PARAGUAY

# ESTRATEGIAS EN LA PROMOCIÓN DE LA ÉTICA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION IMPLEMENTADAS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS

La Dirección Nacional de Aduanas, está integrada por 30 Administraciones de Aduanas y 1361 servidores públicos, distribuidos en todo el territorio nacional. Tiene a su cargo la aplicación de la legislación aduanera, el control del tráfico de mercaderías por las fronteras y aeropuertos, la recaudación de los tributos a la importación y la exportación y la represión del contrabando.

En el año 2005, en informe del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, realizado conjuntamente con el Banco Mundial, fue catalogada como la institución pública más corrupta del país. A partir de este hecho, la D.N.A. refuerza y proyecta una serie de estrategias enfocadas en la promoción de la ética, el mejoramiento de la imagen institucional y la lucha contra la corrupción.

## SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

La implementación progresiva del Sistema de Gestión de la Calidad bajo la Norma Internacional ISO 9001, en procesos vitales de la organización aporta transparencia y predictibilidad a la gestión de la institución.
Fomenta un cambio cultural positivo, permitiendo la optimización de la gestión, orientada hacia la mejora continua de los servicios y la satisfacción del usuario. Se efectúan rediseños, simplificación, estandarización y mejora de los procesos, se ha disminuido la burocracia y reducido los tiempos de los tramites (De 23 pasos se redujeron a 13 y de 8 horas a 30 minutos), ha mejorado la atención a los usuarios y la infraestructura, se generan registros que permiten el control, evaluación y ajuste de los procesos, se introdujo la modernización tecnológica (trámites vía internet), seguimiento y análisis de la gestión mediante auditorias (internas/externas) periódicas, entre otras actividades.

## CAJA CERO

Los servidores públicos de la Aduana no reciben pagos en efectivo en concepto de servicios y/o impuestos por operaciones aduaneras; no existen cajas habilitadas en la institución, todos los pagos se efectúan mediante conexión entre sistema informático de la Aduana denominado “SOFIA” (Sistema de Ordenamiento Fiscal del Impuesto en Aduanas) y las plataformas informáticas de los bancos de plaza, que posibilita el débito automático desde las cuentas de los usuarios que operan con la institución.

## MODERNIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Se crea el Departamento de Integridad, el cual tiene a su cargo la promoción de la Ética Pública a todos los funcionarios de la institución y la implementación de una estructura para el desarrollo de un proceso de gestión ética. Es el responsable del desarrollo y sostenimiento del referido proceso, conjuntamente con el Comité de Ética y el Equipo de Alto Desempeño.
También se crea la Unidad de Asuntos internos con la misión de investigar hechos de corrupción cometidos por funcionarios de aduanas en el ejercicio de sus funciones. A la fecha lleva 183 casos investigados; 92 funcionarios sumariados y 33 funcionarios sancionados.

## CODIGO DE ÉTICA Y REGLAMENTO DE CONDUCTA

Con el objetivo de intensificar en los funcionarios la promoción de principios y valores éticos que sirvan de guía para el desempeño de sus funciones, la D.N.A. adopta un Código de Ética en el año 2010. En el se plasman los principios y valores propuestos por la institución con un carácter

orientador; está sujeto a una revisión anual, con amplia participación de los funcionarios. Paralelamente se implementa un Reglamento Interno de Conducta donde se establecen los comportamientos esperados del personal y las sanciones previstas para los incumplimientos.

**CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN**

En el año 2011 se dio inicio a una campaña de sensibilización y socialización en materia de ética e integridad, acompañada de charlas de concienciación. Sus mayores resultados se dieron en el año 2012, cuando se extendieron al 90% de los funcionarios. También se distribuyeron ejemplares del Código de Ética de bolsillo a más de 1.200 funcionarios, se creó un "Link de Ética" en el sitio web de la institución, donde se publican una breve reseña de los avances en la implementación, fotografías, informaciones y otros documentos vinculados a la promoción de los principios y valores éticos institucionales, lo cual se replica en la Intranet, donde mensualmente se publican artículos sobre aspectos de ética e integridad. Finalmente se han remitido correos electrónicos masivos con informaciones relativas a la campaña de promoción.

