PROGRAMA
UMBRAL
PARAGUAY
Una Causa Nacional

PARAGUAY: HACIA UNA ECONOMÍA SANA, FORMAL Y COMPETITIVA

PROGRAMA UMBRAL PARAGUAY: EJE II FORMALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

RESULTADOS DE LA GESTIÓN 2006 • 2008

MILLENNIUM CHALLENGE CORPORATION

Ministerio de Hacienda

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Diciembre 2008. Esta publicación fue realizada para la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Fue preparada por Chemonics International Inc.

Esta publicación fue realizada para la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, por Chemonics Internacional.

PROGRAMA UMBRAL
Eje II Formalización de Actividades Económicas

El Programa Umbral agradece a todas las instituciones y sus funcionarios, organizaciones de la sociedad civil e individuos que hicieron posible esta iniciativa.

www.programaumbral.gov.py

La imagen de portada de los niños mirando a través de una bolsa representa la esperanza que tiene Paraguay de lograr una economía sana, formal y competitiva que garantizará un mejor futuro a sus jóvenes. Fotografía de Fernando Allen Galiano.

CLIR IQC
Contract NO. AFP-I-05-04-00002-00
Task Order 5

PARAGUAY: HACIA UNA ECONOMÍA SANA, FORMAL Y COMPETITIVA

PROGRAMA UMBRAL PARAGUAY: EJE II FORMALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS
RESULTADOS DE LA GESTIÓN 2006 • 2008

Esta publicación no refleja necesariamente los puntos de vista de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Índice

Presentación del Programa Umbral Paraguay 5

Perfil del Eje II Formalización de Actividades Económicas 6

Siglas utilizadas 9

Introducción 11

Capítulo 1: El saneamiento de la administración pública y del Estado 17

- Marco legal claro y aplicación imparcial de las leyes y procedimientos 19
- Primeros pasos para consolidar las instituciones y vigorizar los vínculos institucionales 24

Capítulo 2: Una administración eficiente para lograr competitividad 27

- Planificación 29
- Provisión y uso adecuado de recursos 31
- Monitoreo y evaluación dinámicos 34

Capítulo 3: Cultivando la confianza de los ciudadanos en las instituciones 37

- Transparencia administrativa 39
- Facilitar la participación del sector privado en las reformas del sector público 42

Capítulo 4: Promover la imagen del país 47

- Promoción de la imagen del país: régimen de maquila 49
- Simplificación del proceso de apertura de empresas 52
- Resultados e impactos concretos 52

Capítulo 5: Mirando hacia el futuro. Recomendaciones para avanzar hacia una economía sana, formal y competitiva 57

- El saneamiento de la administración pública y del Estado 59
- Una administración eficiente para lograr competitividad 61
- Cultivando la confianza de los ciudadanos en las instituciones 64
- Promover la imagen del país 65

Anexos: 67
Indicadores del Programa Umbral 67
Fichas por componente 73

Lista de entidades por componente 83

Presentación

PROGRAMA UMBRAL PARAGUAY

1° de junio de 2006 al 30 de noviembre de 2008

El objetivo de esta publicación es presentar los resultados y avances logrados tras dos años de implementación del Programa Umbral de la República del Paraguay.

Como antecedente, es necesario mencionar que el Gobierno de los Estados Unidos creó la Corporación para el Desafío del Milenio (MCC) para brindar asistencia al desarrollo de aquellos países que demuestran su deseo de gobernar con justicia, invertir en su gente y alentar las libertades económicas. La MCC realiza donaciones a países seleccionados, de acuerdo a una serie de criterios establecidos para elegir los países beneficiarios.

Existen países que no cumplen la totalidad de los criterios establecidos, es decir, necesitan avanzar para acceder a una importante asistencia para su desarrollo. Por ello, la MCC creó el Programa Umbral, diseñado para ayudar a los países que todavía se encuentran en el "umbral" – no han calificado para un Programa Compacto o Principal de la Corporación para el Desafío del Milenio (MCC)– pero demostraron un compromiso importante para mejorar su desempeño en los criterios establecidos.

En el año 2004, el Gobierno de Paraguay expresó su deseo de participar y cumplir con los requisitos para obtener asistencia de la MCA[1] o Cuenta Desafío del Milenio. El Paraguay cumplía solamente con tres de los seis indicadores necesarios y alcanzó muy bajos puntajes en los indicadores de control de la corrupción, eficacia del gobierno e imperio de la ley (8%, 16% y 25% respectivamente, al compararlo con los países de características similares). Aún así, Paraguay había demostrado su nivel de compromiso y fue invitado a presentar un plan para el Programa Umbral de la MCC.

En octubre de 2005, Paraguay presentó su propuesta para el Programa Umbral Paraguay que fue aprobada en febrero de 2006. El acuerdo bilateral entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno del Paraguay se firmó en mayo de ese año. Este acuerdo contempla 34.65 millones de dólares estadounidenses en donación no reembolsable para apoyar al país en un ambicioso plan de lucha contra la corrupción, de ataque frontal a la impunidad y de lucha contra la informalidad.

Las áreas escogidas por el Gobierno de Paraguay para trabajar durante el Programa Umbral responden precisamente al hecho de que el país debe mejorar sus indicadores de desempeño. Mejorando estos indicadores, el país podría calificar para la cuenta principal de la MCC y acceder a una mayor asistencia para el desarrollo con énfasis en la reducción de la pobreza.

El Programa Umbral Paraguay abordó la corrupción generalizada imperante, en parte originada por estructuras débiles de gobierno y una economía pobre, distorsionada y con un alto grado de informalidad. Dividido en dos frentes de lucha –la impunidad y la informalidad– contó con la participación de las tres ramas de gobierno: el Ejecutivo, el Poder Judicial y el Legislativo, del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República. El Programa se propuso realizar reformas institucionales claves y sostenibles en las principales instituciones del gobierno.

Algunos de los aspectos destacados de las iniciativas de lucha contra la corrupción y la informalidad a través del Programa Umbral Paraguay son:

De los diez componentes del Programa Umbral, ocho lograron alcanzar las metas establecidas. El Paraguay

[1] Millennium Challenge Account, en inglés. Cuenta Principal del Desafío del Milenio, en español. Son los fondos de la cuenta principal para los países que cumplen al menos con 50% de los indicadores requeridos por la MCC

mejoró gradualmente el Indicador de Corrupción de la MCC: 8% en el 2004, 17% en el 2007 y 30% en el 2008.

A pesar de estos avances, el Paraguay aún no alcanza los indicadores de corrupción necesarios para acceder a la cuenta principal de la MCC[2]. Sin embargo, debido a un buen desempeño y a la oportunidad histórica en la que se encuentra el país, la MCC invitó nuevamente a Paraguay a presentarse a la Fase II del Programa Umbral. La propuesta fue presentada por el Gobierno del Paraguay en setiembre de 2008 y actualmente se encuentra en proceso de revisión por parte de la MCC.

El presente documento destaca los logros del Programa Umbral en su Fase I al concluir su implementación y deja recomendaciones para la sostenibilidad de las reformas iniciadas. Sugiere también actividades para el fortalecimiento de la lucha contra la impunidad y la informalidad.

Perfil del Eje II Formalización de actividades económicas

Para impulsar en Paraguay una economía sana, formal y competitiva y colaborar para que el país alcance los indicadores acordados entre la MCC y el Gobierno del Paraguay, las instituciones públicas, a través del Programa Umbral, trabajaron para desarrollar un Estado más sano y una economía más formal y competitiva basada en: un marco legal confiable que facilite el comercio, la aplicación imparcial de leyes y procedimientos, la cooperación interinstitucional, el uso eficiente de recursos gubernamentales, mayor transparencia y diálogo entre el sector público y privado.

El desempeño de un país está determinado por múltiples factores, entre ellos, la capacidad del gobierno de financiar su propio funcionamiento y proveer servicios a la ciudadanía. La principal fuente de financiamiento son los impuestos recaudados de los individuos y empresas que viven y operan en el país. Entre los impuestos, los más significativos son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los relacionados con la importación y la exportación de mercaderías. Cuando la suma que se percibe por el IVA es menor que lo que se debería recaudar, se crea la llamada "brecha de evasión fiscal en el pago del IVA". A través de estudios realizados por la SET, con apoyo del Programa Umbral, se determinó que el Paraguay presenta una brecha fiscal significativa en el pago del IVA generada por la existencia de un amplio sector informal que no paga impuestos y la falta de un mayor control para el cumplimiento impositivo del sector formal. Por eso, el Eje II tuvo como objetivo principal asistir al Estado en el proceso de formalización de las actividades económicas del país, por un lado, reformando y simplificando el proceso de apertura de negocios para aumentar el número de empresas formales, atrayendo nuevas fuentes de inversión local y extranjera, y por otro lado, asistiendo al Estado en el control del cumplimiento del pago de impuestos del sector formal.

Con el fin de reducir la evasión en el pago del IVA, el Programa apoyó las labores de control e investigación de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) del Ministerio de Hacienda en sus esfuerzos para identificar y sancionar a evasores de dicho impuesto. La meta fue reducir la evasión del IVA del 66,32%[3] al 51,32%. De acuerdo a datos actualizados a diciembre de 2007, los últimos disponibles al cierre de las actividades, se llegó a un nivel de evasión del 51,38%. A pesar de que la meta fue prácticamente cumplida, queda pendiente de evaluar el nivel de evasión a finales de 2008, para considerar el efecto total que pudo tener el Programa en la lucha contra la informalidad económica.

El Programa ayudó a la Dirección Nacional de Aduanas a combatir la evasión del pago de impuestos de importación y exportación –comercio internacional ilegal– formando y entrenando una fuerza interinstitucional para la detección e incautación de contrabando y un control fronterizo más eficiente. En esta tarea, contó con la actuación coordinada de la Policía Nacional, la Armada Paraguaya y el Ministerio Público. La Dirección Nacional de Aduanas cumplió el 102% de la meta establecida, habiendo realizado incautaciones por valor de 6.639.060 dólares estadounidenses.

Se crearon tres unidades de investigación: el Departamento de Investigación Tributaria y Detección del Fraude, la Coordinación General de

[2] Para mayor información, ingresar a los enlaces web www.programaumbral.gov.py (en español) y www.mcc.gov (en inglés).
[3] Según datos oficiales proporcionados por la SET, debido a un cambio del índice de gravabilidad externo al índice de gravabilidad de Paraguay (I.G.), el índice de evasión es del 45,27%, el cual servirá de nueva línea de base para los sucesivos informes.

¿Cómo lograr una economía sana, formal y competitiva?

Estrategia del Eje II del Programa Umbral:

- **Saneamiento de la administración pública y del Estado.** Una economía sana se caracteriza por un marco legal claro, la aplicación imparcial de las leyes y la cooperación interinstitucional.
- **Administración eficiente.** Incluye el mejoramiento de los procesos de planificación, la provisión y el uso adecuado de los recursos humanos, físicos y financieros, y el monitoreo y evaluación continuos de programas e instituciones.
- **Confianza en las instituciones.** Se genera confianza en el Estado cuando hay transparencia administrativa, capacidad de responder a la ciudadanía y un diálogo constructivo entre el sector privado y el sector público.
- **Mejorar la imagen del país.** Por medio de la promoción de condiciones (políticas, procesos y capacidad) favorables a negocios y facilitación de mejor acceso a los mercados.

Entidades participantes en las actividades del Programa Umbral en su Eje II

- Presidencia de la República del Paraguay
- Corte Suprema de Justicia
- Ministerio Público
- Ministerio del Interior
- Dirección de Migraciones
- Ministerio de Hacienda
- Subsecretaría de Estado de Tributación
- Dirección Nacional de Aduanas
- Ministerio de Industria y Comercio
- Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación
- Ministerio de Justicia y Trabajo
- Instituto de Previsión Social
- Armada Paraguaya
- Policía Nacional
- Municipalidad de Asunción

Investigación Aduanera y el Departamento de Investigación Interna, cuyos objetivos principales son la detección de fraude, infracción y evasión del pago de contribuciones tributarias y aduaneras. Mediante la asistencia del Programa Umbral se aumentó la capacidad de estas Unidades para alcanzar dichos objetivos. Además, se logró fortalecer las herramientas para identificar hechos de corrupción en el ámbito del Ministerio de Hacienda y al mismo tiempo, se pudo implementar medidas preventivas para reducir la posibilidad de que estos hechos se repitan. El proceso puso énfasis en aumentar los conocimientos técnicos de los responsables de investigar esta clase de hechos. A esto se agregó una selección que permitió incorporar personas capaces, con sólidos valores de integridad y serio compromiso de servicio público. Las unidades apoyadas enviaron al sistema de justicia más de 300 casos de delitos tributarios, aduaneros y de corrupción interna, superando la meta establecida por el Programa de enviar 73 casos investigados para su juzgamiento en la justicia.

El Programa también asistió en la simplificación de trámites para la apertura de nuevas empresas. Formó un equipo encabezado por representantes del Ministerio de Industria y Comercio e integrado por delegados de otras seis instituciones que intervienen en el proceso de apertura de empresas, unificándolo para operar en un solo lugar y con un solo trámite. El nuevo proceso se denomina Sistema Unificado de Apertura de Empresas (SUAE) y fue instalado en las oficinas del Ministerio de Industria y Comercio. Con el apoyo del Programa Umbral se logró superar ampliamente la meta establecida para reducir la duración, el costo y la complejidad del trámite. De 74 días al inicio del Programa el plazo se acortó a 15 días, de 750 dólares estadounidenses el costo se redujo a 80 dólares estadounidenses.

Con el fin de atraer inversiones directas (nacionales y extranjeras), el Programa promocionó activamente el país como lugar atractivo para instalar, bajo el régimen de maquila, operaciones de producción de bienes o servicios destinados al extranjero. El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) promocionó este régimen, localmente y en el exterior, a empresarios con intenciones de expandir sus operaciones y exportar sus productos a otros países. Los asesores técnicos difundieron las ventajas ofrecidas por el Estado a las maquiladoras y promocionaron el Paraguay como lugar ideal para hacer negocios. Al término del Programa, se logró cumplir con la

meta de instalación y operación en el país de más de quince nuevas empresas desde junio de 2006, logrando aumentar las exportaciones de maquila en 162% cuando la meta era aumentarlas solamente un 15%.

Paraguay y la MCC acordaron metas ambiciosas para el Programa Umbral y los resultados del Eje II hablan por sí mismos: disminuyó la brecha fiscal en el pago del IVA, aumentó la incautación de mercaderías de contrabando, se redujo significativamente el tiempo, el costo y los trámites requeridos para abrir legalmente una empresa y se concretó la instalación de nuevas maquiladoras. El logro de estas metas es significativo y el desafío para los próximos años será continuar el proceso de formalización iniciado.

El Estado y sus instituciones necesitan seguir examinándose para ser cada vez más eficientes, ofrecer oportunidades para todos y servir mejor al sector privado y a la ciudadanía. Como integrantes del sector privado, como funcionarios públicos o miembros de la ciudadanía, debemos continuar apoyando a las instituciones del Estado, cumpliendo con las leyes, ya sea individual o empresarialmente, exigiendo al Estado que se apliquen las leyes imparcialmente y controlando el cumplimiento de éstas por parte de individuos e instituciones. El cambio está en nosotros y tenemos que reconocer que cambiar es un proceso continuo de mejoramiento y no una meta que cumplir.

Siglas Utilizadas en el Eje II

BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIA	Coordinación Administrativa de Investigación Aduanera
CNIME	Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DB2007	Doing Business 2007 del Banco Mundial
DB2008	Doing Business 2008 del Banco Mundial
DETAVE	Departamento Técnico Aduanero de Vigilancia Especial
DIT	Departamento de Investigación Tributaria y Detección del Fraude
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
FAE	Formalización de Actividades Económicas
IED	Inversión Extranjera Directa
IPS	Instituto de Previsión Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MCC	Millennium Challenge Corporation (Corporación para el Desafío del Milenio)
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MP	Ministerio Público
OTA	Oficina de Asistencia Técnica (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos)
PIB	Producto Interno Bruto
REDIEX	Red de Inversiones y Exportaciones
SADEP	Sistema Aduanero de Denuncia Pública con Protección Jurídica
SEPRELAD	Secretaría para la Prevención del Lavado de Dinero
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SUAE	Sistema Unificado de Apertura de Empresas
TTU	Trade Transparency Unit (Unidad de Transparencia Comercial)
UJ	Unidad Jeroviaha (Departamento Unidad Jeroviaha de la SET)
USAID	Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

"Unos años atrás, mi vida era muy sacrificada. Pasaba los días angustiada por el temor de perder mi mercadería y mi escaso capital. Tenía la espalda agobiada por el peso de las cajas de flores que transportaba diariamente, cruzando el Puente de la Amistad, desde Foz de Iguazú hasta Ciudad del Este".

Anastasia Ramos, comerciante en la venta de flores y en la actualidad representante de la firma internacional Multiflora.

Introducción

La historia de Anastasia está estrechamente vinculada con la transformación que experimenta actualmente la economía paraguaya. Esta empresaria, que trabajaba en el sector informal, vivía preocupada por el riesgo de operar fuera de la ley, sin alternativas para dedicarse a otra ocupación. Al registrar su actividad como importadora, pasó a formar parte del proceso que inicia el Paraguay para consolidar una economía más sana y competitiva. Estos avances hacia la formalización son un buen comienzo para asegurar que el país se mantenga al ritmo de los constantes cambios que se dan en el mundo.

Con un exigente programa de reformas y el desarrollo de estrategias para sanear la economía y aumentar el grado de formalización en el país, el Programa Umbral ayudó a impulsar al Paraguay hacia un modelo de administración pública más eficiente y menos corrupto y a desarrollar un clima de negocios más seguro y capaz de generar nuevas inversiones en beneficio del crecimiento económico. El Programa demostró que es posible comenzar a construir este nuevo modelo con el liderazgo del gobierno, la colaboración de las empresas privadas y el apoyo de la ciudadanía. En esta publicación describimos algunas de las prácticas implementadas para asegurar una economía sana, formal y competitiva, mostrando experiencias reales de cambio desde la perspectiva del Estado y de algunos ciudadanos. Los ejemplos demuestran que es posible aspirar a una economía sana, libre del flagelo de la ilegalidad, y a un país que pueda competir con sus pares en condiciones más transparentes.

Existe una relación estrecha entre el grado de formalización de un país y el crecimiento de su economía.

La falta de formalización –caracterizada por la existencia de un amplio sector informal que no paga impuestos y la falta de un mayor control para el cumplimiento del sector formal– contribuye no solamente a una escasez de los recursos que el gobierno necesita para proveer servicios a la ciudadanía, sino también a una falta de confianza en las instituciones públicas que funciona como disuasivo para la inversión en el país. Para formalizar, es necesario aplicar sanciones y

¿Qué pasa en un país donde el número de negocios informales sobrepasa los formales?

El gobierno: Solventa la provisión de servicios al público, servicios de salud, seguro social, mantenimiento de espacios públicos, escuelas, entre otros, a través del cobro de impuestos, contribuciones, tasas y tarifas formales derivadas de sanciones por incumplimiento de la ley. Las empresas informales repercuten negativamente en los ingresos que llegan al gobierno para costear la provisión de servicios públicos. Como consecuencia, este no puede pagar bien a sus funcionarios, ni capacitarlos o proveerles del equipo necesario para el desempeño de sus tareas.

Las empresas formales: Tienen que competir con empresas informales que no pagan impuestos ni beneficios a sus empleados. Como resultado, sus productos resultan más caros que los ofrecidos por la empresa informal, perdiendo competitividad.

Las empresas informales: Al operar fuera de la ley, los negocios no crecen. Su mercadería y capital son perjudicados porque no tienen acceso a servicios formales. Además, están más expuestas a coimas que pueden exceder las tarifas formales.

La ciudadanía: Sufre por la mala calidad de los servicios públicos, brindados por instituciones con recursos insuficientes, y paga por servicios que deberían correr por cuenta del gobierno. Además, paga coima u otras tarifas no formales cobradas por funcionarios públicos que no reciben salarios adecuados para brindar un buen servicio. Es decir, paga tres veces: lo formal, lo informal y por servicios que deberían ser proveídos por el Estado.

controles, promocionar condiciones, políticas y procesos favorables para las empresas. También es necesario sanear la administración pública – asegurando un marco legal claro y la aplicación imparcial de sanciones y leyes– y hacerla más eficiente, para generar inicialmente la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y para promocionar una buena imagen del país a los inversionistas. Paraguay admitió esta realidad y en los últimos años hizo esfuerzos para salir de esa situación, especialmente a través del mejoramiento de las instituciones y la búsqueda de la confianza de la ciudadanía. Una de estas iniciativas ha sido el Programa Umbral. Los resultados demuestran que la formalización y el saneamiento de la economía, realizados en el marco del Programa, ayudaron a la competitividad del país, lo cual impulsa el crecimiento económico.

