

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y
POSTGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRIA DE ALTA GERENCIA CON ÉNFASIS EN
ADUANAS

TESIS

**“GESTIÓN DE RIESGO DE LA EXPORTACIÓN
DE MADERA A TRAVÉS DE LA
ADMINISTRACIÓN ADUANERA DE ZONA
CENTRAL Y AZUERO”**

**GLADYS YAZMIN CUELLAR QUINTERO de
REYES8-708-1569**

**TESIS PRESENTADA A LA CONSIDERACIÓN COMO REQUISITO
PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGISTER EN GERENCIA
PÚBLICA CON ÉNFASIS EN GESTIÓN ADUANERA**

2022

INDICE

Agradecimiento	
Dedicatoria	
Introducción	xi
Abstract	15
CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO	
1.1 Planteamiento del Problema	20
1.2 Antecedentes	22
1.2.1 Concepto de riesgo	25
1.2.2 Posibles fuentes de riesgo	28
1.2.3 Posibles áreas del impacto de riesgo	28
1.2.4 Información necesaria para identificar los riesgos	28
1.2.5 Gestión de Riesgo	30
1.2.6 Administración de riesgo aduanero y selectividad	31
1.2.7 Control aduanero y gestión de riesgo	32
1.2.8 Situación actual de la industria de la madera en Panamá	35
1.2.9 El rol que desempeña la Autoridad Nacional de Aduanas en la Exportación de madera	38 40
1.2.10 Exportación de madera	41
1.2.11 Ventanilla Única de Comercio	47
1.3 Justificación	47
1.4 Objetivo General y Específicos	48
1.4.1 Objetivo General	48
1.4.2 Objetivos Específicos	48
1.5 Delimitación y alcance de la investigación	49
1.5.1 Delimitación de la investigación	50
1.5.2 Alcance de la investigación	50
1.6 Formulación de Hipótesis	51
1.7 Las nuevas tecnologías en la gestión de riesgo	51
1.8 Fiscalización de la gestión aduanera	51

1.9 Recintos aduaneros	53
1.10 Glosario	53

CAPITULO II – MARCO METODOLÓGICO

2. La metodología	58
2.1 Tipo de investigación	58
2.2 Nivel de la investigación	60
2.3 Diseño de la investigación	61
2.4 Procedimiento para la obtención de la información	62
2.5 Validación del instrumento de recolección de datos	63

CAPÍTULO III - ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Pregunta No 1	65
Pregunta No 2	66
Pregunta No 3	67
Pregunta No 4	68
Pregunta No 5	69
Pregunta No 6	70
Pregunta No 7	71
Pregunta No 8	72
Pregunta No 9	73
Pregunta No 10	74

CAPITULO IV PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Propuesta para mejorar la gestión de riesgo en la exportación de madera de la zona central y Azuero	78
---	----

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Recomendaciones

Referencias Bibliográficas

Anexo

ÍNDICE DE GRAFICAS

Gráfica No 1	65
Gráfica No 2	66
Gráfica No 3	67
Gráfica No 4	68
Gráfica No 5	69
Gráfica No 6	70
Gráfica No 7	71
Gráfica No 8	72
Gráfica No 9	73
Gráfica No 10	74

AGRADECIMIENTO

Le doy gracias a Dios por permitirme estar en este mundo con salud, por medio de su gracia, bajo su guía haber terminado este proyecto el cual no ha sido fácil.

A la Profesora **Geidy González** por su guía y consejos.

DEDICATORIA

A mi madre Elizabeth y mi padre Gerardo, a mis hijos Eric, Jesús, Ariel, Azael y Gerardo.

A mi esposo Luis Carlos Reyes F, quien me ha impulsado y apoyado para la conclusión de esta etapa académica.

INTRODUCCIÓN

Al realizarse una tesis, el reto es que se debe aportar los elementos para que la hipótesis que se plantea, sea aprobada o rechazada, de manera que el investigador debe hacer un trabajo de campo, que le permita encontrar los referentes para poder plasmar los resultados.

Dicho esto, la investigación no puede ser producto del imaginario del investigador, de manera que debe hacer un diseño de la investigación, donde pueda conjugar el marco teórico, con los referentes que haya tomado, para luego emitir conceptos.

En primer lugar, se describe el marco teórico, que incluye los antecedentes, los objetivos y datos referentes al objeto de estudio y luego se culmina con la formulación de hipótesis que son los elementos que nos conducen al trabajo de campo y que se deben operacionalizar, para poder establecer correlaciones.

Luego se continua con el marco teórico, que permite la comprensión del fenómeno objeto de estudio, debemos adentrarnos en como lo hacemos, esta es la metodología, donde establezco en primer lugar el nivel de la investigación, luego el diseño de la investigación, para luego definir una

representatividad, que permita percibir los atributos de una muestra, que luego se pueda extrapolar para a todo el universo que estudiamos. No se puede ver lo que no se mide, de manera que se incluye los instrumentos de medición para luego hablar de las consideraciones éticas, puesto que las investigaciones tienen que darse dentro del marco de respeto a las instituciones y a quienes la dirigen.

Para poder entender la institución a que se refiere nuestro trabajo, hacemos un estudio de la estructura organizacional de la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá, analizamos sus unidades administrativas, como se generan los mecanismos de comunicación y coordinación y por último, se describe un enfoque sistémico, que es una percepción de como se ve la organización como sistema.

Revisar los resultados obtenidos, para realizar la contrastación del marco referencial y de lo que observamos en la práctica, y analizar el mercado de la madera y para eso, hemos aislados algunas variables que, sin lugar a dudas, es un referente para mejorar nuestro sistema aduanero.

A renglón seguido, se realiza la validación del marco teórico vs resultados obtenidos, donde se trata de indicar que los resultados se ajustan a la

teoría, entendiendo que la teoría nos dice como deben ser las actividades y que los resultados tienen una sustentación teórica.

Luego de toda esta disgregación, que ha sido el resultado de la vocación que se tiene sobre el tema, de consultar una amplia referencia bibliográfica y de haber consultado con especialistas en la exportación de madera, tema aduanero, se está en capacidad de ofrecer las conclusiones y recomendaciones, las cuales están a disposición de los estudiantes de administración de adunas, los exportadores, productores de madera, el gobierno, para que este aporte sea un punto de partida, para mejorar el sistema de aduanas.

ABSTRACT



When a thesis is made, the challenge is that we must provide the elements so that the hypothesis that is proposed, is approved or rejected, so that the researcher must do a field work, which allows him to find the references to be able to capture the results.

In addition, the research cannot be a product of the researcher's imagination, so it must make a research design, where it can combine the theoretical framework with the referents it has taken, and then issue concepts.

First, we describe the theoretical framework, which includes the background, objectives and data related to the object of study and then we conclude with the formulation of variable hypotheses, which are the elements that lead us to field work and that have to be operational, in order to establish correlations.

Afterward, we have the theoretical framework, which allows us to apprehend the phenomenon under study, we must delve how it is done, this is the methodology, where we first establish the level of research; second, the research design, and third, define a representativeness which allows us to perceive the attributes of a sample; thus, I can extrapolate for the whole universe that it is studied. It is not possible to study what is not measured,

so measurement instruments are included to later talk about ethical considerations, since the research must be carried out within the framework of respect, respecting the institutions and those who direct it.

In order to understand the institution to which our work refers, I study the organizational structure of the Panama Customs Administration, analyzing its administrative units, how communication and coordination mechanisms are generated and finally, we describe a systemic approach, which is a perception of how the organization is viewed as a system.

Moreover, with these elements, we can see the results obtained, which is a contrast of the referential framework and what we observe in practice, and we analyze the timber market; therefore, we have isolated some variables of Ecuador's customs system, which undoubtedly is a reference to improve our customs system.

Next, it validates the theoretical framework against the results obtained, where I try to indicate that the results are in accordance with the theory, understanding that the theory tells us how the activities should be and that the results have a theoretical support.

After all this disintegration, which has been the result of the information available on the subject, consulting a wide bibliographic reference and having consulted with specialists in timber exports and customs, I am in a position to offer my conclusions and recommendations, which are available to students of customs administration, exporters, timber producers, the government, so that this contribution will be a starting point to improve the customs system.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

En el estudio de un tema, en primer lugar, debe definirse, para que luego el abordaje se limite a lo que pretendemos analizar y luego establecer el marco teórico que constituyen los elementos conceptuales que nos permite la aprehensión del fenómeno a estudiar.

La Autoridad Nacional de Aduanas representa la entidad rectora especializada del Gobierno de Panamá, con responsabilidad directa sobre el ámbito fiscal y de seguridad aduanal, y con la misión de “Facilitar el comercio mundial, garantizando su seguridad y recaudar eficiente y justamente los tributos y obligaciones aduaneras, para fomentar el desarrollo sostenible del país”, en ejercicio de sus facultades legales y el cumplimiento de sus deberes.

La Gestión de Riesgo es la determinación sistemática de los riesgos y la aplicación de las medidas necesarias para limitar la exposición al riesgo; esto incluye actividades como la recopilación de datos e información, el análisis y la evaluación de riesgos, la prescripción y adopción de medidas, y el seguimiento y revisión periódicos del proceso y sus resultados.

Por lo antes expuesto, se puede decir, que la gestión de riesgos es el proceso de planificación, organización, dirección y control de los recursos

humanos y materiales de una organización, con el fin de reducir al mínimo los riesgos e incertidumbres de la organización.

Las incertidumbres representan riesgos, con el potencial de destruir la organización. La gestión de riesgos de la empresa permite a los administradores hacer frente eficazmente a las incertidumbres, con el fin de mejorar la capacidad de generar valor. Podemos definir el riesgo como la exposición a la posibilidad de ocurrencia de ciertos eventos tipificados en la ley aduanera de Panamá, dentro de las posibles fuentes de riesgos puedo mencionar: las relaciones comerciales, deficiencias en actividades administrativas o en los controles internos en el servicio, el alto grado tecnológico, complejidad en la valoración de las mercancías, la complejidad de las operaciones, la carga tributaria (impuestos específicos). El concepto de riesgo está compuesto por dos elementos: la probabilidad de que algo ocurra y las consecuencias de si esto ocurre.

