

# LA TRANSFORMACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS HACIA UNA GESTIÓN POR RESULTADOS

## AUTORES

FERNANDO WINS ARNÁBAL  
MARCELO DA COSTA PORTO AYALA  
PAUL GÁLVEZ VARGAS  
LUIS SILVA DOMINGO

DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS, DNA

La Dirección Nacional de Aduanas, como uno de los pilares de su proceso de modernización de los últimos años, ha implementado un Sistema de Gestión por Resultados integral. Su diseño se sustenta en los desarrollos conceptuales más aceptados, con una muy fuerte adaptación a la realidad aduanera y del país. Para lograrlo se desplegó un proceso colaborativo

de varios años en el que se logró la participación de prácticamente todos los miembros de la organización.

La importancia de este esfuerzo ha sido subrayada en numerosas oportunidades por operadores de comercio exterior que destacaron la orientación de la modernización a la renovación de recursos, estructura y operativas.

Pero el impacto de este proceso colectivo trasciende a un simple ejemplo de cómo se pueden realizar mejoras sustantivas de gestión en la Administración Central. Sus implicancias podían alcanzar y afectar tanto el clima de negocios como la operativa comercial, el posicionamiento de Uruguay en el exterior y la mejora de su competitividad.

En 2016, distintas cámaras y organizaciones de comercio exterior dieron su apoyo al proceso de modernización de la DNA, remarcando la importancia de continuar por el camino de mejora y modernización de la gestión aduanera, una herramienta fundamental e imprescindible para la promoción y facilitación del comercio exterior.

En este documento se explicitan los elementos objetivos que permiten demostrar los resultados alcanzados en la implementación de nuestro Sistema de Gestión por Resultados.

## Bases conceptuales

La gestión por objetivos o resultados es una herramienta de gestión que ha ganado una muy amplia aceptación y un extensivo uso desde que Peter Drucker (1954) la formuló por primera vez, hace más de 50 años. No es para menos: la herramienta promete alinear la toma de decisiones (comportamiento y esfuerzo) de todos los integrantes de una organización con la misión, visión y/o estrategia.

La gestión por resultados se centra en diseñar objetivos anidados que sean definidos consecutivamente, o *en cascada*, para la organización, para unidades cada vez más pequeñas e incluso para cada persona. El propio proceso de discusión y definición de estos objetivos anidados implicaría una mayor alineación de cada pieza del sistema con la misión, visión y estrategia.

Pero además, para cada objetivo deben establecerse indicadores y metas, y sistematizar la evaluación de resultados. Esto permite no solo diagnosticar la situación y actuar para *corregir* sino también, y lo que es estratégicamente mucho más importante, aprender de los errores de estimación y conocer nuevos factores y elementos necesarios para alcanzar la visión de largo plazo.

En el ámbito del Estado puede también tomarse como una herramienta de alto impacto para ayudar a dar transparencia en la gestión mediante la elaboración de informes públicos de resultados.

Entre los potenciales beneficios de la implantación completa de esta forma de gestión (CEPAL, 2015) se encuentran:

- establecer y comunicar una clara visión de la organización, su misión y prioridades, mediante objetivos, indicadores y metas;
- fomentar una cultura de gestión que promueva la innovación, el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia;
- centrar el esfuerzo del equipo gerencial en el logro de resultados, por medio de la planificación estratégica, la supervisión periódica de los avances y la evaluación de desempeño, y
- hacer el mejor uso de los escasos recursos financieros a fin de maximizar el logro de resultados.

Sin embargo, como toda herramienta de gestión, una implantación parcial o, en el otro extremo, exagerada (esperando que resuelva todos los problemas) resulta generalmente en un impacto alejado de las expectativas y, en muchos casos, genera efectos negativos. Tampoco debe considerarse que la gestión por resultados es la solución para toda ineficiencia de la gestión; como el mismo Drucker explicaba incansablemente, "es otra herramienta". Pero bien utilizada en un diseño organizativo completo puede jugar un rol fundamental.

