

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

URUGUAY

PROGRAMA DE APOYO A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS

(UR-L1037)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gerardo Reyes-Tagle Jefe de equipo; Roberto Fernández (COF/CUR); Manuel Márquez Fariña (INT/INT); Daniela Feleman (ICF/FMM); Salvador Duart (INT/INT); Maximiliano Marques (consultor); Margarita Fuentes (ICF/FMM) e Irene Cartín (ICF/FMM) quienes asistieron en la producción del documento.

INDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. MARCO DE REFERENCIA	2
A. Marco socioeconómico	2
B. El sector	3
C. Estrategia del país en el sector	8
D. Estrategia del Banco en el sector	9
E. Estrategia del Programa	12
F. Coordinación con otros donantes, otros organismos públicos y organizaciones internacionales	13
II. EL PROGRAMA	14
A. Objetivos y descripción	14
B. Estructura del programa	14
Componente 1. Fortalecimiento Institucional de la DNA	14
Componente 2. Fortalecimiento de la Planta Física y Móvil de la DNA (US. 16	
Componente 3. Adecuación de las Normas y Procedimientos e	
Implementación de Nuevas Tecnologías	17
C. Costo y financiamiento	19
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	19
A. Prestatario, garante y organismo ejecutor	19
B. Organización para la ejecución del Programa	20
C. Reconocimiento de Gastos	21
D. Adquisición de bienes y servicios	21
E. Período de desembolsos y condiciones de desembolso	22
F. Condiciones Contractuales Especiales	22
G. Seguimiento y evaluación	23
H. Estados financieros y auditoría	24
IV. VIABILIDAD Y RIESGOS	24
A. Viabilidad institucional	24
B. Impactos sociales y ambientales	25
C. Beneficios y Beneficiarios	26
D. Riesgos	27

Anexos: Anexo 1 – Marco Lógico

Apéndices: Proyecto de Resolución

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución y préstamos aprobados	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=1043937
Programa tentativo de préstamos	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=1043929
Anexo II – Plan de Adquisiciones	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=1043932

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARIM	Arancel Integrado MERCOSUR
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CITES	Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
DGI	Dirección General Impositiva
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
DUA	Documento Único Aduanero
GEX	Expediente Electrónico
INDIRA	Intercambio de Información de los Registros Aduaneros
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual del Programa
RO	Reglamento Operativo
RUC	Registros Únicos de Comercio
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional del Banco
SINTIA	Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero.
TCR	Tribunal de Cuentas de la República
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
UAEP	Unidad de Apoyo a la Ejecución de los Proyectos
UE	Unión Europea
UGP	Unidad de Gestión de Proyecto
USCP	Unidad de Seguimiento y Control del Programa

UR-L1037

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% a monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco socioeconómico

- 1.1 A finales de la década de los noventa, Uruguay sufrió una larga recesión que, aunada a una serie de choques externos¹, desencadenaron en el 2002 la peor crisis financiera que haya enfrentado el país en los últimos 50 años. El período post-crisis, se caracterizó por las dificultades que el país tuvo que enfrentar para estabilizar sus finanzas públicas cuyo déficit fiscal global superó el 4% del PIB en el período 1999-2002. A su vez, el desplome de las exportaciones a sus principales socios comerciales (Brasil y Argentina) causaron pérdidas comerciales de alrededor del 7% del PIB².
- 1.2 A partir de la caída de la economía uruguaya, se implementaron políticas encaminadas a controlar el aumento del gasto fiscal en términos reales y aumentar la eficiencia del gasto corriente total y la del aparato recaudador con el objeto de incrementar el ahorro público corriente. En el 2003, el gobierno uruguayo renegoció con los tenedores de bonos de la deuda soberana y los tenedores de bonos de la deuda pública y reestructuró el sistema bancario para dotarlo de mayor solidez. En el plano internacional, el gobierno se propuso como objetivo la disminución de la vulnerabilidad comercial para lo cual se avanzó considerablemente en el proceso de apertura comercial buscando la diversificación de exportaciones hacia mercados extrarregionales, especialmente la Unión Europea y los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- 1.3 La combinación de estas políticas junto con un entorno internacional más favorable, un dinamismo mayor del sector exportador de bienes, un flujo creciente de inversión extranjera directa y una fuerte contracción inicial en la demanda de importaciones, permitió que en el 2003 el país retomara la senda del crecimiento, logrando tasas reales de crecimiento promedio de alrededor del 5% anual durante los últimos 4 años.
- 1.4 En este período las exportaciones totales de Uruguay crecieron a una tasa del 20% anual. Aunado a este crecimiento se ha dado un factor de diversificación importante en el destino de las exportaciones. A pesar de que el MERCOSUR sigue siendo el principal mercado externo del país, si se agrupan los principales socios en bloques, el grado de dependencia con respecto al mercado regional ha ido disminuyendo. Por ejemplo, mientras que en 1998 el 55% de las exportaciones totales de Uruguay tenían como destino los países del MERCOSUR, en el 2005 éstas representaron únicamente el 22%. Por su parte, el

¹Entre los que destacaron la devaluación del real brasileño, la crisis argentina y la aparición del brote de fiebre aftosa en el 2001.

² Medido en precios constantes del 2002. Para mas información ver Giordano P. y Quevedo F. “Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo de Uruguay” Intal, 2006

destino de las exportaciones uruguayas a los países del TLC se ha incrementado considerablemente al pasar de 7.5% del total de exportaciones en 1995 a un 26.4% en 2005. Finalmente la participación de la Unión Europea creció del 13% al 17% en el mismo período, mientras que la de los países asiáticos se ha mantenido constante en un 13%.

- 1.5 Uno de los retos importantes de la economía uruguaya para lograr un crecimiento sostenido radica en buena medida en la habilidad del país para lograr un mayor acceso a los mercados externos, dada la limitada dimensión de su mercado interno y el grado de exposición y vulnerabilidad a choques externos provenientes de sus principales socios comerciales. De ahí que el eje de la política comercial del actual gobierno se centre en el perfeccionamiento de la integración regional con el MERCOSUR y en la integración económica más profunda y funcional con el resto del mundo. Lo anterior implica una sólida estructura institucional frente al proceso de inserción internacional en la cual la Aduana del Uruguay juega un papel preponderante como un ente que facilite la dinámica del comercio exterior.

B. El sector

- 1.6 En el contexto económico internacional actual, la integración económica entre países y la proliferación de los acuerdos de libre comercio han incrementado el volumen de las transacciones comerciales. En esta línea, los responsables de la cadena logística que atiende el comercio internacional han desarrollado avances notables en los sistemas de producción y entrega, para acercar la producción al consumidor a un costo más competitivo³.
- 1.7 Este ambiente de negocios propició en la década pasada la promoción de la facilitación del comercio como uno de los pilares para mejorar la competitividad, motor del desarrollo económico de los países, siendo la aduana el principal actor en la aplicación de los principios de la facilitación⁴. Sin embargo, los sucesos del 11 de septiembre del 2001, transformaron el papel de las aduanas dotándolas de mayores controles para la seguridad y defensa de los pasos fronterizos. Esta nueva filosofía se tradujo asimismo en la revisión de múltiples acuerdos relacionados con el transporte internacional y el movimiento de cargas⁵.
- 1.8 Con el transcurso del tiempo, los Gobiernos, conscientes de que el proceso de promoción del comercio internacional exige mantener un equilibrio entre la facilitación y la seguridad, propusieron en el seno de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) estudiar ambos aspectos y compatibilizarlos. Así, en 2005 surge el

³ Como ejemplo están, el transporte multi-modal, el pago electrónico, la aplicación del “just in time”, etc.

⁴ Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la facilitación del comercio es la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional, tales como las acciones, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías.

⁵ Iniciativa para la seguridad de los contenedores (CSI), Asociación Aduana-Comercio Contra el Terrorismo (C-TPAT), Iniciativa para el Envío Anticipado de Información (ATDI), etc.

Marco Normativo para asegurar y facilitar el *comercio global*⁶, al cual se han adherido y comprometido a implantarlo la totalidad de los 169 países miembros⁷ de la Organización.

- 1.9 Para alcanzar los objetivos establecidos en el Marco Normativo se establecen cuatro elementos básicos que las aduanas deben trabajar: (i) armonizar los requisitos para el envío de información electrónica previa en las operaciones de importación, exportación y tránsito; (ii) armonizar la metodología, los procesos y los criterios de análisis de riesgo en las operaciones aduaneras; (iii) fomentar la cooperación entre aduanas de origen y destino y realizar inspecciones no intrusivas en la medida de lo posible; y (iv) fomentar la aplicación de ventajas en el manejo de las cargas a los operadores de la cadena logística que cumplan las normas del Marco y apliquen las mejores prácticas en temas de seguridad. Asimismo, la implantación del Marco Normativo requiere de un personal bien capacitado y motivado.
- 1.10 Si bien en la segunda mitad de los noventa la Aduana de Uruguay, con el apoyo del Banco, inició un proceso de modernización para adaptar su estructura de procedimientos y tecnología a los requerimientos de facilitación que propugnaba la OMC, en este nuevo escenario de un *comercio global* ágil y seguro requiere una adaptación para alcanzar ese objetivo. De los elementos básicos del Marco Normativo citados en el párrafo anterior, la DNA necesita mejorar los ítems ii, iii y iv, así como también la calificación y capacitación de su personal. En particular, la DNA presenta una serie de brechas entre los estándares establecidos y sus capacidades actuales, entre las que se destacan:
 - 1.11 *La brecha en procesos y procedimientos con respecto al Marco Normativo.* La aplicación de los procedimientos en la DNA ha sido dirigida más hacia la visión de una Aduana fiscalista, que a los aspectos relacionados con la facilitación del comercio y el nuevo campo de la seguridad. Esto se ve reflejado principalmente en las áreas de tramitación y control.
 - 1.12 Control. Aunque con una marcada tendencia a la baja desde el 2002, el control físico de las mercancías de importación y exportación, como porcentaje del total, sigue siendo alto en comparación con la tendencia internacional (ver Cuadro I-1)⁸. La tendencia en los circuitos o niveles de control físico en cuanto a las mercancías de exportación es del 5%. Por su parte, la tendencia en los circuitos o niveles de control en cuanto a las mercancías de importación es a no superar el 15% en el circuito rojo, alrededor del 35% en el naranja y del 50% en el verde. En Latinoamérica, Perú es uno de los países que realiza la mejor práctica en este aspecto. En promedio, entre el 12 y 15% de la mercancía entra por el circuito rojo, entre el 9 y 12% por el verde y son liberadas inmediatamente y el resto son objeto de examen documental.