1.1 Planteamiento del Problema

Existen hechos fundamentales en la gestión de riesgos que necesitan ser evaluados para determinar si las actividades se realizan de forma eficiente en el desarrollo de la gestión de riesgos, deficiencias en actividades administrativas o en la aplicación de los controles internos existentes para brindar un servicio.

Para realizar la gestión de riesgos, se hace necesario la revisión y adecuación de las normativas con referencia a la Exportación de Madera establecidas por la Autoridad Nacional de Aduana, adoptando nuevos instrumentos jurídicos que brinden una real adecuación a nuestras leyes aduaneras (Leyes, Decretos y normas aduaneras).

Dentro de las aduanas los riesgos están en aumento, aumentando su potencial impacto en el rendimiento administrativo, dicho esto, se hace necesario el establecimiento de controles para minimizar los mismos.

Todos estos hechos están desafiando las nociones tradicionales de riesgo de los procesos y procedimientos aduaneros, y en este entorno lo que puede hacer la Aduana para controlar su exposición al riesgo y proteger el valor de la institución, es emprender medidas y planificar mejor sus procesos en la exportación de madera.

En las administraciones regionales de la Autoridad Nacional de Aduanas, existen procedimientos y procesos de Gestión de Riesgo, sin embargo, carece de infraestructura y equipos que ayuden a realizar los mismos.

En el desarrollo de esta investigación se pretende describir los diferentes procesos que realiza la Administración de Zona central y Azuero, para la Gestión de Riesgo en la Exportación de Madera.

Interrogante que surgen:

1. ¿Por qué la Tramitación de la exportación de madera se hace burocrática?
2. ¿La administración aduanera de Zona Central y Azuero carece de infraestructuras y procedimientos adecuados?
3. ¿Qué procedimientos deben aplicarse en la gestión de Riesgo de la Zona Central y Azuero para la exportación de Madera?

1.2 Antecedentes.

Los antecedentes de la investigación se detallan a continuación:

Para un estudio detallado del riesgo confiable, la administración aduanera, recaba datos de diversas fuentes, tanto interna como externa, como lo son: los datos de importación y exportación, herramientas, los regímenes aduaneros, estadísticas y metodologías de análisis sistemático, de los comerciantes o grandes volúmenes de mercancías, para obtener las conclusiones razonables, fundamentadas en parámetros e índices de cumplimiento.

De manera que, en el 2008, la Autoridad Nacional de Aduanas se plantea un plan estratégico para el fortalecimiento de capacidades, dirigido a los

procesos de la Integración Aduanera Centroamericana incluyendo temas de Gestión y Análisis de Riesgo.

Para el 2011 con la caída de las torres gemelas en Estados Unidos se intensifica aún más las acciones para fortalecer la gestión de análisis de riesgo y para el año 2015 con las Reglas generales de Kyoto se refuerzan esas gestiones y procesos.

Para el año 2014 la Autoridad Nacional de Aduanas lanza el Plan Estratégico 2015-2020 en donde se busca estructurar un esquema programático que integre estratégicamente políticas y acciones efectivas dirigidas a producir resultados cuantitativos y cualitativos respecto a mejorar el impacto positivo de las actividades aduaneras y comerciales en la República de Panamá.

La Gestión de Riesgos es una herramienta fundamental para facilitar el comercio transfronterizo, recurso implementado por las aduanas para garantizar la celeridad y seguridad del despacho aduanero, atendiendo a estándares sistematizados /despersonificados, de perfiles que presenten los operadores económicos en la cadena logística, usuarios/empresas, mercancías, cargas/impuestos, país de origen y otros. **(Sánchez, 2015).**

Ante las crecientes prácticas ilícitas a través de las aduanas, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), organismo de cooperación que fomenta mejores prácticas, concibió el año 2005 el Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio global, definiendo en su plataforma de directriz las herramientas básicas para orientar y promover efectivas y eficaces políticas gestión de riesgo en Aduanas. **(Sánchez, 2015)**

La referida Normativa recomienda utilizar sistema CEN (Customs Enforcement Network), que complemente un dinámico intercambio de informaciones entre las aduanas; política de gestión de grupos o mesas trabajo sectorizados; integrando al sector privado a través de las asociaciones empresariales y Operadores Económicos que aseguren con eficiencia la eliminación de los obstáculos que afectan el comercio. **(Sánchez, 2015)**

Por otro lado, en el capítulo 6, Anexo General del Convenio de Kyoto de Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros referido a la Gestión de Riesgos, configura la aplicación sistemática de mejores prácticas y procedimientos que proporcionan a las Aduanas informaciones valiosas que son empleadas para contrarrestar las incidencias ilícitas en el tráfico de cargas/consignatarios, o áreas sensibles en particular de cada país.

En este contexto, el principio del control aduanero definido en las normas 3.31, 6.2 y 6.3 del Convenio de Kyoto (revisado en 2001), promueve entre países signatarios, asimilar en sus legislaciones aduaneras las mejores prácticas, configurando controles mínimos, claros y precisos que permitan gestión de riesgos más efectivos. **(Sánchez, 2015).**

Por consiguiente, este principio permite prever las infracciones del tráfico ilícito, así de transportistas y viajeros sospechosos antes de arribar a puerto o aeropuerto el medio de transporte utilizado; coadyuvando para lograr una eficaz administración de los tratados comerciales, y la salvaguarda de la seguridad nacional sin que se entorpezca el flujo normal comercial legítimo, además de la eficiente recaudadora de derechos e impuestos aduaneros. **(Sánchez, 2015).**

1.2.1 Concepto de riesgo.

Durante gran parte de la historia, el riesgo y la supervivencia han ido de la mano. En la época prehistórica, el hombre vivió vidas cortas e intensas en busca de alimento y refugio, exponiéndose al peligro físico de los animales. Posteriormente, se empezaron a establecer comunidades más desarrolladas, y otros riesgos como la guerra y la enfermedad empezaron a surgir, haciendo estragos en la humanidad.

Luego, el hombre emprendió la búsqueda de nuevas tierras, atravesando océanos para llegar a destinos desconocidos, y con ellos aparece el riesgo en la navegación y la interceptación por parte de los piratas que ponían en riesgo el comercio marítimo, tratándose aquí el riesgo económico tanto de los poseedores de grandes capitales como de quienes arriesgaban su vida en los barcos.

Según lo antes expuesto, la rápida expansión del comercio trajo consigo múltiples peligros no solo en el transporte de los productos, sino, en la vida misma de quienes realizaban esta labor, y en general, toda la actividad económica, incluida la industrial que generó riesgos para los grandes inversores y para la integridad física de los que operaban las maquinarias.

Por último, con el advenimiento de los instrumentos financieros se empezaron a generar todo tipo de riesgos económicos.

La presencia del riesgo en casi todas las actividades humanas, ha hecho que exista poco consenso sobre la forma de definir el riesgo, se realizó una discusión centrada en la distinción entre el riesgo que podrían cuantificarse de manera objetiva y subjetiva, estableciendo la diferencia entre el riesgo y la incertidumbre, mencionando que la incertidumbre se debe tomar en un sentido radicalmente distinto de la noción familiar de riesgo, de la que nunca se ha separado de manera correcta, definiendo que el riesgo significa en algunos casos una cantidad susceptible de medición, mientras

que otras veces resulta difícil medirlo, circunstancia que depende de los fenómenos que conducen a la situación de riesgo.

De esta forma, el riesgo se cuantifica conforme la incertidumbre asociada a determinada situación o acción, definiendo también el concepto de probabilidad como las opiniones formadas en ausencia de simetría u homogeneidad en los datos.

A partir de los conceptos de probabilidad e incertidumbre, se define al riesgo como probabilidades objetivas, es decir, incertidumbre medible, mientras que a las probabilidades subjetivas reflejan esas condiciones de incertidumbre difíciles de medir.

La evaluación del riesgo es una actividad realizada comúnmente por las personas, desde el mismo momento en que toman una decisión y valoran los costos y beneficios de esta; sin embargo, fue a partir de cierto momento donde el riesgo se convirtió en una preocupación constante en la sociedad, introduciéndose en diversos campos como la ciencia, la economía o la política, distinguiéndose diversas facetas del riesgo por fuera de la esfera cotidiana.

Es preciso mencionar que esta incorporación del riesgo en tantas disciplinas conduce a que se defina de diferentes maneras en cada una de ellas, obteniendo de esta forma diferentes tipos de riesgo. **(OHSAS, 2015)**

1.2.2 Posibles fuentes de riesgo:

- Las relaciones comerciales
- Vacíos en la normativa aduanera u otra legislación.
- Deficiencia en actividades administrativas o controles internos en el Servicio
- El alto grado tecnológico
- Complejidad en la valoración de las mercancías involucrados
- La complejidad de las operaciones
- La carga tributaria (Impuesto específicos)

1.2.3 Posibles áreas del impacto del riesgo: La evaluación del riesgo puede concentrarse en uno o más áreas probables de impacto relevantes para la Aduana, las que pueden incluir las siguientes:

- Recaudación tributaria (derechos dejados de percibir)
- Recursos fiscales (Beneficios y franquicias percibidas en forma fraudulenta)
- Salud pública y Medio ambiente
- Propiedad intelectual, etc.

