



ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS



PARAGUAY





ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS



PARAGUAY



NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas ni las del Gobierno del Paraguay. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites, ni tampoco sobre su sistema económico o nivel de desarrollo.

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figure la información reproducida a la secretaría de la UNCTAD.

Esta publicación se ha editado externamente.

Si desean recibir más información sobre la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial y sus actividades, sírvanse ponerse en contacto con:

Sra. Mina MASHAYEKHI
Jefa de la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial
División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos
Teléfono: +41 22 917 56 40
Fax: +41 22 917 00 44
www.unctad.org/tradenegotiations

UNCTAD/DITC/TNCD/2014/2

© Copyright Naciones Unidas, 2014
Derechos reservados. Impreso en Suiza

EXPRESIONES DE AGRADECIMIENTO

Esta publicación presenta el resultado de un análisis de las políticas de servicios llevado a cabo por el Gobierno del Paraguay en colaboración con la UNCTAD.

La presente publicación fue preparada por un equipo dirigido por Mina Mashayekhi, Jefa de la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial de la UNCTAD. El equipo estaba integrado por funcionarios y expertos de la Subdivisión con sede en el Paraguay. Los funcionarios que participaron en la redacción de este informe son Bruno Antunes, Alberto Gabriele y Luisa Rodríguez. Entre los expertos en el Paraguay figuraban Gilda Arrellaga, representante de Agriconsulting Europa en el Paraguay y especialista en derecho mercantil internacional, y Tatiana López, economista especializada en políticas públicas.

Los comentarios estuvieron a cargo de Liping Zhang y Martine Julsaint-Kidane (Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial de la UNCTAD), Nanno Mulder, Jose Durán y Jorge Mario Martínez (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)), Pablo Marcelo García (Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) y Carlos Alfredo Leguizamón Messina (experto en innovaciones en tecnología de la información, Paraguay).

Margarita Peña, Directora General de Comercio de Servicios en el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) proporcionó apoyo y colaboro en el preparación de este análisis de las políticas de servicios. Ángel Morel Delgado (MIC), Octavio Ferreira (Ministerio de Relaciones Exteriores), Eduardo Feschenko (Banco Central del Paraguay), José Luis Franco Zelaya (Superintendencia de Bancos), Derlis Penayo (Superintendencia de Seguros del Paraguay), Diego Miranda, María Angélica Cano, Rafael Olmedo y Óscar Duarte (CONATEL), Silvio Meza Valenzuela (Cámara Paraguaya de Comercio Electrónico, CAPACE) y Roberto Recalde (Misión Permanente del Paraguay ante la OMC) suministraron comentarios e insumos valiosos para la preparación de este informe.

La edición del texto estuvo a cargo de Karen Tucker. El formateo de esta publicación fue realizado por Sophie Munda. La portada fue diseñada por Laura Moresino.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

| | |
|-------------|--|
| ACEPAR | Aceros del Paraguay |
| ADEFI | Asociación de Entidades Financieras del Paraguay |
| AFD | Agencia Financiera de Desarrollo |
| AGCS | Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios |
| ALADI | Asociación Latinoamericana de Integración |
| ANDE | Administración Nacional de Electricidad |
| ANEAES | Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior |
| ANTELCO | Administración Nacional de Telecomunicaciones |
| APAR | Asociación Paraguaya de Arquitectos |
| APROCONS | Asociación de Profesionales de la Construcción |
| ASOBAN | Asociación de Bancos del Paraguay |
| ATIT | Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre |
| BCP | Banco Central del Paraguay |
| CAH | Crédito Agrícola de Habilitación |
| CAMPY | Cámara de Operadores Móviles del Paraguay |
| CAPACO | Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción |
| CAVIALPA | Cámara Vial Paraguaya |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CERNECO | Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación |
| CIME | Centro de Industriales Metalúrgicos del Paraguay |
| CNB | corresponsales no bancarios |
| CONATEL | Comisión Nacional de Telecomunicaciones |
| CONEC | Consejo Nacional de Educación y Cultura |
| CONES | Consejo Nacional de Educación Superior |
| COPACO S.A. | Compañía Paraguaya de Comunicaciones |
| DGEEC | Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos |
| EEB | educación escolar básica |
| FEDAPAR | Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Instituciones Educativas del Paraguay |
| FIUNA | Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Ingeniería de Asunción |
| FOCEM | Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria |
| FONACIDE | Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo |
| FONAVIS | Fondo Nacional de la Vivienda Social |
| FSU | Fondo de Servicios Universales |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IED | inversión extranjera directa |
| IIRSA | Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana |
| INC | Industria Nacional del Cemento |
| INCOOP | Instituto Nacional de Cooperativismo |
| MEC | Ministerio de Educación y Cultura |
| MIC | Ministerio de Industria y Comercio |
| MOPC | Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones |
| NMF | nación más favorecida |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| PIB | producto interno bruto |
| PLANHAVI | Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay |
| PNT | Plan Nacional de Telecomunicaciones |
| PYMES | pequeñas y medianas empresas |
| RANA | Red de Agencias Nacionales de Acreditación |

| | |
|-----------|--|
| REPSE | Registro de Empresas Proveedoras de Servicios Especializados |
| RIACES | Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior |
| SENATICs | Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación |
| SENAVITAT | Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat |
| SETICs | Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación |
| SIAF | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| SICA | Sistema de Integración Centroamericana |
| SIPAP | Sistema de Pagos del Paraguay |
| SNEPE | Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo |
| SNPP | Servicio Nacional de Promoción Profesional |
| TIC | tecnologías de la información y las comunicaciones |
| UIP | Unión Industrial Paraguaya |
| UNINORTE | Universidad del Norte |
| UNINTER | Universidad Internacional Tres Fronteras |
| UPAP | Universidad Politécnica y Artística del Paraguay |
| UTCD | Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo |

RESUMEN

La contribución del sector de los servicios en el Paraguay es muy importante desde el punto de vista de varios parámetros. Aporta más del 50% del producto interno bruto (PIB) y entre los principales sectores figuran la distribución, las comunicaciones, la construcción y el transporte. Representa más del 60% del empleo. La distribución y los servicios sociales, comunitarios y personales son sectores importantes desde el punto de vista del empleo. Los principales sectores que contribuyen a la inversión incluyen las finanzas, la distribución, las comunicaciones y el transporte. Los “otros servicios prestados a las empresas” contribuyen al comercio.

El fortalecimiento de los sectores de servicios es importante para avanzar hacia el logro de los objetivos de desarrollo, de conformidad con las estrategias económicas y de desarrollo del Paraguay. En las estrategias de desarrollo del Paraguay se hace hincapié en el acceso universal a la vivienda, el saneamiento, el agua, la salud, la educación y la energía (electricidad). El transporte, las telecomunicaciones, la electricidad, la educación y el acceso a la financiación también revisten una importancia fundamental para mejorar la competitividad global del Paraguay.

El Paraguay ha conseguido varios logros con respecto al marco general de las políticas de servicios. Entre ellos figuran la creación de un foro de servicios para coordinar las políticas y hacer participar a diversas partes interesadas en la formulación de políticas, así como la sólida regulación y el prestigio de los organismos reguladores en algunos sectores de servicios (como las telecomunicaciones y los servicios financieros).

Las conversaciones mantenidas con las partes interesadas en el contexto de la preparación del presente estudio pusieron de manifiesto que las mejoras en las siguientes esferas podrían maximizar los beneficios para el desarrollo en el sector:

- La capacidad de la oferta;
- El control y el cumplimiento de la regulación y la formalización existentes;
- La coordinación interinstitucional, sobre todo entre el sector académico y el sector privado;
- La recopilación y el análisis de las estadísticas;
- La reglamentación con respecto a las normas de calidad, la competencia y la protección del consumidor;
- El acceso al crédito y la financiación; y
- La utilización de los acuerdos comerciales.

En cuanto a los sectores que se examinan, el Paraguay hace frente a desafíos debido a su brecha en materia de infraestructuras, lo que afecta a las perspectivas de desarrollo económico y social. Estos retos son susceptibles de generar oportunidades para el sector de la construcción en los próximos años, pero requieren un incremento de los niveles de inversión. Para apoyar estas inversiones, el Gobierno del Paraguay está planeando una serie de mejoras en materia de desarrollo y de reglamentación. Algunos ejemplos de estas mejoras son la aprobación de una Ley de Alianza Público-Privada, que garantiza que algunas obras públicas serán financiadas por el sector privado con bonos soberanos, y contiene normas que promueven el establecimiento de la inversión extranjera en el Paraguay y la constitución de consorcios entre empresas nacionales e internacionales. A nivel institucional, este interés también se refleja en medidas concretas destinadas a optimizar la capacidad de gestión del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), con el objetivo de apoyar la gestión de los proyectos de infraestructura.

Los proveedores de servicios de construcción hacen frente a problemas relacionados con la informalidad, la escasez de personal capacitado y una oferta inestable de insumos de construcción. El principal problema relacionado con las políticas en este sector consiste en asegurar el acceso a la financiación, particularmente en relación con la vivienda. En el ámbito normativo, las deficiencias incluyen una reglamentación insuficiente de los trabajos de construcción y la coexistencia de diferentes tipos de normas, así como incoherencias relacionadas con el trato preferencial de los proveedores nacionales de servicios.

Las exportaciones al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) están limitadas por la imposibilidad de cumplir las normas vigentes para la práctica profesional y para poner en práctica los mecanismos de reconocimiento mutuo en el ámbito profesional. Esto se debe a la falta de una ley de ejercicio profesional, mediante la cual las asociaciones privadas podrían supervisar la práctica profesional, y a dificultades en la ejecución de contratos obtenidos en el MERCOSUR debidas a la prohibición de introducir maquinaria y personal nacionales.

El Paraguay hace frente a una creciente demanda de servicios de enseñanza, con vistas a su desarrollo y crecimiento económicos, lo que requerirá trabajadores calificados. El Estado no tiene recursos suficientes para satisfacer esta demanda, a pesar de un mandato constitucional que prevé fondos para la educación. Aunque la reforma educativa de comienzos de la década de 1990 aumentó el acceso general a la educación, siguen existiendo deficiencias en cuanto a la proporción de la población ocupada que tiene un bajo nivel educativo, el acceso universal (al tercer ciclo de la educación escolar básica, a la educación secundaria y a la escolarización de los estudiantes de más de 14 años de edad), y la calidad de la educación, especialmente en la esfera de la educación pública.

Las principales carencias y deficiencias identificadas en relación con los marcos normativos, reglamentarios e institucionales en este sector incluyen las siguientes:

- La insuficiencia de la financiación para la educación pública, el uso fragmentado de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) por los municipios y los elevados costos de la enseñanza privada;
- Las debilidades en cuanto al marco de garantía de calidad en el sector;
- El actual marco regional que no permite la realización de actividades profesionales, a pesar de la existencia de regulaciones regionales sobre el reconocimiento de títulos universitarios.

En los últimos años, el sector de los servicios financieros del Paraguay ha logrado resultados positivos (en términos de crecimiento de la contribución al PIB, una capitalización suficiente, la solidez del sistema, un bajo endeudamiento y la rentabilidad empresarial), en un marco reglamentario abierto que brinda acceso y libre movilidad de capitales y en un entorno macroeconómico favorable. El sector privado se ha consolidado progresivamente y la mayor participación de la banca extranjera ha aportado capitalización, tecnología, buenas prácticas empresariales y altos estándares.

A pesar de los avances y logros alcanzados en estas esferas, se observaron deficiencias en relación con los objetivos de inclusión financiera, acceso al crédito e intensificación financiera. El sistema no ha sido capaz de reducir los tipos de interés, proporcionar financiación a más largo plazo y aumentar el acceso a la financiación para las pequeñas y medianas empresas (PYMES). La banca pública no está cumpliendo su función de apoyo al desarrollo productivo, debido a su bajo nivel de activos y porque una gran proporción de sus recursos se destina al consumo. Otras cuestiones que afectan al desarrollo de este sector son la falta de una cultura de seguros y de ahorro, junto con un sistema de seguridad social disperso que carece de regulación, lo que va en contra de la promoción de la inversión a largo plazo.

Los principales retos del sector se refieren a la inclusión financiera, la regulación de los nuevos sectores y servicios (en particular, en el subsector de los seguros) y al fortalecimiento de los marcos institucionales, en particular con respecto a la supervisión del sistema cooperativo.

El sector de los servicios de telecomunicaciones ha crecido de manera constante en el Paraguay en los últimos años, especialmente en la esfera de la telefonía móvil. Sin embargo, el país aún hace frente a obstáculos y limitaciones en las telecomunicaciones. El acceso a Internet sigue siendo muy limitado debido a los costos elevados, el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población y la escasa cobertura de Internet. Como resultado de ello, el Paraguay no está aprovechando al máximo las posibilidades de Internet y de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para apoyar los objetivos de productividad y diversificación establecidos por el Gobierno para el desarrollo de las TIC y la promoción de esfuerzos destinados a superar estas deficiencias a largo plazo.

La interacción con las partes interesadas y las entrevistas realizadas en el curso de este estudio pusieron de manifiesto que las posibles esferas para desarrollar aún más el marco de políticas incluyen la actualización de algunas políticas para promover la utilización de las nuevas tecnologías, el desarrollo de alternativas para disminuir aún más los costos de acceso a Internet, y el aumento de la banda ancha para hacer posibles las aplicaciones en algunos sectores específicos, como la educación y la telemedicina.

Las mejoras reglamentarias propuestas incluyen la actualización de la legislación para incorporar los adelantos tecnológicos, la aplicación de la regulación de la competencia y la protección del consumidor, y el fortalecimiento de las normas contra las actividades informales ilegales. Las deficiencias institucionales relacionadas con la duplicación de funciones de los organismos reguladores sugieren que es menester una mayor coordinación entre los organismos y con el sector privado.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| NOTA | ii |
| EXPRESIONES DE AGRADECIMIENTO..... | iii |
| ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS | iv |
| RESUMEN | vi |
| INTRODUCCIÓN | xiii |
| A. Metodología | xiv |
| B. Cobertura sectorial..... | xv |
| C. Estructura de la publicación..... | xv |
| PARTE I. ESTUDIO TEÓRICO DE LA UNCTAD: PANORAMA ECONÓMICO Y DE LOS SERVICIOS DEL PARAGUAY | 1 |
| CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO DEL SECTOR DE LOS SERVICIOS | 2 |
| A. Resultados | 2 |
| 1. <i>Los servicios y el PIB</i> | 2 |
| 2. <i>Los servicios y el empleo</i> | 4 |
| 3. <i>Los servicios y la inversión</i> | 7 |
| 4. <i>Los servicios y la competitividad</i> | 9 |
| B. Prioridades estratégicas del Gobierno en relación con el sector de los servicios..... | 10 |
| CAPÍTULO II: PANORAMA COMERCIAL DEL SECTOR DE LOS SERVICIOS..... | 13 |
| A. Contribución del sector de los servicios al comercio | 13 |
| B. Políticas nacionales para la ampliación de las exportaciones de servicios..... | 18 |
| 1. <i>La apertura del comercio en las estrategias generales del Paraguay</i> | 18 |
| 2. <i>Los compromisos del Paraguay en la OMC y su participación en las negociaciones de la OMC</i> | 19 |
| 3. <i>Los compromisos en materia de servicios en el marco del MERCOSUR</i> | 19 |
| 4. <i>Participación en otros acuerdos comerciales</i> | 21 |
| PARTE II. INVESTIGACIÓN DEL EQUIPO DE EXPERTOS NACIONAL: ANÁLISIS DE SERVICIOS ESPECÍFICOS | 25 |
| CAPÍTULO III: SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS PROFESIONALES CONEXOS (ARQUITECTURA E INGENIERÍA) | 26 |
| A. Introducción | 26 |
| B. Descripción y desempeño del sector..... | 27 |
| 1. <i>Evolución</i> | 27 |
| 2. <i>Características de la prestación de estos servicios en el Paraguay</i> | 28 |
| C. Marcos normativos, reglamentarios e institucionales | 33 |
| 1. <i>Marcos normativos</i> | 33 |
| 2. <i>Marcos reglamentarios</i> | 35 |
| 3. <i>Marcos institucionales</i> | 38 |
| D. Servicios de construcción y servicios profesionales conexos: un análisis de puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas | 40 |

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO IV: SERVICIOS DE ENSEÑANZA | 42 |
| A. Introducción | 42 |
| B. Descripción y desempeño del sector..... | 42 |
| 1. <i>Prestación y demanda de servicios de enseñanza en el Paraguay</i> | 43 |
| 2. <i>Evaluación del funcionamiento del sector de la enseñanza en el Paraguay</i> | 48 |
| C. Marcos normativos, reglamentarios e institucionales | 51 |
| 1. <i>Marcos normativos</i> | 51 |
| 2. <i>Marcos reglamentarios</i> | 52 |
| 3. <i>Marcos institucionales</i> | 53 |
| D. Servicios de enseñanza: un análisis de puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas | 54 |
| CAPÍTULO V: SERVICIOS FINANCIEROS | 56 |
| A. Introducción | 56 |
| B. Descripción y desempeño del sector..... | 56 |
| 1. <i>Evolución</i> | 56 |
| 2. <i>Proveedores nacionales de servicios financieros</i> | 56 |
| 3. <i>Evaluación del funcionamiento del sector financiero en el Paraguay</i> | 61 |
| C. Marcos normativos, reglamentarios e institucionales | 63 |
| 1. <i>Marcos normativos</i> | 63 |
| 2. <i>Marcos reglamentarios</i> | 64 |
| 3. <i>Marcos institucionales</i> | 67 |
| D. Servicios financieros: un análisis de puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas | 69 |
| CAPÍTULO VI: SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES | 71 |
| A. Introducción | 71 |
| B. Descripción y desempeño del sector..... | 71 |
| 1. <i>Evolución</i> | 71 |
| 2. <i>Suministro y demanda de telecomunicaciones en el Paraguay</i> | 72 |
| C. Marcos normativos, reglamentarios e institucionales | 76 |
| 1. <i>Marcos normativos</i> | 76 |
| 2. <i>Marcos reglamentarios</i> | 80 |
| 3. <i>Marcos institucionales</i> | 81 |
| D. Servicios de telecomunicaciones: un análisis de puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas | 82 |
| PARTE III. RECOMENDACIONES | 83 |
| CAPÍTULO VII: RECOMENDACIONES..... | 84 |
| A. Recomendaciones intersectoriales | 84 |
| 1. <i>Marco normativo</i> | 84 |
| 2. <i>Marcos reglamentarios</i> | 84 |
| 3. <i>Marcos institucionales</i> | 85 |
| 4. <i>Negociaciones comerciales, cooperación comercial regional y promoción de las exportaciones de servicios</i> | 85 |
| B. Servicios de construcción y servicios profesionales conexos (arquitectura e ingeniería) | 87 |

| | |
|---|-----------|
| C. Servicios de enseñanza | 89 |
| D. Servicios financieros | 91 |
| E. Servicios de telecomunicaciones..... | 94 |
| ANEXOS..... | 97 |
| ANEXO 1: LISTA DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS..... | 98 |
| ANEXO 2: LISTA DE LEYES Y REGLAMENTOS APLICABLES AL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN EL PARAGUAY..... | 99 |
| ANEXO 3: LISTA DE LEYES Y REGLAMENTOS APLICABLES AL SECTOR FINANCIERO EN EL PARAGUAY..... | 100 |
| ANEXO 4: LISTA DE LEYES Y REGLAMENTOS APLICABLES AL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PARAGUAY | 101 |
| REFERENCIAS | 102 |

Cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1: Paraguay: exportaciones, por mercado de destino, 2004-2013 (en porcentaje) | 15 |
| Cuadro 2: Solicitudes de ingenieros formuladas por las empresas a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional entre el 3 de mayo de 2011 y el 18 de septiembre de 2012 | 30 |
| Cuadro 3: Importaciones paraguayas de insumos de construcción, 2013 (en dólares de los Estados Unidos) | 32 |
| Cuadro 4: Proveedores de servicios de enseñanza primaria y secundaria en el Paraguay, por tamaño y sector (en porcentaje)..... | 44 |
| Cuadro 5: Alumnos matriculados, por sector educativo (2012)..... | 44 |
| Cuadro 6: Número de institutos de formación profesional del tercer nivel, por departamento y sector .. | 45 |
| Cuadro 7: Tasa de asistencia escolar, por edad de los alumnos (en porcentaje) | 46 |
| Cuadro 8: Población activa, por lugar de residencia y sexo, según los años de estudio (en porcentaje)..... | 47 |
| Cuadro 9: Nivel de instrucción y tasa bruta de matriculación de la población en varios países de América Latina, 2002-2011 (en porcentaje) | 48 |
| Cuadro 10: Clasificación del Paraguay en los indicadores del Informe Mundial sobre la Competitividad del Foro Económico Mundial relacionados con los servicios de enseñanza | 49 |
| Cuadro 11: Número promedio de alumnos por sección del sector educativo (2012) | 50 |
| Cuadro 12: Número promedio de alumnos por sección, según la ubicación geográfica (2012)..... | 51 |
| Cuadro 13: Ejecución presupuestaria del MEC, 2010-2013..... | 52 |
| Cuadro 14: Entidades financieras en el Paraguay, por categoría, activos y porcentaje (en el mercado financiero oficial del Paraguay)..... | 58 |
| Cuadro 15: Clasificación de las cooperativas, por tipo y nivel de supervisión (2014) | 60 |
| Cuadro 16: Los cuatro operadores de telefonía móvil que participan en la Cámara de Operadores Móviles del Paraguay (CAMPY)..... | 72 |
| Cuadro 17: Progresos del PNT..... | 77 |
| Cuadro 18: Medidas de mediano y largo plazo establecidas en el Plan Director de las TIC..... | 79 |

Gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Promedio anual de la tasa de crecimiento real del PIB de determinados países, 2003-2012 (en porcentaje) | 2 |
| Gráfico 2: Paraguay: tasa de crecimiento del PIB real, por tipo de actividad, 2003-2012 (en porcentaje)..... | 3 |
| Gráfico 3: Paraguay: distribución del PIB real, por tipo de actividad, 1973-2011 (en porcentaje) | 3 |
| Gráfico 4: Paraguay: distribución del PIB real de los servicios comerciales, por tipo de servicio, 2003-2013 (en porcentaje) | 4 |
| Gráfico 5: Paraguay: distribución del empleo por tipo de actividad, 2010 (en porcentaje) | 5 |
| Gráfico 6: Paraguay: participación de las mujeres en el empleo, por tipo de actividad, 2010 (en porcentaje)..... | 5 |
| Gráfico 7: Paraguay: distribución del empleo, por tipo de actividad de servicios, 2010 (en porcentaje)..... | 6 |
| Gráfico 8: Paraguay: participación de las mujeres en el empleo, por tipo de actividad de servicios, 2010 (en porcentaje)..... | 6 |
| Gráfico 9: Algunos países: formación bruta de capital, 2002-2011 (en porcentaje del PIB) | 7 |
| Gráfico 10: Paraguay: entradas de inversión extranjera directa y remesas, 2003-2012 (en porcentaje del PIB) | 7 |
| Gráfico 11: Paraguay: inversión extranjera directa acumulada, por tipo de actividad, 2003-2012 (en millones de dólares de los Estados Unidos) | 8 |
| Gráfico 12: Paraguay: principales corrientes de inversión extranjera directa acumulada, por tipo de actividad de servicios, 2003-2012 (proporción del total de las corrientes acumuladas)..... | 8 |
| Gráfico 13: El Paraguay y los países en desarrollo de América: pilares de la competitividad contenidos en el Índice de Competitividad Global, 2013-2014 | 9 |
| Gráfico 14: Países seleccionados: Índice de Competitividad Global, 2013-2014..... | 10 |
| Gráfico 15: Selección de países: suma de las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, 2002-2011 (en porcentaje del PIB)..... | 13 |
| Gráfico 16: Paraguay: importaciones y exportaciones de bienes y servicios, 2002-2011 (en miles de millones de dólares de los Estados Unidos)..... | 14 |
| Gráfico 17: Paraguay: evolución de las exportaciones de bienes, en volumen y valor, 2004-2013 (índice 2004 = 100)..... | 14 |
| Gráfico 18: Paraguay: exportaciones, por mercado de destino, 2013 (en porcentaje)..... | 15 |
| Gráfico 19: Paraguay: exportaciones mundiales agrupadas según la intensidad de la tecnología, 2004-2014 (en porcentaje) | 16 |
| Gráfico 20: Paraguay: exportaciones de bienes y servicios e importaciones de servicios, 2004-2013 (en miles de millones de dólares de los Estados Unidos)..... | 17 |
| Gráfico 21: Paraguay: distribución de las exportaciones de servicios comerciales, 1981-2012 (en porcentaje)..... | 17 |
| Gráfico 22: Participación y crecimiento del sector de la construcción en el PIB (en porcentaje)..... | 27 |
| Gráfico 23: Producción e importaciones de cemento de la INC (en bolsas de 50 kg) | 31 |
| Gráfico 24: Producción local e importaciones anuales de acero en el Paraguay, 2010-2012 (en toneladas de barras de acero)..... | 32 |
| Gráfico 25: Origen de las importaciones paraguayas de insumos de construcción (en porcentaje)..... | 32 |
| Gráfico 26: Desglose de las inversiones necesarias, por sector, en el Paraguay (en millones de dólares de los Estados Unidos)..... | 34 |

| | |
|---|----|
| Gráfico 27: Fuentes para la financiación de la infraestructura necesaria en el Paraguay (en porcentaje)..... | 34 |
| Gráfico 28: Correspondencia entre las categorías de servicios de enseñanza, la estructura del sistema de enseñanza del Paraguay y la edad de los alumnos..... | 43 |
| Gráfico 29: Tasa específica de matriculación, Paraguay, 2012..... | 47 |
| Gráfico 30: Matriculación de alumnos con exceso de edad, por nivel educativo, sector, género y ubicación geográfica, 2007 (en porcentaje) | 49 |
| Gráfico 31: Índice de repetición según el nivel educativo, sector y ubicación (2005) | 50 |
| Gráfico 32: Servicios financieros: contribución al PIB y tasa de crecimiento (en porcentaje) | 57 |
| Gráfico 33: Distribución del crédito entre los proveedores de servicios financieros (en porcentaje) | 57 |
| Gráfico 34: Créditos otorgados por el sistema bancario, por sector, 2014 | 59 |
| Gráfico 35: Intensificación financiera en el Paraguay: evolución en el período 2006-2013 (en porcentaje)..... | 62 |
| Gráfico 36: Unidades económicas que reciben créditos, préstamos o financiación (en porcentaje)..... | 63 |
| Gráfico 37: Crecimiento y contribución de las comunicaciones al PIB (en porcentaje) | 71 |
| Gráfico 38: Líneas de telefonía fija (por cada 100 personas)..... | 72 |
| Gráfico 39: Suscripciones a la telefonía móvil (por cada 100 personas) | 72 |
| Gráfico 40: Usuarios de Internet (por cada 100 personas) | 73 |
| Gráfico 41: Unidades económicas que utilizan Internet, según la esfera de actividad (en porcentaje)... | 74 |
| Gráfico 42: Índices de gobierno electrónico y participación electrónica en América Latina y el Caribe y en el Paraguay (2014, 2010 y 2005) | 75 |
| Gráfico 43: Suscriptores de Internet por banda ancha fija (por cada 100 personas) | 75 |
| Gráfico 44: Plan Director de las TIC del Paraguay, prioridades estratégicas | 78 |

Recuadros

| | |
|---|----|
| Recuadro 1: Superación del déficit de vivienda en el Paraguay | 35 |
|---|----|

INTRODUCCIÓN

Las estadísticas económicas y comerciales demuestran claramente la importancia del sector de los servicios. Este sector representó casi el 71% del PIB mundial añadido en 2011¹ y la contribución de los servicios al PIB en los países en desarrollo tuvo un promedio del 52% durante el período 2002-2012².

El comercio de servicios ha adquirido cada vez más importancia, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Desde la década de 1980, el comercio mundial de servicios se ha ampliado a un ritmo más rápido que el comercio de mercancías y, en la actualidad, muchas economías desarrolladas producen más servicios que mercancías. En 2011, las exportaciones de servicios comerciales crecieron un 11%, hasta llegar a 4,1 billones de dólares de los Estados Unidos, de los que el 29,82% correspondió a los países en desarrollo y el 2,85% a las economías en transición³. En 2012, los servicios representaron el 14% de las exportaciones totales de bienes y servicios de los países en desarrollo. De 2000 a 2013, la participación de estos países en las exportaciones mundiales aumentó del 23% al 30%. La creciente importancia del comercio de servicios también se refleja en el crecimiento de los acuerdos de libre comercio que incluyen compromisos relativos a los servicios.

Una gran cantidad de investigaciones realizadas por la UNCTAD y otras organizaciones⁴ demuestran que los servicios pueden contribuir considerablemente a la mejora de la productividad y la competitividad económica. De hecho, la mayor importancia de la economía de los servicios y del comercio de servicios ha sido determinante para el crecimiento sostenido del comercio mundial, puesto que ese sector contribuye a mejorar la eficiencia y la competitividad de otros sectores, como los de las manufacturas y la agricultura. Muchos de estos insumos de servicios tienen el potencial de aumentar los vínculos productivos hacia atrás y hacia adelante, promover la integración de las PYMES en la economía y facilitar la innovación y la capacidad tecnológica, promoviendo así la transformación de la economía hacia una mayor inclusión y actividades de mayor valor añadido.

Este potencial, junto con el carácter intangible de varias actividades de servicios, mejora la integración en las cadenas de valor regionales y mundiales. Las actividades de servicios son fundamentales para estas cadenas de valor porque muchos servicios —financieros, empresariales, de TIC, logísticos y de infraestructura— están incorporados como insumos en el valor bruto de los bienes exportados y a menudo representan una proporción sustancial del valor añadido. En términos de comercio y valor añadido, los servicios representaban el 45% del valor de las exportaciones mundiales en 2009. Las exportaciones de servicios modernos empresariales y de TIC han crecido con más rapidez que los demás servicios. Estos sectores modernos han mostrado sólidas externalidades y economías de escala, utilizando mano de obra muy cualificada. Estos mecanismos guardan estrecha relación con los objetivos de desarrollo propuestos para la agenda de desarrollo después de 2015, que incluyen asuntos relacionados con la tecnología, la innovación, las PYMES, la productividad, la diversificación en sectores de alto valor añadido y la integración en las cadenas de valor mundiales y regionales.

Por las razones mencionadas anteriormente, los esfuerzos encaminados a desarrollar los sectores de servicios nacionales y orientados a la exportación pueden desempeñar un papel significativo en la promoción de la competitividad a largo plazo de estos sectores, la mejora del desarrollo del capital humano y la promoción del crecimiento y del empleo, asegurando que las economías sean más resistentes a los choques externos y promoviendo profundos cambios estructurales en las pautas de la producción, el consumo y el comercio.

Dada la función de habilitación y promoción que los gobiernos desempeñan habitualmente en el desarrollo de las economías de servicios, resulta útil que los encargados de la formulación de políticas elaboren estrategias nacionales para el desarrollo de los servicios. Por otra parte, a fin de asegurar la aceptación y el apoyo y de generar efectos deseables entre distintos sectores económicos conexos,

¹ Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial.

² UNCTADstat.

³ UNCTAD Handbook of Statistics 2012.

⁴ Véanse, por ejemplo, UNCTAD 2014, UNCTAD 2011 y OMC 2013.

el desarrollo de estas estrategias debería llevarse a cabo por medio de consultas participativas a nivel nacional con todos los interesados fundamentales, en particular las instituciones paraestatales, los inversores nacionales y extranjeros existentes o posibles, los grupos laborales y los sectores académicos. La inclusión de estos dos últimos es particularmente importante para el desarrollo de las estrategias de servicios debido a la necesidad de asegurar las transformaciones laborales adecuadas y la mejora de los niveles de la capacidad humana necesaria para apoyar el crecimiento de la fuerza de trabajo del sector de los servicios.

Teniendo en cuenta esto, los análisis de las políticas de servicios de la UNCTAD están diseñados para ayudar a los países a mejorar sus marcos reglamentarios e institucionales y a utilizar las políticas comerciales como instrumento para promover los objetivos e intereses nacionales. Mediante la revisión de las políticas económicas y comerciales y los marcos reglamentarios e institucionales que caracterizan a los sectores de servicios, los análisis de las políticas de servicios pueden desempeñar un papel fundamental al brindar a los encargados de la formulación de políticas, las autoridades reguladoras y otras partes interesadas una mejor comprensión de la dinámica de determinados sectores de servicios en la economía y de las cuestiones a las que hacen frente estos sectores en la actualidad. Por otra parte, esto puede constituir la base para el desarrollo de reformas eficaces en los marcos reglamentarios y normativos que sustentan estos sectores. Por último, esto puede allanar el camino para las reformas normativas que permitan el logro de los objetivos sectoriales y los intereses nacionales, económicos y sociales, de carácter más amplio.

El Gobierno del Paraguay, por conducto del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), con la asistencia de la UNCTAD, inició el análisis de la política de servicios del Paraguay. El resultado de este análisis es el presente informe, que ha sido elaborado en estrecha comunicación y colaboración con el MIC y una amplia gama de partes interesadas del Gobierno nacional, el sector empresarial y el sector civil. Los objetivos de este informe son los siguientes:

- Evaluar, en términos generales, el estado de desarrollo actual del sector de los servicios;
- Determinar los puntos fuertes, los puntos débiles, las oportunidades y los problemas en subsectores de servicios específicos;
- Identificar o determinar las opciones de políticas, en particular las medidas de reforma reglamentaria, institucional y de políticas comerciales para sectores específicos que podrían mejorar la contribución de los servicios al avance de los objetivos nacionales de desarrollo;
- Articular la manera de garantizar la sostenibilidad de los beneficios para el desarrollo derivados de las reformas del sector de los servicios, incluida su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el plano nacional;
- Determinar las medidas específicas encaminadas a fortalecer la capacidad para participar eficazmente en el comercio de servicios y en las negociaciones sobre este tipo de comercio.

A. Metodología

El procedimiento de investigación en el que se basa el análisis de la política de servicios del Paraguay comenzó con la preparación de un estudio teórico realizado por la UNCTAD. Este estudio se utilizó como base para el debate en el Taller de Trabajo Nacional celebrado en Asunción los días 24 y 25 de abril de 2014. Este taller de trabajo, en el que participaron múltiples partes interesadas, ofreció una plataforma para los debates, que se centraron en las cuestiones, los retos y las oportunidades que tienen ante sí los principales sectores de servicios del Paraguay.

A partir de entonces, un equipo nacional de expertos inició un proceso de investigación que incluyó una amplia participación de las principales partes interesadas del Paraguay. Este proceso de investigación se basó en el contenido del estudio teórico de la UNCTAD, junto con un amplio conjunto de estadísticas, informes, estudios anteriores, instrumentos normativos y reglamentaciones. A su vez, el proceso de participación se llevó a cabo por medio de entrevistas con los principales organismos gubernamentales que participaban en el diseño de las políticas relativas al sector de los servicios y de los proveedores de servicios.

Las conclusiones de la investigación de los expertos se presentaron en el segundo Taller de Trabajo Nacional, celebrado en Asunción los días 1 y 2 de septiembre de 2014. Este taller brindó la oportunidad de revisar críticamente las constataciones y las conclusiones del análisis de las políticas de servicios relativos a las políticas, y obtener nuevas aportaciones de las partes interesadas. Los debates permitieron lograr un mayor refinamiento y validación de las recomendaciones que se presentarían al Gobierno y a otras partes interesadas pertinentes. Las recomendaciones constituyen la base de las estrategias para el desarrollo del sector de los servicios, así como para identificar las medidas concretas y los puntos de referencia para futuras reformas del sector de los servicios.

B. Cobertura sectorial

Como iniciador de este proceso, el MIC sugirió que cuatro sectores de servicios, que revisten especial interés para el Paraguay, constituyeran el tema central del análisis de la política de servicios:

- Servicios de construcción y servicios profesionales conexos (arquitectura e ingeniería);
- Servicios de enseñanza;
- Servicios financieros;
- Servicios de telecomunicaciones.

El MIC determinó que estos sectores ofrecían posibilidades para contribuir de manera significativa al futuro crecimiento y desarrollo de la economía del Paraguay.

C. Estructura de la publicación

El presente estudio está estructurado de la manera siguiente. El capítulo I presenta un panorama general de la economía del Paraguay. El capítulo II contiene una visión general del sector de los servicios del Paraguay y examina las políticas comerciales existentes para la expansión de los servicios, haciendo especial referencia a las negociaciones comerciales. En los capítulos III, IV, V y VI se analizan aspectos fundamentales de los sectores considerados.

Por último, en el capítulo VII se presenta una serie de recomendaciones, basadas en las conclusiones extraídas del estudio teórico y de las consultas celebradas con las principales partes interesadas. Las recomendaciones se dividen en una serie de recomendaciones generales aplicables al sector de los servicios en su conjunto, y recomendaciones específicas para cada uno de los cuatro sectores de servicios.