La literatura contemporánea de control estratégico de gestión coincide con esta idea y plantea la necesidad de evaluar la calidad de los indicadores en tres dimensiones: cuán bien representan la intención estratégica, cuánto responden al esfuerzo de los responsables y cuánto a factores exógenos, y cuál es la calidad del proceso y mecanismo de medición (Simons, 1995).

Complementariamente, como herramienta de gestión oficia como un apoyo a la actividad gerencial o de toma de decisiones. El aspecto humano debe contemplarse siempre, y en los detalles del proceso de diseño y de implementación puede estar la clave para el éxito o fracaso, para el apoyo o resistencia de los propios gerentes (McGregor, 1972). En este sentido, un aspecto clave es considerar los objetivos o expectativas de los tomadores de decisión e involucrarlos en el proceso (Levinson, 2003).

Algunos de los principales riesgos del proceso de diseño e implantación de un sistema de gestión por objetivos son, entonces:

- a) Quedarse en los objetivos; no llegar a cerrar el ciclo de medición, evaluación y aprendizaje.
- b) No lograr resultados en el corto plazo, lo que genera fatiga del equipo y el riesgo de perderse en el papeleo que el proceso requiere.
- c) No considerar la colaboración y logro de objetivos entre diferentes unidades. Los gerentes se dedican a sus objetivos, creando o reforzando "silos" o "chacras".
- d) Subestimar el esfuerzo de comunicación, lo que da lugar a diferentes interpretaciones de los objetivos.
- e) No evaluar si la cultura de la organización está lista o si existe disposición y apoyo para el cambio cultural necesario.
- f) Creer que la herramienta resolverá todo, sin vincularla explícitamente y en un diseño consciente y sistemático al resto de las herramientas de gestión.
- g) Asumir que se conocen los resultados esperados con total exactitud (el futuro es, simplemente, impredecible).
- h) No tener en cuenta los objetivos de los individuos. No participarlos en el proceso. No considerar el delicado equilibrio entre la necesaria flexibilidad y eficiencia en los tiempos dedicados a negociación.

## La experiencia de la Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay

En la DNA se concibió desde el inicio que la gestión por resultados era parte de un sistema de gestión estratégica integral. Este sistema de gestión, así como su diseño e implantación acompañaron y fueron parte sustantiva del proceso de cambio organizativo que se inició en 2010.

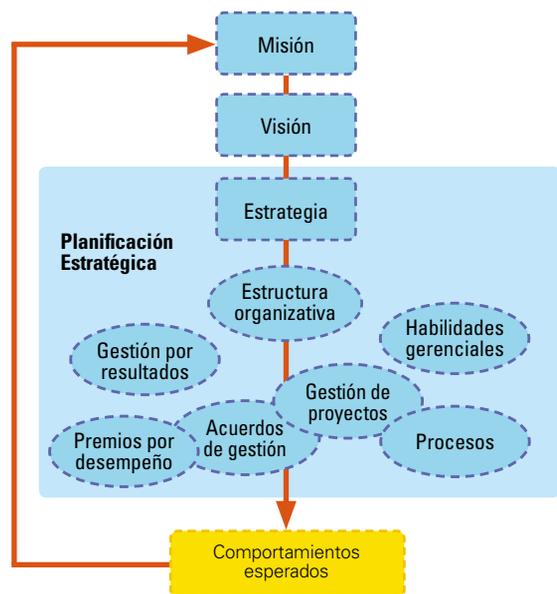
En este sentido, distintos aspectos del diseño tuvieron en cuenta no solo las recomendaciones de los desarrollos previos y los riesgos del proceso, sino la realidad específica de la organización. Una organización en la que los procesos de planificación estratégica eran prácticamente desconocidos institucionalmente y donde no existían indicadores ni evaluaciones de desempeño. Como organización del Estado, los procesos de cambio deben realizarse con las limitaciones impuestas (por ejemplo, no puede haber despidos ni contrataciones, y

las condiciones para promociones y ascensos quedan fuertemente limitadas).