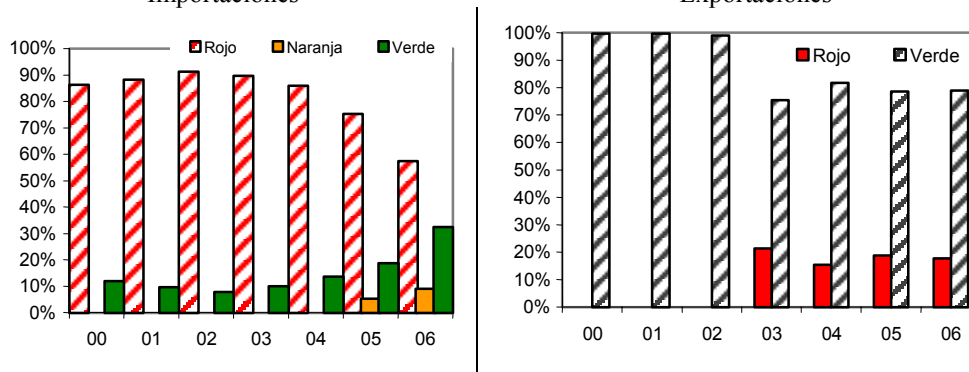
⁶ Framework of Standards to secure and facilitate Global Trade, (<http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>.)

⁷ El 9 de mayo del 2006, Uruguay firmó con la OMA la carta de intención de implementación del Marco Normativo para asegurar y facilitar el Comercio Global.

⁸ Para más información ver Castilla M., Mejores prácticas y futuro de las aduanas, 1998, IADB.

- 1.13 Este proceso además de ser excesivamente costoso, ha sido poco efectivo en términos de la gestión aduanera ya que menos del 1% de las inspecciones físicas arroja resultados positivos. Por otra parte, Uruguay no aplica algunas prácticas internacionales, particularmente las referidas a reducción del porcentaje de aforos físicos de mercancías, evitando, por ejemplo, el aforo de mercancías en tránsito o el uso sistemático del tránsito interno. Lo anterior representa una carga pesada para los agentes económicos y para la economía en general, en un marco en donde las necesidades del país apuntan a buscar mercados internacionales que le permitan colocar sus productos, para lograr una escala de producción más eficiente.

Cuadro I -1: Canales de verificación 2000 -06*



*Como porcentaje del total de DUAs (mercancías de importación y exportación). Fuente: DNA

- 1.14 Tramitación. El avance en los procedimientos en los últimos diez años ha sido importante, lo que ha significado que la Aduana cuente hoy día con uno de los tiempos de procesamiento promedio más bajos en la Región, un manual sobre procesos detallado y actualizado, y con elementos de facilitación de comercio como la Orden del Día 35/06⁹. Sin embargo, todavía se advierten áreas de mejora en los procesos y procedimientos que es necesario atender. A fin de obtener información relevante para el proceso de reforma, a fines de 2006 la DNA realizó una consulta entre despachantes, que evidenció la necesidad de mejorar la aplicación y diseminación de los procesos aduaneros en las distintas Receptorías, así como de informatizar y armonizar algunos procedimientos, con el objeto de hacer más eficientes los trámites aduaneros. En cuanto al procesamiento de las operaciones aduaneras, también se advierte la necesidad de hacer más expedito su procesamiento ya que la Aduana sigue teniendo uno de los procesamientos de operaciones aduaneras más bajos de la Región¹⁰.

- 1.15 *La brecha en recursos humanos y materiales.* Como se mencionó anteriormente, la implantación del Marco Normativo requiere de un personal en la Aduana

⁹ En ella se establece la sistematización y digitalización de entrega de documentos en el proceso aduanero.

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de las declaraciones de importación anual procesadas, Uruguay promedia 132 declaraciones por funcionario mientras que Ecuador reporta 258, Bolivia 267, Chile 497 y Costa Rica 559

calificado desde un punto de vista técnico-aduanero y tecnológico. Aunque los recursos humanos de la DNA son su principal capital, éstos presentan algunas limitaciones y carencias, fruto de la ausencia de políticas de servicio civil en Uruguay durante muchos años. Dos de las principales limitaciones de los recursos humanos de la DNA se refieren a su composición etárea y a su formación. Estas limitaciones pueden dificultar el cumplimiento de las funciones de una Aduana en el nuevo marco.

- 1.16 Por una parte, desde el año 1995 ha habido una tendencia marcada a la reducción en el número de funcionarios en la DNA, de 1,734 funcionarios en diciembre de 1995 a 1,222 en el mismo mes en el año 2005. Una consecuencia de la falta de renovación de personal es un perfil etéreo sumamente elevado. A fines de 2005 el 58% de los funcionarios superaban los 50 años de edad. Este perfil exhibe una planta que presenta ciertas dificultades para atender las demandas de un sector que se caracteriza por la realización de tareas de elevada exigencia física. Con respecto a la formación profesional de los funcionarios de la DNA, sólo un 11% de los mismos tiene alguna educación universitaria y otro 11% tiene formación técnica o profesional completa, mientras que más de la mitad aún no ha rendido el bachillerato. A estas limitaciones de los recursos humanos se pueden agregar otras carencias como: a) inexistencia de programas de capacitación; b) falta de la formulación de una carrera aduanera; c) ausencia de un staff profesional con suficiente calificación, dedicación y motivación; y d) defectos en el diseño de los sistemas de incentivos.
- 1.17 Para disponer de los recursos humanos necesarios para responder a las nuevas funciones y tareas que exige la modernización, las autoridades gubernamentales estarán llevando a cabo los siguientes pasos: a) un estudio que identifique los recursos humanos, en cantidad, aptitudes, perfiles y capacitación, que se requerirán para cumplir adecuadamente con las nuevas exigencias de la Aduana; b) un proceso de capacitación que permita a los funcionarios acceder a las capacidades y estándares de desempeño que la modernización de la DNA requiere; c) una evaluación de las capacidades de los funcionarios, incluyendo las alcanzadas en su capacitación, de modo de asegurar que los nuevos cargos y funciones sean cubiertos adecuadamente; d) un sistema de ingresos de nuevos funcionarios en los distintos niveles de la organización, para los casos en que no se pueda cubrir los cargos necesarios con el personal actual. Este sistema seguirá operando en el tiempo, de manera de asegurar una adecuada renovación del personal, de acuerdo a las necesidades funcionales; y e) una opción de retiro especial, para aquellos funcionarios que no se interesen o no estén en condiciones de alcanzar las nuevas exigencias del trabajo de la nueva Aduana.
- 1.18 *La brecha en el equipamiento y la infraestructura.* En la aplicación del Marco Normativo uno de los elementos básicos descansa en la disposición de medios materiales y tecnología para atender las operaciones de forma ágil y segura con medios de control no intrusivos. En este aspecto los recursos materiales de la

DNA presentan carencias tanto en la infraestructura edilicia¹¹ como en el equipamiento, especialmente en lo relacionado con tecnologías avanzadas, no sólo para alcanzar los estándares de operación exigidos, sino aún para cumplir con sus actuales funciones¹². El equipamiento informático requiere renovación en aproximadamente el 50% de su planta. Los equipos de cómputo presentan un grado de obsolescencia importante, con un promedio de vida que supera los 6 años y por tanto compromete el rendimiento de los servidores centrales de la DNA. A su vez la flota de auto transporte de la Aduana presenta serias deficiencias con una edad promedio de los vehículos de aproximadamente 10 años. Los recursos materiales con los que cuenta la DNA se ven fuertemente limitados por falta de inversiones en mantenimiento de los existentes y por la falta de incorporación de nuevos recursos.

- 1.19 *La brecha normativa y organizativa.* El Marco Normativo descansa en dos pilares de colaboración, estos son la colaboración entre Aduanas y la colaboración entre Aduanas y Operadores. La normativa aduanera uruguaya data de los años ochenta y atiende una problemática muy diferente a la que debe enfrentarse hoy en día la DNA¹³. Las reglas del juego relevantes para la operación aduanera, tanto las normas aduaneras generales como las internas a la DNA, no están adecuadamente preparadas para enfrentar el desafío de la modernización. La normativa actual requiere de ajustes que le permitan a la administración de la Aduana una mayor colaboración y contraste de intereses con los administrados para asegurar el control y la facilitación de la operativa de la cadena logística. El marco jurídico aduanero se encuentra disperso entre numerosas leyes y otras disposiciones, algunas muy antiguas, desactualizadas en relación tanto a la práctica nacional como al Derecho Comparado, y con importantes vacíos, contradicciones y puntos de interpretación dudosa. En particular, no existe una reglamentación de sanciones ágil y eficaz que permita corregir faltas administrativas y tributarias. Además, sus criterios generales están adaptados a realidades comerciales, aduaneras, tecnológicas y administrativas ya obsoletas. Estas carencias imponen incertidumbres, ineficiencias y costos al proceso aduanero y comercial.

¹¹ En cuanto a las necesidades edilicias, se requiere realizar el acondicionamiento general del edificio de la administración central, la reorganización interna de las oficinas, laboratorio y el acondicionamiento de los Centros de Control Operativo, de Capacitación Aduanera y de realización de Eventos. En las administraciones de aduanas se requiere la construcción de controles integrados de acuerdo a compromisos regionales asumidos, inversiones en algunos de los edificios de oficinas, así como también en los depósitos, en los recintos techados para revisión de camiones y vehículos, en resguardos, entre otros.