PARTE I

ESTUDIO TEÓRICO DE LA UNCTAD:

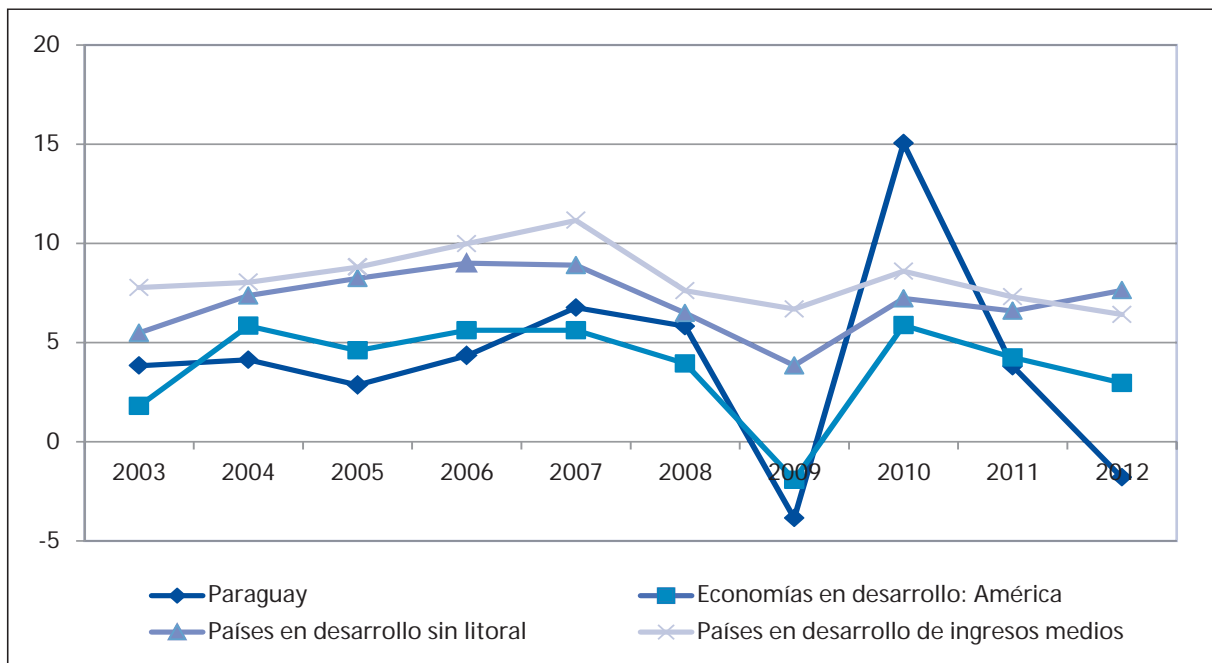
PANORAMA ECONÓMICO Y DE LOS SERVICIOS DEL PARAGUAY

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO DEL SECTOR DE LOS SERVICIOS

A. Resultados

El PIB del Paraguay creció desde 2003 hasta la crisis económica y financiera mundial de 2008 y 2009, se recuperó en 2010 y se desaceleró posteriormente. En este sentido, el ritmo de crecimiento del Paraguay no fue muy diferente del de otras economías en desarrollo de América Latina en la década precedente. También presentó tendencias similares a la media de las economías en desarrollo de ingresos medios y los países en desarrollo sin litoral. La producción del país se redujo de 22.890 millones de dólares de los Estados Unidos en 2011 a 22.730 millones en 2012. La tasa de crecimiento real del PIB fue del 1,8% en 2012, en contraste con la media de los países de la región, en los que el PIB todavía tenía una tasa de crecimiento positiva (ver el gráfico 1).

Gráfico 1: Promedio anual de la tasa de crecimiento real del PIB de determinados países, 2003-2012^a (en porcentaje)



Fuente: UNCTADStat, consultado el 20 de febrero de 2014.

^a Estimada para 2012.

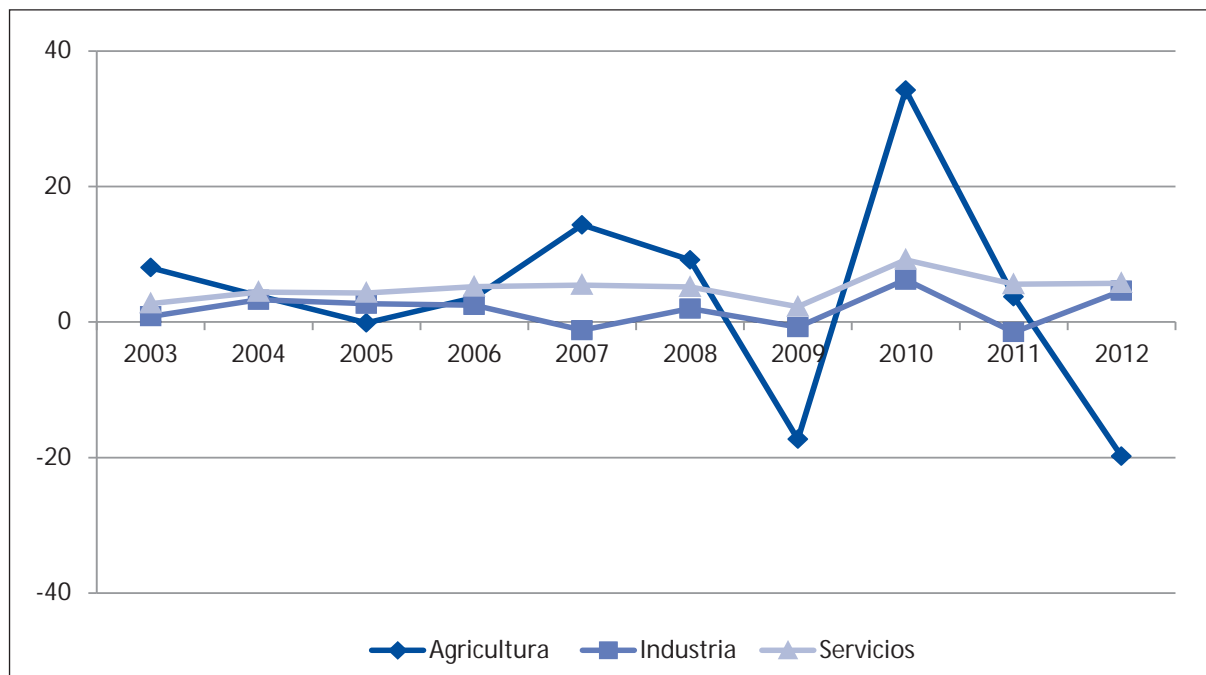
Para comprender los resultados del PIB en el Paraguay en los últimos dos años, es importante analizar los resultados de sus sectores subyacentes. Tras su recuperación de la crisis en 2010, la producción de las actividades agrícolas se hundió en 2011 y más gravemente en 2012, con una tasa de crecimiento real del PIB sectorial de casi el 20% (véase el gráfico 2). Esto se debió principalmente a la grave sequía que afectó al país a fines de 2011 y principios de 2012 (CEPAL, 2013). Este efecto se vio atenuado por las políticas fiscales anticíclicas, con un incremento nominal del gasto público del 32% en 2011. El Banco Central del Paraguay (BCP) estima que hubo un crecimiento positivo en la agricultura en 2013. Las estimaciones del crecimiento del PIB real en la industria y en los servicios son también positivas, lo que da lugar a un crecimiento positivo global del PIB real.

1. Los servicios y el PIB

Los servicios siempre registraron un crecimiento positivo del PIB real en el período 2003-2012, incluso durante la crisis económica y financiera internacional (véase el gráfico 2). Por otra parte, los servicios representan la mayor proporción del PIB, con más del 50% en cada año del período

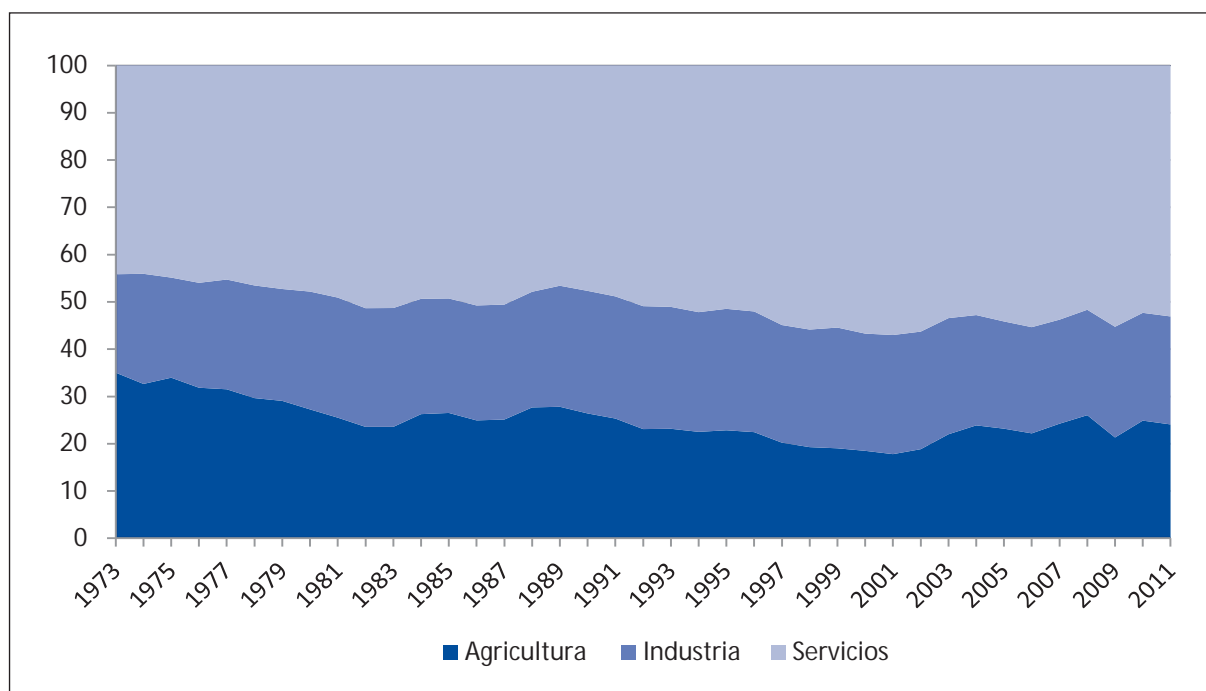
2003-2012, y su mayor contribución, superior al 60%, se registró en 2012. En el mismo período, la agricultura contribuyó entre el 25% y el 30% del PIB real y las actividades industriales representaron entre el 12% y el 16%. Si se analizan períodos de tiempo más largos, entre 1973 y 2011 la creciente importancia de los servicios en la economía se hace más evidente (véase el gráfico 3). Esta es una característica común de los procesos de crecimiento de los países en desarrollo.

Gráfico 2: Paraguay: tasa de crecimiento del PIB real, por tipo de actividad, 2003-2012^a (en porcentaje)



Fuente: BCP, consultado el 26 de febrero de 2014.
^a Desde 2011 en adelante, los valores son preliminares.

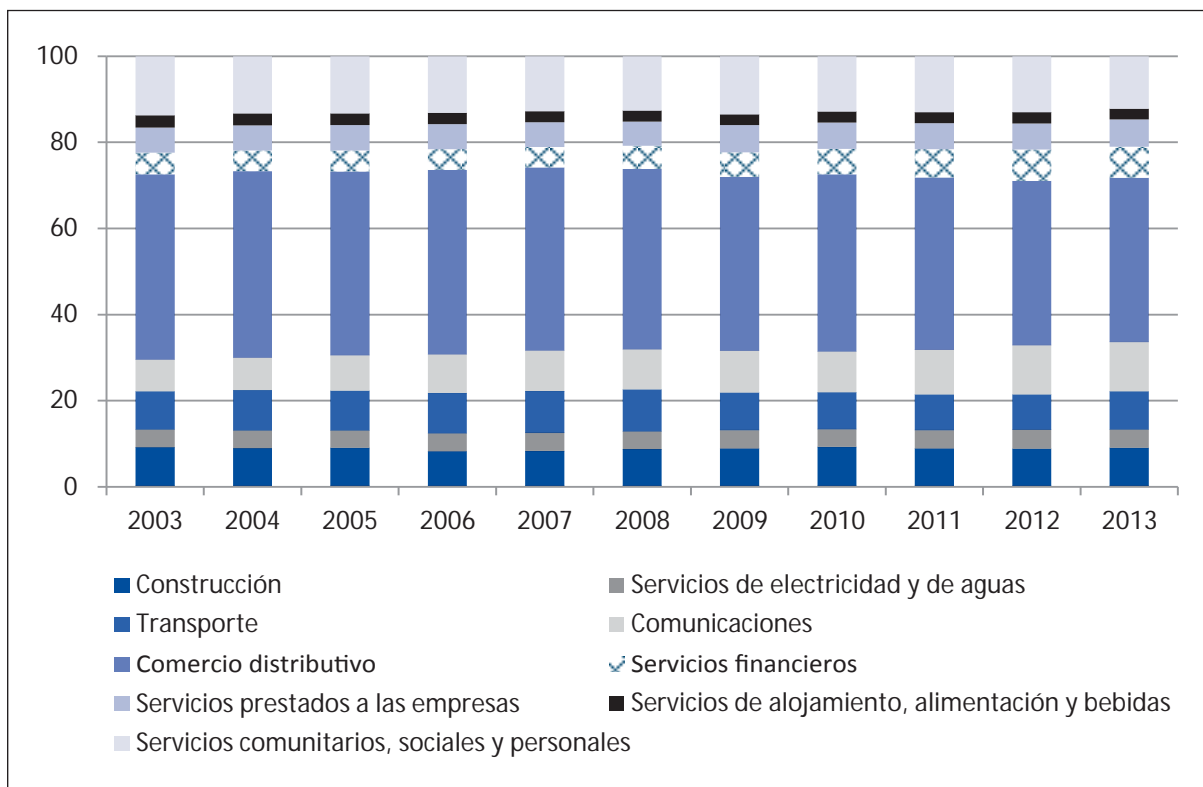
Gráfico 3: Paraguay: distribución del PIB real, por tipo de actividad, 1973-2011 (en porcentaje)



Fuente: BCP, consultado el 26 de febrero de 2014.
^a Desde 2011 en adelante, los valores son preliminares.

En los servicios, el sector predominante es el de la distribución, que incluye el comercio al por mayor y al por menor, y representa alrededor del 40% de la contribución total del PIB real de los servicios comerciales analizados (véase el gráfico 4). Otros sectores de servicios pertinentes incluían los servicios comunitarios, sociales y personales, los servicios de comunicaciones, y los servicios de construcción y de transporte; cada uno de ellos contribuyó entre el 9% y el 12%. El tipo de actividades que han crecido en mayor medida son los servicios de comunicaciones y los servicios financieros, con tasas compuestas de crecimiento anual superiores al 10% entre 2004 y 2013.

Gráfico 4: Paraguay: distribución del PIB real de los servicios comerciales, por tipo de servicio, 2003-2013^a (en porcentaje)



Fuente: BCP, consultado el 26 de febrero de 2014.

^a Desde 2011 en adelante, los valores son preliminares.

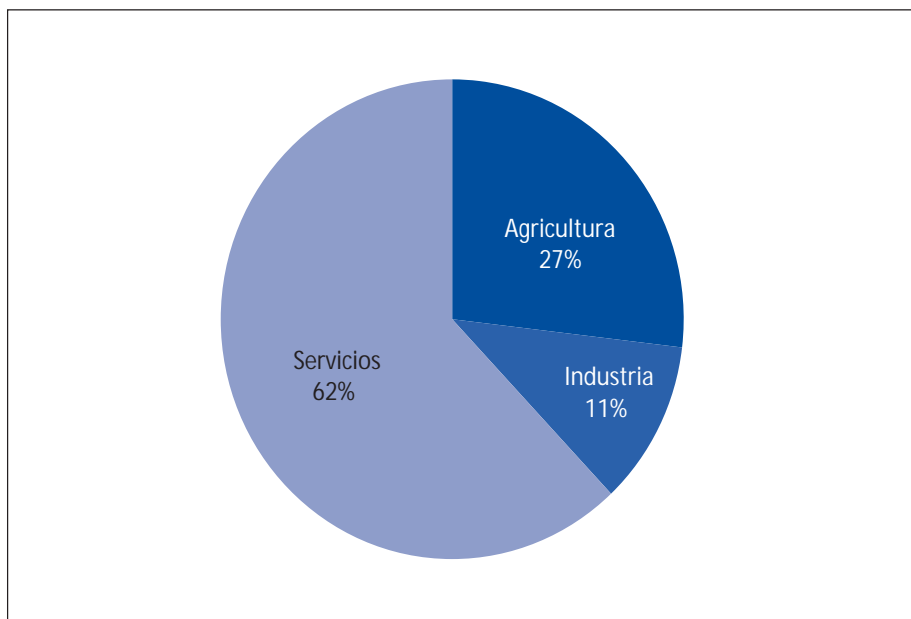
La mayoría de las actividades de servicios que contribuyen en mayor medida al PIB tienen una productividad baja (servicios comunitarios y sociales) o mediana (comercio al por mayor y al por menor y construcción). Solo los servicios de transporte y de comunicaciones tienen una alta productividad. Por otra parte, las actividades que han crecido en mayor medida (servicios de comunicaciones y financieros) tienen una elevada productividad⁵.

2. Los servicios y el empleo

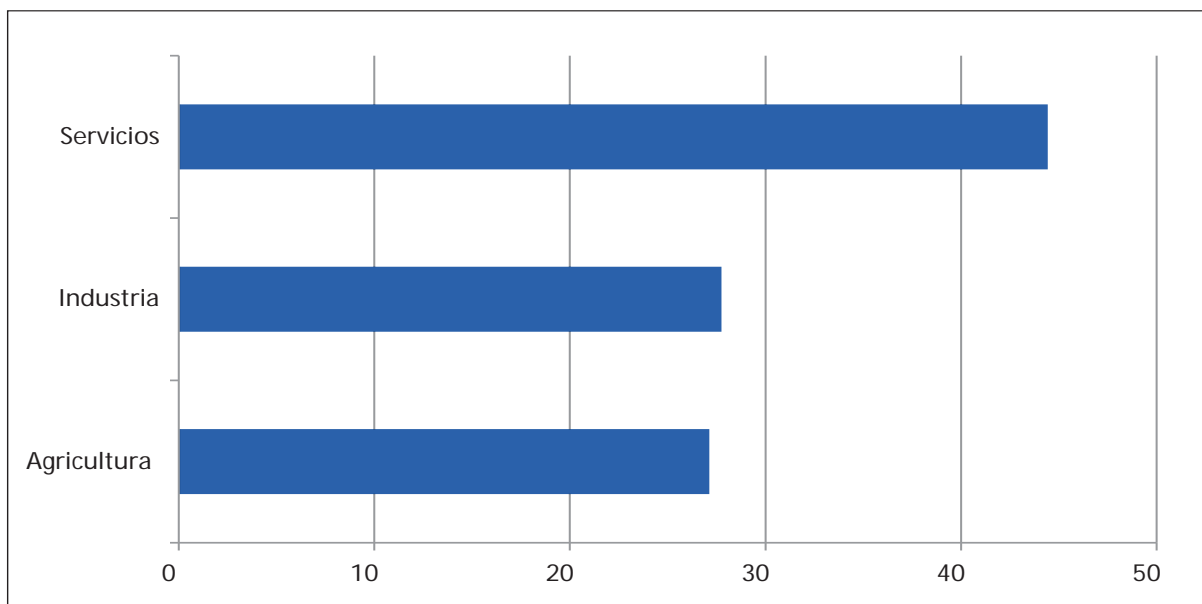
La distribución del empleo también refleja la importancia del sector de los servicios⁶. Las actividades terciarias representaban más del 60% de las personas empleadas en 2010, mientras que la agricultura empleaba a casi el 30% de los trabajadores y la industria solo alrededor del 10% (véase el gráfico 5). Cabe señalar que el sector de los servicios presentaba la mayor participación de trabajadoras, con casi el 45% en 2010 (véase el gráfico 6). Estas tendencias se han mantenido relativamente estables desde al menos 2006, tanto en la distribución del empleo por tipo de actividad como en la participación de las mujeres en el empleo, por tipo de actividad.

⁵ Los niveles de productividad se determinan mediante la aplicación del concepto del PIB por persona activa en un ejemplo de 11 países de América Latina. Los resultados presentados se refieren a 2008. Esta muestra no incluye al Paraguay, pero representaba en el mismo año el 89,2% del PIB y el 85% del empleo en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011).

⁶ Es importante señalar que más del 80% de las personas activas estaban empleadas en el sector no estructurado en el Paraguay en 2011 (PNUD, 2013), lo que limita el alcance del análisis del empleo basado en los datos del país sobre el empleo estructurado.

Gráfico 5: Paraguay: distribución del empleo por tipo de actividad, 2010 (en porcentaje)

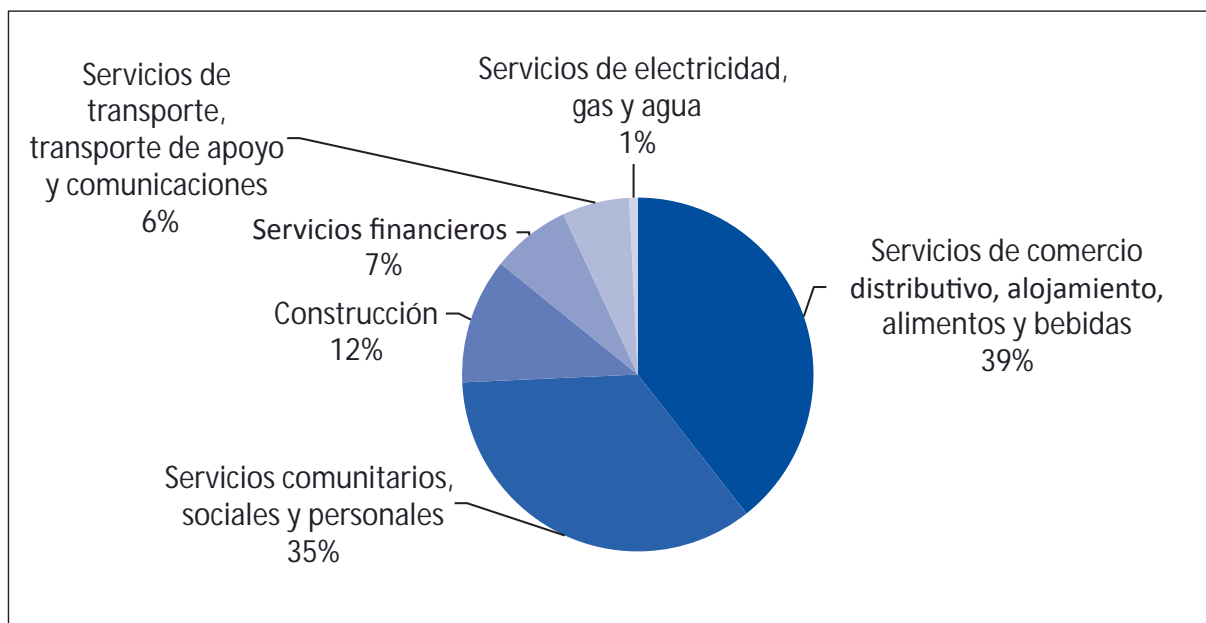
Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, consultado el 26 de febrero de 2014.

Gráfico 6: Paraguay: participación de las mujeres en el empleo, por tipo de actividad, 2010 (en porcentaje)

Fuente: DGEEC, consultado el 26 de febrero de 2014.

Los servicios de distribución y los servicios comunitarios, sociales y personales se destacan, con el 40% y el 35%, respectivamente, cuando se analiza el empleo por tipo de actividades de servicios comerciales en 2010 (véase el gráfico 7). Esto confirma la importancia de estas actividades, ya puesta de manifiesto en el desglose del PIB real por tipo de servicios (véase el gráfico 4). Dentro del sector de los servicios, en ese mismo año las actividades con mayor participación de trabajadoras fueron los servicios comunitarios, sociales y personales (alrededor del 65%) y el comercio de distribución, alojamiento, alimentos y bebidas (alrededor del 45%). Los servicios financieros tuvieron una participación de mujeres trabajadoras de aproximadamente el 35%. Las tendencias han sido de algún modo estables desde por lo menos el año 2006, tanto en la distribución del empleo por tipo de actividades de servicios comerciales como en lo que respecta a la participación de las mujeres.

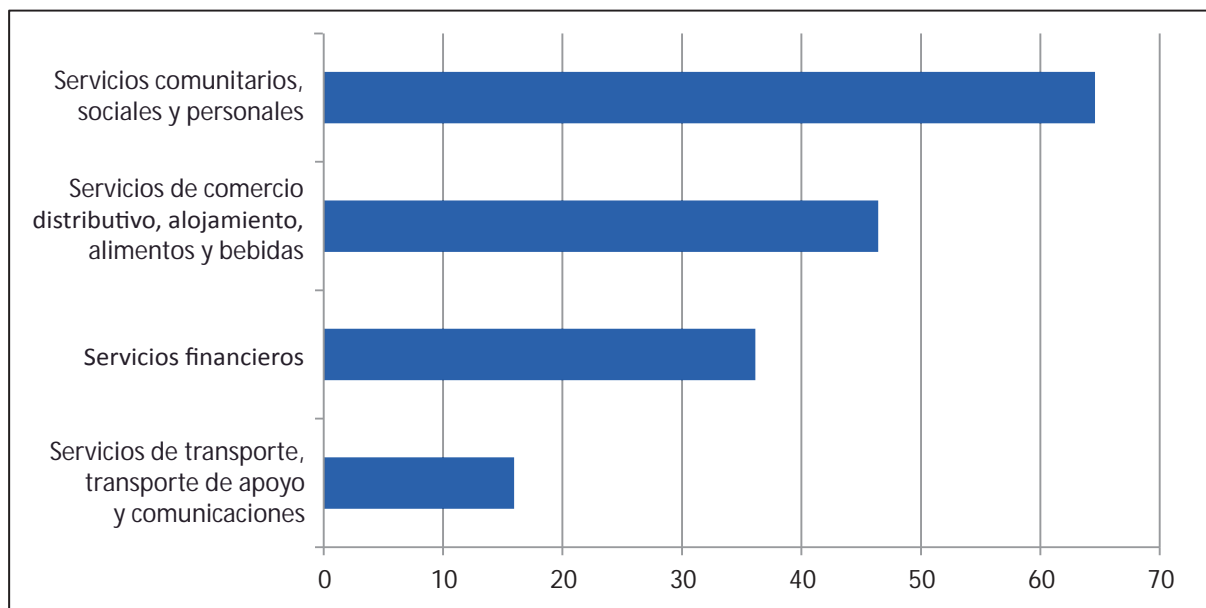
Gráfico 7: Paraguay: distribución del empleo, por tipo de actividad de servicios, 2010 (en porcentaje)



Fuente: DGEEC, consultado el 26 de febrero de 2014.

Al igual que en el análisis de la contribución al PIB, cabe señalar que las actividades de servicios que más contribuyen al empleo tienen una productividad baja (servicios comunitarios y sociales) o mediana (comercio al por mayor y al por menor). La participación de las trabajadoras se divide entre las actividades de productividad baja (servicios comunitarios y sociales) y alta (servicios financieros)⁷. Es necesario que las políticas públicas económicas y en materia de género tengan en cuenta no solo las contribuciones al PIB y al empleo, sino también el análisis de la productividad para promover la reducción de la heterogeneidad estructural.

Gráfico 8: Paraguay: participación de las mujeres en el empleo, por tipo de actividad de servicios, 2010 (en porcentaje)



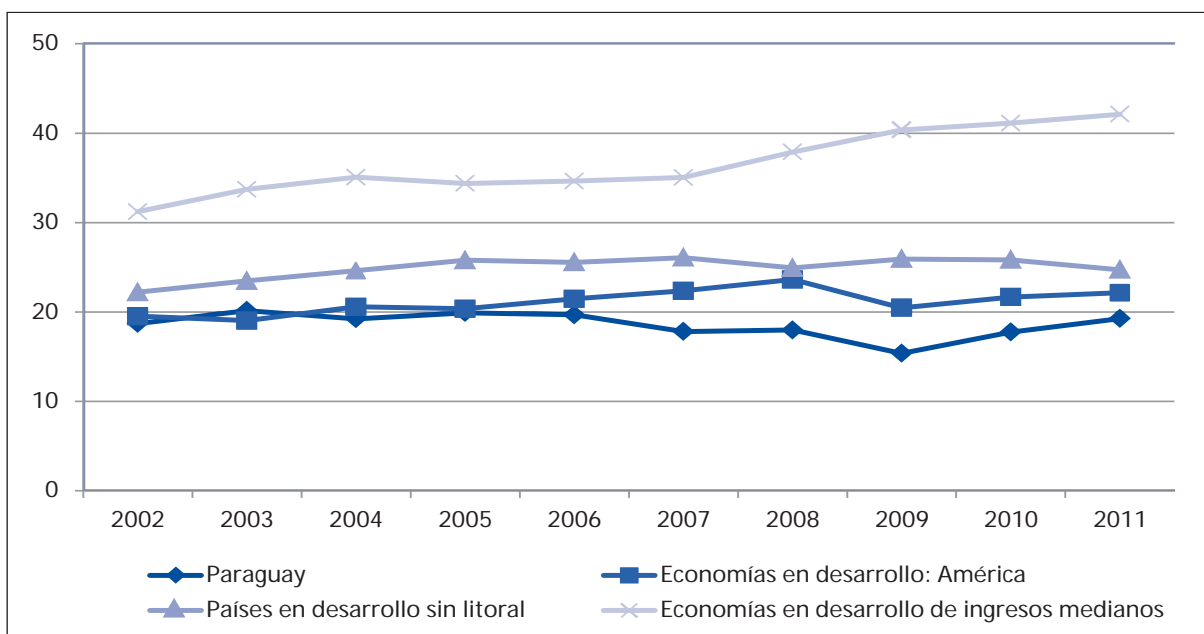
Fuente: DGEEC, consultado el 26 de febrero de 2014.

⁷ Los niveles de productividad sectorial se han obtenido del análisis, anteriormente mencionado, de 11 países de América Latina (CEPAL, 2011).

3. Los servicios y la inversión

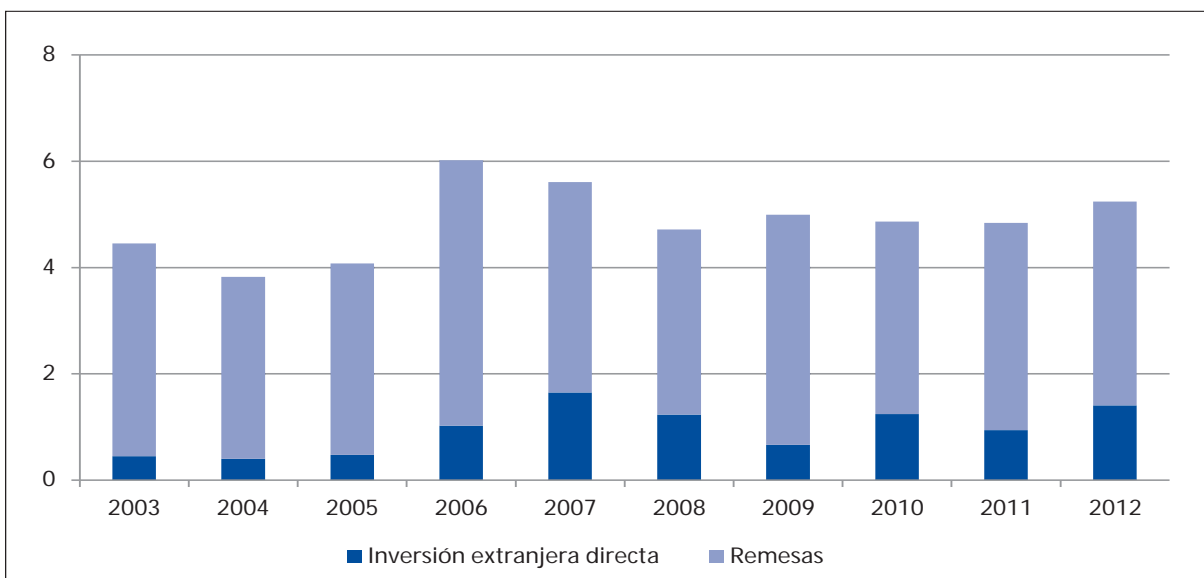
El nivel de inversión en el Paraguay, medido por la formación bruta de capital, se mantuvo relativamente estable entre 2002 y 2006, período en el que la formación bruta de capital se mantuvo cerca del 20% del PIB nominal. Como porcentaje del PIB, la inversión cayó posteriormente, incluso más, bajo el impacto de la crisis internacional, y solo recuperó su nivel de 2006 en 2011. Esto pone de manifiesto un bajo rendimiento en comparación con el promedio de los países en desarrollo de la región (véase el gráfico 9). En el período 2003-2012, la inversión extranjera directa (IED) fue de alrededor de un modesto 1% del PIB, aunque con un crecimiento de alrededor del 10%. En el mismo período, las remesas se mantuvieron estables en torno al 4% del PIB (véase el gráfico 10).

Gráfico 9: Algunos países: formación bruta de capital, 2002-2011 (en porcentaje del PIB)



Fuente: UNCTADStat, consultado el 25 de febrero de 2014.

Gráfico 10: Paraguay: entradas de inversión extranjera directa y remesas, 2003-2012^a (en porcentaje del PIB)

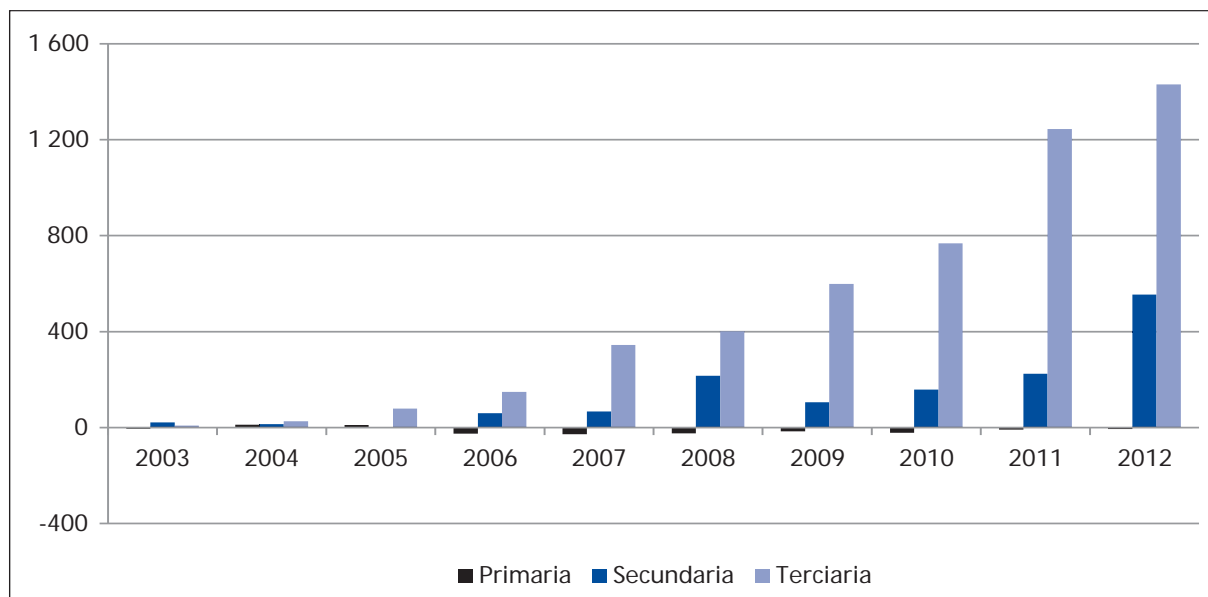


Fuente: UNCTADStat, consultado el 21 de febrero de 2014.

^a Las remesas estimadas corresponden a datos de 2012.

Los servicios atrajeron más IED en el período comprendido entre 2003 y 2012, en comparación con otros sectores (véase el gráfico 11). En este período, la IED acumulada en el sector de los servicios ascendió a 1.400 millones de dólares, y la IED correspondiente a la industria fue de 500 millones de dólares. También en el sector de los servicios, la IED tuvo el mayor crecimiento. En el mismo período, las actividades de servicios que atrajeron más IED fueron los servicios financieros, con un valor acumulado de 660 millones de dólares; los servicios de distribución atrajeron 470 millones de dólares; los servicios de comunicaciones, 190 millones de dólares; y los servicios de transporte, 170 millones de dólares (véase el gráfico 12).

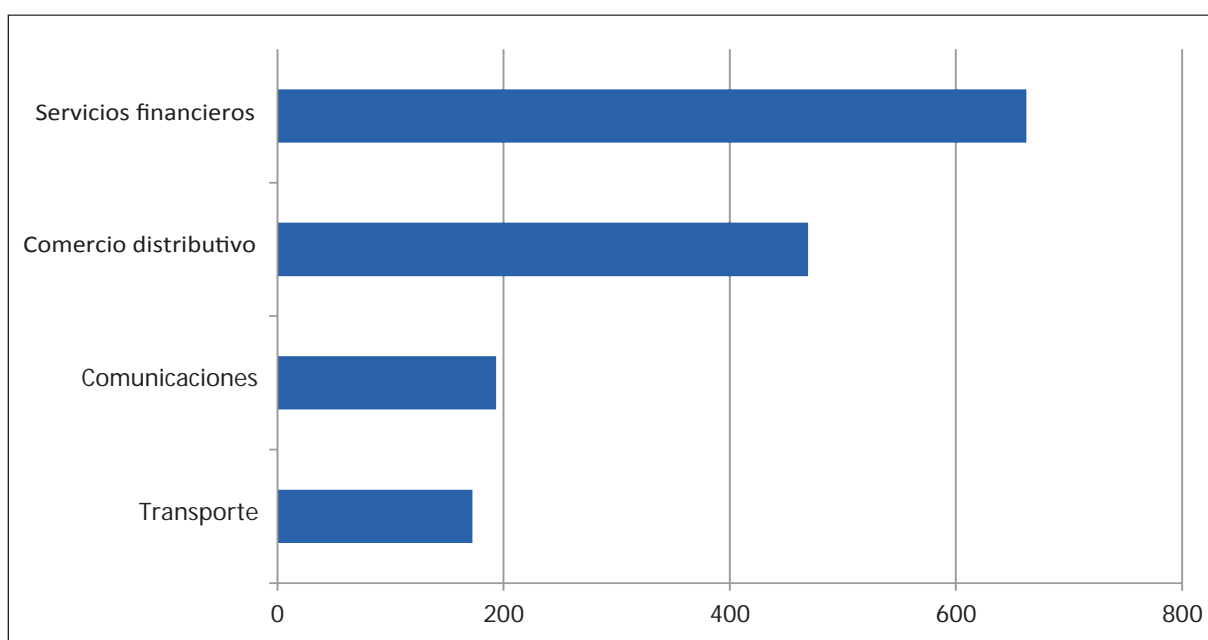
Gráfico 11: Paraguay: inversión extranjera directa acumulada, por tipo de actividad, 2003-2012^a
(en millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: BCP, consultado el 26 de febrero de 2014.

^a Desde 2011 en adelante las cifras son estimadas.

Gráfico 12: Paraguay: principales corrientes de inversión extranjera directa acumulada, por tipo de actividad de servicios, 2003-2012^a
(proporción del total de las corrientes acumuladas)



Fuente: BCP, consultado el 26 de febrero de 2014.