En este contexto, el diseño organizativo en su conjunto fue estructurado de forma coherente, buscando reforzamientos y complementariedades entre las distintas herramientas desplegadas. Se plantearon diversas innovaciones en cuanto a instrumentos de gestión, mecanismos de trabajo y coordinación y herramientas de gobierno corporativo como las que se enumeran a continuación:

- incorporación de procesos formales de planificación estratégica,
- nueva estructura organizativa,
- nuevo sistema de incentivos por mejor desempeño,
- creación de acuerdos de gestión (resultados),
- nuevos espacios institucionales de toma de decisiones gerenciales,
- documentación y rediseño de procesos,
- utilización de metodologías para la gestión de proyectos.

En la Figura 1 se presenta una representación gráfica conceptual del sistema de gestión estratégica.



**Figura 1.** Sistema de gestión estratégica. Fuente: Unidad de Planificación Estratégica, DNA Uruguay.

Tomar decisiones con base en resultados obtenidos y metas esperadas implica en buena parte de los organis-

mos del Estado un cambio fundamental en la forma de trabajar de los funcionarios, cuestión que, por definición, supone las resistencias de cualquier proceso de cambio.

Por ello, el proceso de cambio que está viviendo la DNA requirió el compromiso absoluto de la Dirección Nacional (y el apoyo que ésta a su vez recibió) de embarcar a la organización en este camino. Es un aspecto fundamental: el cambio solo fue y sigue siendo posible gracias a este compromiso. Y este proceso seguirá requiriendo continuos reforzamientos y demostraciones explícitas e inequívocas de la Dirección, del Poder Ejecutivo y del sistema político en general.

En 2010 la Dirección Nacional de Aduanas definió su misión y visión, así como los objetivos estratégicos, indicadores y proyectos para avanzar en la implementación de la estrategia. A continuación se describe lo vivido por la DNA en su camino de modernización que se extendió en los últimos seis años.

## Misión y visión

En el marco del primer proceso participativo de planificación estratégica de 2010 –que involucró a la dirección

nacional, directores, funcionarios y los principales grupos de interés– la DNA definió su primer sistema de creencias, misión y visión. En esa primera etapa se puso énfasis en la modernización de la aduana en aspectos como la gestión humana, la adecuación tecnológica, la optimización de procesos y la normativa aduanera para contribuir al objetivo de un país competitivo logísticamente.

En el proceso anual de planificación estratégica, la DNA presentaba importantes avances y logros en distintas dimensiones, por lo que se reformuló el sistema de creencias (misión y visión) con la redacción que aún se mantiene. En esta nueva formulación para el periodo 2016 – 2020 se promueven, por ejemplo, cambios en el comportamiento de la comunidad de comercio exterior hacia el establecimiento de una cultura de cumplimiento.

## Estrategia y objetivos

Siguiendo el modelo planteado, y aprovechando las aportaciones del BID, FMI y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), se definieron los objetivos estratégicos, como conductores hacia el logro de la visión definida. A su vez, cada uno de los objetivos es acompañado por

### Declaración de misión

Nuestra misión es velar por la seguridad de la sociedad uruguaya y apoyar el desarrollo económico de nuestro país, a través del control de las mercaderías que cruzan nuestras fronteras aduaneras.

Para esto:

Haremos una fiscalización eficiente evitando amenazas a la población.

Facilitaremos el comercio exterior y la circulación de pasajeros impulsando la competitividad internacional del país.

### Visión 2020

La sociedad se sentirá protegida por su Aduana. A su vez, la comunidad regional de comercio exterior nos reconocerá como un referente, fruto de nuestro accionar y de nuestra capacidad de propuesta. Seremos ejemplo de una gestión pública efectiva, responsable y de ser activos impulsores del desarrollo económico de Uruguay.

Habremos sido protagonistas del proceso de transformar la actual cultura de control en una cultura de cumplimiento, tanto en los ciudadanos como en los actores de comercio exterior.

Estaremos tan activamente conectados con todos los miembros de la comunidad de comercio exterior mundial como sea tecnológicamente posible. Nuestros procesos serán tan virtuales y tan simplificados como los de la mejor Aduana del mundo. O aún más.

