EXPRESIONES DEL DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS,
CR. ENRIQUE CANON

Quiero dejarles algunos mensajes de orientación sobre cuales son las ideas que orientan la hoja de ruta que seguirá esta Dirección, que enumero a continuación:

1) Estamos satisfechos por la respuesta que hemos encontrado de parte los funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas, tanto a los requerimientos planteados hasta ahora, como al cambio de orientación de la actual Dirección. Entiendo que es un excelente comienzo. Nuestra meta es la modernización de la Aduana.

2) **Tenemos una gran y promisoria oportunidad**

El comercio exterior en Uruguay se ha multiplicado. Entre el año 2000 y el 2009 las exportaciones medidas en dólares crecieron 127%, mientras que las importaciones lo hicieron 78%.

Uruguay se ha transformado en un polo logístico regional.
Según publicación de ALADI/MERCOSUR del Uruguay procede el 64% del total del comercio de tránsito de bienes extrarregionales (datos para el 2004). El porcentaje es expresivo, sobre todo teniendo en cuenta que en materia de PBI, como indicador global de la actividad económica, la participación uruguaya es algo menor al 2%.
El resultado es sorprendente pero reconoce antecedentes como el denominado "efecto Rótterdam" que desafía a quienes compilan las estadísticas de comercio exterior. El efecto, que es la captación de flujos de comercio de tránsito mucho mayores que los que el tamaño del mercado propio permitiría asegurar, se manifiesta en los casos de economías pequeñas, rodeadas de mercados mayores, con puertos razonablemente eficientes y una densa red de infraestructura de comunicación terrestre. Esta conjunción de factores contribuye a abonar el potencial de nuestro país en materia de logística y distribución regional.

La red de carreteras en Uruguay es la más densa de Latinoamérica y el Caribe, con 45 kilómetros de carreteras pavimentadas por cada 1.000 km2 de superficie. A su vez, los flujos internacionales de transporte de carga no tienen restricciones a través de los diferentes puntos de frontera de Uruguay con Argentina y Brasil y a través de éstos con el resto del continente. Uruguay ofrece claras ventajas competitivas al inversor, entre otras cosas, gracias a su localización geográfica estratégica y una infraestructura de soporte adecuada y en pleno desarrollo, para el transporte de pasajeros y mercaderías por vía marítima, aérea y terrestre. El país es considerado como el segundo de Sudamérica en materia de desarrollo de infraestructura. A su vez, Uruguay tiene una localización idónea para concentrar y distribuir mercaderías a la región más rica de Sudamérica.

La crisis financiera mundial del 2008 por la caída de Lehman Brothers desaceleró el comercio internacional y al ritmo de un severo incremento de la competencia y mayor liberación comercial, fuertes cambios se producen en la operatoria comercial, aduanera, logística y bancaria. En particular, en la esfera aduanera, se potencia la implementación de la documentación electrónica y se incorpora crecientemente tecnología en la fiscalización y el control.

Todo ello llevó a decir al Presidente Mujica: "el sector de la actividad logística portuaria es uno de los que más creció en Uruguay, pero ese crecimiento se ve amenazado por la lentitud de Aduanas, que puede ocasionar pérdidas. …El objetivo es hacer más rápidos los controles pero sin que estos pierdan seguridad."

La Dirección Nacional de Aduanas compite en control eficiente y a la vez colabora con AFIP y la Receita Federal, desde que Uruguay compite y es socio de Argentina y Brasil, así como ANP se mide con los puertos de Buenos Aires, Río Grande y Santos.