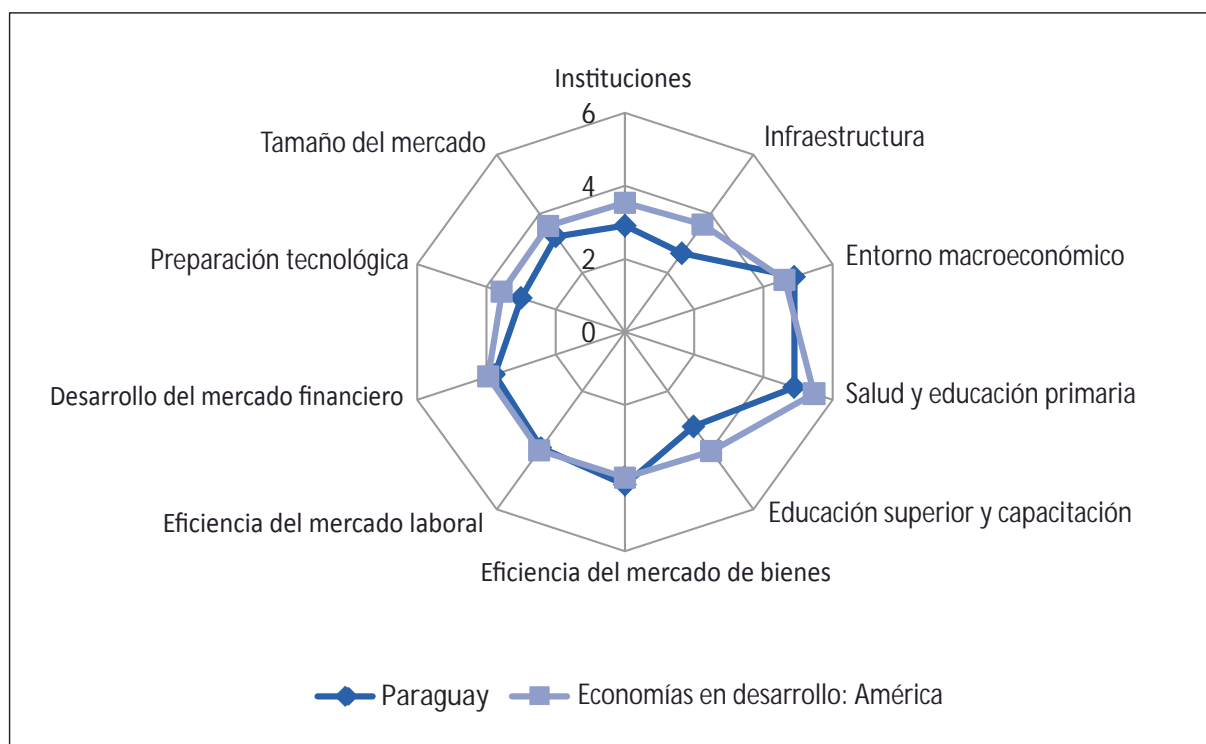
^a Desde 2011 en adelante las cifras son estimadas.

Para reorientar el gasto público a fin de abordar las lagunas persistentes en materia de inversión, en particular en infraestructura y educación, el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación fueron creados en 2012 por medio de la Ley núm. 4758. Esta Ley establece que más del 80% de los ingresos procedentes de ventas al Brasil de excedentes de energía de la planta de energía hidroeléctrica de Itaipú se invierta en infraestructura, educación e investigación (CEPAL, 2013; Congreso de la República del Paraguay, 2012).

4. Los servicios y la competitividad

El análisis de los pilares de la competitividad que figuran en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial⁸ demuestra que el Paraguay está rezagado en la mayoría de las esferas, en comparación con otros países de la región. Además, la diferencia es mayor en los sectores de la infraestructura y en la educación superior y la capacitación (véase el gráfico 13). Esto está en consonancia con las prioridades definidas por el Gobierno del Paraguay para este análisis de las políticas de servicios, que examina la educación y algunos sectores de servicios de infraestructura.

Gráfico 13: El Paraguay y los países en desarrollo de América: pilares de la competitividad contenidos en el Índice de Competitividad Global, 2013-2014



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del Foro Económico Mundial.

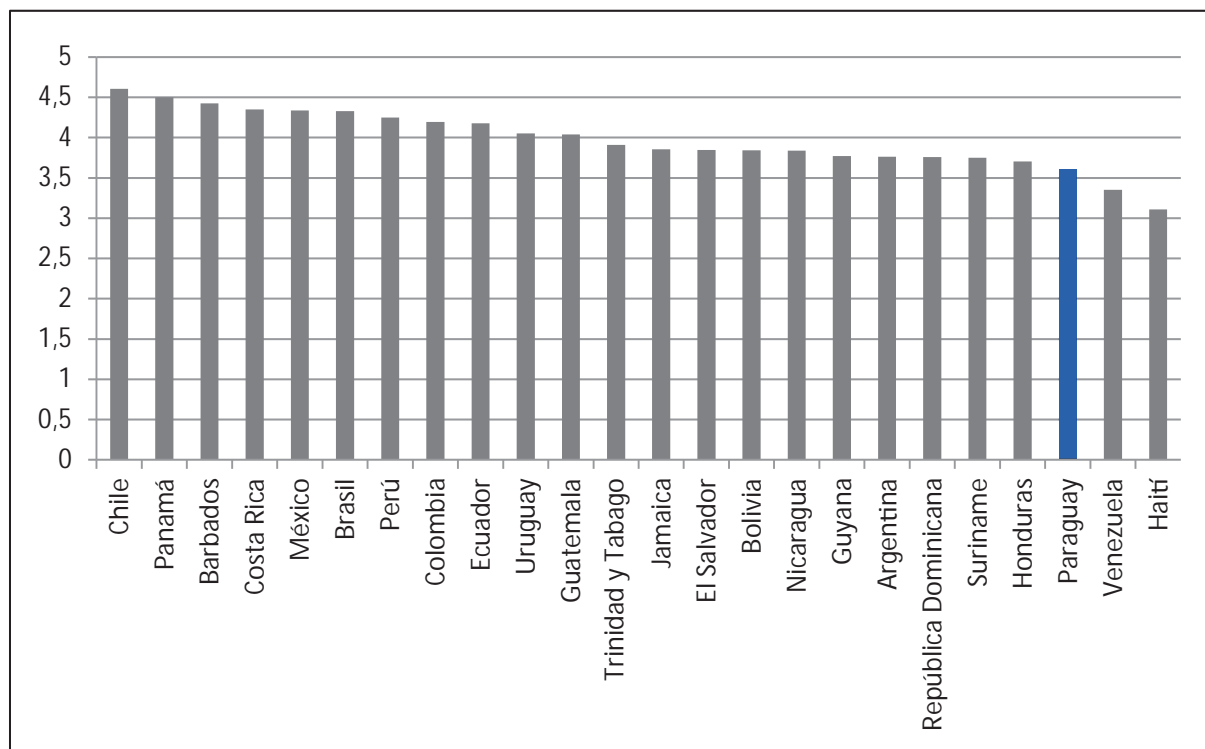
El Paraguay tiene puntuaciones bajas en relación con las instituciones y la infraestructura, pero tiene mejores resultados en lo tocante al entorno macroeconómico y la salud y la educación primaria. Esto demuestra un desempeño heterogéneo en estos pilares que, de acuerdo con el marco del Índice de Competitividad Global, reflejan necesidades básicas. En los pilares que miden la eficiencia, el Paraguay se desempeña ligeramente mejor en los mercados de bienes, el mercado laboral y el mercado financiero, pero muestra resultados más deficientes en la educación y la capacitación, la preparación tecnológica y el tamaño del mercado. Por una parte, según esta información, las esferas prioritarias para aumentar la competitividad deberían incluir los sectores analizados en este

⁸ El Índice de Competitividad Global es un promedio ponderado de varios componentes, cada uno de los cuales mide un aspecto diferente de la competitividad. Estos componentes se agrupan en 12 pilares, que se considera que contribuyen de manera importante y que no se excluyen mutuamente: las instituciones, la infraestructura, el entorno macroeconómico, la salud y la educación primaria, la educación superior y la capacitación, la eficiencia del mercado de bienes, la eficiencia del mercado laboral, el desarrollo del mercado financiero, la preparación tecnológica y el tamaño del mercado. Cada componente se puntúa entre 1 y 7; el 7 representa la máxima contribución a la competitividad.

análisis de las políticas de servicios: la infraestructura y la educación. Por otra parte, también debería prestarse atención a la mejora del marco institucional y la preparación tecnológica.

Cabe señalar que el desempeño insuficiente del Paraguay en la mayor parte de los pilares de competitividad del Índice de Competitividad Global coloca al país en una posición rezagada en el ranking de competitividad en comparación con otros países de la región (véase el gráfico 14).

Gráfico 14: Países seleccionados: Índice de Competitividad Global, 2013-2014



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del Foro Económico Mundial.

B. Prioridades estratégicas del Gobierno en relación con el sector de los servicios

El Gobierno del Paraguay ha publicado dos documentos de referencia que contienen propuestas de políticas públicas: la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 y el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013. Cada uno de estos documentos pone de relieve la importancia de promover la igualdad en el país por medio de la introducción de cambios necesarios en la sociedad y con un modelo de crecimiento económico que incorpore la inclusión social y las dimensiones del desarrollo humano.

La Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social define los objetivos prioritarios que están estrechamente relacionados con los ODM. Estos objetivos abordan cuestiones relacionadas con la promoción de la igualdad, la pobreza, las comunidades indígenas, la salud, la educación, la vivienda, la seguridad alimentaria, el empleo y los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento (Gobierno del Paraguay, 2010). El PEES presenta una concepción en la que el crecimiento económico es impulsado por el desarrollo humano y, a la inversa, fomenta la inclusión por medio de la conversión de los excedentes generados por las actividades productivas en el bienestar del pueblo, sin exclusiones. Este proceso se basa en la combinación adecuada de capacidades, incentivos y el marco institucional para promover el crecimiento económico, una mayor y mejor inversión en los sectores sociales y, entre otras cosas, la diversificación de la estructura productiva. Entre los pilares que apoyan estos objetivos figuran las políticas macroeconómicas sólidas, un sistema financiero firme y seguro, un mayor número de empresas estatales más eficientes, el desarrollo de la infraestructura, una mayor competitividad por medio de la mejora del entorno empresarial y de

inversión, el aumento del empleo y la lucha contra la pobreza y todas las formas de exclusión social (Gobierno del Paraguay, 2008).

En ambos documentos se enuncian las prioridades pertinentes para un análisis del sector de los servicios. Esas prioridades proporcionan un importante contexto para este análisis de las políticas de servicios, como ejemplos de la manera en que el Gobierno prevé utilizar ciertos servicios como instrumentos para procurar el crecimiento incluyente y la igualdad.

Reconociendo las restricciones antes mencionadas en materia de competitividad, dichos documentos hacen referencia a la necesidad de fortalecer la competitividad mediante la prestación de servicios de infraestructura, transporte y logística, mano de obra calificada y acceso a la financiación. Esto es particularmente importante para fortalecer las cadenas de valor productivas que faciliten el acceso para todas las empresas, incluidas las PYMES, a una provisión adecuada de recursos productivos. Las prioridades de políticas públicas definidas incluyen la atracción de inversiones del sector privado para el desarrollo de la infraestructura. También incluyen la gestión, la conservación y el mantenimiento de la infraestructura pública, con la participación de empresas privadas, autoridades locales y organizaciones comunitarias (Gobierno del Paraguay, 2010). Esto guarda relación con la idea central de este análisis de las políticas de servicios en lo que respecta a las telecomunicaciones y, dado que el acceso a la financiación es fundamental para estos esfuerzos, también guarda relación con los servicios financieros.

El Gobierno también ha identificado la necesidad de mejorar las condiciones de vida como contribución a estas metas de desarrollo humano. Esto se refiere no solo a un buen acceso a los servicios, sino también a la reducción del déficit de la disponibilidad de viviendas. Este déficit se estimó en 800.000 viviendas, de las cuales 100.000 corresponden a la necesidad de construir nuevas casas y 700.000 a casas que necesitan mejoras. Uno de los factores que explican este déficit es el escaso interés del sector privado y del sector financiero en la construcción y financiación de viviendas sociales (Gobierno del Paraguay, 2010). En consecuencia, las prioridades de política pública definidas incluyen el desarrollo de servicios⁹, más disponibilidad de vivienda social y la aplicación progresiva de un sistema de financiación de la vivienda social. Esto se ajusta a las prioridades definidas por el Gobierno del Paraguay para este análisis de las políticas de servicios, en el que se analizan los servicios de construcción y los servicios financieros y de comunicaciones.

El PEES define las prioridades para el desarrollo de varios servicios de infraestructura. Por ejemplo, el desarrollo del sector energético requiere una ampliación de las redes de transformación y distribución, prestando especial atención al acceso universal. De hecho, esto se considera fundamental para extender las redes de distribución de electricidad a la población que vive en las zonas rurales. La reducción de pérdidas técnicas en la red eléctrica también se considera necesaria (Gobierno del Paraguay, 2008).

El sector del transporte requiere inversiones en infraestructura vial, para conseguir su ampliación y mantenimiento. Según el PEES, el Paraguay tiene una de las redes de carreteras menos desarrolladas de la región, sobre todo teniendo en cuenta el tamaño del país, y tiene también graves problemas de mantenimiento. También hace referencia a la importancia de atender a los objetivos de acceso universal por medio de la construcción y el mantenimiento de carreteras rurales y a los objetivos de integración, mediante la inclusión física de la red de carreteras en la infraestructura de los países vecinos. En este contexto, el Gobierno define algunas prioridades, como la mejora del marco normativo e institucional y el desarrollo de la capacidad de inversión, en particular mediante asociaciones entre los sectores público y privado (Gobierno del Paraguay, 2008). Estos esfuerzos son especialmente pertinentes para un país sin litoral, donde los costos del transporte pueden ser un 50% más altos que en otros países (CEPAL, 2009). Esto tiene una gran influencia, no solo en los costos del transporte de las exportaciones, sino también en las importaciones de bienes intermedios y bienes de capital que, al ser más caros, afectan a los costos de producción, la atracción de inversiones y la transferencia de tecnología.

⁹ En este sentido, los servicios incluyen varios elementos que contribuyen a mejorar las condiciones de vida: el abastecimiento de agua y el saneamiento, la energía, la salud, la educación, la movilidad y el transporte, las comunicaciones, los deportes y el ocio.

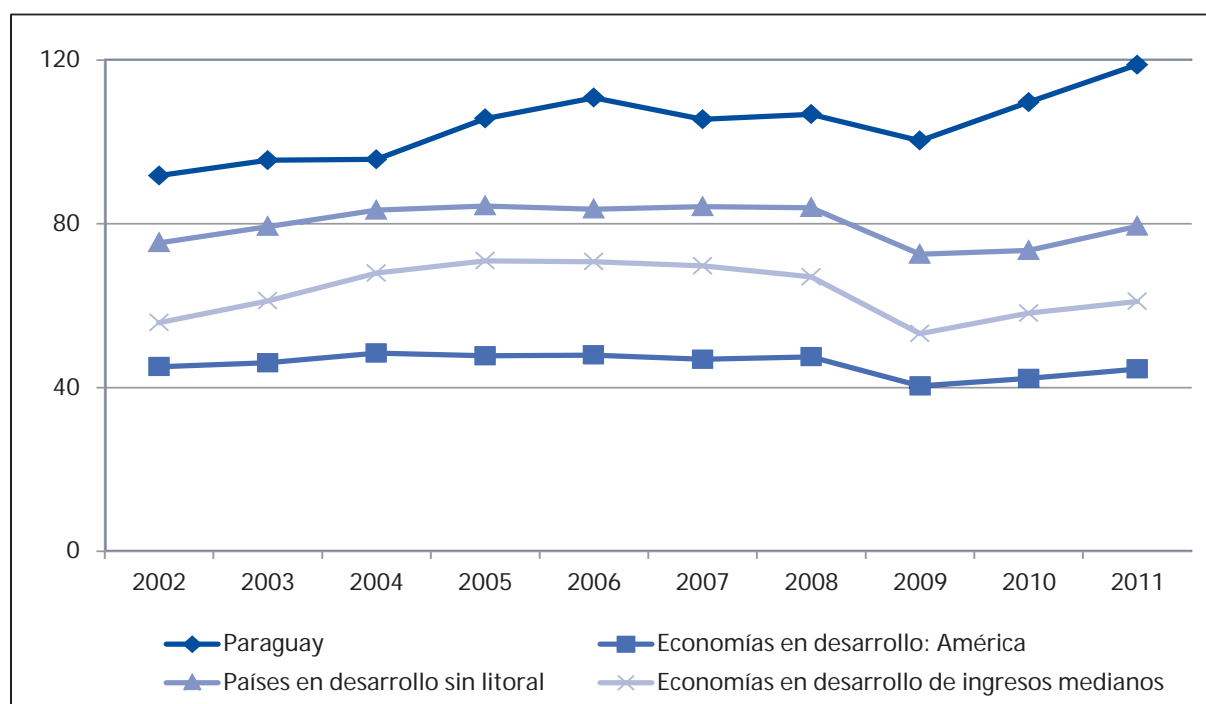
El Gobierno ha definido la educación como una prioridad de las políticas públicas. En la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, se hace referencia al acceso universal, la igualdad de oportunidades y los efectos incluyentes y progresivos relacionados con la educación, para la promoción del empleo en las poblaciones vulnerables y excluidas (Gobierno del Paraguay, 2010). Las iniciativas previstas en el país incluyen un programa de alfabetización destinado a incluir a las personas que no saben leer ni escribir en los procesos de educación y en el mercado de trabajo. Esto también está en consonancia con las prioridades definidas en este análisis de las políticas de servicios, en el que también se examina la educación.

CAPÍTULO II: PANORAMA COMERCIAL DEL SECTOR DE LOS SERVICIOS

A. Contribución del sector de los servicios al comercio

El comercio internacional es muy importante para el Paraguay. La suma de las importaciones y las exportaciones ha superado el 100% del PIB nominal desde 2005, cifra superior a la media de los países de la región y también de los países de ingresos medianos y los países en desarrollo sin litoral (véase el gráfico 15). También cabe señalar que la suma de las exportaciones y las importaciones en el Paraguay, como porcentaje del PIB, aumentó más de la media de los grupos de países presentados, en el período comprendido entre 2002 y 2011, con una tasa de crecimiento compuesta anual del 3%.

Gráfico 15: Selección de países: suma de las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, 2002-2011 (en porcentaje del PIB)

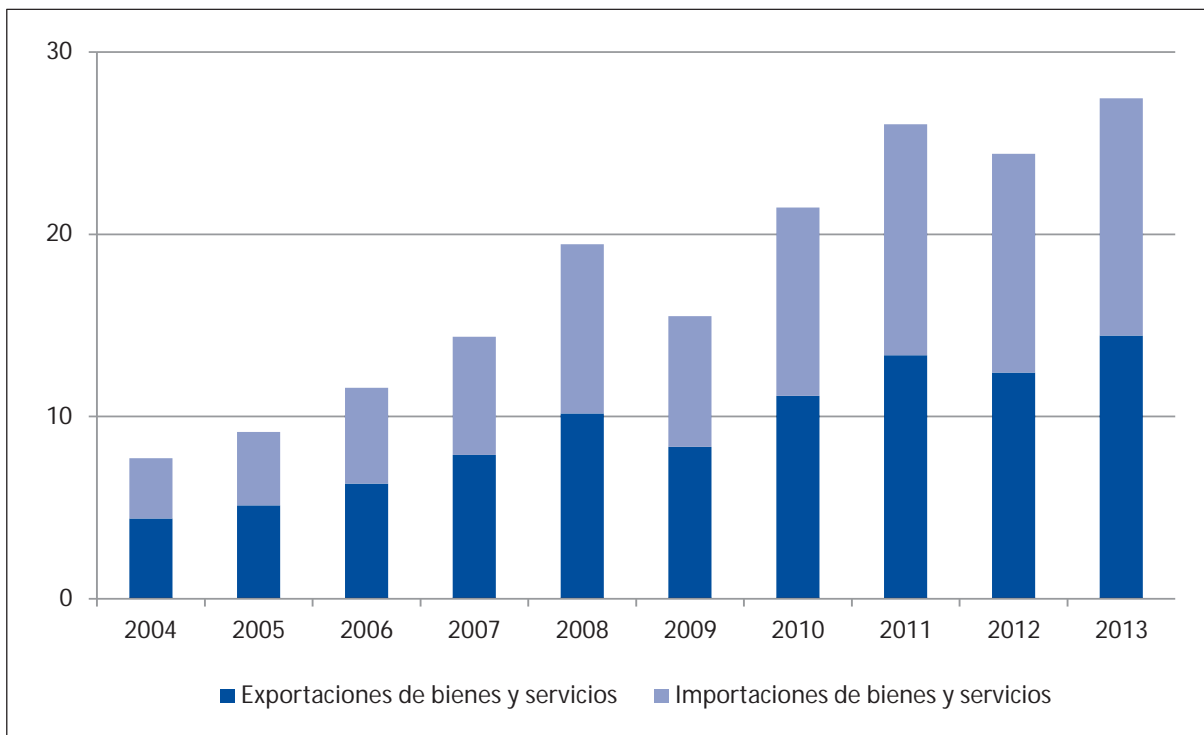


Fuente: UNCTADStat, consultado el 25 de febrero de 2014.

La suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios tuvo una tasa de crecimiento compuesta anual de más del 14% en el período comprendido entre 2004 y 2013. Con unas pocas excepciones, se registró un crecimiento continuado de las exportaciones y también de las importaciones (véase el gráfico 16). En 2013, las exportaciones ascendieron a más de 14.000 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que las importaciones tuvieron un valor de 13.000 millones de dólares. En lo que respecta a las exportaciones de bienes, los valores han aumentado más que los volúmenes (véase el gráfico 17), lo que indica que el crecimiento está también relacionado con el aumento de los precios y la volatilidad consiguiente.

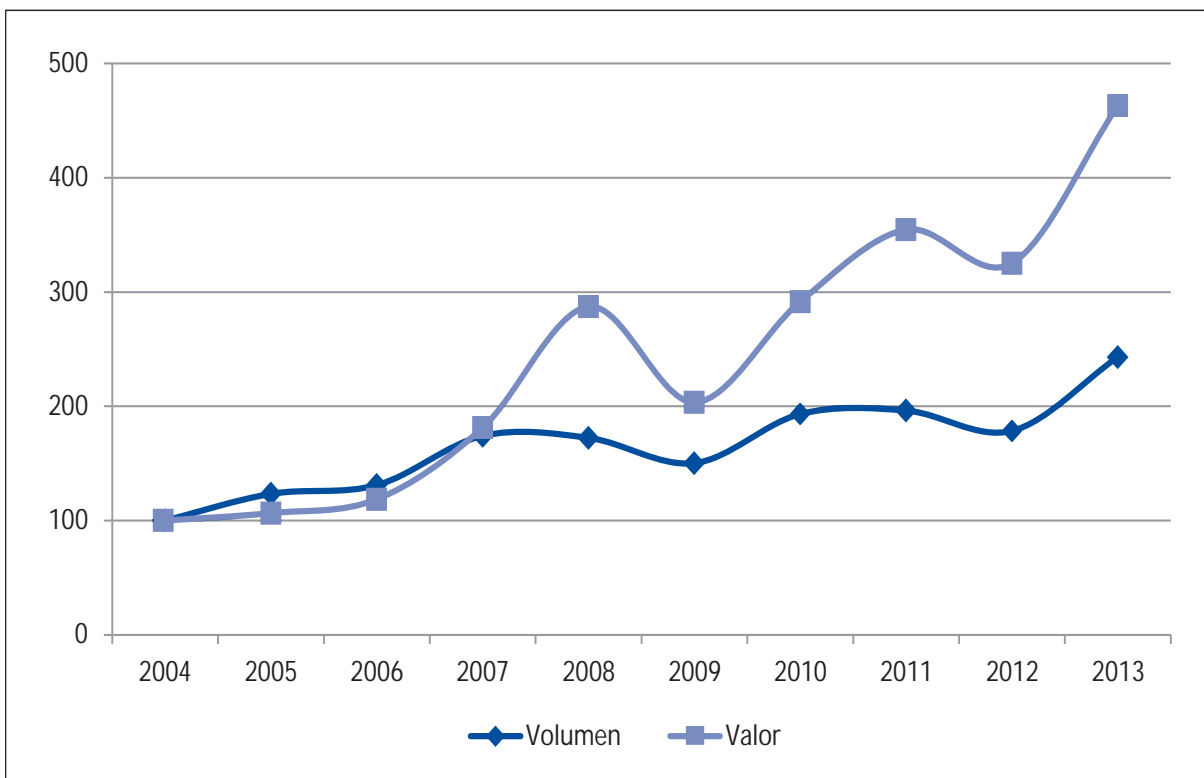
Aunque han disminuido, desde representar el 75% de los mercados de destino en 2004 hasta el 40% en 2013 (véase el cuadro 1), los destinos principales de las exportaciones del Paraguay siguen siendo los países del MERCOSUR, especialmente el Brasil (véanse los gráficos 17 y 18). Esto está en consonancia con los esfuerzos encaminados a diversificar los mercados de destino. Las exportaciones a la Federación de Rusia aumentaron más del 40% en el mismo período, lo que representó el 10% de las exportaciones del Paraguay en 2013. Las exportaciones a la Unión Europea y a los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) no pertenecientes al MERCOSUR aumentaron más del 30% entre 2004 y 2013. Cada una de estas exportaciones representó más del 10% de las exportaciones mundiales del Paraguay en 2013.

Gráfico 16: Paraguay: importaciones y exportaciones de bienes y servicios, 2002-2011
(en miles de millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: BCP, consultado el 7 de marzo de 2014.

Gráfico 17: Paraguay: evolución de las exportaciones de bienes, en volumen y valor, 2004-2013^a
(índice 2004 = 100)



Fuente: BCP.

^a Desde 2012 en adelante, los volúmenes son preliminares. Desde 2011 en adelante, los valores son preliminares.

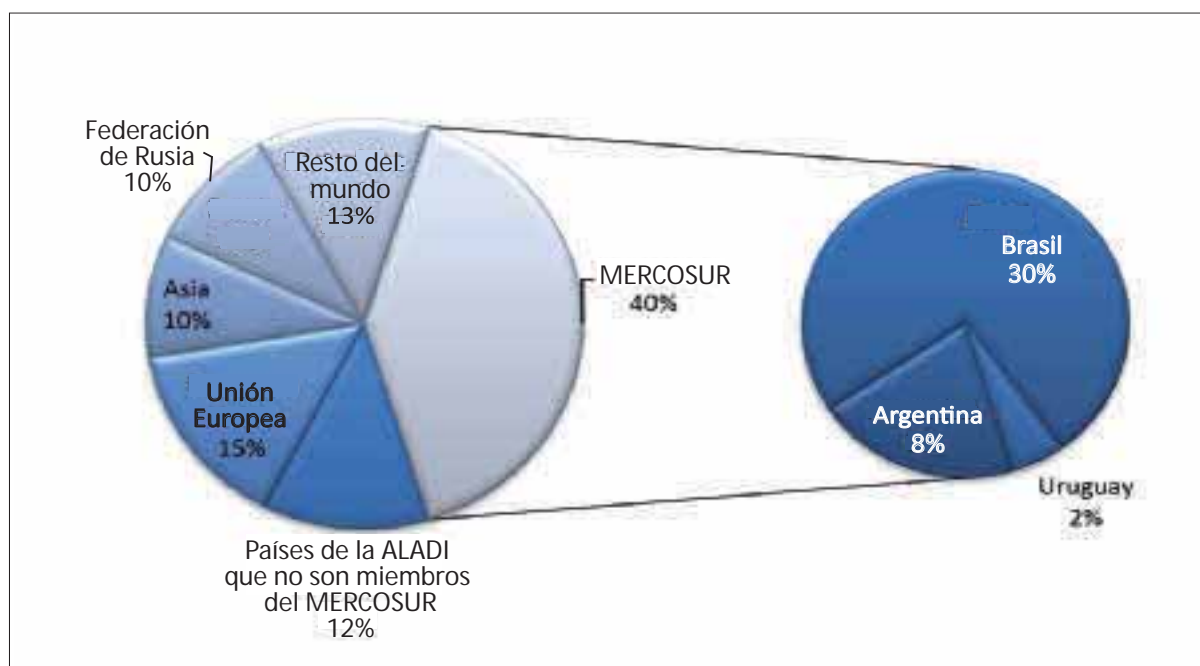
Cuadro 1: Paraguay: exportaciones, por mercado de destino, 2004-2013^{a b} (en porcentaje)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 12,0 | 11,9 | 12,6 | 18,6 | 20,7 | 10,9 | 8,5 | 8,9 | 8,1 | 8,2 |
| Brasil | 47,3 | 48,9 | 47,5 | 43,9 | 34,1 | 44,1 | 33,7 | 32,1 | 39,1 | 30,0 |
| Uruguay | 15,5 | 15,0 | 10,3 | 1,6 | 2,0 | 1,2 | 1,0 | 1,1 | 1,4 | 2,1 |
| ALADI (países que no pertenecen al MERCOSUR) | 3,2 | 4,1 | 7,4 | 10,2 | 14,4 | 14,4 | 16,6 | 14,5 | 9,1 | 12,3 |
| Unión Europea | 3,4 | 3,3 | 3,5 | 10,7 | 9,4 | 10,2 | 18,1 | 19,8 | 14,6 | 14,8 |
| Asia | 4,5 | 4,6 | 2,9 | 5,7 | 7,8 | 6,9 | 7,0 | 9,3 | 7,5 | 9,6 |
| Federación de Rusia | 1,4 | 3,2 | 6,5 | 3,0 | 5,1 | 4,9 | 6,6 | 5,2 | 9,7 | 10,0 |
| Resto del mundo | 12,9 | 9,0 | 9,4 | 6,4 | 6,5 | 7,3 | 8,5 | 9,1 | 10,5 | 12,8 |

Fuente: BCP, consultado el 26 de febrero de 2014.

^a Desde 2012 en adelante, los valores son preliminares.

^b Los países de la ALADI que no pertenecen al MERCOSUR son los siguientes: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá y Perú.

Gráfico 18: Paraguay: exportaciones, por mercado de destino, 2013^{a b} (en porcentaje)


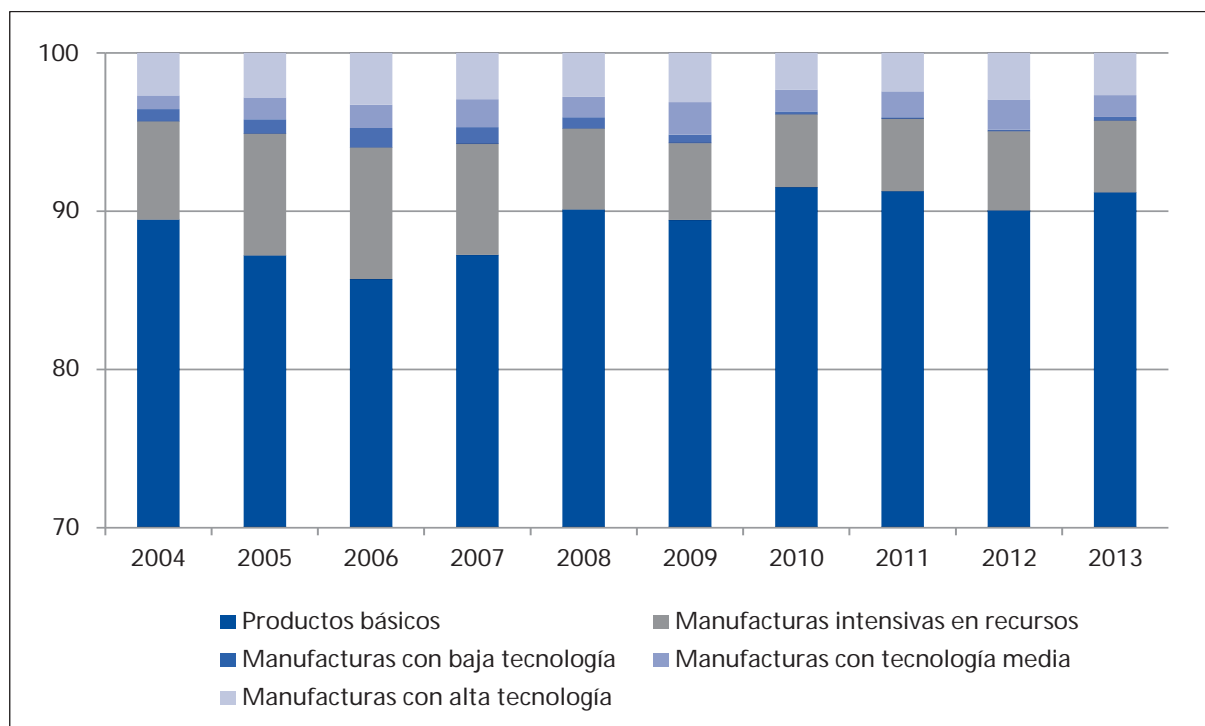
Fuente: BCP, consultado el 26 de febrero de 2014.

^a Los valores son preliminares.

^b El MERCOSUR incluye datos de la Argentina, el Brasil y el Uruguay. Los países de la ALADI que no son miembros del MERCOSUR incluyen datos de los siguientes países: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá y Perú.

La mayoría de las exportaciones de bienes han consistido en productos básicos, seguidas de las exportaciones de productos manufacturados intensivos en recursos. La contribución de la fabricación de productos con niveles de tecnología bajos, medianos y altos es muy escasa (véase el gráfico 19). Esta insuficiente diversificación crea vulnerabilidad debido a la volatilidad de los precios y la incertidumbre de los mercados de productos básicos, así como a los fenómenos naturales y otros que pueden obstaculizar el rendimiento de los productos básicos. La grave sequía que azotó al país a fines de 2011 y comienzos de 2012 es un ejemplo de un acontecimiento que tuvo un fuerte efecto en la producción agrícola y la producción total (véanse los gráficos 1 y 2). También tuvo efectos sobre las exportaciones de productos básicos, que disminuyeron un 9% en 2012. Cabe subrayar que algunos servicios proporcionan insumos que contribuyen a la adición de valor en otras actividades económicas y tienen posibilidades de influir en el perfil de las exportaciones. Esto puede ser parte de la visión estratégica para el sector de los servicios.

Gráfico 19: Paraguay: exportaciones mundiales agrupadas según la intensidad de la tecnología, 2004-2014 (en porcentaje)



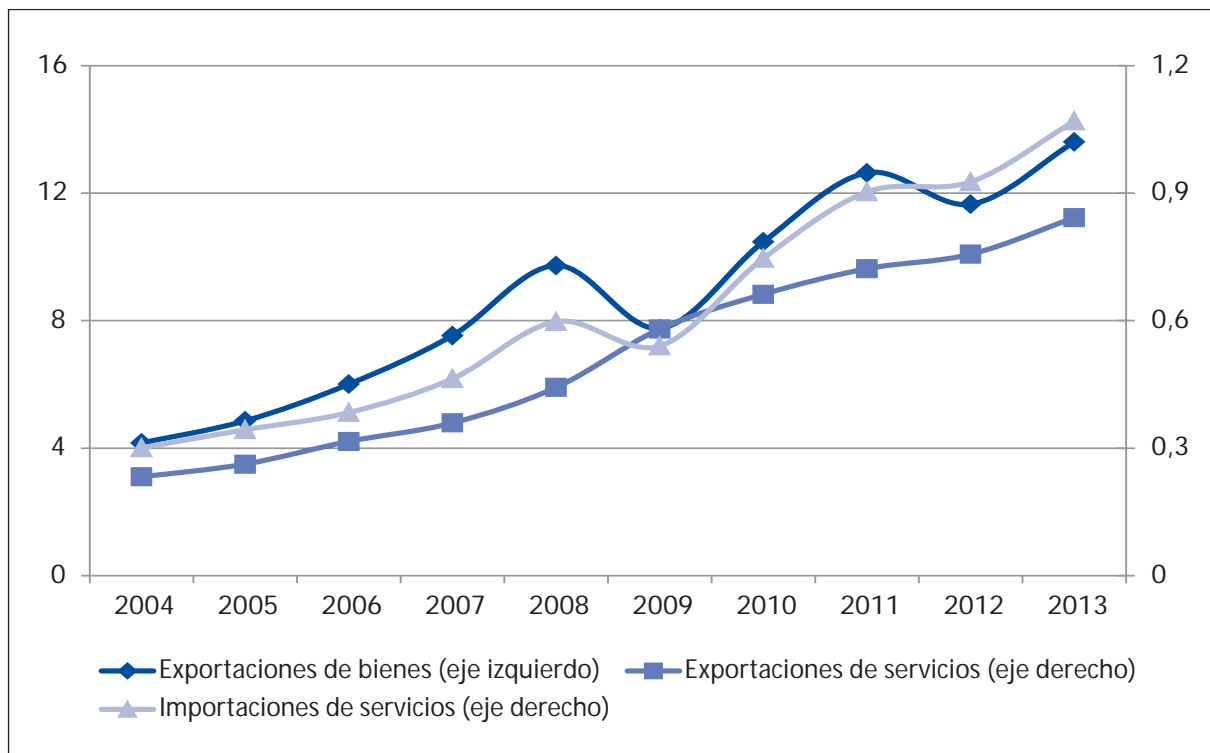
Fuente: UNCTADStat, consultado el 31 de agosto de 2014.

En el período comprendido entre 2004 y 2013, las exportaciones de servicios del Paraguay contribuyeron mucho menos que las exportaciones de bienes al comercio total del Paraguay. En 2013, los servicios representaron el 5,8% del total de las exportaciones y el 8,2% del total de las importaciones. Sin embargo, las exportaciones de servicios aumentaron, con una tasa de crecimiento compuesta anual del 15,4%. Con una tasa de crecimiento ligeramente superior a las exportaciones de bienes, que aumentaron en ese período con una tasa de crecimiento compuesta anual del 14,1%, las exportaciones de servicios aumentaron constantemente y no disminuyeron durante la crisis internacional al final de la última década, a diferencia de las exportaciones de bienes (véase el gráfico 20). La resiliencia del sector de los servicios, también demostrada en la tendencia de la producción, subraya la importancia de tener en cuenta el sector de los servicios como una opción para las políticas de diversificación del comercio. Aunque la balanza comercial de los servicios fue negativa en casi todos los años de este período, en contraste con el comercio de bienes, las exportaciones de servicios tuvieron una tasa de crecimiento compuesta anual ligeramente superior a las importaciones de servicios entre 2004 y 2013, y aumentaron constantemente a lo largo de este período.