Por todo ello seremos reconocidos internacionalmente como una aduana modelo y abierta al mundo. Crearemos valor a través de la innovación sistemática en prácticas aduaneras y en herramientas de gestión y brindaremos asistencia técnica en forma permanente.

En suma, diremos con orgullo que somos Aduaneros. Servidores públicos profesionales y efectivos. Íntegros e intransigentes con la corrupción. Comprometidos, con la razón y el corazón, en el cumplimiento de nuestra misión.

indicadores, metas e iniciativas estratégicas. Con esta lógica, la DNA elaboró la primera versión de su Cuadro de Mando Integral (CMI).

Posteriormente, de forma gradual y *en cascada*, la estrategia de la DNA fue desplegándose de forma explícita en cada una de las gerencias. Éstas definieron sus propios objetivos, indicadores estratégicos e iniciativas a partir de lo definido previamente para toda la DNA. En estas acciones el Sistema de Incentivos por Mejor Desempeño (SIMD) jugó un papel importante para que la estrategia formara parte del día a día de los funcionarios de todo el organismo.

Al día de hoy la DNA cuenta con un software informático de soporte a la Planificación Estratégica que permite a la dirección y a los gerentes visualizar en cualquier momento los resultados de sus indicadores y su evolución respecto a las metas definidas, así como la situación de avance de cada proyecto.

## Indicadores y metas

Desde 2011 se miden los indicadores del Cuadro de Mando Integral de la organización y de las unidades organizativas, actividad que realiza la asesoría de planificación estratégica. A partir de los resultados obtenidos y tomando en consideración las metas establecidas, se definen acciones para el logro de las metas.

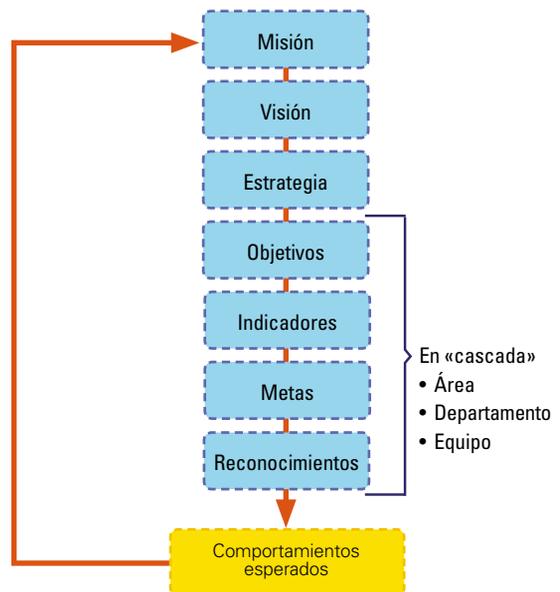
Con el CMI se realiza la medición periódica de los resultados de los indicadores de gestión de la DNA y de cada una de las áreas. En la reunión de gerentes, coordinada por el equipo de planificación estratégica, se utiliza esta herramienta para tomar decisiones y, si fuera necesario, plantear acciones en caso de que los valores estén desviándose de lo esperado.

## Evaluación de comportamientos

Los funcionarios con responsabilidades de dirección cuentan con un plan de actividades donde están definidos proyectos estratégicos y operativos que la organización ha establecido en el proceso de planificación estratégica.

Anualmente, se realiza una evaluación a estos funcionarios, donde además del cumplimiento del plan de actividades se evalúan:

- Cumplimiento de los indicadores del Cuadro de Mando de la DNA.
- Cumplimiento de los indicadores del Cuadro de Mando de la unidad.
- Evaluación del Director Nacional.



**Figura 2.** Sistema de Gestión por Resultados.

Como puede apreciarse, las definiciones estratégicas y los resultados alcanzados impactan directamente en los cargos directivos, lo que confirma la noción de que la gestión por resultados forma parte de las herramientas de control de gestión.

