



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS
Y DE ADMINISTRACIÓN



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

Trabajo Final del Diploma en Gestión Financiera en Instituciones Públicas

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y VINCULACIÓN CON PRESUPUESTO:

CASO DE ESTUDIO DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS



Tutor: Lic. Cr. Marcelo Da Costa Porto

Cra. Leonor Casco

Cra. Ivana López

Lic. Cra. Stefani Scarone

Montevideo

URUGUAY

Diciembre 2020



Página de Aprobación

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título

.....
.....

Autor/es

.....

Tutor

.....

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor(nombre y firma)

Profesor(nombre y firma)

Profesor(nombre y firma)

FECHA

Resumen Ejecutivo

La planificación estratégica es una importante herramienta de gestión que permite a una organización establecer sus metas u objetivos, así como los planes de acción para alcanzar dichos objetivos.

Las administraciones públicas se enfrentan a complejas decisiones al momento de asignar recursos escasos a objetivos múltiples, por lo que es de suma importancia la articulación entre planificación y presupuesto para la eficiente gestión de los mismos.

El presente trabajo se realiza con el objetivo de analizar el proceso de planificación estratégica de la Dirección Nacional de Aduanas a fin de identificar si fueron consideradas las etapas y las recomendaciones existentes en la materia, así como el análisis del nivel de articulación entre planificación y el marco financiero y presupuestal.

Con base en la investigación documental se diseña una metodología de evaluación cuantitativa y cualitativa del proceso de planificación estratégica y de la vinculación de este con el presupuesto, con la cual se identifica para cada una de las fases y componentes del proceso, el nivel de ausencia-presencia de los mismos en el proceso seguido por la organización y si existe o no vinculación entre el presupuesto y la planificación estratégica.

Los resultados obtenidos de la evaluación de la planificación estratégica en el caso de estudio revelan que se realizó de forma idónea y oportuna, considerando todas las fases y componentes desarrollados en el marco teórico de este trabajo y con especial cuidado en las definiciones tomadas.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que el proceso de la DNA puede utilizarse como insumo para otros organismos que se encuentren en vías de anexar la planificación estratégica a su gestión, y se incluye una tabla de recomendaciones con acciones y pautas que pueden ser consideradas.

Palabras Clave: Dirección Nacional de Aduanas, Planificación estratégica en el sector público, Vinculación de la planificación estratégica y presupuesto, Pautas de buenas prácticas de un proceso de planificación estratégica.

Glosario

AGEV	Área de Gestión y Evaluación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
UE	Unidad Ejecutora
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

Tabla de Contenido

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	Justificación del tema.....	1
1.2	Objetivos.....	3
1.1.1	Objetivo general.....	3
1.1.2	Objetivos específicos	3
1.3	Metodología	4
2	ANTECEDENTES.....	6
3	MARCO TEÓRICO.....	9
3.1	Planificación	9
3.2	Presupuesto Público.....	12
3.3	Vinculación entre planificación estratégica y presupuesto público.....	13
4	METODOLOGÍA	15
4.1	Metodología de investigación.....	15
4.2	Metodología del proceso de evaluación de la planificación estratégica	16
4.2.1	Empezando a organizarse	17
4.2.2	¿Dónde estamos actualmente?.....	18
4.2.3	¿A dónde queremos ir?	19
4.2.4	¿Cómo llegaremos?.....	19
4.2.5	¿Cómo mediremos el resultado?.....	20
4.3	Metodología para evaluar la vinculación entre presupuesto y planificación estratégica	20

5	ESTUDIO DE CASO.....	21
5.1	Evaluación del proceso de planificación estratégica en la Dirección Nacional de Aduanas	21
5.1.1	Empezando a organizarse	22
5.1.2	¿Dónde estamos actualmente?.....	23
5.1.2.1	Análisis del marco normativo	23
5.1.2.2	Prioridades de gobierno	24
5.1.2.3	Necesidades y demandas de los grupos de interés	25
5.1.2.4	Misión y Visión	26
5.1.2.5	Estudio del contexto y de la organización	29
5.1.3	¿A dónde queremos ir?	31
5.1.4	¿Cómo llegaremos?.....	32
5.1.4.1	Plan de acción y presupuesto	32
5.1.5	¿Cómo mediremos el resultado?.....	33
5.2	Evaluación de la vinculación entre presupuesto y planificación estratégica	35
6	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	38
6.1	Conclusiones de la evaluación del proceso de planificación estratégica en DNA	38
6.2	Conclusiones de la evaluación del vínculo entre planificación estratégica y presupuesto en DNA.....	40

6.3	Recomendaciones para la vinculación entre presupuesto y planificación estratégica en DNA.....	42
6.3.1	Contribución de cada proyecto a los objetivos	43
6.3.2	Financiamiento de cada objetivo según los proyectos.....	46
6.4	Pautas de buenas prácticas de un proceso de planificación estratégica	47
	BIBLIOGRAFÍA	50
	APÉNDICE	53
A.	Grupos de interés de la DNA.....	53
	ANEXO	57
A.	Dirección Nacional de Aduanas	57
i.	Historia.....	57
ii.	Cometidos.....	58
iii.	Organigrama.....	60
B.	Reestructura Decreto 204/2013	61
C.	Análisis FODA previo a la implementación del proceso de modernización de Aduanas.....	63
i.	Principales fortalezas y oportunidades.....	63
ii.	Principales debilidades y amenazas	64
D.	Objetivos estratégicos fijados por la DNA	68
E.	Mapa estratégico DNA	71
F.	Principios presupuestales	72
i.	Principios sustanciales.....	72

ii.	Principios formales.....	73
-----	--------------------------	----

Índice de Figuras

Figura 3.1: Fases del proceso de planificación estratégica.....	10
Figura 3.2: Planificación estratégica y operativa anual.....	12
Figura 3.3: Vinculación entre presupuesto y planificación.....	14
Figura 5.1: Análisis FODA de la DNA.....	30
Figura A: Grupos de interés DNA.....	53
Figura B: Asignación de puntajes a los grupos de interés según interés y poder.....	54
Figura C: Grupos de interés DNA según clase.....	55
Figura D: Organigrama Dirección Nacional de Aduanas.....	61
Figura E: Objetivos estratégicos de la DNA.....	68
Figura F: Mapa estratégico DNA.....	71

Índice de Tablas

Tabla 4.1: Fases del proceso de evaluación de la planificación estratégica	17
Tabla 4.2: Elementos del presupuesto por programas.....	20
Tabla 5.1: Valoración del proceso de planificación estratégica en DNA.....	21
Tabla 6.1: Programas y Proyectos ejecutados por la DNA	43
Tabla 6.2: Objetivos estratégicos fijados por la DNA.....	43
Tabla 6.3: Vinculación del Programa 489 Proyecto 000 con los objetivos.....	44
Tabla 6.4: Vinculación del Programa 489 Proyecto 735 con los objetivos.....	44
Tabla 6.5: Vinculación del Programa 489 Proyecto 971 con los objetivos.....	45
Tabla 6.6: Vinculación del Programa 489 Proyecto 972 con los objetivos.....	45
Tabla 6.7: Vinculación del Programa 489 Proyecto 973 con los objetivos.....	46
Tabla 6.8: Vinculación del Programa 489 Proyecto 974 con los objetivos.....	46
Tabla 6.9: Vinculación entre objetivos estratégicos y proyectos del presupuesto	47
Tabla 6.10: Pautas de mejores prácticas para el proceso de planificación estratégica ...	49

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación del tema

En América Latina durante los últimos años la planificación en el sector público ha tomado un papel preponderante, en el entendido que constituye el “principal vehículo para el logro de mejores resultados en cuanto a la eficiencia en el gasto público, servicio superior a los ciudadanos y grupos de interés; la cual debe desarrollarse considerando el acoplamiento con el marco normativo, los grupos de interés y la responsabilidad social” (Da Fonseca, Hernández Nariño, Medina León, & Nogueira Rivera, 2014, pág. 109).

La necesidad que presentan los gobiernos de orientar el funcionamiento del sector público hacia la eficiencia en los resultados ha implicado la revisión de las prácticas burocráticas así como el funcionamiento de ciertos organismos, ya que las administraciones públicas se enfrentan a complejas decisiones al momento de asignar recursos escasos a objetivos múltiples, por lo que es de suma importancia la articulación “planeación-programación-presupuesto” para mejorar y potenciar la administración de dichos recursos (Tavares & Berretta, 2006).

En este sentido, la planificación y el presupuesto han cobrado una nueva dimensión dejando de ser tareas administrativas internas del gobierno para transformarse en actividades estratégicas de interés para los ciudadanos, de manera que puedan percibir los efectos de las políticas públicas en su bienestar (Tavares & Berretta, 2006).

En Uruguay, los Incisos de la Administración Central y los organismos comprendidos en el art.220 de la Constitución disponen de la metodología establecida por OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)¹ para la presentación de sus planes estratégicos y resultados en el marco de la elaboración de los proyectos de Ley de Presupuesto o Ley de Rendición de Cuentas (Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, 2019).

Específicamente, en la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) (ver Anexo A), una de las Unidades Ejecutoras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la planificación estratégica comenzó a gestarse en el año 2006 con la designación por parte del Consejo de Ministros de un grupo de funcionarios aduaneros, los cuales analizaron la situación de la DNA y establecieron cuatro grandes brechas que dificultaban su buen funcionamiento y que la dejaba lejos de ser una institución moderna (BID & DNA, 2014):

- normativa
- infraestructura
- procesos y procedimientos
- recursos humanos y materiales

Dado lo anteriormente expuesto, por ser uno de los pioneros en implementarlo y porque es de esperarse que, luego de un proceso de más de 10 años se cuente con lecciones aprendidas que podrían trasladarse a otros organismos públicos, el caso de la DNA puede considerarse un interesante caso de estudio. Por tal motivo, se plantean las siguientes interrogantes:

¹ Artículos 39 a 41 Ley 16.736

- ¿El proceso de planificación estratégica aplicado en la DNA fue adecuado?
- ¿El plan estratégico y su presupuesto asignado están alineados, esto es: se consideraron los créditos y recursos disponibles al momento de definir los objetivos estratégicos?

1.2 Objetivos

1.1.1 Objetivo general

Analizar el proceso de planificación estratégica de la DNA a fin de identificar si fueron consideradas las etapas y las recomendaciones en la materia, así como el análisis del nivel de articulación entre planificación y el marco financiero y presupuestal.

1.1.2 Objetivos específicos

- Obtener conclusiones en cuanto a la planificación existente.
- Conocer el presupuesto asignado, evaluar si es acorde a los objetivos estratégicos del organismo e identificar recomendaciones para esta vinculación.
- Desarrollar una breve metodología de evaluación del proceso de planificación estratégica que pueda ser utilizada por diferentes organismos públicos utilizando como referencia a la Guía Metodológica de Planificación Estratégica: (OPP & CEPRE, 2005).

1.3 Metodología

En virtud de lo expuesto en las secciones 1.1 y 1.2, se da inicio al proceso de investigación, el cual parte por el interés en el análisis del proceso de planificación estratégica llevado a cabo en la DNA y en determinar si los créditos presupuestales están alineados con los objetivos estratégicos.

Al proceso de investigación se lo aborda a través de una investigación documental (Bernal Torres, 2010), la cual comienza con la recopilación de información sobre el de proceso de planificación estratégica en cualquier organización. Luego, se analiza la bibliografía para el caso particular del sector público, ya que el mismo presenta algunas características diferentes al sector privado; con particular énfasis en la obtención de evidencia en el Sector Público Uruguayo y Latinoamericano.

A continuación, se estudia el proceso de planificación estratégica aplicado en DNA con la información obtenida desde el sitio web y se analiza la documentación proporcionada por el organismo.

La metodología utilizada para evaluar el proceso de planificación estratégica en la DNA es diseñada con insumos obtenidos de (Haberkorn, 2016) y (OPP & CEPRE, 2005) , la cual consiste en identificar para cada una de las fases y componentes del proceso de planificación estratégica, el nivel de ausencia-presencia de los mismos en el proceso que siguió el organismo. Dicha evaluación fue tanto cuantitativa, asignándose los siguientes puntajes: ausencia: 0, presencia parcial: 0,5 y presencia total: 1; como cualitativa, a través de la justificación de cada puntaje asignado.

Para la obtención de conclusiones se detectan aquellos puntos que, a nuestro entender, el organismo resolvió de manera adecuada, así como aspectos que pueden ser consideradas debilidades y puedan suponer oportunidades de mejora al proceso de planificación estratégica.

La técnica utilizada en la elaboración de recomendaciones para implementar la vinculación entre el presupuesto y la planificación estratégica consistió en el análisis de los distintos modelos aplicados en otros países que se describen en (Bonari & Gasparin, 2014) y la identificación de un modelo que podría seguirse y servir de guía.

Finalmente, y como aporte final, se espera obtener ciertos elementos de reflexión que, según nuestra opinión, pueden emplearse en distintas unidades del Estado para alcanzar un proceso exitoso, los cuales resumen buenas prácticas de un proceso de planificación estratégica.

2 ANTECEDENTES

La búsqueda de antecedentes referidos al tema planificación estratégica del Sector Público arroja un amplio espectro de trabajos y estudios recientes, lo cual permite introducirnos en el caso de estudio con cierta solvencia.

En América Latina, la planificación se difundió durante los años sesenta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Alianza para el Progreso, ya que el contexto internacional a raíz de la Segunda Guerra Mundial mostró la necesidad de la planificación, concebida como la clave para superar problemas económicos (Álvarez, y otros, 2018).

Con la obra *Esquema de un planeamiento económico y social*, publicada en 1946 por Tomás Berreta y José Luis Buzzetti, surgen en Uruguay las primeras ideas de la planificación económica y social: creación del Instituto Central de Planeamiento con la función de coordinar y armonizar los planes confeccionados por los organismos públicos (Álvarez, y otros, 2018).

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) fue creada en el año 1960 bajo el mando de Enrique Iglesias, donde se realiza el primer diagnóstico sobre el funcionamiento económico nacional del país y lo cual culminó en la elaboración del Primer Plan Nacional de Desarrollo, cuyas reformas y propuestas convirtieron a la CIDE en un hito de la historia política, económica y social del Uruguay (PRESIDENCIA & OPP, 2017).

Luego de un proceso de modernización en las instituciones públicas uruguayas con el apoyo de consultorías internacionales, se transita hasta la Constitución de 1966, donde, en su artículo 230 se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), con funciones de órgano asesor de Presidencia de la República (Álvarez, y otros, 2018).