1.2.4 Información necesaria para identificar los riesgos

Es necesario realizar un levantamiento planificado de información que considere:

- a) La normativa actual relacionada con la materia de investigación

- b) Las entidades o agentes económicos involucradas (Aduana, Empresa, Bancos comerciales, otros Servicios Públicos, etc.)
- c) Los distintos procesos involucrados, sus características y principales actividades, esto incluye los procesos interno aduaneros, los de tráfico de la mercancía, los procesos de negocios de la empresa, los de producción, los administrativos de la empresa, etc.
- d) Las responsabilidades de los agentes económicos involucradas, la secuencia y la manera como se relacionan.
- e) Identificar los principales documentos que intervienen en las operaciones, cual es la función que cumplen, quienes los emiten, quienes los reciben, etc.
- f) Determinar los tiempos asociados a las actividades de los procesos involucrados
- g) Cuantificar la participación de los distintos agentes económicos que intervienen en la investigación
- h) En general cualquier otro estudio que el fiscalizador o equipo de fiscalización determine necesario para planificar las tareas con eficacia y definir con éxito los procedimientos de fiscalización.

Se debe evaluar en el transcurso de esta etapa la conveniencia de utilizar las diversas fuentes de información existentes en forma previa a la visita de las dependencias de la empresa, es decir puede resultar más conveniente, en términos de lograr los objetivos de la investigación, no

poner en conocimiento de la empresa investigada la existencia de una investigación en curso, para lo cual la información que necesariamente debe obtenerse de ella deberá levantarse al momento de realizar la visita a la empresa, acciones que deberán considerarse en los programas de revisión. **(SNA, 2007)**

1.2.5 Gestión de riesgos

La gestión de riesgos en general inicia después de la segunda guerra mundial, y de ella se excluye el riesgo financiero. Posteriormente, aparece la gestión de riesgos tecnológicos, que luego quedaron incluidos dentro del concepto de riesgo operacional. La gestión del riesgo ha sido asociada con el uso de seguros para proteger a las personas y empresas de diversas pérdidas relacionadas con accidentes.

La gestión de riesgo se puede definir como “la aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas de gestión a la tarea de identificar, analizar, evaluar, tratar y controlar los riesgos.

Cuando se gestiona el riesgo tratamos de identificar y estar preparados para lo que pueda suceder, se trata de tomar acciones destinadas a eludir y reducir la exposición a los costos u otros efectos de aquellos eventos que ocurran, en lugar de reaccionar después de que un evento ya ha ocurrido e incurrir en los costos que implican recuperar una situación.

Los administradores deben estar preparados para revisar y cuestionar las formas tradicionales de administrar con el fin de determinar si existen nuevos enfoques u oportunidades que son válidas de utilizar. En algunas situaciones el decidir no tomar una cierta oportunidad o no introducir nuevos enfoques es tomar el riesgo más grande de todos.

Es necesario que todos los funcionarios del Servicio y en especial aquellos relacionados con labores de fiscalización además de actuar de acuerdo con las normas y políticas establecidas, también se sientan obligados a actuar de forma consistente con la ética y los valores de los Servicios Públicos. La gestión de riesgos involucra el tomar decisiones de acuerdo con las normas y políticas, los valores y la ética.

1.2.6 Administración del Riesgo Aduanero y Selectividad

De acuerdo con la Norma 6.3 del Convenio de Kyoto Revisado (CKR) y las Directrices correspondientes, la administración de riesgos se define como la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos administrativos que proporcionan a la Aduana la información necesaria para manejar movimientos o envíos que presentan un riesgo.

Existen cinco pasos centrales en el proceso estandarizado de administración de riesgos aduaneros según lo establece la Organización Mundial de Aduanas:

- 1 - "Definición del Contexto": importación de mercancías, controles de exportación, tráfico de pasajeros, etc.;
- 2 - "Identificación de Riesgos": protección de los ingresos (p. ej., subvaluación, origen, clasificación), prohibiciones y restricciones (p. ej., tráfico de drogas, DPI, armas de fuego, etc.);
- 3 - "Análisis de Riesgo": probabilidad de que ocurra un riesgo (poco probable, probable, altamente probable);
- 4 - "Evaluación y Priorización de Riesgos": evalúa el impacto y consecuencias de que ocurran riesgos (p. ej., alto, medio, bajo);
- 5 - "Manejo de Riesgos": define contramedidas y asigna niveles de riesgo (p. ej., tolerar, tratar, transferir o terminar).

Además de estos cinco pasos, la administración de riesgos requiere un monitoreo y revisión constante a fin de eliminar las evaluaciones de riesgos falsos negativos y falsos positivos. A lo largo del proceso, es crítico llevar a cabo el intercambio de la documentación adecuada, la comunicación y las consultas con todas las partes interesadas, ya que la administración de riesgos es una tarea corporativa que involucra a toda la organización y no solo a una entidad dedicada.

1.2.7 Control Aduanero y Gestión de Riesgo

El Código Aduanero Uniforme Centroamericano, en el Capítulo III, establece el Control Aduanero y Gestión de Riesgo, en donde en el Artículo

8 menciona los tipos de control, los cuales pueden ser permanente, previo, inmediato o posterior al despacho de las mercancías.

En el artículo 9 indica que los servicios aduaneros ejercen el control utilizando equipos de inspección no intrusivos o invasivos, estos deben aplicarse teniendo en cuenta los resultados del análisis de riesgo, así se podrá efectuar el rápido despacho de las mercancías, con tiempos y costos operacionales que no constituyan una barrera al comercio.

En el artículo 10 menciona que el control y fiscalización aduanera se ejercerá:

- a) Sobre el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los auxiliares, así como de las normas y procedimientos establecidos en el Código, en el Reglamento y por el Servicio Aduanero; y
- b) Sobre las operaciones aduaneras, los actos derivados de ellas, las declaraciones, las determinaciones de las obligaciones tributarias aduaneras, los pagos de los tributos y las actuaciones de exportadores e importadores, productores y otros obligados tributarios aduaneros.

De acuerdo con el artículo 11 los sujetos de fiscalización son los órganos competentes en relación con las actuaciones u omisiones de:

- a) Los auxiliares;
- b) Los declarantes;
- c) Los empleados y funcionarios del Servicio Aduanero; y

d) Otros sujetos que intervengan en el proceso de arribo, llegada y despacho de las mercancías.

Con respecto al artículo 12, en base a la facultad que tiene la autoridad aduanera referida a que podrán retener o confiscar mercancías y medios de transporte cuando haya presunción fundada de la participación de un delito o de infracción aduanera, dando, así como consecuencia inicio a las diligencias correspondientes y ponerlos en su caso, a disposición de autoridad competente.

El tema alrededor de la trascendencia del sistema de gestión del riesgo en el marco aduanero busca incrementar el conocimiento del control aduanero, porque es o su antecedente o su consecuente para neutralizar o reprimir cualquier actividad ilegal y determinar si es dinámico, interactivo y fiable, para aumentar la presión sobre las organizaciones criminales que agitan la dinámica aduanera, ya que cada instancia, el control y el sistema, como se verá luego, contemplan la posibilidad de mostrar una verdadera muralla de contención contra la ilegalidad en ese terreno. El control aduanero no puede funcionar solo o como una rueda aislada sin un adecuado sistema del riesgo para ciertos casos, porque resultaría insustancial, y por eso se torna indispensable tantear a estos dos cánones de inspección o atención aduanera y convenir si pueden fluir en una misma dirección acorde con sus objetivos.

El control es una medida o una serie de medidas que buscan asegurar el cumplimiento de las formalidades establecidas en la ley o en el reglamento; para el caso sub examine, es una medida o una serie de medidas que buscan asegurar el cumplimiento de la normativa vigente de competencia de la administración aduanera

1.2.8 Situación actual de la industria de la madera en Panamá.

Panamá tiene un potencial para el desarrollo de la industria para lo cual se cuenta con un 65% de cobertura boscosa, pero si hablamos de la zona de Darién, tiene un 95% de zona boscosa aún, donde el 90% de la tala de la madera es ilegal, aunque la zona más devastada del país es Veraguas¹

El tema de la madera es complejo y constituye una de las riquezas del país, sin embargo, si no protegemos los bosques podríamos estar socavando esta industria y perder el posicionamiento que tenemos como país exportador de madera en la cual hemos tenido crecimiento, pero que aún continuamos en desbalance en relación a la exportación e importación de madera, cuando los productos que importamos fabricados con madera, los valores serán mayores a la importación.

¹ Victor Francisco Cadavid. Estrella de Panamá. El Polígrafo. Entrevista de Adelita Coriat.

Las coberturas boscosas están compuestas de bosques de producción en un 11.5%, de protección, un 51.9%, de mangle, un 5.6% y no clasificada un 31.0%². Como se podrá observar la mayor parte de los bosques deben estar protegidos, lo cual significa que debe existir una política pública con un programa de trazabilidad que permita identificar lo que se hace en nuestros bosques y si estamos preservando el ecosistema forestal.

“En la provincia de Darién el 60% de las tierras están dedicadas a pastos, cultivos permanentes y producción forestal, no obstante, la provincia tiene baja densidad de población de 3.7 habitantes por kilómetros cuadrados”³, grandes extensiones de tierras se han dedicados a pastos y cultivos permanentes en detrimentos de la producción forestal.

La madera es una materia prima, que, en primer lugar, deberíamos ver sus posibilidades de transformación para convertirlas en productos acabados generando un proceso de manufactura que crea empleos. Es lamentable que veamos productos importados y que luego nos enteremos que la madera es de Panamá, algunos exportadas legalmente, pero otras son producto del tráfico de madera de aquella que se talan al margen de las regulaciones que existen en la materia de conservación de la flora.

² Análisis y estimaciones Estrategia Nacional del Ambiente, ANAM

³ Op.cit. pag 2

En Panamá, a pesar de los esfuerzos que se han hecho se continúa violando las leyes forestales que establecen la "la protección, conservación, mejoramiento, acrecentamiento, educación, investigación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos forestales de la República"⁴. En los últimos días se está haciendo conciencia de lo que significa la protección de los bosques, tenemos que cuidar la madriguera, es decir, mantener el equilibrio del ecosistema donde podamos hacer usos de los recursos naturales en forma racional y siempre, teniendo en cuenta los intereses nacionales.

Es indudable que la madera es un recurso valioso que debe regularse, este será exitoso en la medida en que haya sostenibilidad, lo cual significa que deben existir programas de reforestación para que podamos mantener en el tiempo esta actividad, es por ello que, apostamos a que además de exportar madera, incentivemos los procesos de manufactura que aporta mayores valores agregados a la economía.