Los flujos comerciales que se demoren en Montevideo, en nuestra frontera seca, fluvial, zonas francas o en aeropuertos uruguayos, se desviarán hacia las aduanas, puertos e infraestructura que abaraten sus costos. Esto es lo que resumí en el mensaje de asunción al decir que **la modernización de Aduanas no tiene alternativa. O atendemos bien nuestro negocio o el negocio se muda.**

Resulta obvio que, por las anteriores razones, todos los actores del quehacer aduanero estén alineados en el objetivo expuesto por el Presidente. Esos actores son: el gobierno nacional, el Ministro y el Ministerio de Economía y Finanzas, otras organizaciones públicas (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Administración Nacional de Puertos, CONALOG, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio del Interior, etc.) y los agentes privados (ADAU, CENAVE, CATIDU, Unión de Exportadores, las Cámaras empresariales, AUDACA, etc.). Esto es lo que llamo: la coalición por la modernización de la Aduana. Y el apoyo, en la medida de sus posibilidades, no es retórica, es concreta. Pero no se trata sólo de pedirlo. También con nuestra actitud debemos hacernos acreedores de ese apoyo y mantenerlo mostrando señales y voluntad de cambio.

3) Misión y Visión de la Dirección Nacional de Aduanas

Lo anterior está en línea con la misión que para la Dirección Nacional de Aduanas describió el Consejo de Ministros del 2006: "Administrar los servicios aduaneros en forma eficiente y eficaz, haciendo cumplir las leyes y otras disposiciones relacionadas con los mismos, facilitando y agilizando las operaciones aduaneras, realizando los controles necesarios para prevenir y reprimir los ilícitos aduaneros y otros relacionados con ellos, generando estadísticas sobre comercio exterior que contribuyan a la operaciones comerciales".

Y con la visión de la Aduana que: "para el mediano plazo es la de una organización moderna, en permanente actualización, orientada a los administrados, formada por un equipo humano honesto y profesional al servicio de un país productivo."

Dicho de otro modo: una Aduana que controle eficientemente privilegiando a los buenos operadores; una Aduana que entienda el negocio del comercio exterior, del exportador, importador, transportista y del turista.
Y al mal contribuyente y a aquellos intervinientes del sistema que se desvíen le aplicaremos las sanciones que correspondan.

4) Diagnóstico

En este marco. ¿Cuál es la situación de partida para aprovechar esta oportunidad? En este mes de gestión he visitado la Administración de Montevideo, la Administración de Carrasco y el Edificio Central, tratando de aprender y escuchar a quienes realmente saben de este negocio, que son ustedes. Pido disculpas y paciencia a los compañeros de las Administraciones del interior que iremos a visitar desde el mes de mayo próximo.
¿Cuál es el diagnóstico? La Dirección Nacional de Aduanas tiene mucho para mejorar en términos de eficiencia e imagen pública.
Es una realidad, es un juicio sobre toda la organización, del cual cada quién –en su medida- deberá hacerse responsable y cambiar. La mayor responsabilidad le cabe al Director. Es la Dirección quien debe dar las señales acertadas para que las mejoras se hagan realidad. Y no les quepa duda, que en eso está esta Dirección.

Para superar esta situación se requiere de tener sentido de urgencia en ambas vías (Dirección y funcionarios todos).

La Dirección, si quiere corregir debe ser exigente: no puede ser tolerante, no puede ser "macanuda". Esta es una organización que tiene objetivos y es función de su Dirección –dentro de las normativas vigentes - asegurar que se cumplan. Las normativas se aplican a todos los que prestan funciones dentro de Dirección Nacional de Aduanas independientemente de la posición que ocupen o la cercanía con la Dirección. Más allá de lo genéricamente establecido en el Artículo 8º de nuestra Constitución: "Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes", no habrá hijos y entenados.

Esta Dirección respetará y vigilará que se respete en el funcionamiento de la organización la línea jerárquica establecida en el Organigrama de la Dirección Nacional de Aduanas y su Reglamento Orgánico, mientras se procesan las modificaciones que los aggiornen a ambos. Cada escalón de la jerarquía es responsable de sus decisiones. Todos responden al máximo jerarca del organismo y yo ante el Ministro de Economía y Finanzas.