**FORMULACIÓN DE COMPROMISOS ÉTICOS**

Una vez socializado el Código de Ética se efectuó la "Formulación de compromisos éticos por áreas específicas de la Aduana" mediante talleres participativos. Esta acción posibilitó a los funcionarios conjugar los valores del Código de Ética con las funciones específicas de su área, exponiendo y analizando las fortalezas y debilidades de su aplicación. Como resultado los funcionarios trazaron compromisos colectivos involucrando a todos los funcionarios del área, enfocados en comportamientos deseados que posibilitan integrar los valores al desempeño cotidiano. Un total de 21 Áreas de Apoyo y 30 Administraciones de Aduana formularon sus Compromisos Éticos.

**CAPACITACIÓN**

Viendo la necesidad de instalar conocimientos, se iniciaron capacitaciones en materia de transparencia ética e integridad, basadas en normativas y medidas de lucha contra la corrupción, adoptadas tanto a nivel nacional como internacional, incluyendo informaciones vinculadas a organismos encargados de su aplicación. Algunos de los cursos desarrollados fueron los siguientes: Curso E-learning de Integridad de la OMA (30 funcionarios); Curso E-learning de Ética de la Aduana Paraguaya (inspirado en el curso de Integridad de la OMA, pero enfocado a los documentos y herramientas institucionales, diseñado conjuntamente por el Departamento de Integridad y la Administración del Sistema Informático SOFIA - 1032 funcionarios); Curso de Ética y Transparencia en la Función Pública (40 funcionarios); Módulo de Ética e Integridad, incluido dentro de la malla curricular de la Carrera de Técnico Superior en Gestión Aduanera (350 funcionarios).

También existe un sistema de inducción, mediante el cual se forma y capacita a los nuevos funcionarios que integran la institución, así también se desarrolla una reinducción a los funcionarios con mayor antigüedad, lo cual es impulsado por la Dirección de Recursos Humanos.

**ESTRUCTURA PARA FOMENTAR EL PROCESO DE GESTIÓN ÉTICA**

Se conformó un Comité de Ética, que involucra a los directivos de primera línea en el impulso de la implementación y sostenimiento del proceso de gestión ética. El mismo está integrado por el Director Nacional Adjunto, la Directora de Recursos Humanos, el Director de Administración y Finanzas, el Director de Fiscalización y el Jefe del Departamento de Auditoría de Gestión Aduanera. Se reúne mensualmente y desde su creación se llevaron a cabo 27 reuniones, con más de 200 acuerdos asumidos, promocionando un promedio de 15 actividades vinculadas a la ética por año, tales como concursos, encuestas a usuarios y a funcionarios, publicación de artículos en la intranet, inducciones, reinducciones, capacitaciones, creación de link en la web, revisión del Código de Ética, formulación de compromisos éticos por dependencias, aprobación

de procedimiento operativo de implementación del proceso de la gestión ética, indicadores de integridad. Este Comité cuenta con funciones definidas y un reglamento interno que rige sus actividades, entre las más destacadas se puede citar el estudio y proposición anual del Objetivo y metas en materia de Ética e Integridad, la aprobación del Plan de Mejoramiento y su Cronograma, considerando las debilidades y los aspectos a reforzar.
Otra instancia creada es el Equipo de Alto Desempeño de Ética, integrado por funcionarios de distintas dependencias de la Aduana, capacitados como formador de formadores, para ejecutar las actividades en el marco de la implementación de un proceso de gestión ética en la institución, bajo la coordinación y apoyo del Comité de Ética.

**PROCEDIMIENTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN ETICA**

Como guía del proceso de implementación de gestión ética, se elaboró el Procedimiento de Implementación del Proceso de Gestión Ética, en el cual se describen los pasos a seguir para el desarrollo de encuestas de Diagnóstico Ético a funcionarios de la institución, Plan de Mejoramiento, Cronograma de Actividades y la implementación del Código de Ética.