La exportación de madera ha tenido una tendencia creciente, sin embargo, el renglón de madera procesada ocupa el último lugar, la mayor cantidad corresponde a la madera virgen sin ningún tipo de procesamiento. Luego

⁴ Ley 1 de 3 de Febrero de 1994. Legislación Forestal de la República de Panamá.

desde estos países hacia donde es exportada la madera nos las devuelven como productos terminados y es esto lo que ha producido el desbalance entre importaciones y exportaciones.

1.2.9 El rol que desempeña la Autoridad Nacional de Aduanas en la exportación de madera

En términos generales, la Aduanas cumplen funciones claves para el desarrollo del país, ya que tiene un rol preponderante en materia de comercio exterior, especialmente en la facilitación de las operaciones de importación y exportación a través de la simplificación de trámites y procesos.

En el caso de la madera la Autoridad Nacional de Aduanas debe conocer la trazabilidad de la madera, es decir, conocer su origen, de donde proviene, si cumple con todas las disposiciones legales y desde luego, cumplir con las funciones de facilitación, control, coordinación, fiscalización y recaudación.

Este es un tema que requiere de profesionales que conozcan toda la normativa, los cuales deben tramitar una licencia de corredor de aduanas que es el caso de Panamá para lo cual deben tener acreditada una carrera en Administración de Aduanas o en su defecto, tener la experiencia que lo

acrediten como Corredor de Aduanas, aunque la tendencia es que pronto todos tengan un título universitario igual como ha pasado en carreras tales como periodismo, derecho, farmacia que en su momento han sido ejercidas por empíricos con amplias ejecutorias y a quienes en su momento se le concedió licencia para ejercer la profesión.

El corredor tiene como función unir al que produce un bien o servicio con el comprador, es decir, la oferta y la demanda. En el caso de la exportación de la madera la intermediación se produce entre una persona natural o jurídica y un comprador que está en el exterior. En este caso, la administración aduanera juega un papel importante porque debe tener procesos expeditos, automatizados que garanticen la legitimidad de la madera exportada, de tal forma, que al llegar a su destino la madera cumpla con las normas del país hacia donde es exportada.

La Autoridad Nacional de Aduanas determina la capacidad del Estado para las importaciones y exportaciones que influyen en la balanza de pagos, habida cuenta de que, si los procesos no son expeditos, disminuye las posibilidades de exportaciones que significa dinero fresco para la economía, los cuales tienen el efecto de cascada en el resto del país.

Si, por un lado, estamos tratando de proteger los bosques, por otra parte estamos creando incentivos para promover los cultivos maderables, es lógico que eventualmente tendremos posibilidades de diversificar los productos derivados de la madera que haya procesos de manufactura y podamos exportar productos terminados de madera y sin procesar para lo cual la Administración de Aduanas se constituye en la piedra angular para poder aliviar el saldo negativo que tenemos en la exportaciones de bienes.

1.2.10 Exportación de madera

Las exportaciones de madera y manufacturas de madera desde Panamá, son reguladas por el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), a través del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) y el Ministerio de Ambiente

El proceso de exportación se tramita en la Ventanilla Única de Comercio Exterior del MICI, la cual coordina la actuación de las otras entidades públicas.

En el proceso de exportación de madera, manufacturas de madera y otros productos forestales las principales entidades públicas involucradas son las siguientes:

1. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), a través de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, Sección de Licencias Fitozoosanitarias de Exportación.

2. Autoridad Nacional de Aduanas, a través de la Sección de Permisos Aduaneros.

3. Ministerio de Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas y el Departamento de Desarrollo y Manejo Forestal

1.2.11 Ventanilla Única de Comercio

La Ventanilla Única, según Decreto N.53 del 15 de julio de 1985, es la unidad técnica que tiene como fin centralizar y agilizar los trámites de exportación, mediante la constante interacción y colaboración de diferentes entidades públicas relacionadas con el comercio internacional panameño. Existen en Panamá un total de seis (6) ventanillas únicas, ubicadas zonas aduaneras con jurisdicción por parte de las administraciones regionales panameñas:

- Zona Oriental: Panamá y Darién
- Zona Norte: Colón y Comarca Kuna Yala
- Zona Occidental: Chiriquí
- Zona Noroccidental: Bocas del Toro
- Zona Central y Azuero: Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos
- Zona Aeroportuaria: Tocúmen

A la fecha más del 50% de las transacciones se procesan electrónicamente a través del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), sin embargo, también se puede realizar el trámite en forma presencial ante la Ventanilla. El Ministerio de Comercio e Industrias clasifica las exportaciones del país en cuatro tipos de productos:

d.) Agrícolas

e.) Del mar

f.) Manufacturados

g.) Textiles

Toda la gama de productos de exportación es cubierta por esas cuatro categorías y por lo tanto el MICI considera todo producto de madera como producto agrícola. Además, toda exportación de madera o productos maderables es considerada por el MICI como un “Trámite Especial” y por lo tanto requiere de ciertos procedimientos específicos

Dentro del trámite especial de exportación de madera existen tres distinciones de madera:

- Madera de Bosque Natural
- Madera de Plantaciones
- Especies CITES

En el caso de madera proveniente de bosque natural, se prohíbe su exportación en rollo, trozas, tucas o bloques y debe contar con un proceso

de transformación que la convierta en producto apto para poder ser exportada del país.

En el caso de madera proveniente de plantaciones esta no requiere de un proceso de transformación y puede ser exportada en rollo o bloque.

Adicionalmente, si se trata de una especie que está dentro de la lista de CITES, se deberá contar con la autorización de la Dirección Nacional de Vida Silvestre y Áreas Protegidas del Ministerio de Ambiente para su exportación.

La CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres) es un acuerdo internacional concertado entre los gobiernos. Tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituye una amenaza para su supervivencia.

La Exportación de madera dentro de los Apéndices de CITES es regulada por las Resoluciones AG-0102 y AG-0103 del 19 de marzo de 2012. Para realizar una exportación de especies CITES, como en el caso de la caoba (*Swietenia macrophylla*), el cocobolo (*Dalbergia retusa*) y el cedro amargo (*Cedrela odorata*), es necesario tramitar un permiso especial “Permiso CITES” el cual es otorgado por Ministerio de Ambiente

El permiso se tramita en la sede principal de Ministerio de Ambiente en Albrook, Ciudad de Panamá y el exportador debe presentar la siguiente información:

- Nombre del exportador, dirección, teléfono, procedencia de la madera, nombre y dirección del importador, país de destino, descripción del producto (madera aserrada o chapa), cantidad de piezas de acuerdo a las dimensiones, largo ancho espesor (cm).

Para la exportación de madera de plantación de dichas especies, deberá presentar solicitud dirigida al director(a) Nacional de Vida Silvestre como autoridad administrativa CITES, la cual verificará, mediante inspección en el campo antes de la corta, que efectivamente la madera procede de una plantación emitiendo un certificado de origen por la oficina del Ministerio Ambiente.

- Tal permiso se obtiene con US\$ 8 en timbres fiscales y el pago del 1% en base al valor de la factura por los trámites administrativos.
- En caso de compra a un aserradero, factura juramentada y copia de la guía de transporte con que dicha madera llegó a la industria.
- En caso de compra en pie o extracción directamente en bosque natural, copia del permiso de autorización del plan de manejo o permiso forestal, de donde procede la madera.

Como ya se ha podido constatar, la Autoridad Nacional de Aduanas representa la entidad rectora especializada del Gobierno de Panamá, con responsabilidad directa sobre el ámbito fiscal y de seguridad aduanal, y con la misión de “Facilitar el comercio mundial, garantizando su seguridad y recaudar eficiente y justamente los tributos y obligaciones aduaneras, para fomentar el desarrollo sostenible del país”, en ejercicio de sus facultades legales y el cumplimiento de sus deberes.

Por ello, la puesta en ejecución de las intervenciones programadas, de impacto estratégico, contenidas en este Plan, son fundamentales para que la Autoridad Nacional de Aduanas pueda cumplir con su misión institucional, siendo parte importante la implementación de innovaciones en todas las áreas aduaneras.

La Directiva de la Autoridad debe actuar en base a un examen crítico y minucioso sobre la actual realidad del comercio internacional. Igualmente, la programación y ejecución del Plan, dependerá de la capacidad técnica y los recursos necesarios, junto a soluciones específicas para los distintos problemas de desarrollo del comercio mundial y de la seguridad nacional, con una visión prospectiva hacia el futuro para la modernización institucional

La Autoridad Nacional de Aduanas en su oficina de Análisis de Riesgo realiza las siguientes funciones:

- Elaborar y administrar la matriz, el perfil y la evaluación de riesgo de los contenedores, para la exportación de madera.
- Analizar la información contenida en el manifiesto de carga.
- Establecer las directrices y orientaciones operativas, para la unidad de Inspección Técnica de Contenedores.
- Realizar el análisis comparativo de las operaciones y movimientos de contenedores en las zonas portuarias nacionales e internacionales, para determinar las matrices y perfiles de riesgo con relación a países, rutas, naturaleza de las cargas, embarcaciones o agentes económicos.
- Diseñar y administrar una base de datos con toda la información referente a la exportación de madera.
- Mantener contacto permanente con las instituciones de seguridad correspondientes para la obtención de información y la realización de operaciones conjuntas y combinadas, destinadas a develar una amenaza o a prevenir y reprimir delitos.
- Elaborar un protocolo de inspección para contenedores de alto riesgo, con los medios tecnológicos y medios físicos disponibles.
- Evaluar la seguridad de las instalaciones fronterizas, portuarias y aeroportuarias para determinar sus vulnerabilidades y recomendar las medidas necesarias para resolverlas (Autoridad Nacional de Aduanas)

También es necesario:

- Identificar los contenedores de alto riesgo mediante capacitación especializada, metodológica, herramientas de última generación e intercambio efectivo de información.
- Lograr la capacidad efectiva para analizar los contenedores de importación, exportación, trasbordo y tránsito. (Autoridad Nacional de Aduanas)

1.3 Justificación

En la presente tesis se describen los procedimientos y los métodos que se utilizan en la Administración de la Zona Central y Azuero para la gestión de riesgo en especial en la exportación de madera. La razón para realizar esta investigación parte de la falta de teorías escritas sobre estos procedimientos y métodos que se utilizan al momento de realizar la exportación de madera por la Zona Central y Azuero.