En las siguientes décadas OPP ha atravesado importantes procesos de reestructuración y acumulación de tareas, las que han sido priorizadas por el Gobierno. Actualmente, “el Área de Presupuesto, Inversión, Gestión y Evaluación de la OPP consolida y sistematiza los planes estratégicos de Incisos y organismos a través del Área de Gestión y Evaluación (AGEV) en base a datos ingresados al Sistema de Planificación Estratégica (SPE), los cuales se recogen en el Tomo II - Planificación y Evaluación, que integra el proyecto de Ley de Presupuesto” (OPP - Área de Presupuesto, Inversión, Gestión y Evaluación, s.f.).

En (Da Costa, Wins, Gálvez, & Silva, 2016) se explicita la situación previa a la implantación de la planificación estratégica de DNA y los sucesos y desafíos que la misma tuvo que atravesar, al igual que el compromiso político para iniciar un proceso de modernización en el Estado.

A nivel nacional se identifican dos trabajos de investigación monográfica: (Bracco, Cuadro, & Feijer, 2010) y (Chavez, Quiroga, & Solaro, 2010) sobre la planificación estratégica en el sector público con una antigüedad de 10 años, por lo que no reflejan la situación actual a raíz de la creación de nuevos Incisos y nuevas áreas en OPP.

Respecto a la vinculación que es deseable exista entre la planificación estratégica de un organismo y su presupuesto encontramos un manual (Armijo & Pública, 2009), que comprende la planificación estratégica, operativa y el presupuesto; explicita los requisitos para que una planificación estratégica sirva al proceso presupuestario, define los indicadores de desempeño y resume la aplicación de la planificación estratégica y los indicadores de desempeño en el sector público.

Y también referido al tema anterior en (Zambrano Barrios, 2011), si bien ahonda sobre la situación de Venezuela, menciona que sucede lo mismo en América Latina, y propone un modelo para desarrollar los planes estratégicos de un gobierno, utilizando varias herramientas: árbol de competencias, análisis FODA, indicadores de gestión, cuadro de mando integral, entre otros.

3 MARCO TEÓRICO

3.1 Planificación

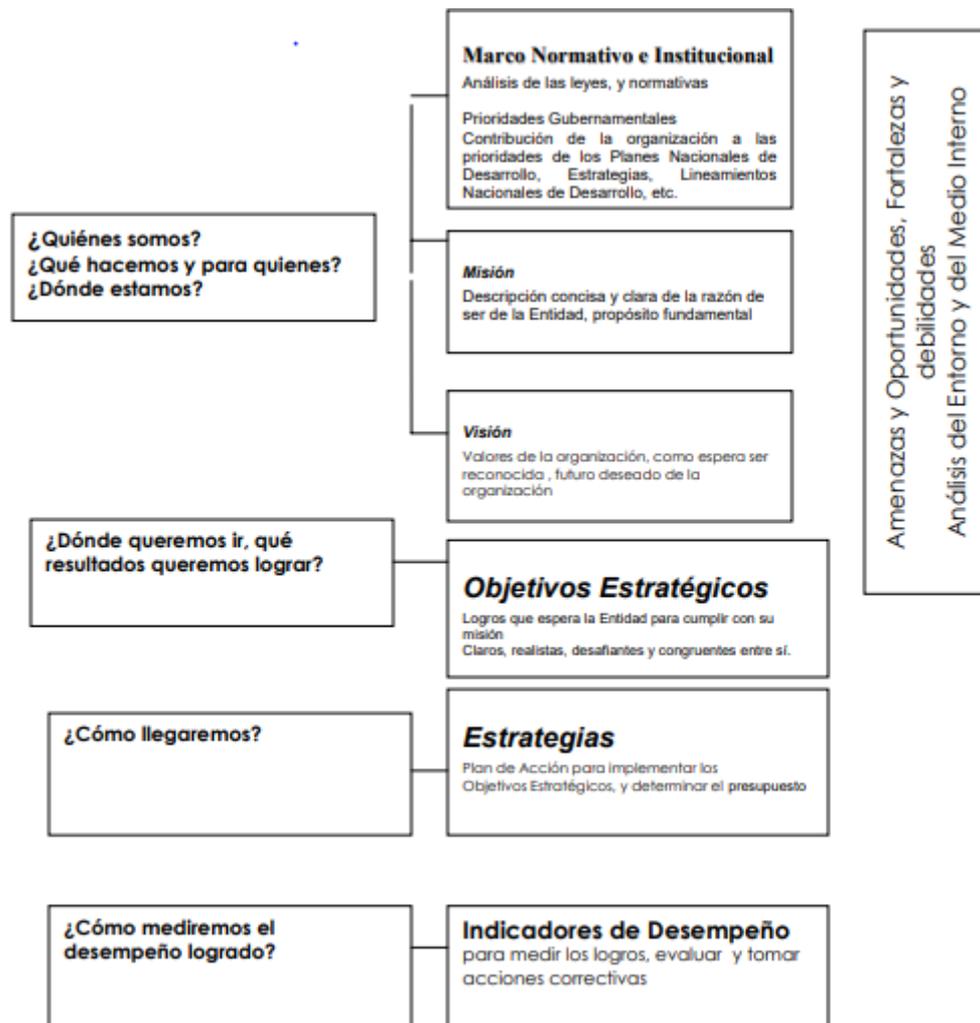
La planificación estratégica es una herramienta de gestión que consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos (Armijo & Pública, 2009).

Es además un proceso que antecede al control de gestión, el cual permite hacer el seguimiento de los objetivos establecidos para el cumplimiento de la misión. Cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y largo plazo y apoya la identificación de cursos de acción para materializar las prioridades institucionales. Es un proceso continuo que requiere constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias (Armijo & Pública, 2009).

El uso de la planificación estratégica en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados (Armijo & Pública, 2009).

Parte del proceso de la planificación, como se aprecia en la Figura 3.1, consiste en definir la misión y visión del organismo. La misión es la descripción concisa y clara de la razón de ser de la Entidad, su propósito fundamental y la visión comprende los valores de la organización, como espera ser reconocida, el futuro deseado de la organización (Armijo & Pública, 2009).

Figura 3.1: Fases del proceso de planificación estratégica



Fuente: (Armijo & Pública, 2009)

Al planificar se define a dónde queremos ir, qué resultados queremos lograr y a los objetivos estratégicos, que son los logros que espera la entidad alcanzar para cumplir con su misión; los mismos deben ser claros, realistas, desafiantes y congruentes entre sí (Armijo & Pública, 2009).

Para lograr dichos objetivos, se definen estrategias, que consisten en planes de acción para implementar los objetivos estratégicos.

La etapa final de la planificación consiste en medir el desempeño logrado a través de indicadores de desempeño, que en el ámbito público se definen como herramientas que entregan información cuantitativa respecto del desempeño (gestión o resultados) en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la entidad, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos (Armijo & Pública, 2009).

La planificación operativa se relaciona con el corto plazo y consiste en, a través de un instrumento llamado Plan Operativo Anual (POA), sistematizar los aspectos “operativos” relacionados con las actividades que permiten materializar los productos en una expresión anual, tal como se aprecia en la Figura 3.2. Para ser coherente con los objetivos y metas de la institución y del programa, debe recoger en su programación justamente las prioridades establecidas en términos de la calendarización de las actividades, identificar los insumos necesarios para la generación de los productos finales y los procesos que conlleven inversiones o contrataciones (Armijo & Pública, 2009).

La planificación presupuestaria refiere a planificar el presupuesto conforme a los objetivos definidos, las políticas estratégicas y los recursos materiales, económicos y humanos con los que cuentan (Armijo & Pública, 2009).

El plan operativo anual es la base para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, de ahí la importancia que haya una adecuada sintonía con las prioridades establecidas a nivel de la planificación estratégica (Armijo & Pública, 2009).

Figura 3.2: Planificación estratégica y operativa anual



Fuente: (Bonari & Gasparin, 2014)

3.2 Presupuesto Público

El presupuesto público se consideraba tradicionalmente como una proyección de los gastos del Gobierno y los recursos necesarios para financiarlos. Desde el punto de vista contable, el presupuesto era el medio financiero para satisfacer las necesidades colectivas y desde el punto de vista jurídico, consistía en un mandato obligatorio, al cual debían ajustar su accionar los Órganos ejecutivos (Udelar, 2019).

En el presupuesto público moderno interesa no sólo conocer en qué gasta el Estado, sino también para qué gasta. Desde el punto de vista político, el presupuesto muestra las necesidades que el Gobierno satisface, sobre el total de las necesidades

ilimitadas. Desde el punto de vista económico, el presupuesto provee medios, que son escasos, para satisfacer necesidades colectivas prioritarias. Se trata de aplicar al sector público los procesos de la administración estratégica (Udelar, 2019).

El presupuesto de la DNA forma parte del Presupuesto Nacional que abarca la Administración Central y los organismos del Art. 220 de la Constitución de la Republica. Cada organismo proyecta su presupuesto y lo remiten al Poder Ejecutivo, si este no está de acuerdo con la propuesta, puede mandar su versión de esos presupuestos y somete las dos versiones al Poder Legislativo. Una vez aprobado por parte del Poder Legislativo, se lo remite al Ejecutivo para su promulgación, si este hiciera observaciones vuelve al Legislativo, quién podrá levantar el veto, con mayorías de 3/5 de presentes de la Asamblea General. (Udelar, 2019)

3.3 Vinculación entre planificación estratégica y presupuesto público

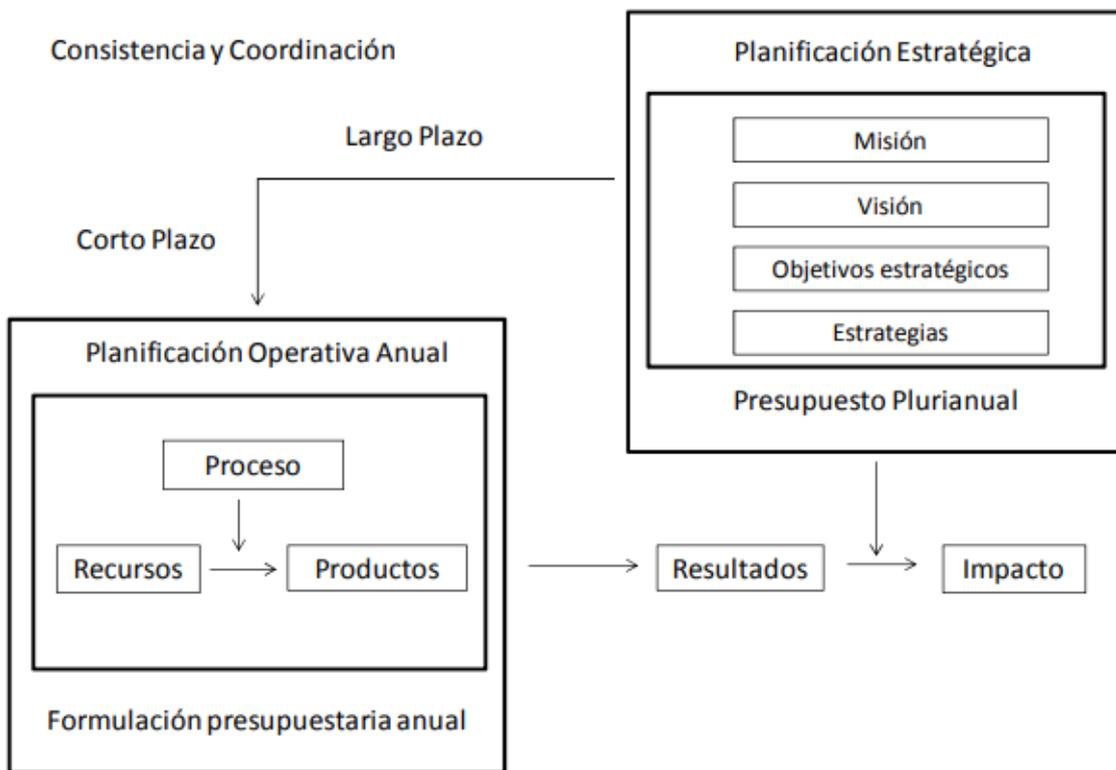
Uno de los principales desafíos para orientar la gestión hacia la obtención de resultados es la articulación del presupuesto con la planificación. Esta vinculación contribuye a mejorar la asignación de recursos, realizar su seguimiento y evaluar las políticas implementadas. La ausencia de vinculación trae consigo múltiples consecuencias, tales como: fomenta prácticas inerciales del gasto, dificulta un efectivo control de la calidad del gasto y la fijación de metas (Bonari & Gasparin, 2014).

En la Figura 3.3 se observa que los elementos que vinculan presupuesto y planificación en el mediano y largo plazo son: misión, visión, objetivos estratégicos y la estrategia con los recursos y los resultados. Mientras que, en el corto plazo, a través de

la Planificación Operativa Anual, se deben establecer las acciones concretas que permitan cumplir con los objetivos, resultados e impactos esperados (Bonari & Gasparin, 2014).

Sin embargo, el vínculo entre el corto, mediano y largo plazo no está libre de obstáculos, ya que la coordinación y consistencia intertemporal de las políticas públicas depende en buena medida del conjunto de prioridades del gobierno de turno (Bonari & Gasparin, 2014).

Figura 3.3: Vinculación entre presupuesto y planificación



Fuente: (Bonari & Gasparin, 2014)

4 METODOLOGÍA

4.1 Metodología de investigación

Como se indicó en la sección 0, el proceso de investigación es abordado a través de una investigación documental (Bernal Torres, 2010).

La investigación documental del tema planificación estratégica general incluye la siguiente documentación:

- (OPP & CEPRE, 2005)
- (Haberkorn, 2016)
- (Tavares & Berretta, 2006)

La bibliografía consultada para entender el caso particular del sector público, y específicamente el sector público Uruguayo y latinoamericano se compone de:

- (Armijo & Pública, 2009)
- (Bracco, Cuadro, & Feijer, 2010)
- (Chavez, Quiroga, & Solaro, 2010)
- (Da Fonseca, Hernández Nariño, Medina León, & Nogueira Rivera, 2014)
- (Zambrano Barrios, 2011)

Finalmente, para el análisis de la planificación estratégica específicamente en la DNA se obtuvo desde el sitio web del organismo información sobre la planificación estratégica 2017-2030, misión y visión, mapa estratégico, objetivos estratégicos y presupuesto. A su vez, desde DNA se nos proporcionaron documentos de informes de avance que muestran de acuerdo con las metas fijadas, los resultados y próximas

acciones, planes estratégicos que contienen los objetivos estratégicos con sus indicadores, resultados y metas, que constituyeron fuente de información primaria y también fueron insumo al momento de realizar la evaluación del proceso.