**ENCUESTAS**

A fin de conocer la percepción de los funcionarios de Aduanas, se han diseñado y aplicado en forma anual Encuestas sobre Ética e Integridad, desde el año 2012. Un total de 291 funcionarios son encuestados cada año. Los resultados evidencian las fortalezas y debilidades en el desarrollo del proceso de gestión y permiten desarrollar acciones correctivas para la mejora.

Los usuarios del servicio aduanero también son encuestados anualmente en materia de ética e integridad; la última encuesta resultó altamente favorable en comparación con la anterior, en la cual solo el 68% de los usuarios consideraba que los funcionarios aduaneros eran éticos, sin embargo, actualmente el 81% de los usuarios considera que los funcionarios de aduanas son éticos en el desempeño de sus funciones.

**INDICADORES DE INTEGRIDAD**

En la búsqueda de un mecanismo de evaluación objetiva del impacto de la gestión ética implementada, se diseñaron indicadores de integridad a nivel institucional. Esta herramienta colecta datos obrantes en las distintas dependencias de la institución y en forma anual permite medir aspectos que hacen al comportamiento ético de los funcionarios. Algunos de los datos considerados son: casos investigados, funcionarios sumariados, ausencias y llegadas tardías injustificadas, resultados globales de evaluación del desempeño, calificación del servicio por parte de los usuarios, entre otros. Desde el 2013 la Aduana publica los resultados de estos indicadores y actualmente cuenta con un comparativo desde el año 2010 al 2014. Cabe resaltar que los resultados obtenidos son alentadores, puesto que se observa una evolución positiva en 12 de los 15 aspectos evaluados. Así también refleja las debilidades sobre las cuales se deberán generar acciones correctivas.

**CENTRO DE ATENCIÓN A RECLAMOS (CAR)**

Constituye un mecanismo orientado a la participación ciudadana, que permite formular denuncias, reclamos y sugerencias vinculadas al servicio aduanero, a las cuales se da una tratamiento ágil, rápido, garantizando la confidencialidad del denunciante. Las vías habilitadas son la página web de la institución, líneas telefónicas, buzones de quejas y sugerencias apostados en todas las oficinas y correo electrónico institucional. Todo este proceso se halla regulado por un Procedimiento Operativo.

**RECONOCIMIENTO DE BUENAS PRÁCTICAS**

Sumamente satisfactorio es destacar que la aduana paraguaya recibió un reconocimiento a nivel nacional, por sus Buenas Prácticas en lo que hace a la implementación del Proceso de Gestión Ética Institucional, el Procedimiento Operativo de Investigación de hechos de corrupción y la implementación del Centro de Atención a Reclamos (CAR). El mismo fue otorgado por la Secretaría Nacional Anticorrupción – SENAC en el año 2013.

**CONCURSOS DE ÉTICA E INTEGRIDAD**

Como una forma creativa de fomentar prácticas éticas permanentes y fortalecer los compromisos éticos asumidos por las dependencias, se realizan Concursos de Ética e Integridad anualmente, con bases y condiciones, acordes al objetivo de cada año y vinculadas a la práctica de valores éticos, para la determinación de los ganadores. Se otorgan placas de reconocimientos, insignias y certificados a los ganadores, este último reconocimiento pasa a formar parte del legajo de cada funcionario.

