

EL OBSERVADOR

<http://www.elobservador.com.uy>

Economía/Empresas - CONSULTOR TRIBUTARIO

Reforma del Estado: el caso de la Dirección Nacional de Aduanas

Un modelo en el proceso de reforma del Estado

Por el Cr. Enrique Canon - Director Nacional de Aduanas - 25.07.2014, 09:13 hs



© Archivo El Observador

Tres modificaciones pusieron en el orden del día la modernización de la Aduana:

1) El crecimiento del comercio internacional y su aporte al bienestar; 2) la adopción por Uruguay de un nuevo modelo de crecimiento. Uruguay dejó atrás una inserción internacional como economía agroexportadora de productos primarios con altos aranceles protectores de industria naciente; y 3) el gobierno del Frente Amplio.

En esas condiciones, no era sostenible ni deseable una aduana fiscalista y un control de las cargas no basado en criterios de riesgo. Detraía valor a nuestro comercio exterior y sumaba costos innecesarios. Consecuentemente, se hizo imprescindible una Aduana de alto profesionalismo.

Es difícil cambiar personalmente, más difícil es inducir el cambio en otra persona y extremadamente difícil es fomentar el cambio en un conjunto de personas: una organización. Por simple que sea el razonamiento, lo tomé prestado del doctor Estanislao Bachrach, neurocientista y consultor en Cambio Organizacional.

En 2010, asumí como director nacional y con una hoja de ruta de la reforma necesaria aprobada por un Consejo de Ministros, en 2006, más el apoyo del Ministro de Economía y el Poder Ejecutivo, puse manos a la obra. Encontré dentro de la Dirección Nacional de

Aduanas las personas con las capacidades y la voluntad para cambiar, sumé conocimientos de profesionales privados desde fuera de la organización y fuimos conformando con ellos, los apoyos antes mencionados y la mayoría del sector privado, una coalición para la reforma.

Primero fue la planificación estratégica: definir con los funcionarios una misión y visión. Que la organización se adjudicara un propósito compartido (dentro del ordenamiento vigente) y un norte al que apuntar. Creamos sensación de urgencia realizando cambios rápidos, posibles y de bajo costo, desarticulando una a una naturales y también ilegítimas resistencias.

Sería tedioso para el lector enumerar todos los cambios producidos en normativa, procedimientos, capital humano y recursos materiales e infraestructura. Mencionaré apenas algunos: proyecto de Código Aduanero (actualmente en el Senado con aprobación de Diputados), digitalización del Documento Único Aduanero (Aduana sin papeles); Sistema Integrado de Inteligencia Aduanera (gestión de riesgo), Uruguay Tránsito Seguro (Precinto Electrónico), Memorándums de Entendimiento con 10 asociaciones privadas en temas de ética y transparencia; proyecto Puerto de Montevideo (Automatización de ingreso y egreso de cargas al Puerto), Operador Económico Calificado, más de 2.000 cursos de capacitación para funcionarios y ventanilla única de comercio exterior.

Importante actuación tuvo el GRIA (Grupo de Respuesta e Inteligencia Aduanera), cuyas operaciones contra grandes organizaciones de contrabandistas resultaron en incautaciones de U\$S 10 millones y en el procesamiento de 162 personas. De ellas, 24 eran funcionarios aduaneros y 12, policías.

Desarrollaré seguidamente los dos decretos que estimo de mayor significación en nuestra reforma: Reestructura e Incentivos por mejor desempeño. Ambos convergen en apuntar a una administración por objetivos o gestión por resultados.

No siendo lo único, lo más importante del decreto de Reestructura n° 204/013 del 17/7/2013 son las 69 funciones designadas hasta la fecha con sus correspondientes acuerdos de gestión. Las funciones, que tienen asociadas remuneraciones atractivas, son adjudicadas a funcionarios de la DNA previa firma de un acuerdo de gestión en el cual se establecen objetivos, metas e indicadores a lograr en un plazo de 15 meses. Si el funcionario cumple con el 70% de las metas acordadas, su función es renovada. Caso contrario, el funcionario vuelve a su antiguo cargo y un nuevo funcionario es designado para esa función. La evaluación es realizada por una Comisión integrada por el Director de Aduanas, un representante del MEF y un representante de los funcionarios.

El decreto n° 403/013 del 16/12/2013 crea un Fondo por Mejor Desempeño para los funcionarios de la DNA que se nutre del 70% del producido de las multas por la comisión de infracciones aduaneras más el 50% del producido de los remates de la mercadería incautada por infracción aduanera. Con anterioridad a este decreto, el 40% de las multas se destinaba al denunciante y el 100% del producido de los remates se adjudicaba al aprehensor. Ambas situaciones, si bien legales, generaban un incentivo “perverso”. Ahora, el fondo se distribuirá anualmente según el desempeño institucional, grupal e individual de los funcionarios. A estos efectos se han constituido 134 grupos a los cuales se les han asignado objetivos, metas e indicadores para el año 2014. A estos efectos se han acordado 765 indicadores, 83% de los cuales están automatizados. En los primeros meses del 2015 se

hará efectivo el pago de estas compensaciones, luego de calcularlas y auditar esos cálculos con el fin de asegurar exactitud y transparencia.

Hemos modificado los incentivos “perversos”, alineado los nuevos incentivos con los objetivos de la organización, haciéndolos mensurables y, por esa vía, creado la posibilidad de recompensar a quienes cumplen con dichos objetivos y desestimular conductas contrarias. Trabajamos actualmente con ayuda de una empresa consultora en gestión del cambio para lograr mayor involucramiento de los funcionarios con la modernización, fortaleciendo su visión positiva y venciendo resistencias. Estamos dotando a la DNA de las capacidades necesarias a través de la mezcla de funcionarios experientes con jóvenes recién ingresados. Con todo ello, hemos dado un enorme paso adelante para poner a la Aduana en sintonía con el comercio del siglo XXI y las necesidades de los uruguayos.

Sobre estas sólidas bases, tiene –sin embargo– la Aduana uruguaya el más grande desafío por delante: anclar el cambio en la cultura de la organización, incorporando lo nuevo a lo mejor de la cultura anterior. Sin el camino recorrido, el desafío sería un imposible. Ahora, es una oportunidad.

Al culminar el artículo, quiero saludar la contribución que Consultor Tributario ha hecho al necesario debate tributario, felicitando a sus impulsores por el tercer aniversario de la publicación y agradeciendo la oportunidad de escribir estas líneas.