¹² Con respecto a las necesidades de equipamiento, se necesitan scanners para camiones y su carga, scanners para palets o bultos medianos, scanners para valijas, arcos de detección de metales, reequipamiento del laboratorio central de la DNA, equipos de comunicaciones para cada administración (enlaces UHF para puestos móviles y fijos), balanzas para camiones, entre otros.

¹³ Por ejemplo, el marco organizacional de la DNA es el resultado histórico de las siguientes instancias: a) en 1926 se aprueba el reglamento orgánico; en 1945 se produce un plan de reorganización de la DNA, en 1964 se aprueba un nuevo reglamento orgánico que es sustituido en 1975 por un régimen que estuvo vigente hasta fines de los noventa; en 1985 se aprueba el Código Aduanero Uruguayo. El siguiente cambio se produce en los años 96 y 97 en donde se vuelve a reformular la estructura organizativa de la DNA previendo un esquema acorde con los cambios producidos en el comercio exterior.

- 1.20 Respecto a la organización también se requiere una revisión para adaptarla a las nuevas exigencias del Marco Normativo, pero además la normativa interna de la DNA presenta deficiencias que impiden una mejora de gestión acorde con una Aduana moderna, como por ejemplo: a) dificultades para efectuar una rotación de cargos y funciones del personal; b) estructura orgánica aplicada en forma incompleta, en parte por deficiencias en su diseño; y c) falta de instrumentos que permitan la aplicación de controles por oposición.
- 1.21 Desde el punto de vista organizativo, la norma actual establece que el control por parte de la DNA de los sistemas y los datos mantenidos corresponde al Departamento de Análisis y Administración de Sistemas Informáticos, que carece de la mínima dotación de recursos humanos necesarios para cumplir su función y sus tareas se reducen a operar durante períodos cortos de tiempo, como mesa de ayuda. Este hecho resta confiabilidad a las prestaciones del sistema ya que la DNA no cuenta con capacidades de control y auditoría sobre la confiabilidad e integridad de los datos mantenidos.
- 1.22 Los problemas de organización y normativa enumerados aquí afectan la imagen corporativa de la Aduana hacia los usuarios. Actualmente la imagen de la organización es negativa¹⁴, asociada a la ineficiencia en el ejercicio de las diferentes funciones y la utilización de prácticas o costumbres informales que requieren de procesos de erradicación y sustitución por normas y leyes claras.

C. Estrategia del país en el sector

- 1.23 En el marco del Programa Uruguay Productivo, uno de sus aspectos esenciales es la modernización del Estado y de cada una de sus áreas de acción. De estas transformaciones, una de las más importantes es la modernización de la Aduana del Uruguay, por su directa relación con el comercio exterior del país y la necesidad de acceder de manera más eficiente y competitiva a los mercados internacionales. La reforma de la Aduana es uno de los pilares fundamentales en el Plan de Gobierno. De ahí que el artículo 116 de la Ley N° 17.930 de Presupuesto Nacional 2005-2009 estableció la necesidad de que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) conformara una comisión a fin de presentar una propuesta para la mejora de gestión y reforma organizativa de la DNA. La comisión tiene como meta presentar al Ejecutivo una propuesta de reforma en el 2007. Los objetivos de esta reforma son: a) la optimización de la función de fiscalización de Aduanas; (b) la modernización de la DNA; (c) la mejora de la imagen de la Aduana; y (d) la creación de un modelo funcional compatible con la implementación de nuevos tratados de libre comercio.
- 1.24 Asimismo, en el anexo correspondiente al MEF del Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al segundo período de la XLVI legislatura, se establece que “para el cumplimiento de los objetivos establecidos

¹⁴ La mayoría de los despachantes encuestados estableció que la imagen de la Aduana en su conjunto a nivel de opinión pública no es buena.

en la ley N° 17.296 para la modernización de la Dirección Nacional de Aduanas se debe contemplar una reforma integral que abarque en forma simultánea y coordinada cambios en todos los aspectos de la Aduana: los procesos y procedimientos, los recursos humanos y materiales, la organización interna, el marco normativo institucional aduanero y la interacción con los restantes agentes públicos y privados participantes en los procesos aduaneros. Para ello es necesario contar con el apoyo del Gobierno Central y de los organismos internacionales de cooperación: BID y Banco Mundial”¹⁵.

D. Estrategia del Banco en el sector

- 1.25 Entre los objetivos de la estrategia 2005-2009 está el de apoyar al Gobierno en la mejora de la competitividad y la profundización de la inserción internacional para lograr un crecimiento sostenido. El Banco apoya los esfuerzos por aumentar la competitividad y la inversión privada, sobre la base de una producción orientada a la exportación y sustentada en sus ventajas comparativas y en la incorporación de tecnología moderna que mejore la inserción del país en el ámbito internacional, sin menoscabo de la seguridad.
- 1.26 Cabe destacar la relación de esta operación con proyectos financiados por el Banco en el área de mejora de la competitividad para Uruguay. Las operaciones UR-L1020 y UR-L1007¹⁶ fueron desarrolladas a partir de un trabajo de diagnóstico y diálogo con el gobierno y el sector privado uruguayo plasmado en la nota técnica de competitividad realizada en 2004. Dicho trabajo destaca, entre otras cosas, la necesidad de eliminar los obstáculos a la importación y exportación provocados por los altos costos de los despachos para trámites aduaneros. Asimismo, señala la inadecuada gestión de los recursos humanos en la administración pública uruguaya. Ambos temas son abordados por la presente operación.
- 1.27 Por otro lado, cabe señalar que el Banco está preparando una Facilidad Sectorial de Apoyo al Comercio Exterior, cuyo objetivo es contribuir a mejorar el proceso de inserción económica internacional del país a través del fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público y privado en materia de negociación, implementación y administración de las políticas comerciales y de inserción económica internacional.
- 1.28 Asimismo, el Gobierno de Uruguay, con el apoyo financiero del Banco, ha avanzado durante la década pasada en el fortalecimiento de la DNA, la cual ha sido beneficiaria y ejecutora parcial o total de tres préstamos¹⁷, con el propósito central de asumir plenamente el papel contralor de las operaciones de comercio

¹⁵ Ver Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al segundo período de la XLVI legislatura (http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2006/MEF.pdf). Ver también: “Conferencia Internacional sobre Seguridad y Facilitación del Comercio” (<http://www.webpicking.com/notas/basc.htm>).

¹⁶ Las operaciones son Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas UR-L1020 y Préstamo Programático de Competitividad I (UR-L1007).

¹⁷ 691/OC-UR - Desregulación y Facilitación Comercio Exterior; 815/OC-UR – Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas; y 996/OC-UR - Reforma del Estado.

exterior, que en el pasado estuvo compartido con otras instituciones. A través de estas operaciones, se inició un proceso de modernización para adaptar su estructura de procedimientos y tecnología a los requerimientos que propugnaba la OMC, adaptándolos a las pautas y principios del Convenio de Kyoto Revisado de la OMA, obteniendo logros reconocidos a nivel regional.

- 1.29 Operaciones anteriores del Banco con la DNA. Entre 1995 y 2000, el Banco apoyó a la DNA con dos operaciones complementarias: 815/OC-UR y 691/OC-UR, por un monto aproximado de US\$1,5 millones, que centraron sus objetivos en mejorar los aspectos operativos, organizativos y de gestión de los recursos humanos de la DNA. Adicionalmente, la operación Sectorial de Reforma del Estado aprobada en 1997 por US\$116 millones (996/OC-UR) apoyó el cumplimiento del artículo 707 y siguientes de la Ley 16.736 de 1996 para la Reforma del Estado, en lo que al Inciso de la DNA se refería.
- 1.30 Los principales logros obtenidos con las operaciones anteriores quedaron plasmados en una reingeniería completa de los procedimientos operativos y fiscalizadores y su informatización, a través del Sistema de Gestión Aduanera LUCIA, estos procedimientos informatizados basados en las mejores prácticas y en el Convenio de Kyoto propiciado por la Organización Mundial de Aduanas, sobre Procedimientos Aduaneros, quedaron implantados y mantienen su vigencia, siendo referentes para muchas aduanas de la región.
- 1.31 Otro logro importante de estas operaciones fue la formulación de la reestructura de la DNA en el marco de la Ley 16.736, la cual comprendió aspectos organizativos y de recursos humanos. El Proyecto del Banco atendió a la identificación de los perfiles funcionariales en el nuevo esquema organizativo, la evaluación del personal y la propuesta de una carrera técnica aduanera que fue aprobada por Servicio Civil. Asimismo se aplicaron los beneficios previstos en la Ley 16.736 para el retiro voluntario, reduciéndose la planilla de la DNA en un 25%.
- 1.32 Lo anterior quedó plasmado en el Decreto 459 de diciembre de 1997, de Reestructura de la DNA y cuya implantación en parte debía hacerse a través del correspondiente Reglamento Orgánico. Sin embargo estos esfuerzos no fueron completados por la Administración entrante en 2000, con lo cual pervivió en la DNA parte de la estructura establecida en el anterior Reglamento Orgánico, aprobado por Decreto 758 de 1975, junto a parte de la nueva estructura que comenzó a implantarse con motivo de la puesta en vigencia del Decreto de Reestructura citado y a su vez junto a una estructura informal, no reglamentada, fruto de las adaptaciones internas que con el paso del tiempo había venido haciéndose y que figuraban en el Reglamento Orgánico de 1975.
- 1.33 Finalmente se aprobó una cooperación técnica no reembolsable (UR-0145) de apoyo al cumplimiento de las condiciones de desembolso del Sectorial. Entre dichas condicionalidades se estableció la aprobación del proyecto de Reglamento Orgánico ya elaborado con el apoyo de la operación anterior del Banco. La

aprobación se llevó a cabo con el Decreto 282 de 2002, pero sobre la propuesta se suprimieron los aspectos relacionados con la carrera administrativa y sólo se integraron los organizacionales, causando un desequilibrio en una organización moderna atendida con esquemas de personal antiguos.