**PROGRAMA DE RECONOCIMIENTO**

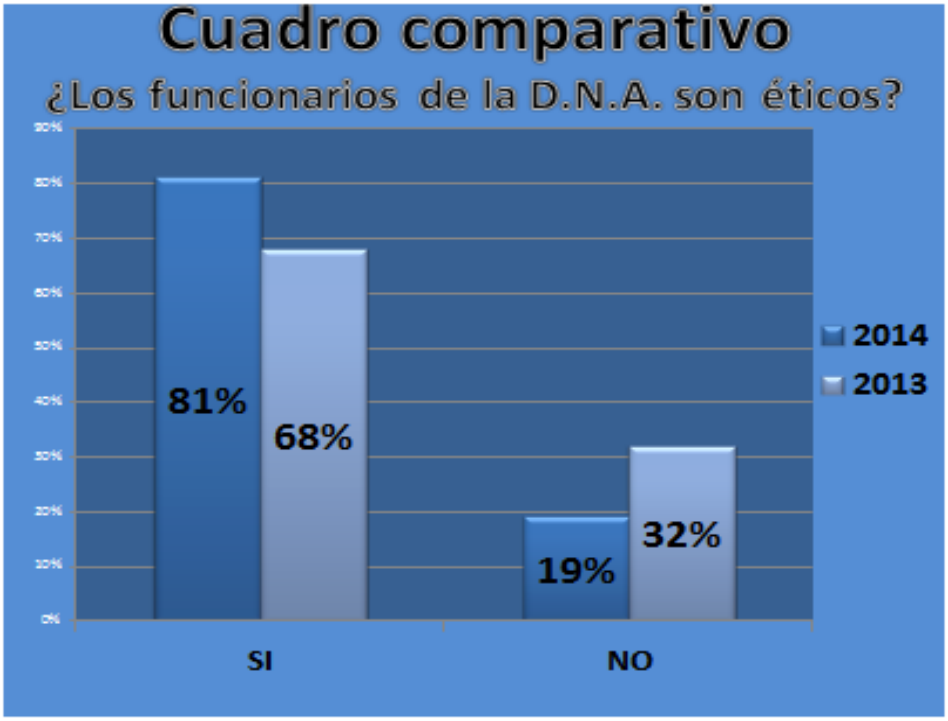
La Dirección de Recursos Humanos, encara anualmente un programa de reconocimiento individual a funcionarios destacados por su alto grado de desempeño. Mediante la misma se otorgan certificados y reconocimientos a un funcionario por área, reconocido por sus compañeros por su capacidad, habilidad y ética a la hora de ejercer sus funciones.

**CONCURSO DE OPOSICIÓN DE MÉRITOS Y APTITUDES**

Otro aspecto sumamente importante que nuestra institución ha implementado es la contratación o nombramiento de funcionarios previo Concurso Público de Oposición de Méritos y Aptitudes. Se ha conformado un Comité de Selección, integrado por los Jefes de la Unidad de Asuntos Internos y el Departamento de Integridad, entre otros miembros, encargado de seguir todo el proceso. Como una medida de transparencia, la aplicación de las evaluaciones curriculares, pruebas de conocimientos aduaneros, informáticos, sicotécnicos y entrevistas, se delega a una empresa privada con experticia comprobada en dicho ámbito.