Para vincular las asignaciones presupuestales y los objetivos estratégicos de la DNA, se obtuvo la información desde el sitio web del organismo, del programa y los proyectos que integran su presupuesto (DNA - Presupuesto, 2019), así como de los objetivos estratégicos que el mismo incluyó en su Plan Estratégico 2017-2030.

4.2 Metodología del proceso de evaluación de la planificación estratégica

A partir de las fases y componentes del proceso de planificación estratégica descritas en (OPP & CEPRE, 2005), se diseña una metodología de evaluación del proceso de planificación estratégica, la cual utiliza insumos de (Haberkorn, 2016) y se representa en la Tabla 4.1.

Cada uno de los componentes del proceso de evaluación propuesto es contrastado con los del proceso de planificación estratégica de la DNA a través de un indicador denominado nivel de ausencia-presencia del componente con los siguientes valores (Haberkorn, 2016):

- 0 ausencia del componente
- 0.5 presencia parcial del componente
- 1 presencia total del componente

Tabla 4.1: Fases del proceso de evaluación de la planificación estratégica

Fase	Componente
Empezando a organizarse	Viabilidad del proceso de planificación estratégica
¿Dónde estamos actualmente?	Análisis del marco normativo
	Prioridades de gobierno
	Necesidades de los grupos de interés
	Misión y Visión
	Estudio del contexto y la organización
¿A dónde queremos ir?	Plan Estratégico
¿Cómo llegaremos?	Plan de Acción
	Presupuesto
¿Cómo mediremos el resultado?	Sistemas de evaluación y monitoreo

Fuente: Elaboración propia en base a (OPP & CEPRE, 2005)

En los siguientes puntos se describen cada una de las fases y sus componentes, a efectos de presentar la metodología con la cual se elaboró este documento.

4.2.1 Empezando a organizarse

En primer lugar, se analiza la viabilidad del proceso de planificación estratégica con el fin de concluir si el mismo puede llevarse a cabo en la organización (OPP & CEPRE, 2005) considerando los siguientes factores:

- compromiso político y de la dirección de la organización
- disponibilidad: tiempo y recursos (humanos y económicos)
- sistemas de información y comunicación

En esta fase se debe tener en cuenta (OPP & CEPRE, 2005):

- cantidad y duración en el tiempo de los miembros líderes del proceso

- integrantes de los equipos de trabajo
- recursos locativos para desarrollar reuniones
- cronograma de trabajo
- capacitación del personal sobre planificación estratégica

4.2.2 ¿Dónde estamos actualmente?

Esta fase presenta 5 componentes (OPP & CEPRE, 2005), los cuales se describen a continuación y requieren la identificación-investigación de su nivel de ausencia-presencia en la metodología de evaluación en función de su área de estudio (Haber Korn, 2016):

- análisis del marco normativo: requiere investigar si la unidad contempló la normativa bajo la cual se encuentra inmersa (leyes, decretos, reestructuras, entre otros) y la participación de asesores jurídicos
- prioridades de gobierno: identificar la capacidad de la organización para entender las prioridades del gobierno y su vinculación con las mismas
- necesidades de los grupos de interés²: analizar si se distinguió cuáles son los grupos de interés, sus expectativas y la opinión de estos sobre la performance de la unidad
- misión y visión:
 - relación de la misión del Inciso con la de la UE (Unidad Ejecutora) y vinculación con su marco normativo

² Grupo de interés: “toda persona, grupo u organización que puede reclamar la atención de la Unidad Ejecutora, sus recursos, sus servicios o que, de alguna forma, se vea afectado por lo que la misma realiza o por los servicios que provee” (OPP & CEPRE, 2005, pág. 7)

- nivel de entendimiento de la misión por parte del personal de la unidad (en todos los niveles de esta)
- estudio del contexto y la organización: a través del análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) e informes sobre temas críticos

4.2.3 ¿A dónde queremos ir?

Su componente, el plan estratégico, debe contener los siguientes elementos (OPP & CEPRE, 2005):

- misión
- cometidos de la unidad
- prioridades del gobierno
- grupos de interés
- actividades esenciales
- análisis FODA
- factores críticos
- resumen estratégico
- monitoreo (cuadro de mando integral)

4.2.4 ¿Cómo llegaremos?

Esta fase tiene como componente al plan de acción, el cual debe contener los siguientes elementos (OPP & CEPRE, 2005):

- descripción de las acciones y pasos a seguir
- estimación del tiempo y recursos necesarios para llevar a cabo la operativa de la unidad
- asignación de responsabilidades para la concreción de los objetivos

4.2.5 ¿Cómo mediremos el resultado?

Finalmente, en la fase ¿Cómo mediremos el resultado? se requiere (OPP & CEPRE, 2005):

- el desarrollo de sistemas de evaluación de la gestión y su monitoreo, a través de indicadores

4.3 Metodología para evaluar la vinculación entre presupuesto y planificación estratégica

A partir de la información teórica brindada por (Bonari & Gasparin, 2014) y la obtenida de (BID & DNA, 2014) y (DNA - 240 años de historia, s.f.), se analizó si existe vinculación al momento de elaborar el presupuesto quinquenal con los objetivos estratégicos definidos por la planificación, así como si los mismos son revisados cuando ocurren aumentos y disminuciones en las asignaciones presupuestales.

Uruguay sigue el modelo de presupuesto por programas, que implica distribuir el gasto de cada Ministerio o ente de acuerdo con su contribución a cada área programática (por ejemplo: educación; salud; seguridad pública; ciencia, tecnología e innovación, entre otras) previamente definida, y de acuerdo con los programas ejecutados en cada una de dichas áreas. (Blanco)

Tabla 4.2: Elementos del presupuesto por programas

Elaboración	Plurianual	Anual
Plazo	Mediano/largo	Corto
Alcance	Estratégico	Operativo
Usuarios	Alta Dirección	Dirección/Operativo

Fuente: (Bonari & Gasparin, 2014)

5 ESTUDIO DE CASO

5.1 Evaluación del proceso de planificación estratégica en la Dirección Nacional de Aduanas

En el presente capítulo se expone y evalúa como se realizó el proceso de planificación estratégica en la DNA mediante el estudio del nivel de ausencia-presencia de cada uno de los componentes de las fases del proceso mencionado en la sección 4.2.

Cabe destacar que la evaluación está sustentada en documentación obtenida de la DNA y diferentes informes acerca del proceso realizado en el organismo, y que la misma refleja la opinión de las autoras de esta tesis.

A continuación, en la Tabla 5.1 se presentan las fases, componentes y valoración del nivel de ausencia-presencia de cada uno de los componentes, para luego desarrollar, en las secciones 5.1.1 a 0 la evidencia de la evaluación.

Tabla 5.1: Valoración del proceso de planificación estratégica en DNA

Fase	Componente	Valor asignado
Empezando a organizarse	Viabilidad del proceso de planificación estratégica	1
¿Dónde estamos actualmente?	Análisis del marco normativo	1
	Prioridades de gobierno	1
	Necesidades de los grupos de interés	0,5
	Misión y Visión	1
	Estudio del contexto y la organización	1
¿A dónde queremos ir?	Plan Estratégico	1
¿Cómo llegaremos?	Plan de Acción	0,5
	Presupuesto	0,5
¿Cómo mediremos el resultado?	Sistemas de evaluación y monitoreo	1

Fuente: Elaboración propia en base a (OPP & CEPRE, 2005), (Haberhorn, 2016) y (DNA - 240 años de historia, s.f.)

5.1.1 Empezando a organizarse

La DNA comenzó su proceso de modernización en el año 2006, impulsada por factores externos como el crecimiento sostenido de la economía y el incremento de las operaciones de comercio exterior, tanto en valor como en cantidad de operaciones, así como por la identificación de cuatro grandes brechas (normativa, infraestructura, proceso y procedimientos, recursos humanos y materiales) que dificultaban su buen funcionamiento y la dejaba lejos de ser una institución moderna (BID & DNA, 2014).

Respecto a la brecha normativa se aprobó el Código Aduanero Uruguayo, se evidenció la necesidad de modificar la estructura organizativa y se implementó un Sistema de Incentivos por Mejor Desempeño (BID & DNA, 2014).

Con relación a la brecha de infraestructura, la misma refiere a que la mayoría de los edificios de la DNA se encontraban al 2008 en situación altamente crítica: presentaban serias falencias constructivas e instalaciones obsoletas, con muy escasas o nulas inversiones sistemáticas en mantenimiento, que ofrecían muy malas condiciones de confort para los usuarios. Desde fines de 2008, se han ejecutado más de 20 obras de reacondicionamiento y nuevas construcciones en todo el país (BID & DNA, 2014).

Referente a la brecha de procesos y procedimientos, se identificaron oportunidades donde se podían implementar el sistema digital, así como se definió la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), se instalaron sedes regionales de vigilancia y se creó el Sistema Integrado de Inteligencia Aduanera (BID & DNA, 2014).

En cuanto a la brecha de recursos humanos y materiales, se identificaron necesidades de capacitación al personal, haciendo hincapié en la necesidad de capacitar en gestión del cambio, a fin de que el personal estuviera apto para afrontar el proceso de modernización que se avecinaba (BID & DNA, 2014).

Nuestra valoración asignada es 1: Presencia total del componente, ya que la DNA realizó un eficiente estudio de la situación inicial identificando las brechas institucionales en las que debían enfocarse para mejorar su rendimiento. El interés del gobierno por solucionarlas y la disposición de recursos por parte de este y de los organismos internacionales son elementos sustanciales para que comience a gestarse el proceso de planificación estratégica.

5.1.2 ¿Dónde estamos actualmente?

5.1.2.1 Análisis del marco normativo

Cuando se comenzó con el proceso de modernización regía el Código Aduanero Uruguayo (CAU); el Régimen Infraccional Aduanero; y el Régimen de los Despachantes de Aduana. Para aplacar la brecha normativa que identificaron se comienza con la elaboración del Código Aduanero Uruguayo (CAROU) el cual recoge las recomendaciones y estándares internacionales más modernos en materia de derecho aduanero. En su elaboración se contó con la participación de los operadores y demás actores del comercio exterior, logrando una obra consensuada con el sector privado. El Código Aduanero Uruguayo fue promulgado el 19 de setiembre de 2014 y los principales cambios que introdujo fueron: unificar, sistematizar y actualizar la normativa, ampliar el territorio aduanero incluyendo las zonas francas, introducir la

figura del Operador Económico Calificado, aumentar la transparencia y orden en tránsitos y franquicias, ampliar el elenco de agentes vinculados con administración aduanera, entre otros (BID & DNA, 2014).

Además, se evidenció la necesidad de modificar la estructura organizativa y se comenzó con un proyecto de reformulación de la estructura organizativa, el cual fue promulgado el 17 de julio de 2013. El Decreto 204/2013 establece la Reestructura organizativa de la Dirección Nacional de Aduanas en la que se crea la Asesoría de Planificación Estratégica. En el Anexo B se detallan los cometidos con los que se facultó a dicha asesoría (BID & DNA, 2014) (Aduanas, 2011).

Nuestra valoración asignada es 1: Presencia total del componente, ya que se analizó la normativa detectando la necesidad de modificarla y actualizarla, con la participación de diversos actores intervinientes en el proceso de planificación estratégica, lo que garantizó su mayor aceptación de la misma.

También fue clave que el organismo creara un ambiente propicio a las reformas, tanto de la normativa como del planteamiento de la necesidad de una reestructura organizativa, ya que es común cometer el error de no estar abiertos a realizar reformas en los organismos.

5.1.2.2. Prioridades de gobierno

La serie de factores señalados en la sección 5.1.1 provocaron que el gobierno tomara la decisión estratégica de posicionarse como *hub* logístico en la región (convertirse en punto de tránsito estratégico del comercio internacional al ofrecer importantes ventajas geográficas, operativas y aduaneras), con lo cual se hacía necesario

incorporar las directrices de las aduanas modernas. El 26 de octubre de 2007, el gobierno uruguayo y el BID suscribieron el contrato de préstamo No. 1894 OC-UR con el objetivo de apoyar la modernización de la Aduana, a fin de mejorar la eficiencia y calidad de sus funciones primordiales. Estos desafíos llevaron al organismo a la acción incorporando nuevas técnicas de gestión y elaboración de un proceso de planificación estratégica (BID & DNA, 2014).

Nuestra valoración asignada es 1: Presencia total del componente, ya que, dada la prioridad de gobierno de convertir a la DNA en un centro logístico de referencia, el organismo pudo acceder a fondos provenientes del BID, lo que le permitió disponer de los recursos necesarios para encarar el proceso de modernización.

Cualquier proceso que se quiera llevar adelante en un organismo público debe contar con el apoyo de las autoridades para que sea exitoso. Muchas veces los procesos están bien diseñados y no logran una implementación exitosa, o quedan por el camino, por no contar con el apoyo político correspondiente, o porque el gobierno no lo considera una prioridad, y por ende no le asigna recursos económicos, humanos ni tecnológicos. En nuestro caso de estudio, las autoridades que estaban al momento de diseñar e implementar este proceso lo consideraron una prioridad, y le asignaron los recursos necesarios.

5.1.2.3. Necesidades y demandas de los grupos de interés

De la información recopilada se desprende la contratación a una empresa para realizar la medición de satisfacción de los grupos de interés clave de la DNA: opinión pública, miembros de la comunidad de comercio exterior, actores de gobierno y

funcionarios, con el objetivo de dotar a la organización de información para la toma de decisiones. La unidad de Planificación Estratégica lideró este proyecto, apoyando a la empresa en la confección de las encuestas, la definición junto a la dirección de los informantes calificados y lineamientos en general para la medición (BID & DNA, 2014).

Nuestra valoración asignada es 0,5: Presencia parcial del componente, ya que, en la documentación consultada, no se encontró evidencia de cómo se distinguieron los grupos de interés, sí de la evaluación de sus expectativas y opiniones. En el Apéndice A se presentan a los principales actores mediante la matriz de grupos de interés según su nivel de interés y poder.

5.1.2.4. Misión y Visión

Durante el proceso de planificación estratégica se realizaron talleres y entrevistas donde participaron: la Dirección Nacional, directores, funcionarios y los principales grupos de interés de la DNA para definir su sistema de creencias, misión y visión.

En dichos talleres y entrevistas, se invitaba a las personas a reflexionar sobre los principales problemas de la organización, los principales cambios que debería abordar la DNA, su percepción sobre el proyecto de modernización y los principales lineamientos para la misión y visión, entre otros temas. Basados en las buenas prácticas del *management* y asesorados por organismos internacionales como el BID, el Fondo Monetario Internacional y la OMA, se definieron los objetivos estratégicos como conductores al logro de la visión definida (BID & DNA, 2014).