- 1.34 Lecciones aprendidas. Si bien esta operación representa el primer proyecto a ejecutarse bajo el nuevo Marco Normativo de la OMA, el Banco cuenta con una amplia experiencia respecto al fortalecimiento institucional de las aduanas en los países miembros.
- 1.35 De las lecciones que surgen de las operaciones ejecutadas por el Banco en el sector aduanero¹⁸, cabe rescatar cuatro. En primer lugar, la importancia de voluntad política para llevar a cabo procesos de reforma, así como la continuidad en la toma de decisiones a lo largo de la ejecución de los proyectos. En el área de la reforma aduanera, existen por lo general varios grupos de interés que pueden poner freno a la modernización de la institución. En este sentido, el avance de la reforma depende de la capacidad de los altos mandos de la aduana para implementar la estrategia institucional en el mediano y largo plazo, independientemente de la presión de dicho grupos. En segundo lugar, para el caso de instituciones como la DNA, que presentan debilidades marcadas en cuanto a la cantidad, calidad y formación de sus recursos humanos y deficiencias tanto en cantidad como calidad del hardware y software que deben ser utilizados, es importante establecer desde el inicio cuáles son las acciones que realmente pueden transferir tecnología efectiva para la instrumentación de regulaciones, normativas y manuales de procedimiento. En tercer lugar, la necesidad de contar con un sistema de incentivos para motivar el cambio tanto con el personal que se retira como el que continúa en la función pública, así como también los incentivos para promover la reestructuración y el cambio en la gestión, desde la iniciativa y liderazgo de los mandos medios y superiores. Finalmente, la importancia de poseer un sistema de información pertinente y oportuna que permita la difusión amplia de las acciones y resultados, así como la participación de todos los involucrados de modo de asegurar consenso y transparencia durante el proceso de reforma.
- 1.36 Como parte de las actividades del Banco con la OMA, se encuentra en preparación una Cooperación Técnica denominada “Modelo para mejorar la Gestión Aduanera basado en Indicadores”, cuyo objetivo es el de implantar un modelo de gestión interna basado en indicadores equiparables y medibles para mejorar el gerenciamiento de las aduanas de la Región. Entre los objetivos específicos están: 1) la realización de estudios para identificar indicadores

¹⁸ En el área de mejora de los procedimientos, de cara al control y la facilitación, es destacable la reingeniería de procesos realizada en los proyectos de modernización de las aduanas de Perú (665/OC-PE y 820/OC-PE), Bolivia (1056/SF-BO) y Nicaragua (1045/SF-NI), entre otros. En lo que respecta a la profesionalización de los recursos humanos, destacan los tres proyectos anteriores, junto al actual proyecto en ejecución de la Dirección Ejecutiva de Ingresos de Honduras. En cuanto a equipamiento, informática e infraestructura, habría que destacar los proyectos de Uruguay (996/OC-UR), Costa Rica (1030/OC-CR), Panamá (1430/OC-PN) y los mencionados anteriormente para Perú, Bolivia y Nicaragua.

relevantes en los distintos campos de gestión de las Aduanas; 2) crear un modelo de gestión basado en indicadores identificados; 3) identificar junto con OMA los benchmarks para comparar con otras aduanas consideradas como modelo e indiciadas de acuerdo a las particularidades regionales o locales; y 4) implantar el modelo de gestión y el conjunto de indicadores en los sistemas de gestión de las Aduanas beneficiarias.

- 1.37 El Banco y la OMA, sobre la base de un Memorando de Entendimiento entre ambas Instituciones, acordaron un espacio de colaboración para la Creación de Capacidades de Diagnóstico en la Región en las Aduanas de la Región, las cuales han manifestado su interés en implantarlo. Durante 2006 el Banco organizó conjuntamente con la OMA y la Aduana de Canadá talleres de Creación de Capacidades en Latinoamérica. Por lo que respecta a la implantación de los estándares establecidos en el Marco Normativo, el Banco y la OMA vienen trabajando desde fines de 2006 en la preparación de un Plan de Acción que oriente el cumplimiento de los requerimientos de dicho Programa.

E. Estrategia del Programa

- 1.38 Como se mencionó con anterioridad, la reforma de la Aduana emprendida por el gobierno del Uruguay se caracteriza por ser una reforma integral que abarca cambios en todos los aspectos de la Aduana que van desde la reorganización y la adecuación de los procesos y procedimientos internos hasta la implementación de un nuevo marco normativo institucional que le de certeza a los cambios que se vienen realizando. En esta línea, el programa se concentra en tres áreas: (i) lograr un cambio institucional dentro de la DNA que incorpore funciones de facilitación y promoción del comercio; (ii) dotar a la DNA con las herramientas tecnológicas y de infraestructura necesarias para que cumpla las nuevas funciones asignadas como ente facilitador del comercio; y (iii) identificar y diseñar los distintos tipos de normas y procedimientos que la Aduana requiere, en su nuevo rol.
- 1.39 El gobierno ha mostrado un fuerte impulso y apoyo en cada una de las áreas que componen la reforma de la Aduana incluido el compromiso con los plazos y pasos necesarios para su implementación. Uno de los temas principales que el gobierno se ha comprometido a llevar adelante ha sido la renovación de los recursos humanos a través de la selección de nuevo personal elegido mediante una evaluación de competencias y capacidades con mayores exigencias de dedicación, capacitación y desempeño, mayores controles y mayor movilidad entre puestos, así como la selección de quienes estén efectivamente en condiciones para afrontar el proceso de modernización. El plan con respecto a este componente en específico consiste en contar con una estrategia de recursos humanos para mediados del 2008 y concluir con la revisión de todos los perfiles de trabajo de la planta operacional y la correspondiente evaluación de las capacidades de dicha planta para mediados del 2009.

F. Coordinación con otros donantes, otros organismos públicos y organizaciones internacionales

- 1.40 La coordinación con el Banco Mundial es un elemento importante en la implementación de este Programa ya que el gobierno ha solicitado asistencia técnica a ese organismo para el desarrollo de algunas actividades dentro del componente de recursos humanos. Dicha asistencia, por un total de US \$750,000, se encuentra enmarcada dentro un préstamo de asistencia técnica cuyo monto asciende a los US \$15.1 millones de dólares¹⁹. Durante la preparación de este Programa, el Banco ha realizado reuniones de coordinación con el Banco Mundial para garantizar que las actividades financiadas por ambos Bancos se complementen y se desarrollen adecuadamente.
- 1.41 Como parte de las actividades para un comercio más ágil y seguro, el gobierno de Uruguay firmó en mayo pasado con la Organización Mundial *Business Alliance for Secure Commerce* (BASC)²⁰, un Memorando de Entendimiento dentro del cual la Aduana y el sector privado uruguayo se comprometen a cumplir ciertas condiciones para que las empresas privadas puedan ser consideradas como Operadores Económicos Autorizados (OEA) en los términos establecidos por la OMA. Con dicho reconocimiento, la Aduana estaría en disposición de otorgar un trato diferenciado a los OEAs, lo cual redundaría en una reducción de los costos operativos de las empresas involucradas en el Programa.
- 1.42 Con lo que respecta a la relación con otros organismos públicos, la DNA tiene un convenio con la Dirección General Impositiva (DGI) que incluye: a) el intercambio de información sobre todos los Documentos Únicos Aduaneros (DUAs) en tiempo real; b) el mantenimiento de la base de datos de los Registros Únicos de Comercio (RUC); c) el mantenimiento de la base de datos de los impuestos y/o devoluciones para la importación que son administrados por la DGI pero liquidados por la Aduana en el DUA y; d) los aplicativos de consultas para DGI del sistema Lucia. Adicionalmente, se está en negociaciones tanto con la DGI como con el Banco de Previsión Social (BPS) para actualizar las disposiciones legales y normativas vigentes para el intercambio de información requerida por la DNA²¹.

¹⁹ “*Institutions Building Technical Assistance Project*”, aprobado por el Directorio Ejecutivo del BM el 30 de mayo de 2007.

(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/0,,contentMDK:21353064~menuPK:282642~pagePK:64020865~piPK:149114~theSitePK:282637,00.html>)

²⁰ La BASC es una alianza empresarial internacional que promueve un comercio seguro en cooperación con gobiernos y organismos internacionales. Es una organización liderada por el sector empresarial cuya misión es facilitar y agilizar el comercio internacional mediante el establecimiento y administración de estándares y procedimientos globales de seguridad aplicados a la cadena logística del comercio internacional.

²¹ Estas incluyen acceso a la información por RUC (Datos registrales de los contribuyentes, Razón social, Domicilio Constituido y Fiscal, Giro, Obligaciones, Titulares, Información histórica de los cambios realizados en determinados datos de los contribuyentes, Información de las declaraciones juradas presentadas por el Contribuyente Vía formulario, disquete o Internet e Información registral del contribuyente y sucursales).

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El **objetivo** del Programa es apoyar la modernización de la Aduana del Uruguay, para mejorar la eficiencia y calidad de sus funciones primordiales como ente fiscalizador y facilitador en la dinámica del comercio internacional, en el nuevo marco de un *comercio global* ágil y seguro. Los **objetivos específicos** son: (i) lograr un cambio institucional dentro de la DNA que incorpore funciones de facilitación y promoción del comercio; (ii) dotar a la DNA con las herramientas tecnológicas y de infraestructura necesarias para que cumpla las nuevas funciones asignadas como ente facilitador del comercio; y (iii) identificar y diseñar los distintos tipos de normas y procedimientos que la Aduana requiere, en su nuevo rol.

