masiva de trámites en comparación con SICEX, por lo tanto en ese sentido se está desarrollando el sistema de conexión con privados (agentes de aduanas) que permita la carga de sistema a sistema, teniendo esa herramienta el flujo de operaciones a través de SICEX va a tener un aumento casi explosivo”.(Representante 2 SAG, 2015)

Capítulo III. Complementariedad de SICEX con otras acciones y/o políticas orientadas a la Facilitación de Comercio

La Implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior se enmarca en políticas más amplias de facilitación comercial e integración regional, que tienen como eje primordial el impulso del comercio internacional, por medio de la adopción de medidas que mejoran la competitividad regional, disminuyen costos y tiempos de transacción; y que a la vez permiten incrementar la participación de los países en las redes internacionales de producción en un contexto de ralentización de la económica mundial.

En ese sentido, en el presente capítulo se describe de forma explícita la vinculación que tiene SICEX con el Acuerdo de Facilitación sobre Comercio (AFC) de la OMC, la iniciativa interoperabilidad de las VUCE en el marco de la Alianza del Pacífico y otras iniciativas complementarias orientadas a mejorar el funcionamiento de las mismas.

3.1 Antecedentes y contenido del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio OMC

Después de casi 10 años de conversaciones, los Miembros de la OMC concluyen las negociaciones relativas al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) en la Novena Conferencia Ministerial, celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre del año 2013, concretando así la Ronda Doha, cuyo objetivo principal es impulsar el comercio mundial agilizando el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías. (OMC, 2015)

Estas negociaciones culminan durante el noveno período de sesiones de los países miembros, por medio de las decisiones y declaraciones adoptadas y que se encuentran incorporadas en la Decisión Ministerial de Bali. Con el fin de lograr su pronta entrada en vigor se establece “*un Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio (el "Comité Preparatorio")*, dependiente del Consejo General, abierto a todos los Miembros y encargado de desempeñar las funciones que sean necesarias a fin de asegurar la rápida entrada en vigor del Acuerdo y de preparar el eficiente funcionamiento del Acuerdo a partir de su entrada en vigor”⁴⁸.

A finales de noviembre del año 2014, cumpliendo con lo establecido en Declaración Ministerial de Bali se elabora el “Protocolo de Enmienda” para incorporar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC⁴⁹ al sistema multilateral de comercio como Anexo a los acuerdos de Marrakech.

En virtud de este Protocolo de Enmienda⁵⁰, que se abre oficialmente a la aceptación el 27 de noviembre de 2014, se establece que el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio entrará en vigencia cuando dos tercios de los Miembros hayan ratificado a nivel interno

⁴⁸ Ver mayores detalles en documento Declaración Ministerial de Bali Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (WT/MIN(13)/37 o WT/L/912)

⁴⁹ Del acuerdo de Marrakech, se realiza examen jurídico y un protocolo para incorporar este Acuerdo a los Acuerdos de la OMC

⁵⁰ El Protocolo de Enmienda y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio figuran en un documento de la OMC que lleva la signatura WT/L/940, contiene unas 40 medidas técnicas, que son los nuevos procedimientos, procesos y otras obligaciones relacionados con la frontera que los gobiernos deberán aplicar y que aportarán transparencia a las leyes, reglamentos y procedimientos, equidad en las decisiones de los organismos que intervienen en la frontera, trámites de despacho simplificados y una reducción de las trabas administrativas al tránsito

un Protocolo de Enmienda y hayan notificado a la OMC la aceptación del mismo.

En ese contexto, según el Informe sobre el Comercio Mundial 2015 de la OMC, con la entrada en vigencia del AFC se prevé reducir los costos en un promedio del 14.3%, impactando principalmente en los países en desarrollo y brindando beneficios específicos en:

- ✓ Aumento de la oportunidad de consumo en los hogares, permitiendo mayor acceso a una diversidad de productos
- ✓ Aumento y diversificación de las exportaciones⁵¹ en los países, así como mejorar el acceso a mercados internacionales al abaratar el costo de insumos.
- ✓ Aumento de la productividad de las empresas y fomento de la inversión a lo interno de los países brindando más probabilidades de que las microempresas y las pymes exporten sus productos y aumenten su participación en las exportaciones
- ✓ Aumento de la inversión extranjera directa en los países que apliquen el AFC
- ✓ Mejoras perspectivas de empleo para los trabajadores y más ingresos fiscales para los gobiernos, dada la expansión del comercio.

En ese sentido, la firma del acuerdo de la OMC pone en la agenda de comercio regional y mundial el tema de facilitación comercial, ubicándolo como un desafío que los países miembros deben asumir , así como implementar una serie de medidas que les permita simplificar, agilizar y coordinar los procesos comerciales.

En relación al contenido del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio, se observa que está constituido por tres secciones:

- ✓ Sección I: incorpora disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito.
- ✓ Sección II: Hace referencia a disposiciones sobre trato especial y diferenciado que permiten a los países en desarrollo y menos adelantados determinar cuándo aplicarán disposiciones específicas del Acuerdo e identificar las disposiciones que solo podrán aplicar después de recibir asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad.
- ✓ Sección III: Contiene disposiciones que establecen un comité permanente de facilitación del comercio en la OMC y exigen que los Miembros tengan un comité nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

⁵¹ La OMC estima que las exportaciones de los países en desarrollo aumenten entre el 13,8% y el 22,3% con la aplicación del AFC.

Para efectos del presente estudio, a continuación se detallan las disposiciones contenidas en la sección I:

Tabla 8: Artículos y disciplinas del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio

Acuerdo sobre Facilitación de Comercio	
Artículo	Disciplinas
<p>Artículo 1:</p> <p>Publicación de y la disponibilidad de la información</p>	<p>Impone a los Miembros la obligación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Publicar prontamente, y de manera fácilmente accesible, la información específica relativa a la importación, la exportación y el tránsito, haciéndola disponible a través de Internet, junto con los necesarios formularios y documentos, y facilitando los datos de contacto de los servicios de información; ✓ Mantener, como mínimo, un servicio nacional de información encargado de esas cuestiones; ✓ Notificar a la OMC el lugar donde se haya publicado la información, incluida la dirección de Internet, y facilitar los datos de contacto de los servicios de información.
<p>Artículo 2:</p> <p>Oportunidad de formular observaciones, información antes de la entrada en vigor y consultas</p>	<p>Impone a los Miembros la obligación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Celebrar consultas con los comerciantes y otras partes interesadas sobre la legislación o los reglamentos nuevos o modificados relativos al movimiento, el levante y el despacho de las mercancías; ✓ Dar a los comerciantes y otras partes interesadas tiempo suficiente para conocer las leyes y los reglamentos nuevos publicándolos lo antes posible.
<p>Artículo 3:</p> <p>Resoluciones anticipadas</p>	<p>Impone a los Miembros la obligación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Emitir en un plazo razonable y determinado una resolución anticipada que será vinculante en respuesta a cualquier solicitud escrita que contenga toda la información necesaria; ✓ Notificar a los solicitantes por escrito si la solicitud se ha denegado, indicando los motivos; y si la resolución anticipada se ha revocado, modificado o invalidado; ✓ Aceptar, previa petición por escrito del solicitante, una revisión de la resolución anticipada o de la decisión de revocar, modificar o invalidar la resolución anticipada; ✓ Asegurar la validez de la resolución anticipada durante un plazo razonable después de su emisión;

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Publicar información sobre los requisitos para la solicitud de una resolución anticipada, el plazo en que se emitirá esa resolución y el período de validez que tendrá; ✓ Esforzarse por poner a disposición del público cualquier información sobre las resoluciones anticipadas que, a su juicio, tenga un interés significativo para otras partes interesadas, teniendo en cuenta la necesidad de proteger la información comercial confidencial.
<p>Artículo 4:</p> <p>Procedimientos de recurso o de revisión</p>	<p>Impone a los Miembros la obligación de:</p> <p>Garantizar a la persona a quien vaya dirigida una decisión administrativa de la aduana el derecho a un recurso o una revisión administrativos por la autoridad administrativa competente y/o un recurso o una revisión judiciales;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Asegurar que sus procedimientos de recurso o revisión no sean discriminatorios; ✓ Garantizar el derecho a interponer un recurso ulterior o solicitar una revisión ulterior en caso de que la decisión original se comunique con demora indebida; ✓ Asegurar que se comuniquen a la persona a quien vaya dirigida una decisión administrativa los motivos en que se base tal decisión, a fin de permitir a esa persona recurrir a procedimientos de recurso o revisión.
<p>Artículo 5:</p> <p>Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia</p>	<p>Impone las disciplinas siguientes a los Miembros que emitan notificaciones u orientaciones a fin de elevar el nivel de los controles en frontera con respecto a los alimentos, bebidas o piensos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Emitir esas notificaciones basándose en el riesgo; aplicar uniformemente las medidas en los correspondientes puntos de entrada; suspender las medidas sin demora cuando las circunstancias que dieron lugar a ellas ya no existan; y publicar la terminación o suspensión de la notificación o informar al comerciante al respecto; ✓ Informar sin demora al transportista o al importador en caso de que las mercancías declaradas para la importación sean retenidas a efectos de inspección; ✓ Dar la oportunidad de realizar una segunda prueba en caso de que el resultado de la primera sea desfavorable; publicar los datos de los laboratorios en los que pueda realizarse la prueba; y, cuando proceda, aceptar los resultados de la segunda prueba.