A continuación, la misión y visión definida:

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” (Aduanas, 2011)

Visión 2020: “Seremos reconocidos internacionalmente como una aduana modelo. Lideraremos la comunidad de comercio exterior del país dentro de nuestras áreas de actividad. Como aduaneros estaremos orgullosos de ser servidores públicos profesionales y eficientes en el cumplimiento de nuestra tarea, íntegros e intransigentes con la corrupción. Seremos vistos por la sociedad y la comunidad del comercio exterior como una organización predecible, con autonomía técnica y al servicio del país”. (Aduanas, 2011)

Nuestra valoración asignada es 1: Presencia total del componente, ya que la misión definida se vincula con la organización y su marco normativo, además que para su definición se involucró a diversos actores, lo que facilitó el entendimiento de la misma.

En (OPP & CEPRE, 2005) se indica que la misión del organismo debe reflejar en síntesis la razón de existir de la organización, identificar las principales necesidades y problemas que la organización debería manejar, ser realista, definir la población objetivo y reconocer las expectativas de los principales grupos de interés.

Se entiende que todos estos elementos están presentes en la misión definida, lo que refuerza nuestra puntuación. A continuación, se analizan dichos componentes.

Como razón de existir se identificó: ...” velar por la seguridad de la sociedad uruguaya y apoyar el desarrollo económico de nuestro país” (Aduanas, 2011). Los principales temas que debe tratar son: controlar mercaderías que cruzan las fronteras aduaneras del país y evitar amenazas a la población realizando una eficiente fiscalización. En este caso, define como población objetivo a toda la población del país, quiénes tienen como expectativas que se les brinde seguridad de que lo que ingresa por las fronteras aduaneras del país; mientras que los agentes de comercio exterior (importadores, exportadores, despachantes de aduana, agentes de carga, empresas de transporte, organizaciones internacionales, entre otros) esperan que se facilite el comercio exterior y la circulación de pasajeros.

En cuanto a que sea realista, se considera que además es ambiciosa, ya que apunta no solo al cumplimiento de cometidos de la DNA, sino que agrega valor público al esperar contribuir con el desarrollo económico del país y mejorar su competitividad a nivel internacional.

Respecto a este último punto, se considera fundamental que todas las organizaciones públicas incorporen el concepto de valor público, colocándolo entre la misión, visión y los cometidos. Por lo anteriormente expuesto, se manifiesta que la misión de la DNA es adecuada, ya que es de fácil interpretación, cumple con todos los elementos que debe reflejar y agrega valor público.

La visión es la imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma y sobre la realidad en la cual trabaja, incluye tanto los cambios que desea lograr en la población objetivo, como la imagen objetivo de la propia institución (OPP & CEPRE, 2005).

La visión definida por la DNA refleja de manera adecuada todos los elementos mencionados: a dónde quieren llegar, siendo reconocidos internacionalmente como aduana modelo y liderando la comunidad de comercio exterior del país. En cuanto a la imagen de la propia institución, se espera que los funcionarios sientan orgullo de ser servidores públicos profesionales y eficientes en el cumplimiento de sus tareas, íntegros e intransigentes con la corrupción. Los cambios que desea lograr en la población objetivo es ser vistos por la sociedad y la comunidad del comercio exterior como una organización predecible, con autonomía técnica y al servicio del país.

5.1.2.5. Estudio del contexto y de la organización

Se realizó un análisis FODA que no sólo hace referencia a la organización, sino también al proceso de modernización, al cual se lo desarrolla en el Anexo C. y se lo presenta en la. Figura 5.1. El mismo se basa en el análisis y estudio de documentación, entrevistas y talleres (BID & DNA, 2014) (Aduanas, 2011).

Figura 5.1: Análisis FODA de la DNA

Fortalezas y Oportunidades	Debilidades y Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> - Predisposición y convicción de la Dirección y mandos gerenciales con respecto al cambio - Fondos disponibles para el proceso gracias al préstamo con BID - Capacidad técnica en los integrantes del organismo - Sistemas informáticos que funcionan razonablemente - Posibilidad de incorporar nuevos recursos humanos - Apoyo político al proceso - Demanda social para que se realice el cambio - Vínculos con actores externos a nivel local e internacional - Coyuntura política y social 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos que se resisten al cambio - Diseño organizativo inadecuado para la visión y misión prevista - La normativa vigente dificulta la ejecución de los procesos de manera más eficiente - Inexistencia de cultura de planificación estratégica - Falta de capacidad de liderazgo en responsables de área - Inadecuada gestión del conocimiento del personal - Problemas de comunicación - Situación edilicia y escasez de recursos tecnológicos - Insuficiencia presupuestaria e inadecuada gestión del presupuesto - Falta de uniformidad en la aplicación de procesos - Imagen negativa

Fuente: Elaboración propia en base a (BID & DNA, 2014) y (Aduanas, 2011)

Nuestra valoración asignada es 1: Presencia total del componente, porque se realizó el análisis FODA en base al estudio de documentación, talleres y entrevistas con todas las partes involucradas, lo que permitió que la DNA identificara y evaluara todos los factores relevantes y de esta manera, poder establecer los factores críticos de su

gestión. A través de esta herramienta obtuvieron un completo estado de situación de la organización, lo cual concuerda con las brechas detectadas en el estudio de la viabilidad del proceso de planificación estratégica.

5.1.3 ¿A dónde queremos ir?

Para responder la interrogante ¿A dónde queremos ir?, el organismo se planteó la decisión estratégica de posicionarse como *hub* logístico en la región y transformarse en una Aduana moderna y modelo, a fin de mejorar la eficiencia y calidad de sus funciones primordiales y ser reconocida internacionalmente como un referente (BID & DNA, 2014). De (Aduanas, 2011), proporcionado por DNA, se obtuvieron las iniciativas estratégicas y un completo desarrollo de estas: objetivos, descripción, grado de avance (etapas cumplidas y pendientes), fecha de inicio y fin, tiempo estimado, entre otros.

Nuestra valoración asignada es 1: Presencia total del componente, ya que DNA elaboró su plan estratégico y éste contiene todos los elementos desarrollados en la sección 4.2.3.

Asimismo, el organismo planteó de forma clara y realista las metas, teniendo presente qué es lo que quería lograr con este proceso de modernización y considerando tanto ser eficientes en su gestión nacional, así como el logro de reconocimiento regional e internacional, buscando ser referente en su accionar. También se planteó la trazabilidad o seguimiento de dichas metas.

5.1.4 ¿Cómo llegaremos?

5.1.4.1. Plan de acción y presupuesto

Para responder a la interrogante ¿Cómo llegaremos?, se incorporaron nuevas técnicas de gestión y un proceso de planificación estratégica participativo, donde mediante talleres se elaboró la Misión, Visión 2020, los principales objetivos estratégicos y se trabajó en el Cuadro de Mando Integral.

Estos talleres contaron con participantes de diferentes áreas, lo que posibilitó que se desarrollaran con distintas visiones, así como con consultores nacionales expertos en la materia y con un consultor internacional, quienes además de aportar su experiencia y conocimiento, fueron quienes lideraron los talleres.

También en el marco de este proceso, como se mencionó en la sección 5.1.2, se llevó a cabo una reestructura organizativa contribuyendo a la profesionalización de la gestión.

Nuestra valoración asignada es 0.5: Presencia parcial del componente, ya que DNA cuenta con el plan de acción, estimación de tiempos y recursos, pero con la información disponible no nos fue posible establecer la relación entre los recursos y el presupuesto.

Se considera que el plan de acción fue correctamente resuelto por el hecho de plantear las actividades y etapas que deben cumplirse en cada iniciativa estratégica.

La justificación de la no obtención de presencia total del componente está dada por el hecho de:

- no encontrar la relación entre el plan de acción y las asignaciones presupuestales del organismo
- no incluir la estimación de los recursos requeridos para cumplir con cada etapa, a fin de detectar si alguna etapa no cumplida fue por recursos insuficientes u otra causa

Desde nuestra opinión, se considera clave la vinculación entre las actividades a desarrollar para lograr los objetivos con el presupuesto asignado, de forma de conocer si las mismas pueden realizarse con el presupuesto disponible o deben solicitarse modificaciones. O a la inversa, si las actividades deben rediseñarse en función de la disponibilidad presupuestal y financiera del organismo.

5.1.5 ¿Cómo mediremos el resultado?

Finalmente, a fin de cumplir con ¿Cómo mediremos el resultado?, se plantearon indicadores, mediante un Cuadro de Mando Integral, que contiene para cada objetivo estratégico definido, sus indicadores, y cada uno con sus respectivos valores bases, formas y periodicidad de medición y resultado. Dichos resultados se comparan con los valores meta, y en formato de semáforo: se indica en color rojo, aquellos indicadores cuya medición está lejos de la meta, en color amarillo aquellos que están muy cercanos a la meta y en verde aquellos cuyo resultado es igual o superior a la meta definida (BID & DNA, 2014).

Asimismo, se propone la elaboración de informes de avance que dan cuenta de las actividades realizadas en referencia a los objetivos estratégicos definidos, los resultados obtenidos, destacando tanto las etapas cumplidas como las etapas pendientes de cumplir (Aduanas, 2011).

Nuestra valoración asignada es 1: Presencia total del componente, ya que la DNA cuenta con sistemas de evaluación y monitoreo de la gestión que, a nuestra opinión, son adecuados y óptimos, así como completos, ya que consideran más de un indicador para cada objetivo estratégico planteado.

Se destaca como una ventaja la utilización de la herramienta de medición de tipo Cuadro de Mando Integral, ya que favorece la evaluación constante:

- permite detectar aquellos indicadores que están lejos de alcanzar la meta
- reformular aquellos que durante algunos períodos ya han sido cumplidos
- ayuda a establecer relaciones causa-efecto entre los objetivos y por consiguiente a corregir errores
- mejora el seguimiento de actividades específicas eliminando la necesidad de estar pidiendo constantemente informes de gestión y proporcionando mediciones del avance porcentual de las actividades
- mejora la percepción de las personas sobre el sistema de gestión, y por ende lo apoyan, porque ven claramente de qué manera sus acciones contribuyen al éxito global de la organización (Roncancio, 2018).

La puntuación asignada por las autoras de tesis también se basa en el impacto visualmente positivo que presenta el formato tipo semáforo, ya que rápidamente se pueden ver aquellos indicadores cuyo resultado es superior a la meta por su color verde, así como aquellos que requieren ser revisados porque si bien no llegan a la meta, no están tan lejos de alcanzarla, por su color amarillo y aquellos que requieren mayor atención e inmediatez, que lo indica su color rojo.

Finalmente, el informe de avance y su disponibilidad son razón para evaluar este ítem con presencia total, ya que para cada iniciativa estratégica presentan su estado, su objetivo, las etapas cumplidas y las pendientes de cumplir. Para estas últimas, sería una recomendación presentar el horizonte temporal a ser cumplidas, o sea, la fecha en la cual estiman cumplirla o el plazo que estiman les llevará su cumplimiento total.

5.2 Evaluación de la vinculación entre presupuesto y planificación estratégica

En el presente capítulo se expone la evaluación realizada para poder concluir si la DNA cuenta con un presupuesto vinculado a la planificación estratégica y/o si al momento de definir o ajustar los objetivos estratégicos trazados se tiene en consideración los créditos presupuestales con los que cuenta.

Cabe destacar que la evaluación está sustentada en documentación obtenida de la DNA y que la misma refleja la opinión de las autoras de esta tesis.

Como antecedente, podemos mencionar que al comienzo del proceso de modernización se definió como objetivo estratégico contar con el presupuesto adecuado para cumplir con todos los objetivos planteados por la DNA (Aduanas, 2011).

Nuestra valoración asignada es 0,5: Presencia parcial del componente, ya que si bien definieron como objetivo contar con presupuesto no hay evidencia de vinculación de este con los objetivos estratégicos.

Si bien este objetivo fue definido, se entiende que los presupuestos siguientes no fueron elaborados integrando los objetivos estratégicos definidos, lo que se evidencia en el hecho de que uno de los objetivos estratégicos actuales es gestionar estratégicamente el presupuesto, por ende, es una meta aún no alcanzada por el organismo, o al menos no alcanzada en su totalidad.

Incluso los indicadores que se asocian al cumplimiento de este objetivo en el (DNA) tienen un enfoque según nuestra opinión, más presupuestal que estratégico, ya que se asocian a la mejora en la ejecución del crédito, o sea, ejecutar el mayor porcentaje posible del crédito asignado por Ley de Presupuesto y Rendiciones de Cuentas y a utilizar de forma más eficiente los recursos, lo que implica reducir las compras innecesarias.

No se encontró evidencia de que el organismo haya previsto la vinculación entre los créditos asignados y ejecutados en los distintos programas y proyectos que gestionan con los objetivos estratégicos que se han fijado, por este motivo, en nuestro capítulo 6, se desarrolla un posible modelo a seguir.

Esta no vinculación se explica en gran parte por el hecho de que los presupuestos en nuestro país son elaborados considerando las necesidades de adquirir bienes y servicios para el correcto funcionamiento de los organismos, cumplir con las políticas públicas definidas y realizar eventuales inversiones y no considerando los posibles efectos y/o resultados. Por ejemplo, en nuestro caso de estudio un resultado deseado sería: ser efectivos en la impulsión del desarrollo de una estrecha red de colaboración con los grupos de interés externos clave.

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de realizada la revisión bibliografía y documental acerca del proceso de planificación estratégica y su vinculación con el presupuesto llevado a cabo en la DNA, extraemos las siguientes conclusiones, agrupadas en 3 grandes bloques:

- conclusiones del proceso de planificación estratégica en DNA
- conclusiones y recomendaciones de la vinculación entre planificación estratégica y presupuesto en la DNA
- pautas de buenas prácticas de un proceso de planificación estratégica

6.1 Conclusiones de la evaluación del proceso de planificación estratégica en DNA

Se concluye que el proceso de planificación estratégica seguido por la DNA considera todos los componentes de las fases que se han estudiado, y en su gran mayoría los considera en su totalidad, a nuestro criterio, ya que se les asignó valor 1.

El proceso llevado a cabo por el organismo fue exitoso, y puede sin dudas, servir como referente a otros organismos públicos que quieran incursionar en la materia. Estuvo bien gestionado; involucró diferentes áreas y actores, por lo tanto, se nutrió del aporte de diferentes visiones; contó con apoyo de las autoridades competentes, tanto para las modificaciones que debieron introducirse en normativa, procesos, estructura organizativa, y demás.

El hecho de involucrar a gran parte del personal y hacerlos partícipes, tanto de la definición de la misión y visión de la organización, así como de los objetivos

estratégicos y las actividades para alcanzarlos, favorece a que se sientan más comprometidos y a crear una cultura organizacional positiva, tanto en el ámbito interno (la organización con los trabajadores, los trabajadores entre sí, etc.) como externo (imagen del organismo hacia afuera: con clientes, población en general, otros organismos, resto de aduanas del mundo, etc.).