B. Estructura del programa

- 2.2 En función de los objetivos propuestos, el Programa se estructura en base a los siguientes tres componentes:

1. **Componente 1. Fortalecimiento Institucional de la DNA** (US\$4,541,000)

- 2.3 El **objetivo** del componente es lograr un cambio institucional dentro de la DNA que incorpore al rol tradicional que ésta viene realizando como ente fiscalizador, funciones dirigidas a la facilitación y promoción de las transacciones comerciales internacionales en un contexto de mayor transparencia y acceso a la información por parte de los usuarios del comercio exterior y el público en general, sin menoscabo de la seguridad. El componente incluye los siguientes subcomponentes:
- 2.4 *Subcomponente 1. Estructura orgánica.* El objetivo de este subcomponente es contar con un nuevo reglamento orgánico de la DNA y un organigrama que permita cumplir con las nuevas funciones y desarrollar los nuevos procedimientos de acuerdo a la definición de los puestos de trabajo, facilitando el comercio y los controles internos de acuerdo con las prácticas internacionales. Este subcomponente financiará: (i) el análisis, diseño e implementación de un nuevo reglamento orgánico de la DNA; y (ii) la implantación de un nuevo organigrama basado en la estructura orgánica.
- 2.5 *Subcomponente 2. Recursos humanos.* El objetivo de este subcomponente es adecuar la planta de recursos humanos de la DNA a los nuevos procedimientos establecidos a través de este Programa. Tal como se mencionó en el párrafo 1.40, el Banco Mundial está financiando un programa que prevé los siguientes productos: (i) revisión de los perfiles de trabajo, un sistema de incentivos para el retiro y el

- diseño de un nuevo sistema de remuneraciones con metas fijas para cada grupo de trabajo y para el Organismo en su conjunto; y (ii) elaboración de un plan de capacitación enfocado a la formación de los funcionarios para cumplir con los nuevos perfiles requeridos por la Aduana. Sobre la base de las referidas actividades, el Programa financiará enteramente con aporte de contrapartida los costos vinculados a la renovación de los recursos humanos. A tal efecto se realizará un estudio del personal a partir de un sistema que incentive el retiro de los funcionarios actuales de carácter voluntario pero selectivo, basado en una evaluación de competencias y capacidades y en una reducción de los incentivos a la permanencia (mayores exigencias de dedicación, capacitación y desempeño, mayores controles y mayor movilidad entre puestos) que derive en la conformación de una planta de funcionarios que estén efectivamente en condiciones para afrontar el proceso de modernización de la DNA.
- 2.6 La modernización de los recursos humanos de la DNA deberá acoplarse con las políticas generales definidas por el Poder Ejecutivo en el marco de la Transformación del Estado y la Transformación de los Recursos Humanos del Estado. Para ello la DNA solicitará asesoramiento a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
- 2.7 *Subcomponente 3. Planificación y evaluación de resultados.* El objetivo de este subcomponente es definir e implementar sistemas de planificación por metas con indicadores para medición de resultados generales y por áreas de trabajo dentro de la DNA. Estos sistemas permitirán contar con instrumentos para optimizar la gestión interna, fijar metas a través de compromisos de gestión, contar con parámetros de monitoreo para medir su cumplimiento y adoptar las medidas correctivas necesarias. Las actividades a financiar son: (i) definición del Plan Estratégico, según los lineamientos establecidos para la DNA; (ii) revisión de los procedimientos internos; (iii) diseño de la metodología y procedimientos para el control de gestión; (iv) elección y adaptación de los parámetros definidos por el sistema de control de gestión de indicadores; (v) adecuación de los procedimientos al nuevo diseño; (vi) implantación de los nuevos procedimientos internos; y (vii) monitoreo de los procedimientos operativos desde su relevamiento hasta la implementación.
- 2.8 *Subcomponente 4. Desarrollo de un sistema de estadísticas de comercio exterior.* El objetivo de este subcomponente es generar un sistema de información estadística que permita: (a) contar con información sobre las transacciones del comercio exterior y sobre la operativa de cargas desarrollada a través de las diferentes modalidades logísticas. Este sistema es de uso externo y su propósito es permitir un mayor acceso a la información de comercio exterior a los operadores, instituciones del Estado (incluyendo la propia Aduana) y la sociedad en su conjunto; y (b) contar con datos sobre la gestión de la DNA en materia de recaudación, actividades de control y administración interna. Este sistema es de uso interno y externo restringido.

- 2.9 Este subcomponente financiará: (i) el diseño e implantación del sistema de estadísticas dentro de la DNA, dividido en estadísticas de comercio exterior (información sobre operaciones de comercio exterior e información sobre cargas) y en estadísticas sobre gestión (gestión fiscal, gestión en controles y gestión interna); (ii) la incorporación de módulos de información estadística en el portal Web del Organismo; y (iii) la coordinación e integración del sistema de estadísticas que se crea, con la cooperación técnica de Indicadores de Gestión Aduanera que está elaborando el Banco.
- 2.10 *Subcomponente 5. Promoción de una nueva imagen institucional y un plan de comunicaciones.* El objetivo del subcomponente es diseñar e implementar: a) un plan de comunicación interna y externa que adapte los instrumentos de comunicación del organismo para optimizar las relaciones con los distintos agentes con los que se vincula a la DNA y; b) un plan de mejora de la imagen corporativa con base en la transparencia y seriedad que se pretenden transmitir sobre el funcionamiento de la Aduana y sus operaciones, que sirva de respaldo a la gestión comercial del país. Para ello, se financiará: (i) el diseño e implementación de un plan de organización de la atención informativa (presencial, telefónica y telemática), sobre trámites y requisitos aduaneros; (ii) el diseño e implementación de un plan de mejora en la imagen corporativa e institucional; (iii) implementación del plan de comunicación interna; (iv) implementación del plan de comunicación externa; (v) Diagramación de contenidos de comunicación en medios masivos; y (vi) diseño e implementación del plan de imagen visual de la DNA.
- 2.11 Resultados esperados: como resultado del componente se espera contar con una Aduana que no solo tenga un rol de ente recaudador y fiscalizador más eficiente, sino además, funcione con una adecuada plantilla de recursos humanos que este capacitada para afrontar el proceso de modernización y exigencias dentro de su nuevo rol, así como contar con un sistema de información y evaluación por resultados que le permita a la Aduana facilitar sus acciones y operaciones, reduciendo los costos transaccionales, transmitiendo una mayor transparencia y claridad sobre sus funciones y operaciones a los usuarios del comercio exterior y al público en general, ofreciendo servicios de información que permitan planificar nuevos campos de negocios y facilitando las operaciones de comercio exterior.

2. Componente 2. Fortalecimiento de la Planta Física y Móvil de la DNA (US \$7,060,000)

- 2.12 El **objetivo** de este componente es dotar a la DNA con los equipos e infraestructura necesaria para que cumpla eficientemente con las nuevas funciones asignadas como ente facilitador de comercio ágil, seguro y transparente. Este componente incluye los siguientes subcomponentes:
- 2.13 *Subcomponente 1. Fortalecimiento del equipo móvil de control de la DNA.* El objetivo de este subcomponente es dotar a la DNA con la flota necesaria equipada para poder desempeñar efectivamente sus labores de vigilancia, monitoreo y

control tanto del tránsito como del aseguramiento y resguardo de mercancías. Los productos a financiarse son: (i) la adquisición y equipamiento de vehículos para diferente tipo de terreno y (ii) la adquisición y equipamiento de lanchas.

- 2.14 *Subcomponente 2. Adecuaciones edilicias.* El objetivo es adecuar a las oficinas existentes de la DNA y las diferentes Administraciones de Aduanas, con el equipamiento, mobiliario e infraestructura básica necesaria para el desempeño eficiente de sus funciones así como el resguardo de las mercancías confiscadas. El subcomponente financiará el diseño y la adecuación y/o rehabilitación de las oficinas de la DNA y las Direcciones de Aduanas.
- 2.15 Resultados esperados: al final del Programa, se espera que la DNA disponga de equipo e instalaciones modernas y tecnología de punta para afrontar los retos del Marco Normativo, prestando un mejor servicio en su función fiscalizadora y garantizando altos niveles de seguridad en la cadena logística.

3. Componente 3. Adecuación de las Normas y Procedimientos y Adquisición e Implementación de Nuevas Tecnologías (US\$9,037,000)

- 2.16 El **objetivo** de este componente es dotar a la Aduana con un marco legal, normativo y de procesos que brinden certeza y seguridad, así como flexibilidad en la dinámica que el comercio exterior demanda. Para ello, dicho esquema deberá contar con tecnologías innovadoras no intrusivas para el control de entrada, tránsito y salida de mercancía que permita la facilitación del comercio. Este componente consta de los siguientes subcomponentes:
- 2.17 *Subcomponente 1. Reformas Normativas.* El objetivo del subcomponente es diseñar las reformas normativas, legales y reglamentarias necesarias para contar con un marco jurídico aduanero consistente con la política de inserción comercial internacional del país. Para ello, se financiará: (i) la identificación de los ajustes necesarios a la normativa en materias relacionadas con: a) el servicio de Aduanas, sus facultades potestades y competencias; b) el territorio al que se ejercen y aplican; c) los sujetos que actúan ante ella, sus deberes derechos y responsabilidades; d) las operaciones aduaneras que se realizan; y e) las infracciones aduaneras que se cometan y sus sanciones entre otras; (ii) formulación y presentación de las reformas normativas y del proyecto de ley del nuevo código aduanero la Aduana Uruguay; (iii) la formulación y aprobación de los decretos, reglamentos, y órdenes del día necesarios en las materias mencionadas arriba y en la reglamentación de los nuevos procedimientos y; (iv) la elaboración del compendio de normas, ordenes del día y decretos vigentes en un documento único.
- 2.18 *Subcomponente 2. Adecuación de procedimientos y adquisición de nuevas tecnologías.* El objetivo de este subcomponente es elaborar un conjunto de normas operativas (Ordenes del Día) y modificaciones en los sistemas de información y en tecnología para llevar a cabo la reingeniería de los procedimientos en el nuevo marco operativo de la DNA. Este subcomponente

financiará el diseño y aplicación de nuevos criterios y procedimientos dentro de la DNA y su correspondiente tecnología asociada, en dos grupos: (i) adecuación de los Procedimientos Operativos que incluye la integración con otras aduanas y otros organismos públicos, privados y paraestatales; y (ii) procedimientos de Gestión de Riesgo.