La formalización es indispensable para lograr una economía que permita responder efectivamente a las expectativas de la población y ofrecer a todos mejores oportunidades. El Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial señala que las economías menos desarrolladas comparten características similares: mano de obra no calificada, poca estabilidad económica, sistema de producción basado en la venta de

Los modernos equipos del DETAVE contribuyen a que las operaciones anaticontrabando sean más rápidas y efectivas.

materias primas o recursos naturales, y un gran sector informal. El sector informal limita las posibilidades de recaudación del gobierno, impide el aumento de las inversiones y el crecimiento de la productividad.

El concepto de competitividad está basado en la idea de que inversionistas y empresarios (nacionales o extranjeros) pueden escoger dónde invertir y qué negocios hacer, optando por las condiciones más aptas. Por tanto, la economía es más competitiva donde las condiciones son más favorables. Existe una correlación entre el grado de formalización de un país y el grado de saneamiento de su economía, entre la confianza que generan sus instituciones y su competitividad. Por otra parte, el grado de informalidad influye negativamente sobre la competitividad. A mayor grado de informalidad, menor grado de competitividad.

La economía formal se impulsa por las mismas condiciones que caracterizan un Estado sano –con regímenes tributarios eficaces, mayor transparencia, un marco legal adecuado, aplicación imparcial de leyes y procedimientos–. Además, esas son condiciones importantes para mantener un gasto público racional, una administración pública eficiente y procesos judiciales adecuados para garantizar que el Estado provea mejores servicios a los ciudadanos.

Según datos preliminares del Banco Central del Paraguay (BCP) del año 2007, la participación en el PIB del sector privado –definido como "las actividades económicas no producidas por el sector público"– es de 85%[4]. La formalización permite que este sector, de gran protagonismo en el desarrollo económico, se ordene y adquiera mayor estabilidad. En el sector privado, la formalización hace posible la expansión de negocios facilitando la posibilidad de contratos e inversiones y el acceso a mercados. En el sector público, facilita la mejor administración de los recursos a partir de la recaudación de impuestos, el monitoreo y la evaluación de resultados. La formalización también asegura la aplicación imparcial de la ley y en consecuencia, más seguridad jurídica.

"El mejor clima de negocios es una economía en crecimiento. Son importantes también la infraestructura, la educación y la innovación tecnológica. Pero lo que las empresas se preguntan siempre es: ¿qué tan fácil es hacer negocios en un país?"

Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, en una entrevista para el diario Clarín de Buenos Aires, poco tiempo antes de su visita al Paraguay (29 de abril de 2008).

Por eso decimos que la formalización no es un proceso exclusivo del sector privado sino que debe darse también en la administración pública, para garantizar instituciones serias, confiables y eficientes, que impulsen un desarrollo sustentable y una economía más competitiva con condiciones favorables para hacer negocios.

Dado el enfoque del Programa Umbral hacia la formalización, el saneamiento de la administración pública

[4] Consumo privado = 71% y Formación Bruta de Capital Privado = 14%. Fuente: Banco Central del Paraguay.

Hasta noviembre de 2006, para abrir su negocio, un empresario tenía que recorrer 17 secciones en siete instituciones diferentes. Hoy puede hacerlo en una sola ventanilla, con un sólo trámite.

y la competitividad (factores que se complementan) el Programa trabajó con la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) para reducir la evasión del pago del Impuesto al Valor Agregado, la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) para detectar e incautar contrabando, con el Ministerio de Hacienda para investigar casos de fraude, con el Ministerio de Industria y Comercio –entre otras instituciones relacionadas– para mejorar el proceso de apertura legal de una empresa, y el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) para atraer inversiones directas al país.

Principales resultados

Luego de dos años de implementación del Programa, con quince instituciones del Estado involucradas, los resultados para el crecimiento del país son esperanzadores. Los siguientes ejemplos ilustran distintas formas del impacto que tuvo el Programa Umbral en dichas instituciones.

En la Dirección Nacional de Aduanas, el Programa ayudó a formar las unidades anticontrabando de operaciones e inteligencia DETAVE[5] y CAIA.[6] Entrenó a estas unidades en prácticas de detección de contrabando y en el uso de equipos modernos, tecnología y medios de transporte. Asimismo, apoyó a la institución en el desarrollo de una estrategia más efectiva de lucha para reducir el contrabando y la evasión. En muy poco tiempo los logros fueron evidentes.

ANTES: Entre los años 2005 y 2006, antes de la entrada en operación de las Unidades de DETAVE y CAIA, la Dirección Nacional de Aduanas incautó 3.9 millones de dólares estadounidenses.

AHORA: Entre mayo de 2007 y noviembre de 2008, las operaciones anticontrabando de la Dirección Nacional de Aduanas significaron incautaciones y embargos por valor de 6.6 millones de dólares estadounidenses.

[5] Departamento Técnico Aduanero de Vigilancia Especial.

[6] Coordinación Administrativa de Investigación Aduanera. La Unidad de DETAVE comenzó a operar en mayo 2007, casi simultáneamente con la Unidad de Inteligencia actualmente conocida como CAIA.

La formalización de las actividades económicas crea empleos en Paraguay para que podamos construir un país mejor.
La fábrica de Qin Yi América en Ciudad del Este en plena construcción. Esta es una de las empresas atraidas por el Programa Umbral.

Con recursos humanos altamente capacitados y el uso de equipamiento moderno y sofisticado para la detección del contrabando, la CAIA logró un ingreso total de 14.7 millones de dólares estadounidenses (62.950.439.017 guaraníes, a un tipo de cambio promedio de 4.254 guaraníes) de los cuales un 10% corresponde a falsificación y piratería y un 8% a incautaciones.

En la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), el Programa Umbral impulsó la modernización institucional y ayudó a diseñar estrategias para reducir la brecha fiscal en el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Una de ellas es un novedoso método de verificación de comercios que dio resultados al poco tiempo de ser aplicado. También se trabajó para el fortalecimiento de una unidad especializada de investigación.

ANTES: Al iniciarse el Programa Umbral el Departamento de Investigación Tributaria y Detección de Fraude comenzó a investigar casos de fraude impositivo.

Entre los años 2005 y 2006 el DIT detectó pruebas de evasión de impuestos por valor de 57.590.140.783 guaraníes (9.7 millones de dólares estadounidenses) por parte de 177 contribuyentes. En 73 casos, los afectados reconocieron una deuda con el fisco por valor de 17.649.228.993 guaraníes (3 millones de dólares estadounidense al tipo de cambio promedio de 5,882 guaraníes). La mayor parte de esta deuda ya ha sido saldada.

ANTES: La brecha fiscal del IVA estaba estimada en 66,32%.[7]

AHORA: En setiembre 2008 se determinó la brecha fiscal del IVA del año 2007 utilizando información de las Cuentas Nacionales del Banco Central del Paraguay, que alcanzó la cifra de 51,38%.

Siete instituciones lograron simplificar la apertura de empresas con la creación del SUAE (Sistema Unificado de

[7] Según datos oficiales proporcionados por la SET, debido a un cambio del índice de gravabilidad externo al índice de gravabilidad de Paraguay (I.G.), el índice de evasión es del 45,27%, el cual servirá de nueva línea de base para los sucesivos informes.

Apertura de Empresas), dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. En poco tiempo, se redujo considerablemente el número de trámites, su duración y el costo para el empresario que desea abrir un negocio.

ANTES: Hasta noviembre 2006, la apertura se hacía en un promedio de 74 días y el empresario tenía que recorrer 17 secciones, en siete instituciones diferentes, con un costo aproximado de 750 dólares estadounidenses[8].

AHORA: A partir de noviembre 2006, un empresario puede registrar su empresa en un promedio de 25 días y con un costo aproximado de 80 dólares estadounidenses, en una sola ventanilla, con un solo trámite. Desde diciembre de 2008, el proceso tarda menos de 15 días.[9]

A través del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME), Paraguay inició una fuerte campaña para captar nuevas inversiones y promocionar las ventajas que ofrece el régimen de producción y exportación llamado maquila.

ANTES: En 2005, las ventajas de la maquila en Paraguay –como régimen de producción de bienes y servicios destinados a la exportación– estaban poco difundidas, tanto en el país como en el exterior. En seis años se presentaron 17 programas de maquila con aprobación del Estado para operar como maquiladoras hasta junio de 2006.

AHORA: De junio de 2006 a octubre de 2008, más de 200 empresarios de países limítrofes recibieron información en sus propias empresas sobre las ventajas de la maquila en Paraguay. Los resultados son planes de inversión para crear 33 nuevos programas, de los cuales 23 ya tienen la aprobación del Estado[10] para operar como maquiladoras. Los 23 programas representan una inversión estimada que supera los 13 millones de dólares estadounidenses y habilitarán aproximadamente 1200 empleos directos.

En esta publicación se explican los resultados de las mejoras implementadas, su impacto y proyección para la construcción de un futuro mejor para el Paraguay. La formalización se vincula directamente con la construcción de una economía más sana, capaz de crecer y ganar competitividad. Los avances logrados demuestran que el compromiso interinstitucional, más allá de la responsabilidad individual de sus autoridades, puede permitir, a largo plazo, asegurar la permanencia de los cambios.

Los capítulos de esta publicación desarrollan las claves para asegurar una economía formal y competitiva en Paraguay. El Capítulo I comienza con el *Saneamiento de la administración pública y del Estado.* El Capítulo II se refiere al desarrollo de *Una administración eficiente para lograr competitividad,* probando que el proceso de modernización debe estar impulsado por las instituciones. El Capítulo III, *Cultivando confianza de los ciudadanos en las instituciones*, se refiere a la confianza como una condición necesaria para impulsar el dinamismo del sector productivo. El Capítulo IV propone *Promover la imagen* del país a través de propuestas bien definidas de formalización, para demostrar a la comunidad internacional los cambios realizados. El Capítulo V *Mirando hacia el futuro* ofrece sugerencias para consolidar las reformas y desarrollar oportunidades económicas estables y fecundas. Esta sección, denominada *Paraguay, hacia una economía sana, formal y competitiva,* concluye que se dieron los primeros pasos y es importante seguir avanzando para dar sostenibilidad a las reformas y aspirar a un futuro mejor. Finalmente, el documento lleva un Anexo que contiene Fichas descriptivas de los Componentes del Eje II Formalización de Actividades Económicas del Programa Umbral con sugerencias para asegurar su sostenibilidad, además de cuadros y tablas ilustrativas.

[8] Doing Business 2007 del Banco Mundial.

[9] Esta reducción adicional fue posible gracias al esfuerzo conjunto de las instituciones que integran el SUAE quienes simplificaron aún más sus procesos internos.

[10] Existen una serie de etapas que deben cumplirse antes de la habilitación para operar bajo el régimen de maquila.

CAPÍTULO I

El saneamiento de la administración pública y del Estado

En la Expo Umbral 2008, dos jóvenes profesionales admiran las oportunidades de desarrollo que ofrece un ambiente de legalidad, transparencia y confianza entre el sector público y privado.

"Yo quiero, todos los paraguayos queremos, un Paraguay más desarrollado, donde los jóvenes crezcan en un ambiente más sano, más honesto. Es lo que buscamos con nuestro aporte".

Capitán de Corbeta Marcos Gamarra Rodas,
comisionado al DETAVE por la Armada Paraguaya

El Estado incorpora a la gente y la gente hace al Estado. El lema principal "Una causa nacional" del Programa Umbral seguido por el lema "El cambio está en nosotros" refleja que tanto las autoridades como los ciudadanos deben colaborar en el saneamiento del país para construir una sociedad con condiciones favorables que beneficien a todos, con reglas y procedimientos claros.

La primera clave para asegurar una economía competitiva en Paraguay es el saneamiento de la administración pública y del Estado. El Programa Umbral apoyó este proceso por medio de la promoción de un marco legal claro y una cooperación interinstitucional eficaz.

Marco legal claro y aplicación imparcial de leyes y procedimientos

El Programa Umbral fortaleció el conjunto de leyes que rigen el aspecto económico, con el desarrollo de reglamentaciones, decretos y resoluciones que apuntan a transparentar los procesos administrativos y operativos y asegurar que dichas leyes se apliquen imparcialmente a todos los ciudadanos, independientemente de sus apellidos, historia familiar o acceso al capital. Ya existían disposiciones para suspender las actividades económicas de empresas que no cumplían con sus deberes tributarios[11] o para incautar mercadería ilegal ingresada al país sin declaración ni documentación[12], pero faltaban procedimientos y mecanismos claros de cómo hacerlo.

El saneamiento se aplica a la economía y al Estado

Cada día son más los economistas que reconocen que el desarrollo económico está vinculado con factores que rigen la conducta humana. Los premios Nobel Amartya Sen (1998) y Joseph Stiglitz (2001), creen que la ética, los valores y las capacidades individuales condicionan el desempeño económico de una sociedad. Esta publicación se fundamenta en dicho enfoque cuando promueve la construcción de una economía sana, formal y competitiva, buscando que el Estado ofrezca oportunidades de desarrollo en un ambiente de legalidad, transparencia y confianza entre el sector público y privado.

Un Estado de Derecho, donde se respetan la ley y el orden, es indispensable para el desarrollo de instituciones transparentes, confiables y con autoridad para hacer cumplir la legislación y las normas.

[11] Ley n.° 2421/04 de "Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal y Decreto n.° 8094/06 de "Creación de la Unidad Jeroviaha (UJ)".
[12] Ley n.° 2422/04, Código Aduanero.

La Unidad Jeroviaha y las "compras simuladas"

Los Jeroviaha (palabra que en guaraní significa "depositario de confianza") son funcionarios de la administración tributaria que simulan ser ciudadanos comunes que adquieren un bien o servicio en cualquier negocio establecido.

Al no recibir un comprobante de venta que demuestre el pago del IVA al pagar el bien o servicio, se identifican como funcionarios del Estado y redactan un acta que describe la situación. En caso de un segundo incumplimiento durante otra verificación, un juez emitirá una orden de suspensión temporal de tres días al negocio, que puede ser ampliada a otros tres días más.

Estas verificaciones permitieron comprobar que numerosos negocios no cumplen con la emisión de comprobantes de venta, lo cual representa que muchas empresas dejan de pagar los impuestos correspondientes.

La Unidad Jeroviaha está basada en la experiencia de los fedatarios de la administración tributaria de Ecuador.

Integrantes de la Unidad Jeroviaha suspenden las actividades de un negocio que no emite comprobantes legales. Es un ejemplo de la aplicación de la ley para asegurar el cumplimiento tributario.

El Programa fortaleció la capacidad de monitoreo y control de la Unidad Jeroviaha, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET). El Decreto n.° 8594, cuya redacción fue asesorada por profesionales del Programa, ayudó a definir la misión y la metodología de trabajo de la Unidad Jeroviaha. La responsabilidad de la SET es recaudar el dinero que cada persona y empresa están obligadas por ley a pagar al Estado. Cuando no se abonan los impuestos establecidos, se genera una diferencia entre lo que el Estado debe disponer en recursos y lo que realmente dispone, produciendo un desequilibrio financiero al Estado, restándole posibilidades de proveer buenos servicios y proteger al ciudadano. Esta diferencia se conoce como brecha fiscal y es responsabilidad de la SET desarrollar mecanismos y herramientas de control para encontrar los motivos que generan esta diferencia. Por tanto, esta institución debe tener un acabado conocimiento de cuales empresas están pagando sus impuestos y cuales están evadiéndolos.

La SET creó la Unidad Jeroviaha para impulsar el control tributario a las empresas, verificando que éstas emitan comprobantes de venta legales, lo cual hace que las empresas tengan que declarar el valor real de las ventas y, en consecuencia, sus ganancias actuales y finalmente abonen el monto de impuestos que les corresponde como resultado de los controles que la SET puede implementar. La Unidad asumió las tareas que venían desarrollando los antiguos Inspectores de Hacienda o Fiscalizadores e integró esas funciones a sus actividades con el objeto de promover una imagen confiable del Ministerio de Hacienda. Mejoró también la metodología de trabajo y aseguró el respaldo legal. Las consecuencias de no emitir facturas legales pueden afectar a los empresarios, que corren el riesgo de perder su negocio y a su vez ocasionan una pérdida de recursos al Estado. Por tanto, para asegurar que la Unidad Jeroviaha tenga una autoridad bien definida y que siempre actúe en base a información confiable, es de fundamental importancia que se maneje en forma transparente y clara, respetando y haciendo respetar la legislación tributaria en forma rigurosa.

El Decreto n.° 8594 estableció que después de adquirir productos o servicios de una empresa sin recibir factura, la UJ –con la orden de un juez y la protección de la Policía Nacional– suspende las actividades del negocio infractor por un plazo de tres días. Aunque podría interpretarse que la

El Programa Umbral ayudó a diseñar un marco legal apropiado para combatir el contrabando. Periodistas y reporteros difunden en los medios de prensa los efectos nocivos del contrabando y el impacto del trabajo de las unidades anticontrabando.

ley habilita a un juez a suspender un negocio por el solo hecho de no emitir factura legal, justamente el Decreto n.° 8594 pretende aclarar y establecer un procedimiento transparente y firme. Antes de suspender temporalmente a una empresa, la documentación es revisada por la Corte Suprema de Justicia –la máxima autoridad de la justicia paraguaya– para substanciar la legalidad de los procedimientos sobre cualquier disputa y demostrar que la UJ trata a todos los contribuyentes por igual. Esta legislación no permite negociar suspensiones de manera excepcional y tampoco ofrece forma de eludir las consecuencias previstas en la ley, es decir, la suspensión del negocio por tres días.

La Unidad Jeroviaha inició su labor de verificación en la ciudad de Asunción, enfocándose en empresas establecidas formalmente y no en lugares notorios por su informalidad. Las verificaciones se realizaron por sorteo, lo que constituye una muestra de la imparcialidad de los controles. A través de las actividades de la UJ, la SET y la Corte Suprema de Justicia implementaron controles masivos sin precedentes en el país, a negocios que tenían buena reputación y buen flujo de fondos. El impacto de estas suspensiones generó un efecto múltiple, pues la gente empezó a entender la importancia de las verificaciones y su derecho a recibir comprobantes de venta legales. Más aún, las empresas revisaron sus sistemas, sus facturas y su práctica de emisión de comprobantes, ante el temor de perder las ganancias de su negocio por la posible suspensión de tres días.

El gobierno, en el marco del Programa Umbral, incorporó igualmente procedimientos novedosos que favorecen el cumplimiento de las normas tributarias en el momento del ingreso de mercaderías al país. La Dirección Nacional de Aduanas, en cooperación con las entidades de seguridad pública, formó la Coordinación General de Investigación Aduanera y la Unidad de DETAVE (Departamento Técnico Aduanero de Vigilancia Especial) para combatir el contrabando en todo el Paraguay. Los aduaneros ya tenían la autoridad de incautar mercaderías que no se encontraban registradas al entrar al país (que no pagaron las tasas e impuestos correspondientes), pero carecían de suficientes recursos y de base jurídica de cooperación interinstitucional para investigar sistemáticamente de dónde venían y cuál era su destino, ni seguir activamente a los contrabandistas para incautar dichas mercaderías.

"No podremos ser competitivos"

El Centro Azucarero Paraguayo afirma que la decisión política es la única fuerza que podría contribuir a disminuir el contrabando, en tanto "no podremos ser competitivos", señala el organismo.

Según cálculos del Centro, anualmente ingresan de contrabando 55.304 toneladas de azúcar provenientes del Brasil y también de la Argentina, lo que representa pérdidas de 8.6 millones de dólares estadounidenses para el Estado sólo en gravámenes aduaneros e impuesto al valor agregado.

55.304 Ton x 320 dólares/ton
17.697.280 dólares

Flete dólares 52/ton
3.871.280 dólares

Valor Costo y Flete
21.568.560 dólares

No se tiene en cuenta el seguro.