La importancia de conocer dichos procedimientos y métodos, se basan en el interés de promover y orientar a los exportadores del rubro en Panamá.

El conocimiento de estas normas favorece el funcionamiento de las empresas que hagan frente a los riesgos de la exportación de madera que se ha convertido en amenaza impredecible en los últimos años. La complejidad de estos riesgos se ha vuelto cada vez más incontrolable y las empresas se han vuelto muchos más vulnerables a las interrupciones vinculadas a los riesgos operacionales.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2011, surgieron discusiones con respecto a los diversos riesgos que se presentan en el mundo, y la turbulenta economía global actual conduce a preguntas sobre los riesgos que deben tener en cuenta las organizaciones y la viabilidad del funcionamiento de las organizaciones.

De hecho, en los últimos años, la importancia de los riesgos en la exportación de madera y la incertidumbre ha recibido una avalancha de atención por parte de los empresarios y del gobierno panameño.

1.4 Objetivo general y objetivos específicos.

1.4.1 Objetivo General

- Describir los procedimientos de gestión de riesgo en la exportación de madera en la Zona Central y Azuero de la República de Panamá.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Enumerar los elementos fundamentales utilizados en la gestión de riesgo para la exportación de madera.
- Identificar los procedimientos de la Administración Aduanera en la exportación de madera.
- Organizar el marco teórico institucional y conceptual de la gestión

de riesgo en la exportación de madera a través de la Administración de la Zona Central y Azuero.

- Relacionar los elementos fundamentales utilizados en la gestión de riesgo y los procedimientos de la administración aduanera en la exportación de madera
- Construir los lineamientos generales de una política de exportación de madera y agilización en los procesos administrativos aduaneros.

1.5 DELIMITACIÓN Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

1.5.1 Delimitación de la Investigación

Para la delimitación de este tema de investigación como lo es “La Gestión de Riesgos en la Zona Central y Azuero” se hace necesario la realización de la ubicación real del área donde se hace dicha investigación, la cual está ubicada en el denominado arco Seco, que comprende a las regiones de Azuero, Veraguas y Coclé.

Las oficinas regionales de la Autoridad Nacional de Aduanas se encuentran ubicadas en la vía interamericana en el cruce de las Provincias antes

mencionadas, al inicio y al final de las mismas dependiendo del sentido hacia donde se viaje.

Producto de la Pandemia y del cierre total de las oficinas Públicas en todo el país durante el 2020 y parte del 2021, el periodo de Delimitación Temporal se ve extendido hasta la fecha.

Delimitación del Universo: se refiere a los 21 colaboradores que trabajan en la Autoridad Nacional de Aduanas referente a la Zona Central y Azuero

Delimitación del Contenido: esta delimitación se refiere a aspectos concretos como:

1. Cuenta la zona Central y Azuero con el personal capacitado en la realización de una real gestión de riesgo en la exportación de madera.?
2. Cuenta la zona central y Azuero con los equipos tecnológicos y el espacio físico para realizar las inspecciones necesarias que eviten el riesgo del contrabando de madera.

1.5.2 Alcance de la Investigación

La información bibliográfica referente a la gestión de riesgo que se realiza en la Zona Central y Azuero en lo que concierne a la Exportación de Madera

es nula, la no existencia limita el desarrollo de trabajos de investigación como este

1.6 FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

El establecimiento de normas para el análisis de gestión de riesgos en la Zona Central y Azuero, permitirá un mejor cumplimiento por parte de los Exportadores de Madera que transitan por esta zona.

1.7 LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA GESTIÓN DE RIESGOS

El uso de tecnología como herramientas de soporte en el análisis de la gestión de Riesgo nos va a permitir su utilización de manera adecuada, la posible exposición al riesgo va a determinar las pérdidas que se ocasionen de llegar estas a darse.

El uso de programas y de nuevas tecnologías permiten a la Autoridad de Aduana la creación de una red inter institucional con todos los actores que participan en los procesos hacia la exportación de madera.

1.8 FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGO ADUANERA

La fiscalización Aduanera es una actividad que está inmersa en toda la gestión aduanera sin excepción, esta fiscalización aduanera se apoya en tres (3) etapas:

Etapa N° 1: La verificación física de las mercancías.

Etapa N° 2: La ejecución de auditoría.

Etapa N° 3: Operativos y Patrullajes a Nivel Nacional apoyados en siete (7)

Administraciones Regionales:

- Zona Occidental (Chiriquí)
- Zona Noroccidental (Bocas del Toro)
- Zona Central y Azuero (Los Santos, Herrera y Coclé)
- Zona especial Panamá (Pacífico)
- Zona Aeroportuaria (Tocumen)
- Zona Oriental (Panamá)
- Zona Norte (Colón)

“Uno de los programas esenciales de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) es promover el intercambio de información entre las administraciones aduaneras, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas. La estrategia de la OMA para el intercambio de información es capturada en Aduanas en el Siglo 21 (C21), documento de política que tiene como principales bloques de construcción las redes globales de Aduanas (GNC) y la Coordinación de Gestión de Fronteras (CBM), los cuales tratarán de materializar el concepto de intercambio de información en la práctica diaria de Aduanas. Además, un desarrollo sorprendente en la tecnología de la información y la comunicación (ITC) y su adopción activa por las aduanas han contribuido en gran medida al

intercambio de información, al tiempo que facilita la modernización y de la reforma de las aduanas”⁷

1.9 RECINTOS ADUANEROS

En la Zona Central y Azuero, objeto del presente estudio se ubican ocho (8) recintos aduaneros ubicados en los siguientes lugares:

- (3) tres en la Provincia de Veraguas.
- (3) Tres en la Provincia de Coclé.
- (1) en la Provincia de Chitré.
- (1) en la Provincia de Los Santos

1.10 GLOSARIO

Se desarrolla el presente Glosario, para que sirva de apoyo conceptual y marco referencial para aquellos lectores, que utilicen este estudio en el desarrollo de futuras investigaciones:

1. **Actividades Aduaneras:** Son todos aquellos actos para que la operación aduanera se pueda realizar.
2. **Administración Aduanera:** Es la que estudia los aspectos relacionados con la exportación, Importación los Impuestos y los tramites ligados al intercambio internacional de mercancías.

⁷ Intercambio de información digital OMA

3. **Análisis de Riesgo:** Es el proceso de identificación de fuentes de riesgo, evaluación cuantitativa y cualitativa del riesgo.

4. **Control Aduanero:** Es el ejercicio de las facultades de la entidad regente de la actividad aduanera.

5. **Exportación:** Es cualquier bien o servicio enviado fuera del territorio Nacional.

6. **Especies CITES:** Es un tratado internacional redactado por los miembros de la Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza.

7. **Fiscalización:** Examinar una actividad para comprobar si cumple con las normativas vigentes.

8. **Gestión:** Conjunto de operaciones que se realizan para dirigir y administrar un negocio o Empresa.

9. **Incertidumbre:** Falta de seguridad de confianza o certeza sobre algo especialmente cuando crea inquietud.
10. **Madera:** Sustancia dura y fibrosa que forma el tronco de los árboles.
11. **Normativas:** Conjunto de normas por la que se regula o se rige determinada materia o actividad.
12. **OIAR:** Oficina inter institucional de análisis de riesgo.
13. **Prácticas ilícitas:** Tienen como rasgo común el hecho que no se consideran en términos estrictos prácticas ilegales, condenable con carácter general en todos los países.
14. **Riesgo:** Posibilidad de que se produzca un contratiempo o una desgracia, de que alguien o algo sufra perjuicio o daño.
15. **Recinto Aduanero:** Toda área, zona o depósito de mercancías en donde lleguen, se carguen o descarguen permanezcan o se

almacenen mercancías sin distinguir el régimen ni la destinación aduanera de las mismas.

16. **Selectividad:** Es la aplicación informática de los criterios de revisión documental o física de lo declarado.

17. **Transportista:** Persona que tiene por oficio transportar mercancías generalmente por carretera.

18. **Tramitación:** Son todos los requisitos burocráticos y de gestión ya sean económicos, financieros y administrativos que se exige en una aduana cuando queremos importar o exportar mercancías entre países.

19. **Tributo:** Cantidad de dinero que los ciudadanos deben pagar al Estado para sostener el gasto público.

20. **Ventanilla Única:** Es una herramienta que permite el envío de la información electrónica, una sola vez ante una única entidad para cumplir con todos los requerimientos del comercio exterior.

CAPÍTULO II

MARCO METODOLOGICO

2. La Metodología.

La metodología del estudio se detalla a continuación:

2.1 Tipo de investigación

Investigación descriptiva

Este estudio, se enmarca en una investigación de tipo descriptiva la cual se define según **Tamayo y Tamayo (2006)**:

El tipo de investigación descriptiva comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual y la composición o procesos de los fenómenos; el enfoque se hace sobre conclusiones dominantes o sobre cómo una persona, grupo, cosa funciona en el presente; la investigación descriptiva trabaja sobre realidades de hecho, caracterizándose, fundamentalmente, por presentarnos una interpretación correcta.

Refiere Bernal (2006), En la investigación descriptiva, se muestran, narran, reseñan o identifican hechos, situaciones, rasgos, características de un objeto de estudio, o se diseñan productos, modelos prototipos, guías, etcétera, pero no se dan explicaciones del porqué de las situaciones, hechos, fenómenos, etcétera; la investigación descriptiva se guía por las preguntas de investigación que se formula el investigador, se soporta en técnicas como la encuesta, entrevista, observación y revisión documental.