En el análisis del desglose de las exportaciones de servicios por sectores, entre 2004 y 2013, cabe señalar que el transporte y los viajes son las categorías de servicios comerciales que han tenido un crecimiento más rápido, con una tasa de crecimiento compuesta anual del 17,6% y el 16,4%, respectivamente, en el mismo período. Además, estas actividades representaron la mayor parte de las exportaciones de servicios comerciales: 44,2% y 32,4%, respectivamente, en 2013 (véase el gráfico 21). Los servicios financieros redujeron su proporción del 4,5% al 0,4% de las exportaciones de servicios comerciales en el mismo período.

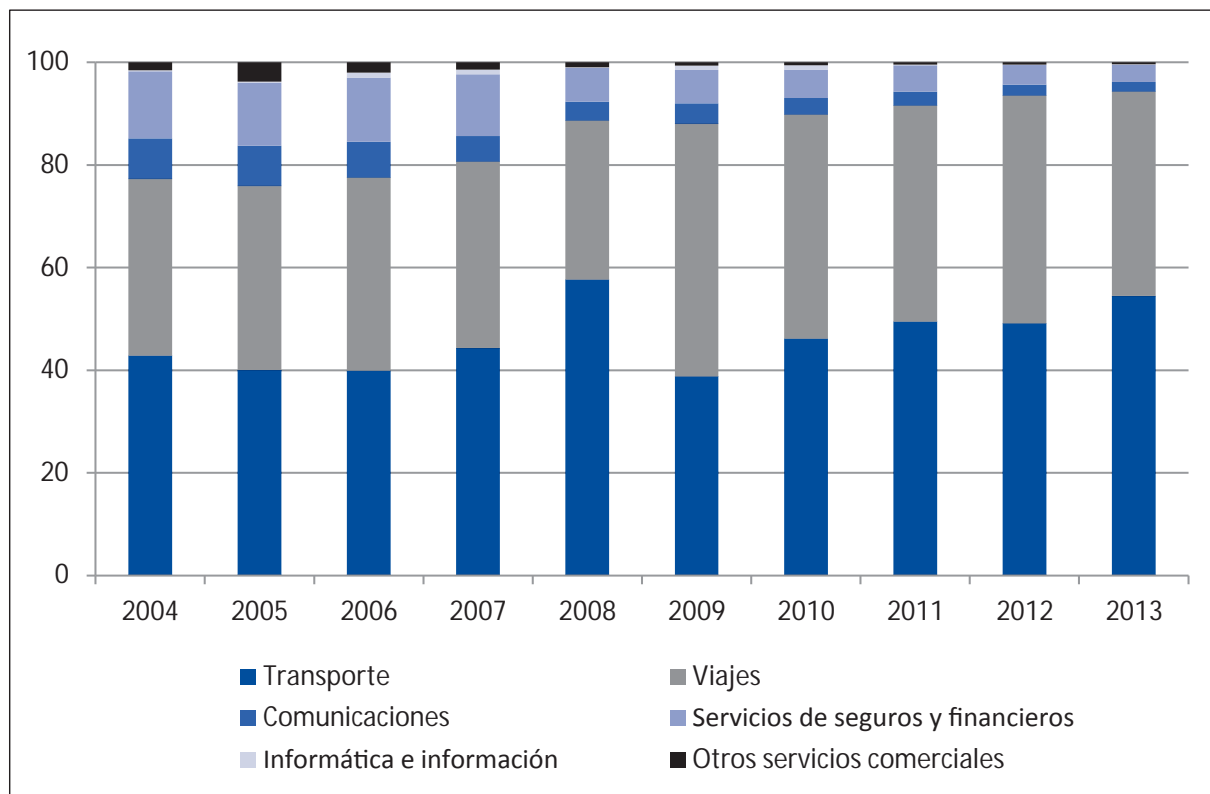
La balanza comercial negativa de las exportaciones de servicios entre 2004 y 2013 se debe principalmente a las contribuciones aportadas por los servicios de transporte, que presentan el mayor déficit comercial en este período. Los viajes han aportado una contribución positiva a partir de 2009 y los servicios de comunicaciones también contribuyeron con un superávit más pequeño de la balanza comercial. Los servicios financieros y de seguros, las regalías y derechos de licencia y otros servicios empresariales tuvieron déficit comercial en este período.

Gráfico 20: Paraguay: exportaciones de bienes y servicios e importaciones de servicios, 2004-2013 (en miles de millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: BCP.

Gráfico 21: Paraguay: distribución de las exportaciones de servicios comerciales, 1981-2012 (en porcentaje)



Fuente: Banco Central del Paraguay.

B. Políticas nacionales para la ampliación de las exportaciones de servicios

Cuando se considera qué políticas se deben adoptar para promover el comercio y la inversión en sectores específicos, los países pueden examinar las siguientes opciones: la liberalización autónoma o unilateral basada en reformas internas y llevadas a cabo al margen de cualquier foro comercial; la liberalización bilateral o regional, o bien la liberalización multilateral en el contexto de la OMC. En el caso del comercio de servicios, la bibliografía sugiere que las reformas de las políticas han sido en su mayor parte unilaterales y que los acuerdos comerciales no han tenido mucho éxito en el logro de la liberalización de los servicios. Esto puede reflejar el hecho de que, en muchos sectores de servicios, los gobiernos desean mantener la flexibilidad normativa para perseguir objetivos nacionales clave y para preservar el derecho de cancelar una política en caso de que aparezcan circunstancias imprevistas o si los beneficios previstos no se producen.

Dada la amplia gama de servicios y las numerosas instituciones y organismos encargados de la regulación y la adopción de las políticas pertinentes, el examen de los compromisos de liberación y los acuerdos de cooperación de los países con arreglo a diversos acuerdos comerciales es un punto de partida útil para trazar el panorama en lo relativo a los objetivos de los servicios relacionados con el comercio y a las condiciones reales del acceso a los mercados. En la siguiente sección se describen los compromisos de liberalización de los servicios del Paraguay en el marco de varios foros y también las negociaciones sobre servicios en las que está participando.

1. La apertura del comercio en las estrategias generales del Paraguay

Para el Paraguay, la promoción del comercio es un medio de ampliar el mercado para las empresas nacionales, algo especialmente importante dado el limitado tamaño de la economía nacional, que, según los encargados de la formulación de políticas, ofrece limitadas oportunidades comerciales y poca capacidad para generar empleo. Por lo tanto, la participación del Paraguay en los acuerdos y las negociaciones comerciales forma parte de una estrategia más amplia y a largo plazo encaminada a diversificar la estructura productiva, desarrollar su oferta de exportaciones y consolidar los mercados para los productos del Paraguay, a fin de aumentar y mejorar la calidad del empleo¹⁰ y de reducir la pobreza y la exclusión.

El Paraguay reconoce que hace frente a dificultades para ampliar al máximo los beneficios derivados del comercio. La ampliación al máximo de los beneficios derivados de la participación en diferentes sistemas de integración y foros internacionales de comercio entraña abordar la “agenda pendiente”¹¹, que se refiere a la necesidad de aplicar, de manera paralela a la liberalización del comercio, medidas destinadas a fomentar la competitividad de los sectores nacionales. Por ejemplo, el fomento de la competitividad significa para el Paraguay mejorar la facilitación de la actividad empresarial (es decir, asegurar el acceso a la financiación y reducir los costos de explotación, así como disminuir las barreras que dificultan las importaciones y las exportaciones); promover la inversión en educación y tecnología para mejorar los procesos productivos; invertir en infraestructura de transporte; promover cadenas de producción y una mentalidad orientada a la exportación, así como la capacidad de asociación, la normalización y las normas de calidad en las PYMES¹².

Los objetivos del Paraguay en lo que respecta a los acuerdos y las negociaciones comerciales incluyen el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados internacionales y la armonización de las normas y reglamentaciones en esferas no vinculadas directamente con el comercio, pero que pueden influir en la competitividad en otros mercados. El Paraguay también ha defendido el debido reconocimiento de las asimetrías y otros retos, tales como su condición de país sin litoral, que pueden tener efectos sobre la obtención de beneficios de los acuerdos comerciales. El Paraguay considera que la participación efectiva en las negociaciones comerciales, los procesos de integración y otros foros internacionales relativos a los servicios requiere la coordinación y la armonización de las opiniones de las partes interesadas de los sectores público y privado¹³.

¹⁰ La visión del Paraguay en cuanto a las negociaciones y los acuerdos comerciales se ha tomado del sitio web del MIC (<http://www.mic.gov.py/v1/node/598>).

¹¹ Fuente: sitio web del MIC (<http://www.mic.gov.py/v1/node/598>).

¹² Fuente: sitio web del MIC (<http://www.mic.gov.py/v1/node/598>) y Plan Nacional de Desarrollo.

¹³ Decreto núm. 4201, de 14 de abril de 2010, que creó el Foro Nacional de Servicios.

2. Los compromisos del Paraguay en la OMC y su participación en las negociaciones de la OMC

Los compromisos de servicios específicos contraídos por el Paraguay en el contexto de la Ronda Uruguay se refieren a 2 de los 12 sectores generales definidos en la clasificación sectorial de servicios, a saber, los servicios financieros y los servicios turísticos. El Paraguay no ha especificado ningún compromiso horizontal. El Paraguay no depositó ninguna lista de exenciones al trato de la nación más favorecida (NMF) en virtud del artículo II del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El Paraguay no participó en las negociaciones sobre los servicios de telecomunicaciones básicas y servicios financieros que siguieron a la Ronda Uruguay¹⁴.

En comparación con el resto de sus asociados del MERCOSUR, el Paraguay tiene menos compromisos en materia de servicios, en lo que respecta al número de sectores con compromisos de la OMC. De los 12 sectores de servicios, la Argentina asumió compromisos en 6 sectores, el Brasil en 7 y el Uruguay en 6. Además, la Argentina ratificó el IV Protocolo sobre las Telecomunicaciones y el Uruguay participó en las prolongadas negociaciones sobre los servicios financieros y, como resultado de ello, amplió sus compromisos en este sector. La Argentina, el Brasil y el Uruguay tienen exenciones del trato NMF.

En 2003, el Paraguay presentó una oferta de servicios inicial en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha, en la que indicó que estaba dispuesta a considerar la posibilidad de adoptar nuevos compromisos en la categoría de servicios prestados a las empresas (servicios de informática y servicios conexos) y agencias de viajes¹⁵. El Paraguay no ha formulado ninguna propuesta en el contexto de las actuales negociaciones de la OMC sobre servicios.

El Paraguay participa actualmente, en calidad de observador, en la negociación¹⁶ de un acuerdo plurilateral sobre el comercio de servicios. El acuerdo plurilateral sobre el comercio de servicios tiene por objetivo lograr un acuerdo de amplio alcance¹⁷ que establezca: i) una ambiciosa liberalización de los compromisos, que se corresponda en la mayor medida posible con la práctica real y que ofrezca oportunidades para mejorar el acceso a los mercados y la prestación de servicios; y ii) nuevas y mejores normas aplicables al comercio de servicios. Las negociaciones del acuerdo plurilateral sobre el comercio de servicios abarcan posibles nuevas regulaciones sobre la contratación pública, la regulación nacional, la transparencia, las subvenciones, los procedimientos de concesión de licencias y el acceso a las redes de telecomunicaciones.

3. Los compromisos en materia de servicios en el marco del MERCOSUR

a) Compromisos sobre el comercio de servicios en el MERCOSUR

El Protocolo de Montevideo del MERCOSUR fue aprobado en 1997, con el objetivo de liberalizar el comercio de servicios entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay. Los servicios se comercializan en cuatro modos de suministro, sobre la base del trato nacional y el trato NMF. El modo 1 (suministro transfronterizo de servicios) abarca las corrientes de servicios desde el territorio de un país al territorio de otro país (por ejemplo, los servicios bancarios o de arquitectura transmitidos por telecomunicaciones o por correo). El modo 2 (consumo en el extranjero) se refiere a las situaciones en las que un consumidor de servicios (por ejemplo, un turista o un paciente) se traslada al territorio de otro país miembro para obtener un servicio. El modo 3 (presencia comercial) significa que un proveedor de servicios de un país establece una presencia territorial, incluso mediante la propiedad o el arrendamiento de locales, en el territorio de otro país, para prestar un servicio (por ejemplo, filiales nacionales de compañías de seguros extranjeras o cadenas hoteleras). El modo 4 (presencia de personas físicas) consiste en personas de un país que entran, a título temporal, en el territorio de otro país para prestar un servicio (por ejemplo, contables, médicos o maestros). La Argentina aprobó el Protocolo en 2002, y en 2005 lo hicieron el Brasil y el Uruguay. Según las disposiciones del

¹⁴ OMC (2011). Examen de las políticas comerciales del Paraguay. Informe de la secretaria.

¹⁵ TN/S/O/PRY, de 11 de abril de 2003.

¹⁶ Junto con: Australia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong (China), Islandia, Israel, Japón, Kinmen y Matsu, Liechtenstein, México, Noruega, Nueva Zelandia, Pakistán, Panamá, Paraguay, Penghu, Perú, República de Corea, Suiza, el territorio aduanero distinto de Taiwán, Turquía, Unión Europea y Uruguay.

¹⁷ Sin exclusiones *a priori* de ningún sector o modo de suministro.

Protocolo, este entró en vigor tras el depósito de la tercera ratificación, que ocurrió el 7 de diciembre de 2005. En el caso del Paraguay, el Protocolo entró en vigor recientemente, el 22 de septiembre de 2014.

El Protocolo de Montevideo estableció un programa para la liberalización del comercio de servicios entre los países del MERCOSUR a más tardar en diciembre de 2015. El proceso de liberalización se lleva a cabo por medio de listas de sectores, en que los países indican sus compromisos y, para cada modo, las condiciones y las limitaciones en cuanto al acceso a los mercados y el trato nacional. Se llevaron a cabo siete rondas de negociaciones por medio del Grupo Mercado Común y el Grupo de Servicios del MERCOSUR.

Las listas de compromisos resultantes de la VII ronda de negociaciones fueron aprobadas en diciembre de 2009. Incluían compromisos en materia de servicios de comunicaciones, en particular los servicios de correos y telecomunicaciones, los servicios financieros y los servicios de distribución de energía. También incluían compromisos relacionados con las barreras arancelarias y no arancelarias para los servicios de transporte en todos los modos, incluso por aire, agua, carretera y ferrocarril (MERCOSUR, 2009).

La lista de compromisos del Paraguay derivados de la VII ronda de negociaciones aún no está en vigor, a la espera de la culminación de las disposiciones administrativas internas para la entrada en vigor. Esta lista incluye compromisos parciales en los sectores de servicios siguientes¹⁸ (además de los compromisos relacionados con los dos sectores previstos en la OMC): el sector inmobiliario, el alquiler o arrendamiento sin un operador; la publicidad; la consultoría; la colocación y suministro de personal; los servicios de reparación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión y relojes, a cambio de una retribución o por contrata; la limpieza de edificios; el envasado; las telecomunicaciones y los servicios culturales y recreativos.

b) Otros compromisos relacionados con los servicios y planes de cooperación en el MERCOSUR

Otros instrumentos complementan los compromisos contraídos en el MERCOSUR en relación con los sectores de servicios descritos anteriormente. Por ejemplo:

- La decisión núm. CMC 25/03¹⁹ regula los mecanismos para las prácticas profesionales temporales, incluido el reconocimiento mutuo de las calificaciones y condiciones para el otorgamiento de licencias temporales;
- La decisión núm. CMC 16/03²⁰ establece la creación de un visado y otras normas comunes relacionadas con el movimiento temporal de personas físicas que prestan servicios en el MERCOSUR;
- La decisión núm. CMC 32/04²¹ contiene disposiciones destinadas a reducir los obstáculos y facilitar las actividades empresariales en el marco del MERCOSUR.

El MERCOSUR también prevé la formulación de políticas y reglamentos regionales sobre la competencia, la concertación pública y las subvenciones aplicables a los sectores de servicios²². En la actualidad, el Paraguay participa en la negociación de un acuerdo sobre el transporte marítimo en el marco del MERCOSUR²³.

El MERCOSUR también tiene mecanismos regionales de cooperación que promueven la integración mediante la modernización de la infraestructura regional de transporte y comunicaciones (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA)) o mediante la financiación para mejorar la competitividad y la cohesión social (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)). El Paraguay se ha beneficiado de estos mecanismos, obteniendo la asistencia técnica

¹⁸ Lista de compromisos específicos del Paraguay derivados de la VII ronda de negociaciones de servicios en el MERCOSUR, disponible en el sitio web de la ALADI: <http://www.aladi.org/nsfaladi/nuevostemas.nsf/91e6c272a38e2e800325706c00687c81/51071885d11687c10325768e006039d2?OpenDocument>.

¹⁹ Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2503s.asp>.

²⁰ Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1603s.asp>.

²¹ Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3204s.asp>.

²² MERCOSUR (2009). Comercio de servicios en el MERCOSUR. Estado actual y potencialidades.

²³ OMC (2011). *Op. cit.*

y financiera para los proyectos relativos a varios sectores de servicios. Por ejemplo, en 2011, el Paraguay había recibido, en el marco del FOCEM, financiación para proyectos por un importe cercano a los 116 millones de dólares de los Estados Unidos en ámbitos como la rehabilitación y mejoramiento de carreteras, apoyo a las microempresas, construcción y mejoramiento de los sistemas de agua potable, saneamiento, pavimentación asfáltica y desarrollo (OMC, 2011).

c) Evaluación de los compromisos en materia de servicios en el MERCOSUR

A pesar de los compromisos relativos a los servicios mencionados anteriormente, persisten en el MERCOSUR varias barreras que afectan al comercio de servicios.

Por ejemplo, en el sector de los servicios profesionales, aunque las listas de compromisos incluyen la prestación de servicios profesionales y el movimiento y la permanencia de determinados profesionales en otros países de la subregión (MERCOSUR, 2009), siguen existiendo varias limitaciones para el acceso a los mercados. Los visados de trabajo son necesarios en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, y una empresa extranjera debe estar establecida en el país, en el caso del Brasil y el Paraguay, para poder prestar servicios. Los procesos de reconocimiento mutuo no son posibles entre el Paraguay, la Argentina y el Brasil. Esto se debe a que la Argentina y el Brasil (los principales mercados de interés para los servicios profesionales del Paraguay) consideran que solo se puede aplicar el reconocimiento mutuo entre asociaciones profesionales reconocidas.

Existen varias limitaciones con respecto a determinados sectores. Por ejemplo, en el Paraguay hay un límite del 50% para el capital extranjero en los proveedores de servicios de telecomunicaciones. En el Paraguay y el Uruguay, los servicios de transporte marítimo deben ser prestados por empresas que tengan sede en el país, con una mayoría de capital nacional. Las compañías deben tener sede en la Argentina, el Brasil y el Paraguay para prestar servicios de transporte por carretera. En virtud del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) celebrado entre la Argentina, el Brasil, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y el Uruguay, el acceso al transporte terrestre de carga internacional se concede a los países participantes, con sujeción a la reciprocidad (MERCOSUR, 2009).

La prevalencia de las barreras a la liberalización del comercio de servicios en el marco del MERCOSUR se vincula posiblemente con los problemas a que ha hecho frente el MERCOSUR para lograr una mayor integración, incluidos los bajos niveles de interdependencia económica y las asimetrías dentro del bloque, que tienen consecuencias sobre la importancia del comercio regional y el papel que este desempeña en el comercio exterior de cada país²⁴. En el contexto del presente estudio, los siguientes aspectos pueden vincularse directamente con motivos de preocupación relacionados con el comercio de servicios regional:

- La falta de aplicación de los marcos normativos y las decisiones regionales, debido a compromisos que no se incorporan automáticamente a los marcos jurídicos nacionales;
- La falta de cohesión regional con respecto a la identificación de las necesidades y prioridades regionales en el sector de los servicios.

4. Participación en otros acuerdos comerciales

a) Negociaciones sobre la liberalización del comercio

El Paraguay, por medio del MERCOSUR, tiene en vigor un acuerdo con Chile, que es el único acuerdo comercial que contiene compromisos sobre servicios que van más allá de los compromisos asumidos en la OMC. El protocolo de servicios de este acuerdo se firmó en 2009. Los miembros del MERCOSUR asumieron sus compromisos por separado. El Paraguay generalmente asumió compromisos parciales (principalmente en los modos 2 y 3 en diversos sectores), excepto en el caso de los servicios de turismo y de franquicias, que abarcaron compromisos más amplios. En el cuadro que figura a continuación se resumen los compromisos del Paraguay:

²⁴ Véase Molteni y otros, 2011; Vaillant, 2007, y Doctor, 2011.

| | |
|---|---|
| Compromisos horizontales | <ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones a la propiedad de la tierra en zonas fronterizas. • Exigencia de que las empresas extranjeras tengan su sede en el Paraguay. • El modo 4 no está consolidado, excepto para estancias temporales en el caso de las categorías que participan en inversiones e iniciativas de emprendimiento (gerentes, directivos, especialistas y personas en visita de negocios). |
| Servicios de informática y servicios conexos | <ul style="list-style-type: none"> • Están liberalizados los modos 2 y 3. |
| Servicios inmobiliarios | <ul style="list-style-type: none"> • No hay restricciones de acceso a los mercados en el modo 2. • No hay restricciones de trato nacional en los modos 2 y 3. |
| Otros servicios prestados a las empresas | <ul style="list-style-type: none"> • Incluye compromisos parciales en alquiler o arrendamiento sin un operador; colocación y suministro de personal; reparaciones; limpieza de edificios y servicios de envasado. • Están liberalizados los modos 2 y 3 para estos subsectores. |
| Telecomunicaciones | <ul style="list-style-type: none"> • El modo 3 está sujeto al requisito de concesión de licencias en algunos subsectores. |
| Servicios de distribución | <ul style="list-style-type: none"> • Están liberalizados los modos 2 y 3 para los servicios de venta al por mayor y al por menor. • En el caso de las franquicias, los modos 1, 2 y 3. |
| Servicios de enseñanza | <ul style="list-style-type: none"> • Están liberalizados los modos 2 y 3 para la educación primaria. • En el caso de la educación secundaria, solo el modo 2. |
| Servicios de salud y otros servicios sociales | <ul style="list-style-type: none"> • Liberalizados solo en el modo 2. |
| Turismo | <ul style="list-style-type: none"> • Completamente liberalizados todos los modos de suministro. |
| Transporte | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de transporte fluvial y por carretera, con limitaciones. |

Fuente: ACE, 35-53, obtenido en el sitio web del MERCOSUR.

Sin embargo, estos compromisos no han sido aplicados por el Paraguay porque las disposiciones administrativas internas necesarias para que este protocolo entre en vigor no se han completado²⁵.

El Paraguay, a través del MERCOSUR, participa actualmente en negociaciones comerciales con la Unión Europea. Los objetivos de estas negociaciones mencionan específicamente la liberalización del comercio de servicios. Por lo tanto, se prevé que el resultado final de las negociaciones entre los bloques de la Unión Europea y el MERCOSUR incluya un capítulo específico sobre el comercio de servicios y el derecho de establecimiento²⁶ y listas de compromisos. Estas negociaciones se relanzaron en mayo de 2010 y desde entonces se han celebrado nueve rondas de negociación.

²⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile/DIRECON (2012). Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y MERCOSUR a 16 años de la entrada en vigencia del Acuerdo de Complementación Económica.

²⁶ Fuente: sitio web del MIC, "Acuerdos en Negociación" (<http://www.mic.gov.py/v/1/node/601>).

b) Otros acuerdos

El Paraguay ha firmado otros acuerdos en los que se hace referencia a los objetivos relacionados con los servicios, pero que no contienen compromisos de liberalización del comercio en lo que respecta a los servicios. En el cuadro siguiente se resumen las disposiciones relacionadas con los servicios.

| | |
|---|---|
| Israel | <ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos incluyen la promoción de las inversiones y el comercio de servicios. • Se propone el logro de esto por medio de la “ampliación del conocimiento recíproco” mediante actividades de promoción comercial y de comercialización. |
| Perú | <ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos incluyen la facilitación del comercio de servicios; la promoción de la inversión y la cooperación (económica, energética, científica, tecnológica y en materia de infraestructura física). • Se hace referencia a un posible diálogo para la futura liberalización y ampliación del comercio de servicios. |
| MERCOSUR - Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia | <ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos incluyen la cooperación para facilitar el comercio de servicios; la facilitación de las inversiones recíprocas; la promoción de las actividades de las empresas multinacionales en los sectores de servicios, y de la cooperación científica y tecnológica. |

Fuente: OEA. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Portada de acuerdos comerciales en vigor (disponible en http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp).

En el acuerdo entre el MERCOSUR y Chile también se menciona entre sus objetivos la promoción del desarrollo y la utilización de la infraestructura física, haciendo especial hincapié en el establecimiento de vínculos entre las dos costas; la promoción y el impulso a las inversiones recíprocas entre los operadores económicos de los países signatarios; y la promoción de la complementariedad y la cooperación en las esferas económica, energética, científica y tecnológica.

El Paraguay ha establecido marcos comerciales con Jordania, Turquía, Marruecos, la República Árabe Siria, Sudáfrica y el Pakistán. Estos marcos comerciales tienen por objeto establecer condiciones y mecanismos para negociar posibles acuerdos de libre comercio, pero no mencionan específicamente la liberalización del comercio de servicios.

El Paraguay también está participando actualmente, por medio del MERCOSUR, en negociaciones con el Canadá, el Consejo de Cooperación del Golfo, la República de Corea, Panamá, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y Singapur. Los objetivos de estos acuerdos y negociaciones comerciales en curso no mencionan específicamente la liberalización del comercio de servicios, aunque los objetivos del acuerdo entre Singapur y el MERCOSUR se refieren a la “promoción de las relaciones económicas en los ámbitos del comercio de bienes y servicios y las inversiones”²⁷.

Estos acuerdos abarcan objetivos de políticas comerciales en un contexto más amplio de diálogo político y cooperación económica con estos asociados. Los intereses y objetivos del Paraguay en el contexto de estos diálogos hacen hincapié en dos esferas que podrían guardar relación con el desarrollo y el comercio de servicios, como la tecnología (transferencia de tecnología, cooperación tecnológica y fomento de la capacidad en materia de tecnología) y el transporte (integración de los vínculos terrestres, fluviales, marítimos y aéreos).

²⁷ *Ibid.*

PARTE II

INVESTIGACIÓN DEL EQUIPO DE EXPERTOS NACIONAL

ANÁLISIS DE SERVICIOS ESPECÍFICOS

CAPÍTULO III: SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS PROFESIONALES CONEXOS (ARQUITECTURA E INGENIERÍA)

A. Introducción

La industria de la construcción (que es equivalente a los “Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos” en la terminología de la OMC) es una actividad multidimensional encaminada primordialmente a la construcción de edificios o a proyectos de infraestructura física (por ejemplo, carreteras, puertos y sistemas de servicios públicos), incluidas las tareas accesorias, como las adiciones, modificaciones, mantenimiento y reparaciones.

Los servicios de ingeniería y arquitectura especializados son un componente clave del conjunto de tareas necesarias para el funcionamiento de la industria de la construcción. Estos servicios especializados proporcionan planos y diseños de edificios y otras estructuras, así como una amplia gama de servicios de planificación, diseño, construcción y gestión para las estructuras de construcción, las instalaciones y las obras de ingeniería civil.

La necesidad de planificación y regulación de políticas en este sector es bastante evidente, dada su vinculación con múltiples actividades económicas y con los principales sectores de infraestructura y de gran densidad de capital. Como proveedor de infraestructuras físicas, el sector de la construcción tiene vínculos con diferentes mercados y actividades, que incluyen la minería, el petróleo y los productos petroquímicos, la generación de energía, las manufacturas, el abastecimiento de agua y los sistemas de distribución de agua y servicios públicos, el alcantarillado y la eliminación de desechos, el transporte y las telecomunicaciones. La justificación de la intervención del Estado se basa también en el vínculo existente entre el sector y las políticas públicas relacionadas con el acceso a la vivienda y la salud pública, así como en la gran densidad de mano de obra de este sector.

La industria de la construcción está relativamente fragmentada, con pocos actores dominantes en la mayoría de los sectores, tanto si se analiza por industrias o por países. Se prevé que la estructura del mercado de esta industria se modifique lentamente a lo largo del tiempo, con unas pocas grandes empresas predominantes y muchas pequeñas y medianas empresas que sirven a mercados especializados.

Las empresas de construcción suelen estar administradas en un lugar de negocios fijo, pero suelen realizar sus actividades en múltiples lugares de ejecución de los proyectos. En este sector, las responsabilidades en materia de producción se suelen especificar en los contratos celebrados con los propietarios de los proyectos de construcción (contratos primarios) o en los contratos concertados con otras empresas de construcción (subcontratos)²⁸. Los servicios de ingeniería y arquitectura son prestados por equipos especializados que trabajan como parte de empresas constructoras o bien se contrata a proveedores de servicios profesionales locales o extranjeros. Estos últimos, a su vez, pueden actuar como proveedores individuales u organizarse en empresas de servicios especializados o de tareas múltiples.

La construcción es una industria muy grande e importante: representa en su conjunto alrededor de una décima parte del PIB mundial y el 7% del empleo (OMC, 2014). Las economías emergentes ya constituyen más de la mitad del mercado mundial de la construcción y se prevé que su importancia aumente aún más. China ha sido el principal mercado de construcción desde 2010, superando a los Estados Unidos, y la India superará al Japón como el tercer mercado de construcción más grande para comienzos de la década de 2020²⁹. El mercado regional para los servicios de construcción se estimó en 2012 en 550 millones de dólares, con buenas perspectivas de crecimiento a más largo plazo. El mercado de la construcción en América Latina está dominado por el Brasil, pero algunos mercados más pequeños, como Chile, Panamá y el Perú, están teniendo resultados bastante buenos.

²⁸ Estados Unidos, Oficina de Estadísticas Laborales, 2014.

²⁹ Véase Shilling, 2013 y PWC, 2013.

El comercio de servicios de ingeniería solía ser prestado casi exclusivamente por los países desarrollados, encabezados por los Estados Unidos. Más recientemente, los países en desarrollo han aumentado su participación en el comercio de servicios de ingeniería debido a las mejoras logradas en materia de educación, al auge de los productos básicos, a los adelantos en la tecnología de la información y a las tendencias a la subcontratación.

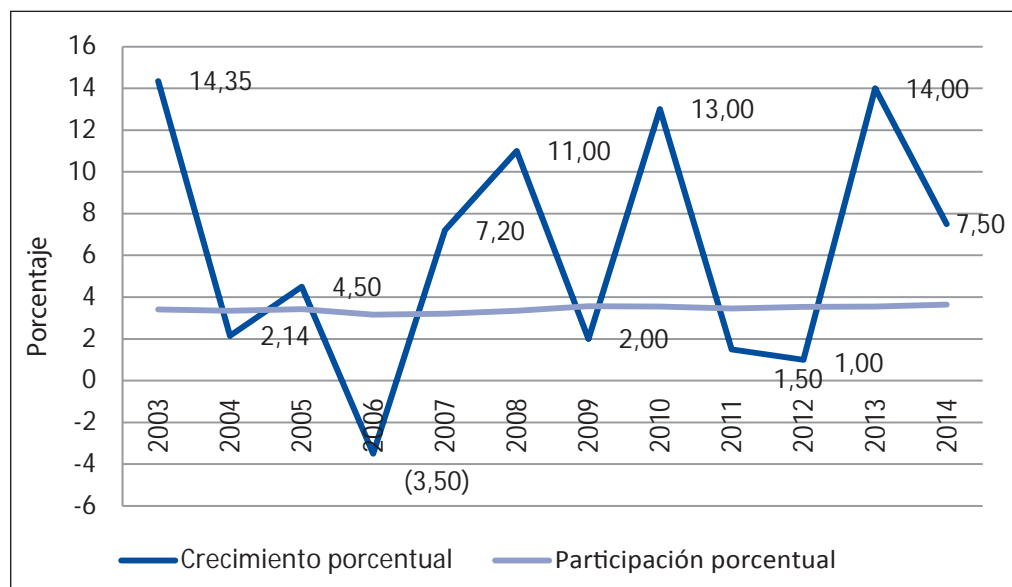
B. Descripción y desempeño del sector

1. Evolución

El análisis de la evolución de este sector en el Paraguay resulta difícil por la escasez de estadísticas. Según el Banco Central del Paraguay (BCP), no hay estadísticas sobre las exportaciones o importaciones de servicios de construcción. También se carece de datos relativos a la IED en este sector. Las dos únicas fuentes son una revista mensual editada por la Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción (CAPACO), que contiene, entre otros artículos especializados, una lista de materiales, zonas y precios que son muy útiles para el sector, y datos sobre la contribución del sector al PIB, recopilados por el BCP utilizando estadísticas relacionadas con las ventas de materiales para el sector.

La contribución del sector al PIB ofrece información sobre la evolución del sector de la construcción en el Paraguay (véase el gráfico 22). En 2014, la contribución del sector al PIB fue del 3,6%, lo que generó un valor añadido anual equivalente a 1.745 millones de dólares. El gráfico 22 muestra que este porcentaje se ha mantenido estable durante la última década. Esta cifra es baja en comparación con la media regional, que se estima en un 6%, según datos de la CEPAL de 2012³⁰. Con excepción de 2006, el sector tuvo en el Paraguay tasas de crecimiento positivas. La evolución del desempeño sectorial está profundamente influida por el clima macroeconómico y la gestión pública.

Gráfico 22: Participación y crecimiento del sector de la construcción en el PIB (en porcentaje)



Fuente: Datos del BCP.

El sector de la construcción empleaba al 6,5% de la población activa en Asunción y las zonas urbanas del Departamento Central durante el primer trimestre de 2014, según el último informe de la Encuesta Continua de Empleo de la DGEEC³¹. Este porcentaje era equivalente a 83.000 trabajadores,

³⁰ CEPAL (2013). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/51946/4Estadisticas_economicas.pdf.

³¹ La Encuesta Continua de Empleo se lleva a cabo en las zonas urbanas de Asunción y el Departamento Central, que representan el 40% de la población económicamente activa en el ámbito nacional y el 60% de la población económicamente activa a nivel urbano.

el 98% de los cuales eran varones. Estas cifras incluyen a los trabajadores del sector estructurado y del sector no estructurado, pero no se establecen diferencias entre ellos. El empleo en el sector estructurado de las zonas urbanas del Paraguay sigue siendo elevado (57%), en comparación con el promedio de América Latina³².

2. Características de la prestación de estos servicios en el Paraguay

a) Características principales

Hay 579 proveedores de servicios de construcción inscritos en la CAPACO. Entre ellos figuran proveedores de obras civiles, programas de vivienda, construcción de hospitales, escuelas y otros edificios públicos, informes de expertos y orientación a los gobiernos municipales. Según la información proporcionada por la CAPACO, 3 empresas tienen cifras de negocios superiores a 30 millones de dólares por año; 10 empresas tienen entre 20 y 30 millones de dólares por año; 30 empresas tienen entre 10 y 20 millones de dólares por año, y el resto son pequeñas empresas, principalmente de carácter familiar. Además, 22 empresas están inscritas en la Cámara Vial Paraguaya (CAVIALPA).

No se dispone de datos exactos sobre los servicios de arquitectura e ingeniería en el Paraguay debido a que las estadísticas oficiales incluyen estos datos en categorías de servicios más amplias. Ello se debe a que estos servicios profesionales están sumamente integrados e interrelacionados con las actividades de construcción y otros servicios prestados a las empresas de construcción. La prestación de servicios de arquitectura e ingeniería se lleva a cabo por una mayoría de pequeñas empresas, especialmente en el caso de los arquitectos. Sin embargo, ambas funciones se combinan en empresas más grandes. Un número de 2.051 ingenieros, de un total de 4.000³³, están inscritos en el Centro Paraguayo de Ingenieros (CPI).

Según la CAPACO, las empresas paraguayas han desarrollado su capacidad de oferta por medio de empresas mixtas, participando en grandes proyectos de infraestructura, como la construcción y el mantenimiento de las represas hidroeléctricas con arreglo a las normas técnicas internacionales. A pesar de la falta de estadísticas comerciales, la CAPACO señala que las empresas de construcción paraguayas están en condiciones de exportar servicios de construcción de esta manera. También han desarrollado su capacidad de oferta mediante subcontratos de empresas extranjeras a empresas locales para la realización de obras de infraestructura pública.

Aunque las exportaciones de servicios profesionales en este sector no se registran en la balanza de servicios, la CAPACO afirma que el Paraguay comercia servicios de construcción sin el movimiento de personas ni de empresas (en el modo 1) y por medio de profesionales que prestan servicios en el extranjero (en el modo 4). Algunas empresas realizan operaciones en la región y en África, como en el caso de OGA, una empresa que tiene presencia comercial en Mozambique (exportando en el modo 3). No obstante, es importante reiterar que no hay datos estadísticos oficiales sobre esta cuestión.

b) Cuestiones que afectan a los proveedores de servicios

Los proveedores de servicios de construcción experimentan problemas relacionados con la informalidad, la escasez de personal cualificado, una oferta inestable de insumos de construcción y barreras al comercio.

Informalidad

Un alto nivel de informalidad se observa en la prestación de servicios de construcción y la contratación de mano de obra en el sector de la construcción en el Paraguay. La subcontratación de trabajos (a albañiles, pintores, fontaneros, instaladores de pisos, electricistas, carpinteros y trabajadores metalúrgicos, entre otros) es una práctica común en el sector, con la finalidad de reducir

³² Perry y otros (2007). Informalidad: escape y exclusión. Banco Mundial.

³³ Fuente: Centro Paraguayo de Ingenieros.

los costos. Muchos de estos proveedores de servicios subcontratados son personas físicas, no organizadas formalmente como empresas. Como trabajan de forma independiente, sin unidades de producción fijas, sus actividades no se registran en el censo económico. La mayoría de los trabajos de construcción relacionados con la vivienda en el Paraguay es llevada a cabo por proveedores de servicios del sector no estructurado, entre ellos los constructores sin cualificaciones formales que trabajan sin el apoyo de arquitectos e ingenieros.

Esta informalidad tiene muchas consecuencias. Crea un alto grado de evasión fiscal y de cargas de la seguridad social, en particular entre las PYMES, lo que da lugar a una competencia ilegal entre los proveedores de servicios de los sectores estructurado y no estructurado. Además, la informalidad también da lugar a violaciones de las normas de seguridad social, las leyes laborales y las reglamentaciones sobre prácticas indebidas.