Arancel 30%
6.470.568 dólares

I.V.A. 10%
2.156.856 dólares

(*)Valores en dólares estadounidenses. Tipo de cambio: 4.600 guaraníes por dólar equivalente a 39.686.150.400 guaraníes.
Datos que corresponden a la zafra 2007/2008, publicados en el diario Ultima Hora del 31 de octubre de 2008

Un solo caso investigado por el DIT genera más de 900.000 dólares estadounidenses de ingreso al fisco

Tras las investigaciones realizadas por el Departamento de Investigación Tributaria y Detección del Fraude en el año 2008, se obtuvo evidencias de evasión de impuestos por la suma de 913.520 dólares estadounidenses (tasa de cambio 4.000 guaraníes por dólar). Esta cifra corresponde a un sólo caso, que involucra a un contribuyente que reconoció la evasión y consecuente deuda con el fisco y pagó en su totalidad dicha suma.

Fuente: Informe del Instituto de Estudios para la Consolidación del Estado de Derecho. Asunción, julio de 2008

Antes que explicar la importancia de la cooperación interinstitucional, es necesario resaltar la trascendencia de aplicar sanciones a la mercadería ilegal, la raíz de este negocio fuera de la ley que distorsiona el mercado. La evasión de impuestos y tarifas aduaneras crea graves daños a la sociedad, pues a pesar de ser un acto individual tiene un efecto multiplicador cuando la infracción no es sancionada. Aunque los empresarios pueden vender su mercadería localmente a un "mejor precio", al final es la sociedad la que paga más. Se incrementa el precio de hacer negocios en Paraguay para las empresas que operan legalmente y que pagan su aporte al Estado. En efecto, las empresas legales que pagan sus impuestos corren el riesgo de perder sus clientes porque estos van a las empresas informales que ofrecen el mismo producto a "mejor precio". En consecuencia, los ciudadanos reciben menos servicios públicos porque el Estado disminuye su recaudación.

Durante el año 2008, se registraron tres ejemplos claros de grandes incautaciones realizadas por el DETAVE –fundamentalmente de mercadería común como carne, azúcar y tomates– que fueron objeto de amplia difusión en los medios de comunicación. A primera vista este hecho parece intrascendente, pero justamente son estos productos básicos los que causan mayor daño a las empresas locales. Los contrabandistas no respetan el marco legal del país y este hecho ocasiona que la mercadería de contrabando tenga una ventaja desleal en el mercado, gozando de precios más bajos que aquellas mercaderías de ingreso legal. Estas empresas deshonestas generan mayor ganancia, pero los productos que comercializan no necesariamente son de mejor calidad. Los productos que entran ilegalmente carecen de certificación sanitaria, lo cual puede significar un riesgo para la salud de la gente que los compra.

Contrabandistas de tomates provenientes de Argentina se preparan para arrojar su cargamento ilegal al río. Las incautaciones del DETAVE evitaron millonarias pérdidas a los productores locales de tomates.

La integración interinstitucional del DETAVE no tiene precedentes en la historia aduanera del país. Tuvo un impacto muy positivo en las operaciones anticontrabando al incautar mercaderías por valor de más de 6.6 millones de dólares estadounidenses

El objetivo del nuevo DETAVE, creado por el Decreto n.° 7980/06 del 14 de agosto de 2006, es formar un nuevo cuerpo de élite para controlar no solamente que la mercadería que ingresa al país sea registrada en forma legal, sino también para detectar aquella que no ingresó legalmente al país, aplicando rigurosamente las leyes aduaneras. Con la creación de las nuevas Unidades Jeroviaha y el DETAVE, se aumentó asimismo la capacidad de investigación de las respectivas instituciones y se fortalecieron y jerarquizaron otras unidades que coordinan y complementan el trabajo de las ya mencionadas:

"Nuestra seriedad, nuestra competitividad, está basada en la calidad de los productos que ofrecemos. Entrar en los mercados internacionales fue difícil y lo hemos logrado. Paraguay debe hacer un esfuerzo constante para mantener estos mercados abiertos, salvaguardando su estatus sanitario. La sanidad y la salubridad son esenciales para proteger la industria. El contrabando de carne puede perjudicar nuestro estatus sanitario y hacer un daño enorme a la industria nacional"

Maris Llorens, ganadera y exportadora de carne.

- El Departamento de Investigación Tributaria y Detección del Fraude (DIT), encargado de la detección e investigación de actos de defraudación y evasión fiscal, previo pedido de las instituciones recaudadoras y de control (Decreto n.° 8209 del 27 de setiembre de 2006).

- La Coordinación General de Investigación Aduanera, convocada para investigar infracciones aduaneras, demostrar ilícitos y realizar investigaciones encubiertas (Decreto n.° 7980 del 14 de agosto de 2006). Cambió de nombre en 2007 a Coordinación Administrativa de Investigación Aduanera (CAIA), pero mantiene las mismas funciones.

El objetivo principal del DIT y la CAIA es la detección de fraude, la infracción y evasión del pago de contribuciones tributarias y aduaneras. Ambas unidades fueron creadas dentro de un marco legal y de procedimientos internos claros para la aplicación imparcial de las leyes.

Las unidades de investigación detectaron evasiones impositivas y operaciones ilegales, tanto de empresas como de los comerciantes "sacoleiros"[13], que tanto por vía terrestre como en pequeñas embarcaciones pasan hacia el Brasil mercaderías de contrabando. En Pedro Juan Caballero se detectó un caso de contrabando de azúcar a gran escala. Para asegurar la sostenibilidad de estos logros, el trabajo iniciado debe continuar con el respaldo de las instituciones y de sus autoridades.

Los logros de las unidades que tienen la misión de acabar con la impunidad, cumplir la ley, sancionar a individuos y empresarios, incluyen:

- Más de 6.6 millones de dólares estadounidenses en incautaciones y 520 operativos anticontrabando (DETAVE), entre mayo de 2007 y octubre de 2008 (Fuente: DNA).

- 69.4 millones de dólares estadounidenses en bienes incautados y ajustes de liquidación en operaciones anticontrabando (CAIA), entre diciembre de 2007 y setiembre de 2008 (Fuente: DNA).

- 5.3 millones de dólares estadounidenses de incremento en la recaudación como resultado de 227 casos de fiscalización (DIT), entre enero de 2005 y setiembre de 2008 (Fuente: SET)[14].

- La brecha fiscal del IVA, cuya línea de base era de 66,32%[15] en 2003, se redujo del 54% en 2006 al 51,32% en 2007. El promedio en el continente es una reducción de 2% por año (Fuente: SET).

[13] Sacoleiros, en portugués, alude al contrabando a pequeña escala llevado en bultos.

[14] El Departamento de Investigación Tributaria y Detección del Fraude (DIT) comenzó a operar antes del Programa Umbral, con el apoyo de un programa de asistencia de la OTA (Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de Estados Unidos). Este dato incluye los incrementos en la recaudación desde enero del año 2005 hasta septiembre del año 2008.

[15] Según datos oficiales proporcionados por la SET, debido a un cambio del índice de gravabilidad externo al índice de gravabilidad de Paraguay (I.G.), el índice de evasión es del 45,27%, el cual servirá de nueva línea de base para los sucesivos informes.

La cooperación interinstitucional contribuyó a aumentar la eficiencia de las instituciones a través de una sinergia operativa. Cada uno de los integrantes del DETAVE cumple un papel determinado al planificar sus tareas para el futuro.

"Nuestra principal ventaja es trabajar de manera coordinada con fuerzas que antes combatían el contrabando en forma independiente, pues el trabajo conjunto entre instituciones es siempre mejor. Hemos aprendido a trabajar juntos, uniendo esfuerzos y capacidades. Lo hemos conseguido gracias a la capacitación y a la modernización…"

Capitán de Corbeta
Marcos Gamarra Rodas,
comisionado al DETAVE
por la Armada Paraguaya

- Alrededor de 2000 verificaciones y 143 suspensiones de locales comerciales con la implementación de un método innovador posibilitó la reducción de la brecha fiscal del IVA en un 3% de 2006 a 2007 (Fuente: SET).

Primeros pasos para consolidar las instituciones y vigorizar los vínculos institucionales

La creación de vínculos hace que las instituciones cooperen unas con otras y se complementen para formar un Estado sano. Gracias a la creación de canales de comunicación, intercambio de información y de trabajo conjunto, los funcionarios pudieron experimentar la satisfacción de logros tangibles.

Se recurrió a la cooperación interinstitucional como estrategia para sanear las instituciones y propiciar entre ellas una sinergia operativa que les permita aumentar su eficiencia. Se estableció un lazo formal entre las acciones anticontrabando que corresponden a la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y las entidades de seguridad pública, iniciando una cooperación interinstitucional sin precedentes para este tipo de operaciones. El DETAVE actúa bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Aduanas con la cooperación de la Policía Nacional - para hacer efectivas las detenciones necesarias y defender a personas y equipos en operaciones de detección y control de contrabando - y de la Armada Nacional, como soberana en seguridad fluvial sobre los ríos y sus márgenes. Los resultados del DETAVE demuestran que en poco tiempo de operación el esfuerzo invertido por las instituciones y el cambio de valores que propuso el gobierno a través del Programa Umbral, ayudaron al saneamiento de los operativos

anticontrabando y contribuyeron a la formalización.

Con el decreto que creó la unidad interinstitucional del DETAVE, se delimitó el carácter civil de los procesos de acción coactiva de la nueva Unidad. Otro elemento innovador de este decreto es la incorporación y desarrollo de un ciclo de inteligencia-operación, trabajo en conjunto basado en sistemas de inteligencia y la posibilidad de perseguir a los contrabandistas por sus rastros en tierra, agua o analizando cualquier prueba encontrada. Además, el apoyo, la conectividad y el intercambio de procedimientos con la Fiscalía General del Estado, aseguraron que desde el inicio todas las entidades de justicia estuvieran de acuerdo con el proceso legal, para asegurar que las actas elaboradas en dichos operativos cumplan las leyes vigentes.

Un ejemplo exitoso de cooperación interinstitucional es la creación del Sistema Unificado de Apertura de Empresas (SUAE), que al ofrecer al empresario el servicio de inscripción de empresas en un sólo paso, redujo drásticamente el tiempo de inscripción. Este nuevo sistema, que funciona bajo la supervisión del Ministerio de Industria y Comercio, reúne a siete instituciones del Gobierno del Paraguay que firmaron un convenio para simplificar y unir sus esfuerzos. Cada una cumple una determinada función en el proceso de apertura de una nueva empresa. (ver cuadro en esta página)

La participación activa de los delegados de las siete instituciones integrantes del SUAE aseguró la coordinación interinstitucional continua. Cada uno de ellos aportó propuestas de cambio y al trabajar juntos aprendieron sobre los procesos vinculados con las otras instituciones asociadas. El funcionamiento del SUAE, que opera con creciente éxito desde el 27 de noviembre de 2006, demuestra que en poco tiempo el esfuerzo conjunto de las instituciones puede instalar mejores procedimientos. En sólo un año, Paraguay mejoró 72 puestos en la categoría de apertura de nuevas empresas según el informe Doing Business 2008 del Banco Mundial, que calificó al Paraguay entre los países con mayores avances y lo ubicó en el puesto número 66 del indicador internacional. Con ello se demostró que algunos avances tienen un efecto inmediato sobre la competitividad. El SUAE es un testimonio de que varias instituciones del Estado pueden lograr una cooperación interinstitucional eficiente. A largo plazo, sería mejor implementar un nuevo marco legal que facilite una apertura de empresas aún

Instituciones que integran el SUAE y sus funciones

Institución	Dependencia	Trámite
1. MIC	SUAE	Recepción de documentos en la ventanilla única
2. Ministerio de Hacienda	Abogacía del Tesoro	Dictamen para la inscripción de la escritura de constitución de sociedad
	Subsecretaría de Estado de Tributación	Emisión del Registro Único del Contribuyente (RUC)
3. Poder Judicial	Corte Suprema de Justicia	Pago de tasas judiciales
	Dirección General de Registros Públicos	Inscripción en la Sección de Personas Jurídicas y en la Sección de Comercio
4. Instituto de Previsión Social	Dirección de Aporte Obrero Patronal	Inscripción obrero-patronal
5. Ministerio de Justicia y Trabajo	Departamento de Inscripción Patronal	Inscripción patronal
6. Municipalidad de Asunción	Departamento de Administración Urbana	Patente y Licencia Comercial
7. Ministerio del Interior	Dirección de Migraciones	Carnet de Radicación (Temporal – Permanente)

Tareas pendientes: más cooperación interinstitucional

Hasta hoy, muchas operaciones contra la ilegalidad se ven frustradas al no existir suficiente cooperación entre las instituciones.

Durante una muy importante operación anticontrabando realizada en Ciudad del Este, la jueza de turno demoró cuatro horas para emitir una orden de allanamiento. Esto perjudicó la operación porque ya no fue posible aplicar el factor sorpresa, esencial en esta clase de operativos.

El Programa Umbral abrió las puertas para una mayor cooperación entre las unidades operativas, la Fiscalía y el Poder Judicial, pero todavía queda mucho por hacer.

más simple, pero mientras tanto al trabajar en conjunto, las instituciones que conforman el SUAE comprometieron sus esfuerzos para reducir el tiempo de gestión en cada una de ellas, a través de modificaciones normativas realizadas dentro de cada una de las instituciones.

Finalmente, en un ejemplo de lo que se puede lograr cuando se lleva la coordinación interinstitucional a un ámbito internacional, la nueva organización de la Coordinación Administrativa de Investigación Aduanera permitió la detección de casos de subfacturación de mercaderías en la DNA. Se identificaron casos de falsificación de documentos por medio del cruce de información con los consulados y oficinas de Aduanas en el exterior.

La contribución a la eficacia de la administración pública y al fortalecimiento de las instituciones deja funcionando un modelo esperanzador. Este es un primer paso para cumplir con la gran demanda de modernización y cambio que urge la sociedad paraguaya, que también se manifiesta en las palabras de Fernando Lugo, Presidente del Paraguay, al iniciar su mandato: ***"El Estado que nos comprometemos edificar tiene relación con la demanda cívica expresada en las urnas el pasado 20 de abril. Una primera acción: mejorar los niveles de institucionalidad de nuestras oficinas del Estado paraguayo. Desde sus valores. Su misión. Su eficiencia. El patriotismo del servidor público. Su absoluta transparencia. Su responsabilidad como funcionario del Estado"***

CAPÍTULO 2

Una administración eficiente para lograr competitividad

El Programa Umbral ayudó para que las instituciones se transformen en organismos ágiles, orientados a mejorar su productividad y efectividad.

"Desde que comenzó el Programa Umbral, la actitud de muchas instituciones públicas cambió completamente. Hoy responden a nuestras expectativas. Nuestro éxito es también su éxito".

Lilian Almeida, Gerente de Operaciones
de la maquiladora MMKM en Ciudad del Este.

Estas palabras ponen de relieve la necesidad que tiene el sector productivo de tratar con una administración pública que pueda responder oportunamente a sus necesidades y que ayude a dinamizar las actividades económicas y la producción. Una administración pública eficiente es un aspecto clave para que Paraguay pueda asegurar una economía competitiva.

El mejoramiento de la cooperación institucional, tema tratado en el capitulo anterior, fue de suma importancia para incrementar la eficiencia administrativa de las entidades públicas. El trabajo realizado por el Programa Umbral ayudó a aumentar la eficiencia del sector público y tuvo un efecto positivo en cada institución para mejorar los procesos de planificación, la provisión y uso de recursos, y el monitoreo y evaluación dinámicos de programas e instituciones. Un sector público que ponga en práctica la buena planificación, cuente con recursos adecuados bien manejados y realice un monitoreo y evaluación consistente de sus procesos, actividades y resultados, puede ejecutar sus actividades con eficiencia, creando un mejor clima de trabajo y así contribuir al aumento de la competitividad del país.

Por primera vez el combate al contrabando incorporó a personal de Aduanas, la Armada Paraguaya y la Policía Nacional para un trabajo coordinado contra el ingreso ilegal de productos. El fiscal adjunto Alfredo Tauber explica el proceso jurídico vinculado con las operaciones anticontrabando.

El Programa Umbral actuó como catalizador para que las instituciones incorporen planes estratégicos y herramientas nuevas. De esa manera, las instituciones públicas se van transformando en organismos ágiles, orientados a mejorar su productividad, eficiencia, capacidad de encontrar y anticipar soluciones con más efectividad.

Planificación

Al no estar enfocadas en metas y objetivos, muchas de las instituciones públicas no logran resultados consistentes debido a que sólo se dedican a resolver los desafíos de cada día. La costumbre de apagar incendios, en lugar de trabajar sobre un plan, crea mayores dificultades y aumenta la frustración de los ciudadanos que no ven sus expectativas satisfechas.

La planificación

La planificación se ocupa de los fines (¿qué hacer?) y de los medios (¿cómo hacer?). Define la dirección del plan de acción, reduce el impacto del cambio, ahorra recursos y establece criterios para diseñar este plan.

Comprende:

- Objetivos y metas de la organización y estrategias para lograrlos.

- Plan maestro para el logro de metas y objetivos.

El Departamento Técnico Aduanero de Vigilancia Especial (DETAVE) estudió cómo opera el contrabando en el Paraguay para planificar un combate más eficiente y disminuir el daño que causa al país.

En este campo, el Programa Umbral ayudó a instalar buenas prácticas de planificación para hacer más eficientes y efectivas las entidades públicas contrapartes del Programa.

La buena planificación institucional empieza con un diagnóstico adecuado de la problemática que se quiere tratar, porque si no se entiende la situación actual, es difícil establecer objetivos, metas y estrategias eficaces para alcanzarlos. Entre las entidades que introdujeron o fortalecieron buenas prácticas de planificación (basadas en etapas iniciales de diagnóstico), cabe mencionar el Departamento Técnico Aduanero de Vigilancia Especial (DETAVE), el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME), dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, el Sistema Unificado de Apertura de Empresas (SUAE), también dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, y la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) del Ministerio de Hacienda.

En el caso del DETAVE, se realizó un diagnóstico de patrones de contrabando en el país y, a partir de los resultados obtenidos, el DETAVE pudo determinar la estructura más apropiada para conformar la nueva entidad encargada de combatir el contrabando en la forma más eficiente. Esto incluyó la decisión de integrar por primera vez en una sola entidad interinstitucional a personal de Aduanas, Armada Paraguaya y Policía Nacional, para un trabajo coordinado de lucha contra el ingreso ilegal de productos por vía terrestre o fluvial. El trabajo consistió en la definición clara de los roles y responsabilidades de cada agencia participante, basada en las fortalezas y competencias relativas de cada una.

En el caso del CNIME, la planificación fue esencial para identificar oportunidades de negocios y generar mayores niveles de inversión en Paraguay bajo el régimen de maquila (una figura legal que ofrece beneficios financieros a cierto tipo de empresas que destinan sus productos al mercado extranjero). Los asesores del Programa Umbral colaboraron con los funcionarios para analizar a fondo qué sectores económicos y tipos de negocios podrían tener mayor interés en el régimen de maquila en el país. Sobre la base de dicho diagnóstico, se definieron estrategias y planes de trabajo específicos para promover el régimen entre los

El cambio sigue en marcha

En varias de las unidades formadas durante la implementación del Programa Umbral, el proceso de modernización continuó luego de finalizar la asistencia. La Unidad de Investigación Tributaria y Detección del Fraude, por ejemplo, preparó un manual de procedimientos y desarrolló el perfil de sus funcionarios.

"Sin lugar a dudas, el desempeño de las unidades mejoró a partir de la ejecución del Programa Umbral y cambió la actitud de muchos funcionarios del ministerio. Los que no se acogieron al retiro voluntario, vieron que ya no había posibilidades de continuar con prácticas inadecuadas".

Tito Ibarrola, Jefe del Departamento de Investigación Tributaria y Detección del Fraude

Un empresario registra su negocio con un solo trámite en la ventanilla única del SUAE.

sectores con mayor potencial. Los resultados de este proceso de diagnóstico y planificación hasta la fecha están reflejados en los planes de inversión, que suman 13.5 millones de dólares estadounidenses para crear 23 nuevos programas de maquila y en diez empresas más, que están en proceso de inscripción en el país como nuevas maquiladoras con un valor de inversión estimado en 3.650.000 dólares estadounidenses.

La creación del SUAE (que integró las actividades de siete instituciones involucradas en el registro de empresas en un solo lugar, para hacer más eficiente este proceso y brindar un mejor servicio a los empresarios), llevó a cada una de las instituciones que lo integran a evaluar sus procedimientos para identificar cómo se podían simplificar los trámites del registro de empresas. El resultado de esta planificación y reorganización fue la generación de estructuras más transparentes, que detectan irregularidades y reducen ampliamente las ocasiones de corrupción.