El respeto se guardará en las dos direcciones, tanto en el relacionamiento ascendente como descendente en el organigrama.

5) Cambio organizacional

Ahora bien, la Aduana que conocimos "ya fue". No vamos a perder nuestro valioso tiempo en hurgar en el pasado, en buscar responsabilidades de ayer. Tenemos oportunidad de empezar de nuevo.

Hay que emprender un cambio organizacional, que comprende un cambio de la cultura organizacional. Un cambio organizacional se logra básicamente a través de:

a) establecer claramente los objetivos
b) disponer de los recursos
c) que tras esos objetivos esté alineada una amplia coalición interna y externa
d) basarse en todo lo bueno, positivo que tiene la organización
e) analizar y extraer experiencia de los errores, inercias, malos usos y costumbres, malas prácticas, etc
f) comunicar el cambio al interior y exterior de la organización
g) comprometer a la mayor parte de los integrantes con el cambio
h) establecer metas concretas
i) evaluar periódicamente la marcha de su concreción
j) determinar los correctivos a la luz de las evaluaciones

Algunos de estos pasos ya los hemos dado, otros se van a concretar en breve y otros llevarán más tiempo y más perseverancia. Pero el cambio debe empezar por una dosis masiva de responsabilidad y coraje, para que cada uno haga lo que debe hacer, y asuma las consecuencias de sus decisiones, o de su falta de decisión.
Todos debemos participar en el cambio: los funcionarios, el gremio, los jerarcas y la Dirección. Intercambiemos opiniones, discutamos alternativas para encontrar las salidas, pero no dejemos que la inoperancia o desidia nos supere. Evitemos soluciones que nos perjudiquen a todos, concretando nosotros mismos la necesaria modernización de la Aduana.

6) ¿Qué recursos tenemos para la tarea? ¿Con quiénes modernizaremos la Aduana?

a) Conversando con AFA he dicho que debemos internalizar el concepto de restricción de recursos. Los recursos son finitos y no disponemos de todos los que quisiéramos. Por lo tanto, abordaremos nuestras tareas con todos los recursos que podamos conseguir:
b) Con funcionarios aduaneros, con pasantes, con becarios, con convenios UTU, Mides, Facultad de Ciencias Económicas, etc. con FUPAS, con pases en comisión, con consultores del Proyecto, con AFA a quien le cabe un papel fundamental. Destinaremos los mejores para cada función.
c) La mejor combinación de estos recursos es trabajar en equipo: la visión individual debe ceder paso a la colectiva; el interés particular no debe anteponerse al colectivo. Nadie es mejor que todos juntos. Todos somos

Aduanas. Nadie es imprescindible. Y cuando digo nadie, digo absolutamente nadie, incluyéndome. Lo verdaderamente imprescindible es el equipo, el colectivo. Si cambiamos en esta dirección, tenemos todas las posibilidades de un relacionamiento del tipo ganar-ganar.

Por esta vía obtendremos sinergias. La sinergia es la integración de elementos que da como resultado algo más grande que la simple suma de éstos, es decir, cuando dos, o más elementos se unen sinérgicamente, crean un resultado que aprovecha y maximiza las cualidades de cada uno de los elementos.

7) Metas

En recientes reuniones con Directores de División hemos intercambiado puntos de vista y fijado tareas prioritarias y posibles. Oportunamente y a la brevedad iremos elaborando y comunicando las metas a cumplir por división, por departamento, por jefatura, etc. Por ahora, tendremos una urgente que me compromete, los compromete y compromete a toda la organización y es la que sigue:

8) Horario y permanencia

8.1) En nuestra Intranet existe un link que nos lleva al formulario "Actualización de Información Funcionarios". El mismo debió ser llenado por todos los funcionarios. En él figura el horario que cada funcionario cumple. Ese es su deber y por ello recibe una contraprestación que es su salario, que es su derecho siempre que haya cumplido con el deber que da origen al derecho. Si faltaran funcionarios por llenar y enviar dichos formularios lo deben hacer a la brevedad.
A su vez enviamos una planilla en la que cada unidad debe llenar según ese modelo: los datos personales para el total de sus funcionarios asignados, su escalafón y grado, su lugar de trabajo, su teléfono laboral y su horario. En el campo observaciones se pondrá si tiene horarios especiales, licencias especiales, separación del cargo, etc. Ya se recibieron todas estas planillas completadas.