**RESULTADOS:**

**ENCUESTA DE PERCEPCIÓN ÉTICA A USUARIOS**
**PERÍODO 2013 - 2014**



# INDICADORES DE INTEGRIDAD AÑOS 2010 - 2014

| FUENTE | N° | ESTADÍSTICA | VALORES ÉTICOS | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| UNIDAD DE ASUNTOS INTERNOS | 1 | CASOS INVESTIGADOS | Integridad | 67 | 23 | 30 | 17 | 46 | ✓ |
| | 2 | FUNCIONARIOS SUMARIADOS | | 23 | 12 | 10 | 21 | 26 | ✓ |
| | 3 | FUNCIONARIOS SANCIONADOS | | 20 | 7 | 0 | 1 | 5 | ✓ |
| | 4 | FUNCIONARIOS SOBRESEÍDOS | | 1 | 5 | 2 | 2 | 1 | ✓ |
| DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS | 5 | LLEGADAS TARDÍAS INJUSTIFICADAS | Responsabilidad Compromiso | 1.812 | 1.974 | 2.798 | 7.250 | 3.313 | ✓ |
| | 6 | AUSENCIAS INJUNSTIFICADAS | | 1.184 | 908 | 1.600 | 934 | 640 | ✓ |
| | 7 | FUNCIONARIOS MULTADOS POR AUSENCIAS Y LLEGADAS TARDIAS INJUSTIFICADAS | | 615 | 736 | 772 | 260 | 369 | ✓ |
| | 8 | SENTIDO DE PERTENENCIA Y COMPROMISOS CON LA INSTITUCIÓN | Compromiso | 78% 2009 | 96,5.% | SD | 97,1.% | 91,4.% | (*) |
| | 9 | TRABAJO EN EQUIPO Y COMPAÑERISMO | Solidaridad | 57% 2009 | 86,2.% | SD | 86,5.% | 83,2.% | (*) |
| | 10 | DESEMPEÑO DEL FUNCIONARIO ADUANERO ENTRE BUENO, MUY BUENO Y EXCELENTE | Responsabilidad Compromiso Excelencia | 99% | SD | 98,5.% | 98,8.% | 99% | ✓ |
| SECRETARÍA DE RELACIONES PÚBLICAS Y COMUNICACIÓN | 11 | QUEJAS Y/O RECLAMOS | Servicio | 11 | 56 | 15 | 9 | 18 | ✓ |
| | 12 | SUGERENCIAS | | 1 | 3 | 3 | 2 | 0 | ✓ |
| | 13 | DENUNCIAS | | 4 | 27 | 14 | 9 | 10 | ✓ |
| COORDINACIÓN DEL S.G.C. | 14 | RNC GENERADOS | Excelente Servicio Responsalidad Compromiso | 4.991 | 2.173 | 1.903 | 492 | 695 | (*) |
| | 15 | CALIFICACIÓN DEL SERVICIO DE LA D.N.A. SEGÚN ENCUESTA A LOS USUARIOS ENTRE BUENO, MUY BUENOS Y EXCELENTE. | Servicio | 69% | 75% | 71% | 76% | 77% | ✓ |

**REFERENCIAS:**

✓ Evolución favorable del Indicador en el Período 2014.

(*) Evolución no favorable del Indicador en el Período 2014.

## ENCUESTA DE PERCEPCIÓN ÉTICA A FUNCIONARIOS DE LA ADUANA PERIODO 2013 - 2014

| | ASPECTOS | PROMEDIO GENERAL 2013 | PROMEDIO GENERAL 2014 |
|---|---|---|---|
| 1 | PRINCIPIOS Y VALORES ETICOS PERSONALES | 4,54 | 4,50 |
| 2 | PRINCIPIOS Y VALORES ETICOS EN LA INSTITUCION | 3,13 | 3,32 |
| 3 | LIDERAZGO DE LOS DIRECTIVOS EN LA GESTION ETICA | 3,53 | 3,77 |
| 4 | RELACIONES CON LOS FUNCIONARIOS | 3,39 | 3,50 |
| 5 | RELACIONES CON LOS CONTRATISTAS Y PROVEEDORES | 2,30 | 2,33 |
| 6 | RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES PUBLICAS | 3,60 | 3,77 |
| 7 | RELACIONES CON LA COMUNIDAD | 3,01 | 3,47 |
| 8 | RELACIONES CON EL MEDIO AMBIENTE | 2,76 | 3,56 |
| 9 | EXISTENCIA REFERENTE ETICO | 3,84 | 4,14 |
| | DIAGNÓSTICO ÉTICO GLOBAL DE LA D.N.A. | 3,34 Promedio 2013 | 3,60 Promedio 2014 |

| RANGOS DE INTERPRETACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO | |
|---|---|
| Rango 0.0 – 2,0: | INADECUADO |
| Rango 2.1 – 3,0: | DEFICIENTE |
| Rango 3.1 – 4,0: | SATISFACTORIO |
| Rango 4.1 – 5.0: | ADECUADO |

**CONCLUSIÓN**

La clave para el desarrollo de estas actividades ha sido el pleno compromiso de las autoridades y la participación de todos los funcionarios.

Aun nos esperan grandes desafíos, entre ellos la implementación de una encuesta ciudadana, la rendición de cuentas, la aprobación e implementación de un escalafón que permita a los funcionarios desarrollar una carrera administrativa, establecer un mecanismo que asegure la efectividad y pertinencia de las rotaciones del personal, romper el statu quo, el escepticismo y la resistencia en ciertos sectores y seguir construyendo e implementando herramientas innovadoras que permitan consolidar una gestión responsable, eficiente, íntegra y transparente, por parte de todos los funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas del Paraguay.