<p>Artículo 6:</p> <p>Disciplinas en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas</p>	<p>Impone a los Miembros la obligación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Publicar la información sobre la aplicación de los derechos y cargas con antelación suficiente a su entrada en vigor; no exigir el pago antes de que se haya publicado la información; revisar los derechos y cargas periódicamente; limitar la cuantía de los derechos y cargas por trámites aduaneros al costo de los servicios prestados; ✓ En caso de sanción, esta deberá imponerse únicamente a las personas responsables de la infracción y guardar proporción con el grado y la gravedad de la infracción; ✓ Asegurar el mantenimiento de medidas para evitar conflictos de intereses y la creación de incentivos para la determinación o recaudación de sanciones y derechos; ✓ Facilitar a los interesados una explicación por escrito en relación con la imposición de una sanción; ✓ Considerar la revelación voluntaria de una infracción por una persona como posible circunstancia atenuante cuando se dicte una sanción contra dicha persona.
<p>Artículo 7:</p> <p>Levante y despacho de las mercancías</p>	<p>Impone a los Miembros la obligación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecer o mantener los procedimientos siguientes para el levante y despacho de las mercancías de importación, exportación o tránsito: ✓ Tramitación previa a la llegada; ✓ Pago electrónico; ✓ Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas; ✓ Gestión de riesgo; ✓ Auditoría posterior al despacho de aduana; ✓ Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante; ✓ Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados; ✓ Envíos urgentes; ✓ Mercancías perecederas.
<p>Artículo 8:</p> <p>Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera</p>	<p>Impone a los Miembros la obligación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Asegurar que sus autoridades y organismos encargados de los controles en frontera y los procedimientos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito de mercancías cooperen y se coordinen entre sí; en la medida en que sea posible y factible, asegurar la cooperación y coordinación con las autoridades y los organismos encargados de los controles en frontera de otros Miembros con los que tengan una frontera común. Esa

	<p>coordinación podrá incluir la compatibilidad de los días y horarios de trabajo, y de los procedimientos y formalidades, el establecimiento y la utilización compartida de servicios comunes, los controles conjuntos, y el establecimiento del control aduanero en puestos fronterizos de una sola parada.</p>
<p>Artículo 9:</p> <p>Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero</p>	<p>Impone a los Miembros la obligación siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ En la medida en que sea factible, que las mercancías destinadas a la importación sean trasladadas bajo control aduanero desde una oficina de aduanas hasta otra oficina de aduanas en su territorio.
<p>Artículo 10:</p> <p>Formalidades en relación con la importación y la exportación y el tránsito</p>	<p>Con miras a reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación, exportación y tránsito y a reducir y simplificar los requisitos de documentación para la importación, la exportación y el tránsito, este artículo contiene disposiciones sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Formalidades y requisitos de documentación; ✓ Aceptación de copias; ✓ Utilización de las normas internacionales; ✓ Ventanilla única: un punto de entrada único que permita a los comerciantes presentar a las autoridades o los organismos participantes la documentación requerida; ✓ Inspección previa a la expedición; ✓ Recurso a agentes de aduanas; ✓ Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes; ✓ Mercancías rechazadas; ✓ Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo.
<p>Artículo 11:</p> <p>Libertad de tránsito</p>	<p>Con objeto de mejorar las normas sobre tránsito existentes, este artículo contiene disposiciones sobre los reglamentos y las formalidades que restringen el tráfico en tránsito. Sus disposiciones abarcan los aspectos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Derechos o cargas; ✓ Limitaciones voluntarias respecto del tráfico en tránsito; ✓ No discriminación; ✓ Infraestructuras independientes para el tráfico en tránsito; ✓ Reducción al mínimo de las formalidades, los requisitos de documentación y los controles aduaneros; ✓ Aplicación mínima de los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad previstos en el Acuerdo OTC; ✓ Reducción al mínimo de los procedimientos de tránsito; ✓ Previsión de la presentación y tramitación anticipadas de los documentos relativos al tránsito;

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formalización sin demora de la finalización de las operaciones de tránsito; ✓ Puesta a disposición del público de la información relativa a garantías de transacciones; ✓ Convoyes aduaneros o escoltas aduaneras; ✓ Cooperación entre los Miembros con miras a reforzar la libertad de tránsito.
<p>Artículo 12:</p> <p>Cooperación aduanera</p>	<p>Obliga a los Miembros a compartir información para mejorar la coordinación de los controles aduaneros, al tiempo que se respeta la confidencialidad de la información compartida. Las disposiciones abarcan el contenido y el proceso de intercambio de información en los aspectos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Medidas para promover el cumplimiento y la cooperación; ✓ Intercambio de información; ✓ Verificación previa a una solicitud; ✓ Formato de la solicitud; ✓ Protección y confidencialidad; ✓ Facilitación de información; ✓ Aplazamiento o denegación de una solicitud; ✓ Reciprocidad; ✓ Carga administrativa de la respuesta a la solicitud de información; ✓ Limitaciones respecto de la información facilitada; ✓ Utilización o divulgación no autorizadas de la información; ✓ Acuerdos bilaterales y regionales.

Fuente: Elaboración propia, información tomada del Informe sobre el Comercio Mundial 2015, OMC.

Como se puede observar en la tabla anterior, el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio en la Sección I, a través de doce artículos, prioriza temas orientados a mejorar la gestión de los organismos que intervienen en las operaciones comerciales, así como el servicio que se brinda a los usuarios del comercio, garantizando la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia en dichas actuaciones.

3.1.2 Estatus de ratificación del ACF obstáculos y desafíos

En lo que concierne a la ratificación del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC), a mediados del año 2015, únicamente 49 países de la Organización Mundial de Comercio lo habían ratificado y se identifica que de los 111 restantes, 19 pertenecen a América Latina y el Caribe.

Lo anterior, supone que los países deben acelerar las labores para mejorar aspectos relacionados con los marcos legales, recursos, aspectos relacionados con TIC e infraestructura y el marco institucional existente, considerándolos como factores esenciales para la ratificación del AFC.

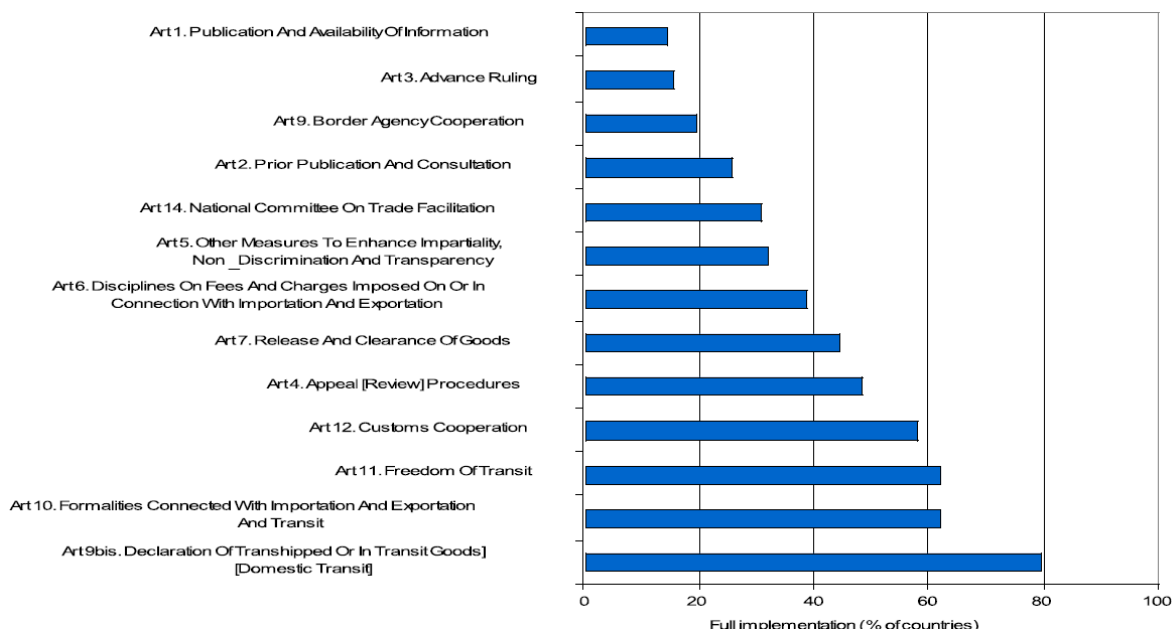
En términos generales para la aplicación del AFC, se identifica la necesidad de trabajos coordinados tanto de las autoridades de los países, encargadas del funcionamiento de las actividades comerciales, como del sector privado y la voluntad política requerida para dar cumplimiento a lo establecido en este Acuerdo.

Al respecto, la OMC plantea que es esencial dar seguimiento a la aplicación del AFC para evaluar los progresos de los países a fin de detectar problemas y determinar los resultados económicos relacionados a su aplicación.

Asimismo, se considera que la OMC junto con otras organizaciones internacionales y bancos regionales de desarrollo, deben destinar más recursos a recopilar datos, en particular sobre los costos de la aplicación, mejorar los indicadores e instrumentos analíticos existentes y elaborar otros nuevos para vigilar y evaluar más eficazmente la aplicación del Acuerdo. (OMC, 2015)

De acuerdo a lo planteado por UNCTAD, se identifican cuales de las medidas establecidas en el AFC son las que menos se implementan en los países y que por lo tanto se identifican como las que requerirán mayor focalización y esfuerzos por parte de los países.

Ilustración 18: Medidas menos implementadas del AFC



Fuente: UNCTAD, Ramírez 2015.

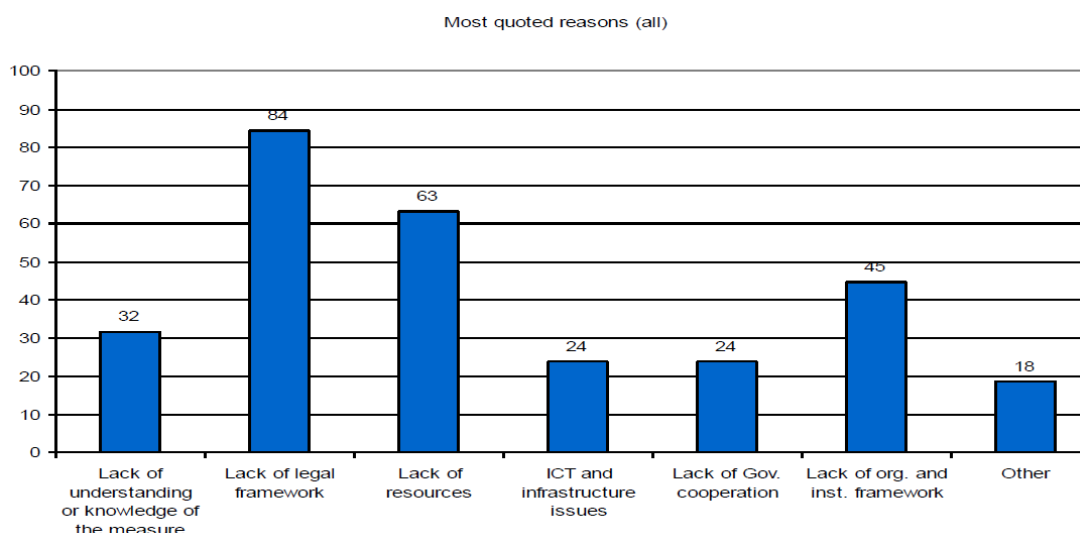
De acuerdo al gráfico anterior, las principales medidas que son menos implementadas corresponden a los siguientes artículos de la Sección I:

- ✓ El artículo 1: Publicación y disponibilidad de la información
- ✓ El artículo 3: Resoluciones anticipadas

- ✓ El artículo 9: Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero
- ✓ El artículo 12: Cooperación aduanera
- ✓ El artículo 14: Comités Nacionales de Facilitación de Comercio
- ✓ El artículo 5: Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia
- ✓ El artículo 6: Disciplinas en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas.