En las investigaciones de tipo descriptiva, llamadas también investigaciones diagnósticas, buena parte de lo que se escribe y estudia sobre lo social no va mucho más allá de este nivel. **(Morales, 2012)** Consiste, fundamentalmente, en caracterizar un fenómeno o situación concreta, indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores.

“El propósito de la investigación descriptiva consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. Los investigadores no son meros tabuladores, sino que recogen los datos sobre la base de una hipótesis o teoría, exponen y resumen la información de manera cuidadosa y luego analizan minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento”.

(Morales, 2012)

Al respecto, tratadistas del tema de la investigación, definen que “los estudios descriptivos únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o variables a que se refieren”⁵

⁵ Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández, Calado y Pilar Baptista. Metodología de la Investigación. México. Año 2006. Página 109

Dentro de este contexto se hará nuestro estudio, porque no podemos proponer mejoras sobre una realidad que desconocemos y que por supuesto, no será un estudio acabado, pero es el punto de partida, otros estudiosos puedan hacer aporte, que es lo que caracteriza el proceso dialéctico, cuando algo se propone como una tesis, a partir de ella, surgen antítesis, para luego surgir un concepto renovado que denominamos síntesis y siempre habrán ideas que superan los nuestros y eso es lo que caracteriza el desarrollo de las ciencias.

2.2. Nivel de la investigación

De acuerdo a la naturaleza del estudio, la investigación reúne por su nivel las características de un estudio descriptivo, explicativo y analítico.

El proyecto tiene un nivel de investigación descriptivo porque se describe la situación actual de la gestión de riesgo en la exportación de madera, además tiene un nivel de investigación explicativa porque se basa en determinar cuáles son las posibles causas que originan problemas en la gestión de riesgos en la exportación de madera, específicamente la que es transportada vía terrestre y son revisadas en la Administración de la Zona

Central y Azuero, con la finalidad de proponer planes de acciones que puedan solventar la problemática existente.

2.3 Diseño de la investigación

El problema planteado, el cual consiste en la determinación de la gestión de riesgos en la exportación de madera, específicamente la que es transportada a través de la Administración de la Zona Central y Azuero.

En su concepto más amplio, podemos decir que un diseño es una obra acabada que la admiramos por su configuración, pero ese diseño ha sido producto de una prefiguración mental que le vamos dando forma y al final se produce una obra, que se ha realizado de acuerdo con los preceptos planteados.

Si pretendemos tener un producto acabado, debemos tener un diseño elaborado que nos indique los pasos a seguir y el resultado depende en gran parte de ese diseño como lo haría un ingeniero para construir una obra el cual debería seguir el diseño de un arquitecto.

El diseño de la investigación debe definir en tiempo y espacio todas las tareas que debemos desarrollar con suficiente holgura para que podamos realizar las tareas en los tiempos previstos. La primera actividad que

debemos definir es la selección del tema que debe responder a nuestros intereses y que tengamos un marco conceptual que nos permita la aprehensión del fenómeno objeto de estudio.

Una vez seleccionado el tema debemos definirlo para conocer cuáles son sus límites, en este caso, “GESTIÓN DE RIESGO DE LA EXPORTACIÓN DE MADERA A TRAVÉS DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA DE LA ZONA CENTRAL Y AZUERO”

El tema seleccionado, de igual forma cumple con otras de las condiciones del diseño de la investigación, responde a nuestra área de interés, somos estudiantes de Administración de Aduanas y como tal tenemos un marco conceptual para entender esta realidad y el marco referencial que está en el entorno.

2.4 Procedimientos para la obtención de la información

Se utilizan una variedad de métodos a fin de recopilar los datos sobre una situación existente, como entrevistas, cuestionarios, inspección de registros (revisión en el sitio) y observación. Cada uno tiene ventajas y desventajas. Generalmente, se utilizan dos o tres para complementar el trabajo de cada una y ayudar a asegurar una investigación completa.

Población: 21 administrativos de la Zona Central y Azuero de la Autoridad Nacional de Aduanas.

Muestra: Por la naturaleza de los trabajos y las áreas tan distantes que tienen que recorrer los funcionarios de la Autoridad Nacional de Aduanas de la zona central y Azuero, se escogieron a 12 de los funcionarios de la población total.

Para la recopilación de los datos aplicamos un instrumento denominado (encuesta) con preguntas abiertas y cerradas cuya finalidad es la de obtener información precisa y necesaria para el desarrollo del tema lo cual permite lograr los objetivos planteados

2.5 Validación del Instrumento de Recolección de Datos

Se hace necesario validar el instrumento que se desea utilizar ya que esto me permite conocer de primera mano si el mismo es comprendido en su justa dimensión.

La técnica de validación es una forma de retroalimentación que permite al investigador tener seguridad al aplicar su cuestionario.

Para realizar la validación se escogió una muestra del 60% del universo total.

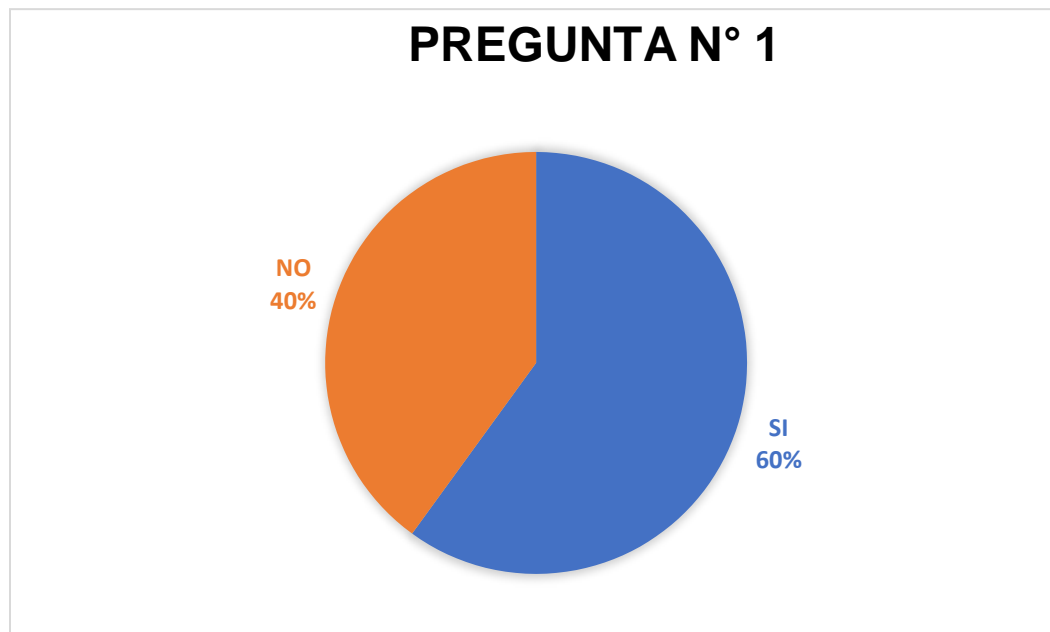
CAPÍTULO III

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Confeccionar un cuestionario lleva en el caso de este estudio recabar la información necesaria de los actores que trabajan en el análisis de gestión de riesgo en la exportación de madera, de la Zona Central y Azuero. La encuesta nos permite determinar el conocimiento teórico práctico en la gestión de riesgo, así como la determinación de las probabilidades y el impacto del riesgo en el desarrollo de sus funciones.

La encuesta consta de 10 preguntas en las cuales vamos de lo más general a lo particular, tratando que las mismas utilicen un lenguaje cotidiano (entendible) para los funcionarios que van a responder la misma.

1 CONOCE USTED SOBRE LA GESTIÓN DE RIESGOS?

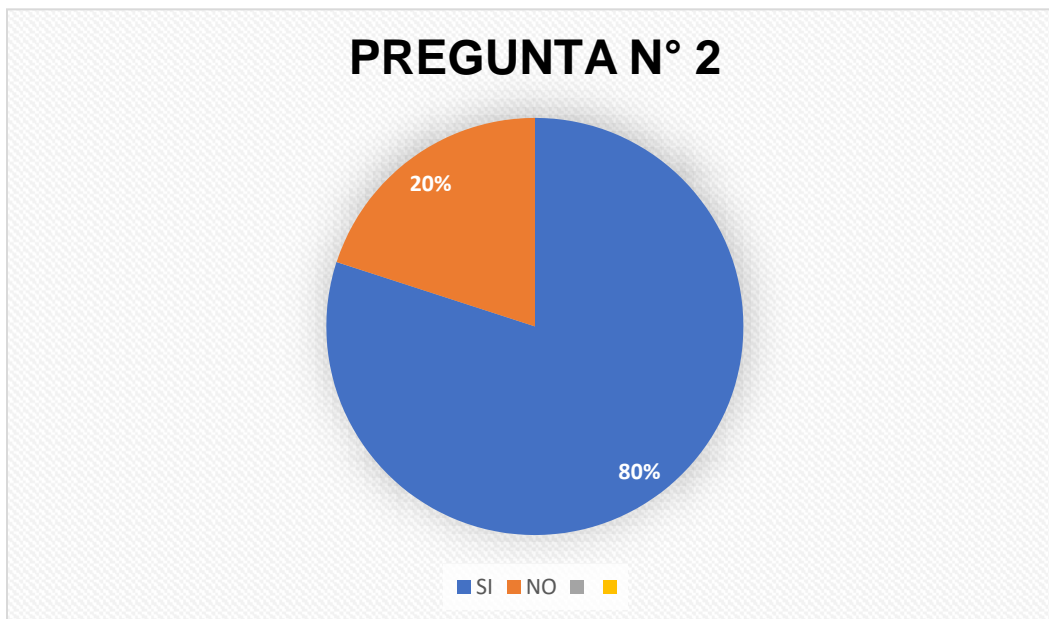


Fuente: La autora

De las 12 personas encuestadas el 60% contestó afirmativamente a la pregunta número 1 y el 40 % que no.