Finalmente, cabe mencionar que al inicio del Programa Umbral la SET no contaba con una herramienta para medir la brecha fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el país, es decir, para medir la diferencia entre los impuestos recaudados por el Estado y el potencial de recaudación (la cantidad estimada si todos pagaran de acuerdo con sus obligaciones). La metodología introducida permite a los técnicos recopilar esta información en estadísticas e índices para medir la eficiencia del sistema tributario y, con esta información, planificar estrategias para expandir la base tributaria. El Índice de Gravabilidad desarrollado es un sistema de cálculo para medir los gravámenes sobre la economía del país en base a datos proporcionados por el Banco Central del Paraguay. Tiene en cuenta tanto la base gravable de las ventas, como los créditos tributarios de las compras y permite calcular anualmente el impuesto de cada sector económico y su capacidad contributiva, produciendo información que beneficiará la planificación de las instituciones del país.

Provisión y uso adecuado de recursos

Por medio de actividades de diagnóstico y evaluación se verificó que, en ocasiones, la planificación anual de actividades de una institución no

La Subsecretaría de Estado de Tributación demostró que es posible transformar una institución pública para hacerla más eficiente a fin de satisfacer las expectativas de una ciudadanía cada vez más exigente.

Modernización en la SET

Con el aporte de tecnología y asesoramiento necesarios, el Programa Umbral facilitó procedimientos que ayudan a su administración eficiente y generan la confianza de la ciudadanía.

Actualización electrónica de datos de contribuyentes: la moderna tecnología facilita hoy la actualización de datos de los contribuyentes en el mismo sitio de las verificaciones.

Presentación de declaraciones juradas vía Internet: permite la presentación por vía electrónica de declaraciones juradas de impuestos.

Pago electrónico de impuestos: se puso en funcionamiento un sistema seguro para el pago electrónico de impuestos a través de un banco de plaza.

Emisión electrónica de notas de remisión: con este sistema Paraguay es uno de los pocos países que brinda mayor seguridad al transporte de cargas.

correspondía con la provisión de recursos necesarios para su implementación. Cuando una administración pública no tiene los recursos necesarios para implementar sus planes, disminuye su eficiencia y competitividad. Por esa razón, el Programa Umbral buscó asegurar la dotación adecuada de recursos humanos, físicos y financieros necesarios para cumplir sus objetivos.

En cuanto a recursos humanos, la planificación necesariamente debe ir acompañada de un buen proceso de selección y formación del personal. La profesionalización de la fuerza laboral debería ser una de las prioridades de las instituciones públicas para asegurar una mayor eficiencia y garantizar el buen uso de los recursos del Estado. El gobierno impulsó capacitaciones en el marco del Programa Umbral, enfocadas al DETAVE, la Unidad Jeroviaha (UJ) de la Subsecretaría de Tributación (SET) y las unidades de investigación interna del Ministerio de Hacienda, la SET y la Dirección Nacional de Aduanas (creadas para investigar y denunciar prácticas corruptas de funcionarios e infracciones aduaneras), para asegurar que su personal reciba una buena formación. Dicha formación incluyó capacitación práctica en campo, así como viajes de observación a otros países para aprender de las experiencias regionales.

El DETAVE está integrado por personal especialmente seleccionado y entrenado. La capacitación de su personal incluyó etapas rigurosas de formación teórica y práctica, donde los aspirantes debieron someterse a la revisión de antecedentes penales, profesionales y personales. Esta revisión incluyó la aplicación voluntaria de pruebas de polígrafo. La capacitación de los miembros de la UJ aprovechó la existencia en Ecuador de una unidad parecida y con probada experiencia. Por medio del Programa, algunos de estos miembros participaron en dos viajes de observación a dicho país. El primer viaje se enfocó en entender el funcionamiento general de la unidad y la identificación de elementos

Monitoreo y evaluación

Es el proceso de recopilación de información sobre el funcionamiento de una organización o de un proyecto. Un plan de monitoreo es una herramienta básica y vital para tomar decisiones adecuadas con el diseño, la implementación, la administración y la evaluación de las actividades de una organización.

La evaluación implica un análisis objetivo y sistemático del desempeño de una entidad y mide su eficiencia e impacto. Su propósito final es:

- Recopilar lecciones de la experiencia del proyecto para mejorar la calidad del trabajo de la entidad.

- Mejorar el diseño de futuras actividades y procesos.

- Demostrar al público los méritos de la entidad, sus procesos, estrategias y actividades.

En su conjunto, el monitoreo y la evaluación ayudan a asegurar que la institución opere de una forma eficiente y cumpla con sus metas.

aplicables al entorno y los objetivos paraguayos. En el segundo viaje, los participantes estudiaron las prácticas de control de rutas. Asimismo, el personal de las unidades investigativas se benefició con viajes de observación y capacitación a Colombia, Puerto Rico y Washington, Estados Unidos, para conocer las mejores prácticas mundiales en sus áreas respectivas.

Un aspecto importante para el uso adecuado de recursos físicos de las nuevas unidades del DETAVE y la Unidad Jeroviaha fue el entrenamiento en el manejo de nuevos equipos necesarios para las operaciones de cada institución. Para detectar contrabando escondido sin necesidad de abrir cajas, baúles ni contenedores, el Programa puso a disposición del DETAVE varios equipos especiales de detección. Algunos de estos equipos son de alta tecnología, con requisitos especiales de uso y mantenimiento, por lo que parte de la formación del personal incluyó entrenamiento especial en la manipulación de esos aparatos y la realización de procedimientos de guarda y almacenamiento cuando los mismos no están en uso.

Otro aporte para la efectiva operación de la Unidad Jeroviaha lo constituyen los celulares Wap[16], que facilitan el acceso inmediato a la base de datos de la SET y permiten a la UJ realizar controles directos desde el lugar de las verificaciones. El sistema posibilita una verificación más eficiente, otorgando mayor seguridad y garantía al contribuyente. El uso de la tecnología garantiza la objetividad y la transparencia de los procedimientos, porque a través de un código especial un contribuyente puede verificar la legalidad del operativo.

La herramienta moderna más esencial para el desempeño de las unidades de investigación CAIA y DIT, fue el paquete de software con programas como el i2, el Analyst's Notebook y Arcview, que vinculan y ordenan datos para que los investigadores tengan un panorama más claro de las pistas que deben seguir. Analyst's Notebook, Arcview e i2 vinculan fotos, mapas, llamadas telefónicas y otros datos. Estos programas permiten a investigadores y analistas convertir grandes volúmenes de información en inteligencia útil. El Arcview es un sistema de información geográfica (GIS, por sus siglas en inglés), utilizado para capturar, guardar, analizar y presentar datos vinculados con ubicaciones geográficas. Este programa facilita el análisis de la información y el proceso de formar y editar mapas, permitiendo la identificación de similitudes y patrones. El i2 es un sistema avanzado de investigación que puede vincular datos e informaciones aparentemente no relacionados entre sí. El personal que utiliza estos programas asistió a entrenamientos específicos para su uso.

El sistema PARIS, adquirido y adaptado a través del Programa Umbral, es un software que facilita el gerenciamiento de las unidades de investigación. Este sistema ayuda a administrar con eficiencia el trabajo de los investigadores y el manejo de casos, así como los contactos y la base de datos de esas unidades. Esta herramienta fue otra importante contribución del Eje Formalización de Actividades Económicas del Programa Umbral, como parte de la transferencia de conocimiento para la actualización y la exposición de datos estadísticos.

Para facilitar la aplicación de una promoción más proactiva y transparente, el CNIME inició la implementación del módulo de procesos del CRM (Customer Relationship Management o Gerenciamiento de la Relación con el Cliente), que le permitirá realizar un seguimiento sistemático de la promoción a empresas nacionales y extranjeras, además de proporcionarle insumos para la obtención de estadísticas, como el tiempo promedio que tarda un inversionista en tomar la decisión de maquilar desde el inicio de la

[16] Celulares Wap: son aparatos que habilitan a los Jeroviaha el acceso directo a la base de datos de la SET y el intercambio de información desde cualquier punto del país.

promoción efectuada. Esta herramienta ayudará al CNIME a institucionalizar sus contactos y mantener los antecedentes en una base de datos unificada, para evitar que información sensible pueda perderse debido a rotación o cambio de funcionarios.

En todos los casos de provisión de equipos, para dar garantía del buen uso de radios, vehículos y embarcaciones, las instituciones contrapartes emitieron las correspondientes regulaciones y normativas de uso, para garantizar el control efectivo de los mismos, cuidar su mantenimiento y velar porque sean utilizados exclusivamente para lo establecido. Asegurar la capacitación y el equipamiento adecuado del sector público es un proceso continuo que requiere de recursos financieros suficientes, un desafío para el Gobierno del Paraguay.

Durante su implementación, el Programa Umbral contribuyó a la formación de recursos humanos y a la provisión de equipamientos. Una de las formas de asegurar que el Estado disponga de suficientes medios económicos para que las entidades públicas reciban fondos adecuados es reducir la evasión de impuestos.

Monitoreo y evaluación dinámicos

Aun la planificación más cuidadosa puede no dar los resultados esperados por muchas razones. Pueden generarse cambios en el entorno o ambiente dentro del cual se está implementando la planificación que afecten su eficacia, o pueden existir ineficiencias o inconsistencias en la implementación del plan de trabajo desarrollado que desvíen el logro de los objetivos. Por lo anteriormente expuesto, es importante realizar actividades periódicas de monitoreo y evaluación para determinar si se están logrando los objetivos y metas y, en caso negativo, cuáles son los ajustes requeridos a las estrategias, a los métodos de implementación o a los objetivos establecidos por medio de la planificación anterior.

Con el apoyo del Programa Umbral, instituciones públicas tan diferentes como el SUAE y la SET aplicaron estos principios para una mejora continua en su eficiencia. En el caso del SUAE, se empezó con un diagnóstico del proceso de registro de negocios y de los requerimientos de cada institución participante. Con base en el diagnóstico, se diseñó el SUAE con una mejora inicial en la eficiencia del proceso de registro de empresas y disminución del costo del mismo. Después de un año de operación, se procedió a evaluar su funcionamiento y como resultado de la evaluación se identificaron mejoras adicionales, posibles y necesarias para hacer el proceso aun más eficiente sin la promulgación de una nueva ley. Las instituciones que conforman el SUAE siguieron trabajando en forma coordinada a fin de aplicar las recomendaciones y procesar su parte de los trámites en el tiempo acordado. El Programa facilitó recursos adicionales (como software y computadoras) para asegurar y agilizar el intercambio de información entre ellas.

El DETAVE está integrado por personal especialmente seleccionado y entrenado. La capacitación incluyó etapas de formación teórica y práctica.

En los casos de provisión de equipos, las instituciones participantes aplicaron sistemas de control y normativas para garantizar su uso apropiado.

Después de una operación, el análisis es imprescindible para las actividades de monitoreo. Las evaluaciones periódicas e inmediatas ayudan a lograr objetivos y metas; hacen posible identificar debilidades y aplicar a tiempo medidas correctivas.

Uno de los logros más significativos fue obtener un formulario único, resultado de meses de negociaciones y adecuaciones de políticas y procesos, formatos y clasificación de información en cada institución. También se trabajó con una empresa informática para adecuar y ajustar el software utilizado en el SUAE. Gracias a estos reajustes, el SUAE brindará un mejor servicio al público con el objeto de lograr un promedio de apertura de empresas de 15 días.

El resultado de los esfuerzos realizados demostró que es posible transformar una institución pública para hacerla capaz de satisfacer las expectativas de una ciudadanía cada vez más exigente. Esto se logró ayudando a identificar sus objetivos, fijar sus metas y trazar el camino para seguir adelante. El impacto indirecto se reflejó en una actitud abierta de reflexión y análisis, que permitió a la institución identificar debilidades en su organización y en la administración de sus recursos.

Formularios únicos del SUAE para apertura de empresas unipersonales e individuales de responsabilidad limitada y para personas jurídicas.

CAPÍTULO 3

Cultivando la confianza de los ciudadanos en las instituciones

El Programa Umbral apoya iniciativas que garantizan acceso directo a la información de una manera clara, rápida y transparente.

"Solicitamos que las autoridades informen sobre el proceso de formalización y el cumplimiento de las obligaciones tributarias y que escuchen a la sociedad civil en sus reclamos, para que los presupuestos públicos se inviertan en las necesidades básicas de nuestra población"

Pronunciamiento de organizaciones civiles a favor de la formalización, Ciudad del Este, Paraguay, 7 de julio de 2008.

Reclamos similares se escuchan en todo el país: la ciudadanía exige que las instituciones públicas sean administradas en una forma más transparente y tener mayor acceso a la información sobre sus actividades, como primer paso para poder confiar en ellas. Quiere una participación más activa para monitorear el uso de los fondos y saber que sus reclamos han sido considerados. El Programa Umbral trabajó para lograr una mayor apertura de las instituciones públicas, como un requisito indispensable para aumentar la confianza en las instituciones del Estado. Con este fin, se promovieron iniciativas que mejoraron la transparencia de las entidades públicas y abrieron el diálogo constructivo entre el sector público y el sector privado.

Al preguntarnos cuáles son los elementos que se necesitan percibir para tener más confianza en las instituciones públicas –además de una mayor transparencia, de mecanismos para dar respuestas a la ciudadanía y dialogar con el sector privado– vemos que la institución tiene que ser sana y eficiente para asegurar que la información sea compartida, las respuestas recibidas y el diálogo se de en un marco legal con procedimientos claros aplicados imparcialmente. No debe sorprendernos que los mismos elementos que generan mayor confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas hacen que un país sea más atractivo como destino de inversión.

Una institución inspira confianza cuando:

• Su administración es transparente, brindando mayor acceso a información a la ciudadanía y tiene la capacidad de investigar acusaciones de fraude o corrupción contra funcionarios públicos.

• Hay un diálogo constructivo entre el sector público y el sector privado.

• Se toman medidas para promover una imagen positiva.

• Estas reformas son apoyadas por medidas de saneamiento y eficiencia en la administración pública.

Transparencia administrativa

Con el fin de brindar al público mayor acceso a la información, el Programa apoyó mecanismos para la administración de preguntas, comentarios y denuncias recibidas. También reforzó la capacidad de las instituciones para la detección e investigación de casos de fraude o corrupción cometidos por funcionarios públicos.

Algunos ejemplos de cómo en el marco del Programa las instituciones

Durante el Programa Umbral se realizaron varias campañas de educación pública para informar a la ciudadanía de beneficios como la facilidad de registrar una empresa en un solo trámite.

pudieron lograr la transparencia administrativa:

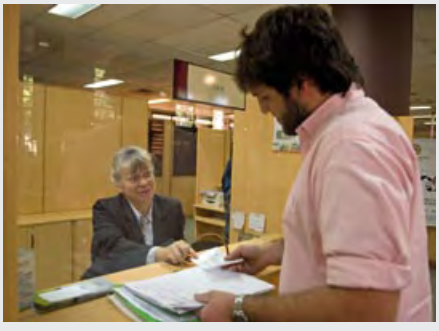
- Se brindó mayor acceso a la información tributaria a través de un *Call Center*[17] de la SET. Con el nuevo sistema, las llamadas del público son recibidas por una central telefónica donde las consultas más sencillas se atienden en forma automática y en otros casos son derivadas a otros departamentos. Antes era difícil ser atendido y el público no sabía a qué números llamar.

- Como parte del apoyo a la SET, el Programa Umbral contribuyó a simplificar, transparentar y facilitar a los contribuyentes la realización de trámites, como el pago electrónico de sus impuestos, la actualización electrónica de datos y otras innovaciones que ya se mencionaron en capítulos anteriores. Todos son mecanismos para facilitar a la ciudadanía el acceso a la información que se encuentra disponible en su página web:
www.set.gov.py
y en su Central Telefónica:
(021) 417 7000

- El SUAE creó una página web en la que proporciona información sobre los requisitos necesarios para la apertura de nuevas empresas:
www.suae.gov.py
Teléfono (021) 525 885.

Una vez iniciado el proceso, el usuario dispone de una contraseña que le permite acceder a la página web para monitorear el estado de su trámite. Antes, seguir el avance de una inscripción significaba ir físicamente a las siete instituciones que ahora integran el SUAE para preguntar sobre el estado del trámite.

- La creación del SADEP, el Sistema Aduanero de Denuncia Pública con Protección Jurídica, es un mecanismo automatizado para recibir denuncias a través del portal de Internet de la Dirección Nacional de Aduanas:
www.aduana.gov.py
Teléfono (021) 616 2000



El Programa Umbral contribuye a simplificar, transparentar y facilitar procedimientos y trámites, como el pago electrónico de impuestos para este comerciante que puede realizar la actualización electrónica de sus datos fiscales

[17] Central de llamadas, en inglés.

Un equipo de funcionarios de la SET trabajó con especialistas tributarios del sector privado para mejorar su sistema de verificación.

El sistema garantiza la protección de la identidad del denunciante y da seguimiento a estas denuncias.

• Varias campañas de educación pública fueron integradas en el diseño del Programa, para asegurar que la ciudadanía se informe de las reformas y el proceso de formalización, saneamiento y competitividad de la economía paraguaya. Algunos de los mensajes de las instituciones a la ciudadanía consistieron en una exhortación a la participación en el proceso de reformas, centrados en que los ciudadanos soliciten facturas y comprobantes de venta legales para combatir la práctica común de la evasión del pago del IVA y que se informen sobre los nuevos servicios proporcionados por el Estado, especialmente de cómo registrar una empresa y de la existencia de una fuerza profesional de combate al contrabando que tanto daña a las empresas formales del país.

"No existen instituciones corruptas sino funcionarios que se corrompen."

Expresiones del Presidente Fernando Lugo al asumir su mandato, el 15 de agosto de 2008.

"La institución (DNA) fue secuestrada por la informalidad.Si un empresario no tiene contactos, no corren sus trámites. La mala praxis aduanera es todavía una realidad".

Un investigador de la DNA.

Investigación interna

La información adecuada y la transparencia en la administración de los servicios públicos deben estar acompañadas de una capacidad de investigación de casos de fraude o corrupción interna. En esta línea, el Programa ayudó a desarrollar la capacidad de investigación imparcial de denuncias contra funcionarios públicos, facilitando la aplicación posterior de sanciones establecidas por la ley. Este elemento contribuye a una mayor confianza en las instituciones del Estado y refuerza otras iniciativas de saneamiento de la administración pública.

La Unidad de Investigación Interna del Ministerio de Hacienda (UIIH) está encargada de investigar acusaciones de fraude, corrupción y otros delitos cometidos por funcionarios de instituciones oficiales. Estos son algunos ejemplos de investigaciones internas que contribuyen a la generación de confianza en las instituciones del Estado:

• La UIIH fue la encargada de realizar la investigación sobre rendición irregular de uso de viáticos por parte de algunos miembros de las unidades anticontrabando de la Dirección Nacional de Aduanas. La investigación proporcionó pruebas para separar a

estas personas de sus puestos y hasta setiembre de 2008 logró la imputación por la fiscalía anticorrupción de 37 funcionarios cuyos casos están en proceso. Como resultado de la investigación, la DNA adoptó una serie de reformas en los procesos de provisión y uso de recursos financieros.

- La denuncia realizada por un contribuyente cuya empresa estaba siendo verificada por la Unidad Jeroviaha, condujo a la separación de un fiscalizador de la Subsecretaría de Estado de Tributación que había ofrecido "limpiar" el expediente de la empresa a cambio de un pago irregular.
A través de un comunicado, la SET instó a otros contribuyentes a que sigan el ejemplo y denuncien a funcionarios corruptos.

- Un importante funcionario del Ministerio de Hacienda decidió renunciar cuando la Unidad de Investigación Interna comenzó a investigarlo.

- En agosto de 2007, se logró la condena de dos años de cárcel para un funcionario de aduanas acusado de corrupción.

Los ejemplos arriba mencionados demuestran que los mecanismos para brindar mayor acceso a la información no son suficientes sin los otros aspectos que tratamos en capítulos anteriores. Es decir, que tener mayor acceso a la información no es suficiente, la ciudadanía también exige un marco legal y procedimientos claros e imparciales, una administración eficiente y la capacidad para investigar denuncias. Por la misma lógica, la investigación de acusaciones de fraude o corrupción debe formar parte del proceso de monitoreo y evaluación dinámica del Estado, ayudándole a identificar dónde existen oportunidades de mejorar procesos y procedimientos internos, para evitar que continúen el fraude y la corrupción.