*Sistema de incentivos.* El Sistema de incentivos por mejor desempeño es otro instrumento disponible, mediante el cual todos los funcionarios de la aduana son evaluados por una serie de factores (nivel de responsabilidad, desempeño individual y participación en la constatación de infracciones). Uno de los factores centrales del sistema es el desempeño, que contempla, entre otros aspectos, el cumplimiento de metas de equipo.

Esta herramienta hace posible que la estrategia impacte en todos los niveles de la organización. También es la que provee información para verificar que las conductas generadas por el sistema están alineadas a lo establecido por el Plan Estratégico.

*Evaluación de desempeño individual.* Con las herramientas de gestión definidas se ha logrado acercar la estrategia a todos los niveles de la organización. Cada uno de los funcionarios (de todo nivel jerárquico) cuenta con una evaluación de desempeño individual en la cual los supervisores valoran cuatro factores:

- Responsabilidad
- Calidad de trabajo
- Iniciativa
- Trabajo en equipo

Este proceso constante de medición y retroalimentación permite dirigir los esfuerzos hacia los resultados organizacionales. En la Figura 2 se incluye una representación gráfica conceptual del sistema de gestión por resultados, según lo entiende la DNA.

## Resultados alcanzados

La aplicación de esta metodología ha generado no solo aprendizajes, sino resultados concretos. Prueba de ello son los mejores niveles alcanzados en los indicadores del Cuadro de Mando Integral, como consecuencia de tomar acciones concretas de mejora a partir de mediciones previas y de las metas establecidas en el Plan Estratégico.

En ese sentido se destacan las mejoras en los resultados de indicadores operativos, como la eficiencia en controles y su tiempo promedio de realización. En ambos casos se tomaron medidas tendientes a superar los niveles alcanzados, como la creación de nuevos centros de verificación, donde los funcionarios aduaneros cuentan con mejores condiciones para realizar el trabajo (seguridad, herramientas, montacargas, conectividad).

A su vez, los indicadores no operativos también mostraron una evolución destacada en la gestión. A modo de ejemplo, a partir de una mejora de la comunicación institucional hacia la opinión pública y de un mejor relacionamiento con los grupos de interés, se logró pasar de un 12% a un 51% en el nivel de satisfacción en las encuestas a operadores, realizadas en 2012 y 2015, lo que significa un récord en los niveles de satisfacción de la DNA.

Otra serie de mejoras aplicadas a normativas y procesos identificadas al evaluar los niveles alcanzados provocaron

## En clave

- El portafolio de la DNA incluye 117 proyectos, abiertos en 1.292 tareas.
- El CMI de la DNA está compuesto por 10 objetivos y 23 indicadores que se encuentran disponibles para todos los funcionarios en el sistema de gestión informático.
- La medición del CMI de la DNA del año 2015 dio como resultado un 57% de cumplimiento.
- Del sistema de incentivos participó el 100% de los funcionarios, ordenados en 135 equipos, en un total de 115 indicadores.
- De los cerca de 1.000 funcionarios participantes de la evaluación de desempeño, 450 obtuvieron un desempeño calificado como muy bueno, quienes a su vez percibieron el 60% del fondo de incentivos distribuido.

la adopción de ciertas medidas que apuntan a una mejora drástica en ambos campos. Como resultado se generó un nuevo Código Aduanero recientemente aprobado y se ha elaborado una nueva metodología para la gestión de procesos. Esto último ha permitido alcanzar la Certificación de Sistema Gestión de Calidad ISO 9001:2008 para el proceso de Auditoría Aduanera de la División de Fiscalización, pionera en utilizar esta metodología. En estos momentos todas las gerencias han tomado ese camino: gestionarse con base en los procesos.

La DNA ha emprendido la senda hacia la implementación de la gestión por resultados en sus actividades diarias y estratégicas. Si bien aún falta mucho por recorrer, se han sentado las bases sobre las cuales se edificará esta nueva forma de trabajar, en beneficio de la propia DNA, de sus funcionarios, de la ciudadanía y del comercio exterior del país.