También se considera que el organismo fue oportuno en el momento en el cual decidió embarcarse en este proceso, ya que supo aprovechar los factores externos que le jugaban de forma positiva, y pudo identificar las principales brechas en las que debía poner énfasis y trabajar para mejorarlas.

Otro aspecto positivo para destacar es que se fue documentando de forma ordenada y cronológica todos los pasos seguidos y a seguir, los objetivos trazados, como se definieron cada uno de los componentes, como se lograrían los objetivos, los obstáculos encontrados y otros. Esto significa un gran aporte, ya que en muchos procesos es un error común el no contar con la documentación que dé cuenta de cómo se hicieron las cosas.

De acuerdo con la exposición y evaluación del proceso de planificación estratégica realizado en capítulos anteriores, se da respuesta a las interrogantes realizadas en la sección 1.1 Justificación del tema porque se determina que el mismo siguió todas las fases y contempló todos los componentes de cada una de ellas, logrando un proceso expansivo al repercutir positivamente en toda la organización.

El proceso de planificación estratégica de la DNA se valora de forma positiva, y de hecho sirvió de insumo para elaborar las pautas de buenas prácticas para la planificación estratégica, que pretende ser una síntesis de recomendaciones que podrían seguir aquellos organismos que estén comenzando o piensen comenzar un proceso de transformación y modernización, donde incluyan la planificación estratégica.

6.2 Conclusiones de la evaluación del vínculo entre planificación estratégica y presupuesto en DNA

Dado que la planificación estratégica y el presupuesto están en las mismas coordenadas temporales, permiten la integración entre elementos de la PE como: (a) misión y visión; (b) objetivos estratégicos y (c) estrategias o ejes de acción, con elementos del presupuesto como: (d) proyecciones de recursos o ingresos disponibles; (e) metas fiscales; (f) clasificaciones del gasto abierto por programas e (g) indicadores.

A modo de conclusión, y como no se encontró evidencia de esta vinculación en el organismo estudiado, se mencionan diferentes formas de vinculación que existen y se recomienda la que, según nuestra opinión, se puede aplicar con mejores resultados.

Una forma de vincular el presupuesto con la planificación estratégica es presentar en conjunto con el presupuesto, planes estratégicos, planes anuales de desempeño que cubran los programas e informes de gestión que permitan evaluar este desempeño, tanto a nivel de cumplimiento de objetivos, como de ejecución de créditos asignados. Tal es el caso de Estados Unidos (Bonari & Gasparin, 2014). Esta vinculación quizás es la más completa, pero la más ambiciosa, y por lo tanto podría presentar algunas dificultades para su implementación.

Otra forma de vincularlos es a través de la creación de Áreas Estratégicas de Resultados, en las cuales se establezcan metas y proyectos a corto y mediano plazo, así como indicadores de resultados estratégicos y se asocien al presupuesto de cada unidad. Este es el caso de Nueva Zelanda (Bonari & Gasparin, 2014). Este método implica que el organismo se embarque en una nueva reestructura organizativa, que cree las mencionadas áreas y seguramente genere la necesidad de contar con más personal y mejor capacitado, al menos con capacitación específica en planificación estratégica y/o presupuesto. Asimismo, este modelo implica establecer metas y proyectos a corto y mediano plazo, lo que puede requerir algunos ajustes, dado que en nuestro país el presupuesto es quinquenal.

Una tercera forma es que los organismos presenten cada plan de acción u objetivo, con su presupuesto y sus resultados esperados. Este es el caso de Australia (Bonari & Gasparin, 2014). Este modelo nos parece que podría implementarse en la DNA, ya que el organismo cuenta con los objetivos estratégicos y los resultados esperados para cada uno, así como con indicadores que midan el grado de cumplimiento de los mismos; lo que restaría hacer es la vinculación entre cada uno de estos objetivos y los créditos asignados en el presupuesto, que es lo que se desarrolla en el siguiente punto.

Una cuarta forma de vincularlos es que la autoridad competente fije los techos presupuestales de los distintos organismos y éstos elaboren sus planes estratégicos en base a estos montos. Este es el caso de Reino Unido (Bonari & Gasparin, 2014). Si bien en nuestro país, las autoridades fijan los techos presupuestales, o montos máximos a gastar, tanto en la Ley de Presupuesto como en las Leyes de Rendición de Cuentas, los

mismos pueden sufrir modificaciones por trasposiciones o refuerzos, por lo que elaborar los planes estratégicos en base a estos montos parecería que podría no dar lugar a cierta flexibilidad de acción. Además, el organismo ya tiene estos planes elaborados, por lo cual es una ventaja, que debe ser aprovechada, no tiene que elaborarlos de cero.

6.3 Recomendaciones para la vinculación entre presupuesto y planificación estratégica en DNA

Nuestra recomendación es que la DNA siga un modelo similar al de Australia. Por tal motivo, partiendo de los programas que actualmente ejecuta el organismo (Tabla 6.1) y los objetivos estratégicos que se planteó (Tabla 6.2), se elaboraron cuadros que vinculan por un lado los proyectos que incluyen el presupuesto con los objetivos estratégicos y por otro, que muestran cómo se financiarían esos objetivos, que es la vinculación que sigue Australia: objetivo con presupuesto.

De esta manera, se tiene una doble vinculación: conocer para cada programa del presupuesto a qué objetivos contribuye y en qué porcentaje, así como identificar cómo se financia cada objetivo. Luego, al revisar el cumplimiento de estos objetivos, pueden surgir necesidades de aumentar o disminuir el presupuesto; y también a la inversa, si surgen necesidades de modificar las asignaciones presupuestales, debe revisarse a qué objetivos impactan.

Tabla 6.1: Programas y Proyectos ejecutados por la DNA

Programa	Proyecto
489 Recaudación y Fiscalización	000 Funcionamiento
489 Recaudación y Fiscalización	735 Proyecto Tecnológico
489 Recaudación y Fiscalización	971 Equipamiento y mobiliario de oficina
489 Recaudación y Fiscalización	972 Informática
489 Recaudación y Fiscalización	973 Inmuebles
489 Recaudación y Fiscalización	974 Vehículos

Fuente: Elaboración propia en base a (DNA - Presupuesto, 2019)

Tabla 6.2: Objetivos estratégicos fijados por la DNA

Código	Objetivo
O.DNA.1	Desplegar un control efectivo, inteligente y ágil
O.DNA.2	Aprovechar tecnologías al máximo
O.DNA.3	Implementar normativa y procesos simples
O.DNA.4	Comunicarnos efectivamente con los grupos de interés
O.DNA.5	Ser proactivos y efectivos en la gestión de la red
O.DNA.6	Innovar en soluciones y gestión aduaneras
O.DNA.7	Contar con RRHH profesionales y comprometidos
O.DNA.8	Contar con la tecnología /infraestructura necesaria
O.DNA.9	Gestionar estratégicamente el presupuesto
O.DNA.10	Institución intransigente con la corrupción

Fuente: Elaboración propia en base a (DNA - Objetivos estratégicos, s.f.)

6.3.1 Contribución de cada proyecto a los objetivos

En el programa 489 proyecto 000 (Tabla 6.3) se ejecutan los gastos que corresponden a remuneraciones y compensaciones al personal, por este motivo, todo objetivo que implique capacitar al personal y profesionalizar la tarea debe asociarse a él. También incluye los consumos de bienes y servicios para el normal funcionamiento del organismo, por lo cual todos los objetivos definidos, a excepción de los que son específicos de tecnología e innovación se deberían cubrir con las asignaciones presupuestales dadas a este proyecto.

Tabla 6.3: Vinculación del Programa 489 Proyecto 000 con los objetivos

Objetivo	Porcentaje (%)
O.DNA.1 Desplegar un control efectivo, inteligente y ágil	15
O.DNA.3 Implementar normativa y procesos simples	5
O.DNA.4 Comunicarnos efectivamente con los grupos de interés	10
O.DNA.5 Ser proactivos y efectivos en la gestión de la red	15
O.DNA.7 Contar con RRHH profesionales y comprometidos	20
O.DNA.9 Gestionar estratégicamente el presupuesto	20
O.DNA.10 Institución intransigente con la corrupción	15
	100

Fuente: Elaboración propia en base a (DNA - Objetivos estratégicos, s.f.)

En el proyecto 735 (Tabla 6.4) se incluyen las inversiones en equipos de informática y programas de computación y similares, por tal motivo los objetivos específicos de uso oportuno y aprovechamiento al máximo de tecnologías disponibles, así como los vinculados a innovación que requieran la inversión en nuevos y mejores equipos deberían financiarse con este proyecto.

Tabla 6.4: Vinculación del Programa 489 Proyecto 735 con los objetivos

Objetivo	Porcentaje (%)
O.DNA.2 Aprovechar tecnologías al máximo	30
O.DNA.6 Innovar en soluciones y gestión aduaneras	50
O.DNA.8 Contar con la tecnología /infraestructura necesaria	20
	100

Fuente: Elaboración propia en base a (DNA - Objetivos estratégicos, s.f.)

En el proyecto 971 (Tabla 6.5) se incluyen equipos de informática, equipos eléctricos de uso doméstico y mobiliario de oficina, entre otros, por tal motivo su máxima contribución sería al objetivo 8, que implica disponer de la tecnología y la infraestructura que cada área necesita para un alto desempeño en sus tareas. Asimismo, consideramos que para lograr el objetivo de implementar procesos simplificados para

dar soporte al control de la gestión aduanera puede requerir invertir en este tipo de equipos, así como para el objetivo de innovar en soluciones y gestiones aduaneras.

Tabla 6.5: Vinculación del Programa 489 Proyecto 971 con los objetivos

Objetivo	Porcentaje (%)
O.DNA.3 Implementar normativa y procesos simples	10
O.DNA.6 Innovar en soluciones y gestión aduanera	20
O.DNA.8 Contar con la tecnología /infraestructura necesaria	70
	100

Fuente: Elaboración propia en base a (DNA - Objetivos estratégicos, s.f.)

Las inversiones que se ejecutan en el proyecto 972 (Tabla 6.6) son similares a las del proyecto 735, aunque creemos que con menor énfasis en lo que sea innovación. Por este motivo, el porcentaje de contribución de los recursos asignados a este proyecto es menor en el caso del objetivo 6.

Tabla 6.6: Vinculación del Programa 489 Proyecto 972 con los objetivos

Objetivo	Porcentaje (%)
O.DNA.2 Aprovechar tecnologías al máximo	30
O.DNA.6 Innovar en soluciones y gestión aduaneras	20
O.DNA.8 Contar con la tecnología /infraestructura necesaria	50
	100

Fuente: Elaboración propia en base a (DNA - Objetivos estratégicos, s.f.)

En el proyecto 973 (Tabla 6.7) se ejecutan las inversiones vinculadas a las adquisiciones y mejoras en las edificaciones, por este motivo se entiende que los créditos de este proyecto contribuyen con las innovaciones en la gestión aduanera y mayoritariamente con el objetivo de contar con la infraestructura necesaria.

Tabla 6.7: Vinculación del Programa 489 Proyecto 973 con los objetivos

Objetivo	Porcentaje (%)
O.DNA.6 Innovar en soluciones y gestión aduaneras	30
O.DNA.8 Contar con la tecnología /infraestructura necesaria	70
	100

Fuente: Elaboración propia en base a (DNA - Objetivos estratégicos, s.f.)

En este proyecto 974 (Tabla 6.8) se ejecutan las inversiones vinculadas a las adquisiciones y mejoras en los vehículos, por este motivo se entiende que los créditos de este proyecto contribuyen con las innovaciones en la gestión aduanera y mayoritariamente con el objetivo de contar con la infraestructura necesaria.

Tabla 6.8: Vinculación del Programa 489 Proyecto 974 con los objetivos

Objetivo	Porcentaje (%)
O.DNA.6 Innovar en soluciones y gestión aduaneras	30
O.DNA.8 Contar con la tecnología /infraestructura necesaria	70
	100

Fuente: Elaboración propia en base a (DNA - Objetivos estratégicos, s.f.)

6.3.2 Financiamiento de cada objetivo según los proyectos

Finalmente, así como para cada proyecto ejecutado por el organismo se indicó una propuesta de contribución a cada objetivo estratégico, en la Tabla 6.9 que se presenta a continuación se muestra: para cada objetivo definido, como se financiaría (créditos presupuestales asignados) de acuerdo con el proyecto que se le asignó y en qué porcentaje.

Tabla 6.9: Vinculación entre objetivos estratégicos y proyectos del presupuesto

Código	Objetivo	Proyecto	Porcentaje (%)
O.DNA.1	Desplegar un control efectivo, inteligente y ágil	489 000	100
O.DNA.2	Aprovechar tecnologías al máximo	489 735	70
		489 972	30
O.DNA.3	Implementar normativa y procesos simples	489 000	80
		489 971	20
O.DNA.4	Comunicarnos efectivamente con los grupos de interés	489 000	100
O.DNA.5	Ser proactivos y efectivos en la gestión de la red	489 000	100
O.DNA.6	Innovar en soluciones y gestión aduaneras	489 735	60
		489 971	15
		489 972	15
		489 973	15
		489 974	15
O.DNA.7	Contar con RRHH profesionales y comprometidos	489 000	100
O.DNA.8	Contar con la tecnología /infraestructura necesaria	489 735	10
		489 971	20
		489 972	10
		489 973	50
		489 974	10
O.DNA.9	Gestionar estratégicamente el presupuesto	489 000	100
O.DNA.10	Institución intransigente con la corrupción	489 000	100

Fuente: Elaboración propia en base a (DNA - Objetivos estratégicos, s.f.)

6.4 Pautas de buenas prácticas de un proceso de planificación estratégica

En el presente capítulo se expone una síntesis de aquellos aspectos que son, a nuestro entender, claves para una planificación estratégica exitosa, y, por lo tanto, consideramos que estas pautas pueden servir como base a otras unidades del Estado para alcanzar un proceso exitoso, las cuales se resumen en la Tabla 6.10.