8.2) Con esa información completa la Dirección de Recursos en conjunto con la Dirección Nacional y personalmente el Director Nacional harán de los controles de asistencia y permanencia una práctica corriente. El Art. 75 de la Ley Nº 17556 del 18 de setiembre del 2002 recogido por el TOFUP dice: "Los jefes o encargados de las reparticiones tienen el cometido de controlar el cumplimiento del deber de asistencia y de permanencia en su área de trabajo de los funcionarios abajo su dependencia. La omisión de este deber será considerada falta administrativa grave." Los jerarcas serán controlados y a su vez deberán controlar a sus subordinados. La Dirección vigilará el cumplimiento de esta norma y ante incumplimientos actuará en consecuencia.
8.3) Estudiaremos en todos los casos la dedicación horaria actual, incluidos las faltas al servicio en cumplimiento de tareas sindicales, y se dará a conocer en breve un Reglamento que está en proceso de redacción. Obviamente incluye sanciones por

incumplimiento. Respetaremos puntillosamente los derechos consagrados en la normativa de protección al fuero sindical. Sabemos también que la realidad de los horarios aduaneros y su control es muy compleja, pero ello no es óbice para que se controle que cada quien cumple con sus deberes.

9) Imagen pública

La Aduana tiene una mala imagen en la opinión pública. Comprenderán ustedes que esta situación no es sostenible, debe cambiar. Para ello, lejos de disminuir el control interno, esta Dirección lo incrementará.
Aumentaremos la coordinación con otros organismos del Estado en materia de represión de los ilícitos aduaneros y si en el combate a dichos ilícitos se comprueba fehacientemente el cohecho de funcionarios aduaneros, se actuará conforme a derecho efectuando la denuncia correspondiente e instruyendo las actuaciones administrativas de rigor.

11) Señales inmediatas

A casi un mes de haber asumido la Dirección Nacional creo haber cumplido con las señales inmediatas anunciadas en el mensaje inicial. Entre muchas otras iniciativas que se concretarán a la brevedad, señalo las siguientes:

Se inicia a fin del presente mes un curso de capacitación Básico Técnico Aduanero
He tomado contacto directamente con la Directora de la Oficina Nacional del Servicio Civil para plantearle la inquietud de los funcionarios del interior en relación a la ausencia de cursos a distancia de dicha oficina
He instruido también a nuestra Directora de Recursos que proporcione información al MEF de los antecedentes de las reivindicaciones que plantea la AFA.
Avanzan, Proyecto de Modernización mediante, adecuaciones edilicias; algunas ya son realidad y otras muchas se concretarán en obras durante 2010
También habrá otras medidas de menor envergadura pero surgidas del diálogo con los funcionarios durante las visitas al Edificio Central y las Administraciones de Carrasco y Montevideo. Sólo un ejemplo: está en curso la adquisición de uniformes para los funcionarios del Salón de Pasajeros de Buquebus y Melilla (iniciativa que continuará en la medida de los recursos que disponemos).

Dije cuando asumí: "Los convido a todos a participar en la modernización de la Aduana, en el acuerdo y aún en el disenso. Los invito sin por ello delegar la responsabilidad. La responsabilidad es toda mía."
Ahora, además les reconozco -con la mayor sinceridad- la respuesta que ustedes brindaron a dichas señales y les participo de mi renovada confianza, mi certeza de que no desaprovecharemos la oportunidad.

Muchas gracias.