El porcentaje afirmativo sobre el conocimiento de la gestión de riesgo por parte del personal Administrativo de la Zona Central y Azuero nos ayuda a enfatizar en la creación de la sección de Gestión de Riesgo en la Zona Central y Azuero.

2. PUEDE MENCIONAR EL TIPO DE RIESGO QUE SE DA EN LA EXPORTACIÓN DE MADERA?

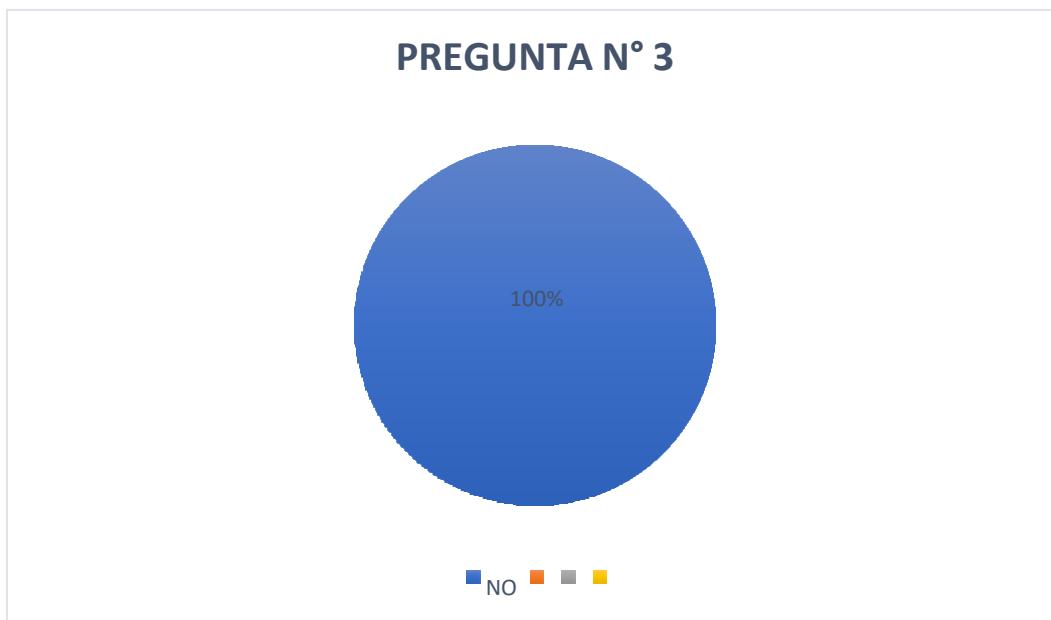


Fuente: La Autora

En esta pregunta N°2 aunque el 80% contestó afirmativamente que sí, se da una contradicción con la respuesta No 3, lo cual me lleva a pensar que

su conocimiento, es teórico y que no han tenido la oportunidad de validar este conocimiento.

3 CONOCE SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS Y ANÁLISIS DE GESTIÓN DE RIESGO PARA LA EXPORTACIÓN DE MADERA EN LA ZONA CENTRAL Y AZUERO?



Fuente: La Autora

Vemos como los encuestados responden negativamente a la pregunta No 3 lo cual me lleva a sacar una conclusión a priori de que en la Zona Central y Azuero no se ve lo concerniente a la Exportación de Madera.

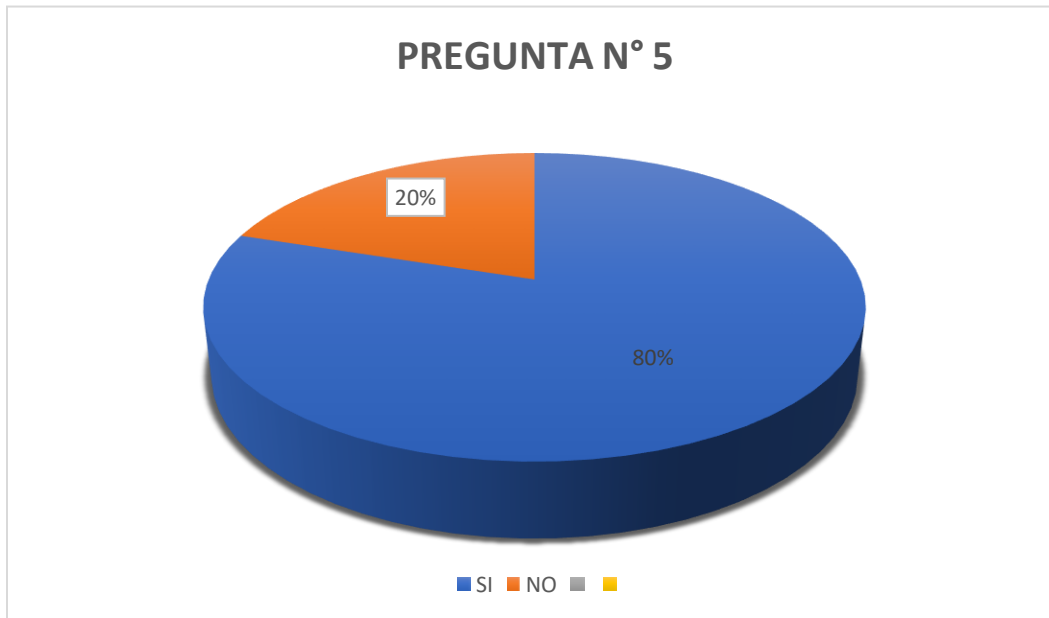
4. ¿EXISTEN LOS EQUIPOS NECESARIOS PARA LA REVISIÓN DE LOS CONTENEDORES PARA LA EXPORTACIÓN DE MADERA EN LA ZONA CENTRAL Y AZUERO?



Fuente: La Autora

La respuesta dada por los encuestados reafirma la conclusión a la que se llegó en la pregunta 3, toda vez que no existe la necesidad de contar con equipos especializados, estos equipos no son necesarios sino se realizan los procedimientos para la Gestión de Riesgo en la Exportación de Madera.

5. ¿CREE USTED QUE EXISTE CONCORDANCIA CON EL PROCESO DE REVISIÓN PARA TODOS LOS CASOS?



Fuente: La Autora

Vemos en la pregunta N° 5 un porcentaje mayoritario de los encuestados reconocen que existe concordancia en los procesos de revisión para todos los casos.

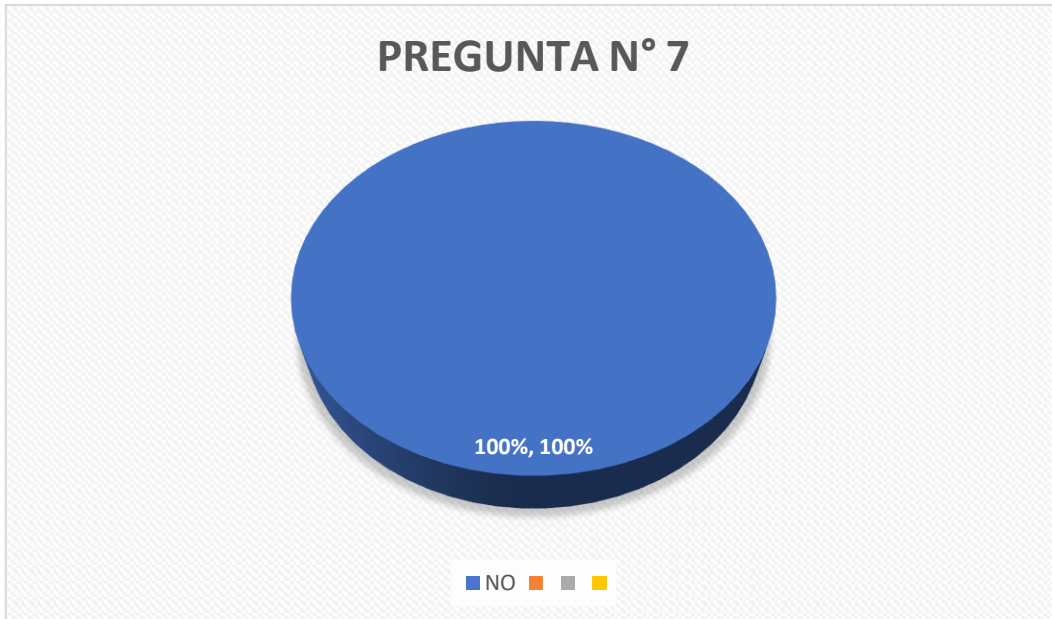
6. ¿COMO CONSIDERA USTED QUE ES LA RELACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN LOS TRAMITES PARA LA EXPORTACIÓN DE MADERA?



Fuente: La Autora

La inexistencia en relación con otras Instituciones que participan en los trámites para la Exportación de Madera, nos demuestra de manera fehaciente que no se da este Trámite.

7. CREE USTED QUE EL TIEMPO DE VERIFICACIÓN POR PARTE OIAR PARA LA EXPORTACIÓN DE MADERA ES ACEPTABLE EN TODOS LOS CASOS.



Fuente: La Autora

El 100% de los encuestados consideran que el tiempo de verificación no se da por parte de ninguna entidad.

8. ¿CREE USTED QUE EL TIEMPO DE SALIDA DE UN CONTENEDOR CON RESPECTO AL TIEMPO DE REVISIÓN ES EL ADECUADO EN LA ZONA CENTRAL Y AZUERO?



Fuente: **datos recolectados por** La Autora

El 100% de los encuestados no consideran adecuado el tiempo de salida de los contenedores, con respecto al tiempo de revisión de estos contenedores.