El caso del uso irregular de los viáticos por funcionarios de la DNA mencionado arriba resultó en medidas correctivas en los procesos de administración y monitoreo del uso de viáticos. Ese ejemplo demuestra que las reformas descritas en esta publicación trabajan en conjunto para el bien de todos. El proceso de investigación, además, sirvió como un disuasivo para otros funcionarios que tomaron con mayor seriedad el proceso de rendición de viáticos.

Sin embargo, todavía es difícil que las instituciones apliquen mecanismos de autocorrección para combatir las redes de corrupción interna que contaminan los organismos e impiden el progreso hacia una economía formal, sana y competitiva. Reconociendo esta realidad, el nuevo Director de Aduanas, al asumir el cargo, dijo: "Estamos comprometidos con el pueblo, obligados a realizar nuestras labores con eficiencia y calidad. Nuestro lema *Tolerancia cero a la corrupción*, es una promesa de no defraudar la esperanza del pueblo y la confianza depositada en nosotros" (Página web de Aduanas, 19 de agosto de 2008).

Facilitar la participación del sector privado en las reformas del sector público

Las economías sanas, formales y competitivas cuentan con una activa participación del sector privado (ciudadanos individuales, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas) en las reformas de las instituciones del Estado. Esa participación, cuando es constructiva, sirve para fortalecer la transparencia administrativa e inspirar reformas para mejorar el saneamiento y la eficiencia del sector público. Es decir, la participación de actores del sector privado en las acciones, y especialmente en las reformas, del sector público puede servir como impulso para generar reformas en la administración del Estado, que respondan mejor a las necesidades y deseos del público. El Programa facilitó esa participación a través de varias actividades:

- *Reuniones mensuales entre representantes del sector privado y las instituciones contrapartes del Programa Umbral, a través de un Consejo Consultivo.* Estas reuniones fueron diseñadas para facilitar una continua participación del sector privado en el seguimiento de los avances de las instituciones y las actividades que se desarrollaron para alcanzar las metas del Programa.

- *"Capacitar hoy para formalizar mañana".* Este proyecto de la Cámara de Comercio Paraguayo Americana apoyó la formación de educadores del interior del país. Subrayó la importancia de los procesos de formalización que está realizando el Paraguay y

Otros testimonios del sector privado:

Para sorpresa de las autoridades, gran parte de la ciudadanía comprobó que la SET estaba actuando con seriedad, aplaudió los nuevos controles e incluso aceptó positivamente las sanciones. *"Bajo ninguna circunstancia se puede pensar que el sistema funcione si no median los controles, antipáticos por cierto, pero necesarios"*, señala Carlos Mersán, un conocido abogado tributarista que unos meses antes de la intervención del Programa Umbral había criticado duramente los planes de la SET, que según él, utilizaba procedimientos anticonstitucionales.

Juan Vera, presidente de la Asociación de Usuarios y Consumidores del Paraguay, durante la inauguración del Call Center de la SET.

"Todo lo que contribuya a una simplificación y claridad de los procedimientos, es bienvenido. Yo creo que la ciudadanía ya se está dando cuenta de que la SET progresó mucho para brindar una mejor atención y percibe una mejoría sustancial"

capacitó a los educadores en nociones básicas de economía.

• *"Aporte ciudadano al fortalecimiento de la capacidad del Estado para luchar contra la corrupción"*. El proyecto del Instituto por la Consolidación del Estado de Derecho analizó el papel de las unidades de investigación (DIT, CAIA y UIIH) en la lucha anticontrabando y difundió esa información para generar conciencia en el ciudadano sobre la importancia de esa lucha.

• *"Tributamos para que el Estado cumpla"*. Este proyecto del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales (INECIP) desarrolló jornadas de capacitación sobre formalización de actividades económicas para comerciantes en Ciudad del Este. Al término de las mismas, se firmó una alianza entre el INECIP y la Cámara de Importadores de Electrónica del Paraguay para dar continuidad al tema.

• *Transparencia Paraguay ayudó a diseñar y poner en funcionamiento el SADEP* (sistema en la web para registrar denuncias) y organizó jornadas de capacitación a jóvenes sobre la función de la Dirección Nacional de Aduanas.

• *Decreto que regula las actividades de la Unidad Jeroviaha.* Un equipo formado por funcionarios de la SET trabajó con especialistas tributarios del sector privado para consensuar la modificación del Decreto n.° 8094/05. Los cambios tomaron forma en el Decreto n.° 8594/06 que regula las actividades de la Unidad Jeroviaha y corrige algunas deficiencias, en especial las que dificultaban el trabajo de la unidad. Esta alianza estratégica con el sector privado fue afianzándose con el correr del tiempo. Unas semanas antes de que la Unidad Jeroviaha comenzara a realizar las primeras suspensiones de actividades comerciales, fueron convocadas una serie de reuniones con contadores, abogados tributarios y escribanos, para explicar los procedimientos de suspensión y los resultados esperados. Específicamente, la reducción del alto porcentaje de incumplimiento en la emisión de comprobantes de venta, que en el 2007 se estimaba en un 80%. Estas reuniones fueron claves para lograr la aceptación y el compromiso del sector privado, que apoyó las labores de verificación de la SET.

El 2 de mayo de 2008, la Viceministra de Tributación recibió una nota remitida por el Defensor del Pueblo Manuel Maria Páez Monges, que expresaba: *"…solicitamos la continuidad de los controles de la Unidad Jeroviaha en forma intensiva, en atención a ciudadanos que expresaron su indignación por la evasión impositiva que realizan los establecimientos comerciales de Asunción"*. Esta nota del Defensor del Pueblo, remitida a la Subsecretaría de Estado de Tributación, es una muestra directa del grado de confianza de la ciudadanía en las operaciones de control realizadas por la SET y representa un cambio fuerte en la percepción pública de la SET, antes percibida por el público como una institución ineficiente, o peor, una institución que ignoraba flagrantes casos de fraude de sus funcionarios.

De la misma manera en que la implementación del Programa Umbral contribuyó a fortalecer la confianza de las instituciones para realizar su trabajo con propiedad, también ayudó a aumentar la credibilidad de los ciudadanos en la institución.

El SUAE favorece la transparencia. A través de su página web: **www.suae.gov.py** se pueden conocer los requisitos para abrir una nueva empresa y el estado del trámite.

"Hoy en día nuestra oficina tiene un funcionamiento transparente, los clientes lo notan y quedan satisfechos. Muchos empresarios creen que el SUAE es una empresa privada o un servicio tercerizado por la eficacia, la rapidez y la buena atención que brindamos. Esta es la imagen que queremos cuidar para mantener la credibilidad"

Alba Narváez, delegada de la Municipalidad en el SUAE desde el 2006 hasta el 2008.

La simplificación de trámites para la apertura de empresas a través del Sistema Unificado para la Apertura de Empresas (SUAE) facilitó al empresario el acceso a este servicio público y ayudó a desarrollar la calidad de la atención al público. Los interesados en abrir una nueva empresa comprobaron que debían hacer un sólo trámite y que se le solicitaban sólo los requisitos establecidos en la ley. El sistema favorece la transparencia ya que, a través de la página web del SUAE, se puede saber con exactitud el costo y los requisitos necesarios para abrir una empresa. Una vez iniciado el proceso se puede supervisar el estado de la documentación llamando por teléfono o verificándolo por Internet. Como resultado de una capacitación especializada y sostenida, se pudo percibir la actitud positiva de los funcionarios públicos que fueron asignados al SUAE, quienes demostraron mayor compromiso y responsabilidad para resolver las dificultades que se presentaban diariamente. Algo similar sucedió con la instalación del Centro de Atención o *Call Center* de la SET. Al principio la gente que llamaba no entendía muy bien qué utilidad tenía este servicio instalado por la SET para evacuar dudas sobre el pago de impuestos. Los funcionarios tampoco tenían mucha experiencia en la atención al público por lo que el proceso de aprendizaje se hizo en forma paralela. Con el transcurrir de los meses, los funcionarios de la SET aprendieron a responder amable y responsablemente las consultas de los ciudadanos y de esta manera contribuyeron a mejorar la imagen de la institución y a generar la confianza del público. Hoy en día son cada vez más los ciudadanos de todo el país que hacen uso de este servicio ofrecido por la SET. El Servicio recibe un promedio de 8000 llamadas al mes.

La presencia del Programa Umbral dio un sello de confianza a las partes: ayudó a generar el diálogo y algunas iniciativas conjuntas de las instituciones con la ciudadanía. La sostenibilidad de los cambios dependerá del involucramiento de la ciudadanía, de los funcionarios que están esforzándose para frenar las fuerzas de evasión y contrabando y de quienes están promoviendo más inversiones y empresas. Además, la población deberá mantenerse al tanto y reclamar cuando las instituciones retroceden, exigiendo que se obtengan los recursos necesarios y se asegure la transparencia del proceso, su eficacia y la aplicación de reglas claras para todos.

El comerciante que estaba siendo controlado por la Unidad Jeroviaha denunció a la SET que había recibido una oferta deshonesta por parte de un fiscalizador de la institución. El caso fue investigado y resultó que el funcionario era culpable y fue arrestado, pero más importante es que el

"Hemos logrado una gestión más transparente y eficiente, contamos con más información y de mejor calidad, lo que contribuye a un mejor clima en la relación con la ciudadanía. Este centro de atención nos permite dar una mejor atención al contribuyente, que cada día se vuelve más exigente. Podemos brindar un mejor servicio a personas de todo el país y mantener una comunicación directa, sin necesidad de contacto físico entre el contribuyente y los funcionarios. Las llamadas son grabadas y monitoreadas para asegurar la calidad"

Gloria Páez, ex Viceministra de Tributación, durante la ceremonia de inauguración de las mejoras del Centro de Atención de la SET, en agosto de 2008.

caso demostró que la SET comenzaba a ganar la confianza de la ciudadanía a pesar de tener todavía algunas personas deshonestas en su plantel. Existe un cambio en la percepción del público sobre la seriedad de algunas instituciones y su capacidad para recibir denuncias.

Estos ejemplos ilustran los esfuerzos realizados para facilitar la participación constructiva del sector privado en las acciones y especialmente en las reformas del sector público, para así fortalecer la confianza entre ambos. De esta manera, se contribuyó a crear una visión más positiva del país y a transmitirla a inversionistas nacionales y extranjeros.

"El gobierno va a tener la responsabilidad de abrir las puertas a los inversionistas del mundo. Pero si nosotros tenemos tan mala fama de ser contrabandistas, de ser corruptos, de ser traficantes de drogas, de armas, ¿quién va a querer invertir en nuestro país? Es eso lo que tenemos que cambiar para que la gente crea en el Paraguay". Epifanio González López, Jefe del DETAVE hasta agosto de 2008. Con 32 años de antigüedad en la Dirección Nacional de Aduanas, en el área de operaciones, el Sr. González conoce la realidad del flujo de mercadería y la imagen que la población tiene de todos los aduaneros. La realidad está cambiando poco a poco y lo que la ciudadanía espera es que el cambio sea sostenible.

CAPÍTULO 4

Promover la imagen del país

La empresa Qin Yi América se instaló en Ciudad del Este y de operar como importadora pasó a ser industria textil. Ahora sus frazadas llevan el sello "industria paraguaya" y se exportan al Brasil.

"El contacto con la industria de la maquila, promocionada por el Programa Umbral, nos permitió conocer el Paraguay verdadero. Anteriormente, desde Brasil teníamos una visión distorsionada de la realidad. Veíamos el Paraguay como un país desorganizado y corrupto. Hoy descubrimos un país estructurado, con una importante política de incentivos para la instalación de nuevas empresas y con oportunidades para nuevas inversiones. Descubrimos también la gran voluntad de crecimiento que demuestra el país al tratar de incentivar la economía formal".

Carta de dos empresarios que ya iniciaron el proceso para instalar una empresa maquiladora en Paraguay, Rodrigo Henrique Probst de Itu Tava S.A. y Gilmar Darolt, de Junior Comercial de Cereais Ltda., Estado de Santa Catarina, Brasil.

Este testimonio demuestra que Paraguay puede proyectar –y está proyectando– una imagen más positiva y confiable para alcanzar un mejor posicionamiento en la economía global. Actualmente, el país todavía ocupa los últimos lugares en los índices mundiales de competitividad, transparencia, fortaleza de las instituciones, ambiente de negocios y otras áreas medidas por organizaciones internacionales como el Foro Económico Mundial. No obstante, como resultado de la estrategia de promoción implementada por el CNIME bajo el Programa Umbral, inversionistas potenciales perciben que en el Paraguay se ha iniciado un proceso de formalización, cuyo marco legal es más claro, la administración del Estado más eficiente y las empresas formales reciben mayor respaldo para desarrollar sus actividades. Hoy, el Estado ejerce más control sobre aquellas empresas que evaden sus impuestos y no registran sus mercaderías al ingresar al país y aplica la ley en forma imparcial, lo que produce un aumento de la competitividad.

Material promocional "Maquila en Paraguay"

La proyección de Paraguay como un país sano, formal y competitivo, apto para desarrollar todo tipo de negocios formales, fue posible con la promoción realizada con la ayuda del Programa Umbral, cuyo Plan País fue elaborado por el propio Gobierno de Paraguay, que realizó importantes esfuerzos para mejorar su administración y sus operaciones. El Ministerio de Industria y Comercio, en el marco de la implementación del Programa, trabajó enérgicamente para promover la imagen del país por medio de políticas favorables a la inversión, especialmente sobre el régimen de maquila. Esta estrategia resultó en la formalización de muchas empresas, que agregan valor real a la sociedad y la economía a través de una mayor generación de empleo en condiciones justas y capacitación de la mano de obra.

Promoción de la imagen del país: régimen de maquila

El Programa se concentró en la promoción del régimen de maquila por decisión del Gobierno de Paraguay, puesto que se lo considera una de las herramientas con mayor

La cooperación y coordinación entre instituciones y empresarios de países limítrofes es clave para que inversionistas reciban información sobre las ventajas del régimen de maquila en el Paraguay y sobre las oportunidades de hacer negocios en el país. En esta foto vemos una de las reuniones clave con presencia del sector privado (empresarios de Paraguay, Brasil y Argentina), autoridades locales y nacionales y facilitadores del Programa Umbral.

potencial para impulsar la economía, atraer capital extranjero y desarrollar empleo en un corto plazo. Es importante recordar que el inciso b del artículo 4 del Decreto n.° 10.337 "De las políticas y prioridades del gobierno" menciona como objetivo estratégico el mejoramiento de la estructura económica y la consolidación de la transformación productiva con vocación exportadora, priorizando la generación de empleo. El régimen de maquila coincide en su concepción con estos objetivos. Más aún, este régimen –al estar orientado a la exportación de los bienes y servicios que produce– exige que la producción nacional alcance estándares internacionales de calidad a buen precio, ayudando a mejorar la competitividad de las empresas locales que participan directamente (maquiladora/submaquiladora) o indirectamente (proveedores de insumos y servicios), así como la mano de obra que emplea.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) tiene a su cargo diversas funciones destinadas a asegurar el cumplimiento del marco regulatorio de la maquila. En este contexto, el CNIME debe monitorear la gestión de las empresas que operan bajo el régimen mencionado, con el propósito de verificar que la misma no se aparte de lo declarado en sus programas. Asimismo, esta institución debe servir de vínculo entre las empresas maquiladoras y otras dependencias del gobierno. La Secretaría Ejecutiva también participa activamente en la revisión previa de los nuevos programas (que son proyectos de las empresas que quieren operar como maquiladoras) y en la supervisión del proceso de su aprobación por el Consejo Nacional de la Maquila[18].

El CNIME tiene entre sus objetivos promover eficazmente el régimen para aumentar la cantidad de nuevas empresas maquiladoras. Desde sus inicios en 2001, hasta junio de 2006, la labor del CNIME estuvo limitada por la insuficiencia de recursos financieros para realizar viajes de promoción y brindar una atención adecuada a inversionistas que visitan el país. Tampoco disponía de suficientes fondos para pagar a promotores especializados y solventar recursos humanos dedicados a labores de investigación, promoción proactiva y seguimiento de las empresas contactadas con el objeto de promover los beneficios de la maquila. La escasez de recursos limitó al CNIME a realizar una promoción "reactiva", para recibir a los pocos inversionistas que llegaban a sus oficinas

[18] El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación es un grupo de representantes de varias instituciones del Gobierno. Está presidido por el Ministerio de Industria y Comercio e integrado por los Ministerios de Hacienda y de Relaciones Exteriores, el Banco Central del Paraguay y la Secretaría Técnica de Planificación.

Con la ayuda de Programa Umbral, el CNIME elaboró una estrategia de atracción de inversiones e identificación de sectores que se pueden beneficiar con el régimen de maquila. Uno de ellos es el sector de la confección.

El régimen de maquila es un medio para modernizar los sistemas de producción en Paraguay. Posibilita la calificación de la mano de obra local y la transferencia de tecnología.

El régimen de maquila promocionado por el Programa Umbral es una vasta fuente de empleos directos e indirectos.

con conocimiento del régimen y con un cierto grado de interés en invertir en el país.

Para rectificar esta situación, el CNIME, a través del Programa Umbral, elaboró una estrategia de atracción de inversiones, basada en la identificación de los sectores con mayor potencial de beneficiarse con el régimen de maquila. El plan de promoción implementado por el CNIME incluyó:

- La elaboración de más de 30 estudios e investigaciones de países, sectores y consultas específicas de empresas con interés en operar bajo el régimen de maquila, aprovechando las ventajas que concede.
- El análisis de varias fuentes de información sobre las características de empresas particulares, para identificar empresas con el perfil determinado en los estudios e investigaciones.
- El desarrollo de presentaciones y materiales de promoción en los que se describen los beneficios del régimen de maquila y las ventajas de hacer negocios en el país.
- Contacto directo con empresas identificadas, primero por correo o teléfono y luego visitas a dichas empresas, con una agenda previamente establecida que incluía por lo menos cinco entrevistas confirmadas con empresas interesadas e información de contacto de más de diez empresas potenciales previamente identificadas.
- El seguimiento de los empresarios que demostraron interés en operar con el régimen de maquila y la continua evaluación de los sectores a los que se les presentó las ventajas del régimen.
- La elaboración de investigaciones más específicas para responder a preguntas puntuales, evacuar dudas sobre aranceles o planes de operación para la confección de un programa de maquila.[19]
- La elaboración de agendas de visitas al país, para que los inversionistas mantengan entrevistas con las autoridades de la Secretaría Ejecutiva del CNIME y realicen visitas a potenciales proveedores de servicios, así como a posibles lugares de instalación.
- La aclaración de todas las dudas y consultas de los inversionistas, así como la provisión de información adicional solicitada.

A cada inversionista que tomó la decisión de maquilar se le brindó asesoramiento en la elaboración del programa de maquila y se acompañó al futuro maquilador en todas las gestiones legales requeridas para la instalación de su industria. Estos trámites incluyen la aprobación del programa de maquila por medio de

[19] Un plan de producción exigido por el Gobierno para otorgar autorización a las fábricas que operan bajo el régimen de maquila.

una Resolución Biministerial (MIC-MH) y otros trámites para el inicio de las operaciones bajo este régimen. Este acompañamiento fue realizado con el objetivo de asegurar y agilizar la instalación de las empresas, teniendo en cuenta la serie de requisitos para la habilitación de la maquiladora, especialmente cuando se trataba de inversionistas extranjeros, para quienes sería prácticamente imposible desenvolverse con agilidad en un país extraño. Sin un acompañamiento adecuado y especializado que pueda guiar a los empresarios en los trámites pertinentes y proveerles de datos precisos para la toma de decisiones, el proceso de instalación en el país se demoraría excesivamente o posiblemente nunca se concretaría.

Simplificación del proceso de apertura de empresas

La promoción del régimen de maquila y de otras políticas ventajosas para una empresa podría hacerse en vano sino se contara con un proceso de apertura de empresas eficiente y ágil. Según el estudio *Doing Business* elaborado por el Banco Mundial, un aspecto clave de la competitividad de un país constituye el hecho de que se pueda abrir una empresa en poco tiempo, con pocos trámites y a un bajo costo. Basándose en la metodología del Banco Mundial, el Ministerio de Industria y Comercio solicitó a cada institución un análisis del proceso de apertura de una empresa con el fin de identificar el modo de agilizarlo. El resultado del análisis y la implementación de las propuestas fueron la creación y la inauguración del SUAE (Sistema Unificado de Apertura de Empresas) en noviembre de 2006. Como resultado de su creación y del éxito alcanzado por el SUAE, Paraguay avanzó 72 posiciones en el indicador de apertura de nuevas empresas del informe *Doing Business* 2008, del puesto 138 avanzó al 66, comparativamente con el año 2007[20].