Los mencionados aspectos pueden agruparse en los siguientes bloques:

- recursos humanos, temporales y económicos: previo al inicio del proceso, se debe garantizar que se cuenta con tiempo, recursos humanos

capacitados sobre el tema y recursos presupuestales o extra presupuestales para eventuales contrataciones de consultorías externas

- participación e involucramiento del personal de la unidad: según en qué etapa del proceso se encuentre la unidad, requerirá la presencia total o parcial del personal, pero no puede dejar de considerarlos en los componentes clave como la misión, grupos de interés, análisis FODA, entre otros
- compromiso del gobierno: se necesita el apoyo político para iniciar un proceso de esta envergadura en cualquier organismo público
- tecnología y sistema de información: los sistemas de información son imprescindibles para obtener los insumos requeridos para la confección de indicadores y la medición de su desempeño
- vinculación entre presupuesto y planificación: iniciar el proceso de planificación estratégica simultáneamente con el presupuestal a los efectos de generar sintonía entre los lineamientos estratégicos (misión, visión, cometidos, grupos de interés) y los presupuestales

Tabla 6.10: Pautas de mejores prácticas para el proceso de planificación estratégica

RECURSOS
Asegúrese que la organización disponga de recursos humanos y económicos
Prevea el tiempo que le consumirá cada etapa y elabore un cronograma
PARTICIPACIÓN E INVOLUCRAMIENTO
Comprometa a todo el personal en el proceso y hágalo participe del mismo
Fomente canales de comunicación e información con sus colaboradores
Capacite al personal en gestión del cambio y planificación estratégica
Identifique y priorice a sus principales grupos de interés
Elabore un análisis FODA de la unidad
COMPROMISO DE GOBIERNO
Logre llamar la atención del gobierno para impulsar el proceso
Aliñe la misión y visión del organismo con la del Ministerio
TECNOLOGÍA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN
Disponga de sistemas de información confiables y oportunos
Destine un porcentaje de su presupuesto a inversiones informáticas
Desarrolle o mejore un sistema que favorezca el proceso
VÍNCULO ENTRE PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Inicie el proceso de planificación estratégica conjuntamente con el presupuesto
Planifique sus recursos y vincúlelos con los objetivos de la unidad
Asigne responsabilidades en el uso de recursos
Defina un sistema de seguimiento y monitoreo por modificaciones en el presupuesto y/o los objetivos

Fuente: Elaboración propia en base a (OPP & CEPRE, 2005)

BIBLIOGRAFÍA

- Aduanas, D. N. (2011). *Informe de Avance*.
- Álvarez, J., Bertoni, R., Casa, M., Jauge, M., Ramos, C., Rey, M., . . . Sarlo, O. (2018). *50 años de historia de la OPP*. Fin de Siglo.
- Armijo, M., & Pública, G. (2009). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público* (Vol. 103). Ilpes/Cepal.
- Bernal Torres, C. A. (2010). *Metodología de la investigación*. Pearson.
- BID, & DNA. (2014). *El proceso de modernización: Dirección Nacional de Aduanas*.
Obtenido de
https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/4100/1/el_proceso_de_modernizacion_aduanas_bid.pdf
- Blanco, A. (s.f.). *Facultad de Derecho, UDELAR*. Obtenido de
<https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2016-08/gasto-publico-presupuesto-material-estudiantil.pdf>
- Bonari, D., & Gasparin, J. (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*. Obtenido de La vinculación entre la planificación y el presupuesto: <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf>
- Bracco, C., Cuadro, C., & Feijer, M. (2010). *Aplicación del planeamiento estratégico en el estado uruguayo*. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Chavez, R., Quiroga, M., & Solaro, J. (2010). *Sistemas de planificación estratégica en el sector público uruguayo*. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

- Da Costa, M., Wins, F., Gálvez, P., & Silva, L. (2016). La transformación de la Dirección Nacional de Aduanas hacia una gestión por resultados. *INNOTEC Gestión*(7), 28-33.
- Da Fonseca, J. P., Hernández Nariño, A., Medina León, A., & Nogueira Rivera, D. (2014). Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública. *Ingeniería industrial*, 35(1), 105-111.
- DNA - 240 años de historia. (s.f.). Obtenido de <https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/19758/6/innova.front/aduanas-celebra-este-mes-de-febrero-240-anos-de-historia.html>
- DNA - *Objetivos estratégicos*. (s.f.). Obtenido de <https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/9104/2/innova.front/objetivos-estrategicos.html>
- DNA - *Organigrama*. (s.f.). Obtenido de <https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/5308/2/innova.front/organigrama.html>
- DNA - *Presupuesto*. (2019). Obtenido de https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/12666/1/presupuesto_2019.pdf
- DNA- *Mapa estratégico*. (2015-2030). Obtenido de <https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/9105/2/innova.front/mapa-estrategico.html>
- DNA. (s.f.). *Plan Estratégico DNA 2017-2030*. Obtenido de <https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/10791/1/plan-estrategico-2017-vf7.pdf>
- Haberkorn, M. J. (2016). *Planificación estratégica y políticas públicas. Un análisis comparado de tres planes estratégicos en el período de post convertibilidad*.

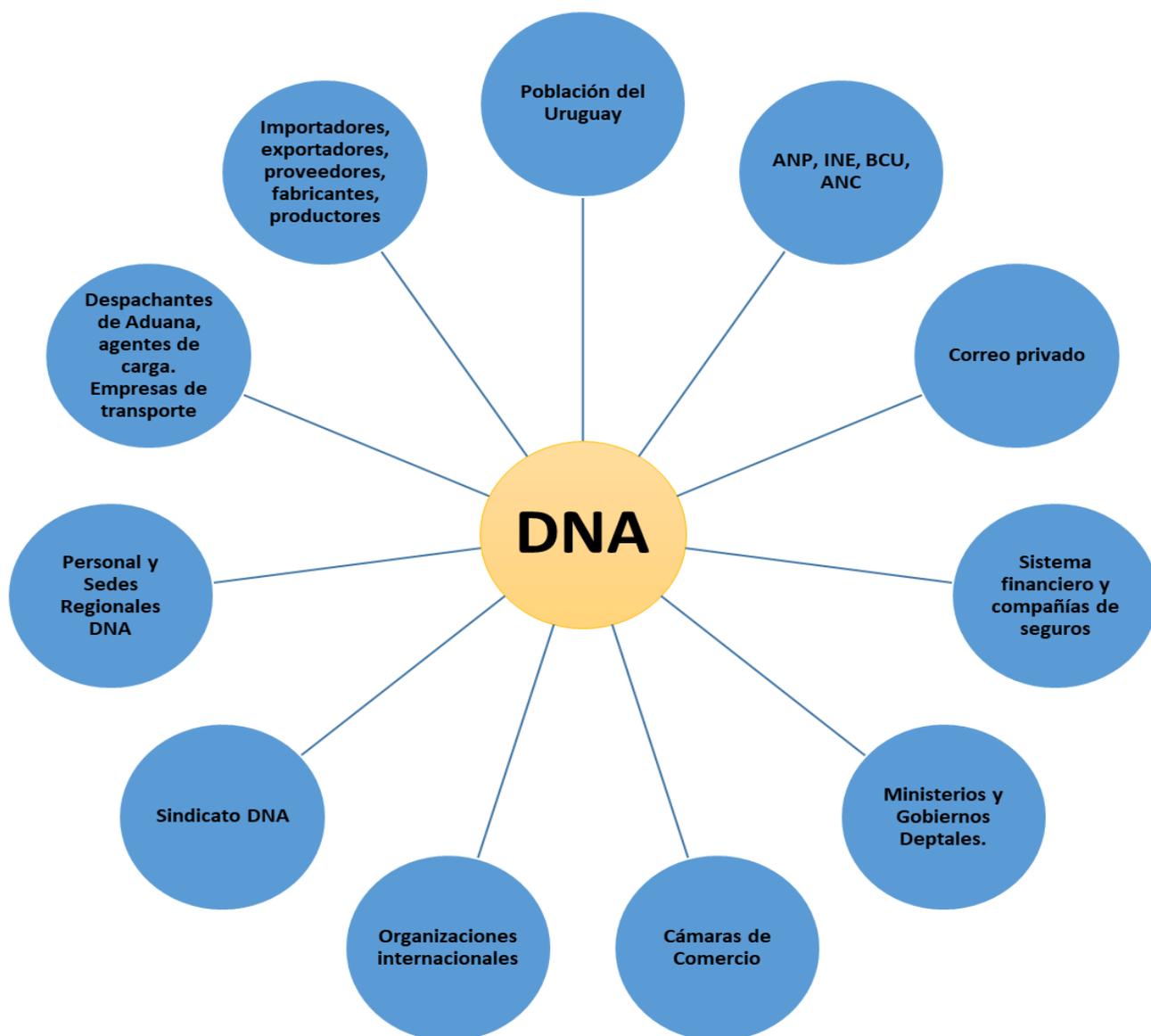
- OPP - Área de Presupuesto, Inversión, Gestión y Evaluación. (s.f.). Obtenido de <https://www.opp.gub.uy/es/direccion-presupuestos>
- OPP, & CEPRE. (2005). *Guía Metodológica de Planificación Estratégica*. Obtenido de <https://www.bps.gub.uy/bps/file/10833/20/guia-metodologica-de-planificacion-estrategica-opp.pdf>
- PRESIDENCIA, & OPP. (2017). *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050*.
- Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*. (2019). Obtenido de <https://www.gub.uy/contaduria-general-nacion/politicas-y-gestion/rendicion-cuentas/ejercicio-2019>
- Roncancio, G. (2018). *Pensemos*. Obtenido de <https://gestion.pensemos.com/cuales-son-los-beneficios-y-desventajas-de-un-software-de-bsc-cmi>
- Tavares, M., & Berretta, N. (2006). *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias*. Trabajo presentado en el Diálogo Regional de Políticas BID-Prodev, Washington, DC.
- Udelar, C. G. (2019). *EVA Cátedra Gestión Financiera del Estado*. Obtenido de <http://eva.fcea.edu.uy/mod/folder/view.php?id=66317>
- Zambrano Barrios, A. (2011). *Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública*. Universidad Católica Andrés.

APÉNDICE

A. Grupos de interés de la DNA

Como se mencionó en el punto 5.1.2.3. Necesidades y demandas de los grupos de interés, no se encontró evidencia de cómo y a quiénes definieron como grupos de interés, por lo que nuestro aporte consistió en identificar a los actores, tal como se presenta en la siguiente figura:

Figura A: Grupos de interés DNA



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se le asignó puntaje a cada grupo de interés en función de su interés y poder³ (Bajo: 1 a 5; Alto: 6 a 10), lo cual se representa en la Figura B.

Los grupos de interés se dividen en 4 clases:

- A. Mínimo esfuerzo
- B. Mantener informados
- C. Mantener contentos
- D. Jugadores clave

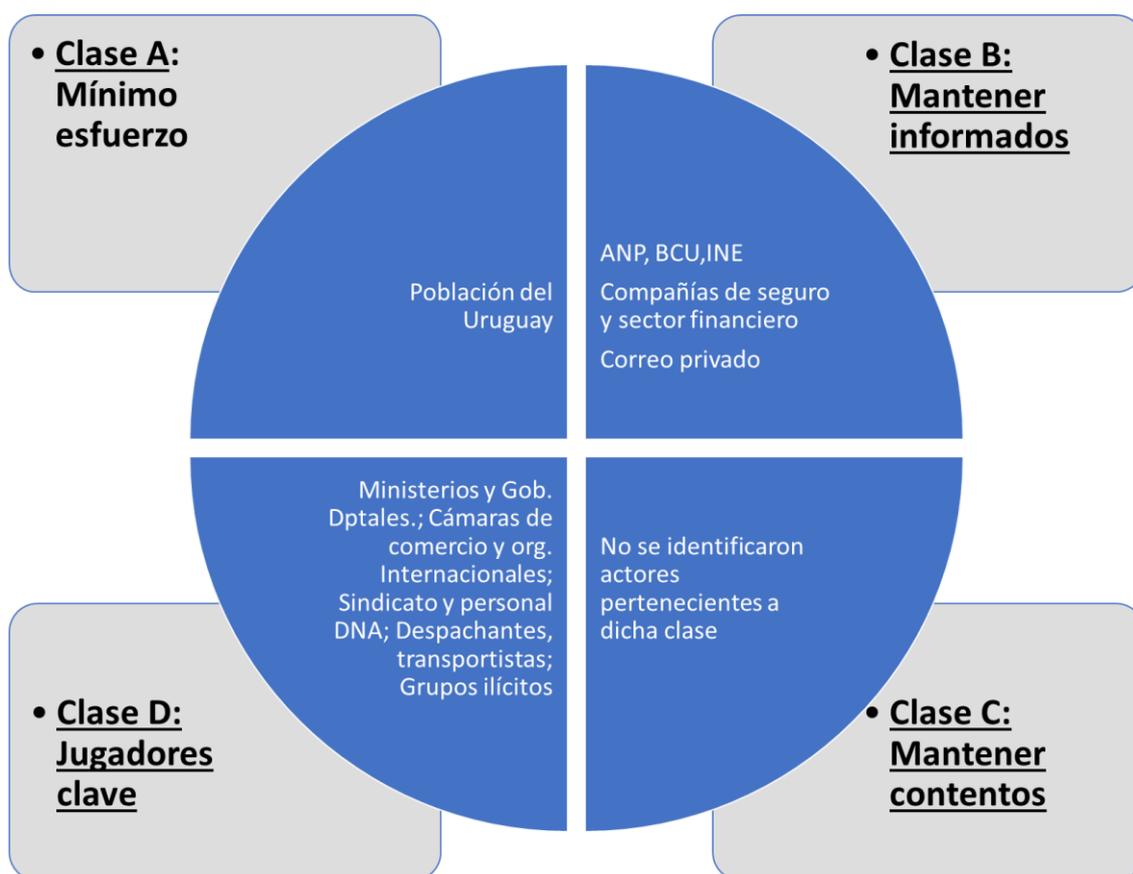
Figura B: Asignación de puntajes a los grupos de interés según interés y poder

GRUPOS DE INTERÉS	INTERÉS	PODER	CLASE
<i>Ministerios y Gobiernos Departamentales</i>	10	7	D
<i>Cámaras de Comercio</i>	9	6	D
<i>Organizaciones Internacionales</i>	8	7	D
<i>INE, ANP, BCU</i>	7	4	B
<i>ANC</i>	10	6	D
<i>Correo privado</i>	10	4	B
<i>Sistema financiero y compañías de seguros</i>	8	4	B
<i>Sindicato DNA</i>	10	9	D
<i>Personal y Sedes Regionales DNA</i>	10	9	D
<i>Despachantes de Aduana, Agentes de Carga, empresas de transporte</i>	10	6	D
<i>Importadores, exportadores, proveedores, productores, fabricantes</i>	10	6	D
<i>Grupos, organizaciones ilícitas</i>	10	6	D
<i>Población del Uruguay</i>	4	3	A

Fuente: Elaboración propia

³ La asignación de puntaje fue realizada en consenso con los miembros del equipo de tesis y no exponemos las razones de la asignación.