Por otra parte, en el siguiente gráfico se identifican las principales razones por las cuales no se implementa el AFC en los países miembros.

Ilustración 19: Razones más citadas por las cuales no se implementa el AFC



Fuente: UNCTAD, Edna Ramírez 2015.

En base al gráfico anterior, según lo planteado por la UNCTAD, las principales causas por las que no se implementa el AFC entre sus países miembros, corresponden a: Desconocimiento sobre la medida, falta de marco legal, falta de recursos, aspectos relacionados con TIC e infraestructura, falta de cooperación gubernamental, falta de marco institucional.

3.1.3 Chile su camino hacia la adopción del AFC y algunos temas pendientes

De acuerdo a lo prescrito en el ACF, se identifica que para la adopción y aplicación de las medidas establecidas se requerirá mayores esfuerzos de los países y en particular de la participación indispensable de las aduanas de dichos países. En ese sentido, el rol que juega el Servicio Nacional de Aduanas en Chile es vital para avanzar en los trabajos requeridos, adoptando un papel de liderazgo y de coordinador con los demás organismos públicos y privados involucrados con las operaciones del comercio exterior.

Sin embargo, según lo planteado por la (CEPAL, 2015.c) se debe considerar que *“la facilitación del comercio es a menudo visto como relevante sólo a las agencias de aduana, pero se trata de muchos otros organismos que realizan inspecciones en la*

frontera y/o documentos de salida que son necesarios durante las transacciones comerciales”, por lo tanto, es fundamental la participación coordinada con otros organismos e instituciones involucradas para lograr la oportuna adopción de las medidas del AFC.

Chile desde el año 2014 como país miembro de la OMC, trabaja y avanza en los procesos de adopción y ratificación del AFC ante la Organización Mundial del Comercio.

En julio del año 2014, Chile notifica ante el Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio que todas las disposiciones contenidas en la Sección I del Acuerdo quedaban incluidas dentro de los compromisos de la Categoría A⁵², desde la entrada en vigor del Acuerdo, con la sola excepción del Artículo 7.7 “Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados”.

Ilustración 20: Notificaciones AFC de la OMC América Latina y el Caribe (Visión Comparada entre países)

ARTICULO	AG	BB	BZ	DO	GD	JM	KN	VC	TT	CR	SV	GT	HN	NI	PA	DO	BR	PY	UY	EC	CO	PE	CL	MX	
TRANSPARENCIA																									
Artículo 1																									
Artículo 2																									
Artículo 3																									
Artículo 4																									
Artículo 5																									
TARIFAS Y FORMALIDADES																									
Artículo 6																									
Artículo 7																									
Artículo 8																									
Artículo 9																									
Artículo 10																									
Artículo 11																									
COOPERACION																									
Artículo 12																									

Fuente: SELA 2015, presentación revisión y análisis de aplicación AFC, consultado octubre 2015. Juan Acuña, consultor SELA.

Como se observa en el gráfico anterior, Chile notifica el cumplimiento de todos los compromisos incluidos en la sección I del AFC, relacionados con temas de Transparencia de la Información, Cooperación, excepto el Artículo Art. 7 Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados. Por lo que en ese aspecto, se identifica que el mayor desafío que Chile deberá enfrentar es en relación al establecimiento de las medidas vinculadas al artículo mencionado.

3.1.4 Chile ratifica su compromiso con el AFC

A inicios del año 2015, Chile ratifica su compromiso de llevar adelante los acuerdos tomados por el organismo internacional y anuncia⁵³ el envío del proyecto de ley al Congreso Nacional para su revisión y aprobación correspondiente.

⁵² Se refiere a aquellas disposiciones del Acuerdo que el Miembro designa para que se apliquen con la entrada en vigencia de éste o, en el caso de un país Miembro menos adelantado, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor.

⁵³ Según lo planteado por las autoridades de más alto nivel del Ministerio de Hacienda, durante reunión con el Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Roberto Azevédo, realizada en el mes de febrero 2015.

En el mes de mayo para cumplir con el trámite constitucional se envía por parte de las autoridades competentes, a la Cámara del Congreso el proyecto de ley del protocolo del Acuerdo de Facilitación de Comercio⁵⁴, obteniendo la aprobación en el mes de septiembre 2015.

Desde esa perspectiva, se identifica que la aceptación de dicho protocolo es visto por el ejecutivo como una señal clara del compromiso de Chile con el sistema multilateral de comercio, al contribuir a la entrada en vigor de dicho acuerdo.

Asimismo, al hacerlo, Chile respalda el indiscutido consenso respecto al avance en los temas de la Ronda de Doha para el Desarrollo. En concreto, “la puesta en vigencia del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio ayudará a los intereses exportadores chilenos, gracias a la formalización de un mecanismo multilateral, cuya asunción de compromisos habilitará procedimientos más expeditos para el acceso de los productos nacionales en otros mercados y a que cualquier traba o inconveniente generado por medidas adoptadas por otros Miembros podrá ser discutido directamente en el foro de la OMC”. (Ministerio de Hacienda, 2015.b)

En base a lo anterior, se visualiza que, Chile cuenta con el respaldo político requerido para adherirse al AFC, sin embargo queda un arduo trabajo por hacer a lo interno de las instituciones involucradas con el cumplimiento específico de las disposiciones y modificaciones en los procesos internos, principalmente del Servicio Nacional de Aduanas y de otros organismos del Estado que intervienen en la frontera en las operaciones de importación y exportación de mercancías.

En ese sentido, se identifica como prioridad, revisar aspectos procedimentales y legales en los que se requiera hacer cambios de tipo normativo y/o estructural para dar cumplimiento a cabalidad a lo establecido en dicho acuerdo.

3.1.5 Medidas del AFC que se vinculación con la puesta en marcha del Sistema Integrado de Comercio Exterior

Como parte del Estudio, se identifica la vinculación específica que tiene el Acuerdo Sobre Comercio con el proyecto del Sistema Integrado de Comercio Exterior, que de forma explícita está contenida en el AFC en la Sección I, Artículo N° 10 “Formalidades en la relación con la importación, la exportación y el tránsito, acápite N° 4 de “Ventanilla única” que hace referencia a las Ventanilla Únicas de Comercio Exterior y el N° 6 “Recurso a agentes de aduanas”.

En ese contexto y para efectos del presente estudio, se analiza el contenido de los dos acápites mencionados, con el objetivo de identificar posibles desafíos o trabajos que se requieran para dar cumplimiento a lo establecido en el AFC.

⁵⁴ Con 102 votos a favor, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de acuerdo (boletín 10121) relativo al Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech.

El acápite N° 4 establece que:

- 1) Los Miembros procurarán mantener o establecer una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único. Después de que las autoridades u organismos participantes examinen la documentación y/o información, se notificarán oportunamente los resultados a los solicitantes a través de la ventanilla única.
- 2) En los casos en que ya se haya recibido la documentación y/o información exigidas a través de la ventanilla única, ninguna autoridad u organismo participante solicitará esa misma documentación y/o información, salvo en circunstancias de urgencia y otras excepciones limitadas que se pongan en conocimiento público.
- 3) Los Miembros notificarán al Comité los detalles del funcionamiento de la ventanilla única.
- 4) Los Miembros utilizarán, en la medida en que sea posible y factible, tecnología de la información en apoyo de la ventanilla única.

En este sentido Chile, ya cumple con la formalidad de establecer una Ventanilla Única (SICEX), de cara a facilitar las operaciones de comercio exterior a los usuarios.

Sin embargo, debe continuar trabajando en el perfeccionamiento de SICEX, ya que de acuerdo a lo abordado en el capítulo I, esta no se encuentra funcionalmente operativa, lo cual dificulta que se traduzca en una verdadera herramienta de facilitación de comercio, es decir que los beneficios esperados sean realmente percibidos por los usuarios y que puedan apreciar el impacto de su funcionamiento en los costos y tiempos de las operaciones comerciales. Por lo tanto, desde esta perspectiva existen aspectos pendientes para dar cumplimiento explícito a lo establecido en el AFC, sobre el funcionamiento de la VUCE.

El otro aspecto, que se identifica relacionado directamente con el proceso de implementación del Sistema Integrado del Comercio Exterior, es el referido al acápite 6 del Artículo N° 10, "Recurso a agentes de aduanas" el cual determina que:

6.1 Sin perjuicio de las importantes preocupaciones de política de algunos Miembros que mantienen actualmente una función especial para los agentes de aduanas, a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo los Miembros no introducirán el recurso obligatorio a agentes de aduanas.

6.2 Cada Miembro notificará al Comité y publicará sus medidas sobre el recurso a agentes de aduanas. Toda modificación ulterior de esas medidas se notificará y se publicará sin demora.

6.3 En lo que respecta a la concesión de licencias a agentes de aduanas, los Miembros aplicarán normas transparentes y objetivas.

Referente a lo establecido en el acápite 6 “Recurso a agentes de aduanas” se identifica que en Chile, antes de que se diera la firma del acuerdo, surgieron posiciones contrapuestas por parte de los agentes de la Asociación Nacional de Agentes de Aduanas y Cámara Aduanera de Chile, ya que se pretendía eliminar toda prescripción que exigiese la obligatoriedad de los agentes de aduana, caso que particularmente afectaba a dicho gremio⁵⁵.

De acuerdo a las fuentes secundarias consultadas, se constata que se realizaron diversas gestiones por parte de la ANAGENA y de forma conjunta con la Cámara Aduanera de Chile, para evitar que se aplicara esta disposición. Las gestiones se enfocaron en solicitar apoyo a las autoridades del Ministerio de Hacienda Ministerio de Relaciones Exteriores, el Embajador Permanente de Chile ante la OMC, a algunos senadores, diputados y a la Dirección Nacional de Aduanas.

Luego de múltiples reacciones de las partes involucradas, el AFC en su versión final del acápite 6.1 mantiene la disposición vigente en Chile, *“Sin perjuicio de las importantes preocupaciones de política de algunos Miembros que mantienen actualmente una función especial para los agentes de aduanas”*.

Lo anterior, resulta positivo desde el punto de vista de los intereses de los agentes de aduanas, ya que pueden continuar desempeñando su rol de profesional auxiliar de la función pública aduanera, cuya licencia lo habilita ante el Servicio Nacional de Aduanas para prestar servicios a terceros como gestor en el despacho de mercancías y funcionar como intermediario entre importadores y exportadores y la Aduana.

En ese sentido es importante mencionar que los agentes de aduanas en Chile, son quienes manejan el 80% del comercio exterior, realizando sus operaciones por medio de sistemas informáticos propios y que tienen conexión bilateral con el Servicio Nacional de Aduanas.

No obstante, en ese contexto, salen a la luz otros aspectos que pueden resultar fundamentales para el proceso de implementación de SICEX, que consiste en analizar en un primer momento, si está medida en el mediano plazo, puede afectar en temas de competitividad al sector exportador de Chile, principalmente a las pymes, dado que el uso de agentes de aduana es obligatorio para realizar importaciones superiores a 1.000 dólares y exportaciones mayores de 2.000 dólares, lo cual significa un costo para las empresas que desean realizar sus operaciones de comercio exterior.

Por tanto, al considerar que las pymes están obligadas a contratar un agente de aduana para realizar sus trámites de comercio exterior, el beneficio directo que se espera que SICEX les otorgue, en cuanto reducción de costos, no sería efectivo dado los costos en que tendría que incurrir al contratar a un agente de aduanas y por otra parte desde el punto de vista de los usuarios de SICEX, dejaría de ser un usuario directo de la plataforma.

⁵⁵ En Chile el sistema aduanero vigente, establece el uso obligatorio de los agentes de aduanas para realizar las operaciones de comercio exterior.

Lo antes planteado, puede traducirse en una barrera en el uso de SICEX como plataforma para realizar los trámites asociados a las operaciones de exportación e importación ya que se reduciría al uso de un único actor y todo ello vendría a contradecirse con los lineamientos de la política de facilitación de comercio y mejoramiento de competitividad de las pymes, bajo la cual se ha echado a andar SICEX, así como limitando el alcance de los beneficios a diferentes actores del comercio exterior.

En ese contexto, es evidente que ambos temas deben ser abordados por las autoridades competentes, dándoles prioridad en la agenda, a fin de analizar si realmente afecta o no en la lógica del funcionamiento del comercio exterior en Chile y particularmente si los usuarios pymes se verán perjudicados. Asimismo, es importante buscar alternativas de solución en el caso de requerirse, ya sea creando los mecanismos institucionales que sean compatibles con las medidas de facilitación comercial y se traduzcan en el beneficio esperado para todos los sectores empresariales. Por tanto, abordar estos temas es relevante ya que toca aspectos sensibles en el funcionamiento del comercio exterior y la viabilidad de la operación de SICEX como herramienta de facilitación comercial.

3.2 Alianza del Pacífico: Interoperabilidad de las Ventanillas Únicas

Según lo señalado en el marco conceptual y al inicio del presente capítulo se aborda la iniciativa de interoperabilidad de las VUCE en el marco de la Alianza del Pacífico -entre sus países miembros México, Colombia, Perú y Chile, como una iniciativa relacionada al proyecto de SICEX. Para ello se utiliza información obtenida de fuentes secundarias así como de las entrevistas a representantes que participan en el proyecto.

Los países miembros de la Alianza del Pacífico, adquirieron el compromiso de interoperar sus ventanillas únicas, el cual está reflejado en Protocolo Comercial anexo al Acuerdo Marco que suscribieron los presidentes en Cartagena, Colombia en el mes de febrero 2014, con el fin de contribuir al logro de sus objetivos en términos de generar un mayor dinamismo en los flujos comerciales entre los países miembros de la Alianza. Por lo cual, la entrada en vigencia del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, consolida su institucionalidad por parte de sus países miembros.

Por lo tanto, se puede decir que la iniciativa de interoperabilidad de las VUCE, es el resultado de múltiples reuniones entre los países miembros de cara a abordar aspectos y encontrar alternativas que contribuyan a mejorar y facilitar el comercio entre ellos.

A continuación, se distinguen las principales reuniones, en las que se llega a acuerdos específicos sobre la iniciativa de interoperabilidad de ventanillas únicas.

Tabla 9: Principales cumbres de la Alianza del Pacífico y acuerdos sobre la interoperabilidad de las VUCE.

Cumbre	Acuerdos/Instrucciones
II Cumbre se efectuó en Mérida, Yucatán, México, el 4 de diciembre de 2011.	Iniciar las negociaciones sobre Comercio Electrónico; evaluar la factibilidad de negociar cláusulas adicionales en los acuerdos de inversión, especialmente sobre inversión sostenible y promoción de inversiones; iniciar los trabajos sobre obstáculos técnicos al comercio; establecer un sistema electrónico de certificación de origen; iniciar los trabajos para implementar el Operador Económico Autorizado; <u>implementar las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) y su interoperabilidad.</u>
V Cumbre se celebró en Cádiz (España) el 17 de noviembre de 2012 en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana.	Facilitación del Comercio: <u>se ratificó la agenda en materia de certificación de origen electrónica, la interoperabilidad de las VUCE</u> , los acuerdos para el reconocimiento del Operador Económico Autorizado y la cooperación aduanera.
X Cumbre Presidencial de Paracas, celebrada del 1 al 3 de julio de 2015	<p><u>Desarrollar e implementar, en el marco de la facilitación del comercio, la plataforma de interoperabilidad de las VUCE, comenzando con la integración del Certificado Fitosanitario con miras a iniciar su interoperabilidad en el primer semestre del año 2016.</u></p> <p>Incorporar el Certificado de Origen, a las VUCE, en el segundo semestre del 2016.</p> <p>Incorporar la Declaración de Aduanas en materia de interoperabilidad que deberá iniciar en el año 2018.</p>

Fuente: Elaboración propia, información obtenida informe de SELA 2013 y Declaración Paracas.

En ese contexto, durante la cumbre Presidencial de Paracas, celebrada del 1ro al 3 de Julio 2015, los cuatro países reafirman su compromiso con los principios del Acuerdo Marco y reiteran que el establecimiento de reglas claras y un marco jurídico previsible, propician las condiciones necesarias para un mayor crecimiento, así como para el desarrollo y la competitividad de sus economías y la diversificación de las corrientes de comercio. (Alianza del Pacífico, 2015)

La iniciativa de interoperabilidad de las VUCE, contempla el diseño, desarrollo, implementación y soporte de una plataforma informática de Interoperabilidad, que permita el intercambio de datos e información sobre operaciones de comercio exterior

(exportación, importación y tránsito) entre las VUCE de los países participantes⁵⁶, para lo cual los países miembros de la Alianza cuentan con el apoyo financiero del Banco Interamericano del Desarrollo.

En un primer momento se prevé integrar el Certificado Fitosanitario, previsto a implementarse en el primer semestre del año 2016 y el Certificado de Origen, en el segundo semestre del 2016, permitiendo así la tramitación en línea entre países y brindando la posibilidad de realizar la trazabilidad de las operaciones comerciales que se realicen.

De acuerdo a lo expresado por el BID (2015) *“los países iniciarán el intercambio de datos e información correspondientes al Certificado Fitosanitario, sin embargo, la Plataforma de Interoperabilidad debe ser capaz a futuro de permitir el intercambio de cualquier otro dato relativo a las operaciones de comercio exterior, incluyendo los certificados Zoosanitarios, de Origen, Declaración de Exportación, Declaración de Aduana, entre otros”*.

3.2.1 Actores que participan y principales avances

Para llevar a cabo esta iniciativa se cuenta con el Grupo de Alto Nivel (GAN), que es el órgano técnico que tiene a su cargo la supervisión y el seguimiento puntual a los acuerdos alcanzados. (SELA, 2013), así mismo se observa que durante las sesiones del Consejo Ejecutivo de Ministros de Relaciones Exteriores en octubre del año 2014, se reconoce y formaliza al grupo técnico de trabajo de la Ventanilla Única, del cual la Unidad Ejecutora de SICEX forma parte.

Considerando los objetivos concretos para alcanzar la interoperabilidad de las VUCE, se identifican los principales avances encaminados a implementar el piloto de intercambio de documentos electrónicos, específicamente de certificados fitosanitarios.

Durante el año 2015, se identifican trabajos coordinados de los países, por medio de sus equipos técnicos en la armonización de procesos, aspectos normativos y homologación tecnológica con el apoyo del BID.

Asimismo, se identifican avances en la definición de la metodología trabajo, para lo cual se elabora propuesta de análisis comparativo de los datos que cada uno de los países exige con respecto al certificado fitosanitario así como para la definición del formato único electrónico de este certificado en exportaciones e importaciones y los requisitos para la interoperabilidad de dichos certificados.

Continuando con los avances, en la misma línea en el mes de agosto 2015, se inicia el proceso de licitación internacional para contratar consultoría que incluye el diseño, desarrollo e implementación de la plataforma informática⁵⁷ de interoperabilidad de sus Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, que permitirá el intercambio de datos e información relativa a las transacciones de comercio exterior. (BID, 2015)

⁵⁶ Los países participantes son aquellos que conforman la Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú, sin perjuicio que otros puedan integrarse próximamente.

⁵⁷ Contempla las siguientes fases, diseño de la plataforma, desarrollo de una herramienta de software, implementación, que incluya capacitación a los países participantes, soporte técnico, mantenimiento por un período de al menos 24 meses a partir de la puesta en marcha de la herramienta.

Basado en lo anterior, se identifica que la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de los países miembros de la Alianza del Pacífico, consiste en una labor adicional y complementaria a SICEX, que involucra principalmente para las instituciones y servicios públicos encargados de emitir certificados fitosanitarios.

En el caso de Chile, esta responsabilidad le corresponde al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), servicio encargado de emitir dichos certificados, razón por lo cual se identifica como el actor principal en esta etapa, siendo un desafío para este servicio, quien además de tener una labor y responsabilidad relevante en lo que refiere a controles fronterizos, debe responder al reto establecido por el grupo técnico de interoperabilidad de las VUCE, participando como organismo competente, en el envío y recepción de certificado fitosanitario entre organismos competentes de los países.

3.2.2 Beneficios y desafíos

En ese sentido y de acuerdo a las entrevistas realizadas a los actores que participan en la implementación de SICEX se identifican, aspectos fundamentales sobre los trabajos que permiten llevar a cabo la iniciativa de interoperabilidad de las VUCE, así como beneficios y desafíos para avanzar de manera coordinada y complementaria con la puesta en marcha de SICEX.

En ese sentido, el aspecto principal que sale a la luz, es la necesidad de coordinación entre los equipos técnicos involucrados, para poder llevar a cabo los trabajos y cumplir con los tiempos previstos para la operación del piloto. Esto supone un arduo trabajo, ya que al igual que en la implementación de SICEX, la voluntad y compromiso de las partes, definirán el ritmo y camino a seguir en los trabajos programados. A continuación se observan algunas apreciaciones de los entrevistados sobre los beneficios y desafíos que esta iniciativa propone.

“En el marco de la Alianza del Pacífico, se priorizó incorporar como plan piloto para la certificación de origen, certificado fitosanitario y la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. En el cual se están realizando pruebas de la funcionalidad. Esto será beneficioso para evitar actividades de falsificación y garantizará seguridad. Ve que el gran desafío es cumplir con los tiempos previstos para la implementación, que no es fácil debido a que requerirá coordinación por parte de las entidades que emiten certificados en los diferentes países, tanto públicos como privados”. (Representante SOFOFA, 2015)

“El proyecto de una plataforma de interoperabilidad de ventanillas únicas, consiste en el intercambio de datos y certificados electrónicos, durante ese proceso existe una etapa que corresponde a las autoridades que emiten certificados en los diferentes países, definir cuál es el estado de tramitación de certificados y los mecanismos, tarea que se debe coordinar entre estas entidades, para obtener la facilitación del comercio. En ese sentido, se está licitando actualmente el desarrollo de la plataforma de interoperabilidad, se ha coordinado y definido el tema de mensajes de aceptación de certificados y de reconocimiento, así como los mensajes de respuestas”. (Representante 2 SAG, 2015)

“Los principales esfuerzos requeridos en esta iniciativa son de coordinación, tanto a nivel directivo como técnico entre los países y que al final los sistemas de los países logren interconectarse oportunamente”. (Representante CCS, 2015)

Por otra parte, se identifica la necesidad de compatibilizar algunos aspectos técnicos, considerando que algunos miembros no cuentan con los sistemas de información requeridos para integrarse a la plataforma de intercambio. Lo que requerirá, de mecanismos alternativos de interoperabilidad, en tanto logran desarrollarse o adecuarse los sistemas existentes.

“Esta iniciativa va por buen camino, no obstante hace falta resolver algunos temas, por ejemplo el caso con Perú que no se tiene un acuerdo con ellos para trabajar, homologar los sistemas de intercambio. Se requieren ajustes en los sistemas informáticos de las entidades que participan en esta etapa, sobre todo aquellos relacionados con importaciones, que permitan validación de firma, autenticidad, mecanismos de seguridad entre otros, lo cual puede requerir tiempo para que los países que deben desarrollarlo lo concreten. Hay un trabajo de diseño, desarrollo e implementación a realizar”. (Representante1 SAG, 2015)

“Perú ha manifestado que para ellos será difícil iniciar en las fechas previstas para emitir los certificados de origen, sin embargo permitirán que los demás países emitan certificados de origen que ellos recibirán. Chile ya tiene con Colombia desde el 2010 la certificación de origen electrónica, por lo tanto existe viabilidad para implementarlo en el marco de la Alianza del Pacífico, por la experiencia acumulada que se tiene. (Representante SOFOFA, 2015)

Algunos actores presentan consenso sobre los aspectos positivos que esta iniciativa proporcionará, en términos de mejoras en la gestión de los servicios públicos, integración de múltiples actores y principalmente en términos de facilitación comercial, al permitir mayor agilidad y confiabilidad en el comercio entre países.

“A futuro como parte de esta iniciativa y a medida que la herramienta sea más robusta, probablemente se integrará a otros actores y servicios públicos que forman parte de la cadena de comercio exterior. Por tanto, es una gran idea en el sentido de brindar mayor confiabilidad y agilidad en las operaciones de comercio exterior entre países”. (Representante ISP, 2015)

“Resulta importante la Declaración de Paracas, que hace énfasis a los trabajos que deben realizarse en el marco de interoperabilidad de las Ventanillas Únicas, considero que por primera vez una iniciativa de alcance internacional es efectiva y concreta, bajo el cual se realizan trabajos encaminados a lograr los compromisos”. (Representante 2 SICEX, 2015)

En cuanto a la complementariedad de esta iniciativa con SICEX, se identifica en un primer momento que SICEX, a como se comentó al inicio del estudio, está alineado a políticas de facilitación de comercio y a otras orientadas a promover la competitividad de los países con un énfasis especial en las pymes, de forma específica para promover la internacionalización e inserción de estas en las cadenas globales de valor en el nuevo contexto o realidad del comercio internacional.

Otro aspecto importante que surge, es el tema de coordinación requerido para echar a andar esta iniciativa, lo cual requiere de mayores esfuerzos dado que la coordinación no es a lo interno de los Servicios Públicos, sino a nivel país.

En ese sentido, se puede identificar la coordinación como un elemento fundamental para echar a andar la iniciativa de la Alianza del Pacífico, para lo cual puede considerarse como fortaleza la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas en la implementación de SICEX, por ejemplo la coordinación de los equipos técnicos en la automatización de los procesos, así como la aplicación de estándares internacionales requeridos para el desarrollo de la plataforma, definición de actores que participan en el proceso y los mecanismos de integración del sector público y privado.

Respecto a la incorporación de estándares internacionales, se visualiza que debe incorporarse en la iniciativa de interoperabilidad de las VUCE, la utilización de estándares internacionales como los de la UN/CEFACT, así como a generar posibilidades de instrumentación coordinada contemplada en la Sección III del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC), y la coordinación de los Comités Nacionales de Facilitación⁵⁸ y la posibilidad de crear un Comité Regional o Subregional. (SELA , 2015)

Sobre este último aspecto, se identifica cierto consenso sobre el liderazgo que debiesen asumir las autoridades nacionales de la VUCE para conformar y dirigir estos Comités Nacionales de Facilitación del Comercio.

Al respecto se concluyó durante el *VII Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: VUCE como herramientas para la Facilitación del Comercio y la Integración Regional*, que “las autoridades VUCE “podrían actuar como instancias líderes para construir escenarios en los que sea posible confrontar y canalizar los desafíos que plantea la instrumentación de las disposiciones del AFC para que sean exitosas y sostenibles, permitiendo la conjugación de una variedad de factores clave, que incluyen elementos de política pública, capacidades institucionales, dirección de expectativas y percepciones de los diferentes grupos de interés, estrategias de colaboración público-privada, modelos de negocios y arquitecturas viables. (SELA, 2015)

Por otra parte, se identifican otras iniciativas relacionadas al desarrollo, mejoramiento y la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de los países de la región y que se encuentran relacionados con la implementación de SICEX.

3.3 La Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (RED VUCE)

La Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (Red VUCE) es un foro regional de diálogo y colaboración que integran voluntariamente las agencias gubernamentales, públicas y/o privadas a cargo del diseño, desarrollo y administración de las ventanillas electrónicas de comercio de los países⁵⁹ de las Américas. Se constituye en Washington D.C., en Octubre de 2011, por iniciativa de los países

⁵⁸ Establecido en el artículo 13 de Disposiciones Institucionales

⁵⁹ Integrada por Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.

representados por los responsables de las ventanillas únicas de los países participantes. (Ministerio de Hacienda, 2015)

Asimismo, se identifica que esta red cuenta con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual funge como Secretaría Técnica de la misma. De igual forma se visualiza que la Red cuenta con el apoyo de los países participantes y de otras iniciativas regionales como el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y Caminos a la Prosperidad en las Américas.

Por tanto, la Red VUCE surge como iniciativa de los países de la región con el objetivo de promover el uso de las ventanillas electrónicas como instrumento de facilitación del comercio, así como para optimizar y reducir los tiempos y costos asociados a las transacciones de exportación, importación y tránsito de mercancías de acuerdo con estándares, recomendaciones y buenas prácticas internacionales. La Red VUCE además busca potenciar su trabajo mediante el aprovechamiento de sinergias con iniciativas regionales, procesos de integración subregional, e iniciativas de agencias y organismos gubernamentales o internacionales⁶⁰ y abordar los aspectos necesarios para avanzar hacia la interoperabilidad entre las ventanillas únicas de la región en el futuro.

A continuación se presentan las principales reuniones y temáticas abordadas en el marco de la RED VUCE.

Tabla 10: RED VUCE, Encuentros y temáticas abordadas

Reuniones	Temáticas Abordadas
Estados Unidos (Octubre 2011)	Compartir experiencias entre los países que participan en las iniciativas del Arco del Pacífico Latinoamericano y de Caminos a la Prosperidad y entre éstos y otros países extra-regionales en el diseño e implementación de Ventanillas Únicas; Promover el diálogo y transferencia de conocimiento entre los participantes en torno a los aspectos sustantivos que deben considerarse para poder avanzar en la interoperabilidad de las ventanillas únicas existentes y futuras de la región, incluyendo el Analizar aspectos legales, institucionales, de arquitectura tecnológica y operativa.
Costa Rica (Septiembre 2012)	Profundizar en el intercambio de experiencias entre los países que participan y dar seguimiento a la en la Iniciativa de Caminos a la Prosperidad y entre éstos y otros países extra-regionales sobre el diseño e implementación de ventanillas únicas; así como en la revisión de aspectos legales, institucionales, de arquitectura tecnológica y operativa.

⁶⁰ Participan miembros de los Ministerios de Comercio Exterior, Aduanas, representantes de Corea, Laos y Singapur, sector privado, expertos internacionales en sistemas de comunidad portuaria y representantes de organismos internacionales, incluyendo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Sistemas de Comunidad Portuaria.

Reuniones	Temáticas Abordadas
El Salvador (Mayo 2013)	Intercambiar información sobre la labor realizada para la implementación de los proyectos de VUCE nacionales y revisar el estado de los trabajos necesarios para la operación de la Red.
Chile (Diciembre 2013)	Examinar los resultados de las labores de los tres Grupos de Trabajo de la Red (normativo, armonización y tecnológico), buscando de esta manera acordar los planes de acción y actividades a seguir y discutir su implementación.
Colombia (Mayo 2014)	Continuar examinando los avances de los trabajos técnicos en el marco de los tres Grupos de Trabajo de la Red y acordar los planes de acción, actividades a seguir y discutir su implementación en el marco de los pilotos de interoperabilidad.
Perú (Diciembre 2014)	<p>Continuar el intercambio de experiencias y buenas prácticas en torno al diseño y la implementación de los proyectos de VUCE nacionales, y a los aspectos necesarios para avanzar hacia la interoperabilidad entre las ventanillas únicas de la región en el futuro cercano.</p> <p>Promover el intercambio de experiencias con respecto a otras iniciativas de facilitación comercial vinculadas a las VUCE que tienen el potencial de mejorar la eficiencia del comercio en los puertos y de servicios auxiliares relacionados.</p> <p>Promoverá el diálogo en torno a buenas prácticas para integrar soluciones del sector privado en el diseño e implementación de las VUCE.</p> <p>Finalmente, la sexta reunión de la Red VUCE tendrá como propósito avanzar la discusión en torno a los indicadores para medir el impacto de las ventanillas únicas.</p>
Trinidad y Tobago(Abril 2015)	El objetivo de la reunión es promover la discusión entre los países, la transferencia de conocimientos y buenas prácticas en la ejecución de proyectos nacionales de ventanilla única fuera de la región, e identificar los pasos necesarios para prepararse para el futuro la interoperabilidad, mientras que la mayoría de los países de la región son en la etapa de diseño. Además, los vínculos para transportar sistemas de logística será explorado, teniendo en cuenta el papel de la región como un centro de transporte marítimo y el predominio de los bienes portuarios despejado entran y salen de los países.
Brasil (Mayo 2015)	<p>Dar seguimiento y avanzar en el trabajo sobre los indicadores para medir el impacto de las Ventanillas Únicas y profundizar las discusiones sobre “Port Community Systems” y su vinculación con la Ventanilla Única.</p> <p>Avanzar hacia la interoperabilidad de los nacionales de Windows individual (en concreto en relación con el proyecto piloto para el Certificado</p>

Reuniones	Temáticas Abordadas
	Fitosanitario) y ampliar el diálogo sobre las buenas prácticas para la integración de soluciones del sector privado en el diseño e implementación de la Ventanilla Única.

Fuente: información obtenida del sitio web de la Red VUCE www.redvuce.org.

A como se observa en la tabla anterior, a lo largo de cinco años se realizan trabajos conjuntos entre países con el fin de establecer mecanismos que faciliten y mejoren la implementación de las VUCE, bajo un nuevo contexto y dinámica del comercio mundial en el que surgen aspectos relevantes que deben incorporarse para garantizar su óptimo funcionamiento.

3.4 Complementariedad con SICEX

A la luz de lo anterior, se identifican elementos importantes que requieren incorporarse a los trabajos de las VUCE para garantizar su funcionamiento individual e integrado entre países y que se refieren a la definición y medición del impacto de las ventanillas únicas; el establecimiento de un marco legal propio que respalde la operación y sostenibilidad de las mismas, así como el establecimiento de aspectos institucionales, de arquitectura tecnológica y operativa de acuerdo a estándares internacionales de la UNCEFACT y otros; y finalmente por medio de las VUCE incorporar otros servicios relacionados al comercio internacional.

Por lo tanto, esta instancia debe aprovecharse para fortalecer la coordinación, la cooperación y alianzas estratégicas entre las ventanillas únicas de comercio exterior, en la que puedan compartir sus experiencias durante el proceso de puesta en marcha de las VUCE y que sirvan de guía o bien como recomendación para aquellos países que se encuentran en etapas iniciales en el establecimiento de las VUCE.

Por otra parte, cabe señalar que la Red VUCE, al igual que en la implementación de SICEX, da prioridad al establecimiento de los grupos técnicos especializados en la armonización de datos, aspectos normativos y tecnológicos y al establecimiento de estándares internacionales

Sobre este último aspecto, se visualiza que la Recomendación 36 de la UN/CEFACT atiende temas medulares interoperabilidad entre las VUCE, en la cual se define como “la capacidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar y utilizar información a través de fronteras sin esfuerzo adicional por parte del comerciante”.

No obstante, es importante considerar para la interoperabilidad de las ventanillas únicas que existen diferencias entre la información requerida a lo interno de los servicios públicos dentro un país y la información requerida para intercambiar datos entre países socios o con los que se tienen acuerdos comerciales.

Por lo tanto, si bien se mencionaba que existen experiencias y prácticas adquiridas a lo interno de los países, es fundamental que se tengan presentes estas distinciones, de manera que se proporcione a los usuarios del comercio exterior el valor agregado en la interoperabilidad entre países y con miras a lograr el mayor beneficio posible para los operadores y los usuarios.

En ese contexto, se puede deducir que el éxito del desarrollo y funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad, depende en gran medida del desempeño que los equipos técnicos alcancen en las áreas de armonización, aspectos normativos y tecnológicos. A continuación, se mencionan brevemente el propósito de cada uno de los equipos mencionados, con el fin de comprender el rol y las funciones a su cargo.

1. Grupo Armonización de Datos: El propósito general del grupo de Armonización de Datos es definir e implementar un marco de armonización conjunta de intercambio de datos entre países mediante mecanismos seguros, con base en instrumentos internacionales actualmente existentes en materia de estandarización que permitan la interoperabilidad entre países.

2. Grupo Normativo: El propósito general del Grupo Normativo es definir el marco regulatorio que haga posible el intercambio de información entre ventanillas únicas de comercio exterior, lo cual puede implicar la adhesión a un criterio regional, a través, por ejemplo, de la firma de memorandos de entendimiento, la adopción de acuerdos legales por la vía de tratados internacionales, otros mecanismos o instrumentos que se identifiquen. Este grupo analiza temas como la solución de controversias (por ejemplo, validez de documentos electrónicos como evidencia en corte, homologación a documentos en papel y sus protocolos), la aceptación y validez de documentos electrónicos, la protección de datos, la seguridad de la información, el uso de firmas electrónica, y la retención y almacenamiento de datos, entre otros asuntos.

3. Grupo Tecnológico: El propósito general del Grupo Tecnológico es apoyar la definición de un modelo tecnológico que permita el intercambio de información entre los países de la región. Este grupo centra su atención en la creación, adopción y/o adaptación de estándares tecnológicos, así como de arquitectura de sistemas, interoperabilidad, y seguridad⁶¹.

⁶¹ Ver mayor detalle en www.redvuce.org.

Conclusiones

En este apartado se plantean las conclusiones generales del Estudio de Caso, en base a las dimensiones analizadas en la implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior en Chile, de acuerdo a lo establecido en el marco conceptual, considerando los principales avances y desafíos identificados así como el análisis complementario sobre los aspectos que se relacionan con el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC y la iniciativa de interoperabilidad de las VUCE.

1. En la implementación de SICEX se identifica una clara **voluntad política** por parte de las autoridades de más alto nivel en Chile, para echar a andar SICEX y darle continuidad al proyecto, dado que este se visualiza como una política de Estado, necesaria para mejorar la competitividad en el país.
2. Se constata que la etapa de implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior, funciona como un sistema de engranaje entre la Unidad Ejecutora de SICEX, los Servicios Públicos y demás actores relacionados a las actividades de comercio exterior, así como al integrar a diferentes procesos, tecnologías de información, marcos normativos, lo cual lo convierte en un proceso de alta complejidad para echarlo a andar.
3. En relación al Marco Legal, la puesta en marcha del Sistema Integrado de Comercio Exterior obedece a un Mandato Presidencial y cuenta un amplio marco normativo que rige la ejecución de las actividades, así como el establecimiento de los mecanismos de interacción entre las partes involucradas, sin embargo se identifica la ausencia de un marco legal propio que respalde su funcionalidad de SICEX y sostenibilidad en el tiempo.
4. En lo que se refiere a los actores principales en la implementación de SICEX, se observa el liderazgo asumido por la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda, que cuenta con una sólida institucionalidad quien asume un rol operativo en esta etapa del proyecto y funciona como intermediario en las actividades de coordinación con los Servicios Públicos y demás actores vinculados.
5. A pesar de que se observan avances en materia de coordinación interinstitucional, en términos generales esta se visualiza como un aspecto débil para echar a andar SICEX, dado el conflicto de intereses y formas de trabajo existente en cada Servicio Público, que se caracteriza por la falta de voluntad política y compromiso para trabajar de manera coordinada, lo cual provoca que el tema de coordinación interinstitucional resulte en un arduo trabajo en la etapa de implementación del SICEX.

6. Referente a la Estructura Institucional de SICEX en la etapa de implementación, se visualiza una sólida institucionalidad, al contar con reglas formales de interacción, dadas a través de mandatos políticos y normativos alineados a las políticas de facilitación comercial en un nuevo contexto del comercio internacional y que por a la vez legitiman el desarrollo del proceso, otorgando poder para la toma de decisiones a las autoridades encargadas de la implementación y delegando atribuciones específicas a cada uno de los participantes.
7. En relación a la Gestión de Proyecto SICEX cuenta con elementos de planificación importantes para lograr una efectiva gestión, seguimiento y evaluación del mismo, así como con una clara definición del modelo de negocio requerido en la etapa de implementación.
8. Las Tecnologías de Información utilizadas para la implementación de SICEX dan cumplimiento a estándares internacionales en temas de seguridad y interoperabilidad de datos, no obstante se identifica que el proceso de desarrollo de la plataforma informática de SICEX, ha resultado complejo, debido a la falta de compatibilidad de las soluciones tecnológicas brindadas por el consorcio tecnológico, así como por la fragilidad en las tecnologías de información disponibles en los Servicios Públicos.
9. En relación a la Estrategia de Comunicación y Difusión de SICEX, se encuentra claramente definida y da cumplimiento a directrices contenidas en la Recomendación N°33 de la (CEFACT/ONU, 2005), incorporando aspectos relacionados a las instrucciones sobre el funcionamiento de SICEX, actividades de capacitación y difusión durante la puesta en marcha del proyecto.
10. A nivel país, se puede decir que la implementación de SICEX da cumplimiento a lineamientos internacionales en materia de políticas de facilitación, en el establecimiento y mejoramiento de las “Ventanillas Únicas de Comercio Exterior” establecidas en el Acuerdo de Facilitación sobre Comercio de la OMC, a pesar de que existen ciertos aspectos que se deben mejorar.
11. En relación a la vinculación de Chile como miembro de la Alianza del Pacífico, se visualiza una activa participación a fin de avanzar en iniciativas integración regional y de forma específica en avanzar en la iniciativa de interoperabilidad de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior.
12. La etapa de implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior en Chile presenta los siguientes avances:
 - ✓ Creación de marcos normativos que establecen los roles y atribuciones de los actores principales involucrados en el proyecto, que han permitido integrar a múltiples actores, obtener mayor grado de compromiso y participación para avanzar en las tareas de estandarización de procesos, armonización de datos y tecnologías de información requeridas para desarrollar la plataforma informática de SICEX.

- ✓ Integración de un mayor número de Servicios Públicos y actores privados en las actividades de implementación, difusión y capacitación.
- ✓ Cumplimiento gradual de hitos establecidos para la implementación de SICEX, en particular el desarrollo y perfeccionamiento del módulo de exportaciones, la integración de nuevos módulos de conexión con actores privados (agentes de aduana) y la incorporación de servicios logísticos que amplían el alcance de la plataforma.
- ✓ La realización de actividades de difusión y capacitación para promover el uso de la plataforma impulsándola como vía para realizar las operaciones de comercio exterior.

13. Asimismo, se identifican desafíos que las autoridades ejecutoras y los servicios públicos deben asumir para concretar la etapa de implementación, garantizar la operación y uso efectivo de la plataforma, así como en el cumplimiento de compromisos relacionados con otras políticas o iniciativas de facilitación comercial.

- ✓ Existen limitaciones en cuanto al uso de la plataforma SICEX para realizar las operaciones de comercio exterior, debido a que aún no se concreta el desarrollo de los módulos que la integran y de algunos sistemas informáticos de los servicios públicos, así como el elemento relacionado con las características del modelo de negocio que es de carácter voluntario que puede estar generando el poco uso de la plataforma.
- ✓ La definición y establecimiento de un marco legal propio para el Sistema Integrado de Comercio Exterior, que garantice su gobernanza y funcionamiento en el largo plazo.
- ✓ A pesar de que la etapa de implementación de SICEX contó con recursos financieros, hoy en día existen restricciones presupuestarias para desarrollar los sistemas informáticos de los servicios públicos, así como la mantención de los mismos, al igual que para garantizar la estabilidad del recurso humano requerido a lo interno de los servicios públicos y otras tareas que pretenden ampliar el alcance de SICEX.
- ✓ La necesidad de que las autoridades competentes analicen el tema de la obligatoriedad en el uso de agentes de aduanas en Chile para realizar las operaciones de comercio exterior, considerando que esto pudiese afectar a las pymes como usuarios finales de SICEX en términos de competitividad, ya que eleva sus costos de operación.
- ✓ En materia del cumplimiento de compromisos adquiridos para lograr la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas en el marco de la Alianza del Pacífico y los mecanismos internos de coordinación que existen entre los servicios públicos, ponen en riesgo la entrega de trabajos en los tiempos establecidos.

Recomendaciones

1. Es recomendable mejorar los mecanismos de coordinación y comunicación interinstitucional entre los servicios públicos, usuarios finales y otros actores que participan en la implementación de SICEX, de modo que se logre mayor compromiso para echar a andar el proyecto y exista una comunicación oportuna sobre los avances y obstáculos que se presenten, ya que esto afecta en la disposición y grado de compromiso por parte de los actores, perdiendo a la vez credibilidad en la en términos de eficiencia.
2. Iniciar las tareas para el establecimiento del marco legal del Sistema Integrado de Comercio Exterior, a fin de evitar mayores complicaciones al momento de que esté completamente desarrollado y operando; ya que de no contar con este, pudiese impactar negativamente en proporcionar los beneficios esperados en el comercio exterior de Chile, perdiendo competitividad respecto a otros países y obstaculizando una oportuna inserción en los intercambios comerciales con otros países o bloques regionales.
3. Es recomendable analizar la gobernanza actual de SICEX, de manera que se garantice una administración eficiente y que se garantice que la autoridad encargada de administrarlo y darle seguimiento cuente con las competencias en el manejo del negocio.
4. Resulta importante considerar y evaluar lo relacionado a la obligatoriedad del modelo de negocio de SICEX, ya que podrían crearse los incentivos contrarios para incrementar el uso de la plataforma, impactando negativamente en el éxito de la implementación.
5. Tener presente que el Sistema Integrado de Comercio Exterior, se vincula con otras políticas de modernización del estado y facilitación del comercio, tales como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y por tanto requiere de mayores trabajos coordinados con otras instituciones vinculadas al comercio exterior, así como con organismos internacionales.
6. Es recomendable que se consideren los continuos cambios tecnológicos, a fin de incorporar nuevas tecnologías o adaptarlas de acuerdo a las particularidades y requerimientos para la operación del Sistema Integrado de Comercio Exterior en el largo plazo.
7. Avanzar en definir e implementar metodologías que permitan medir el impacto de la funcionalidad del Sistema Integrado del Comercio Exterior en el comercio exterior en Chile, de manera que se aprecia con claridad el impacto de su implementación en las operaciones del comercio exterior y que a la vez permitan incorporar mecanismos de mejora en las etapas siguientes del proyecto.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1993). La Implementación de las Políticas : Antologías de Política Pública No. 4. México D.F: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (1993). La implementación de las Políticas Públicas /Colección Antologías de Política Pública/4. México D.F: Miguel Angel Porrúa.
- Alianza del Pacífico. (2012). Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico . Antofagasta, Chile.
- Alianza del Pacífico. (2015). Declaración Paracas X Cumbre Alianza del Pacífico . Paracas, Perú.
- Alonso, J. A. (2011). Lecciones sobre Economía Mundial. Quinta Edición. Thomson Civitas. Lección 2:"Etapas del Desarrollo en la Economía Mundial"(Juan Carlos Jiménez).
- Ávila Baray, H. L. (2006). Introducción a la Metodología de la Investigación.
- Azevédo, R. (2014). Informe Anual 2014 OMC, Mensaje del Director General .
- Benavides, P. M. (2011). La Ventanilla Única de Comercio Exterior en Chile Factores claves de éxito. Santiago.
- BID. (2015.b). Banco Interamericano de Desarrollo: Invitación a presentar expresión de interés servicios de consultoría regional IDB551-04/15.
- BID. (s.f.). Banco Interamericano de Desarrollo: Apoyo para el establecimiento de un Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) consultado el 15 de junio 2015. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36291546>.
- BM. (2015.a). Banco Mundial Reporte Semestral: América Latina recorre un estrecho camino hacia el crecimiento: La desaceleración y sus retos macroeconómicos. Grupo Banco Mundial.
- BM. (2015.b). Banco Mundial: Doing Business 2015 Going Beyond Efficiency. Washington DC: Banco Mundial.
- Carrera, M., De Diego, D., & Hernández, R. (2011). Lecciones sobre Economía Internacional: Lección 8: "Comercio Internacional". Thomson Civitas.
- CEFACT/ONU. (2005). Recomendación No. 33, Recomendación y directrices para el establecimiento de una Ventanilla Única. Ginebra: UNITED NATIONS PUBLICATION.
- CEPAL. (2014). Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas. Santiago.
- CEPAL. (2015). América Latina y el Caribe y China: Hacia una nueva era de cooperación económica. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2015.c). Trade Facilitation and Paperless Trade Implementation Survey Latin America and the Caribbean Report. Santiago: Printed at United Nation.

- Constantinescu, C., Ruta, M., & Mattoo, A. (2014). Comercio Lento: Factores estructurales, no cíclicos, explican en parte la ralentización del comercio mundial desde la crisis. Finanzas y Desarrollo.
- Diario El Longino. (3 de Diciembre de 2014). Constituyen Mesa Público -Privada. El Longino, pág. 7.
- DIRECON. (2015.a). Dirección General de Relaciones Economicas Internacionales. Obtenido de Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio (TPP): <http://www.direcon.gob.cl>
- DIRECON. (2015.b). Reporte Trimestral COMERCIO EXTERIOR DE CHILE ENERO – DICIEMBRE 2014. Santiago: Febrero.
- Elorza, J. c. (2012). Ventanilla Unica de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva CAF. Cynghular, Corporación Andina de Fomento.
- Esquivel, L. (2012). Estudio de la Gestión del Cambio en el Servicio Agrícola y Ganadero con la Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Estudio de Caso. Santiago.
- FMI. (2014). Informe Anual Fondo Monetario Internacional 2014: De la estabilización a un crecimiento sostenido. Washington, DC: International Monetary Fund, Publication Services.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2010). Metodología de la Investigación Quinta Edición. México D.F.: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- ITC. (2013). Documento Técnico: Una guía de negocios para los países en desarrollo. Ginebra: Centro de Comercio Internacional.
- Izam, M. (2001). Facilitación del Comercio: Un concepto urgente para un tema recurrente. Serie 19 Comercio Internacional CEPAL. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Libby, M. (2011). Simplificación de trámites para promover la competitividad Ventanillas únicas y otros instrumentos que mejoran el clima de negocios en los países. Santo Domingo.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). Las Políticas Públicas . Barcelona : Ariel S.A.
- Meza, C. (2010). Ventanilla Única de Comercio Exterior para mejorar el intercambio de información entre la industria y el Estado. Presentación II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Avances y retos pendientes. Vaparaíso: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
- Ministerio de Hacienda. (2013.a). Convenio de Colaboración SICEX entre Secretaría y Administración del Ministerior de Hacienda y Comisión Chilena de Cobre. Santiago: Subsecretaria de Hacienda proyecto SICEX.
- Ministerio de Hacienda. (2013.b). Informe de Avance Sementral Proyecto SICEX al 31 de julio 2013 dirigido a Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Santiago, Chile.

- Ministerio de Hacienda. (14 de Noviembre de 2014.a). Ministerio de Hacienda. Obtenido de Subsecretario de Hacienda anuncia inicio de portal único de trámites públicos y privados de comercio exterior: <http://www.hacienda.cl/sala-de-prensa>
- Ministerio de Hacienda. (2014.b). Informe de Avance Sementral Proyecto SICEX al 06 de febrero 2014 dirigido a Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Santiago, Chile.
- Ministerio de Hacienda. (2014.c). Informe de Avance Sementral Proyecto SICEX al 30 de julio 2014 dirigido a Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Santiago, Chile.
- Ministerio de Hacienda. (2014.d). Informe de detallado uso de Recursos Proyecto SICEX al 06 de febero 2014 dirigido a Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Santiago, Chile.
- Ministerio de Hacienda. (2015). Mensaje de s.e. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de acuerdo que aprueba el protocolo de enmienda del acuerdo de Marrakech Mensaje 157-363. Santiago.
- Ministerio de Hacienda. (2015.a). Informe de Avance Sementral Proyecto SICEX al 30 de enero 2015 dirigido a Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Santiago, Chile.
- Ministerio de Hacienda. (2015.b). Mensaje de s.e. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de acuerdo que aprueba el protocolo de enmienda del acuerdo de Marrakech Mensaje 157-363. Santiago.
- Mujica, P. (2005). La Participación Ciudadana en Relación con la Gestión pública. . Santiago: Corporación Participa.
- OMA. (2012.a). Cómo construir un entorno de Ventanilla Única. Volumen 2. Guia práctica profesional.
- OMA. (2012.b). Cómo contruir un entorno de Ventanilla Unica. Volumen 1: Guía Ejecutiva.
- OMC. (2013). Informe sobre el Comercio Mundial: Factores que determinan el futuro comercio.
- OMC. (2014). Informe Anual de la Organización Mundial de Comercio .
- OMC. (2015). Informe sobre el Comercio Mundial Acelerar el comercio: Ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio.
- OMC/IDE-JETRO. (2011). Pautas del comercio y cadenas de valor mundiales en el caso de Asia Oriental: Del Comercio de mercancías al comercio de tareas. . Secretaria OMC/IDE-JETRO.
- Reyes, R. (2011). Instrumentos de Política Comercial. ITESCAM, itescam.edu.mx/principal/sylabus/fpdb/recursos/r41580.DOC.
- SELA . (2011). Ventanilla Única de Comercio Exterior en América Latina y el Caribe: Avances y retos pendientes. Caracas : Secretaría Permanente del SELA.
- SELA . (2013). La Alianza del Pacífico en la Integración Latinoamericana y Caribeña: Relaciones Intrarregionales. Caracas: SELA .

- SELA . (2015). Relaciones Intrregionales -VII Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior:VUCE como herramientas para la Facilitación del Comercio y la Integración Regional. Montevideo.
- SELA. (2012). Proyecto Piloto de Interoperabilidad y Armonización de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior-VUCE-en el marco del Arco de Pacífico Latinoamericano. Caracas, Venezuela: SELA.
- SERNAPESCA. (2013). Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura . Obtenido de Sernapesca probó con éxito nuevo sistema que permite tramitar exportaciones vía web: <http://www.sernapesca.cl> (Consultado el 18 de noviembre 2013)
- Silva Ruete, J. (2008). Política económica para países emergentes. Lima: Prisa.
- SNA. (23 de 08 de 2012). Aduanas Chile. Obtenido de Normas Legales: <https://www.aduana.cl>
- UNCTAD. (2006). Manual de Facilitación del Comercio Segunda Parte- Notas Técnicas sobre las Medidas Esenciales de Facilitación del Comercio . Nueva York y Ginebra.
- UNNexT; ESCAP; UNECE. (2012). Single Window Planning and Implementation Guide. New York and Geneva.
- WEF. (2014). Global Enabling Trade Report 2014. Geneva: World Economic Forum.
- Yacuzzi, E. (.sf.). El Estudio de Caso como metodología de investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación.
- Subirats. J.(1989) “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”. Capítulo IV:La puesta en práctica de las políticas públicas”. España, Ministerio para las administraciones públicas, páginas 101 – 123.

Anexos

Anexo A

Dimensiones de análisis en la implementación de SICEX

<p>Requisitos para una implementación exitosa en América Latina, Juan Carlos Elorza (CAF, 2012)</p>	<p>Guía de implementación de la Red de Expertos de las Naciones Unidas para el Comercio Sin Soporte de Papel en Asia y el Pacífico (UNNExT; UNECE; ESCAP) para el proyecto de VUCE. (2012)</p>	<p>Recomendación N° 33, 34 y 35 de la CEPE/ONU (2005). Recomendación y Directrices para el establecimiento de una Ventanilla Única.</p>	<p>Compendio de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) sobre la Ventanilla Única. Vol. N°2 (2012)</p>
<p>Voluntad política de parte del gobierno al más alto nivel</p>	<p>Identificación y gestión de requisitos de los Stakeholders</p>	<p>La voluntad política del gobierno y de las autoridades gubernamentales competentes y el pleno apoyo y la participación de la comunidad comercial</p>	<p>Tecnología de la información y las comunicaciones:</p>
<p>Una definición clara del modelo de operación de la VUCE, congruente con los demás factores que se enumeran</p>	<p>Establecimiento plataforma de colaboración de las partes interesadas</p>	<p>Un sólido organismo principal</p>	<p>Presupuesto y recursos humanos</p>
<p>Un marco legal y regulatorio consonante</p>	<p>Visión única ventana articulación</p>	<p>Desarrollar el marco jurídico básico con inclusión de la elaboración de leyes y normas en materia de confidencialidad que proporcionen confidencialidad y seguridad en el intercambio de información.</p>	<p>Coordinación entre los distintos organismos</p>
<p>La debida coordinación entre los actores y partes interesadas</p>	<p>Análisis de procesos de negocio y la simplificación</p>	<p>Asociación entre las autoridades públicas y los operadores comerciales</p>	<p>Marco legal adecuado</p>
<p>Una solución técnica y tecnológica</p>	<p>Armonización de datos y simplificación de</p>	<p>Establecer unos límites y objetivos del proyecto</p>	<p>Organismo rector</p>

Requisitos para una implementación exitosa en América Latina, Juan Carlos Elorza (CAF, 2012)	Guía de implementación de la Red de Expertos de las Naciones Unidas para el Comercio Sin Soporte de Papel en Asia y el Pacífico (UNNExT; UNECE; ESCAP) para el proyecto de VUCE. (2012)	Recomendación N° 33, 34 y 35 de la CEPE/ONU (2005). Recomendación y Directrices para el establecimiento de una Ventanilla Única.	Compendio de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) sobre la Ventanilla Única. Vol. N°2 (2012)
adecuada	documentos	claros	
	Diseño de la función de servicio o diseño de arquitectura de la aplicación	Facilidad de uso y accesibilidad	
	Establecimiento arquitectura técnica incluidas las normas y la interoperabilidad	Normas y recomendaciones internacionales	
	Institución infraestructura legal	Identificación de los posibles obstáculos	
	La aplicación de modelos de gobernanza empresarial e incluyendo finanzas, implementación y operación de la gobernabilidad	Modelo de financiación	
	Infraestructura de TI y soluciones de ejecución	Posibilidad de efectuar pagos Promoción y difusión Estrategia de comunicación	

Anexo -B

Pauta de entrevistas

Objetivos específicos	Dimensión	Variables	Preguntas
1. Identificar los principales avances en el proceso de implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX).	Estratégica	<p>Voluntad política y coordinación interinstitucional y con otras agencias público-privadas</p> <p>Rol y atribuciones de los stakeholders</p>	<p>P1: Cuales considera que son los principales avances en la implementación del SICEX?</p> <p>P2: Cómo ha sido el apoyo de las autoridades de más alto nivel para el proceso de implementación?</p> <p>P3: Cómo se ha dado la coordinación tanto a lo interno de SICEX como con otras agencias u organismos vinculados?</p> <p>P4: Pudiese ampliar sobre los principales actores que participan en la ejecución, sus atribuciones y cómo se relacionan entre ellos?</p>
	Operativa	<p>Marco de gestión de proyectos: plan de ejecución, procedimientos, presupuesto etc.</p> <p>Estructura institucional: Organigrama, Recursos Humanos</p> <p>Marco Legal</p>	<p>P5: Cuales considera son los avances más importantes desde la gestión de proyectos?</p> <p>P6: Considera que el marco legal con que se cuenta para el SICEX, brinda las condiciones requeridas para que se implemente? Porqué?</p>
	Técnica	<p>Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC): Infraestructura, eficiencia de procesos, armonización de datos y plataforma logística</p> <p>Estrategia de comunicación y difusión: Planes de difusión y comunicación</p> <p>Capacitación a funcionarios y otros usuarios</p>	<p>P7: Cuales han sido los principales esfuerzos y avances que se han requerido para el desarrollo de la plataforma informática?</p> <p>P8: En qué consisten las estrategias de comunicación y difusión y el rol que juegan en la implementación de SICEX?</p>
2. Determinar los principales desafíos en la implementación del SICEX y otros relacionados con el reciente	Desafíos en la implementación	Principales problemas u obstáculos en la implementación.	<p>P9: Cuales considera son los principales problemas u obstáculos en la ejecución del sistema?</p> <p>P11: Desde su perspectiva cuales serían los principales desafíos para garantizar una exitosa implementación y operación del SICEX?</p>

Objetivos específicos	Dimensión	Variables	Preguntas
Acuerdo sobre Facilitación de Comercio y otras iniciativas a nivel regional.	Otras políticas de facilitación comercial	Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (OMC), Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio y la iniciativa interoperabilidad de VUCE en el marco de la Alianza del Pacífico.	<p>P11: Desde una perspectiva más amplia, cómo considera usted que SICEX tiene complementariedad con otras políticas orientadas a la facilitación comercial?</p> <p>P12: Cómo considera que el reciente Acuerdo de la OMC sobre Facilitación Comercial se vincula con el SICEX? Cuáles serían los trabajos por realizar en ese sentido?</p> <p>P13: En el marco de la iniciativa de la Alianza del Pacífico, se está trabajando el proyecto de interoperabilidad de Ventanillas Únicas, cuales considera son los principales desafíos para echar a andar este proyecto?</p>
3. Brindar recomendaciones para la exitosa implementación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) y el cumplimiento de compromisos vinculados al nuevo contexto del comercio mundial.	Cumplimiento de otros compromisos relacionados con el tema de facilitación comercial.	Compromisos relacionados a estas iniciativas o políticas en y cómo se vincula con la implementación de SICEX.	<p>P14: Considera que el SICEX contribuiría al cumplimiento de otros compromisos adquiridos en el marco del ACF de la OMC y la Alianza del Pacífico? Cómo?</p>
	Implementación SICEX en las tres dimensiones definidas anteriormente: Estratégica, Operativa y Técnica.	Principales aspectos que deben fortalecerse para concretar el proyecto y lecciones aprendidas.	<p>P15: Cuales considera son los aspectos que deben fortalecerse para garantizar la implementación y operación de SICEX?</p> <p>P16: Cuales serían las principales lecciones aprendidas en esta etapa?</p>

Anexo C

Entrevistados que participan en el Estudio de Caso

Entrevistado	Institución
1	Ministerio de Hacienda (1)
2	Ministerio de Hacienda (2)
3	Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO)
4	Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)
5	Cámara de Comercio de Santiago (CCS)
6	Instituto de Salud Pública (ISP)
7	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) 1
8	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) 2
9	Servicio Nacional de Aduanas (SNA)
* De acuerdo a lo indicado por los participantes, en el "formulario de consentimiento informado" se procede a anonimizar su nombre y cargo.	