Esto demuestra que existe un interés real en promover la creación de nuevas empresas, lo que contribuyó a proyectar una imagen positiva del país.

Resultados e impactos concretos

El Programa proveyó asistencia para la elaboración de programas de maquila sin costo alguno para los empresarios y garantizó la continuidad de este servicio provisto por CNIME a todas las empresas que ya manifestaron su interés en operar bajo el régimen. Los asesores técnicos del Programa Umbral acompañaron a los empresarios en cada paso del proceso de instalación, hasta el inicio de sus actividades de exportación. Lastimosamente, con los recursos que hoy en día se asignan al CNIME, esta institución no tendrá la capacidad de continuar brindando la misma atención a sus clientes. Al analizar la relación costo-beneficio para el Estado, es palpable la necesidad de una revisión de este presupuesto, a fin de asegurar que el CNIME pueda seguir ofreciendo la misma calidad de servicios a los inversionistas.

Durante la vigencia del Programa, 33 maquiladoras iniciaron el proceso de inscripción para instalarse en el Paraguay, 23 de ellas tienen hoy aprobación vigente del Estado. La inversión de estas ya aprobadas supera los 13 millones de dólares estadounidenses; sus programas generarán cerca de 1200 empleos. Los diez restantes que están en proceso de aprobación proyectan una inversión de 3.650.000 dólares estadounidenses.

De las 33 maquiladoras a instalarse, el Programa Umbral acompañó[21] directamente a 16 empresas, de las cuales seis ya están instaladas e iniciando su proceso de operaciones. Entre las empresas asistidas por el Programa, siete tienen 100% de capital extranjero, cinco son de capital mixto (extranjero y nacional) y cuatro tienen 100% de capital nacional. Para mantener la perspectiva, antes de junio de 2006 una sola empresa instalada en el Paraguay bajo el régimen de maquila tenía 100% de capital extranjero, *Megaplásticos*.

Las nuevas empresas contactadas por el Programa Umbral contribuyeron a la capacitación del personal paraguayo, con invitaciones a sus respectivas fábricas en el extranjero, cursos especializados y maquinarias donadas a los centros locales de capacitación, como el Servicio Nacional de Promoción Profesional de Hernandarias, que recibió equipos de dos empresas maquiladoras para ayudar a la capacitación de nuevos operarios.

[20] El ranking del año 2007 es importante para el SUAE porque está basado en la información del año 2006, cuando se instaló el SUAE y cubre el periodo desde ese momento hasta mediados del año 2007.

[21] Los asesores del Programa acompañaron a las empresas desde la presentación de las ventajas del régimen hasta el inicio de operaciones.

A través de la instalación de empresas que operan bajo el régimen de maquila, Paraguay logrará los siguientes beneficios:

- Posibilidades de calificación de la mano de obra local.
- Transferencia tecnológica.
- Generación de valor agregado nacional como requisito del proceso de transformación.
- Incremento de las exportaciones.
- Diversificación de productos.
- Diversificación de mercados. En el año 2007 Paraguay exportó productos bajo el régimen de maquila a 34 países.
- Contribución a la generación de fuentes de trabajo para los paraguayos dentro de su propio país, con las garantías del régimen laboral vigente (salario mínimo, seguro social y otros beneficios contemplados en el Código Laboral).
- Contribución positiva a la imagen "Made in Paraguay".
- Contribución a la formalización de las actividades económicas y comerciales dentro del país.
- El programa de maquila y las actividades contempladas en su ejecución están gravados por un tributo único del 1% (uno por ciento), que se abona mensualmente bajo declaración jurada.
- Minimización de las posibilidades de evasión impositiva de la maquiladora, debido a la existencia de un ente regulador que opera conjuntamente (CNIME-DNA) ejerciendo el control de entrada de materias primas y bienes de capital, así como de la salida del producto terminado.
- Aporte Patronal de la maquiladora al Instituto de Previsión Social (Ver Tabla 1, pág. 54).
- Desarrollo de nuevas cadenas productivas en Paraguay que incluyan a submaquiladoras y proveedores.
- Atracción de más capital extranjero a la economía local.

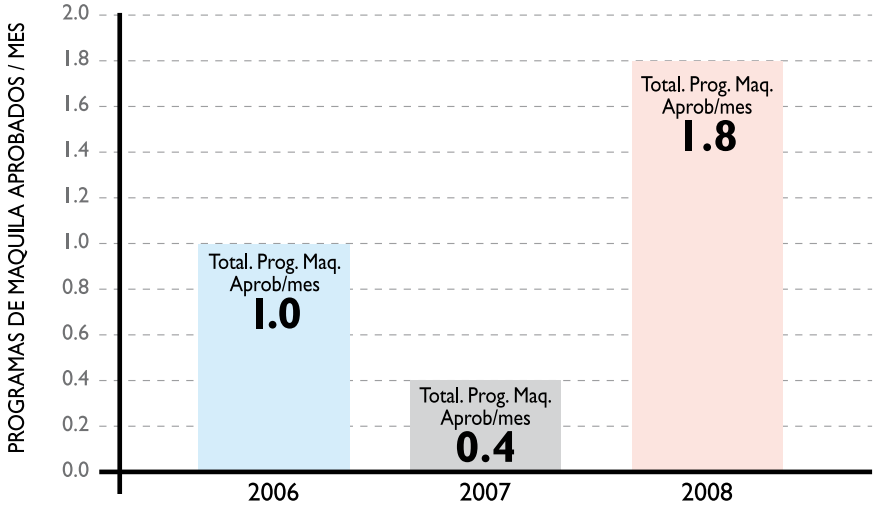
Ventajas del régimen de maquila

El régimen de maquila para la producción de bienes y servicios comercializados en el exterior contribuye a que el Paraguay sea un lugar ventajoso para atraer y radicar inversiones nacionales y extranjeras.

Baja carga impositiva:
Tributo Único Maquila del 1% sobre el valor agregado en territorio nacional.

Una legislación flexible:
Permite la permanencia de técnicos extranjeros especializados para capacitar al personal local.

Cuadro 1. Comportamiento histórico de los programas de maquila aprobados por mes, durante el periodo junio 2006 / setiembre 2008, aún vigentes. Fuente: CNIME.



El gráfico muestra el promedio de programas aprobados de maquila por mes durante el periodo de vigencia del Programa Umbral. Se observa en el 2007 una reducción considerable de aprobación de programas de maquila y en el 2008 un notable incremento.

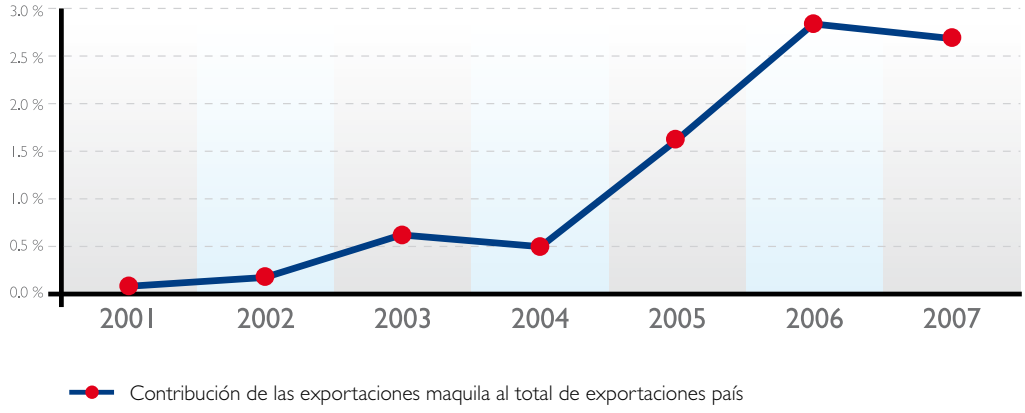
La reducción durante el 2007 puede asociarse con la dificultad que atravesó el CNIME para disponer de sus recursos financieros desde marzo hasta diciembre de 2007 y por la trayectoria natural de la promoción de inversiones que tiene una duración de cerca de 24 meses para concretar su inversión. El Programa empezó su promoción proactiva y coordinada a principios del 2007. El incremento durante el 2008 se debe a la contribución del Programa.

Tabla I. Histórico del monto en dólares estadounidenses expresado a valor corriente de: exportaciones totales del país, exportaciones bajo régimen de maquila, valor agregado nacional, Tributo Único Maquila, aporte obrero patronal y remuneración neta de la mano de obra directa empleada por el régimen de maquila para el periodo 2001-2007.

Años	Monto total de las exportaciones[22]	Monto total de las exportaciones bajo régimen maquila[23]	Valor agregado nacional[24]	Monto total del Tributo Único Maquila[25]	Aporte obrero patronal bajo régimen de maquila[26]	Remuneración neta de la mano de obra directa empleada por el régimen de maquila[27]
2001	990,205,013	1,184,351	0	0	0	2,763,995
2002	950,581,348	2,001,062	0	0	774,526	3,337,783
2003	1,241,503,654	7,930,838	3,472,282	34,723	657,573	2,919,507
2004	1,631,570,586	8,407,641	1,462,226	14,622	773,244	1,112,911
2005	1,671,703,992	27,566,128	4,683,955	46,840	311,101	4,116,198
2006	1,920,026,579	54,688,664	13,948,536	139,485	1,262,950	7,961,169
2007	2,784,726,946	74,734,358	24,518,726	245,187		

[22] Fuente: CNIME
[23] Fuente: CNIME
[24] Calculado a partir del monto total del Tributo Único Maquila
[25] Fuente: Dirección General de Recaudación, Secretaría de Estado de Tributación, Ministerio de Hacienda
[26] Fuente: Dirección de Aporte Obrero Patronal, Instituto de Previsión Social
[27] Calculado a partir del monto total del Aporte Obrero Patronal

Cuadro II. Contribución de las exportaciones maquila al total de exportaciones país. Fuente: CNIME



En conclusión, algunos resultados visibles de la atracción de nuevas empresas bajo el régimen de maquila son la transferencia de tecnología, el crecimiento industrial con valor agregado y el mayor flujo de capital extranjero. Además, el aumento en la recaudación de fondos para el Estado, el incremento de las exportaciones nacionales, la diversificación de mercados y el desarrollo de nuevas cadenas productivas. Es importante resaltar que el objetivo de la MCC es reducir la pobreza global con la promoción del crecimiento económico sustentable. Esto se fundamenta en el principio de que la ayuda es más efectiva cuando se fortalece el buen gobierno, la libertad económica y la inversión social. Crear la base de un buen gobierno no es suficiente si no se promueven los beneficios y políticas que podrían ser atractivos para potenciales inversionistas.

La implementación del Programa Umbral permitió demostrar que la unión de esfuerzos de varias instituciones públicas tiene la capacidad de producir resultados excelentes para el país y los ciudadanos. También demostró que una promoción sistemática de estos resultados es necesaria y abre oportunidades que favorecen el desarrollo y la imagen del Paraguay. Muchos potenciales inversionistas desarrollaron una nueva perspectiva y dejaron de verlo como un país corrupto, donde reina la ilegalidad y no existen garantías para las empresas. La promoción de las oportunidades de negocios en Paraguay y el combate contra la corrupción ayudó a difundir información actualizada y contribuyó a generar un cambio en la percepción del país.

CAPÍTULO 5

Mirando hacia el futuro. Recomendaciones para avanzar hacia una economía sana, formal y competitiva

Las empresas maquiladoras contribuyeron a la creación de nuevos empleos y a la capacitación de personal paraguayo.

"Roikoteve la autoridad openami orerehe (necesitamos que las autoridades nos atiendan). Tenemos que enseñar a nuestros conciudadanos a saber exigir sus derechos, porque esos se exigen, no se mendigan, y las autoridades tienen la obligación de escucharnos. Yo exijo trabajo. Si hay trabajo, por añadidura habrá salud, educación y pan"

Sara Servián, presidenta de la Asociación de Amas de Casa del Paraguay. Extracto de una entrevista publicada en el diario ABC Color, 18 de mayo de 2008.

Este es el sentir de una líder comprometida, que cada día defiende los derechos de las amas de casa en Paraguay. Su clamor se puede traducir en términos más amplios: la ciudadanía espera un país con mayores oportunidades y más eficiente utilización de recursos públicos, con mayor inversión en salud y educación. Se quiere un país productivo, con instituciones confiables y la aplicación imparcial de la ley, con una administración pública profesionalizada y eficiente, con una planificación que incluya a las generaciones futuras; un país que pueda competir con otros en igualdad de condiciones.

Esta publicación muestra algunos logros concretos que sirvieron para impulsar el proceso de formalización de la economía, el saneamiento de la administración pública y el mejoramiento de la competitividad del país para facilitar la creación de más oportunidades económicas. Las instituciones superaron con éxito la resistencia inicial a las propuestas de cambio y durante el ejercicio del Programa demostraron tener voluntad suficiente para modificar algunas actitudes y prácticas que en ocasiones pueden frenar su potencial de desarrollo. Aunque el país realizó importantes avances, debe seguir trabajando a buen ritmo para continuar el proceso de formalización y lograr que la población perciba los beneficios de este progreso.

A partir de aquí, el gran desafío consiste en definir y seguir el rumbo apropiado para que los resultados se proyecten a las generaciones futuras. Es preciso que las oportunidades estén disponibles para la mayoría y que las reformas se hagan respondiendo a intereses de toda la sociedad. La presencia institucional debe hacerse sentir en todo el territorio, a través de los gobiernos locales, donde las instituciones del gobierno central deberían estar representadas y activas.

En las páginas siguientes se presentan algunas recomendaciones para que el Paraguay continúe avanzando con firmeza en este proceso de transformación hacia una economía formal y competitiva. Al final del informe se presenta una sección de anexos con indicadores de cada institución y datos de las áreas de trabajo del Programa Umbral. Además se incluye una breve descripción de actividades y un resumen de recomendaciones que, de ser implementadas, podrían asegurar la sostenibilidad de las reformas y avances logrados en los últimos años.

El saneamiento de la administración pública y del Estado

En este contexto, se pone de relieve que las instituciones se fortalecieron al trabajar unas con otras. Se aceleró el proceso de formulación de un marco legal claro que responda a sus metas y objetivos además de la aplicación imparcial de la ley. A su vez, estos cambios brindaron mayor confianza en el Estado a los ciudadanos que se benefician con sus servicios y a aquellos que se ven afectados por sus actividades.

El Programa Umbral demostró que las instituciones pueden integrarse y actualizar constantemente su marco

legal y sus procedimientos para cumplir mejor con las metas y objetivos trazados. Con la intención de asegurar la instalación y la permanencia de estas innovaciones, se formulan las siguientes recomendaciones:

Marco legal claro

El SUAE se basa en un acuerdo interinstitucional entre las siete entidades que lo componen. A corto y mediano plazo, deben existir mecanismos para asegurar la actualización del marco legal y una mayor simplificación.
A largo plazo se precisa un cambio en la legislación para reglamentar la apertura, el registro y el cierre de empresas. El proyecto de ley, actualmente en estudio, podría ampliar el campo de acción del SUAE, incorporando trámites de nuevas instituciones para ofrecer un servicio más completo a los interesados en formalizar el funcionamiento de sus empresas. Se propone buscar cuanto antes la aprobación de la nueva ley.

Cuando se trata de la modernización de otras instituciones, es preciso actualizar la normativa para incluir cambios en procedimientos y nuevas tecnologías. Este es el caso de la SET, donde el proyecto de un nuevo Código Tributario debe incluir normas sobre la autorización y verificación de máquinas registradoras, los sistemas de auto impresión de comprobantes y el uso de celulares que facilitan el acceso remoto a las bases de datos tributarios, entre otros ejemplos. Además, la SET está solicitando la modificación del Decreto n.° 8594, para adecuar las condiciones de trabajo de los funcionarios de la UJ y así mejorar el funcionamiento operativo de la Unidad.

Aplicación imparcial de la ley

La incorporación del Poder Judicial en los acuerdos interinstitucionales es necesaria para lograr una mayor cooperación de los jueces del área civil y comercial. Durante el Programa Umbral, se liberaron algunas cargas incautadas y se registraron casos de tardanza injustificada en la emisión de órdenes de allanamiento, así como fallos adversos para las tareas de verificación ejercidas por la Subsecretaría de Estado de Tributación. Para que las instituciones mantengan el respeto y la autoridad es necesario un acompañamiento sostenido de la justicia en sus tareas de control y verificación.

Necesidad de actualización de la legislación sobre herramientas tecnológicas de comunicación

Una ley que apoye el buen uso de recursos físicos de la SET/UJ:
La experiencia de los dos últimos años demostró la importancia de las comunicaciones en las actividades desarrolladas por las unidades apoyadas por el Programa Umbral.

Es conveniente actualizar la legislación que prohíbe el pago de líneas de celulares a funcionarios y posibilitar el uso de la tecnología, como los celulares Wap, que facilitan las tareas de control y otras operaciones, así como la incorporación de radios con frecuencias especiales para facilitar y agilizar la comunicación interna. Se recomienda actualizar las licencias para la operación de radios y contemplar estos costos en el Presupuesto General de Gastos.

Una nueva filosofía de trabajo más eficiente en las instituciones públicas inspiraron la confianza de la empresaria Lisa Xiang de Qin Yi América para invertir en Paraguay.

El nuevo gobierno instalado en Paraguay proclama ***"tolerancia cero a los corruptos"***. En este principio se debe fundar la capacidad de las instituciones para dignificar el rol de los servidores públicos, evitar que los funcionarios en falta continúen en sus cargos sin sanciones e impedirles volver a la administración pública. La actualización de leyes, los mecanismos de sanción, la instalación de la carrera pública y la promoción de valores como la honestidad, la responsabilidad y el respeto a la cosa pública, figuran entre las tareas desarrolladas por el Programa Umbral que deben continuar para asegurar una administración pública más sana.

Coordinación interinstitucional

Se recomienda una mayor coordinación entre la SET y la Abogacía del Tesoro, dependientes del Ministerio de Hacienda, a fin de acelerar la aplicación de medidas correctivas a contribuyentes en falta y evitar la acumulación de expedientes. La SET es un buen ejemplo de modernización institucional. Durante el desarrollo del Programa Umbral, demostró aplicar con éxito muchas de las recomendaciones señaladas en este capítulo. La Unidad Jeroviaha de la SET también deberá contar con el apoyo de otros organismos que faciliten operaciones como el control de cargas. Se sugiere una coordinación con otras instituciones que puedan beneficiarse del Sistema Electrónico de Notas de Remisión y otros avances tecnológicos implementados por la SET, y así evitar la duplicación de esfuerzos. Para ello es necesario fortalecer la confianza y la cooperación entre los diferentes estamentos.

Esto se aplica a las operaciones de la Dirección Nacional de Aduanas, vinculadas con el ciclo inteligencia-operación en la lucha anticontrabando. La designación de un Fiscal adjunto en la Dirección Nacional de Aduanas debe ser permanente para garantizar la especialización del agente fiscal y un enlace eficiente con el Ministerio Público, rapidez en órdenes de allanamiento y embargos, solidez en procedimientos, entre otras características. La presencia de este fiscal es también una garantía constitucional para los presuntos responsables de hechos punibles.

Una administración eficiente para lograr competitividad

Avanzar hacia la competitividad implicó, entre otras cosas, trabajar con las instituciones para dar forma a un nuevo estilo de administración pública más eficiente. Esta nueva filosofía de trabajo les permitió adaptarse a los desafíos y apoyar acertadamente los esfuerzos del sector privado. Para mantener la eficiencia en la administración del Estado, es preciso que las instituciones sigan desarrollando su capacidad de planificación, utilizando mejor sus recursos humanos, físicos y financieros y prestando mayor atención al monitoreo y evaluación continuo de sus actividades.

Planificación

En ciertos casos, existe una brecha entre los recursos disponibles y la planificación de actividades de algunas

Profesionalización de los funcionarios

Los excelentes resultados obtenidos con la Unidad Jeroviaha confirman la necesidad de programas de capacitación constante y actualización en el manejo de la tecnología y otras herramientas.

Las instituciones deben instalar métodos modernos de selección y categorización de funcionarios para permitir su desarrollo profesional y obtener mayor compromiso en el cumplimiento de sus funciones. Además, la ética debe formar parte de su capacitación y ser un requisito fundamental para asumir la carrera pública. Esta experiencia se aplica a todas las demás instituciones. Debido a la especialización de las fuerzas anticontrabando, el Eje II del Programa Umbral propuso un plan de "capacitación a capacitadores" dentro de la DNA que ya cuenta con su propio Centro de Capacitación Aduanera. Los salarios deben adecuarse a las tareas y las responsabilidades y ser competitivos con aquellos ofrecidos por el sector privado. El Programa Umbral recomienda estudiar los resultados obtenidos en países donde la Administración Tributaria cuenta con su propio centro de capacitación y desarrollo.