Figura C: Grupos de interés DNA según clase



Fuente: Elaboración propia

En el grupo de interés población del Uruguay se pueden reconocer los siguientes roles: ciudadano, cliente, beneficiario/usuario, obligado.

Esta categorización permite entender que las personas desempeñan múltiples roles en su interacción con la DNA, por lo que debe brindar servicios pertinentes y de calidad a los clientes, beneficiarios y obligados; pero, a su vez, tiene la obligación de informar, rendir cuentas y tratar a todos con el respeto correspondiente en su capacidad de ciudadanos.

La población integra la clase A) de Mínimo esfuerzo, por lo que la DNA debería realizar acciones entorno a la creación de valor público para que noten cambios con respecto a su imagen en el pensamiento colectivo.

La mayoría de los grupos de interés de DNA pertenecen a la clase D) Jugadores clave, y uno de ellos, las organizaciones y grupos ilícitos son de especial cuidado y atención para esta Unidad Ejecutora, ya que debe inculcar prácticas anti- corrupción a sus funcionarios y el acatamiento de ciertos valores y principios básicos en el ejercicio de la función pública, tales como la buena fe, transparencia, seguridad, compromiso y respeto a la jerarquía.

Mientras que la clase B) Mantener informados representa a las instituciones que se nutren de su operativa para luego desarrollar sus cometidos, tal es el caso de las empresas de correo privado. Debe mantenerlas informadas acerca de los procedimientos, sistemas, nomenclatura, entre otro tipo de información.

No identificamos clase C) Mantener contentos en la situación actual ni en la situación deseada.

Un movimiento de clase que planteamos es desde la D hacia la A, en una situación hipotética, donde las organizaciones y grupos ilícitos no tengan interés en la Unidad Ejecutora.



ANEXO

A. Dirección Nacional de Aduanas

i. Historia

Hasta 1726, año de la fundación de la ciudad Plaza Fuerte y Puerto de Mar de San Felipe de Montevideo, no existía nada parecido a un puerto sobre la costa de la bahía. Sin embargo, sí había un intenso tráfico de embarcaciones menores entre Montevideo y Buenos Aires, y las mercaderías eran cargadas sobre la costa de una ensenada que existía entonces entre las calles Misiones y Juan Carlos Gómez.

Pasada la mitad del siglo XVIII los españoles establecieron disposiciones sobre documentación de origen y navegación, que son antecedentes directos de la legislación aduanera. Además, en 1769 se nombraron los primeros guardas, Enrique Guzmán y José Quijano, que servían sin sueldo y solamente con la paga de los decomisos.

Todo el comercio español de esta región se cumplía a través de la Aduana de Lima, que ejercía un monopolio absoluto. Con la creación del Virreinato del Río de la Plata, se generó una liberación del Virreinato del Perú y junto a ello se fundó en febrero de 1779, por Real Orden, la Aduana en el puerto de Montevideo.

Ese mismo año comenzó la construcción de su edificio, llamado Aduana Vieja, en donde forman hoy esquina las calles Piedras e Ituzaingó. Este edificio estuvo en uso hasta el tiempo de los portugueses que se dio de baja, mudándose al antiguo Barracón de la Marina inmediato a San Francisco.

A fines de 1922 se llamó a concurso público de anteproyectos para la edificación del nuevo edificio, donde se presentaron 19 propuestas. El proyecto ganador fue el Arq. Jorge Herrán y en el año 1931 se habilitó el nuevo y actual edificio central de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA - 240 años de historia, s.f.).

ii. Cometidos

Los cometidos de la DNA surgen del Código Aduanero Uruguayo⁴ (Ley N° 19.276) y el Decreto N° 255/016⁵, donde se establece que es el órgano administrativo nacional competente para aplicar la legislación aduanera.

Según el art. 6 del Código Aduanero Uruguayo, a la “Dirección Nacional de Aduanas compete:

- A) Organizar, dirigir y controlar los servicios aduaneros del país.
- B) Ejercer el control y la fiscalización sobre la importación y la exportación de mercaderías, los destinos y las operaciones aduaneros.
- C) Dictar normas o resoluciones para la aplicación de la legislación aduanera y establecer los procedimientos que correspondan, dentro de su competencia.
- D) Aplicar las normas emanadas de los órganos competentes, en materia de prohibiciones o restricciones a la importación y exportación de mercaderías.

⁴ <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-aduanero/19276-2014>

⁵ <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2016/08/31/2>

E) Liquidar, percibir y fiscalizar los tributos aduaneros y otros gravámenes no regidos por la legislación aduanera que se le encomendaren.

F) Efectuar la clasificación arancelaria de la mercadería, su valoración y verificación.

G) Emitir criterios obligatorios de clasificación para la aplicación de la nomenclatura arancelaria.

H) Autorizar, una vez cumplidos todos los requisitos exigidos por las normas vigentes, el libramiento de las mercaderías.

I) Autorizar la devolución o restitución de tributos aduaneros, en los casos que correspondan.

J) Habilitar áreas para realizar operaciones aduaneras, fijando los días y horas de atención al público, teniendo en cuenta especialmente las necesidades del comercio.

K) Determinar las rutas de entrada, salida y movilización de las mercaderías y medios de transporte, las obligaciones a cumplir en el tránsito por ellas y las oficinas competentes para intervenir en las fiscalizaciones y despachos.

L) Autorizar, registrar y controlar el ejercicio de la actividad de las personas habilitadas para intervenir en destinos y operaciones aduaneros, cuando corresponda.

M) Ejercer la vigilancia aduanera, prevención y represión de los ilícitos aduaneros.

N) Recabar de cualquier organismo público o persona privada las informaciones necesarias a los efectos del cumplimiento de sus cometidos dentro del ámbito de su competencia.

Ñ) Participar en todas las instancias negociadoras internacionales referidas a la actividad aduanera.

O) Participar en la elaboración y modificación de las normas destinadas a regular el comercio exterior que tengan relación con la fiscalización y el control aduaneros.

P) Proveer los datos para la elaboración de las estadísticas del comercio exterior y confeccionar, mantener y difundir dichas estadísticas.

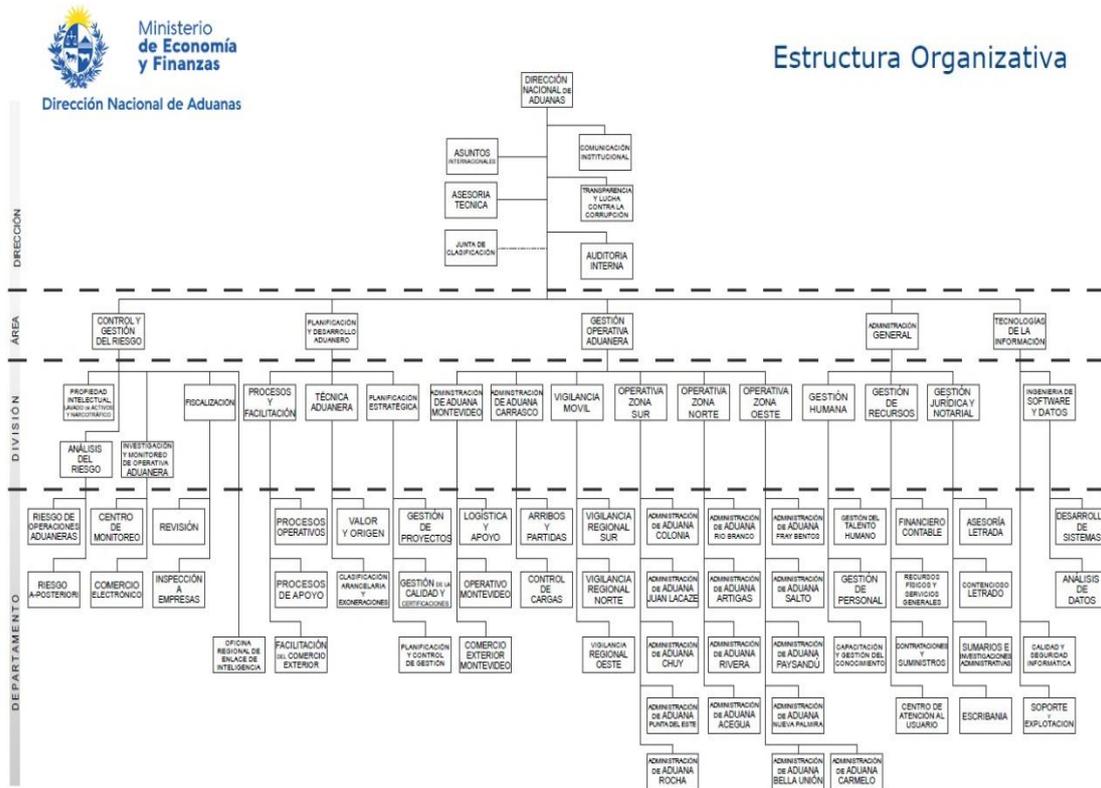
Q) Efectuar el reconocimiento analítico de las mercaderías y la determinación de su naturaleza.”

iii. Organigrama

La siguiente Figura D representa la reestructura organizativa de la DNA llevada a cabo en el proceso de modernización, donde se observa que cuenta con una asesoría de Planificación Estratégica, la cual depende directamente de la Dirección.

Nota: en la actualidad, la unidad de Planificación Estratégica es una Dirección, dependiente del Área Planificación y Desarrollo Aduanero.

Figura D: Organigrama Dirección Nacional de Aduanas



Fuente: (DNA - Organigrama, s.f.)

B. Reestructura Decreto 204/2013

El Decreto 204/2013 establece la Reestructura organizativa de la Dirección Nacional de Aduanas, en la que se crea la Asesoría de Planificación Estratégica, a la que se le facultó los siguientes cometidos:

- a) Apoyar a la Dirección Nacional de Aduanas en la profesionalización de su gestión, brindando soporte y un marco metodológico para el diseño, la elaboración y la implementación del Plan Estratégico de la organización a través de la formulación de sistema de creencias, objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas.

- b) Realizar el seguimiento del cumplimiento del Plan Estratégico, identificando su estado de avance.
- c) Liderar el diseño y la implementación del cuadro de mando integral de la organización y realizar su seguimiento, elaborando los informes e indicadores necesarios para dotar a la organización de la información esencial para la toma de decisiones.
- d) Comunicar los resultados obtenidos por aplicación de la planificación en las distintas áreas al personal responsable o participantes.
- e) Apoyar a la Dirección Nacional a identificar las principales oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades.
- f) Asesorar al Comité de Gestión que constituya la Dirección Nacional de Aduanas.
- g) Planificar, elaborar y publicar las estadísticas de comercio exterior y aquellas otras de interés para los operadores económicos, instituciones u organismos públicos y privados.
- h) Confeccionar la Memoria Anual de la Dirección Nacional de Aduanas.

Se crea también la asesoría de Oficina de Proyectos, la cual tiene entre sus cometidos controlar el avance e informar sobre los proyectos estratégicos a la Dirección Nacional (BID & DNA, 2014).

C. Análisis FODA previo a la implementación del proceso de modernización de Aduanas

Se realizó un análisis FODA que no sólo hace referencia a la organización sino también al proceso de modernización. El mismo se basa en el análisis y estudio de documentación, entrevistas y talleres (BID & DNA, 2014).

i. Principales fortalezas y oportunidades

Predisposición y convicción con respecto al cambio: existe una motivación y convicción de todo el equipo de Dirección y de los mandos gerenciales para abordar este cambio. Hay sentido de urgencia con respecto al proceso de cambio que debe aprovecharse para alinear las energías en el sentido deseado, de modo de lograr la transformación organizacional.

Apoyo político al cambio: de acuerdo con lo manifestado por los distintos participantes de los talleres, se percibe que no sólo existe confianza en esta Dirección, sino que también hay un apoyo político para abordar el cambio.

Fondos disponibles: el préstamo del BID permite que existan fondos disponibles para hacerle frente a esta modernización. Condición necesaria para abordar el proyecto y lograr cumplir con los objetivos planteados.

Demanda social: existe una demanda social (por parte de aquellos que reconocen la importancia de la DNA) para que se realice el cambio de la DNA.

Capacidad técnica: existen conocimientos y experiencias en muchos integrantes de la DNA. Si bien existen oportunidades de mejora con respecto a la capacitación, es fundamental aprovechar estas capacidades, y capitalizarlas para que pasen a ser un activo organizacional.

Vínculo con actores externos: se detecta una tendencia positiva a fortalecer los vínculos con los distintos operadores de comercio exterior. A su vez, también se está

comenzando a participar y relacionarse internacionalmente, lo cual comienza a posicionar de alguna forma a la DNA en el ámbito internacional.

Apoyo informático razonable: si bien existen mejoras a realizar, el apoyo informático actual funciona razonablemente. De hecho, en el diagnóstico realizado por externos de la OMA, se destaca el sistema informático LUCÍA como una de las principales fortalezas de la organización.

Renovación de personal: dado el promedio etario de los funcionarios de la DNA, tendrá lugar próximamente el retiro de muchos funcionarios, que deberán ser sustituidos. En este sentido, se ve como una oportunidad el incorporar nuevas personas para fortalecer el cambio.

Coyuntura política y social: la coyuntura política y social se siente como única, donde confluyen intereses para el cambio del gobierno en general, del Ministerio de Economía en particular, una dirección comprometida y con apoyo político, un equipo de dirección convencido de la necesidad del cambio, una comunidad de comercio exterior con muchos actores que creen en la necesidad del cambio y explicitan su apoyo.

ii. Principales debilidades y amenazas

Recursos Humanos: es una de las principales debilidades de la organización, donde deben tomarse acciones de forma inmediata, enfocadas a: la dotación de nuevos recursos, la capacitación y transmisión de conocimientos, el compromiso con la organización y con el proyecto de cambio, la motivación, los valores, entre otros.

Diseño organizativo: el diseño organizativo (cultura, estructura y sistemas de control de gestión) de la DNA no es óptimo para la misión y visión establecidas. Si bien en otros puntos se describen aspectos concretos, se entiende que es necesario un rediseño integral que tenga en cuenta aspectos de estructura, cultura y sistemas de control de gestión.

Normativa: se detectan problemas con la normativa vigente, relacionados con la dispersión de la información y con la desactualización de muchas normas. En muchos casos las normas evitan que los procesos puedan ser rediseñados de forma más eficiente u óptima. Es fundamental revisar y actualizar la normativa en función del rediseño esperado para los procesos, tomando como base los lineamientos estratégicos definidos para esta transformación.

Falta de planificación: el proceso de planificación estratégica que se está abordando actualmente en la DNA, representa la primera acción de este tipo en muchos años, por lo que aún no hay cultura de trabajo en este sentido.