9. DIGA USTED SI LA ADMINISTRACIÓN DE LA ZONA CENTRAL Y AZUERO CUENTA CON LOS ESPACIOS NECESARIOS PARA ALMACENAR LOS CONTENEDORES QUE SE RETIENEN POR IRREGULARIDADES

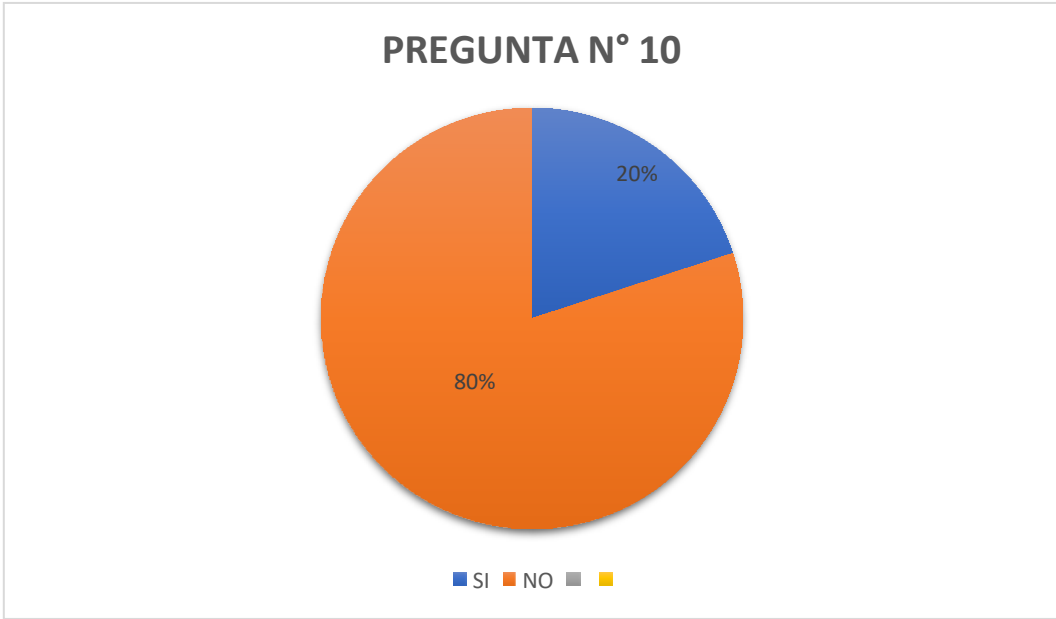


Fuente: La Autora

Según el 100% de los encuestados en la Administración de la Zona Central y Azuero, no se cuentan con los espacios necesarios para almacenar los contenedores retenidos por irregularidades.

Las irregularidades que se pueden encontrar pueden ser: contrabando de madera, mercancía decomisada por falta de documentos, retención por seguimiento del Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera (DPFA)

10. ¿CREE USTED QUE EL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA ZONA CENTRAL Y AZUERO ES EL ADECUADO EN CANTIDAD Y CONOCIMIENTO NECESARIO PARA MINIMIZAR LA GESTIÓN DE RIESGO?



Fuente: La Autora

El 80% de los encuestados dijeron que el Personal no es el adecuado en cantidad, ni conocimiento, mientras que el 20% dijeron que sí. Este tipo de contradicción se da cuando el personal responde a directrices personales que a directrices Institucionales.

Al no darse la tramitación para la Exportación de madera en la Zona Central y Azuero facilitan el contrabando.

CAPITULO IV

PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La creencia que el contrabando de madera sólo debe ser verificado en la tramitación de las cargas que se dan en los puertos de Panamá y Colón ha hecho que se descuide de una forma solapada la verificación de muchos de los contenedores que transitan por la carretera panamericana atravesando lo que se conoce como la zona central y Azuero, reafirma lo planteado en graficas anteriores que si bien algunas personas que trabajan en esta área conocen sobre la gestión de riesgos en cuanto a la exportación de madera, no existen los equipos necesarios ni los espacios adecuados para que se realicen las inspecciones necesarias, lo cual nos lleva a revisiones superficiales y se permite el contrabando.

El territorio a cubrir por la zona central y Azuero de la Autoridad Nacional de Aduanas es muy extenso para ser cubierto por el escaso personal existente en la zona Central y Azuero:

La Provincia de Los Santos cuenta con una superficie de 3,809.4 km², presenta límites al sur, al este y al norte con el océano Pacífico y la Provincia de Herrera y al oeste con la Provincia de Veraguas.

La Provincia de Herrera: cuenta con una superficie de 2,340.7 km², limita con las Provincias de Veraguas, Coclé y al este con el golfo de Parita otra salida al mar que tiene la zona central y Azuero.

La Provincia de Veraguas: Cuenta con una superficie de 10, 588 Km², es la única Provincia de la República de Panamá en tener costas en el Mar Pacífico y el Mar Caribe, en la actualidad cuenta con 60 km de costa en el mar caribe y más de 350 km de costas en el Pacífico, aunado a esto la gran cantidad de islas que le pertenecen entre ellas la más grande Isla Coiba.

La Provincia de Coclé: cuenta con una superficie de 4,927 km² al sur limita con la Provincia de Herrera y el golfo de Parita, con salidas al mar por Aguadulce, Puerto Gago, Antón, Rio Hato, Santa Clara y Las guías.

Como se documenta la Zona Central y Azuero para la Autoridad Nacional de Aduanas es un territorio demasiado extenso para la realización de un trabajo de protección por parte de un personal escaso.

**PROPUESTA PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE RIESGO EN LA EXPORTACION DE MADERA
DE LA ZONA CENTRAL Y AZUERO**

PROPUESTA	FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA	META	VERIFICACIÓN DE LOS DATOS	RECURSOS	RESPONSABLE
Establecer en la Zona Central y Azuero, una unidad de Análisis de Riesgos	Numeral 27 del artículo 31 del decreto Ley N°1 que faculta al Director General para crear las unidades administrativas que considere necesarias para el cumplimiento de las funciones asignada	Cumplir con las funciones que se establecen con la creación de la Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgo (OJAR)	Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgos establecida en Panamá	Presupuesto Nacional del Estado Autoridad Nacional de Aduanas y la Oficina de Análisis de Riesgo	Autoridad Nacional de Aduanas y la Oficina de Análisis de Riesgo

CONCLUSIONES

Después de realizado el presente trabajo de Investigación, se ha llegado a las siguientes conclusiones con el apoyo de las respuestas obtenidas a través de la encuesta aplicada a los colaboradores:

1. El trámite para la Exportación de Madera no se realiza en la zona Central y Azuero.
2. La gestión de riesgo en la exportación de madera en la zona central de Azuero no se da, y los, funcionarios no conocen nada referente a la gestión de Riesgo para la Exportación de madera.
3. El equipo tecnológico para la zona Central de Azuero si bien en este momento es inexistente se hace necesario para los análisis de los contenedores que transitan hacia Centroamérica.
4. El conocimiento referente a una gestión de riesgo para la realización de la inspección de los contenedores y el tránsito de mercancías por la Zona Central y Azuero es casi nulo.
5. El Personal de la zona Central de Azuero requiere de nuevas unidades, así, como de las capacitaciones necesarias para la actualización y renovación de los conocimientos.

RECOMENDACIONES

Después de llegar a las anteriores conclusiones se recomienda:

1. Se debe realizar el trámite para la exportación de madera en la administración de la Zona Central y Azuero.
2. Se debe contar con una oficina de gestión de riesgo para la exportación de madera en la administración de la zona Central de Azuero.
3. Se debe dotar a la Administración de la Zona Central de Azuero de los Equipos tecnológicos necesarios para la realización de sus funciones.
4. Se debe capacitar al personal de la Administración de la Zona Central y Azuero sobre la Gestión de Riesgo, así como el uso de nuevas tecnologías
5. Aumentar el pie de fuerza de los inspectores además de dotarlos de las Tecnologías necesarias para la realización de sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Hernández Sampieri Roberto, Fernández Carlos, y otros.
Metodología de la Investigación. México. Año 2006.

2. Bernal, César Augusto, Metodología de la Investigación.
México, Pearson Educación Año 2006

3. Sánchez, Erick, Panamá industrializa madera certificada para enviar a Europa.

4. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Análisis del comercio internacional de productos de madera y su gobernanza administrativa. UICN, Oficina Regional para México, América Central y el Caribe. San José, Costa Rica

5. Central América Data. Extracción y exportación de madera en Panamá. 7 de agosto de 2012

6. Lanner Roberto Maisel La importancia del sistema de Gestión del Riesgo Aduanero, Colombia, revista de derecho, 2020.

7. Decreto de Gabinete 49 del 6 de diciembre de 2006.

8. Autoridad Nacional de Aduanas. Plan Estratégico 2015 – 2020

9. Autoridad Nacional de Aduanas. www.ana.gob.pa

10. Karla López C. El impacto de las nuevas tecnologías en el comercio mundial. camaer.org.

11. [www. Intercambio](http://www.oma.org) de información digital OMA.

ANEXO

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA ADUANERA

La información suministrada sólo será utilizada con fines didáctico y no
será de uso público

Encuesta

1. ¿Conoce usted sobre la Gestión de Riesgo?

2. ¿Puede mencionar los tipos de riesgo que se dan en la Exportación de madera?

3. ¿Conoce sobre los procedimientos y análisis de gestión de riesgo para la exportación de madera en la Administración de la Zona Central y Azuero?

4. ¿Existen los equipos necesarios para la revisión de los contenedores para la exportación de madera en la Administración de la Zona Central y Azuero?

5. ¿Cree usted que existe concordancia con el proceso de revisión para todos los casos?

6. ¿Cómo considera usted que es la relación entre las instituciones que participan en los trámites para la exportación de madera?
7. ¿Cree usted que el tiempo de verificación por parte OIAR para la exportación de madera es aceptable en todos los casos?
8. ¿Cree usted que el tiempo de salida del Contenedor con respecto al tiempo de revisión es el adecuado en la Zona Central y Azuero?
9. ¿Diga usted si la Administración de la Zona Central y Azuero cuenta con los espacios necesarios para almacenar contenedores que se retienen por irregularidades?
10. ¿Cree usted que el personal de la Administración de la Zona Central y Azuero es el adecuado en cantidad y conocimiento necesario para minimizar la gestión de riesgo?