La actualización de las leyes, su aplicación imparcial y los mecanismos de control garantizan un futuro mejor para muchos paraguayos que hoy se ven obligados a realizar trabajos informales

unidades. A veces, la demanda supera lo planificado, por eso se recomienda el consenso dentro de la institución para adecuar estos recursos al logro de las metas y objetivos y tener flexibilidad para asignar a los funcionarios en los cargos donde sean requeridos. También es necesaria una planificación adecuada del uso de equipos para asegurar la efectividad de los operativos y de las tareas que debe cumplir la institución.

Provisión y uso adecuado de recursos

Si bien las instituciones lograron progresos en este sentido, todas las unidades apoyadas por el Programa Umbral necesitan asistencia para el manejo y gerenciamiento de sus recursos, especialmente en lo relativo al uso de fondos para combustible y viáticos. Se propone continuar con el mecanismo de control electrónico, como las tarjetas de uso de combustible utilizadas durante la ejecución del Programa, para un seguimiento efectivo del consumo y reposición de combustible en varios puntos del país.

Inventario y monitoreo del uso de equipos

La ciudadanía debe estar segura de que la inversión realizada en las instituciones es utilizada adecuadamente. Se recomienda mantener un control sistemático del uso de equipos y herramientas, para evitar daños o pérdidas innecesarias y de esta manera proteger las adquisiciones realizadas con fondos públicos. Se debe continuar con los sistemas de monitoreo del uso y verificación de equipos utilizados durante la ejecución del Programa Umbral, para asegurar su cuidado apropiado y alentar el desarrollo de mecanismos de control ciudadano, por ejemplo, una línea de denuncias. En otros casos, es preciso encontrar soluciones a largo plazo para resguardar estos equipos. Por ejemplo, hasta octubre de 2008, la DNA no tenía un lugar apropiado para guardar las lanchas utilizadas en los operativos fluviales anticontrabando. Se sugiere habilitar muelles permanentes para guardar las embarcaciones en Asunción, Encarnación, Salto de Guairá y Ciudad del Este. También es preciso asegurar las instalaciones y procedimientos existentes. En lo relativo a seguridad informática, por ejemplo, se propone aplicar y extender a otras dependencias del Estado las recomendaciones de la consultoría en seguridad informática realizada en la SET.

Capacitación y actualización constante de funcionarios

Se recomienda que aquellos que recibieron capacitación en un programa de formación de formadores, transfieran lo aprendido a otros colegas a través de una rotación por los distintos departamentos. Los técnicos deben trabajar en la actualización de los manuales de procedimiento para garantizar que todos los funcionarios se rijan por las mismas reglas y así asegurar la efectividad y claridad de los procedimientos. Algunas unidades deben renovarse por exigencia del trabajo. Por eso, es preciso realizar capacitaciones internas y continuar perfeccionando lo aprendido. También se debe reconocer el talento disponible, y aprovecharlo para capacitaciones y otras actividades.

Remuneración apropiada

Es aplicable a todas las instituciones pero es todavía más evidente en aquellas donde el funcionario desempeña labores arriesgadas. El salario percibido por los miembros del DETAVE y otras asignaciones no refleja el

Ilda Beatriz Notario es instructora del Servicio Nacional de Promoción Profesional en Hernandarias.

"Fue una oportunidad única. La confección ofrece muchas oportunidades de trabajo, que por ahora no llegamos a satisfacer. En el SNPP sólo ofrecemos tres turnos de enseñanza con capacidad para doce estudiantes, pues no tenemos máquinas ni rubros suficientes. Agradecemos la donación de maquinarias a las empresas maquiladoras. Esto permitirá formar a decenas de jóvenes para su primer empleo"

Carmen Agusti de Petras es una habilidosa artesana de Ypacaraí, especializada en el arte de la "chala", artesanías con hojas de banana. Ella formalizó su empresa a través del SUAE y está segura de expandir sus posibilidades de comercialización.

El Programa Umbral contribuyó a crear mejores condiciones para el desarrollo de la economía formal. En este proceso se crearán nuevos empleos para muchos paraguayos.

El Paraguay puede progresar hacia una economía más sana, fortaleciendo su voluntad y aplicando nuevas estrategias que permitan mejorar su posición en los índices de competitividad en el mundo. Este es un gran desafío para los paraguayos y para sus autoridades.

grado de la responsabilidad asumida. A pesar de que algunos funcionarios pueden recibir incentivos, es indispensable garantizarles una remuneración apropiada para que no se vean obligados a recurrir a métodos ilegales para mejorar sus ingresos, además de otorgarles los beneficios garantizados por la legislación laboral (pensión y seguro médico) y un seguro de vida, o seguro por incapacidad[28]. También es preciso mejorar y agilizar el sistema de distribución de incentivos a los participantes de operativos anticontrabando.

Recomendación general: recursos financieros del Estado

Especialmente cuando se trata de renovación, capacitación del personal y ampliación de su red de servicios, la actual administración pública depende en gran medida de la cooperación internacional y de diferentes donaciones. Sin embargo, algunos de los cambios impulsados podrían ser vulnerables ya que descansan en resoluciones internas o en la "buena voluntad" de las autoridades. Una de las principales recomendaciones es lograr que estos gastos sean considerados como inversión y se incluyan en el presupuesto anual de las instituciones. La posibilidad de contar con fondos para una administración más eficiente de las instituciones garantizará, a largo plazo, una mejor planificación y control del proceso de renovación.

Monitoreo y evaluación como garantía de honestidad

Se demostró que es necesario mejorar los controles internos dentro de las instituciones por medio de auditorías constantes, cruzamiento de datos y control de los recursos asignados a individuos. Es posible ahorrar numerosos recursos del Estado cuando las instituciones tienen mecanismos eficientes de control y pueden aplicar sanciones apropiadas cuando sea necesario.

El Programa instaló métodos novedosos para asegurar al público la honestidad de los funcionarios. La aplicación de exámenes con polígrafos, cuanto menos dos veces por año, permitirá realizar un monitoreo directo sobre el

[28] Actualmente, los funcionarios contratados no reciben estos beneficios.

comportamiento ético de los miembros de las unidades operativas y de investigación. Este procedimiento induce a los funcionarios a observar una conducta digna, disciplinada, honesta y ajustada a derecho.

Cultivando la confianza de los ciudadanos en las instituciones

Durante el ejercicio del Programa Umbral, las instituciones rediseñaron su misión: cultivaron una visión objetiva de las necesidades de la sociedad, aprendieron a escuchar los reclamos y a responder con soluciones satisfactorias, logrando en ocasiones una participación constructiva de algunos sectores de la sociedad, como escribanos, abogados y contadores en la SET y el SUAE, gremios industriales en Aduanas, e inversionistas en el CNIME. Este es un modelo necesario para lograr un mayor bienestar de la ciudadanía y ubicar el país en la economía global en condiciones de igualdad, pues la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y autoridades es uno de los indicadores que debe continuar mejorando para aumentar la competitividad.

El Programa ayudó a desarrollar herramientas de comunicación entre el sector público y privado, pero esto no es suficiente. Más adelante se presentan algunos elementos que necesitan afianzarse en las instituciones para aumentar la credibilidad de los ciudadanos en ellas.

Transparencia administrativa

La transparencia también en los procesos internos es uno de los requisitos para garantizar la credibilidad de las operaciones anticontrabando. El Programa no intervino en las tareas de valoración de mercaderías incautadas dentro de la DNA, pero pudo constatar la necesidad de agilizar y transparentar estos procedimientos y de que el público los conozca.

Más mecanismos de atención a la ciudadanía

Éxitos en la atención al cliente, como los obtenidos por el SUAE y el ***Call Center*** de la SET, deben ser imitados. La capacitación de operadores, la innovación de los servicios de atención de llamadas y otras inversiones requieren de recursos. La experiencia positiva de la SET indica que la iniciativa debería aplicarse en otras dependencias del Estado.

Sistemas de denuncias públicas

Se propone mantener mecanismos para recibir e investigar reclamos y denuncias como el SADEP (Sistema Aduanero de Denuncias con Protección Jurídica) para recibir denuncias en formato electrónico, de manera segura e interactiva. Esta herramienta fomentará la credibilidad en la administración pública y proporcionará información valiosa a las respectivas unidades de investigación. Como una garantía adicional para el denunciante, el SADEP es monitoreado por la organización no gubernamental Transparencia Paraguay, que actúa como un observador independiente garantizando la claridad del sistema. Es fundamental que Transparencia Paraguay continúe en este rol de observador y de garantía.

Consolidación y actualización de la información económica y de los datos estadísticos

La disponibilidad y el acceso a información clara y precisa son requisitos básicos para todo inversionista. Es importante poder brindar información verídica a los interesados en invertir en el país. Por este motivo, el Programa recomienda continuar con los informes de investigación sobre temas específicos que permitan tomar decisiones acertadas sobre la estrategia de promoción por sectores. El Programa propone desarrollar, actualizar y consolidar las bases de datos estadísticos del país y otras informaciones de utilidad para empresarios, a fin de que exista coherencia entre los datos del Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Aduanas. Además, sugiere hacer un mayor esfuerzo para actualizar, difundir y publicar estas estadísticas en los sitios web de las instituciones del país. La información disponible debe ser confiable y fácil de encontrar e interpretar.

Facilitar la participación del sector privado en las acciones del sector público: sociedad civil y educación tributaria

El Programa también sugiere continuar con la integración activa de otros sectores en el proceso de modernización de las instituciones. Esto se logrará con una política de comunicación que incluya un relacionamiento de puertas abiertas con la sociedad. Las actividades iniciadas podrían continuar con la colaboración de organizaciones no

gubernamentales para consolidar la educación tributaria y hacer que se conozcan mejor los beneficios de la formalización. Cuando las instituciones logren demostrar que los recursos se utilizaron realmente en beneficio de la ciudadanía, las personas valorarán mejor los esfuerzos de formalización.

Promover la imagen del país

La imagen que un país proyecta se construye todos los días. Cada situación, cada decisión tomada, incide en la percepción de la comunidad internacional y, en especial, de potenciales inversionistas. Las autoridades deben mantenerse atentas, pues numerosos estudios miden constantemente indicadores y variables que ofrecen información a inversionistas del mundo entero. El Programa Umbral propone multiplicar los esfuerzos y mantener el impulso de la competitividad considerando los siguientes aspectos:

Promoción activa para atraer inversiones

Se recomienda seguir con la confección de programas de maquila y acompañamiento de trámites en forma gratuita. Una pequeña inversión para la atención a empresarios puede redundar en grandes beneficios para todo el país, en términos de empleo y nuevas oportunidades de negocios. No hay mejor publicidad que un cliente satisfecho y, en poco tiempo, es posible que los nuevos inversionistas se conviertan en los mejores promotores del país.

Recursos para promoción, investigación y seguimiento

Paraguay necesita contar con fondos adecuados para realizar las tareas de investigación, promoción, gestión y seguimiento que requiere la captación de inversionistas. Es necesario el uso continuo de herramientas que faciliten el relacionamiento con los empresarios, el pago de viajes de promoción, la elaboración de materiales de investigación, así como el seguimiento de trámites. El departamento de atracción de inversiones debe contar con recursos para sus tareas. Es recomendable que los promotores de inversiones se dediquen exclusivamente a esa función y a brindar un servicio de acompañamiento a los empresarios interesados en concretar inversiones hasta el inicio de sus operaciones de exportación.

Armonización de políticas para hacer un Paraguay más competitivo

Lo que se hizo para lograr que la apertura de empresas sea más simple, menos costosa y más rápida con la creación del SUAE, es una muestra de que con voluntad política y un número limitado de recursos es posible salvar obstáculos y facilitar de gran manera la gestión empresarial. Se sugiere copiar este modelo de equipos interinstitucionales para simplificar otros trámites. La experiencia de trabajo del SUAE podría repetirse en otras dependencias del Estado.

Para asegurar un personal profesional y dedicado las instituciones deberían ofrecer salarios y beneficios que estén de acuerdo con las responsabilidades desempeñadas.

Simplificación de trámites para operaciones bajo el régimen de maquila

Conforme a las experiencias de los promotores del Programa Umbral, se determinó que los empresarios que quieren instalar sus empresas maquiladoras en el país tienen que recorrer unas 30 instituciones y realizar cerca de 80 pasos en trámites que podrían prolongarse por más de 5.000 horas. Se trata de un largo y complejo proceso que incluye la inscripción, aprobación e instalación hasta el inicio de operaciones. Sin un acompañamiento, el inversionista podría encontrarse con pedidos indebidos para supuestamente "agilizar" el papeleo. El CNIME firmó varios acuerdos con otras instituciones para facilitar las gestiones de los empresarios interesados en el

régimen de maquila, pero falta simplificar aún más los trámites y procedimientos. La institución tiene planes de continuar con esta estrategia de simplificación, a través de un proyecto de ley, otros decretos y el mejoramiento del sistema operativo. La simplificación también se puede lograr con la incorporación de nuevas tecnologías, como los documentos de pago electrónico utilizados hasta ahora principalmente en dependencias recaudadoras como la SET y la Dirección Nacional de Aduanas.

Anexos

Indicadores del Programa Umbral

Eje II Formalización de Actividades Económicas

Componente 6: Reducción de la evasión del IVA

Indicador	Línea de Base	Resultados obtenidos a octubre de 2008	Resultados esperados a la culminación del Programa	Observación
Cantidad de contribuyentes inscriptos en IVA	0	83.887 nuevos contribuyentes (mayo/08)	40.000	Porcentaje alcanzado: 209,7%
Reducción de % de no presentación de declaraciones juradas	51,79% (propuesta-base período fiscal enero/06-07)	45,03%[29]	47,21%	Porcentaje alcanzado: 147,6%
Reducción de % de no entrega de comprobantes	70%	47%	40%	Porcentaje alcanzado: 76,7%
Reducción de % de mercaderías en tránsito sin documentos	85%	72%	65%	Porcentaje alcanzado 65%[30]
Brecha fiscal de IVA	66,32%	51,38%	51,32%	Porcentaje alcanzado: 99,6%

[29] Datos a setiembre 2008
[30] Estos indicadores podrán mejorar una vez que la Unidad Jeroviaha reinicie sus actividades.

OBSERVACIÓN: Según datos oficiales proporcionados por la SET, debido a un cambio del índice de gravabilidad externo al índice de gravabilidad de Paraguay (I.G.), el índice de evasión es del 45,27%, el cual servirá de nueva línea de base para los sucesivos informes.

Componente 7: Modernización de los servicios aduaneros (control fronterizo)

Indicador	Línea de Base	Resultados a noviembre 2008	Resultados esperados a la culminación del Programa	Observación
Valor de mercaderías incautadas y/o embargadas en las vías terrestres o fluviales	0	6,639,060.25 dólares estadounidenses	6.500.000 dólares estadounidenses	Porcentaje alcanzado: 102% (Se realizaron 520 operativos y 423 actas)[31]

[31] De acuerdo con informes de la DNA, todavía falta valuar una incautación de aproximadamente 8 millones de dólares estadounidenses.

Componente 8: Departamento de Investigación Tributaria y Detección del Fraude (DIT)

Indicador	Línea de Base	Avances a octubre de 2008	Resultados esperados a la culminación del Programa	Observación
1. Número de casos investigados enviados al sistema de Justicia para su revisión	0	143	30	
2. Tiempo pasado en la detección de posibles casos de fraude	0	0	10 días	De difícil estimación
3. Número de casos investigados	0	234	1	
4. Número de informes de inteligencia sobre delitos financieros enviados a SEPRELAD	0	284	30	
5. Acusaciones de actividades delictivas de funcionarios públicos presentados pos la sociedad civil	0	27	36	Probable intervención de funcionarios en situaciones delictivas

Componente 8: Coordinación Administrativa de Investigación Aduanera (CAIA)

Indicador	Línea de Base	Avances a octubre de 2008	Resultados esperados a la culminación del Programa	Observación
1. Número de casos de corrupción interna de Aduanas presentados a la UII	0	33	15 casos	
2. Número de casos de delitos penales de Aduanas presentados y enviados al Fiscal del Distrito	0	124	30 casos	
3. Número de informes de inteligencia sobre delitos financieros enviados a SEPRELAD	0	19	15 casos	
4. Denuncias de actividad delictiva que incriminan a funcionarios públicos, presentados por la sociedad civil	0	2	36 casos	

Componente 9: Simplificación del proceso de registro de empresas

Indicador	Línea de Base	Avances a diciembre de 2008	Resultados esperados a la culminación del Programa	Observación
Días para registrar una empresa	74	15	36	El SUAE ha registrado a unas 191 empresas desde noviembre 2006.
Costos para registrar una empresa	750 dólares estadounidenses	80 dólares estadounidenses	250 dólares estadounidenses	Esto significa un ahorro de 670 dólares estadounidenses
Pasos para registrar una empresa	17	6	9	Con la creación del SUAE los pasos quedan reducidos a 6

Componente 10: Establecimiento de nuevas empresas maquiladoras

Indicador	Línea de Base	Avances a octubre de 2008	Resultados esperados a la culminación del Programa	Observación
Número de programas aprobados con resolución biministerial vigente	17	23 nuevos programas con resolución biministerial vigente	15 adicionales	La meta de 15 nuevos programas aprobados con resolución biministerial vigente se superó en un 153% ya que de junio 2006 a octubre 2008 se aprobaron 23 nuevos programas, como resultado del trabajo en conjunto entre el Programa Umbral y CNIME[32]
Aumento del 15% de las exportaciones	Exportaciones desde inicio del régimen de maquila a mayo 2006: 68.003.518 dólares estadounidenses	Valor Exportaciones a los 29 meses del Programa Umbral (Junio 2006 a octubre 2008) 178,051,650 dólares estadounidenses	+15%	+162% (a octubre 2008) A los 15 meses del Programa Umbral – agosto 2007, ya fue superada la meta del 15% de exportaciones

[32] CNIME realizó una promoción activa y coordinada para el logro de 23 nuevos programas de maquila aprobados con resolución biministerial vigente desde el inicio del Programa Umbral (junio 2006) Seis de ellos son el resultado de la promoción activa del Programa Umbral; dos son nuevos programas de empresas existentes. Como resultado de los esfuerzos de promoción activa del Programa Umbral, también hay diez empresas nuevas (siete de ellas ya inscriptas como maquiladoras) que se encuentran en gestiones para solicitar su autorización a fin de operar bajo el régimen de maquila.

Fichas por componente

Se entiende como Componente cada una de las áreas de trabajo del Programa Umbral

COMPONENTE 6: Reducción de la evasión del Impuesto al Valor Agregado

Antecedentes:

A fines de 2004, 1500 contribuyentes aportaban el 90% de la recaudación. La brecha fiscal en el pago del IVA se estimaba en 66%.[33]

Objetivos:

- Reducir la brecha de evasión del IVA.
- Fortalecimiento institucional.
- Simplificación, estandarización y generalización de documentos para sustentar ventas y traslado de mercaderías.

Principales actividades:

- Apoyo en el desarrollo de un marco normativo para las operaciones de control de la Unidad Jeroviaha.
- Apoyo en el reclutamiento y la capacitación de miembros de la Unidad Jeroviaha.
- Apoyo técnico y en equipamiento a la Unidad Jeroviaha y a otros departamentos de la SET.
- Consultorías especializadas para la modernización de procedimientos de la SET.

Logros:

- Reducción de 15 puntos porcentuales en la evasión del IVA.
- 48% de aumento en las ventas declaradas (según muestreo de contribuyentes suspendidos)
- 143 establecimientos comerciales suspendidos.
- 1426 compras simuladas.
- 607 operaciones de control de vehículos de cargas en rutas.
- 342 verificaciones de máquinas registradoras autoimpresoras.
- 344 horas de capacitación a funcionarios de la SET.
- 30 Consultorías especializadas para la SET.
- Diseño de política sobre seguridad informática.
- Diseño de índice de gravabilidad.
- Diseño de sistema de pago electrónico de impuestos.
- Diseño de sistema electrónico de notas de remisión.
- Mejoras edilicias y equipamiento en Unidad Jeroviaha y *Call Center.*

[33] Según datos oficiales proporcionados por la SET, debido a un cambio del índice de gravabilidad externo al índice de gravabilidad de Paraguay (I.G.), el índice de evasión es del 45,27%, el cual servirá de nueva línea de base para los sucesivos informes.