Habilidades Gerenciales y de Liderazgo: de acuerdo con los talleres realizados y las interacciones mantenidas con distintos involucrados, se detecta que los responsables de área son en general figuras técnicas altamente capacitadas en sus áreas respectivas. En este sentido, se entiende que se potenciaría el valor aportado a la organización si estas figuras desarrollaran habilidades directivas como liderazgo, trabajo en equipo, delegación eficiente, coaching, etc.

Inadecuada gestión del conocimiento: actualmente el conocimiento de la organización reside en las personas. Esto representa un riesgo importante y más aún con el promedio etario de los funcionarios y los retiros que comenzarán a darse en los próximos años. Para resolver estos puntos, es fundamental realizar una adecuada gestión del conocimiento de la organización, tomando como un pilar fundamental a los funcionarios con más experiencia y conocimientos de forma de que transmitan a las nuevas generaciones y se comiencen a documentar los procesos de negocio, las políticas, los procedimientos, entre otros.

Problemas de comunicación: existen problemas de comunicación en todos los niveles de la organización y en todas las áreas. Los problemas se dan en la

comunicación vertical y horizontal y en el ámbito formal e informal. Este punto se ve influido por el inadecuado diseño organizacional que no facilita la comunicación. Por esta razón, es fundamental abordar este punto junto con el rediseño para lograr los mejores resultados.

Situación edilicia y escasez de recursos tecnológicos: aquí se detectan graves falencias que deben resolverse en muchos casos de forma inmediata. El deterioro de las distintas dependencias de la DNA requiere de atención urgente, ya que este factor no sólo representa un factor de higiene para los funcionarios que influye directamente en la desmotivación, sino que también representa una mala imagen hacia el exterior.

Con respecto a la infraestructura informática, se detectan ciertas falencias en particular en las dependencias del interior. También se manifestó que existen insuficientes recursos para el control más avanzado: *scanners*, rayos X, precintos, etc.

Insuficiencia presupuestaria e inadecuada gestión del presupuesto: en muchos casos no existen recursos presupuestales suficientes para desarrollar las tareas y cumplir con los objetivos propuestos por la DNA. Para esto es importante prever que, para realizar el presupuesto de la organización, es fundamental basarse en la planificación estratégica. De hecho, ambas tareas deben formar parte de un mismo proceso. Actualmente, sucede que a veces existen problemas operativos que impiden que se ejecuten los recursos del presupuesto, perdiendo muchas veces oportunidades de inversión.

Falta de uniformidad en la aplicación de los procesos: relacionado con mucho de los puntos anteriores, se detecta una falta de uniformidad al momento de implementar o aplicar los procesos definidos. Este punto seguramente surja como consecuencia de inadecuados procesos, recursos insuficientes, políticas poco claras, falta de competencias, entre otros.

Imagen negativa: de acuerdo con los distintos relevamientos y a las manifestaciones de varios funcionarios, existe en la sociedad una imagen negativa de la DNA, que se repite en otros grupos de interés. En muchos casos se repiten opiniones relacionadas con la falta de transparencia, la ineficiencia, la corrupción, entre otros aspectos. En este sentido, se hace fundamental trabajar sobre la imagen de la DNA con los distintos grupos de interés para lograr revertir la situación actual y lograr una imagen más positiva (Aduanas, 2011).

D. Objetivos estratégicos fijados por la DNA

A continuación, se presenta la Figura E donde se indican los objetivos estratégicos y su descripción.

Figura E: Objetivos estratégicos de la DNA

Código	Objetivo	Descripción del Objetivo
O.DNA.1	Desplegar un control efectivo, inteligente y ágil	Desplegar un control con los más altos niveles de efectividad en la detección de amenazas e ilícitos a partir de un análisis de riesgo integral en todas las operaciones aduaneras. Este control, a su vez, permite una circulación ágil del comercio exterior y del tránsito de pasajeros.
O.DNA.2	Aprovechar tecnologías al máximo	Contar con la capacidad organizativa de aprovechar las tecnologías al máximo como soporte estratégico a la actividad aduanera. Esta capacidad se manifiesta en el uso oportuno y universal de las tecnologías disponibles. Al mismo tiempo, para lograr un aprendizaje incremental en el mejor uso de las tecnologías, debe existir una permanente y sistemática retroalimentación que integre a toda la DNA.
O.DNA.3	Implementar normativa y procesos simples	La DNA debe proponer e implementar normativa y procesos sistemática y periódicamente simplificados para dar soporte al despliegue de un control efectivo, inteligente y ágil. Esta actualización constante se basa en una metodología que facilita su auditoría, rediseño, comunicación y aplicación universal
O.DNA.4	Comunicarnos efectivamente con los grupos de interés	Lograr una comunicación efectiva con nuestros grupos de interés clave, quienes conocerán el rol de la DNA, los objetivos de las principales actividades y proyectos, y el resultado de su accionar. Se construye así la imagen transparente que la DNA merece. Cada aduanero, en este contexto, es un representante de la Institución frente a la sociedad y a la comunidad de comercio exterior.
O.DNA.5	Ser proactivos y efectivos en la gestión de la red	Desde todas las Áreas, Divisiones y Departamentos, debemos ser efectivos en la impulsión del desarrollo de una estrecha red de colaboración con los grupos de interés externos clave: - con la comunidad de comercio exterior en

		Uruguay, promoviendo debates y buscando innovaciones conjuntas; - con las otras Instituciones del Estado con las que existen oportunidades de colaboración para un mejor logro de los cometidos de ambas partes; - con la red de Aduanas del resto del mundo, para un intercambio fluido en temática aduanera.
O.DNA.6	Innovar en soluciones y gestión aduaneras	Innovar sistemáticamente en todas las dimensiones de las actividades aduaneras, en todas sus unidades organizativas. A través del rediseño de los procesos involucrados, se impulsan mejoras con impacto en el control, en las operaciones de comercio exterior, en el tránsito de pasajeros, y/o en la eficiencia en el uso de los recursos de la DNA.
O.DNA.7	Contar con RRHH profesionales y comprometidos	Fruto del esfuerzo institucional y del liderazgo en cada unidad, debemos contar con un equipo de personas comprometidas y orgullosas de la DNA. Un equipo con las competencias necesarias para cada posición y que muestran un comportamiento profesional, íntegro, de servicio al ciudadano y orientado a resultados.
O.DNA.8	Contar con la tecnología/ infraestructura necesaria	Disponer de la tecnología y la infraestructura que cada Área necesita para un alto desempeño en sus tareas. Cada Gerencia es responsable de la adecuación de la infraestructura o adquisición de tecnología y se buscará la mejor opción para la correcta gestión de la Unidad solicitante y de los recursos disponibles
O.DNA.9	Gestionar estratégicamente el presupuesto	Llevar adelante una planificación y gestión del presupuesto que contempla las necesidades financieras de la organización y asegura la disponibilidad de los recursos necesarios para el logro de nuestros objetivos estratégicos. Cada Área es cuidadosa en el uso de los recursos financieros de la Institución.
O.DNA.10	Institución intransigente con la corrupción	Como parte de una institución intransigente con la corrupción, los aduaneros debemos ser proactivos en el esfuerzo de erradicar las prácticas irregulares de todos los actores involucrados en el comercio exterior y en el tránsito de personas, utilizando los mecanismos previstos de denuncia y realizando el mayor esfuerzo de prevención. Reforzamos el control interno para prevenir y

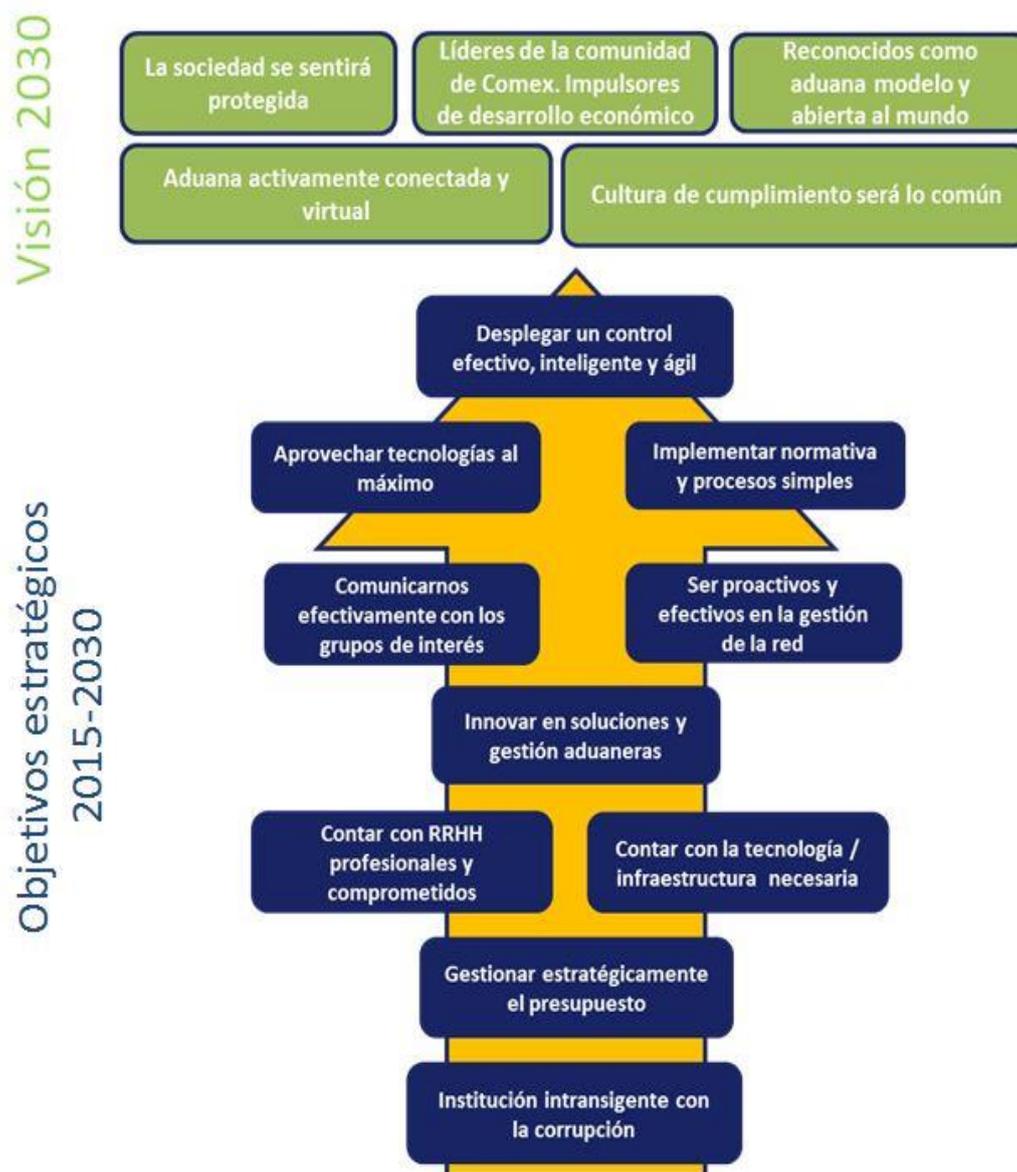
		detectar irregularidades además de ser estrictos con las sanciones y penas, actuando coordinadamente con la justicia competente.
--	--	--

Fuente: (DNA - Objetivos estratégicos, s.f.)

E. Mapa estratégico DNA

En la Figura F se presenta el Mapa estratégico de la DNA correspondiente al período 2015-2030.

Figura F: Mapa estratégico DNA



Fuente: (DNA- Mapa estratégico, 2015-2030)

F. Principios presupuestales

Para que el presupuesto sea una herramienta eficaz de administración y aplicación de la política económica debe cumplir con determinados principios categorizados como Sustanciales y Formales (Udelar, 2019).

i. Principios sustanciales

Principio de Precedencia: Tiene que ser formulado con la antelación suficiente al comienzo del periodo de vigencia. En Uruguay, el presupuesto se formula en los primeros seis meses de gestión del Gobierno y es aprobado por el Poder Legislativo a más tardar a los 120 días posteriores a su ingreso a alguna de las Cámaras. En consecuencia, el Gobierno inicia su gestión sin contar con el presupuesto.

Principio de Integralidad: Se deben incluir todas las operaciones del Estado que tengan consecuencias económicas financieras para el Estado y consolidando toda la información en un único documento.

Principio de Equilibrio: El monto de los gastos debe igualarse al monto de los recursos.

Principio de Periodicidad: El presupuesto refiere a un período determinado, para el cual se planifican los objetivos a lograr y las acciones a desarrollar. En Uruguay el Presupuesto es quinquenal, pero se anualiza a través de las Leyes de Rendición de Cuentas.

Principio de Exactitud: El presupuesto es una mera estimación, pero las proyecciones deben ser lo más ajustadas posibles a la realidad.

Principio de Especificación: El presupuesto no puede presentar la información a nivel global, que evite el control del Parlamento o demasiado detallada que implique una rigidez excesiva en su aplicación.

Principio de Programación: El presupuesto debe ser un verdadero plan de acción del Estado, que fije objetivos y metas y en base a éstas las acciones a desarrollar, los

recursos necesarios, quienes son los responsables de la ejecución y los costos asociados. En Uruguay, los art. 214 y 215 dice que los gastos deben presentarse por Inciso y por programas.

Principio de Flexibilidad: A fin de cumplir con los objetivos y metas propuestos, al menor costo posible, es necesario que los organismos tengan flexibilidad para llevar adelante las acciones necesarias. La flexibilidad puede ser a través de: Presupuesto alternativo donde se proyectan diversos escenarios y luego se elige el más adecuado. Presupuesto flexible, se proyecta y permanentemente se va ajustando a la realidad o Presupuestos complementarios, se aprueba el Presupuesto Base y luego se introducen modificaciones en lapsos determinados. En Uruguay sólo están previstos los Presupuestos Complementarios (rendiciones de cuentas anuales) (Udelar, 2019).

ii. Principios formales

Principio de Claridad: La estructura y forma de presentación de la información debe ser clara y comprensible. En Uruguay el presupuesto es Ley, en consecuencia, se redacta conforme a la jerga jurídica.

Principio de Publicidad: El presupuesto debe ser difundido a efectos de que todos los ciudadanos conozcan el plan del Gobierno para su período de gestión. En Uruguay se publica en el Diario Oficial y algunos medios de prensa realizan resúmenes del mismo.

Principio de Uniformidad: Los diferentes organismos en la etapa de formulación se deben ceñir a los mismos criterios y normas. En Uruguay, las normas tanto de rango constitucional como de tipo reglamentario establecen criterios y formas de estructuración del Presupuesto (Udelar, 2019).