- 2.19 Cabe mencionar que dentro de Procedimientos Operativos se mejorarán los procedimientos en los siguientes puntos: a) control de cargas, tránsitos y pasajeros; b) depósitos y regímenes suspensivos; c) racionalización del Expediente Electrónico (GEX); d) laboratorio; certificado de origen; e) identificación de mercaderías; f) Arancel Integrado MERCOSUR (ARIM); g) sistemas de control no intrusivos; h) proceso digital del Documento Único Aduanero (DUA); y i) despacho de mercadería de bajo valor.
- 2.20 Dentro de la Interrelación y Coordinación con Otros Organismos se mejorarán los procedimientos de los sistemas de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros (INDIRA) y el Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA)²². Ambos sistemas, desarrollados por el MERCOSUR, suponen algún grado de interconexión de los sistemas de gestión aduanera.
- 2.21 Dentro de los procedimientos de Gestión de Riesgo se mejorarán los procedimientos en las áreas de: a) gestión de alertas; b) aspectos de seguridad; c) propiedad intelectual; d) pasajeros; y e) capacitación.
- 2.22 Por último se generarán una serie de procedimientos especiales para auditar los procedimientos operativos para comprobar, entre otras cosas, su sustento dentro del marco legal.
- 2.23 Asimismo, bajo el Marco del programa SAFE de la OMA para un Comercio seguro, convenio firmado por la Aduana de Uruguay, el banco financiará la adquisición de tecnología de control no intrusivo. Algunos de los elementos más destacados (por su cuantía económica) son: (i) la adquisición de los escáners de Rayos X para la inspección de contenedores; (ii) la adquisición de un sistema de seguimiento de tránsitos a través de cámaras de video, su interconexión con la aduana y el software para el control OCR de matrículas; y (iii) la adquisición de balanzas móviles para camiones. Todos estos elementos tecnológicos van acompañados de su correspondiente legislación (normativa) y procedimientos para su fácil incorporación en la Aduana, así como la capacitación para el personal.

²² El INDIRA permite intercambiar a pedido, datos "en línea" de las operaciones tramitadas ante las aduanas. La operación no se realiza "en tiempo real". El sistema se encuentra operativo, en uso y con proyectos de actualización por mejoras en curso. El SINTIA constituye una integración de los sistemas informáticos de las aduanas de los Estados Parte cuyo objetivo es hacer el seguimiento y control de los tránsitos internacionales "en línea" y "en tiempo real", haciendo posible conocer la trazabilidad de las cargas desde el origen hasta el destino.

- 2.24 Resultados esperados: como resultado de este componente se espera que la DNA cuente con un marco legal, normativo y de procedimientos operativos eficaz que le permita realizar sus funciones de manera eficiente y coordinada hacia el interior de la institución con normas claras y transparentes haciendo uso de la tecnología apropiada para la realización de sus funciones como ente que facilite el comercio sin menoscabo de la seguridad.

C. Costo y financiamiento

- 2.25 El costo total de la operación se ha estimado en el equivalente de US\$22,9 millones. El financiamiento del Banco será de US\$11,6 millones y provendrá de los recursos del Capital Ordinario (CO). La contrapartida local, proveniente del Gobierno, será de US\$11,3 millones. El Programa financiará servicios de consultoría, mejoramiento y ampliación de la infraestructura y activos, actividades de capacitación, la adquisición de equipamiento informático (software y hardware) y el desarrollo de sistemas de información. El presupuesto detallado de la operación se encuentra en el Anexo II. A continuación en el Cuadro II-1 se presenta el presupuesto consolidado:

Cuadro II-1. Presupuesto Consolidado	BID	LOCAL	TOTAL
C1. Fortalecimiento Institucional de la DNA	831,000	3,710,000	4,541,000
1.1 Estructura Orgánica	36,100	39,000	75,100.00
1.2 Recursos Humanos *	-	3,460,000	3,460,000
1.3 Planificación y Evaluación de Resultados	123,900	71,000	194,900
1.4 Desarrollo de un Sistema de Estadísticas	140,000	18,000	158,000
1.5 Promoción Imagen e Inst. y Plan Comunicaciones	531,000	122,000	653,000
C2. Fortalecimiento de la Planta Física y Móvil	4,060,000	3,000,000	7,060,000
2.1 Fortalecimiento del Equipo Móvil de Control	-	960,000	960,000
2.2 Adecuaciones Edilicias	4,060,000	2,040,000	6,100,000
C3. Adecuación de Normas y Procedimientos y Adquisición e Implementación de Nuevas Tecnologías	4,559,000	4,478,000	9,037,000
3.1 Reformas Normativas	168,000	48,000	216,000
3.2 Adecuación de Procedimientos y Adquisición de Nuevas Tecnologías	4,391,000	4,430,000	8,821,000
Gerenciamiento y Administración	490,000	112,000	602,000
Costos Concurrentes	160,000	-	160,000
Evaluación Intermedia	80,000	-	80,000
Evaluación final	80,000	-	80,000
Imprevistos	1,500,000	-	1,500,000
Imprevistos	1,500,000	-	1,500,000
Total del Programa	11,600,000	11,300,000	22,900,000
* De los cuales US\$750,000 son recursos provenientes del Banco Mundial			

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

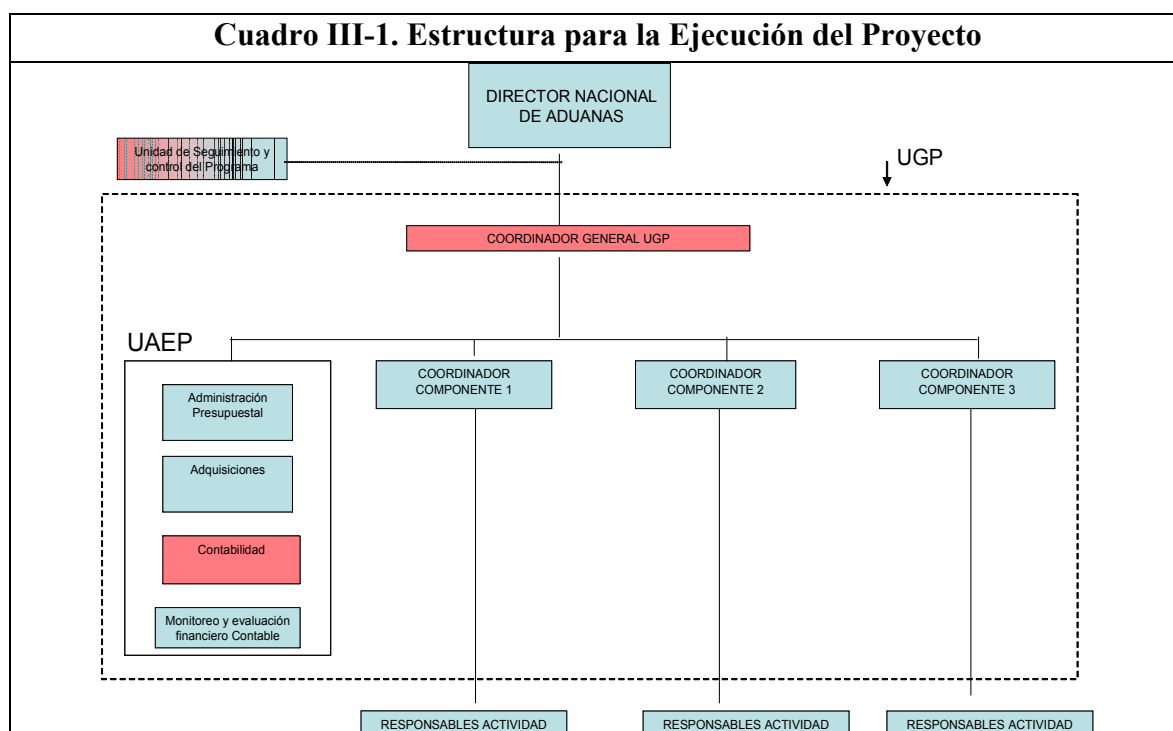
A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El Prestatario será la República Oriental del Uruguay. El organismo ejecutor del Programa será el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), entidad responsable de verificar y controlar las

distintas operaciones aduaneras y de ejercer la fiscalización de la entrada, salida, tránsito y almacenamiento de mercancías.

B. Organización para la ejecución del Programa

- 3.2 El Programa se ejecutará a través de la Unidad de Gestión de Proyecto (UGP), a cargo de un **Coordinador General del Programa**, que dependerá directamente del Director Nacional de la DNA. El Director será responsable de la dirección estratégica del Programa y contará con el apoyo de una **Unidad de Seguimiento y Control del Programa (USCP)** que realizará tareas de programación, seguimiento y control.. El Coordinador General del Programa será responsable de la dirección y supervisión de todas las actividades del mismo. La coordinación técnica de la ejecución de las acciones sustantivas del programa será responsabilidad de tres **Coordinadores de Componente**, quienes reportarán directamente al Coordinador General del Programa.
- 3.3 Los Coordinadores de Componente dirigirán y supervisarán la labor de los **Responsables de Actividad**, quienes a su vez dirigirán las tareas de los consultores o funcionarios que conformen los equipos de trabajo de cada actividad del programa. Para la coordinación administrativa del programa, el Coordinador General contará con una **Unidad de Apoyo a la Ejecución de los Proyectos (UAEP)** dividida en los sectores de administración presupuestal, adquisiciones, contabilidad, y monitoreo y evaluación financiero-contable. La UGP tendrá personal de la DNA y contratado especialmente. El siguiente gráfico muestra la estructura para la ejecución del proyecto.



C. Reconocimiento de Gastos

- 3.4 El Banco reconocerá retroactivamente gastos efectuados a partir del 1º de abril del 2007 para financiar servicios de consultoría y la adquisición de bienes correspondientes a los primeros meses de ejecución del programa de conformidad con el Plan de Adquisiciones acordado con el Banco (Anexo III), hasta por un monto de US\$2,000,000 y con cargo a la contrapartida local. Se reconocerán retroactivamente gastos siempre que éstos sean elegibles en el marco del Programa y se hayan seguido procedimientos sustancialmente análogos a los del Banco para la adquisición de bienes y la contratación de servicios a la fecha de su realización.
- 3.5 En lo que respecta al reembolso de gastos con cargo al financiamiento, se incluye la contratación del Coordinador del Programa y el Asesor Jurídico por el monto de US\$20.000 con reconocimiento al 1º de agosto de 2007.

D. Adquisición de bienes y servicios

- 3.6 Las adquisiciones y las contrataciones del Programa se realizarán de conformidad con las “Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” (GN-2349-7) (“las Políticas de Adquisiciones”) y las “Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” (GN-2350-7) (“las Políticas de Consultores”), ambas de agosto de 2006, y de acuerdo a lo establecido en la legislación nacional.
- 3.7 Las adquisiciones de obras o bienes cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$3.000.000 y US\$ 250.000, respectivamente, se realizarán mediante Licitación Pública Internacional (LPI), aquéllas cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$250.000 y US\$50.000, respectivamente, por Licitación Pública Nacional (LPN), y las inferiores a US\$250.000 y US\$50.000, respectivamente, por comparación de precios. En la contratación de servicios de consultoría cuyos montos estimados de contrato sean menores a US\$200.000, se permitirá usar una lista corta compuesta sólo por firmas nacionales.
- 3.8 La revisión del Banco de los procedimientos de adquisiciones y contrataciones del Programa se realizarán de forma ex ante, de acuerdo con las disposiciones de las Políticas de Adquisiciones y de las Políticas de Consultores. Sin embargo, el Banco podrá decidir a su criterio, y con base en el resultado de las revisiones que efectúe, que la revisión de las adquisiciones o contrataciones, por valores menores a los montos límite para LPI en el caso de obras y bienes, US\$200.000 para firmas consultoras y US\$20.000 para consultores individuales, pase a llevarse a cabo en forma ex-post de la siguiente forma: (i) la facilidad de realizar adquisiciones bajo la modalidad de revisión ex-post podrá ponerse en práctica si el Banco así lo determina, a solicitud del Organismo Ejecutor una vez demostrada a satisfacción del Banco las condiciones necesarias; (ii) el Banco podrá en cualquier momento revocar la facilidad de realizar adquisiciones bajo modalidad

de revisión ex post en forma general o parcial; y (iii) como resultado de los hallazgos en las revisiones realizadas en forma ex post el Banco, según las circunstancias podrá rechazar el financiamiento.

- 3.9 El Organismo Ejecutor, en cumplimiento con el capítulo V de la Política de Consultores y en atención a principios de eficiencia y economía, podrá contratar directamente algunos consultores individuales previo informe de no objeción por parte del Banco.

E. Período de desembolsos y condiciones de desembolso

- 3.10 El período de ejecución será de 48 meses y el de desembolsos de 54 meses. Se prevé que los desembolsos se distribuirán a lo largo del Programa según se presenta en el Cuadro III-2 Cronograma de Desembolsos.

Cuadro III-2 Cronograma de Desembolsos

AÑO	BID	CONTRAPARTIDA	TOTAL
1	1,108,700.00	2,421,900.00	3,530,600.00
2	4,760,000.00	6,278,774.00	11,038,774.00
3	4,665,650.00	1,499,326.00	6,164,976.00
4	1,065,650.00	1,100,000.00	2,165,650.00
TOTAL	11,600,000.00	11,300,000.00	22,900,000.00

- 3.11 Fondo Rotatorio. Para la ejecución de la operación se establecerá un fondo rotatorio para efectuar anticipos con recursos del financiamiento, a través de una cuenta bancaria especial y a nombre del Programa. Teniendo en cuenta el número de contrataciones y pagos simultáneos que deben realizarse, se propone el establecimiento de un fondo rotatorio que no exceda el 10% del Préstamo. El Ejecutor será responsable de la presentación de informes semestrales al Banco sobre el estado del fondo rotatorio dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre calendario.

F. Condiciones Contractuales Especiales

- 3.12 Condiciones previas al primer desembolso del financiamiento del Banco, la DNA deberá presentar evidencia de la designación del coordinador de la UGP así como de los coordinadores que estarán a cargo de los 3 componentes.
- 3.13 Mantenimiento. El Prestatario se compromete a que las obras y bienes cuyo costo haya sido financiado con recursos del Financiamiento sean mantenidos adecuadamente de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas. Durante el período de ejecución los Organismos Ejecutores someterán al Banco en el primer trimestre de cada año calendario empezando el año en que se concluya la primera obra financiada por el Programa, un informe conteniendo el plan anual de mantenimiento de obras y bienes financiados por el Programa e información sobre

el proceso de operación y trabajos de mantenimiento efectuados en obras y equipos objeto de inversiones financiadas por el Programa.

- 3.14 Condiciones especiales de ejecución. Como condiciones especiales de ejecución (i) la DNA deberá presentar al Banco para su consideración el 30 de noviembre de cada año calendario, el POA correspondiente al año siguiente; y (ii) un sistema de monitoreo, seguimiento y control de las actividades y resultados del Programa, funcionando a los 12 meses del comienzo de la ejecución.

G. Seguimiento y evaluación

- 3.15 Planes Operativos Anuales. Las actividades a desarrollar con el apoyo del Programa se organizarán en Planes Operativos Anuales (POA). Antes del comienzo de cada año calendario, se elaborará y aprobará, conforme a lo previsto en los párrafos anteriores, el POA correspondiente al ejercicio siguiente y un detalle pormenorizado del Plan a ejecutar en el primer semestre. Los Planes Operativos, a ser presentados en noviembre 30 de cada año a partir de 2008, incluirán al menos: (i) una descripción detallada de las actividades con indicación de las fuentes de financiamiento y separadas por cada uno de los componentes y productos; (ii) las metas a ser logradas y los productos y resultados esperados, de acuerdo a las metas contenidas en el marco lógico del Programa; (iii) el plan de adquisiciones anual que será revisado semestralmente; y (iv) un resumen ejecutivo de las actividades realizadas en el período anterior y del cumplimiento de las metas contenidas en el mismo.
- 3.16 El seguimiento de la ejecución del Programa se hará por medio de informes semestrales de progreso a ser preparados por la UGP y presentados al Banco en mayo 31 y noviembre 30 de cada año. Los informes deberán tomar como referencia el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Marco Lógico y, aquellos correspondientes al segundo semestre calendario, deberán incluir el POA para el próximo año, que presentará el presupuesto asignado y las actividades y metas a cumplir en ese período, así como las respectivas proyecciones hasta la conclusión del Programa. Adicionalmente, los informes semestrales deberán incluir información sobre el progreso en la implementación de la estrategia de recursos humanos llevada a cabo por el Gobierno en la DNA, en donde se especifique el avance en la revisión e implementación de los perfiles de trabajo y el diseño del nuevo sistema de remuneraciones, la selección del nuevo personal y la aplicación del código de ética.
- 3.17 Para el seguimiento periódico del Programa se contará con los indicadores de resultados acordados entre el Banco y el Organismo Ejecutor y que están contenidos en el Marco Lógico (ver Anexo I) de esta operación. Con base en los informes semestrales de progreso se realizarán reuniones de evaluación conjunta entre el Organismo Ejecutor y el Banco dentro de los 60 días posteriores a la recepción en el Banco de dichos informes.

- 3.18 Anualmente, el Organismo Ejecutor presentará al Banco para su revisión y aprobación el Plan de Adquisiciones, que incluirá el listado detallado de bienes, obras y consultorías a adquirir o contratar en los próximos 18 meses, la agrupación de procesos, las fuentes de financiamiento, los métodos y criterios de selección aplicables, y el método de revisión por el Banco. Este plan será actualizado para los siguientes 18 meses de ejecución, y cada vez será sometido a la revisión y aprobación del Banco. Asimismo deberá actualizarse en cualquier circunstancia en que este instrumento de planificación tenga modificaciones importantes.
- 3.19 El Programa contará con una evaluación de medio término la cual se efectuará al cumplirse 30 meses a partir de la fecha de firma de contrato o al alcanzar el 50% de los recursos desembolsados por el Programa, lo que ocurra primero. Por otra parte, dentro de los primeros 90 días después del último desembolso se realizará una evaluación final del Programa para medir los alcances de los objetivos alcanzados. Para medir el impacto del Programa, se establecerá una línea de base la cual servirá como insumo para las correspondientes evaluaciones. La evaluación intermedia y la final serán financiadas con recursos del Programa. Finalmente, tres meses después de terminada la operación se preparará un Informe de Terminación de Proyecto (PCR) en donde se detallarán los resultados del proyecto y las lecciones aprendidas durante su ejecución.

H. Estados financieros y auditoría

- 3.20 El Organismo Ejecutor deberá mantener sistemas contables satisfactorios para el BID y deberá mantener un sistema de archivo adecuado, completo y actualizado de toda la documentación de soporte de la gestión financiera y contable del Programa. Los estados financieros anuales del programa serán presentados al Banco dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada año fiscal. Dentro de los ciento veinte (120) días posteriores al último desembolso del Programa, el Organismo Ejecutor presentará al Banco los estados financieros finales relativos a los gastos del Programa, efectuados con la contribución del Banco y el aporte local.
- 3.21 Las auditorías se efectuarán de acuerdo con los términos de referencia (AF-400) y requerimientos del Banco (AF-100, AF-200 y AF-300) y será efectuada anualmente por el Tribunal de Cuentas de la República (TCR) de acuerdo a las normas y procedimientos del Banco.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 Durante el proceso de preparación del Proyecto se realizó una evaluación institucional utilizando el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional del Banco (SECI). La evaluación de la capacidad institucional fue realizada sobre la DNA. La evaluación SECI cubrió el análisis de los siguientes Sistemas: (i)

Sistema de Programación de Actividades y Componentes; (ii) Sistema de Organización Administrativa; (iii) Sistema de Administración de Personal; (iv) Sistema de Administración de Bienes y Servicios; (v) Sistema de Administración Financiera; (vi) Sistema de Control Interno; y (vii) Sistema de Control Externo. En la evaluación efectuada para la ejecución del Programa, a través de las entrevistas, documentos e informes, se ha establecido que la DNA no presenta deficiencias institucionales significativas.

- 4.2 Para una mejor ejecución del Programa, el SECI recomienda: (i) confeccionar el Reglamento Operativo (RO) donde se especifique el orden necesario e interdependencia de las actividades para la programación de actividades, administración del personal, administración de bienes y servicios, administración financiera, y monitoreo y seguimiento del proyecto incluyendo la interrelación con la DNA; (ii) elaborar el POA del Proyecto; (iii) definir procedimientos formales para la elaboración, aprobación, modificación, control y seguimiento del POA; (iv) elaborar un Plan de Adquisiciones; y (v) preparar el informe Inicial con la programación total del Programa. Siguiendo las recomendaciones del SECI, el Programa establece como condiciones previas al primer desembolso: (i) presentar para la no objeción del Banco, evidencia de la designación de los coordinadores del Programa; (ii) la confección del RO donde se especifique el orden necesario e interdependencia de las actividades para la programación de actividades, administración del personal, administración de bienes y servicios, administración financiera, y monitoreo y seguimiento del proyecto incluyendo la interrelación con la DNA; (iii) la elaboración del POA del Proyecto para el primer año de ejecución; (iv) la definición de procedimientos formales para la elaboración, aprobación, modificación, control y seguimiento de los POA; (v) la elaboración de un Plan de Adquisiciones; y (vi) la preparación de un informe Inicial con la programación total del Programa.

B. Impactos sociales y ambientales

- 4.3 Dado que las actividades del Programa se concentran en la modernización de la administración pública, no se esperan impactos ambientales directos. El CESI, en su sesión del día 9 de febrero de 2007, aprobó el documento conceptual de esta operación, no indicando acciones para la mitigación de posibles impactos ambientales²³.
- 4.4 Con respecto a los mecanismos actualmente existentes en el país en relación con los controles aduaneros en materia fito y zoosanitaria, cabe destacar que Uruguay adhirió a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) el 1 de julio de 1975 y la legislación nacional contempla su aplicación.

²³ El Equipo de Proyecto acordó con el CESI la inclusión de la descripción de los mecanismos actualmente existentes en el país en relación con los controles aduaneros en materia fito y zoosanitaria.

- 4.5 Las actividades financiadas por este programa no tendrán impacto ambiental directo, pero sí influirán en forma positiva del punto de vista social y ambiental ya que el proyecto contempla entre otras actividades: i) la coordinación con otros organismos relacionados con las operaciones de comercio exterior; ii) la revisión de las normas jurídicas y operativas; iii) acondicionamiento físico de las aduanas que permitirá un mejor manejo de la fauna silvestre, animales y mercancías peligrosas; y iv) la inclusión de estos temas en las actividades de capacitación.
- 4.6 Esta operación no califica como orientada a la reducción de la pobreza o promoción de la equidad social (PTI/SEQ), como se describe en el documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704).

C. Beneficios y Beneficiarios

- 4.7 Como se mencionó con anterioridad, este Programa se enmarca dentro de la estrategia del Banco en el sector de modernización del estado y competitividad a través del fortalecimiento institucional de la DNA orientado hacia la mejora de la eficiencia y calidad de sus funciones como ente fiscalizador y facilitador en la dinámica del comercio internacional. Bajo este concepto, los resultados esperados de esta operación son: (i) reducir los tiempos y costos de duración de los trámites aduaneros; (ii) disminuir los tiempos de revisión física; (iii) aumentar la eficiencia de la recaudación aduanera; y (iv) disponer de información completa actualizada y fidedigna (ICAF) que cuente con un perfil que oriente las decisiones gubernamentales en materia aduanera y de recaudación, y a su vez facilite la toma de decisiones comerciales de los agentes privados.
- 4.8 Los beneficiarios del Programa serán los agentes económicos que participan del comercio internacional y consumidores en general a través de: (i) la reducción en el costo de las operaciones aduaneras que afectará positivamente a la capacidad comercial del Uruguay; (ii) el establecimiento de un marco de normas actualizadas y provistas de flexibilidad suficiente en el marco de facilitación del comercio propiciando procedimientos más sencillos y claros; (iii) la consolidación de la automatización tanto de los procedimientos como de las oficinas de la Aduana garantizando la seguridad y eficacia en el procesamiento y conservación de la información; (iv) la implantación de un sistema de manejo de riesgos; y (v) la mejora en la recaudación de Aduanas como consecuencia, principalmente, de la mayor eficiencia de los sistemas de control y facilitación del comercio internacional. Es decir, se esperan beneficios a la economía a través de una mayor recaudación producto de una mejora en la eficiencia en los tiempos de despacho y procesamiento de las operaciones aduaneras así como un mejor control de las mercancías a través del análisis de riesgo que será implementado en la Aduana.
- 4.9 Por otro lado, el personal de la Aduana también se verá beneficiado por un organigrama institucional claro, que reflejará eficientemente los nuevos perfiles para las actividades y responsabilidades que realicen, los que a su vez estarán más acorde con sus capacidades.

- 4.10 El logro de estos resultados será verificado mediante la comprobación del logro de las metas consideradas en el Marco Lógico (Anexo I). El cuadro IV-1 muestra los principales indicadores que serán utilizados durante el seguimiento del Programa, así como las metas que se esperan alcanzar.

Cuadro IV-1: Principales indicadores de seguimiento del Programa

Indicador		Línea de base (2006)	Meta del Programa
1	Volumen físico de transacciones	12,303 millones de toneladas	Aumento del 25% anual
2	Mejora la percepción de los usuarios del servicio de comercio exterior	48%	80% al final
3	Reducción del porcentaje de DUAS del total de importaciones asignados al canal rojo	60%	10%
4	Aumento del porcentaje de DUAS del total de importaciones asignados al canal verde	35%	60%
5	Aumento del porcentaje de resultados positivos sobre las inspecciones físicas	5 x 1000	1%
6	Aumento del número de operaciones aduaneras por funcionario de la DNA	242	Aumento del 20%
7	Aumento de operaciones aduaneras por tonelada en relación a los funcionarios aduaneros	10,201 millones de toneladas	Aumento del 20%
8	Reducción de la cantidad de procesos administrativos (cantidad de trámites) necesarios para el ingreso y/o egreso de mercancías	9	3
9	Aumento en la cantidad de procedimientos sobre incautaciones de mercancía	4,237	Aumento del 30%

D. Riesgos

- 4.11 Buena parte del éxito del Programa depende de la renovación de los recursos humanos de la DNA, circunstancias que, en este caso, dependen de la voluntad política del Gobierno de Uruguay para respaldar estos cambios. Como se mencionó con anterioridad en la presente operación hay una manifestación clara del apoyo del Gobierno al Programa, al calificar como altamente prioritario el fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos de la DNA a través de procesos de capacitación y especialización²⁴. Además, se están llevando a cabo reuniones con el sindicato de la Aduana con el objetivo de comunicar la forma en que se llevará a cabo esta reforma. La estrategia del componente de recursos humanos incluye la maximización de la posibilidad de acuerdos con dicho sindicato. Asimismo, puesto que en este componente el gobierno solicitó asistencia del Banco Mundial, se han llevado a cabo una serie de reuniones de coordinación con dicha institución para evitar duplicación de actividades y

²⁴ Ver http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/08/2006081710.htm

establecer un calendario a fin de que los tiempos de ejecución de las actividades financiadas por dicha institución y las de este Programa sean compatibles.

- 4.12 La resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios de la DNA también representa otro riesgo potencial. A fin de minimizar este riesgo, el Programa incluye componentes y actividades de desarrollo organizacional que, entre otras acciones, buscan explicar y sustentar la necesidad y la naturaleza de los ajustes organizacionales y funcionales a realizar.
- 4.13 Otro aspecto clave de la modernización en aduanas es disponer de un personal calificado y motivado, enmarcado en una carrera administrativa transparente que le permita crecer y desarrollarse profesionalmente. Esto estuvo en gran parte limitado en la década pasada por la rigidez de la normativa del Servicio Civil y las restricciones presupuestales a la entrada de nuevos funcionarios. Sin embargo, en la actualidad puede ser afrontado desde otra perspectiva, toda vez que el gobierno, junto con el Banco, ha iniciado un proceso de reforma en apoyo al Servicio Civil para encontrar soluciones flexibles y aplicables²⁵.

²⁵ La operación UR-L1026 recientemente aprobada por el Banco tiene como objetivo lograr una gestión flexible, fundada en el mérito, coherente e integrada de los recursos humanos de la Administración Central mediante el establecimiento del marco normativo e institucional necesario y la implantación de sistemas de gestión adecuados. Los objetivos específicos son: (i) desarrollar una estructura ocupacional articulada con una escala salarial que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio; (ii) desarrollar y poner en uso en los organismos de la Administración Central un modelo de gestión de los recursos humanos y un sistema de información que permitan una mejor toma de decisiones respecto a los recursos humanos; (iii) diseñar e implantar un marco normativo para el servicio civil que permita a los funcionarios el desarrollo de una carrera que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio; y (iv) lograr que la ONSC sea capaz de ejercer las responsabilidades transversales que le corresponden en la Administración Central.