Sostenibilidad de la Unidad Jeroviaha y otras dependencias de la SET

Para cumplir con el objetivo principal del Componente 6 Reducción de la Evasión del Impuesto al Valor Agregado, dentro de la Subsecretaría de Tributación fue creada la Unidad Jeroviaha que recibió la ayuda del Programa Umbral. Para que la Unidad Jeroviaha continúe con las operaciones necesarias, a continuación detallamos algunos aspectos que se deben tener en cuenta para la sostenibilidad del trabajo de la unidad:

- Obtener presupuesto suficiente para financiar los gastos operativos de la UJ que le permita continuar con los procedimientos de compras simuladas y de control de documentación de mercaderías en rutas. Así como rubros y niveles de actualización de salarios para los Jeroviaha: rubro para compras simuladas, rubro para futuras convocatorias y capacitación a nuevos Jeroviaha, rubro para verificaciones puntuales de máquinas registradoras y sistemas de auto impresión, rubro para capacitación a equipos de auditores, viáticos para miembros de la Policía Nacional para actividades en todo el país, combustible para los vehículos, indemnizaciones por cesación de servicios de los Jeroviaha y un programa de reinserción de los Jeroviaha que pasen a otros departamentos de la SET.
- Permanente actualización de los sistemas informáticos para mejorar los controles realizados por la Unidad. Esto incluye los sistemas de pago electrónico de impuestos y el de notas de remisión.
- Cuidar que el marco legal se adecue a las operaciones que realiza la UJ tanto en empresas ubicadas en la capital y alrededores como las verificaciones que realiza en el interior del país.
- Fortalecimiento del Departamento de Control Interno: en la estructura organizacional del año 2007, la SET creó el mencionado departamento cuya principal función es apoyar la sostenibilidad a través del monitoreo de las actividades desarrolladas por las distintas áreas o unidades de la institución, incluyendo la medición de los indicadores durante la vigencia del Programa Umbral y otros indicadores de gestión.
- Área de Comunicación de la SET: el área de comunicación de la institución debe ser fortalecida, a través de la incorporación de recursos humanos y la planificación de actividades, a fin de mantener la buena relación con los medios de prensa y lograr una buena percepción en la opinión pública.
- Equipos de comunicación interna: actualización para su uso y rubros para cobertura de servicio de celulares. La experiencia de los dos últimos años durante el ejercicio del Programa Umbral ha demostrado la importancia del apoyo de las comunicaciones en las actividades desarrolladas por la UJ, por lo que se debe asegurar un rubro para los equipos de comunicación de la Unidad Jeroviaha.
- Apoyo específico/coordinación con otras instituciones: actividades relacionadas con la implementación del Sistema de Emisión Electrónica de Notas de Remisión.

COMPONENTE 7: Modernización de los servicios aduaneros (control fronterizo)

Antecedentes:
En los últimos meses de 2004, la Dirección Nacional de Aduanas carecía de la capacidad para controlar el paso de mercaderías por vía terrestre y fluvial. La situación era aprovechada por los contrabandistas que operaban en todo el territorio con el ingreso y la salida de todo tipo de mercaderías.

Objetivos:
- Mejorar el control fronterizo por vía terrestre y fluvial.
- Control del tránsito interno de mercaderías.
- Fortalecimiento del sistema de vigilancia, control y represión del contrabando.
- Formación de una unidad operativa anticontrabando: DETAVE (Departamento Aduanero de Vigilancia Especial)
- Fortalecimiento institucional.
- Participación de la ciudadanía en el control de la gestión aduanera.

Principales actividades:
- Desarrollo de un marco normativo para el ciclo inteligencia-operación en las tareas anticontrabando.
- Apoyo en la capacitación de miembros del DETAVE con la realización de cursos de especialización.
- Apoyo técnico y en equipamiento al DETAVE: provisión de vehículos, embarcaciones y camiones de transporte.
- Provisión de herramientas de trabajo.

Logros:
- 247% de aumento en las incautaciones. 520 operativos anticontrabando, entre mayo 2007 y noviembre del año 2008, lo que denota una mayor capacidad del Estado para luchar contra la ilegalidad.
- Instalación del Sistema Aduanero de de Denuncia Pública con Protección Jurídica (SADEP).

Sostenibilidad del DETAVE
Para cumplir con el objetivo principal del Componente 7, un mejor control de la frontera y un combate efectivo al contrabando, la Dirección Nacional de Aduanas formó el Departamento Técnico de Vigilancia Especial. A continuación detallamos algunos aspectos que se deben tener en cuenta para la sostenibilidad del trabajo de la unidad:
- Continuar con las actividades de control fronterizo de las vías fluviales y terrestres
- Aumentar el control del tránsito de mercaderías en el país.
- Fortalecimiento del sistema de vigilancia, control y represión del contrabando.
- Participación civil en el control de la gestión aduanera.
- Actualización constante del marco normativo para el ciclo inteligencia-operación en las tareas anticontrabando.

- Actualización de la capacitación de miembros del DETAVE con la realización de cursos de especialización e incorporación de nuevos integrantes.
- Ampliación gradual de los recursos para la unidad.
- Seguimiento e investigación de las denuncias recibidas a través del Sistema Aduanero de Denuncia Pública de Delitos Aduaneros, con Protección Jurídica (SADEP).
- Remuneración: elaborar un plan de incentivos adecuado para estimular el buen desempeño y la mayor estabilidad laboral.
- Promover el desarrollo de la integridad y la buena gestión en la unidad a través de:
  - Capacitación: desarrollar una buena metodología participativa
  - Reclutamiento: programas integrales de reclutamiento y selección de personal
  - Pruebas con polígrafos para comprobar la integridad de sus integrantes
- Voluntad política: para fomentar cambios reales y sostenibles.
- Recursos: planeamiento estratégico para una buena administración de los recursos.
- Fortalecer enlaces/redes: promover la corresponsabilidad, construir una colaboración responsable y respetuosa entre las partes involucradas:
  - Aduanas
  - Armada
  - Policía
  - Fiscalía – Unidad de Delitos Económicos
  - Policía Caminera

COMPONENTE 8: Unidades de investigación

Antecedentes:
A fines de 2004, el Ministerio de Hacienda, la Subsecretaría de Estado de Tributación y la Dirección Nacional de Aduanas carecían de unidades de efectivas para investigar casos de fraude tributario y aduanero, evasión de impuestos y corrupción de funcionarios.

Objetivos:
- Aumentar la capacidad para realizar investigaciones.
- Detectar e investigar delitos tributarios y aduaneros.
- Detectar e investigar delitos de corrupción interna para aumentar la integridad en el Ministerio de Hacienda, la SET y la DNA.

Principales actividades:
- Capacitación de los integrantes de las Unidades.
- Equipamiento de oficina, herramientas de investigación, informática y vehículos.
- Asesoramiento y evaluación de actividades de investigación.

Logros:
- Incremento en la recaudación en la SET en 12.7 millones de dólares estadounidenses.
- Importes en estado de sumario administrativo de la DNA: 14.7 millones de dólares estadounidenses.
- 124 casos de delitos penales en Aduanas presentados y enviados al Ministerio Público.
- 33 casos de corrupción interna en Aduanas presentados a la Unidad Interna de Investigación.
- 19 informes de inteligencia sobre delitos financieros enviados a SEPRELAD por la Aduana.
- 25 casos de corrupción interna en la SET presentados a la Unidad Interna de Investigación del Ministerio de Hacienda.
- 2 denuncias presentadas por la sociedad civil sobre posible actividad delictiva de funcionarios públicos
- 227 casos investigados por la DIT
- 143 casos investigados enviados al sistema de justicia para revisión por la DIT
- 264 informes de inteligencia sobre delitos financieros enviados a SEPRELAD por la DIT.

Sostenibilidad de las unidades de investigación
Las unidades de investigación fueron apoyadas por el Programa Umbral para el fortalecimiento de la capacidad de investigación y control de la corrupción y el fraude de las instituciones encargadas de recaudar impuestos para el Estado. Para su sostenibilidad es preciso asegurar:
- Apoyo de las autoridades nacionales en los casos investigados.
- Fondos para la operación de las unidades, en especial todo lo relativo a viáticos, combustible, equipos de comunicación y mantenimiento de los equipos.

- Clara organización interna: asegurar que exista coordinación entre las unidades de inteligencia y las unidades operativas. Esta coordinación se debe dar en todos los estamentos de la institución a fin de lograr que las operaciones anticontrabando y las investigaciones para detección de fraude sean más eficientes y productivas .
- Una remuneración adecuada, además de incentivos distribuidos en forma transparente.
- La independencia y la seguridad física de los investigadores.
- Honestidad y ética de los investigadores a través de capacitación continua y pruebas con polígrafos.
- Asegurar la capacitación continua de los recursos humanos.

COMPONENTE 9: Simplificación del proceso de registro de empresas

Antecedentes:
En el informe Doing Business del Banco Mundial del 2006, Paraguay ocupó el puesto número 138 en el ranking de facilidades para la apertura de empresas. Los procesos eran largos, los tiempos y los costos altos, de manera que influían negativamente sobre uno de los principales indicadores que miden el clima de negocios.

Objetivos:
- Reducción de pasos, costos y tiempos para la apertura de empresas.
- Instalación de una ventanilla única para los trámites de apertura de empresas.

Principales actividades:
- Diagnóstico del proceso de registro de empresas.
- Diseño y puesta en marcha del Sistema Unificado de Apertura de Empresas (SUAE).
- Evaluación de los procesos internos de las instituciones y del SUAE.
- Comunicación de los cambios y beneficios asociados con la instalación del SUAE.
- Talleres de promoción del SUAE a diferentes gremios de los sectores vinculados al proceso de apertura de empresas. Más de 700 personas recibieron información directa de los beneficios del SUAE.
- Capacitación a funcionarios y delegados de las instituciones en atención al cliente.

Logros:
- Instalación de la Ventanilla Única de Apertura de Empresas.
- Reducción de 17 a 7 pasos para la apertura de empresas.
- Reducción de 74 a 15 días para la apertura de empresas.
- Reducción de 136,8 a 77,6 dólares estadounidenses para la apertura de empresas.
- Posicionamiento internacional de Paraguay mejorado en 72 lugares en el ranking del Doing Business del Banco Mundial con la instalación del SUAE.
- Modificaciones de normativas internas (disposiciones administrativas, resoluciones, acordadas, decretos) de las instituciones que conforman el SUAE con la finalidad de mejorar los procesos vinculados a apertura de empresas.
- Los funcionarios de las instituciones tomaron conciencia sobre la importancia de la agilización y simplificación de trámites para apertura de empresas

Sostenibilidad del SUAE
Los objetivos principales de una "ventanilla única de gestión" son: la facilitación de trámites para los usuarios, la simplificación de los requisitos y el establecimiento de sistemas automatizados para realizar los trámites. Esto implica una serie de acciones que deben realizar los responsables de la ventanilla única, de manera dinámica y continua, a fin de ir mejorando periódicamente el sistema. A continuación detallamos algunos aspectos que se deben tener en cuenta para la sostenibilidad y el mejoramiento permanente del Sistema Unificado de Apertura de Empresas, SUAE:

- Incorporación de fondos al presupuesto anual del Ministerio de Industria y Comercio para el mantenimiento del SUAE.
- Capacidad de respuesta inmediata para las mejoras necesarias de equipos, sistemas, personal, Internet y espacio físico.
- Monitoreo continuo del cumplimiento de los plazos, tanto dentro como fuera del SUAE.
- Dinámica de comunicación entre la dirección administrativa del SUAE y las instituciones que conforman su circuito a fin de ofrecer soluciones rápidas a los problemas que puedan presentarse en las distintas etapas del proceso de apertura de empresas.
- Mantener una campaña masiva de comunicación para informar sobre los beneficios del SUAE a los potenciales usuarios.
- Control periódico (monitoreo) de las gestiones realizadas por los delegados del SUAE.
- Establecer un sistema de control de gestión de la Dirección del SUAE.
- "Pruebas simuladas" para evaluar la calidad de atención al cliente. El trato de los delegados es tan importante como la imagen positiva de las instalaciones físicas del local. Los delegados deben tener conocimiento de los procesos para informar claramente a los usuarios sobre los requisitos y los procedimientos para la apertura de empresas.
- Para la designación de los funcionarios tener en cuenta los perfiles establecidos en el manual de funciones del SUAE. Los delegados, directores y personas de contacto dentro de las instituciones deben tener la capacidad y disposición para resolver problemas de manera inmediata. Si bien el objetivo final de un sistema unificado es informatizar y automatizar los procesos, el funcionamiento del SUAE depende de la buena voluntad de las instituciones en general y de los funcionarios.
- Asegurar que la Dirección del SUAE conoce todos los procedimientos realizados, así como de la legislación correspondiente en cada caso a fin de detectar posibles obstáculos o "cuellos de botella" que se presenten en las distintas etapas y proponer soluciones. Estas deben compartirse con las instituciones y funcionarios e implementarse de manera dinámica por la dirección del SUAE.
- Adecuado apoyo informático, con un técnico responsable de dar solución rápida a los problemas que puedan presentarse en este ámbito. En la última etapa del Programa Umbral se informatizaron los sistemas de varias instituciones que conforman el circuito del SUAE, con el objeto de integrar los sistemas informáticos de las distintas entidades involucradas.

COMPONENTE 10: Instalación de 15 nuevas empresas maquiladoras en el Paraguay

Antecedentes:
En Paraguay, el potencial del régimen de maquila estaba desaprovechado. En el 2006, los recursos el CNIME eran insuficientes para lograr una efectiva promoción del régimen de maquila y atraer inversiones.

Objetivos:
- Instalación de 15 nuevas maquiladoras en el Paraguay.
- Aumento del 15% de exportaciones, desde junio de 2006 hasta octubre 2008.
- Fortalecimiento institucional del CNIME.
- Elaboración de documentos que facilitan la radicación en el país de inversiones destinadas al régimen de maquila.

Principales actividades:
- Elaboración de una estrategia eficiente para la atracción de inversiones bajo el régimen de maquila.
- Investigaciones de mercado por países y productos.
- Promoción local e internacional del régimen de maquila.
- 21 viajes de promoción al extranjero y 4 viajes para la elaboración de 5 programas de maquila.
- Elaboración de agendas y acompañamiento a 40 visitas de empresarios extranjeros.
- Acompañamiento a los maquiladores en sus trámites de radicación, constitución de empresa, apertura de cuenta bancaria, inscripción como maquiladores, elaboración de sus programas de maquila e instalación de la fábrica para producción y exportación.
- Capacitación a funcionarios del CNIME en diversas áreas.
- Fortalecimiento de la infraestructura del CNIME en equipamiento, herramientas para investigación y elaboración de base de datos de potenciales maquiladores.

Logros:
- 23 nuevos programas de maquila aprobados y con resolución biministerial vigente (resultados en todo el país)
- 16 empresas tomaron la decisión de maquilar en el Paraguay con el apoyo directo del Programa Umbral; 13 de ellas ya están inscriptas como maquiladoras y 6 ya cuentan con programas aprobados con resolución biministerial vigente; 7 de ellas se establecerán en Ciudad del Este.
- Aumento del 162% en las exportaciones (junio 2006-octubre 2008).
- Aproximadamente 8 millones de dólares estadounidenses de inversión a corto plazo de las 16 empresas maquiladoras atraídas por el Programa Umbral.
- Creación a corto plazo de alrededor de 1200 puestos de trabajo.
- 10 estudios de investigación de mercado y más de 20 estudios sobre consultas específicas.
- Mapeo de trámites necesarios para la instalación y operación de maquiladoras en Paraguay.
- "Portafolio de Oferta del Paraguay" destinado a inversionistas
- Fortalecimiento del departamento de promociones del CNIME.

Sostenibilidad del CNIME

El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación, instalado en el Ministerio de Industria y Comercio, es el motor de promoción del régimen de maquila. La maquila es una modalidad que permite captar inversión extranjera para producir en el Paraguay bienes y servicios destinados a su exportación.

Toda agencia de promoción de inversiones, para ser efectiva, debe estar gerenciada como una empresa comercial privada. Para asegurar su sostenibilidad el CNIME debe realizar las siguientes funciones:

- Diseñar, cumplir y mantener actualizada una planificación que contemple misión, visión y estrategia.
- Fijar metas específicas y realizables en plazos razonables.
- Establecer un manual de procedimientos para las operaciones.
- Mantener un plantel de profesionales de alta calidad, con experiencia y habilidades específicas. La contratación debe hacerse por méritos y no por favores ni conexiones políticas.
- Para asegurar el éxito, la capacitación de funcionarios debe ser: (a) frecuente, dinámica y actualizada (b) en temas técnicos pertinentes (apertura de empresas, régimen de maquila, ventajas del país, competitividad, reglas de comercio, herramientas de investigación), (c) en técnicas de marketing, comunicación y negociación.
- Preparar investigaciones de mercado: sectores aptos para la maquila y países con capital e inversionistas interesados en diversificar y expandirse.
- Implementar estrategias y herramientas adecuadas de marketing y comunicación: (a) audiencia macro: ventajas del país, competitividad, operación y ventajas del régimen.(b) audiencia especializada (bajo pedido): información específica sobre sectores y aranceles, requisitos para inscribirse y registrarse bajo el régimen e información sobre oferta local de lugares aptos, personal disponible, proveedores, subcontratos, asociados, materia prima, servicios de infraestructura, transporte y logística, servicios financieros. (c) información adecuada a gobiernos locales del impacto y la importancia de la inversión externa directa como motor de desarrollo local y de los beneficios de su participación activa en la promoción del régimen.
- Plan de promociones en el país y en el exterior.
- Agenda de visitas para inversionistas y empresas interesados en la maquila.
- Acompañar a los inversionistas que inician su instalación en todo el proceso de apertura de empresa y gestión de trámites, hasta entrar en operación.
- Evaluación sistemática de desempeño tanto de técnicos, de funcionarios y del mismo CNIME. Utilizar los resultados para tomar decisiones y realizar cambios para cumplir las metas.
- Información periódica de resultados: (a) Rendición de cuentas: balance, informe anual. (b) Operación del régimen (n° de empresas, cifras de inversión, generación de empleo, monto de exportación, contribución en impuestos). (c) información específica ya actualizada a la audiencia meta.
- Cultivar la imagen positiva del CNIME. La imagen está proyectada en sus acciones, en la calidad del servicio que ofrece y es tan importante como la imagen del país.

Lista de entidades beneficiarias por componente

COMPONENTE 6 - Unidad Jeroviahá
1. Subsecretaría de Estado de Tributación

COMPONENTE 7 - DETAVE
1. Dirección Nacional de Aduanas
2. Fuerzas Armadas de la Nación - Armada
3. Policía Nacional

COMPONENTE 8 - Unidades de investigación
1. Dirección Nacional de Aduanas
2. Subsecretaría de Estado de Tributación

COMPONENTE 9 - SUAE
1. Ministerio de Industria y Comercio - Director del SUAE
2. Ministerio de Hacienda, Abogacía del Tesoro y Subsecretaría de Estado de Tributación
3. Poder Judicial, Corte Suprema de Justicia y Dirección General de Registros Públicos
4. Instituto de Previsión Social, Dirección de Aporte Obrero Patronal
5. Ministerio de Justicia y Trabajo, Departamento de Inscripción Patronal
6. Municipalidad de Asunción, Departamento de Administración Urbana
7. Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migraciones

COMPONENTE 10 - Promoción de inversión en maquila
1. Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación
2. Ministerio de Industria y Comercio

Nuestras fotos son de la siguiente autoría:

Fernando Allen Galiano

Miguel Ávalos

Joel Cano

José Capdevila

Juan Carlos Meza

Sebastián Cáceres

Hugo Fernández

Andrea Machain

Tracy Shanks

DETAVE

Unidad Jeroviaha

Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/U.S. Agency for International Development
Juan de Salazar 364. Asunción - PARAGUAY
Teléfono : (595 21) 220 715
Fax (595-21) 213 732
www.paraguay.usaid.gov

Más información sobre el Programa Umbral y la Corporación para el Desafío del Milenio puede ser encontrada en **www.usaid.gov** y **www.mcc.gov**

El Programa Umbral es una iniciativa de reformas del Gobierno de Paraguay en la que participaron 34 instituciones del Estado.

Se financió con una donación de US$ 34,5 millones de
la Corporación para el Desafío del Milenio y contó con
el asesoramietno técnico de la Agencia del Gobierno de
los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID.