

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

JUNIO 2005



GOBIERNO DE CHILE
SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS

SUBDIRECCIÓN DE INFORMÁTICA

OFICIO N ° 2896

MAT.: Envío respuesta institucional.

Valparaíso, 29 de Junio de 2005

DE : DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS

**A : SRA. MARCELA GUZMÁN SALAZAR
JEFA DE DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTION DE DIPRES**

Como es de su conocimiento, el Servicio Nacional de Aduanas ha participado en el Proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales de DIPRES, en particular con el proyecto, aún en desarrollo, ISIDORA.

Durante el transcurso del referido proceso, el Servicio dispuso la participación de un numeroso grupo de personal directivo y profesionales especializados, con el propósito de prestar una colaboración eficiente y oportuna en cada uno de los aspectos que conciernen a la evaluación, habida consideración del alto grado de complejidad técnica y funcional del proyecto.

En este sentido, a petición del Panel, Aduanas ha preparado y entregado la información necesaria, ha participado en diversas reuniones de trabajo realizadas, y ha respondido a todas las consultas del Panel Evaluador.

Tal como hicimos presente, respecto de cada uno de los informes emanados del Panel, el Servicio formuló numerosas observaciones que reflejaban nuestras diferencias con las opiniones emitidas por el Panel, tanto en aspectos sustantivos y generales como técnicos y específicos.

De la revisión del Informe Final, hemos comprobado que buena parte de las observaciones específicas han sido acogidas en dicho informe. Sin embargo, como se expresa en el documento adjunto, subsiste un punto fundamental que el Director que suscribe hizo presente a Hacienda y DIPRES al momento de ser notificado de la evaluación del proyecto y que dice relación con que el análisis debía ajustarse a un proyecto en construcción y no al análisis de un programa terminado y en pleno funcionamiento. Por esto es que, por una parte estimamos que la referencia que se hace en el punto 3.1.1.1 "Estado de Avance", en el sentido que se ha cumplido el 44,07 % de la funcionalidad del sistema debería ir como conclusión y, por otra, que la alusión a indicadores de resultado como el referido a documentos tramitados deben relativizarse por la referida circunstancia.



GOBIERNO DE CHILE
SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS

Finalmente, el Servicio considera necesario destacar que desde hace más de un año emprendió un conjunto de medidas de mejoramiento en el Proyecto ISIDORA, como también en la gestión de la Subdirección Informática, las que, tal como reconoce el Panel, están correctamente orientadas. Al respecto observamos que, durante el desarrollo de esta evaluación, el Panel fue valorando las mejoras implementadas y la importancia general del proyecto, su complejidad y continuidad, con los mejoramientos futuros que se requieran.

Demás está reiterar que el Servicio colaborará plenamente en el tema de la elaboración de un compromiso que usted plantea en su carta y en su desarrollo posterior.

Saluda atentamente a usted,



RAUL ALLARD NEUMANN
DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS


RAN/FJCC/

Distribución:

- DIPRES
- Director Nacional Aduanas
- Subdirector Jurídico
- Subdirector Informática
- Secretaría General
- Sección Partes y Comunicaciones

**INFORME DE COMENTARIOS AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROYECTO ISIDORA
(Oficio N° 2896 del 29.06.2005)**

I. Sentido de la evaluación y participación del Director Nacional

El Director Nacional de Aduanas, en diciembre de 2004, fue informado de la incorporación del proyecto ISIDORA al sistema de evaluación de programas gubernamentales, oportunidad en que hizo presente, tanto a la Subsecretaría de Hacienda como al programa respectivo en la DIPRES, que le parecía prematura dicha evaluación por cuanto el proyecto no estaba en funcionamiento sino que en distintas fases de desarrollo, construcción e implementación. Ante lo cual se respondió a este Servicio que dicha circunstancia sería debidamente considerada.

El Director Nacional reiteró lo anterior al propio panel en sesión realizada en la DIPRES con fecha 18 de marzo del presente año, lo que se reiteró por escrito, según párrafos iniciales que se transcriben a continuación:

"Del conjunto de consultas formuladas parece desprenderse un tipo de evaluación más propio de un proyecto terminado y en funcionamiento, en circunstancias que se trata de un proyecto que se encuentra en distintas fases de desarrollo, construcción e implementación. Por tal motivo, la Dirección del Servicio opinó oportunamente que el proceso evaluativo debería tener lugar más adelante.

El proyecto fue objeto de una revisión en el año 2004 para su continuidad y optimización luego de la experiencia inicial recogida y de un estudio técnico externo encargado por la Dirección.

ISIDORA se encuentra en pleno proceso de desarrollo en sus aspectos tecnológicos, normativos y funcionales bajo una nueva jefatura de proyecto (que coincide con el Subdirector de Informática que asumió en dicho año), lo que muy difícilmente se puede recoger si se evalúa con una concepción de producto terminado. Antecedentes sobre las diversas tareas en actual desarrollo se incorporan al final.

Por otra parte, la evaluación considera la metodología de Matriz de Marco Lógico, la cual no fue utilizada en la formulación original de proyecto, debiéndose, por lo tanto, forzar una adaptación que no recoge la realidad y complejidad del mismo."

No obstante a lo expresado en las ocasiones mencionadas, las conclusiones del Informe Final de Evaluación aparecen fundamentadas con base en indicadores de resultado tales como el referido a documentos tramitados, indicador que sólo tendría sentido si se estuviera evaluando un proyecto en pleno funcionamiento.

II. Evaluación del Estado de Avance

A juicio del Servicio el estado de avance del proyecto – tema que fue producto de diversos intercambios técnicos con el Panel -, corresponde a un 44,07% de la funcionalidad requerida, lo que aparece corroborado por dicho panel en el punto 3.1.1.1 "Estado de Avance", donde expresan de que han llegado a una "estimación similar" aplicando la misma metodología pero a partir de consideraciones diferentes.

Estimamos que dicho grado de avance del 44,07%, que es coincidente con los gastos efectivos del proyecto, debería haber sido recogido en las conclusiones, como lo fue en versiones preliminares del informe.

Igualmente, no están recogidos en las conclusiones los resultados alcanzados en los módulos que sí han tenido ejecución y que aparecen en el punto 3.1.2., como es el caso de los manifiestos aéreos y courier en que el indicador de usabilidad alcanza a 83,32%.

III. Algunas observaciones específicas

A continuación nos referiremos a algunas observaciones específicas efectuadas oportunamente por el Servicio, que consideramos deben quedar consignadas.

- 3.1 Resolución N°2250 del 17 de mayo de 2005 del Director Nacional de Aduanas sobre documentación y procedimientos para manifestación y despacho aduanero.

Con fecha 3 de junio el Subdirector de Informática del Servicio informó al panel de la resolución antes dicha que está vigente desde el 10 de junio y que modifica el Compendio de Normas Aduaneras en lo relativo a manifestación y despacho aduanero.

Como se expresa en sus considerandos, dicha resolución tiene como objeto actualizar la normativa sobre la materia de modo que sirva como antecedente al "nuevo sistema informático integrado de operaciones aduaneras y de transporte" esto es, al proyecto ISIDORA y en particular a la presentación del manifiesto de carga por vía marítima.

Cabe hacer presente que esta normativa significó un largo trabajo de consultas con diversos usuarios y potenciales usuarios del proyecto, tales como agentes de aduana, navieros, transitarios, importadores y exportadores.

- 3.2 En el número III Temas de Evaluación, en el punto 1.2. *Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico*, respecto del Componente 3 de la Matriz de Marco Lógico, denominado Módulos básicos de Administración de Información instalados y en operación, que su inclusión no es considerada pertinente por el Panel, debido a que *"las subcomponentes que lo componen son partes que todo sistema computacional considera y requiere para funcionar – módulos de consultas especializadas y modulo de comunicaciones -. Por lo tanto son aspectos que cruzarán transversalmente el desarrollo de las otras 2 componentes definidas"*.

Al respecto, este Servicio estima que los componentes de ISIDORA responden a una lógica de productos, definición que es consistente con los conceptos de la Matriz Marco Lógico, de manera tal que este componente no forma parte específica de los otros dos, sino que es un producto independiente. Además, el Servicio hizo presente que éste ha sido desarrollado bajo un prisma mucho más amplio que lo que normalmente consideran los sistemas, específicamente nos referimos a que él será utilizado por otros sistemas distintos a ISIDORA, permitiendo, entre otras funcionalidades, administrar los usuarios y clientes de Aduanas.

- 3.3 En el número III Temas de Evaluación, en el punto 1.11.3.- Aumento del Plazo y Eliminación de Parte de las Actividades Relacionadas con la Construcción de los Módulos, en lo que se refiere a la Liquidación del Convenio con el Proveedor de Software, se reitera la observación que indica que se debe incorporar al informe que el Ministerio de Hacienda y el Servicio decidieron, conjuntamente, liquidar el contrato y que, además se efectuó el cobro de todas las boletas de garantía en ese proceso.

- 3.4 En el número III Temas de Evaluación, en el punto 2.1.1.- Estructura Organizacional, se indica *"De acuerdo a lo presentado por el Servicio, es opinión del Panel, que las Cartas Gantt para esta etapa son insuficientes en término de integración, nivel de detalle y claridad en la asignación de recursos"*.

Al respecto, a lo largo del proceso de evaluación se han formulado numerosas observaciones en relación a la utilización de las Cartas Gantt, cuyo nivel de detalle el Servicio estimó

pertinente y que, en conjunto con otras herramientas de control y seguimiento utilizadas, permitieron identificar de manera suficiente los niveles de integración, detalle y asignación de recursos para el proyecto en sus distintas etapas, así como llevar el control de avance del proyecto.

- 3.5 En el número III Temas de Evaluación, en el punto 2.1.2.2.- Asignación de Responsabilidades, se indica *“Respecto de la asignación de responsabilidades, si bien estaba trazada la línea gruesa respecto a que responsabilidades les competen al Servicio y cuáles a TUXPAN, esto quedó sólo en lo genérico y no se especificaron en detalle, tarea a tarea. Para ello habría sido necesario contar con un plan pormenorizado del Proyecto ISIDORA, con el cual no se contó”*.

Al respecto se reitera la existencia de un plan pormenorizado del proyecto con las asignación de las responsabilidades y la utilización de la herramienta “commitments” de Tuxpan, donde se registraban todas las actividades, se asignaban los responsables (ejecutores y contrapartes) y plazos. Esta herramienta incorporaba además un workflow que permitía hacer el seguimiento de las actividades.

- 3.6 En el número III Temas de Evaluación, en el punto 2.1.2.2.- Asignación de Responsabilidades y en las Conclusiones, respecto del mecanismo de utilización de Multas, el Panel indica que el Servicio *“Obvió la relevancia de establecer multas por atrasos en el contrato de prestación de servicios, que le proveyeran de elementos para exigir al proveedor la normal ejecución del proyecto , aunque sí procedió a cobrar las boletas de garantías”*.

En relación con esta materia, el Servicio y el coordinador Ministerial indicaron en reiteradas oportunidades que el Ministerio de Hacienda no consideró pertinente establecer multas por atraso en esta licitación, estimando que era suficiente resguardo las boletas de garantía, y que por lo demás eran los instrumentos establecidos por las bases de licitación tipo proporcionadas por el organismo internacional que administraba los proyectos financiados con fondos del TAL.

- 3.7 En el número III Temas de Evaluación, en el punto 2.1.2.2.- Asignación de Responsabilidades.

Respecto de la prórroga del contrato 1 y las razones de su solicitud, se reitera que el proceso de prórroga fue validado y aceptado por el Ministerio de Hacienda y, posteriormente la Contraloría General de la República tomó razón de la modificación contractual, circunstancias que legitiman la justificación esgrimida por el Servicio.

- 3.8 En el número III Temas de Evaluación, en el punto 2.1.2.2.- Asignación de Responsabilidades, se indica que el Servicio *“aceptó un alargamiento en los plazos de 12 meses (75% del plazo original) sin una justificación valedera. No era sostenible afirmar que el plazo debía extenderse por la complejidad del sistema a desarrollar, y por el incumplimiento de compromisos por parte del Servicio. Dicha complejidad se conocía al momento de convocarse a la Licitación, y no se aportan elementos técnicos que expliquen y justifiquen el aplazamiento por dicho periodo”*.

Al respecto el Servicio indica que el proceso de prórroga fue validado y aceptado por el Ministerio de Hacienda y, posteriormente la Contraloría General de la República tomó razón de la modificación contractual. Por lo tanto, no se puede sostener que no haya existido una justificación valedera, dado que esta materia pasó por el tamiz del sistema de control constitucional y legal vigente en el país.

- 3.9 En el número III Temas de Evaluación, en el punto 2.1.3.- Gestión y Coordinación con programas relacionados, se indica *“Explícitamente el Servicio ha considerado el proyecto ISIDORA y ARIES como dos proyectos completamente independientes, sin asumirse que una*

buena parte del sentido que tiene ARIES es debido a la existencia de ISIDORA y a que éste último no puede existir sin el primero'.

En relación con este punto, el Servicio hace presente que existen una serie de hechos que demuestran que los proyectos ISIDORA y ARIES se administraron en forma independientemente lo que no impide que se vinculen funcionalmente entre si, hecho que se demuestra por ejemplo, con la imputación en los gastos de ISIDORA de un 30% de los costos de ARIES, criterio aceptado por el Panel, ello precisamente por su vinculación funcional que asciende a un porcentaje equivalente.

- 3.10 En el número III Temas de Evaluación, en el punto 2.2.3.- Modalidades de Pago, se indica *"Las tarifas de \$ 32.000 la hora es equivalente a un monto de \$ 5.120.000 mensuales. Como puede observarse en el cuadro que se presenta a continuación, cualquiera sea un razonable margen de utilidad para la empresa, estas cifras son desmedidas".*

Al respecto, el Servicio reitera que no resulta válido llevar la tarifa a valor mensual considerando una jornada ordinaria de trabajo, como lo hace el Panel para efectos de compararlo con un sueldo de profesionales de estas características. Las tarifas por hora de Ingeniero Informático o Programador corresponden a valores estándar de mercado, para servicios contratados en esta modalidad (por hora).

La reiteración formulada en este documento, obedece a que este texto fue observado por Aduana en el Informe Preliminar de Evaluación, observación que fue acogida en su oportunidad por el Panel, por lo que no se explica su inclusión en el Informe Final.

Finalmente, se hace presente que el detalle de todas las observaciones formuladas por el Servicio en las distintas etapas de la elaboración del Informe de Evaluación se encuentran en conocimiento y a disposición tanto de DIPRES, como del Panel Evaluador.