Esta informalidad deriva del sistema de subcontratación especial que se utiliza en el sector y de una falta de reglamentación y aplicación de normas a los efectos de la supervisión reglamentaria y la coordinación entre las diferentes instituciones (Instituto de Previsión Social, autoridades tributarias, Ministerio de Justicia, registros profesionales, etc.).

Escasez de personal cualificado

La escasez de personal cualificado constituye una debilidad y también una amenaza para el desarrollo de empresas de construcción en el Paraguay. Según la CAPACO y las empresas de construcción entrevistadas, existe actualmente un déficit de profesionales, tales como el personal técnico, topógrafos y personal especializado en la gestión del equipo en muchas esferas. Además, el país necesita el doble de ingenieros de los que posee, ya que existe una demanda de al menos 1.000 ingenieros graduados por año y en la actualidad solo se gradúan 250³⁴. En el sector de la arquitectura, el número de profesionales responde a las necesidades del mercado.

Esta opinión es corroborada por varios estudios e indicadores. Por ejemplo, la encuesta realizada por Investor en 2012³⁵ demostró que las empresas de construcción percibían dificultades para satisfacer su demanda de las siguientes categorías de personal: personal profesional y de supervisión (60%), especialistas y operadores de máquinas (40%) y montadores, personal administrativo, capataces y técnicos (20%).

En cuanto a los servicios profesionales, el estudio de 2012 sobre el proyecto de una facultad de ingeniería de la Universidad Católica Campus Guairá³⁶ indica que el crecimiento económico del país requerirá por lo menos 3.000 ingenieros y 10.000 técnicos de operaciones y profesionales intermedios de gestión en la próxima década, lo que significa duplicar el número actual de ese personal.

La solicitud de ingenieros graduados por diferentes empresas nacionales a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Ingeniería de Asunción (FIUNA) entre el 15 de mayo de 2011 y el 18 de septiembre de 2012 es indicativa de la escasez de ingenieros. Durante este período, las empresas solicitaron un total de 241 ingenieros de diferentes especialidades. Ocupaban el primer lugar los ingenieros civiles, que representaban el 33% de las solicitudes, mientras que los ingenieros electromecánicos representaban el 22% y los ingenieros industriales el 16,2%. Cabe señalar que el 100% de los graduados de la FIUNA consiguen empleo y que la mayor parte de los estudiantes del último año (del octavo al décimo semestre) también trabajan.

Según la Asociación de Profesionales de la Construcción (APROCONS), la escasez de personal cualificado en el sector de la construcción es un problema común en todos los países de América Latina que han experimentado un considerable crecimiento económico, no acompañado por la profesionalización de los recursos humanos, como ocurre en el Paraguay.

³⁴ Información facilitada por el Centro Paraguayo de Ingenieros durante el segundo taller del análisis de las políticas de servicios, llevado a cabo en Asunción.

³⁵ Investor (2012). Macroeconomic Report of the Construction Sector.

³⁶ Peralta, Carlos (2012). Project: School of Science and Technology, Universidad Católica Campus Guairá.

Cuadro 2: Solicitudes de ingenieros formuladas por las empresas a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional entre el 3 de mayo de 2011 y el 18 de septiembre de 2012

| Especialización de ingeniería | Cantidad | Porcentaje |
|-------------------------------|------------|------------|
| Civil | 81 | 33,6 |
| Electromecánica | 53 | 22,0 |
| Industrial | 39 | 16,2 |
| Mecánica | 19 | 7,9 |
| Eléctrica | 13 | 5,4 |
| Electrónica | 12 | 5,0 |
| Química | 5 | 2,1 |
| Informática | 5 | 2,1 |
| Mecatrónica | 4 | 1,7 |
| Telecomunicaciones | 3 | 1,2 |
| Ambiental | 2 | 0,8 |
| Ciencias geográficas | 2 | 0,8 |
| Hidráulica | 1 | 0,4 |
| Saneamiento | 1 | 0,4 |
| Sistemas | 1 | 0,4 |
| Total | 241 | 100 |

Fuente: Peralta, Carlos (2012). Project: School of Science and Technology, Universidad Católica Campus Guairá.

En los servicios de construcción, la capacitación impartida por el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)³⁷ es buena, pero de carácter genérico y no especializada. También es insuficiente³⁸ para atender la creciente demanda de profesionales en el sector. En gran medida, el mercado ha promovido la capacitación de los profesionales de la construcción por medio de la práctica. Además, muchos de ellos emigran a la Argentina, el Brasil, Chile y España, donde hay salarios más elevados y una mayor demanda.

La baja proporción de graduados universitarios en ingeniería en relación con la creciente demanda se debe en parte a la insuficiente preparación durante la educación secundaria, sobre todo en matemáticas y física. Esto impide el acceso de los candidatos a la enseñanza superior en esta esfera en las universidades reconocidas, que ofrecen un plan de estudios muy exigente para garantizar la calidad de la educación que reciben los graduados. En los últimos años, han aparecido algunas universidades que ofrecen programas de estudios y títulos menos exigentes, que no son reconocidos por el Ministerio de Educación y Cultura; algunas de ellas han sido acusadas de vender títulos académicos.

Con el objeto de mejorar la cualificación de los trabajadores paraguayos en el sector de la construcción, la Unión Industrial Paraguaya (UIP) llegó a un acuerdo, en abril de 2012, con SRH Holding, Universidad de Ciencias Aplicadas de Heidelberg (Alemania)³⁹. Esto entrañó la creación en el Paraguay de la Universidad Paraguayo-Alemana, que ofrece cursos de ingeniería administrativa e ingeniería industrial, que guardan relación con la construcción. Además, la CAPACO está tratando de establecer una alianza con la Unión Europea para la educación de personal, y la CAVIALPA ha firmado un acuerdo con el SNPP para impartir nuevos programas de creación de capacidad.

³⁷ El SNPP es una entidad dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sus actividades, iniciadas en 1972, se orientan hacia la consecución de los objetivos de la política de empleo del Gobierno y en tratar de atender la demanda del mercado de trabajo en lo que respecta al fomento de la capacidad.

³⁸ Ministerio de Educación y Cultura (MEC, 2012). Informe sobre la educación superior en el Paraguay.

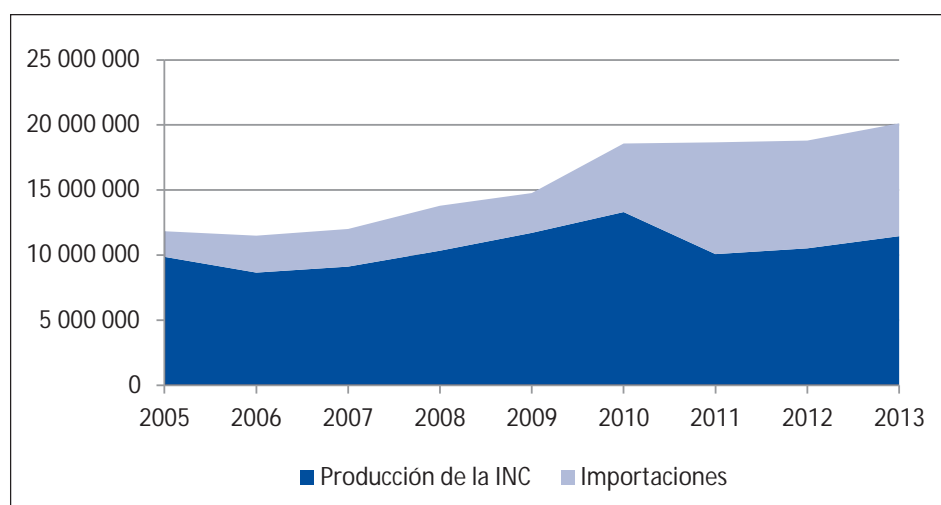
³⁹ www.upa.edu.py.

Oferta inestable de insumos de construcción

El suministro de insumos primarios para el sector, tales como el cemento y las barras de hierro, es inestable debido a la existencia de problemas en las principales empresas productoras del Paraguay. El Paraguay produce estos insumos primarios por medio de la Industria Nacional del Cemento (INC) y Aceros del Paraguay (ACEPAR). La INC es una empresa pública creada en 1969, que produce cemento y actúa como un monopolio. Opera con pérdidas, debido a su incapacidad para hacer nuevas inversiones y al exceso de personal. Además, interrumpe periódicamente la producción debido a fallas técnicas derivadas de la antigüedad de los equipos y la escasez de energía⁴⁰. Según las auditorías llevadas a cabo por el Contralor General, la INC es ineficiente en su funcionamiento y también padece de deficiencias en sus controles administrativos, contables y financieros. La presión de los sindicatos, la falta de una planificación estratégica y la inestabilidad administrativa también afectan a esta empresa.

La demanda de cemento es de aproximadamente 80.000 bolsas por día. La CAPACO estima que la demanda se duplicará en los próximos cinco a siete años, debido al impulso que el Gobierno pretende dar a la construcción de infraestructura y a un auge de la inversión privada. Según la INC, la empresa puede producir 72.340 bolsas por día, lo que le permitiría satisfacer una gran parte de la demanda. Sin embargo, ha venido produciendo un promedio de 40.000 bolsas por día en los últimos años. Los principales proveedores de cemento importado son la Argentina, Chile y el Uruguay. Aunque el cemento importado tiene una menor calidad y es más barato que el cemento producido en el país, los importadores lo venden al mismo precio. Hay ocasionales períodos de especulación, en los que el producto escasea y los precios aumentan. En la actualidad, el Gobierno está procurando reforzar y modernizar la INC para generar resultados financieros positivos y dar transparencia a su gestión.

Gráfico 23: Producción e importaciones de cemento de la INC (en bolsas de 50 kg)

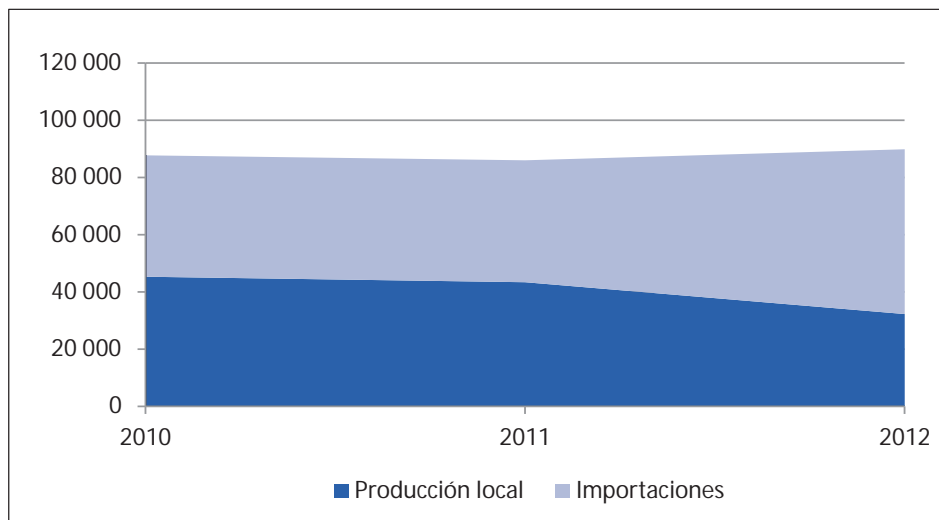


Fuente: Información facilitada por la INC.

En cuanto a las barras de hierro, el Centro de Industriales Metalúrgicos del Paraguay (CIME) estima que la demanda local es de aproximadamente 9.000 a 10.000 toneladas (de barras) o a un promedio de 110.000 toneladas por año. Como ACEPAR tiene capacidad para producir 120.000 toneladas por año, esta empresa podría satisfacer la demanda local. No obstante, debido a problemas de gestión, su producción se redujo primero al 16% y después se estancó completamente. Según el Censo Económico de 2011, llevado a cabo por la DGEEC, hay 14 unidades económicas de producción básica de hierro y acero. Ocho de ellas son de tamaño grande o mediano y seis son microempresas o empresas pequeñas. Una de las grandes empresas es AIPSA, que tiene una capacidad para producir 24.000 toneladas por año. Dada la situación de ACEPAR, el Paraguay importa barras de hierro de 20 países; el principal proveedor es la Argentina, y también el Brasil, Chile y China.

⁴⁰ Borda, Dionisio (2008). ¿Eficiencia del Gasto Público en Paraguay? KAZ.

Gráfico 24: Producción local e importaciones anuales de acero en el Paraguay, 2010-2012 (en toneladas de barras de acero)



Fuente: Datos procedentes del Banco Central del Paraguay y del Sistema Marangatú.

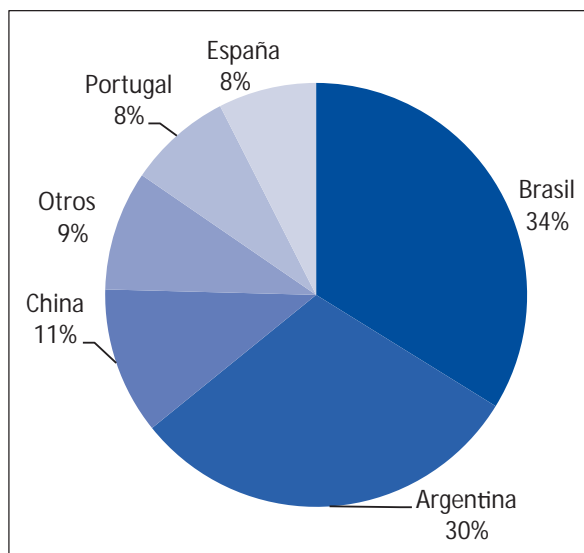
Otros productos de bajo valor añadido, como las baldosas, las piedras y el yeso, se importan sobre todo de la Argentina, el Brasil, Portugal, España y China, ya que la producción local es escasa. Los productos de mayor valor añadido y accesorios, tales como la madera, tornillos, tuercas, puertas, ventanas, chapas y tuberías, se importan sobre todo de China, la Argentina y España. En 2013, las importaciones de insumos de bajo y de alto valor añadido ascendieron a 42 millones de dólares de los Estados Unidos.

Cuadro 3: Importaciones paraguayas de insumos de construcción, 2013 (en dólares de los Estados Unidos)

| Insumos de construcción | Valor de importación |
|---|----------------------|
| Cemento | 16 461 223 |
| Tornillos, tuercas y pestillos | 14 467 239 |
| Persianas, puertas, ventanas y marcos | 3 628 402 |
| Placas, perfiles y tuberías | 3 287 722 |
| Preparaciones para la conservación de pisos de madera | 1 218 788 |
| Ladrillos y baldosas | 1 167 842 |
| Grifos | 791 169 |
| Piedra y cal | 749 983 |
| Accesorios de tuberías | 320 651 |
| Yeso | 46 334 |
| Total | 42 139 353 |

Fuente: Cifras del BCP.

Gráfico 25: Origen de las importaciones paraguayas de insumos de construcción (en porcentaje)



Barreras al comercio de servicios

Según la CAPACO, las exportaciones de servicios de construcción a la región del MERCOSUR tropiezan con obstáculos debido a factores que no están relacionados con la competitividad de las empresas y, por consiguiente, se consideran como barreras al comercio de servicios. Por ejemplo, los requisitos para la prestación de estos servicios en el Brasil y la Argentina incluyen los siguientes:

- El establecimiento de la empresa en esos países (presencia comercial);
- La transferencia de profesionales especializados y de personal;
- La admisión temporal de equipos;
- La transferencia de dinero como contribuciones de capital o préstamos obtenidos en el país de origen;
- El reconocimiento de los títulos profesionales.

Entre los ejemplos de barreras relacionadas con estos requisitos figura el hecho de que la antigüedad de una empresa en el mercado solo se reconoce desde el momento en que se ha establecido en el país (no se tienen en cuenta su experiencia internacional ni su experiencia en su país de origen). Este factor impide que las empresas adquieran credibilidad como proveedores de servicios competitivos. Otro ejemplo es el caso de algunas empresas paraguayas que ganaron licitaciones a nivel regional, pero tuvieron dificultades en la ejecución de las obras, debido a la prohibición de la admisión temporal de maquinaria (bienes de capital indispensables para cumplir el contrato y disminuir los costos) y a barreras que impedían la circulación del personal nacional especializado. Estos informaron de que habían sido objeto de trámites burocráticos restrictivos relativos a los permisos y las licencias necesarios para prestar servicios con arreglo a los contratos. También indicaron que habían hecho frente a restricciones no arancelarias y a reglamentaciones técnicas que habían repercutido en la ejecución de las obras y la compra de insumos.

C. Marcos normativos, reglamentarios e institucionales

1. Marcos normativos

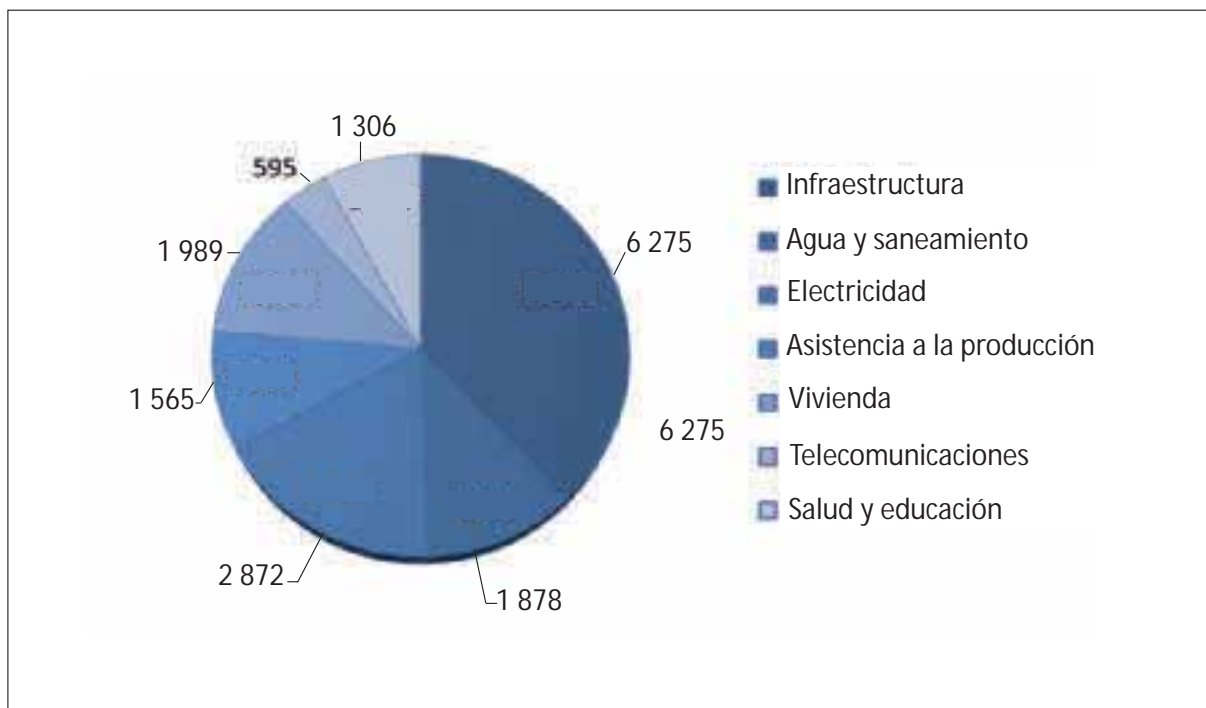
No existe una política específica para el sector de la construcción en su conjunto. No obstante, la demanda de servicios de construcción está estrechamente vinculada con las políticas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura. El Gobierno del Paraguay reconoce la necesidad de abordar las deficiencias de la infraestructura que afectan a la competitividad del país y a los objetivos de desarrollo. Como se mencionó en el capítulo II, se han definido varias prioridades de políticas relativas al desarrollo de la infraestructura. Entre estas figuran el acceso a la vivienda social, la ampliación de las redes de suministro de electricidad, la mejora del mantenimiento y la integración de la red de carreteras con la infraestructura de los países vecinos. En resumen, la superación de los problemas relacionados con la infraestructura en el Paraguay proporcionaría un entorno favorable para el desarrollo del sector de la construcción en los próximos años.

El principal problema en esta esfera tiene que ver con la inversión. Las necesidades de infraestructura del Paraguay superan el presupuesto público, sobre todo teniendo en cuenta el tamaño de la economía, la baja capacidad de recaudación de impuestos y el bajo nivel de ingresos de la población. Según las estimaciones del Gobierno del Presidente Horacio Cartes⁴¹, en las diversas esferas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura el país debe invertir 16.480 millones de dólares en infraestructura durante el período 2014-2018, como se detalla en el gráfico 26. Este importe supera el presupuesto que el MOPC tuvo en 2013 (menos de 200 millones de dólares), así como la capacidad de inversión de los bancos privados, que en 2014 fue de 10.000 millones de dólares.

Para superar este obstáculo, se aprobó recientemente la Ley de Alianza Público-Privada, con el objeto de promover la financiación de las obras necesarias por conducto de medios privados. Además, entre otras fuentes externas de financiación previstas figuran las asignaciones fiscales y los bonos soberanos, como se indica en el gráfico 27.

⁴¹ Fuente: Ministerio de Hacienda (2013), exposiciones públicas del Ministro de Hacienda, Sr. Germán Rojas.

Gráfico 26: Desglose de las inversiones necesarias, por sector, en el Paraguay (en millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2013), exposiciones públicas del Ministro de Hacienda, Sr. Germán Rojas.

Gráfico 27: Fuentes para la financiación de la infraestructura necesaria en el Paraguay (en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2013), exposiciones públicas del Ministro de Hacienda, Sr. Germán Rojas.

La situación particular del sector de la vivienda es ilustrativa de los problemas que plantea la elaboración de políticas específicas destinadas al desarrollo de la infraestructura, habida cuenta de la escasez de inversiones.

Recuadro 1: Superación del déficit de vivienda en el Paraguay

La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) estima que, durante el período 2011-2020, se necesitaría una inversión de 13.000 millones de dólares para superar el déficit de vivienda del Paraguay.

El Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay (PLANHAVI), aprobado en 2011, estableció metas a fin de superar el déficit de vivienda para 2020. Estas metas incluían el aumento de la construcción de nuevas viviendas, entre 10.000 y 50.000 por año, y el incremento de las actividades relacionadas con la mejora y ampliación de las viviendas existentes.

Se pusieron en marcha varios programas para promover el acceso a la financiación de las viviendas sociales. Se crearon el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS) y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) para proporcionar una fuente estable de financiación destinada a la construcción de viviendas sociales y a administrar algunos de estos programas. Por ejemplo, la AFD proporcionó fondos a largo plazo a los bancos comerciales para facilitar el acceso a la financiación de la vivienda. Para ejecutar estos programas, el PLANHAVI dispuso una mayor asignación presupuestaria destinada a las instituciones públicas. Otras iniciativas procuraron movilizar la financiación privada.

A pesar de estos mecanismos e iniciativas, dos años después de la aprobación del plan seguía habiendo una importante brecha entre las metas de inversión para lograr los objetivos de la política de viviendas y las inversiones reales. La SENAVITAT estimó que la disponibilidad real de financiación pública y privada permitía, en 2014, la construcción de un máximo de 7.000 a 10.000 viviendas nuevas por año.

Son varios los factores que han contribuido a esta situación, en particular una sobrestimación de los fondos procedentes de instituciones multilaterales para financiar los programas de la AFD, así como las deficiencias institucionales relacionadas con la ejecución y puesta en marcha de los proyectos.

Una importante deficiencia observada es la imposibilidad de que los subsidios y las instituciones existentes (bancos privados, pero también la AFD) lleguen a los beneficiarios que más necesitan las viviendas. En cambio, las familias que tienen ingresos relativamente mayores se han beneficiado de los programas existentes.

Esta situación plantea la amenaza de un aumento del déficit de viviendas en el Paraguay en los próximos años.

Fuente: Insfran (2012), PLANHAVI y SENAVITAT (2014).

2. Marcos reglamentarios

a) Reglamentos relativos a los servicios de construcción

Los reglamentos relativos a este sector en el Paraguay se limitan únicamente a las obras públicas e incluyen:

- La Ley núm. 2051/2002 de Contrataciones Públicas, cuyo objetivo es utilizar la contratación pública como instrumento para promover la competitividad del sector y asegurar la libre competencia. Establece un sistema de compras por el sector público, regulando la planificación, la programación, la presupuestación, la contratación, la ejecución, los pagos y el control de las adquisiciones y arrendamientos de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, de servicios de consultoría y de obras públicas y los servicios relacionados con estos.
- La Ley núm. 1618/2000 de Concesiones de Obras y Servicios Públicos, que ha tenido una aplicación muy limitada.

- La Ley núm. 4727/2012, que concede un margen de preferencia del 20% a las empresas locales, pero que aún no se ha aplicado porque está pendiente su reglamentación por el MIC.

Dos leyes aprobadas recientemente y que se refieren a la financiación de la infraestructura han generado un gran interés. La Ley núm. 5074/2013 establece modalidades para las obras públicas y ofrece garantías financieras soberanas. Esta característica tiene por objeto reducir el riesgo asociado a la inversión en obras públicas relacionadas con la infraestructura, así como mejorar el acceso a la financiación.

La Ley núm. 5106/2013 de Alianza Público-Privada fue aprobada en 2013 con el objetivo de fomentar la participación de las empresas privadas en la mejora de la infraestructura y los servicios públicos, que, hasta entonces, solo había estado a cargo de entidades estatales. Esto incluye la construcción de carreteras, líneas de transmisión eléctrica e infraestructuras relacionadas con el agua, el saneamiento, la energía y los aeropuertos, el dragado y el mantenimiento de las obras en el río Paraguay y la instalación de trenes de corta distancia.

Esta Ley también procura superar los procedimientos engorrosos, que desincentivan la inversión, y también acelerar la ejecución de las obras públicas. Otros objetivos que motivan esta reglamentación incluyen el reparto de riesgos asociados con el desarrollo de la infraestructura y el aumento del empleo.

Otro objetivo importante perseguido por esta legislación es el aumento de la capacidad productiva, tecnológica y operacional nacional, así como la experiencia con las normas de los procedimientos de licitación pública. Para lograr este objetivo, la Ley prevé la creación de empresas conjuntas entre las empresas locales e internacionales.

Las entrevistas realizadas durante este estudio con representantes del sector privado⁴² demostraron que algunos de ellos consideraban que este instrumento era un medio eficaz para lograr los objetivos descritos más arriba. Sin embargo, algunos de ellos percibían amenazas y retos en el logro de estos objetivos. Estos representantes opinaron lo siguiente:

- *Hay un exceso de expectativa sobre las sumas que deberá invertir el sector privado, ya que la reglamentación de la Ley establece una participación estatal máxima del 10%.*
- *Puede aumentar el precio de las obras a expensas del consumidor final. Las obras terminarán siendo más caras mediante préstamos privados, ya que el sector privado necesita un rendimiento de su inversión. En cambio, el Gobierno tiene acceso a condiciones financieras más favorables. Por ejemplo, los tipos de interés de los organismos financieros internacionales son de alrededor del 2%, mientras que el crédito privado es más caro, teniendo en cuenta que el rendimiento de la inversión oscila entre el 12% y el 15%, y que se tiene en cuenta el riesgo país en las concesiones de crédito.*
- *La Ley de Alianza Público-Privada se considera un retroceso en cuanto a la transparencia porque algunas de sus disposiciones están en contradicción con la Ley núm. 2051/2002, que prevé la supervisión ciudadana. En cambio, la Ley de Alianza Público-Privada tiene un régimen de supervisión diferente, habida cuenta de su componente de inversión privada.*
- *La Ley no conducirá a la mejora de la calidad de los proveedores de servicios nacionales ni a la transferencia de tecnología, dadas las prácticas de subcontratación que prevalecen en el sector. Su opinión se basa en el hecho de que, en la actualidad, las empresas extranjeras que participan en licitaciones relacionadas con la construcción terminan generalmente subcontratando con empresas locales una vez que obtienen la licitación, lo que significa que no hay una transferencia de conocimientos técnicos, valor añadido ni mejora de la calidad hacia las empresas locales. Por lo tanto, en su opinión, es probable que, con arreglo a la ley analizada, algunas empresas de construcción locales participarán principalmente como subcontratistas o como socios minoritarios.*

⁴² Representantes de la CAPACO y la CAVIALPA.

En cuanto a la reglamentación regional, el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR⁴³ trata de garantizar la transparencia y la no discriminación para todos los Estados partes en los procedimientos de licitación y/o los contratos concertados por entidades públicas. El Paraguay no ha ratificado todavía el Protocolo que, por tanto, no está en vigor en el país. El Protocolo está siendo objeto de estudio para su posible revisión.

b) La reglamentación de los servicios profesionales relacionados con los servicios de construcción

Existen algunos requisitos legales para la inscripción con el objeto de prestar servicios profesionales relacionados con la construcción de obras públicas en el Paraguay. Como se indica a continuación, los arquitectos y los ingenieros se deben inscribir:

- En el registro profesional del MOPC o, en el caso de los ingenieros, en el Centro Paraguayo de Ingenieros, al que se ha delegado esta función. Otros profesionales relacionados con el sector de la construcción, como los geólogos, los topógrafos y los agrimensores, también deben registrarse ante el MOPC.
- En el Registro de Empresas Proveedoras de Servicios Especializados (REPSE).
- En el Registro de Proveedores del Estado, en el caso de que presten sus servicios al Estado.

En el contexto del MERCOSUR, se prevé una regulación nacional relacionada con el comercio de servicios profesionales. Por ejemplo, en la Decisión núm. 25/2003, relativa al ejercicio profesional en el MERCOSUR, se regula el reconocimiento mutuo entre los Estados partes con respecto al ejercicio profesional.

c) Evaluación de las carencias e insuficiencias

La interacción con el sector privado y otras partes interesadas en el transcurso de este estudio reveló que el marco jurídico de este sector es insuficiente y que resulta necesario introducir cambios legislativos en las esferas que se mencionan a continuación.

La regulación del ejercicio profesional y el acceso a los mercados del MERCOSUR

A pesar de la Decisión núm. 25/03 sobre el ejercicio profesional en el MERCOSUR, el Paraguay actualmente no puede acceder al mercado regional mediante el reconocimiento mutuo. Esto guarda relación con la manera en que estas disposiciones se negociaron. Los ministerios que exigen la inscripción profesional de ciertas profesiones participaron en la primera etapa de las negociaciones (relativa a los requisitos para el reconocimiento mutuo). En el caso del Paraguay, el MOPC participó en esta etapa, ya que los profesionales de la construcción (ingenieros y arquitectos) deben inscribirse allí.

En la segunda etapa, que se refiere a la aplicación del reconocimiento mutuo entre las entidades profesionales, las instituciones que otorgan la inscripción profesional deben ser asociaciones profesionales de derecho público. Esto se debe a las solicitudes formuladas por la Argentina y el Brasil, que tienen este tipo de permisos profesionales y son los principales mercados de este tipo de trabajo en la región. En el caso del Paraguay, no existe ningún requisito obligatorio de inscripción en las asociaciones profesionales. De hecho, no existe ninguna ley que regule la práctica profesional con controles eficaces a fin de evitar la práctica ilícita o proporcionar mecanismos de protección del consumidor.

Un primer intento de aprobar una ley a este respecto (proyecto de ley núm. 5195/2014 de colegiación profesional) se realizó en junio de 2014. El Congreso aprobó este proyecto de ley, que fue vetado

⁴³ La estructura y los principios del Protocolo de Contrataciones Públicas se basaron en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, de carácter plurilateral, en el que el Paraguay no es parte. También se basaron en las experiencias del TLCAN y la Unión Europea en materia de contratación pública.

el 10 de junio, en virtud del Decreto núm. 1767/2014 del poder ejecutivo, que alegó que era inconstitucional y que limitaba la libre competencia.

Es importante observar que las partes interesadas consideran que hay una apertura de los mercados asimétrica en el Paraguay, en comparación con sus asociados regionales, debido a la insuficiencia de la reglamentación nacional y a la baja capacidad de aplicación a nivel nacional. Para superar este problema es menester abordar el programa nacional y regional pendiente para el reconocimiento de títulos, definir las competencias profesionales, supervisar la práctica profesional y la aplicación de normas éticas comunes en este sector, y asegurar la aplicación recíproca por otros países.

La insuficiencia de la regulación de las obras de construcción y la coexistencia de distintos tipos de normas

Las investigaciones y las entrevistas llevadas a cabo en el transcurso de este estudio revelaron la existencia de una laguna normativa en lo que se refiere a las obras de construcción privadas y públicas en el Paraguay. Por ejemplo, la regulación del uso de la tierra y la planificación urbana, así como las evaluaciones del impacto ambiental, no existen en el Paraguay. Lo mismo sucede en el caso de las normas destinadas a garantizar la seguridad de los trabajadores de la construcción, por medio de disposiciones que tengan en cuenta los controles de seguridad necesarios en función del tipo de obras o las especificaciones para las obras públicas a nivel nacional, o la regulación relativa a la responsabilidad civil.

Coexisten diferentes normas técnicas en relación con la construcción de edificios. Aunque esas normas son suficientes en Asunción, no sucede así en otros municipios. Las disposiciones municipales sobre este tipo de construcción no están centralizadas ni armonizadas. Esta falta de normas de construcción armonizadas se deriva de la autonomía municipal. En el caso de la construcción industrial, donde predominan los proyectos “llave en mano” a cargo de empresas extranjeras, se ha generalizado la aplicación de normas extranjeras.

La interacción con los interesados del sector privado puso de manifiesto que las nuevas tecnologías de construcción no se pueden aplicar adecuadamente en el Paraguay debido a la ausencia de una ley que permita su utilización. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de los grandes proyectos de construcción que requieren el uso de grandes bienes de capital, que pueden pasar del sitio de construcción a sitios vecinos.

El trato preferencial para los proveedores de servicios nacionales

Hay una contradicción reglamentaria entre las disposiciones de la Ley núm. 4727/12, que estipula un tratamiento preferencial para los operadores nacionales en las licitaciones públicas, y la Ley núm. 4558/11, en la que expresamente se dispone que, en los procesos de licitación internacional, la preferencia nacional no es aplicable. Un caso reciente que puso de manifiesto esta contradicción fue un procedimiento de licitación (ganada por la empresa coreana Ilsung Construction), en el que no se aplicó la preferencia nacional. En este caso, la Unidad de Contratación del MOPC afirmó que, de conformidad con la Ley núm. 4558/2011, las empresas locales debían competir en las mismas condiciones que las empresas extranjeras.

La Ley de Alianza Público-Privada generó expectativas en relación con el trato preferencial de los proveedores nacionales. En este sentido, el sector privado propuso modificar una disposición que exigía que, en el caso de las empresas conjuntas en las que participara una empresa nacional, todos los asociados cumplieran los indicadores y tuvieran la experiencia necesaria. En su opinión, basta que una de las partes cumpla los requisitos, ya que consideran que una empresa conjunta es una alianza en la que los asociados se complementan mutuamente y, por tanto, esos requisitos no deberían ser acumulativos.

3. Marcos institucionales

No existe una institución específica que supervise el sector de la construcción en su conjunto. El MOPC establece el marco regulador de las obras públicas, lo que genera un alto porcentaje de demanda de servicios de construcción. El acceso a la vivienda está vinculado a las políticas públicas establecidas por la SENAVITAT.

Las asociaciones más importantes relacionadas con el sector de la construcción son la Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO), la Cámara Vial Paraguaya (CAVIALPA) y la Cámara Paraguaya de la Vivienda e Infraestructura (CAPAVI). A nivel profesional, existen el Centro Paraguayo de Ingenieros y la Asociación Paraguaya de Arquitectos (APAR).

Una institución regional, la Comisión para la Integración de la Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería del MERCOSUR (CIAM) tiene el mandato⁴⁴ de trabajar en pos de la armonización de la legislación profesional.

a) Evaluación de las carencias e insuficiencias

Aplicación de las normas y los controles existentes en materia de servicios profesionales

La aplicación de las regulaciones y controles vigentes en materia de servicios profesionales se considera deficiente.

La interacción con las partes interesadas y las entrevistas realizadas en el transcurso de este estudio pusieron de manifiesto que la falta de cumplimiento guarda relación con la insuficiente supervisión de las solicitudes de registro, la legislación laboral, la aplicación de impuestos y otras formalidades del mercado. Esta situación produce, a juicio de algunas partes interesadas nacionales, el desplazamiento del personal local y las empresas nacionales por trabajadores y empresas extranjeros, causando problemas a la industria.

A juicio de las partes interesadas consultadas, esta falta de aplicación se debe a la insuficiente coordinación de los organismos gubernamentales encargados de supervisar las cuestiones relacionadas con la migración (Dirección General de Migraciones) y las cuestiones relativas al vínculo entre la migración y las políticas laborales (Ministerio de Justicia).

Capacidad de aplicación

Los debates celebrados en ambos seminarios con las partes interesadas pusieron de relieve deficiencias institucionales en el MOPC con respecto a la gestión de los proyectos de construcción vinculados a las obras públicas. Estas deficiencias se refieren principalmente a tres esferas: i) la redacción de los proyectos; ii) la planificación y la supervisión de las obras, y iii) el control.

En la redacción de los anteproyectos, estudios de viabilidad y proyectos, las partes interesadas señalaron que las condiciones de las licitaciones públicas suelen estar mal definidas en lo tocante a las especificaciones técnicas. Esto ha dado lugar, en el pasado, a obras que adoptaron especificaciones utilizadas en el extranjero, que son excesivamente caras e inadecuadas para la realidad geográfica y climática del Paraguay⁴⁵. A juicio de las partes interesadas consultadas, esto se debe a un número insuficiente de técnicos que participaban en la redacción de los proyectos. Algunos interesados expresaron la opinión de que también podría ser útil celebrar consultas con el sector privado, que podría aportar opiniones técnicas sobre los proyectos, ya que el sector privado actualmente no está facultado para asesorar al Gobierno sobre estas cuestiones.

Las deficiencias en la planificación y la supervisión de la ejecución de las obras puede observarse en los frecuentes retrasos en la finalización de las obras y en obras de infraestructura que quedan

⁴⁴ Decisión núm. 25/03.

⁴⁵ El ejemplo de licitaciones para la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) relativas al revestimiento de postes eléctricos ilustra esta situación.

sin terminar. En algunos casos, los expertos atribuyeron esto a la falta de claridad de los planes de ejecución y, en otros casos, a la falta de previsibilidad en la ejecución presupuestaria.

Las deficiencias en la supervisión de los trabajos guardan relación con las debidas garantías en las licitaciones públicas. Los interesados informaron de casos en los que un proveedor es responsable del estudio de viabilidad del proyecto y de la ejecución de ese proyecto, lo que plantea dudas respecto de los posibles efectos negativos sobre la competencia, ya que puede dar lugar a mayores costos. También se consideró importante el establecimiento de controles más estrictos en relación con el mercado, la determinación de precios razonables y la declaración de nulidad cuando los ofertantes puedan haberse puesto de acuerdo sobre los precios. En cierta medida, los interesados consideraron que esta situación derivaba de una falta de reglamentación sobre los controles de la ejecución y la supervisión de las obras a nivel nacional.

También observaron que los responsables de la financiación del proyecto ejercían mucha influencia en la preparación de las licitaciones públicas y en sus condiciones. A juicio de estas partes interesadas, el Estado debería reservarse este derecho y ser capaz de definir las condiciones sin presiones externas, por ejemplo cuando desee limitar la licitación al ámbito nacional. Se debería mejorar la capacidad local por medio de políticas públicas, dado que las empresas extranjeras que ganan las licitaciones terminan subcontratando a empresas locales y, por tanto, la transferencia de conocimientos técnicos no se produce.

Durante el segundo taller, los representantes del MOPC se mostraron de acuerdo con este diagnóstico e indicaron que recientemente habían sometido a licitación y contratado a una empresa de consultoría internacional para llevar a la práctica una dependencia de gestión destinada a mejorar la gestión de los objetivos de infraestructura y aplicar un nuevo modelo para la gestión de las obras de construcción, incluida la capacitación de los empleados.

Varios interesados expresaron su preocupación por el uso de los fondos reservados para la infraestructura en el FONACIDE. En su opinión, la descentralización, es decir, la utilización de esos fondos por los municipios, daba lugar a problemas de gestión. A su juicio, el uso de esos fondos debería estar centralizado, para mejorar la planificación y el control de los gastos y la eficacia.

D. Servicios de construcción y servicios profesionales conexos: un análisis de puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas

| Puntos fuertes | Debilidades |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Experiencia de los proveedores de servicios nacionales, obtenida en represas/ obras públicas hidroeléctricas por medio de empresas conjuntas. • Posible generación de empleo de trabajadores semicualificados en gran escala. • Existencia de un marco normativo y proyectos concretos para desarrollar la infraestructura pública (es decir, un plan maestro para la vivienda, el transporte y la logística). | <ul style="list-style-type: none"> • Inestabilidad del suministro de insumos y materiales por los productores locales. • Falta de estadísticas sobre el sector (incluido el comercio). • Escasez de recursos humanos cualificados en algunas esferas especializadas. • Deficiencias institucionales relacionadas con la ejecución de proyectos de infraestructura. • Deficiencias en la supervisión y el cumplimiento de las normas vigentes. • Reglamentación insuficiente en relación con las nuevas tecnologías, la seguridad, la planificación urbana y el impacto ambiental, y escasa reglamentación técnica y normalización. |

| | <ul style="list-style-type: none"> • Escaso cumplimiento de la reglamentación de la práctica profesional. • Acceso limitado al (principal) mercado regional. |
|---|--|
| Oportunidades | Amenazas |
| <ul style="list-style-type: none"> • Entorno económico sólido. • Entorno favorable para el desarrollo del sector de la construcción, debido a los planes en curso para el desarrollo de la infraestructura. • Regulación reciente para promover las inversiones (por medio de las alianzas entre los sectores público y privado y garantías soberanas). • Aumento de las inversiones privadas en el sector. • El aumento de la presencia de proveedores de servicios extranjeros (debido a la crisis en los países de origen, como España y la Argentina) puede ayudar a la mejora de los conocimientos técnicos de los proveedores de servicios nacionales. • Las empresas conjuntas entre las empresas extranjeras y las nacionales pueden dar lugar a la transferencia de conocimientos. | <ul style="list-style-type: none"> • La insuficiencia del gasto público en inversiones físicas afecta al crecimiento del sector. • La inestabilidad del suministro de insumos internos puede dar lugar a la inestabilidad de los precios en los insumos fundamentales. • Algunos proveedores de servicios se sienten amenazados por los proveedores extranjeros, que están cada vez más presentes en el mercado y pueden competir en condiciones injustas (actividades informales). |
| <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de efectos derivados de otros sectores: educación, finanzas e industria (insumos de construcción). • Efectos derivados previstos en otros sectores: vivienda/bienes inmuebles, energía, transporte, agua y saneamiento. • Principales partes interesadas: operadores de servicios, cámaras, ministerios y organismos de regulación encargados del transporte, la educación, los servicios financieros, la vivienda, la electricidad y el agua; organismos encargados de la mano de obra migrante, Parlamento. | |

CAPÍTULO IV: SERVICIOS DE ENSEÑANZA

A. Introducción

De acuerdo con la Lista de clasificación sectorial de los servicios de la OMC (W/120), los servicios de enseñanza abarcan cinco categorías: enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza superior, enseñanza de adultos y una categoría subsidiaria: otros servicios de enseñanza. El sistema de enseñanza formal incluye la enseñanza primaria, secundaria y superior. En la categoría de “enseñanza superior” existe una distinción entre los estudios postsecundarios, que dan lugar a un título o su equivalente, y los cursos que no dan este resultado (es decir, la enseñanza técnica y profesional). Las otras dos categorías (enseñanza de adultos y otros servicios de enseñanza) se imparten principalmente fuera del sistema de enseñanza formal. La expansión de este sector también ha producido un aumento de un grupo de actividades complementarias en sectores tales como las pruebas y la evaluación, y la designación y colocación de alumnos (incluso para facilitar los estudios en el extranjero).

La enseñanza básica imparte una capacidad que constituye un mínimo necesario para “funcionar” como ciudadano, e incluye conocimientos, aptitudes y cultura en un sentido amplio. Prácticamente todos los países reconocen que el acceso a la enseñanza básica es un derecho humano fundamental. El impartir enseñanza primaria universal es uno de los ocho ODM, que se han establecido para su consecución en todas partes para el año 2015, de conformidad con un modelo acordado por todos los países del mundo y las principales instituciones de desarrollo del mundo. La mayoría de los países se han comprometido realmente a lograr la matriculación universal en la enseñanza primaria para 2015 y, en muchos países, es obligatorio que los niños reciban educación primaria. Además, se ha demostrado que el grado de acceso en cada país a la alfabetización básica y la educación (especialmente de las mujeres) tiene una correlación firme y positiva con su grado de logros de casi todos los demás ODM, entre ellos el Objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) y el Objetivo 2 (reducir la mortalidad infantil).

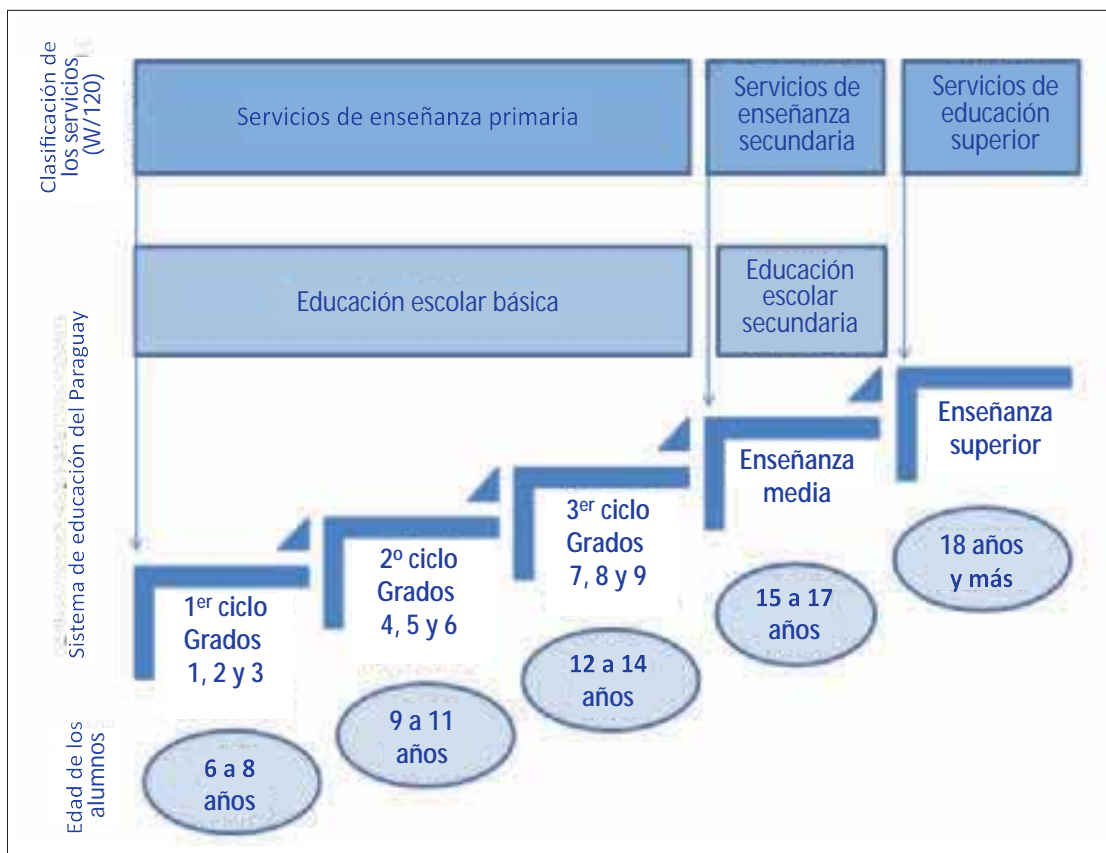
Los servicios de enseñanza pueden ser impartidos por el sector público y el privado. Los servicios de enseñanza son al mismo tiempo un bien público y (al menos en lo que respecta a la educación básica) son también un derecho humano esencial y un servicio básico. Por otra parte, las políticas educativas deben necesariamente tener en cuenta las consideraciones de igualdad y justicia (relativas a aspectos tales como la clase, el género, la raza y la geografía) y el hecho de que este sector se caracteriza por importantes economías de escala.

Por consiguiente, la función del Estado en la esfera de los servicios de enseñanza es primordial. En este contexto, la responsabilidad principal de los gobiernos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, consiste en garantizar el acceso universal a la educación básica, principalmente por medio de la prestación gratuita (o semigratuita) de este servicio público fundamental. Entre otros objetivos clave figuran la promoción de la enseñanza superior y la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso a ella, así como el fortalecimiento del sistema de investigación nacional y desarrollo.

B. Descripción y desempeño del sector

Los servicios en enseñanza primaria, según se definen en el documento W/120, corresponden en el sistema educativo paraguayo a tres ciclos de educación escolar básica (EEB). En el gráfico 28 se ofrece un ejemplo de la correspondencia entre las categorías de servicios previstas en el documento WTO/120 y la estructura del sistema de educación formal del Paraguay.

Gráfico 28: Correspondencia entre las categorías de servicios de enseñanza, la estructura del sistema de enseñanza del Paraguay y la edad de los alumnos



Fuente: OEI, “Sistemas Educativos Nacionales: Paraguay” (sitio web de la OEI).

1. Prestación y demanda de servicios de enseñanza en el Paraguay

Proveedores de servicios de enseñanza primaria y secundaria

La enseñanza del primer y segundo ciclo de la EEB se imparte por medio de 8.273 instituciones de enseñanza, 4.469 para el tercer ciclo y 2.513 para la educación secundaria. En estos ciclos predominan las instituciones pequeñas: en los sectores público y privado, el 85% de las instituciones educativas tienen menos de 200 alumnos. En cambio, las unidades educativas con más de 400 alumnos representan solo el 4% de la totalidad de las matrículas. Los datos relativos a la prestación de servicios de enseñanza del tercer ciclo de la EEB y la enseñanza secundaria muestran que el 49% de las instituciones educativas tienen menos de 200 matrículas. Esto podría guardar relación con la baja densidad y la gran dispersión de la población en el país.

Los agentes públicos son los principales proveedores de servicios de educación primaria y secundaria en el Paraguay: representan el 80% de los alumnos matriculados. La participación del sector privado aumenta según el nivel educativo, como se indica en el cuadro 5. En 2012, correspondía al 7,6% en el primer y segundo ciclos, al 8% en el tercer ciclo y al 15,6% en la enseñanza secundaria. Algunos de los proveedores privados reciben subsidios del Estado. Esta categoría se denomina “enseñanza privada subsidiada” y se la considera separadamente, como un tercer sector.

Cuadro 4: Proveedores de servicios de enseñanza primaria y secundaria en el Paraguay, por tamaño y sector (en porcentaje)

| Tamaño/ número de matriculaciones | 1 ^{er} y 2 ^o ciclos de EEB | | | | 3 ^{er} ciclo de EEB | | | | Educación secundaria | | | |
|---|--|------------|-----------------|------------|------------------------------|------------|-----------------|------------|----------------------|------------|-----------------|------------|
| | Pub. | Priv. | Priv.- subs. | % | Pub. | Priv. | Priv.- subs. | % | Pub. | Priv. | Priv.- subs. | % |
| Menos de 50 | 36 | 31,6 | 13,2 | 34 | 51,8 | 52,6 | 29,1 | 50 | 45,2 | 37,2 | 21,7 | 43 |
| De 50 a 199 | 50,7 | 53,1 | 53,2 | 51 | 42,6 | 41,2 | 60 | 44 | 45,4 | 49,7 | 66,5 | 47 |
| De 200 a 399 | 9,7 | 11,8 | 25,6 | 11 | 4,6 | 4,9 | 10 | 5 | 6,4 | 10,5 | 10,6 | 7 |
| Más de 400 | 3,5 | 3,6 | 8 | 4 | 1 | 1,4 | 1 | 1 | 3,0 | 2,6 | 1,2 | 3 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: MEC (DGPE y SIEC), 2012.

Cuadro 5: Alumnos matriculados, por sector educativo (2012)

| Sector | Enseñanza escolar básica (1 ^{er} y 2 ^o ciclos) | | Enseñanza escolar básica (3 ^{er} ciclo) | | Enseñanza secundaria | | Total | % |
|--------------------|--|--------------|--|--------------|-------------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Cantidad | % | Cantidad | % | Cantidad | % | | |
| Pública | 650 864 | 81,1 | 263 987 | 79,9 | 190 807 | 76,8 | 1 105 658 | 80,0 |
| Privada | 60 759 | 7,6 | 26 328 | 8,0 | 38 815 | 15,6 | 125 902 | 9,1 |
| Privada subsidiada | 90 918 | 11,3 | 40 082 | 12,1 | 18 977 | 7,6 | 149 977 | 10,9 |
| Total | 802 541 | 100,0 | 330 397 | 100,0 | 248 599 | 100,0 | 1 381 537 | 100,0 |

Fuente: MEC (DGPE y SIEC), 2012.

El aumento de la participación de los agentes privados, en particular en el tercer ciclo de la EEB y en la escuela secundaria es la principal tendencia observable en la evolución a largo plazo de los servicios de enseñanza primaria y secundaria en el Paraguay. Esto se debe principalmente a la disminución de la prestación pública de servicios en el tercer ciclo de la EEB, que está sustituida por un número cada vez mayor de instituciones privadas que ofrecen servicios de enseñanza secundaria. Entre 2004 y 2013, un número cada vez mayor de familias optaron por la educación privada y la educación privada subsidiada. Según la información procedente de la DGEEC, la encuesta permanente de hogares de 2004 registró el 16,6% de los niños de 6 a 18 años que asistían a instituciones educativas privadas, mientras que en 2013 ese porcentaje había aumentado hasta el 20,3%.

Los proveedores de servicios de enseñanza superior

Los proveedores de servicios de enseñanza superior en el Paraguay son las universidades, los institutos de enseñanza superior y los institutos de formación profesional de tercer nivel. Los servicios prestados por entidades privadas predominan entre los proveedores de servicios de educación superior en el Paraguay.

En 2011, había en el Paraguay 54 universidades, de las cuales 46 eran privadas y 8 eran públicas⁴⁶. Las 46 universidades privadas ofrecen 200 títulos en 83 ciudades de 17 departamentos del país. Las que tienen un número más alto de filiales son la Universidad Politécnica y Artística del Paraguay (UPAP), con 54 filiales; la Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD), con 32 filiales; la Universidad del Norte (UNINORTE), con 18 filiales; y la Universidad Internacional Tres Fronteras (UNINTER), con 17 filiales.

⁴⁶ MEC, disponible en <http://www.mec.gov.py/educacionsuperior/entradas/291613>.

En la Ley núm. 4995/2013 se definen los institutos de educación superior como instituciones especializadas en un área específica de conocimientos, lo que significa que imparten capacitación en un solo ámbito, por ejemplo, el Instituto de Bellas Artes imparte educación artística, lo que incluye las artes visuales, el diseño, el teatro y la danza. En 2011, el Paraguay tenía 38 de estos institutos, de los cuales 8 eran públicos y 30 privados⁴⁷.

La Ley antes mencionada define los institutos de formación profesional del tercer nivel como institutos que brindan formación profesional y reconversión en las diferentes esferas del saber técnico y práctico. Incluyen los institutos de formación docente y los institutos técnicos. En 2011, el Paraguay tenía 127 institutos de formación docente (de los cuales 94 eran privados y 33 públicos) y 194 institutos técnicos, de los cuales 162 eran privados y 32 públicos.

Los institutos de formación profesional del tercer nivel tienen una concentración geográfica (véase el cuadro 6). Los departamentos de Asunción, Central, Guairá y Alto Paraná tienen un mayor número de institutos de formación de personal docente. Los departamentos de Asunción, Central, Itapúa, Caaguazú y Paraguarí tienen un mayor número de institutos técnicos.

Cuadro 6: Número de institutos de formación profesional del tercer nivel, por departamento y sector

| Departamento | Institutos de formación docente | | | Institutos técnicos | | |
|--------------------|---------------------------------|-----------|------------|---------------------|------------|------------|
| | Público | Privado | Total | Público | Privado | Total |
| Alto Paraguay | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Alto Paraná | 0 | 10 | 10 | 1 | 12 | 13 |
| Amambay | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Boquerón | 1 | 1 | 2 | 0 | 3 | 3 |
| Caaguazú | 3 | 6 | 9 | 2 | 14 | 16 |
| Caazapá | 3 | 0 | 3 | 2 | 7 | 9 |
| Canindeyú | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 |
| CAPITAL (Asunción) | 1 | 18 | 19 | 9 | 79 | 88 |
| Central | 1 | 32 | 33 | 4 | 39 | 43 |
| Concepción | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 3 |
| Cordillera | 3 | 3 | 6 | 0 | 4 | 4 |
| Guairá | 3 | 8 | 11 | 1 | 7 | 8 |
| Itapúa | 4 | 5 | 9 | 5 | 14 | 19 |
| Misiones | 3 | 1 | 4 | 2 | 9 | 11 |
| Ñeembucú | 1 | 1 | 2 | 3 | 3 | 6 |
| Paraguarí | 2 | 5 | 7 | 2 | 13 | 15 |
| Presidente Hayes | 1 | 0 | 1 | 0 | 3 | 3 |
| San Pedro | 5 | 2 | 7 | 0 | 10 | 10 |
| Total | 33 | 94 | 127 | 32 | 162 | 194 |

Fuente: MEC (2012), "Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay".

Nota: La formación docente en los siete centros de educación regional en Encarnación no se incluye en este cuadro.

La prestación de servicios de enseñanza superior también incluye la educación postsecundaria, que permite obtener diplomas de educación superior técnica y de formación vocacional de nivel medio.

La principal tendencia que se puede observar en la evolución a largo plazo de la enseñanza superior en el Paraguay se refiere al aumento de la importancia del sector privado en cuanto al número de establecimientos educativos y a la cantidad de alumnos matriculados. El número de alumnos

⁴⁷ *Ibid.*

matriculados en el sistema privado aumentó del 54% en 2005 al 81% en 2011⁴⁸. El hecho de que es más fácil ingresar en las universidades privadas que en las públicas, además del alto número de alumnos que ingresan en la educación formal, explican este incremento.

Otra tendencia interesante relativa a la prestación de servicios de enseñanza superior se refiere a las nuevas oportunidades comerciales que han surgido para impartir educación de postgrado mediante la utilización de las TIC. En este sentido, cabe señalar la venta de cursos de postgrado a estudiantes brasileños⁴⁹. Algunos nuevos mecanismos institucionales, que abarcan más y diversos asociados, entre ellos las instituciones y empresas de enseñanza, han dado lugar a franquicias y asociaciones y vínculos comerciales académicos mediante el modo de suministro de consumo en el extranjero.

Problemas que enfrentan los proveedores de servicios

Los proveedores de servicios de enseñanza primaria y secundaria se ven afectados por los bajos salarios y la falta de profesionalización⁵⁰. Los sueldos de los maestros apenas son más altos que el salario mínimo, tanto en el sector público como en el privado. Además, en el sector privado los maestros no suelen ser remunerados durante las vacaciones.

La enseñanza en el Paraguay no está profesionalizada, habida cuenta de que no existe ningún sistema de incentivos para atraer a los mejores candidatos y motivarlos para mejorar sus aptitudes y aumentar su responsabilidad con respecto a las comunidades. De hecho, las puntuaciones asignadas a la experiencia, los méritos y las calificaciones son bajas y no hay ningún mecanismo de evaluación para valorar el buen desempeño. Los sueldos de los maestros apenas están vinculados a la calidad de la labor realizada⁵¹.

Los proveedores de servicios de enseñanza superior se enfrentan a cuestiones relativas a la calidad, derivadas de los efectos del contexto regulador de la universidad. Esto ha dado lugar a una percepción de baja calidad de la educación universitaria, particularmente en el sector privado⁵².

La demanda de servicios de enseñanza en el Paraguay

En el Paraguay, casi el 85% de la población total (es decir, más de 3 millones de personas) están económicamente activas y tienen entre 15 y 65 años de edad. Esto representa una oportunidad para promover el crecimiento y el desarrollo económico. También representa un reto, dado que las personas que se incorporan a la fuerza de trabajo piden el acceso a la educación, y ejercen presiones sobre el mercado laboral y sobre los servicios educativos. En la actualidad, las necesidades educativas de los jóvenes son mayores que antes, y el creciente número de jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo necesitan mayor escolarización, mejor calidad de la enseñanza y una educación orientada al mercado de trabajo.

Este aumento de la demanda se evidencia en el hecho de que, desde 1994 hasta 2011, más de 600.000 alumnos se sumaron al sistema educativo, lo que representaba un incremento del 70% de alumnos, superior a la tasa de crecimiento demográfico (46%). Esta tendencia también se observa en la tasa de asistencia escolar, que se muestra en el cuadro 7, y que indica una tendencia al alza, excepto en el caso de la categoría de 10 a 14 años de edad.

Cuadro 7: Tasa de asistencia escolar, por edad de los alumnos (en porcentaje)

| Asistencia escolar | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| De 5 a 9 años de edad | 90,4 | 91,5 | 91,2 | 92,6 | 93,6 |
| De 10 a 14 años de edad | 94,5 | 94,7 | 95,8 | 95,6 | 96,5 |
| De 15 a 17 años de edad | 73,3 | 71,1 | 77,6 | 78,9 | 81,4 |

Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2013.

⁴⁸ MEC (2012), Datos sobre la educación superior en el Paraguay.

⁴⁹ Sobre la base de la prensa local y de las reclamaciones formuladas por el Ministerio de Educación del Brasil en el Consejo de Ministros de Educación del MERCOSUR (con respecto a los bajos niveles en los títulos de postgrado), de las que se hizo eco el Coordinador de la Red de Profesionales Universitarios.

⁵⁰ Instituto Desarrollo (2013). *Informe de Progreso Educativo*, Paraguay, 2013.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Fuente: Encuestas realizadas en el marco del proyecto del BID para apoyar la ciencia, la tecnología y la innovación empresarial (Britos, Sergio (2012) Study on Estimation of Demand).

A pesar del aumento de la tasa de asistencia escolar, otros indicadores señalan una demanda no satisfecha de servicios educativos en el Paraguay. Por ejemplo, el 81% de la población activa actualmente terminó menos de 12 años de estudio, como se muestra en el cuadro 8.

Cuadro 8: Población activa, por lugar de residencia y sexo, según los años de estudio (en porcentaje)

| Años de estudio | Total | | | Urbana | | | Rural | | |
|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|
| | Total | Varones | Mujeres | Total | Varones | Mujeres | Total | Varones | Mujeres |
| Total | 3 246 904 | 1 910 271 | 1 336 633 | 1 939 468 | 1 084 689 | 854 779 | 1 307 436 | 825 582 | 481 854 |
| Sin instrucción | 2 | 1,8 | 2,4 | 1 | 0,9 | 1 | 3,6 | 2,9 | 4,8 |
| 1 a 3 años | 9,9 | 10,1 | 9,6 | 5 | 5 | 5,1 | 17,1 | 16,8 | 17,6 |
| 4 a 6 años | 30,3 | 30,9 | 29,4 | 20,3 | 20,7 | 19,7 | 45,2 | 44,4 | 46,5 |
| 7 a 9 años | 16,2 | 18 | 13,5 | 16,1 | 17,7 | 13,9 | 16,3 | 18,4 | 12,8 |
| 10 a 12 años | 23,7 | 24,3 | 22,9 | 31,6 | 33,3 | 29,4 | 12 | 12,5 | 11,3 |
| 13 a 15 años | 9,7 | 8,6 | 11,3 | 13,7 | 12,4 | 15,3 | 3,7 | 3,6 | 4 |
| 16 a 18 años | 8,1 | 6,2 | 11 | 12,3 | 9,7 | 15,5 | 2 | 1,5 | 3 |
| No disponible | 0,1 | 0,1 | 0 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | - | - | - |

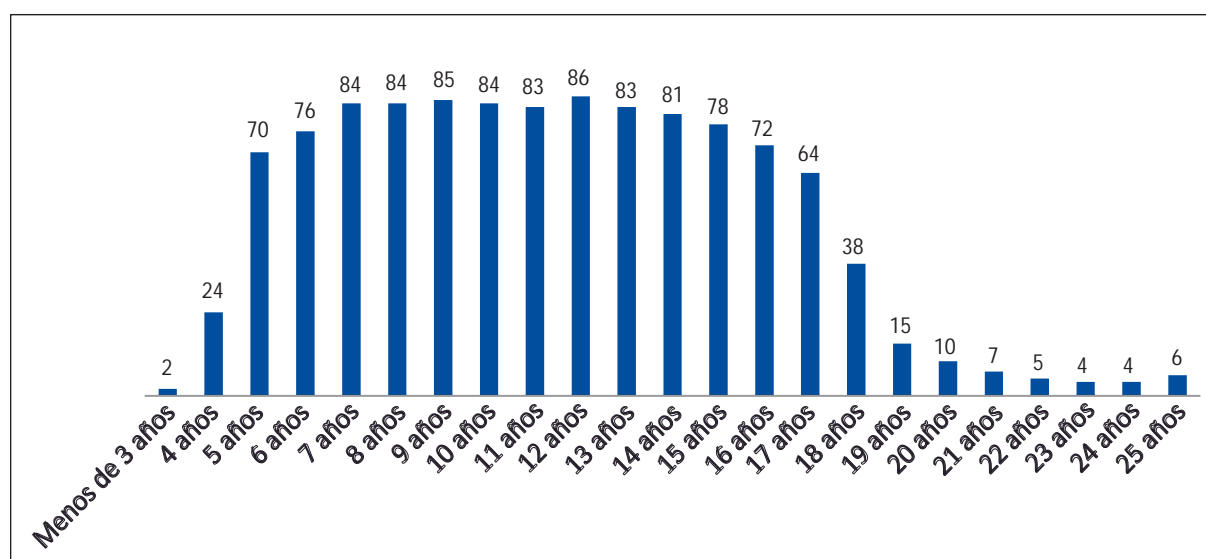
Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2012.

Nota: No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay; incluye la enseñanza preprimaria.

El objetivo del acceso universal dista mucho de haberse logrado en el Paraguay, en lo que respecta al tercer ciclo de la EEB y a la educación secundaria. La tasa bruta de matriculación en estas categorías fue del 78% y el 60%, respectivamente, en 2012. En cambio, los ciclos primero y segundo de la EEB, medidos con arreglo al mismo indicador, lograron un 92% de matriculación en 2012.

La matriculación escolar disminuye después de los 14 años de edad, con una reducción significativa a partir de los 18 años, como se indica en el gráfico 29, en el que se ilustra la tasa de matriculación específica⁵³. La matriculación escolar más elevada se registra entre los estudiantes de 7 a 14 años de edad.

Gráfico 29: Tasa específica de matriculación, Paraguay, 2012



Fuente: MEC (DGPE y SIEC), 2012.

⁵³ Este indicador registra el porcentaje de alumnos, por edades, en cualquier nivel de educación, con respecto al resto de la población de la misma edad.

Estos indicadores sugieren que existe un déficit en: i) el nivel de educación de la población; ii) la enseñanza primaria (en el tercer ciclo de la EEB) y en la enseñanza secundaria; y iii) en la escolarización de los alumnos de más de 14 años de edad. La superación de este déficit requerirá una inversión constante y continuada en los próximos años.

2. Evaluación del funcionamiento del sector de la enseñanza en el Paraguay

Comparación del Paraguay con otros países

La población paraguaya de menos de 25 años de edad tiene una menor proporción de educación secundaria terminada, así como una menor tasa de matriculación en la enseñanza terciaria, en comparación con la mayoría de los países de América Latina, como se observa en el cuadro 9.

Cuadro 9: Nivel de instrucción y tasa bruta de matriculación de la población en varios países de América Latina, 2002-2011 (en porcentaje)

| | País | Índice de Desarrollo Humano (IDH) | Población con al menos educación secundaria (porcentaje, 25 o más años de edad) | Tasa bruta de matriculación 2002-2011 | | |
|----------------------------|----------------------|-----------------------------------|---|---------------------------------------|------------|-------------|
| | | | | Primaria | Secundaria | Terciaria |
| Desarrollo humano muy alto | Chile | 40 | 74 | 106 | 88 | 59,2 |
| | Argentina | 45 | 56 | 118 | 89 | 71,2 |
| Desarrollo humano alto | Uruguay | 51 | 49,8 | 113 | 90 | 63,3 |
| | Venezuela | 71 | 52,4 | 103 | 83 | 78,1 |
| | Perú | 77 | 52,9 | 109 | 92 | 35 |
| | Brasil | 85 | 49,5 | 127 | 101 | 36,1 |
| | Ecuador | 89 | 36,6 | 114 | 80 | 39,8 |
| | Colombia | 91 | 43,1 | 115 | 96 | 39,1 |
| Desarrollo humano medio | República Dominicana | 96 | 42,5 | 108 | 76 | 34 |
| | El Salvador | 107 | 37,5 | 114 | 65 | 23,4 |
| | Bolivia | 108 | 44,5 | 105 | 80 | 38,6 |
| | Paraguay | 111 | 36,9 | 100 | 67 | 36,6 |
| | Honduras | 120 | 19,8 | 116 | 73 | 18,8 |
| | Nicaragua | 129 | 37,6 | 118 | 69 | 18 |
| | Guatemala | 133 | 14,8 | 116 | 59 | 17,8 |

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2013.

Los indicadores del Informe Mundial sobre la Competitividad 2014-2015 ubican al Paraguay en el último lugar en relación con la calidad de la educación primaria, la calidad del sistema de enseñanza y la calidad de la enseñanza de matemáticas y ciencias. Si se comparan estos indicadores con anteriores indicadores del Informe Mundial sobre la Competitividad, el Paraguay muestra una ligera mejora en las puntuaciones relativas a estos indicadores, como se muestra en el cuadro 10. Las puntuaciones en materia de acceso a Internet en las escuelas también muestran una mejora.

Cuadro 10: Clasificación del Paraguay en los indicadores del Informe Mundial sobre la Competitividad del Foro Económico Mundial relacionados con los servicios de enseñanza

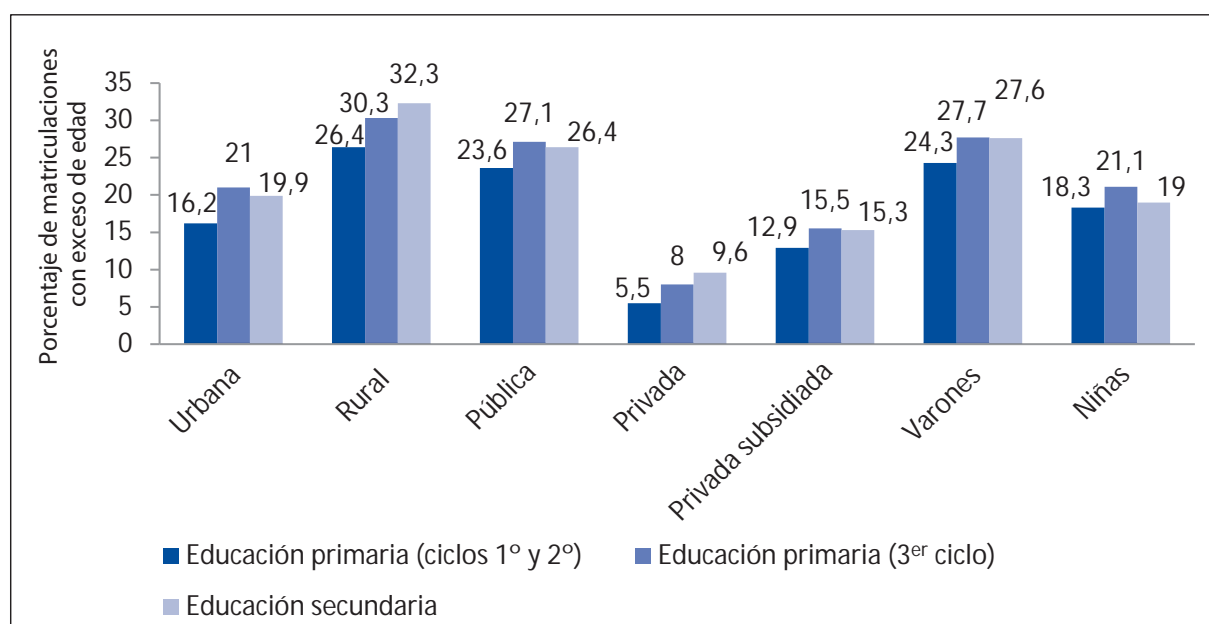
| | Informe 2008-2009 | | Informe 2011-2012 | | Informe 2014-2015 | |
|--|-------------------|----------------------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|----------------------------------|
| | Clasificación 134 | Puntuación 1 a 7 (7 es la mejor) | Clasificación 142 | Puntuación 1 a 7 (7 es la mejor) | Clasificación 144 | Puntuación 1 a 7 (7 es la mejor) |
| Calidad de la enseñanza primaria | 131 | N/A | 137 | 2,0 | 140 | 2,1 |
| Calidad del sistema de enseñanza | 134 | N/A | 138 | 2,2 | 139 | 2,3 |
| Calidad de la enseñanza de matemáticas y ciencia | 130 | N/A | 137 | 2,2 | 138 | 2,3 |
| Calidad de la gestión escolar | 127 | N/A | 130 | 3,1 | 129 | 3,1 |
| Acceso de Internet en las escuelas | 134 | N/A | 133 | 2,3 | 122 | 2,9 |
| Disponibilidad local de servicios especializados de investigación y capacitación | 131 | N/A | 118 | 3,1 | 133 | 3 |

Fuente: Foro Económico Mundial, Informe Mundial sobre la Competitividad.

La utilización de distintos puntos de referencia para evaluar el sector a nivel nacional

Varios indicadores nacionales pueden arrojar luz sobre las cuestiones problemáticas que enfrenta el sector, por ejemplo en lo que respecta a los alumnos que tienen que repetir años de estudio, la eficiencia en el uso de los recursos y la calidad. Algunos de estos indicadores permiten hacer una evaluación comparativa entre los agentes de los sectores público y privado, así como una evaluación de las repercusiones en materia de género y las diferencias geográficas.

Un porcentaje importante de alumnos en la educación primaria y secundaria tienen edades diferentes de las correspondientes a los ciclos establecidos oficialmente. Esto podría deberse a la matriculación tardía o a sucesivas repeticiones de años escolares. Como se muestra en el gráfico 30, el porcentaje de matriculación de alumnos con exceso de edad es más elevado en las zonas rurales, en la educación pública y entre los alumnos varones.

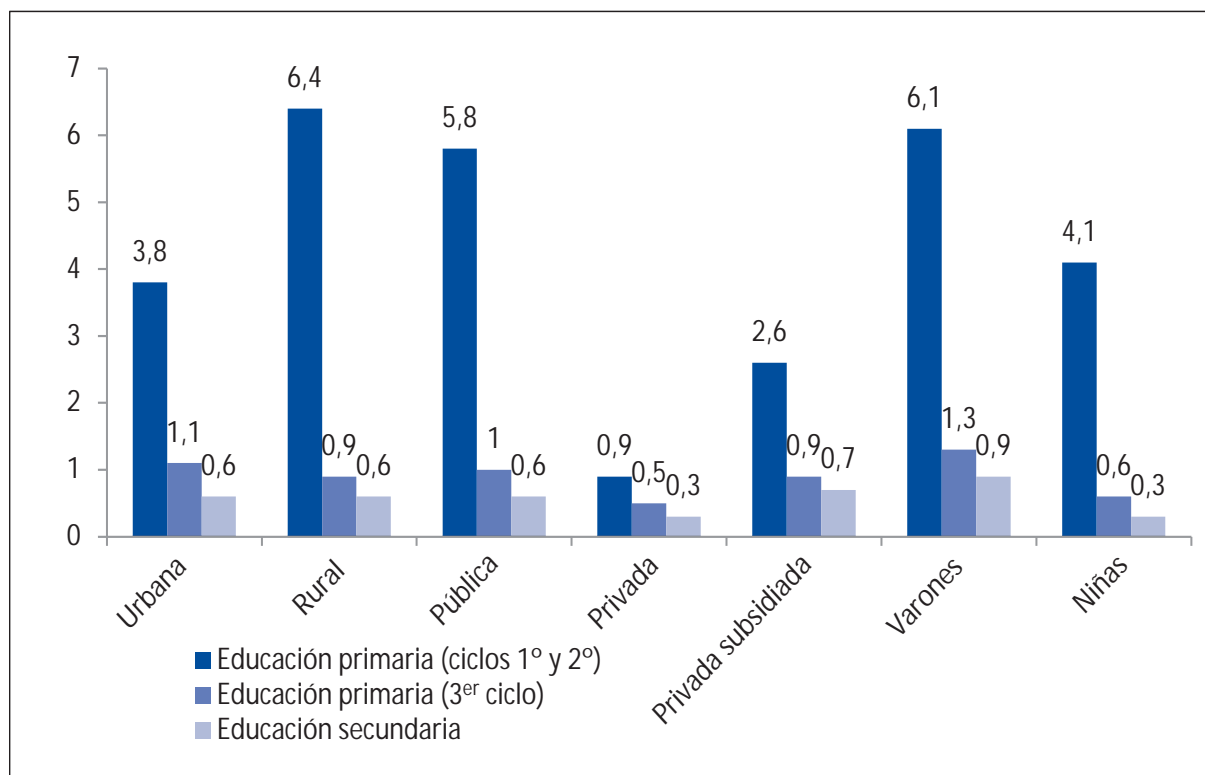
Gráfico 30: Matriculación de alumnos con exceso de edad, por nivel educativo, sector, género y ubicación geográfica, 2007 (en porcentaje)


Fuente: BID (2012). El sistema educativo paraguayo en cifras.

Los índices de repetición de cursos escolares son considerablemente más altos en los ciclos 1° y 2° de la enseñanza primaria y en las zonas rurales. Son más elevados en la educación pública y entre los alumnos varones, como se muestra en el gráfico 31.

El número medio de alumnos por sección se puede utilizar para medir la eficiencia en el uso de los recursos. El promedio de alumnos por sección es superior en todos los niveles educativos del sector privado subsidiado, como se indica en el cuadro 11.

Gráfico 31: Índice de repetición según el nivel educativo, sector y ubicación (2005)



Fuente: BID (2012). El sistema educativo paraguayo en cifras.

Cuadro 11: Número promedio de alumnos por sección del sector educativo (2012)

| Sector | Educación escolar básica | | Educación secundaria |
|-------------------------------------|--------------------------|-----------|----------------------|
| | 1er y 2° ciclos | 3er ciclo | |
| Pública | 17 | 19 | 21 |
| Privada | 19 | 20 | 19 |
| Privada subsidiada | 22 | 24 | 24 |
| Promedio por nivel educativo | 17 | 20 | 21 |

Fuente: MEC (DGPE y SIEC), 2012.

Como promedio, el número de alumnos por sección en el país se considera adecuado para el aprendizaje. Un análisis de este indicador por área geográfica muestra que es más alto en el sector urbano que en el sector rural, como se muestra en el cuadro 12.

Cuadro 12: Número promedio de alumnos por sección, según la ubicación geográfica (2012)

| Ubicación geográfica | Educación escolar básica | | Educación secundaria |
|-------------------------------------|---|-----------------------|----------------------|
| | 1 ^{er} y 2 ^o ciclos | 3 ^{er} ciclo | |
| Urbana | 22 | 23 | 23 |
| Rural | 13 | 15 | 16 |
| Promedio por nivel educativo | 17 | 20 | 21 |

Fuente: MEC (DGPE y SIEC), 2012.

C. Marcos normativos, reglamentarios e institucionales

1. Marcos normativos

Tres son los instrumentos más importantes que definen los principales objetivos normativos para el sector de la educación en el Paraguay: la Constitución, la reforma educativa iniciada en 1994 y el Plan Nacional de Educación 2024. La Constitución del Paraguay establece el derecho a una educación integral y permanente para todos los ciudadanos. Estipula algunos objetivos, tales como la erradicación del analfabetismo, la formación profesional, la eliminación de los contenidos educativos discriminatorios y la garantía del derecho al aprendizaje, la igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios de la educación y la libertad de enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad. La Constitución establece el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza primaria. También estipula que el Estado debe fomentar la enseñanza secundaria, técnica, agrícola, industrial y superior.

La reforma educativa más reciente se inició en el Paraguay en 1994. Las esferas de acción prioritarias incluían el fortalecimiento de las aptitudes y los conocimientos básicos (con inclusión de la lectura, la escritura, el cálculo y la resolución de problemas) y la enseñanza de cómo “aprender, obrar, ser, coexistir y poner en marcha un negocio”. La reforma dedica una atención especial a la mejora de las aptitudes creativas, a fin de preparar a las personas para el empleo. Con ese fin, la reforma se propone intensificar el contacto entre el sistema educativo y las empresas, siguiendo el principio de que la escuela debe preparar a los alumnos para el trabajo.

El programa de reforma se propone superar el bajo nivel de logros en la EEB, mediante la reducción al mínimo de la incidencia de los factores que afectan negativamente a los resultados educativos. A tal efecto, se han aplicado programas de capacitación en masa para maestros.

El Plan Nacional de Educación 2024 define tres objetivos para el sector: i) la igualdad de oportunidades a fin de que todas las personas tengan acceso a condiciones que permitan finalizar los diferentes niveles y modalidades educativos; ii) la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades; y iii) una gestión participativa, eficiente y eficaz de las políticas educativas a nivel nacional, departamental y local.

Los instrumentos mencionados más arriba han desempeñado un papel decisivo en el logro de un aumento de la matriculación en todos los niveles educativos en el Paraguay, desde 1994.

Evaluación de las carencias e insuficiencias

Las principales carencias identificadas en el curso de este estudio y en la interacción con las partes interesadas con respecto a los marcos normativos son la insuficiente financiación para la educación pública y el elevado costo de la educación privada.

En el Paraguay, la Constitución Nacional de 1992 estableció una asignación mínima para la educación, consistente en el 20% del presupuesto general nacional, que se respeta pero no se ejecuta plenamente. La ejecución ascendió al 92% en 2013 y al 87% en 2012, según el informe financiero del Ministerio de Hacienda correspondiente a esos años (véase el cuadro 13).

Cuadro 13: Ejecución presupuestaria del MEC, 2010-2013

| Año | Presupuesto actual | | Presupuesto ejecutado | | Presupuesto ejecutado/actual (porcentaje) |
|------|--------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|---|
| | Importe en dólares | Crecimiento (porcentaje) | Importe en dólares | Crecimiento (porcentaje) | |
| 2010 | 853 536 316 | | 795 078 | | 93 |
| 2011 | 1 030 082 405 | 21 | 937 534 292 | 18 | 91 |
| 2012 | 1 257 630 670 | 22 | 1 100 110 355 | 17 | 87 |
| 2013 | 1 267 453 302 | 1 | 1 169 451 532 | 6 | 92 |

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), MEC.

Nota: Corresponde al presupuesto global e incluye las transferencias a entidades descentralizadas.

El costo del acceso a las instituciones privadas se basa en el mercado libre y es inasequible para la mayoría de la población. Por esta razón, los centros educativos subsidiados por medio de fondos privados, nacionales e internacionales tienen una mayor participación en el Paraguay. En 2012 se planteó un debate público sobre el costo de la educación, en el que la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Instituciones Educativas del Paraguay (FEDAPAR) abogó en favor de la reglamentación pública, a fin de controlar los precios y facilitar el acceso a la educación privada para un número mayor de hogares⁵⁴.

2. Marcos reglamentarios

En el anexo 2 figura una lista de las leyes y los reglamentos aplicables al sector de la educación en el Paraguay.

Evaluación de las carencias e insuficiencias

Los cambios sucesivos en los instrumentos jurídicos y los mandatos institucionales relacionados con la creación de universidades dieron lugar a un aumento del número de universidades privadas en un período de incertidumbre sobre la calidad de la supervisión. La Ley núm. 136/1993 dispuso que las universidades deberían ser creadas por ley y que el Congreso autorizaría su funcionamiento, previo dictamen favorable y fundado del Consejo de Universidades, ante el cual las universidades deberían acreditar algunos requisitos mínimos. En 2006, la Ley núm. 2529/2006 modificó la Ley núm. 136/1993, eliminando la necesidad del dictamen “favorable y fundado” del Consejo de Universidades. Además, añadió que el dictamen del Consejo no es vinculante⁵⁵.

Por consiguiente, la enseñanza superior entró en un período de creación de universidades, sin el debido control de la entidad reguladora que supervisaba la calidad de la educación y las condiciones físicas en que esta se imparte. Desde 2006 hasta 2010, cuando la legislación restableció la necesidad de un dictamen favorable del Consejo de Universidades para la creación de estos centros, se crearon 25 universidades privadas, de las 46 existentes en 2011⁵⁶. La tasa de matriculación en las universidades privadas aumentó del 54% en 2005 al 81% en 2011⁵⁷.

Los efectos de esta situación reglamentaria generaron una opinión en el sentido de que la educación universitaria tenía una baja calidad, particularmente en el sector privado. Los cursos ofrecidos por algunas universidades privadas no tradicionales tienen graves deficiencias en relación con la acreditación. En algunos casos, las universidades acreditadas carecen de acreditación a nivel de las facultades o de los programas académicos, por lo que otorgan títulos fraudulentos. Los foros internacionales relacionados con la educación y los servicios profesionales han mencionado este fenómeno de títulos no acreditados a precios inferiores a los del mercado como el “*dumping* educativo del Paraguay”.

⁵⁴ Véase *La Nación* 2012.

⁵⁵ A juicio de varias partes interesadas, estos cambios se debieron a los intereses y la influencia de ciertos grupos empresariales.

⁵⁶ Basado en datos del MEC (<http://www.mec.gov.py/educacionsuperior/entradas/291613>).

⁵⁷ MEC (2012), Datos sobre la educación superior en el Paraguay.

El actual marco regional no autoriza la práctica profesional, a pesar de la regulación regional vigente sobre el reconocimiento de los estudios universitarios (véase el anexo 2). Para este propósito se necesitan licencias. En el MERCOSUR, los debates acerca de los mecanismos para convalidar los títulos en el ámbito de la educación han sido desvinculados de la práctica profesional. El problema radica en el hecho de que los procesos de armonización de los cursos, así como su convalidación y reconocimiento a nivel regional, entrañan un largo proceso de negociación y aplicación. En estos procesos, la incorporación de los cursos es lenta y progresiva y puede no abarcar todos los cursos. Los acuerdos de reconocimiento mutuo entre las instituciones de enseñanza tienen un objetivo similar que es comparativamente fácil de lograr y pueden ejercer una influencia positiva en el comercio regional de servicios educativos.

3. Marcos institucionales

La Constitución hace hincapié en que la organización del sistema educativo⁵⁸ es una responsabilidad esencial del Estado. La entidad encargada de la regulación del régimen de educación general es el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que establece el programa de estudios básico del sistema educativo nacional, con excepción de las universidades y las instituciones de enseñanza superior⁵⁹. Los institutos de enseñanza profesional del tercer nivel están regulados por el MEC.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) se encarga de proponer y coordinar las políticas y los programas de enseñanza superior. El Ministro de Educación y Cultura es miembro de la Junta del CONES, que se ocupa de adoptar decisiones sobre la creación y el cierre de las universidades y los institutos superiores. Estas decisiones deben basarse en un informe técnico y son vinculantes para el Congreso Nacional.

El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) supervisa la aplicación de la reforma educativa y genera datos acerca de los logros académicos de los estudiantes. Estos datos se basan en mediciones realizadas al final de cada nivel de enseñanza primaria y enseñanza secundaria. El SNEPE proporciona información valiosa sobre la calidad de la educación y las limitaciones del sistema educativo durante la ejecución de la reforma educativa.

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) certifica la calidad de la educación superior en todos sus componentes. A pesar de estar vinculada al MEC por medio de la Dirección General de Educación Superior, la ANEAES tiene autonomía técnica, académica, administrativa y financiera para el desempeño de sus funciones. Su misión consiste en evaluar y acreditar los programas establecidos en la legislación sobre enseñanza superior, es decir, aproximadamente 1.500 programas, aunque muchos de ellos pueden agruparse en categorías más amplias.

La ANEAES es miembro del mecanismo de acreditación de programas del MERCOSUR. Participa en la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) del MERCOSUR. También es miembro fundador y forma parte del Comité Directivo de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES).

El Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) es el encargado de recomendar reformas y políticas relacionadas con la cultura y de promover su aplicación.

Evaluación de las carencias e insuficiencias

La interacción con las partes interesadas y las entrevistas realizadas en el transcurso de este estudio revelaron que las principales carencias e insuficiencias en relación con los marcos institucionales de los servicios de educación en el Paraguay incluían los siguientes: i) la fragmentación de la gestión

⁵⁸ Abarca los sectores público y privado, así como las actividades escolares y los programas no académicos.

⁵⁹ Según la ley, las universidades y las instituciones de enseñanza superior son autónomas. Por consiguiente, están autorizadas para determinar sus objetivos, metas, planes y programas y sus formas de administración, así como para gestionar sus fondos y establecer asociaciones con instituciones similares.

de los recursos del FONACIDE por los municipios; y ii) las debilidades en el MEC, el CONES y la ANEAES, que afectan a su capacidad para cumplir sus mandatos de garantizar la calidad.

Los recursos del FONACIDE son gestionados por los municipios, que gozan de autonomía, lo que da lugar a un presupuesto nacional de educación fragmentado y a una escasa coordinación con el MEC, particularmente en lo relativo a la infraestructura y los programas de alimentación escolar.

El MEC solo puede realizar esporádicamente los controles de calidad que están a su cargo, como las pruebas de evaluación de alumnos o profesores, debido a limitaciones financieras y de recursos humanos que afectan a su función de supervisión⁶⁰. El acceso a los recursos financieros y operacionales para el cumplimiento de la responsabilidad del CONES de emitir decisiones vinculantes sobre la creación de nuevas universidades se encuentra todavía en trámite y solo comenzará a aplicarse a partir del próximo ejercicio económico (2015).

La acreditación es un instrumento importante para lograr la calidad de la educación. Actualmente, este proceso abarca una baja proporción de los programas existentes. En los debates celebrados durante ambos talleres se señaló la insuficiencia de la financiación, pero también la escasa capacidad para aplicar sanciones en caso de incumplimiento, y se llegó a la conclusión de que el MEC, la ANEAES y el CONES se debían fortalecer institucionalmente a fin de que pudieran desempeñar su función relativa a la acreditación.

D. Servicios de enseñanza: un análisis de puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas

| Puntos fuertes | Debilidades |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la demanda y la matriculación de alumnos, especialmente en la enseñanza primaria. • Aumento de la permanencia en el nivel básico de la educación. • Mayor acceso a la educación mediante el aumento de los proveedores de servicios privados. • La aplicación del SNEPE permite evaluar la calidad de la educación, los avances en la reforma educativa y las limitaciones del sistema de enseñanza. • Un número adecuado de alumnos por sección, de conformidad con los reglamentos vigentes sobre el aprendizaje. • Mayor retención de los alumnos en todos los niveles más elevados de la educación básica y media, sobre todo en el sector privado. • Alta calificación en la calidad de la educación impartida por la Universidad Nacional de Asunción, con costos asequibles. | <ul style="list-style-type: none"> • Menos calidad de la educación en la enseñanza primaria, el sistema educativo y la enseñanza de matemáticas y ciencias. • Elevada proporción de personas empleadas que tienen un bajo nivel educativo. • Recursos presupuestarios insuficientes para financiar el desarrollo del sistema de educación pública; su desempeño es deficiente. • La retención de alumnos en la enseñanza media pública es baja. Un alto porcentaje de jóvenes no asisten a ningún centro educativo. • Bajos sueldos y falta de un sistema de evaluación de la actuación profesional de los docentes. • La mayoría de los programas aún no están sujetos a una acreditación obligatoria. • Casos de títulos fraudulentos. • Deficiencias presupuestarias y administrativas de la ANEAES y del CONES que limitan su capacidad para cumplir sus objetivos en relación con la garantía de calidad. |

⁶⁰ Sobre la base de información comunicada por representantes del MEC durante las entrevistas realizadas en el transcurso de este estudio.

| | <ul style="list-style-type: none"> • Bajo cumplimiento de las normas y escasa capacidad para aplicar sanciones en caso de incumplimiento de los reglamentos en vigor y particularmente en lo que respecta a la garantía de calidad en las instituciones educativas de reciente creación. • La fragmentada gestión de los recursos del FONACIDE por los municipios tiene efectos negativos en el funcionamiento académico. |
|--|--|
| Oportunidades | Amenazas |
| <ul style="list-style-type: none"> • Perspectivas de desarrollo y crecimiento económicos, que requerirán trabajadores cualificados y, por lo tanto, un aumento de la demanda de educación. • Potencial de desarrollo de la enseñanza privada. • La clase media desea acceder a una educación superior de calidad. • Utilización de las TIC en el sector de la educación, que entraña posibilidades de desarrollo de los instrumentos de las TIC para la educación en línea y el comercio de servicios por medio del suministro transfronterizo. • Aumento de la movilidad internacional de estudiantes, programas e instituciones en el nivel terciario, que crea nuevas oportunidades comerciales, como las franquicias y la armonización de los programas académicos, así como una mayor interacción con instituciones educativas extranjeras. • La deficiencia de la calidad de la educación en el Paraguay puede generar una gran rentabilidad, directa e indirecta, para las inversiones en educación. • La brecha educativa del Paraguay le permite tener acceso a la ayuda internacional y regional. | <ul style="list-style-type: none"> • Los cambios sucesivos en los instrumentos jurídicos y los mandatos institucionales relacionados con la creación de universidades sugieren que los grupos de presión en materia de educación son fuertes en el Paraguay y podrían resultar un obstáculo para adelantar el proceso de reforma hacia una supervisión más activa en materia de calidad. • Existencia de una imagen negativa en relación con la educación terciaria (precios bajos a expensas de la calidad), particularmente en las universidades privadas. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de efectos derivados de otros sectores: financieras. • Efectos derivados previstos en otros sectores: todos los sectores. • Principales partes interesadas: MEC, ANEAES, CONES, asociaciones profesionales, proveedores de servicios de educación primaria, secundaria y superior, Parlamento. | |

CAPÍTULO V: SERVICIOS FINANCIEROS

A. Introducción

Los servicios financieros abarcan: i) los servicios de seguros, y ii) los servicios bancarios y otros servicios financieros. Los servicios de seguros incluyen el otorgamiento de distintos tipos de seguros a los no residentes por compañías residentes, y viceversa. Los servicios de seguros se dividen en cinco categorías: seguros de vida y pensiones, seguros de transporte y otros seguros directos, reaseguros y servicios de seguros auxiliares. Los servicios bancarios y otros servicios financieros incluyen la intermediación financiera y los servicios auxiliares prestados por los bancos, las bolsas de valores, las compañías de factoraje, las empresas de tarjetas de crédito y otras empresas.

Los servicios financieros están muy reglamentados. Los encargados de la formulación de políticas a menudo persiguen objetivos normativos, tales como la maximización de la capacidad del sector para estimular el crecimiento y el desarrollo de la economía real, minimizando al mismo tiempo los gastos públicos y la apropiación de rentas financieras excesivas por los agentes privados. Entre otros objetivos prioritarios figuran la protección de los consumidores, el asegurar la integridad y la estabilidad del sistema financiero, la promoción del acceso universal a los servicios financieros y la garantía del acceso al crédito por las PYMES y los consumidores.

B. Descripción y desempeño del sector

1. Evolución

El sector financiero del Paraguay es un componente pequeño, pero en expansión, de la economía del país. En marzo de 2014, el sector representaba el 2,8% del PIB, con tendencia a aumentar. De un promedio de crecimiento de -2,9% al comienzo de la última década, debido a la crisis financiera que afectó a América Latina, el sector ha crecido conforme a una tasa media del 9,3% en los últimos diez años (véase el gráfico 32). Esto es un resultado de la estabilidad macroeconómica, lograda por el consenso entre el Congreso y el poder ejecutivo con respecto al equilibrio de los resultados fiscales, y el logro de la estabilidad de los precios, los tipos de cambio y la solidez de las reservas internacionales. El sector de los seguros contribuyó un 1,2% al PIB del país⁶¹.

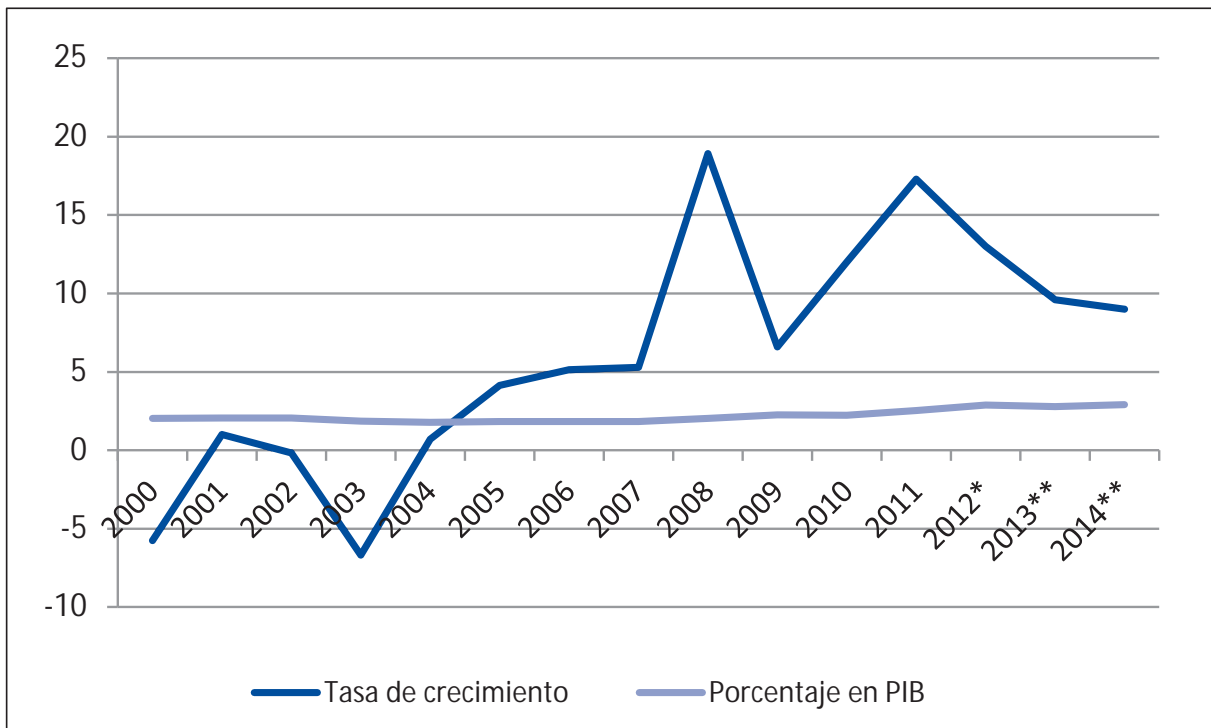
2. Proveedores nacionales de servicios financieros

Los proveedores de servicios financieros en el Paraguay incluyen los bancos, las entidades financieras, las cooperativas, los almacenes generales de depósito, las casas de cambio, las compañías de seguros y las bolsas de valores. Los activos de estas empresas ascienden a 23.000 millones de dólares, de los cuales el 78% corresponde a los bancos, seguidos por las cooperativas (14,8%), las entidades financieras (4%), las compañías de seguros (1,7%) y las casas de cambio (0,4%). Otro agente es la Bolsa de Valores de Asunción, que en 2013 realizó operaciones por un importe total de 133 millones de dólares. Vinculadas a la Bolsa de Valores, hay 6 empresas de corretaje, 4 empresas de evaluación de los riesgos, 40 empresas que hacen ofertas públicas de suscripción de acciones y 27 compañías que emiten títulos de deuda. Existe una presencia notablemente escasa de banca pública, que representa el 5% de los activos del sistema financiero, por conducto del Banco Nacional de Fomento (BNF).

Según esta estructura, los bancos proporcionan el 73% de los créditos, las cooperativas el 18% y las entidades financieras el 5%, mientras que las bolsas de valores experimentaron un desarrollo incipiente, con el 4% del total de los créditos.

⁶¹ BCP (2014). Anexo estadístico.

Gráfico 32: Servicios financieros: contribución al PIB y tasa de crecimiento (en porcentaje)

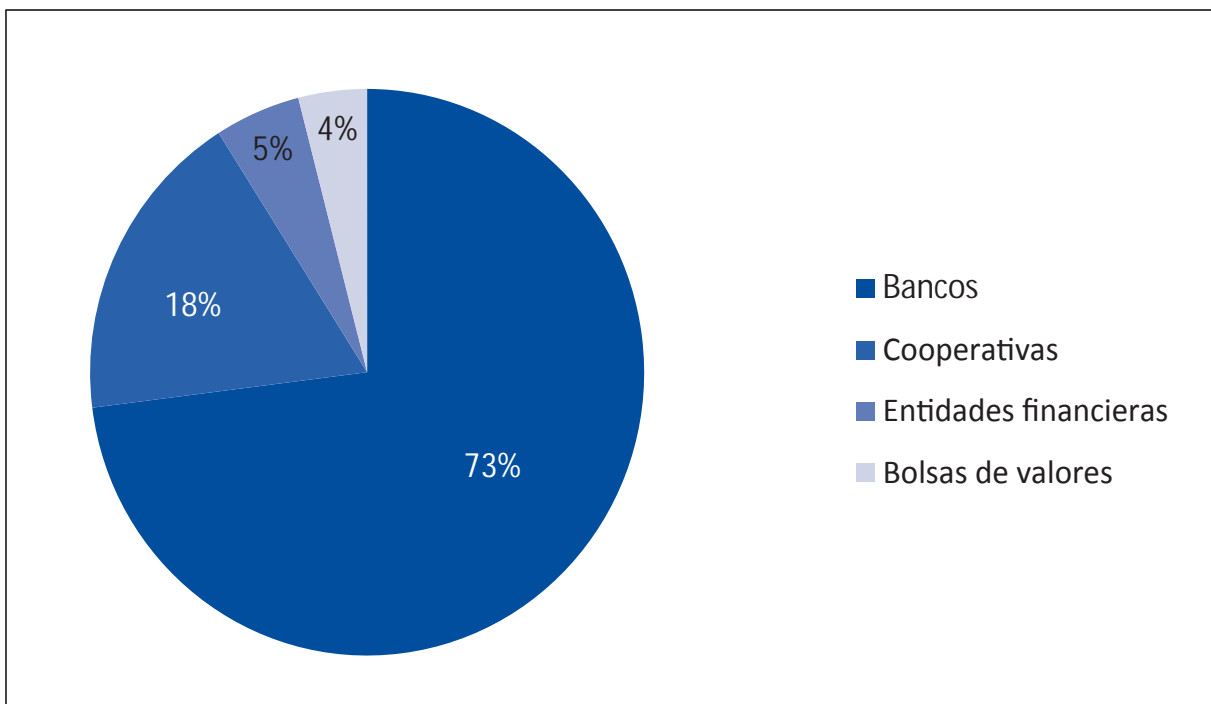


Fuente: BCP (2014). Anexo estadístico, marzo de 2014.

* Datos preliminares.

** Proyecciones.

Gráfico 33: Distribución del crédito entre los proveedores de servicios financieros* (en porcentaje)



Fuente: Boletines del BCP (excepto para los "seguros", en que los boletines son de 2013) y Censo Cooperativo 2011.

* Los datos correspondientes a los bancos llegan hasta marzo de 2014; los de los seguros hasta diciembre de 2013, y los de las cooperativas hasta diciembre de 2010.

Cuadro 14: Entidades financieras en el Paraguay, por categoría, activos y porcentaje (en el mercado financiero oficial del Paraguay)

| Entidades financieras | Descripción | Número | Activos (en miles de guaraníes) | Activos (en miles de millones de dólares) | Porcentaje |
|-----------------------|----------------------------------|--------|---------------------------------|---|--------------|
| Bancos | Filiales extranjeras directas | 3 | 3 791 935 | 862 | 3,7 |
| | Propiedad mayoritaria extranjera | 4 | 30 384 081 | 6 905 | 29,7 |
| | Propiedad mayoritaria local | 8 | 41 709 047 | 9 479 | 40,8 |
| | Estado | 1 | 4 668 249 | 1 061 | 4,6 |
| Entidades financieras | Comercial | 11 | 4 002 966 | 910 | 3,9 |
| | Fondo Ganadero | 1 | 106 833 | 24 | 0,1 |
| Almacenes generales | Depósito | 4 | 199 329 | 45 | 0,2 |
| Casas de cambio | Comercial | 32 | 391 625 | 89 | 0,4 |
| Compañías de seguros | Capital local | 32 | 1 742 953 | 396 | 1,7 |
| | Capital extranjero | 3 | | | |
| Cooperativas | Ahorros y créditos tipo A | 26 | 15 168 561 | 3 447 | 14,8 |
| | Producción tipo A | 20 | | | |
| | Otro tipo A | 3 | | | |
| | Ahorros y créditos tipos B y C | 567 | | | |
| Total | | | 102 165 579 | 23 219 | 100,0 |

Fuente: Boletines del BCP 2014 (excepto en el caso de "seguros", en que los boletines corresponden a 2013) y Censo de Cooperativas 2011.

Bancos

En el Paraguay, la mayoría de los bancos se basan en el capital local (58%). Los proveedores de servicios extranjeros tienen una presencia importante (42%). Algunos de ellos proceden de países vecinos y otros de países ajenos a la región; entre ellos figuran el Banco de la Nación Argentina, Banco do Brasil, Citibank, Itaú, Sudameris, BBVA y GNB. Cuatro bancos controlan el 62% de los activos bancarios. Dos de ellos son locales (el Regional y el Continental), con el 34% de los activos, y dos son extranjeros (el Itaú y el BBVA), con el 28%. El Paraguay es uno de los mercados más rentables de la región, tanto para los bancos nacionales como para los extranjeros, y ofrece una tasa de rendimiento sobre los activos del 2,7% y una tasa de rendimiento de las acciones del 28% (2011)⁶².

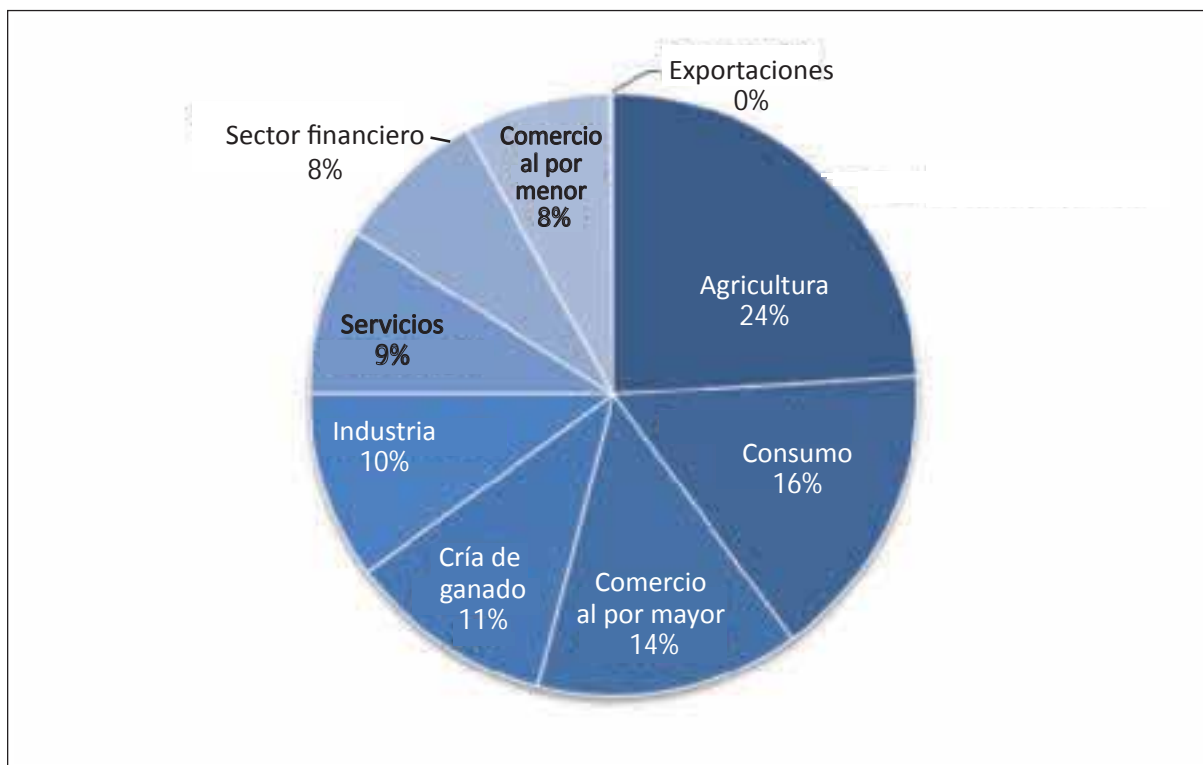
Entre 2004 y 2014, los créditos otorgados por los bancos aumentaron un 800%, manteniendo un bajo nivel de la proporción de préstamos no productivos, que en marzo de 2014 era equivalente al 2,2%. Este crecimiento fue posible debido a una entrada de capital local, pero también, en los últimos años, se debió a la entrada de capital extranjero y a la experiencia. Según las entrevistas realizadas, el sector privado considera que la presencia de los bancos extranjeros en el Paraguay ha aportado capitalización, tecnología, buenas prácticas empresariales y normas estrictas (por ejemplo, GAP y AIFS de los Estados Unidos), haciendo posible que los clientes utilicen el sistema bancario mundial y generen oportunidades de negocio más allá del mercado interno.

El principal beneficiario del crédito otorgado por el sistema bancario es el sector agrícola. Como muestra el gráfico 34, a este sector corresponde el 24% del total del crédito, seguido por el consumo (16%), el comercio al por mayor (14%) y la cría de ganado (11%). El crédito concedido

⁶² BCP (2013). Informe de Estabilidad Financiera. Junio de 2013.

al sector agrícola afecta a la actividad y la refinanciación crediticia y tiene un efecto general sobre la economía del Paraguay (PIB, impuestos, desempleo, etc.), debido a la exposición de este sector a las fluctuaciones cíclicas. Según la Asociación de Bancos del Paraguay (ASOBAN) y el BCP, en los últimos años este sector ha adquirido experiencia en la gestión de este riesgo, reduciendo sus efectos sobre los indicadores financieros.

Gráfico 34: Créditos otorgados por el sistema bancario, por sector, 2014



Fuente: Boletines del BCP.

En la última década, ha aparecido un mercado de crédito más pequeño, por medio de los bancos Visión y Familiar, que en conjunto representan el 9% de los activos financieros. Son iniciativas bancarias incluyentes y compiten en el sector del microcrédito con las cooperativas. Esto se refleja en su cartera de créditos, que corresponde principalmente al consumo (38%) y al comercio al por menor (32%). En comparación con otros bancos, tienen una estructura administrativa diferente y más costosa, debido al mayor número de oficinas, lo que requiere más personal. La gestión del análisis y la recuperación necesaria para el microcrédito también es más arriesgada. Por lo tanto, su proporción de préstamos no productivos (3,8%) es superior a la de otros bancos (2,1%). Su relación entre los gastos y los depósitos es también mayor (12%), en comparación con el 4,7% de los demás bancos.

Cooperativas

Las cooperativas surgieron en el Paraguay como un medio de facilitar el acceso a los servicios financieros para grandes sectores de la población. Un gran porcentaje de la población rural, principalmente con ingresos bajos y altos niveles de empleo no estructurado, generó el proceso de constitución de cooperativas, en búsqueda de un servicio más personalizado y una gama más amplia de servicios que los ofrecidos por los bancos. Los servicios prestados por las cooperativas abarcan servicios de capacitación y servicios de utilidad social, incluidas las actividades de solidaridad y los espectáculos. Las cooperativas son entidades sin fines de lucro, basadas en el principio de la ayuda mutua y el principio de inclusión. Sus clientes incluyen las pequeñas empresas y las empresas unipersonales. Los beneficios y los superávits producidos por las cooperativas pertenecen a sus asociados.

El registro del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) incluye 977 cooperativas, clasificadas según el nivel de supervisión, del modo siguiente: tipo A (con activos superiores a 50.000 millones de guaraníes); tipo B (con activos entre 5.000 y 50.000 millones de guaraníes) y tipo C (con activos inferiores a 5.000 millones de guaraníes). Las cooperativas de tipo A gestionan el 88,72% del total de los activos, el 86,18% de los préstamos y el 88,52% de los ahorros (Insfran, 2012). Sin embargo, no todas las cooperativas registradas en el INCOOP están en actividad. Según el Censo Nacional de Cooperativas del Paraguay de 2011, hay 450 cooperativas⁶³, con 718 filiales en el Paraguay.

Cuadro 15: Clasificación de las cooperativas, por tipo y nivel de supervisión (2014)

| | Tipo A | Tipo B | Tipo C | Total |
|----------------------------------|-----------|-----------|------------|------------|
| Asociaciones cooperativas | 3 | 2 | 7 | 12 |
| Cooperativas de producción | 20 | 14 | 214 | 548 |
| Cooperativas de ahorro y crédito | 26 | 52 | 515 | 593 |
| Otros tipos | 3 | 14 | 107 | 124 |
| Total | 52 | 82 | 843 | 977 |

Fuente: Registro de cooperativas del INCOOP.

Las cooperativas tienen una importante presencia en el Paraguay. Tienen 1.410.313 asociados, lo que representa el 46% de la población económicamente activa, y periódicamente tienen importantes aumentos de la tasa del crecimiento del número de asociados. El 95% de los asociados participa en cooperativas de ahorro y crédito, en las que la participación está determinada por características institucionales, sectoriales o territoriales. El 61% de las cooperativas tiene menos de 500 asociados, mientras que 26 cooperativas tienen más de 10.000 asociados.

El sistema de cooperativas mantiene un alto nivel de liquidez a corto plazo. El sistema gestiona principalmente depósitos a corto plazo de sus asociados. Hay pocos instrumentos de inversión destinados a captar financiación a largo plazo y son pocas las cooperativas que utilizan otros medios de financiación, como el mercado de capitales o la financiación externa.

Entidades financieras

Según los boletines del BCP, hay 11 entidades financieras. Las entidades financieras deben tener un capital mínimo de 20.000 millones de guaraníes (equivalente a 4,5 millones de dólares de los Estados Unidos) para que puedan ser autorizadas a funcionar. En marzo de 2014, tenían una cartera de créditos equivalente a 798 millones de dólares, principalmente relacionados con el consumo (30%), la agricultura (14%), el comercio al por mayor (13%), los servicios (11%) y el comercio al por menor (10%)⁶⁴. Sus tipos de interés son superiores a los de los bancos porque no pueden prestar ciertos servicios financieros, por ejemplo las cuentas corrientes. Por lo tanto, sus costos de depósito son más elevados.

Compañías de seguros

Hay en el Paraguay 35 compañías de seguros, de las cuales 3 son extranjeras⁶⁵. La compañía más importante en el mercado, MAPFRE, gestiona el 19,5% de las primas, seguida por Aseguradora del Este (11,2%) y La Consolidada (9,7%). Estas tres empresas poseen el 40,3% del mercado. Las 7 compañías siguientes tienen casi el 28% del mercado. Por lo tanto, las 10 principales compañías de seguros acumulan el 70% de las primas. El 30% restante de las primas corresponde a otras 23 compañías, cada una de las cuales individualmente representa menos del 2,7% del mercado.

⁶³ El Censo Nacional de Cooperativas utilizó los siguientes criterios para identificar las cooperativas activas: a) que se trate de una persona jurídica; b) que desarrolle actividades productivas, y c) que haya presentado estados financieros al finalizar el ejercicio económico de 2011.

⁶⁴ Sobre la base de datos del BCP.

⁶⁵ Sancor (Argentina), MAPFRE (España) y AIC, una compañía de seguros dedicada exclusivamente a las empresas agroindustriales.

En lo que respecta al costo de las primas, las tasas no están reguladas, sino que están determinadas por el mercado, que es bastante competitivo. La cobertura tampoco está regulada, pero existe un principio de proporcionalidad⁶⁶.

Los principales segmentos del sector de seguros son los automóviles (49%), el seguro de vida (11%), los incendios (8%) y las empresas agroindustriales (7%). El resto se divide en varios de los riesgos relacionados con el sector industrial y el comercial. Una única compañía puede gestionar distintos segmentos del sector de seguros. La importancia del seguro de vida, por el hecho de cubrir el riesgo de muerte de un deudor, así como el seguro de vida colectivo y el seguro médico para las empresas y sus trabajadores, han aumentado en los últimos años.

Banca pública

La banca pública incluye un banco de primer nivel (BNF), un banco de segundo nivel (AFD) y una entidad financiera (el Fondo Ganadero). La cartera del BNF se centra principalmente en el consumo (54%), que representa una proporción mayor que el crédito destinado al sector productivo (41%). Esto parece estar en contradicción con la misión de esta institución, que consiste en facilitar el desarrollo competitivo por medio de servicios eficientes para la financiación de la producción nacional.

El BNF tiene costos de funcionamiento elevados en comparación con la banca privada, principalmente en gastos de personal. Los boletines estadísticos del BCP indican que el promedio de los gastos de explotación con respecto a los depósitos de la banca privada son del 4,87%, mientras que el BNF tiene un 6,34%. Aunque la proporción de préstamos no productivos ha disminuido hasta situarse por debajo de la media del sistema, en la actualidad esta proporción está aumentando.

3. Evaluación del funcionamiento del sector financiero en el Paraguay

Estabilidad y solidez general del sistema

La estabilidad macroeconómica lograda por el Paraguay lo coloca en la posición 63 entre 148 países, según el Informe Mundial sobre la Competitividad 2013-2014. En este contexto, el Paraguay está mejor situado en la clasificación que sus vecinos Uruguay, el Brasil y la Argentina. Las instituciones locales y extranjeras reconocen esta estabilidad, así como la solidez del sistema financiero paraguayo. El FMI observa bajos niveles de cuotas atrasadas, una alta rentabilidad bancaria y un nivel de capitalización adecuado en el sector bancario del Paraguay⁶⁷.

El Paraguay ha tenido un fortalecimiento gradual del guaraní y ello, sumado a la estabilidad del dólar, ha generado confianza en los depósitos en moneda nacional, lo que incrementó el total de los depósitos del 30% al comienzo de la última década hasta el 55% en los últimos años. Aunque esto representa una mejora en lo tocante a la confianza en la economía paraguaya, el sector financiero no ha logrado otros importantes objetivos para el desarrollo de la economía, como el incremento del plazo de los instrumentos financieros y la reducción de los tipos de interés⁶⁸.

Standard & Poor's clasifica al sector bancario del Paraguay en el grupo 9⁶⁹ de su evaluación del riesgo de los países en el sector bancario (BICRA), junto con otros países de la región, como Bolivia y el Uruguay. La razón de ello es la falta de dolarización de los depósitos y los créditos, y otros factores, tales como la debilidad de los marcos institucionales en cuanto a la supervisión financiera; la vulnerabilidad de la economía ante la dinámica política; la concentración de créditos en clientes y sectores; una cultura de pasividad en el ámbito de los pagos y una falta de aplicación de las normas internacionales. Estos análisis demuestran, por una parte, la existencia de logros macroeconómicos y financieros y, por la otra, de deficiencias del sistema.

⁶⁶ Los daños y perjuicios deben liquidarse teniendo en cuenta la proporción entre el capital asegurado y el valor real en el momento del incidente.

⁶⁷ Declaración de la Misión del FMI al Paraguay en el marco de las consultas anuales del Artículo IV del FMI, en diciembre de 2013 (<http://www.imf.org/external/spanish/np/ms/2013/121813s.htm>).

⁶⁸ El 80,5% de la recaudación de fondos bancarios y el 84% de los depósitos tienen una duración inferior a un mes. El exceso de liquidez producido por estos depósitos a corto plazo reduce los tipos de interés pasivos, lo que desalienta los ahorros y las colocaciones a largo plazo.

⁶⁹ El BICRA utiliza una escala de 1 a 10, que clasifica los sistemas bancarios desde los que tienen el riesgo más bajo (grupo 1) a los que tienen el riesgo más elevado (grupo 10).

Inclusión financiera, acceso al crédito y aumento de la intensificación financiera

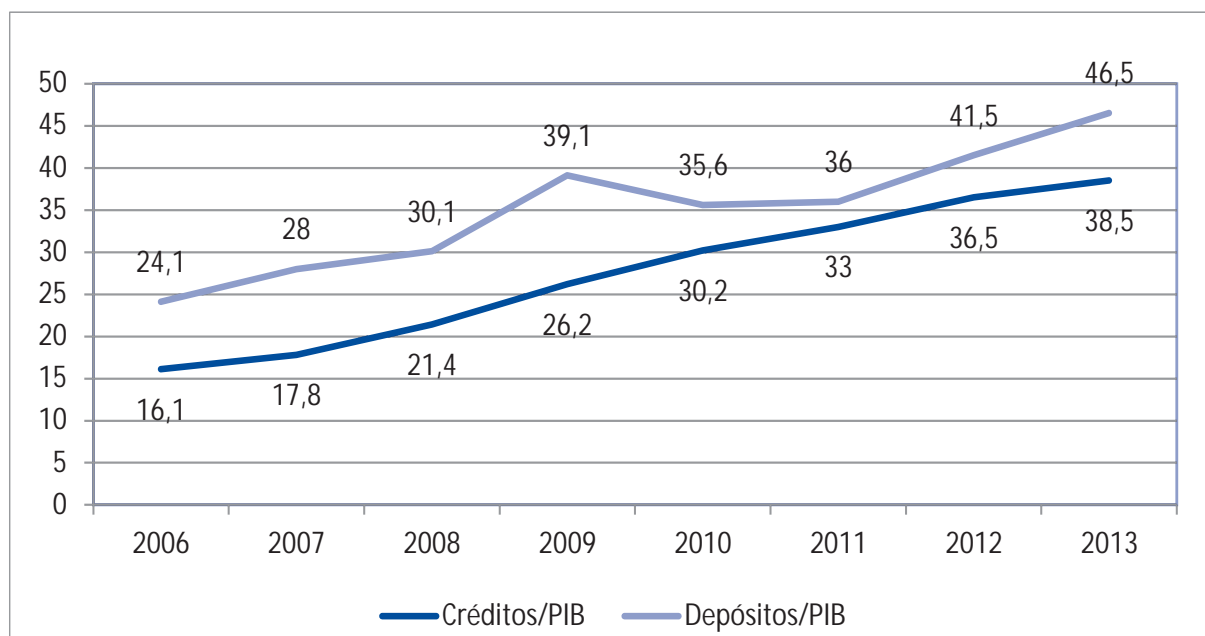
A pesar de los recientes progresos mencionados anteriormente, los sistemas bancarios no están bien desarrollados en cuanto a la capacidad para ampliar el acceso al crédito a un posible universo de agentes económicos nacionales, tanto en comparación con la región como con otros países de ingresos medianos de la región. De hecho, varios indicadores indican una demanda no satisfecha de servicios financieros en el Paraguay.

En cuanto a las personas que tienen acceso al sector financiero, el Paraguay tiene 4 millones de adultos que pueden acceder a los servicios financieros, lo que representa el 60% del total de la población (DGEEC)⁷⁰. En 2013, el índice de cobertura bancaria era del 30% (como proporción de los deudores en la población económicamente activa) y del 26,73% (como proporción de los titulares de depósitos en la población económicamente activa).

Del número de adultos que tienen acceso a los servicios financieros, menos de 1 millón tienen acceso al sistema bancario como deudores; por lo tanto, existe un mercado de 3 millones de personas susceptible de ser desarrollado⁷¹. Cuando se examina el indicador relacionado con el número de deudores por cada 1.000 adultos en América Latina, el Brasil ocupa el primer lugar en la lista, con 750, y la Argentina lo sigue con 603. En el Paraguay, la cifra es 299. No obstante, el número de deudores en el sistema financiero paraguayo aumentó un 23,1% en un semestre, de 851.497 en diciembre de 2012 a 920.768 en junio de 2013.

Según el indicador que mide el aumento de la intensificación financiera, los créditos (del sector bancario) en el Paraguay representaban el 46,5% del PIB en 2013. Por lo tanto, el nivel de la intensificación financiera en el Paraguay se encuentra en un nivel intermedio respecto de la región, esto es, similar al Perú, Colombia y México, pero por debajo de los sectores financieros más adelantados de Chile y el Brasil⁷².

Gráfico 35: Intensificación financiera en el Paraguay: evolución en el período 2006-2013 (en porcentaje)



Fuente: BCP, Informe sobre la Estabilidad Financiera (junio de 2013).

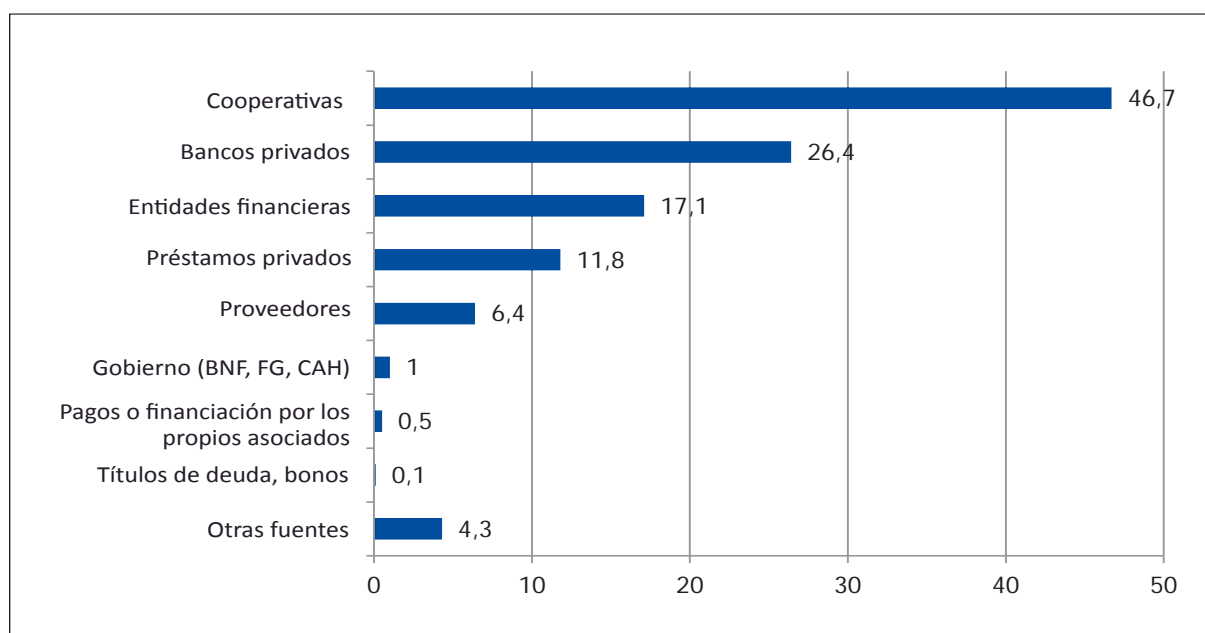
⁷⁰ De hecho, de los 6,6 millones de personas que componen la población del Paraguay, 1,6 millones son pobres, sin ingresos suficientes para participar en el sistema financiero, y 5 millones de personas tienen un ingreso superior al costo de la canasta de consumo básico (el 76% de la población total). De estos, el 80% tiene más de 18 años de edad.

⁷¹ Cálculos basados en datos del Informe sobre la Estabilidad Financiera del BCP (junio de 2013).

⁷² BCP (2013), Informe sobre la Estabilidad Financiera (junio de 2013).

En cuanto a los indicadores que miden el acceso de las empresas al crédito, solo el 50,3% de las mismas recibieron créditos en 2011⁷³. De estas, el 44,7% eran empresas medianas y el 27,2% eran PYMES. Aunque el crédito medido en volumen corresponde principalmente al sistema bancario, el mayor número de créditos se realizan por medio de cooperativas (46,7%), seguidas por los bancos (26,4%), las compañías financieras (17,1%) y los prestamistas privados (11,4%). Esto es el resultado de la especial atención prestada por las cooperativas a las microempresas y los consumidores, que son mayores en número, pero no en volumen de crédito. Esta situación no está relacionada con el nivel de los tipos de interés, que, según la información disponible, son más altos en las entidades financieras que en los bancos. En el caso de las cooperativas, el acceso a los recursos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) les ha permitido reducir los tipos de interés. El 77% de los créditos se utilizan para la adquisición de materiales en el mercado local, y el 22% para la compra de equipo o la prórroga de empresas.

Gráfico 36: Unidades económicas que reciben créditos, préstamos o financiación (en porcentaje)



Fuente: DGEEC (2011), Censo Económico.

Las causas siguientes explican la falta de acceso al crédito bancario⁷⁴: la falta de necesidad (54,4%), el incumplimiento de los requisitos (21,4%) y los altos tipos de interés (18,3%). Además, muchas empresas no tienen una cuenta bancaria. Este es el caso, por ejemplo, del 92,7% de las PYMES, el 51,3% de las empresas medianas y el 11,8% de las grandes empresas⁷⁵. La mayoría de las empresas realizan sus transacciones financieras por medio de cooperativas.

C. Marcos normativos, reglamentarios e institucionales

1. Marcos normativos

Las prioridades del Paraguay en este sector incluyen dos objetivos: i) crear un sistema financiero sólido, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los agentes económicos, sin exclusiones⁷⁶, y ii) fortalecer los mecanismos de control de riesgos. El sector de los servicios financieros del Paraguay ha evolucionado en un entorno abierto, en el que: i) las empresas nacionales y extranjeras tienen libre movilidad del capital, y ii) no existen limitaciones para la participación de capital extranjero ni requisitos de nacionalidad para los gestores y los accionistas.

⁷³ Censo Económico de 2011.

⁷⁴ DGEEC (2011), Censo Económico.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ PEES, 2008-2013.

Con respecto a los servicios de seguros, la reforma está evolucionando para abarcar objetivos tales como: i) la elaboración de instrumentos financieros para gestionar los riesgos agrícolas, y ii) la creación de un seguro social, por ejemplo un seguro destinado a cubrir los riesgos asociados con convertirse en huérfano o en persona desempleada.

Evaluación de las carencias e insuficiencias

El sistema financiero del Paraguay se ha comportado adecuadamente con respecto al primer objetivo. En los últimos años, se han producido resultados positivos de alto rendimiento, solidez, bajas cifras de mora y liquidez, en un entorno reglamentario abierto y un marco macroeconómico propicio. No obstante, hay una deficiencia en el logro del segundo objetivo, debido a tipos de interés más bajos, plazos más largos de financiación y depósitos para promover el ahorro, y desarrollo productivo y un mayor acceso a la financiación por parte de las PYMES. Algunos de los obstáculos que impiden el logro del segundo objetivo se explican en las secciones siguientes.

2. Marcos reglamentarios

En el anexo 3 figura una lista de las leyes y los reglamentos aplicables al sector financiero en el Paraguay.

a) Panorama general del entorno reglamentario aplicable a los proveedores de servicios financieros en el Paraguay

Bancos

El entorno reglamentario aplicable a los bancos en el Paraguay se basa en las políticas del BCP y en las funciones reguladoras de la Superintendencia de Bancos. El entorno reglamentario establece que los bancos, las entidades financieras y otras instituciones de crédito deben obtener una autorización del BCP después de que la Superintendencia emite una decisión favorable que los autoriza a ejercer sus actividades. La apertura de un banco o de una entidad financiera u otra entidad de crédito es autorizada si existe un capital mínimo de 40.000 millones de guaraníes (equivalente a 9 millones de dólares de los Estados Unidos), cifras que se actualizan con arreglo a la tasa de inflación.

Las principales disposiciones se enumeran a continuación:

- Todas las entidades del sistema financiero deben ser compañías de responsabilidad limitada, excepto las entidades creadas por una ley específica y las sucursales de bancos extranjeros.
- El capital extranjero en entidades financieras no está sujeto a limitaciones ni a requisitos de nacionalidad para los miembros de la Junta ni los accionistas.
- La inversión extranjera en entidades financieras recibe el mismo trato que el capital nacional.
- Las sucursales de bancos extranjeros pueden realizar sus actividades como todos los demás bancos, incluso en relación con la recaudación de fondos. Las oficinas locales de los bancos extranjeros no pueden realizar transferencias bancarias ni giros telegráficos a personas físicas o jurídicas residentes en el Paraguay.
- Los bancos públicos deben competir en igualdad de condiciones con los bancos privados y no pueden recibir un trato preferencial del BCP.
- Los accionistas que tienen un porcentaje de acciones en un banco que les conceda el control operacional o una influencia decisiva en la empresa no podrán poseer más del 20% de las acciones en otro banco o entidad financiera o crediticia.
- La proporción mínima (ajustada en función del riesgo) entre el valor neto de una entidad financiera y el valor total de todos sus activos y sus reservas para imprevistos se estableció en el 8%.
- Un banco puede participar en calidad de principal accionista en una compañía de seguros.

Estas disposiciones sugieren un entorno reglamentario abierto, que permite el acceso a los mercados y asegura un trato no discriminatorio.

Las iniciativas en curso del BCP en relación con el entorno reglamentario para los bancos incluyen: la creación de una oficina de crédito para equilibrar la asimetría de información que contribuye a aumentar la brecha financiera, una ley del fondo de garantía y la cooperación con la Secretaría de Defensa del Consumidor para poner en marcha proyectos de educación financiera. El Congreso está examinando actualmente la legislación relativa a los giros postales, las transferencias financieras y la educación financiera.

Compañías de seguros

Las condiciones para obtener autorización a fin de prestar servicios de seguros en el Paraguay incluyen lo siguiente:

- Estar legalmente establecida en el Paraguay, esto es, ser una compañía de responsabilidad limitada o una filial de una empresa extranjera⁷⁷;
- Tener como finalidad exclusiva la realización de actividades de seguros, incluida la concesión de garantías sobre transacciones de terceros;
- Poseer un capital mínimo (equivalente a 500.000 dólares);
- Garantizar que los directivos sean considerados legalmente competentes;
- Asegurar que los planes de seguros de salud cumplan los requisitos técnicos establecidos por la legislación; y
- Presentar balances correspondientes a los últimos cinco años y, en el caso de empresas extranjeras, demostrar que los márgenes de solvencia son al menos iguales a los que se requieren a las compañías de seguros nacionales.

Actualmente, todas las reaseguradoras que operan en el Paraguay lo hacen desde el exterior. No están obligadas a establecer una oficina local ni a operar por medio de un agente o intermediario, aunque esta práctica es frecuente. Las condiciones para obtener una autorización a fin de prestar servicios de reaseguros en el Paraguay son:

- Estar inscritas en la Superintendencia de Seguros;
- Tener un capital de 2,5 millones de dólares para cada uno de los segmentos de seguros en los que la compañía opera;
- Acreditar calificaciones internacionales o presentar un certificado de autorización válido, emitido por un organismo regulador en su país de residencia;
- Cubrir riesgos muy amplios por medio de consorcios de compañías nacionales y no a través de empresas individuales.

Las compañías de seguros y de reaseguros establecidas en el país están obligadas a tener en cuenta y a mantener: i) un margen de solvencia; ii) un patrimonio técnico mínimo (o activos propios no comprometidos) de acuerdo con los parámetros establecidos por la Superintendencia de Seguros; y iii) un fondo de garantía superior al 30% de sus propios activos no comprometidos.

Estas empresas pueden establecer libremente las primas y las tasas por los servicios prestados. Sin embargo, en el caso de los seguros de vida, es indispensable facilitar información sobre la base técnica que se utilizará para determinar las primas. Las compañías de seguros están sujetas a visitas de supervisión antes de las fechas del balance general y también a auditorías externas.

El análisis de riesgos múltiples es complejo. Recientemente se creó una comisión para llevar a cabo el análisis y el plan ideal para los indicadores, y se estableció un nuevo sistema de contabilidad. Actualmente, operan en el mercado tres calificadores de riesgo.

Las actividades de los auxiliares de seguros también están reglamentadas. La Superintendencia de Seguros supervisa esta actividad y mantiene un registro de los intermediarios de seguros y reaseguros, liquidadores de reclamaciones y auditores externos.

⁷⁷ Según la legislación de seguros del Paraguay, las filiales de empresas extranjeras son unidades administrativas de una empresa de seguros extranjera que tienen autonomía, un capital diferenciado y sus propios registros.

La inscripción ante la Superintendencia de Seguros es obligatoria para practicar estas actividades. Las iniciativas en curso de la Superintendencia de Seguros en relación con el marco reglamentario de las compañías de seguros incluyen un proyecto de crear una entidad reguladora de los fondos de pensiones, la actualización de la legislación de seguros para tener en cuenta los adelantos tecnológicos y un proyecto destinado a ampliar el uso de los seguros a las pequeñas y medianas empresas productoras.

Entidades financieras

Los requisitos que deben cumplir las entidades financieras incluyen los siguientes:

- Tener un proyecto de estatutos, un proyecto de inversiones y sistemas internos de control y auditorías;
- Presentar una lista de los accionistas, indicando su aportación al capital social e información sobre la solvencia económica y moral de los miembros de la junta directiva y de los órganos administrativos;
- Tener un capital mínimo de 20.000 millones de guaraníes en 2013 (equivalente a 4,5 millones de dólares);
- Tener una proporción superior al 10% entre: i) los activos efectivos, y ii) los activos y las operaciones contingentes ponderados en función de los distintos riesgos;
- Mantener una reserva legal equivalente al 100% de su capital, constituida por medio de transferencias anuales de al menos el 20% de las utilidades netas; la reserva legal se aplicará a cubrir las pérdidas operacionales.

El establecimiento de sucursales de compañías extranjeras tiene los mismos requisitos. En tales casos, deberán aportar una autorización de la sociedad matriz y del organismo regulador del país de origen, que deben ajustarse a las normas internacionales de supervisión.

La transformación de una entidad financiera en un banco requiere más que un aumento de capital. Necesita incrementar gradualmente la capacidad y la experiencia para gestionar operaciones e instrumentos complejos. La experiencia del Paraguay muestra que este proceso es difícil, incluso para empresas que tienen una larga experiencia. Algunas compañías han superado esta dificultad por medio de fusiones.

Las iniciativas en curso por parte de la Superintendencia de Bancos del Paraguay en relación con el entorno reglamentario de las entidades financieras incluyen la adopción de nuevas normas sobre la apertura de entidades financieras, sobre la mejora de la supervisión *in situ* y *extra situ* y sobre el refuerzo de la capacidad de supervisión de la Superintendencia. Esto se logrará por medio de la creación de un Departamento de Estabilidad Financiera, la mejora de las evaluaciones del riesgo de crédito, el establecimiento de límites a la exposición al riesgo y la mejora de los sistemas de control interno en las entidades financieras.

Cooperativas

Todas las cooperativas están sujetas a control, supervisión y posible intervención, de acuerdo con los indicadores que hacen posible un “sistema de alerta temprana”. Deben presentar informes a la Unidad de Central de Riesgos. Las cooperativas no están sujetas a todos los requisitos aplicables a las demás instituciones financieras, aunque venden productos similares y compiten con otras instituciones financieras en el mercado.

A fin de superar este aparente desequilibrio, una iniciativa en curso está tratando de crear un fondo de garantía establecido legalmente. Los recursos para su creación provendrán del Estado a través de la financiación del Banco Mundial. Este fondo será gestionado conjuntamente por representantes del BCP, el Ministerio de Hacienda y el INCOOP. De modo análogo, está en curso la creación de un Banco Cooperativo de Ahorro y Crédito. La Central de Cooperativas comenzó a operar en junio de 2014 para las cooperativas de tipo A y se prevé su extensión gradual a otras cooperativas.

Reglamentación reciente relativa a la promoción de la inclusión financiera

En 2011, el BCP dictó un reglamento que permite las transacciones financieras a través de terceros, a los que definió como personas físicas o jurídicas que tienen la autorización necesaria de las entidades financieras para prestar servicios financieros, con la denominación de “corresponsales no bancarios (CNB)”. Estas compañías no dependen de bancos ni de entidades financieras. Los servicios de los CNB permiten que el número de transacciones financieras aumente, especialmente en las zonas o regiones en las que, por sus características geográficas, el establecimiento de sucursales resulta difícil. Por consiguiente, los CNB desempeñan una tarea importante, esto es, la intermediación entre los habitantes de una región y las entidades financieras, en diferentes operaciones, como los retiros, los depósitos, los pagos de servicios básicos y los créditos de firma única.

En julio de 2013, el BCP emitió un reglamento sobre las cuentas de ahorro básicas. Estas cuentas facilitan el acceso a los depósitos bancarios, pero no requieren cantidades mínimas para su apertura ni saldos promedios mínimos. Se pueden abrir sin contar con la presencia física de clientes, a través de medios electrónicos, tales como teléfonos móviles. La cantidad máxima que se puede acreditar en estas cuentas mensualmente no puede exceder de seis salarios mínimos mensuales.

Según los representantes de la banca, la experiencia de la banca en línea ha sido positiva, pero todavía tiene que evolucionar. Por ejemplo, el pago a través de la telefonía móvil se debe reglamentar, a fin de que los usuarios cumplan ciertos requisitos formales y de que el sistema sea transparente. A pesar de esto, las cuentas de ahorro básicas pueden convertirse en un factor sólido para mejorar el acceso a los servicios bancarios de las personas de bajos ingresos, los jóvenes y otras personas que no tienen acceso a las cuentas de ahorro bancarias.

b) Evaluación de las carencias e insuficiencias

La única brecha reglamentaria identificada en relación con el sector bancario durante el transcurso de este estudio se refiere a una ley sobre conglomerados financieros a nivel consolidado, que no existe actualmente en el Paraguay.

Sin embargo, se identificaron varias deficiencias con respecto a los seguros, en particular sobre los sectores que actualmente no están cubiertos por seguros. Los accidentes de trabajo no están regulados, ni tampoco el desempleo. Por lo tanto, estos seguros carecen de una base jurídica adecuada para desarrollarse. El seguro de la educación escolar también está poco desarrollado y está controlado por el sector privado. Los fondos de jubilaciones y pensiones carecen de un régimen reglamentario adecuado, que les permitiría participar más en el desarrollo del mercado financiero y de capitales.

Las entrevistas realizadas con las partes interesadas revelaron que la falta de una cultura de seguros ha sido un factor importante para comprender las deficiencias reglamentarias en este sector. Se señaló que, para superar esto, se estaban introduciendo algunos temas de estudio relacionados con los seguros a nivel de la educación terciaria. Se referían, por ejemplo, a casos como el seguro de vida y el seguro de accidente de tránsito, ámbitos en los que, aunque existe un marco normativo, ha resultado difícil ponerlos en práctica. También se mencionó como un obstáculo importante la insuficiencia de las estadísticas, que son necesarias para el análisis, la medición y la evaluación de los riesgos.

3. Marcos institucionales

Hay varios órganos de supervisión del sector financiero.

El Banco Central del Paraguay (BCP) es un organismo técnico autónomo cuya misión consiste en preservar la estabilidad del valor de la moneda, promover la eficacia y la estabilidad del sistema financiero y cumplir su papel como banco de bancos y agente financiero del Estado. El BCP garantiza la estabilidad del valor de la moneda y ejerce un monopolio sobre la emisión de moneda en el país. Para alcanzar estos objetivos, tiene muchas responsabilidades en asuntos monetarios, financieros, crediticios y de intercambio internacional.

La Superintendencia de Bancos está encargada de regular y controlar las actividades bancarias y financieras, las casas de cambio y los almacenes generales de depósito públicos y privados. La Superintendencia de Bancos forma parte de la estructura del BCP. La Central de Riesgos de esta Superintendencia evalúa la información sobre el riesgo acerca de los clientes. Las entidades financieras están obligadas a facilitar a la Central de Riesgos la información relacionada con los riesgos y a mantenerla actualizada.

La función principal de la Superintendencia de Seguros consiste en garantizar la capacidad financiera y técnica de los operadores del mercado y la adecuada administración de los riesgos y los recursos en el sector (con inclusión de la elaboración de una política sectorial, la regulación, la supervisión y la garantía del cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes al sector)⁷⁸. Aunque esta Superintendencia depende de la Junta Directiva del BCP, tiene autonomía funcional y administrativa. También hay una superintendencia específica responsable de la supervisión de los seguros de salud: la Superintendencia de Seguros de Salud, que forma parte del Ministerio de Salud.

El Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) es la autoridad responsable de la supervisión y aplicación de las disposiciones que regulan las cooperativas. El 70% de su presupuesto proviene de las cooperativas y el 30% restante del Estado. El INCOOP tiene 126 empleados. Está sujeto a la autoridad de la Contraloría General y al régimen jurídico aplicable a los funcionarios públicos.

La Comisión Nacional de Valores regula el mercado bursátil.

En el ámbito de la banca pública, el Fondo Ganadero presta asistencia técnica y proporciona crédito a las pequeñas y medianas empresas de cría de ganado, aunque sus recursos son limitados. La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) proporciona financiación a largo plazo a las entidades financieras del primer nivel. Ha tenido un efecto positivo sobre el mercado inmobiliario por la concesión de préstamos para vivienda a los sectores sociales que tienen buena capacidad de pago. Para lograr esto, necesitó suficiente capital a un bajo costo en moneda local y recibió financiación en moneda extranjera a través de organizaciones multilaterales de crédito. El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) presta servicios de asistencia de crédito y también servicios técnicos y de gestión a los agricultores y artesanos con bajos niveles de ingresos, que no pueden acceder a los beneficios de otras instituciones de crédito y se agrupan en cooperativas, asociaciones y otras organizaciones sociales.

Las entidades financieras están agrupadas en la Asociación de Entidades Financieras del Paraguay (ADEFI), y los bancos lo hacen en la Asociación de Bancos del Paraguay (ASOBAN). Las compañías de seguros se agrupan en la Asociación Paraguaya de Compañías de Seguros. Por medio del Consejo Consultivo del Seguro, las asociaciones de compañías de seguros, los corredores de seguros y los peritos tasadores de siniestros emiten dictámenes para la Superintendencia de Seguros sobre las propuestas de legislación y las normas de contabilidad y sobre cuestiones relacionadas con la actividad de seguros. Sin embargo, no todos los bancos y no todas las compañías de seguros están afiliados a estas asociaciones.

Evaluación de las carencias e insuficiencias

La interacción con las partes interesadas y las entrevistas realizadas en el transcurso de este estudio revelaron que las principales carencias e insuficiencias relativas a los marcos institucionales de los servicios financieros en el Paraguay son, entre otras, las siguientes:

- La banca pública cumple solo parcialmente su función de apoyo al sector productivo, no únicamente debido a su bajo nivel de activos, sino también debido a que una alta proporción de sus recursos se utilizan para el consumo⁷⁹.
- La supervisión reglamentaria de las cooperativas llevada a cabo por el INCOOP es insuficiente. Las cooperativas tienen deficiencias en sus análisis financieros y sistemas de control, debido a

⁷⁸ WTO 2013, pág. 125.

⁷⁹ Además, algunas partes interesadas consultadas en el transcurso de este estudio estimaron que el potencial de la banca pública no se desarrollaba al máximo debido a una gestión administrativa ineficiente.

lo cual la mejora de la supervisión y el control son cuestiones prioritarias para el desarrollo en el Paraguay. Las deficiencias de la supervisión derivan de: i) cuestiones de gobernanza (esto es, que las autoridades son elegidas por medio de un proceso interno en el que los candidatos emergen de la propia dirección de las cooperativas, lo que sugiere un sistema de autorregulación), y ii) el gran número de cooperativas que deben ser supervisadas.

- Algunas de las instituciones existentes tienen que ser reforzadas. Esto sucede, por ejemplo, en el caso del CAH, que necesita mejorar su equipo de profesionales técnicos, y también en el caso del Fondo Ganadero, que debe fortalecer sus recursos humanos.
- Algunos organismos reguladores actualmente no existen. No hay ningún organismo regulador para la supervisión de los fondos de jubilaciones y pensiones.

D. Servicios financieros: un análisis de puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas

| Puntos fuertes | Debilidades |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • La estabilidad macroeconómica, la libre movilidad de capitales y una economía abierta a la inversión. • Un mercado financiero competitivo e indicadores de alta rentabilidad del sistema financiero paraguayo. • La banca extranjera ha ayudado a consolidar el sistema financiero local. • Un endeudamiento controlado (tasa de morosidad). • Un sistema cooperativo sólido, guiado por los principios de la inclusión y la ayuda mutua. • La supervisión financiera ayuda a preservar la estabilidad del sistema. | <ul style="list-style-type: none"> • Pequeño tamaño y pequeña escala del mercado. • La gestión operativa es ineficiente en el sistema financiero en general, lo que se observa en los altos tipos de interés y los costos administrativos. • Un porcentaje importante del crédito se destina a la agroindustria y el sector agroexportador, por lo que está sujeto a las fluctuaciones del ciclo agrícola que pueden afectar a los niveles de endeudamiento asociados con el sector y a la liquidez del sistema. • Las operaciones financieras son a corto plazo, sobre todo mediante la captación de ahorro, lo que impide el desarrollo de instrumentos financieros a largo plazo, necesarios para el crecimiento del sector productivo. • La falta de acceso al sistema bancario para la población de bajos recursos y/o situada en zonas rurales aisladas, debido a barreras culturales y a requisitos formales para la apertura de cuentas y la aprobación de préstamos. • La banca pública cumple solo parcialmente su función de apoyo al sector productivo, ya que una gran proporción de sus créditos se destinan al consumo. Las posibilidades de la banca pública no se maximizan, en parte debido a una gestión administrativa ineficiente. • La debilidad institucional de varias instituciones del sistema, incluido el INCOOP. |

| | <ul style="list-style-type: none"> • La falta de una cultura de promoción del uso y desarrollo de los seguros. • Deficiencias reglamentarias, principalmente en los seguros provisionales, los seguros de pensiones, los de accidentes de trabajo, los seguros de vida, el seguro de desempleo y el de educación. |
|---|---|
| Oportunidades | Amenazas |
| <ul style="list-style-type: none"> • La incorporación de soluciones tecnológicas para el sistema bancario puede contribuir a la inclusión financiera. • Las iniciativas en curso destinadas a promover la educación financiera. • Las iniciativas en curso para mejorar el entorno reglamentario a fin de reducir la exposición al riesgo y mejorar la supervisión de las entidades financieras y las compañías de seguros. • La iniciativa en curso en el sector bancario, destinada a crear una oficina de crédito para reducir el margen financiero. • La cartera de créditos muestra una tendencia a aumentar. | <ul style="list-style-type: none"> • Altos niveles de margen financiero, debido a problemas de asimetría en la información, ineficiencia administrativa y el fuerte monopolio que todavía mantienen las entidades financieras. • Una mayor tasa de morosidad en los préstamos de la banca pública y el microcrédito. • Un bajo nivel de desarrollo de los mercados de capitales, lo que limita el desarrollo del sistema. • Altos tipos de interés. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de efectos derivados de otros sectores: educación. • Efectos derivados previstos en otros sectores: todos los sectores productivos. • Principales partes interesadas: BCP, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Seguros, Superintendencia de Seguros de Salud, INCOOP, Comisión Nacional de Valores, proveedores de servicios nacionales y extranjeros que están presentes en el mercado del Paraguay, asociaciones de consumidores, asociaciones de proveedores de servicios financieros. | |

CAPÍTULO VI: SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

A. Introducción

Las telecomunicaciones se definen de manera amplia en el Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS como "la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético". En la Lista de clasificación sectorial de los servicios del AGCS se desglosan las telecomunicaciones en 14 subsectores. A lo largo de la última década, la introducción de nuevas tecnologías de transmisión ha dado lugar a una convergencia entre las tecnologías de radiodifusión, telecomunicaciones e información, borrando la distinción entre servicios básicos y de valor añadido, pero también entre las telecomunicaciones y otros sectores y subsectores abarcados por el AGCS.

Este sector se caracteriza por un alto grado de competencia a nivel mundial y por la liberalización. Se trata de un sector que está evolucionando rápidamente, en gran parte como resultado de un progreso técnico que tiene una rapidez sin precedentes.

Desde una perspectiva de desarrollo, el sector de las telecomunicaciones es fundamental para mejorar la eficiencia productiva y de gestión, ya que puede reducir los costos, mejorar la prestación de servicios públicos y aumentar la productividad y las perspectivas de exportación de las PYMES, así como el progreso tecnológico en general. El Estado desempeña un papel importante por su función reguladora. Los objetivos normativos y reglamentarios fundamentales en el sector consisten en garantizar el acceso universal, asegurar una competencia leal y proteger a los consumidores.

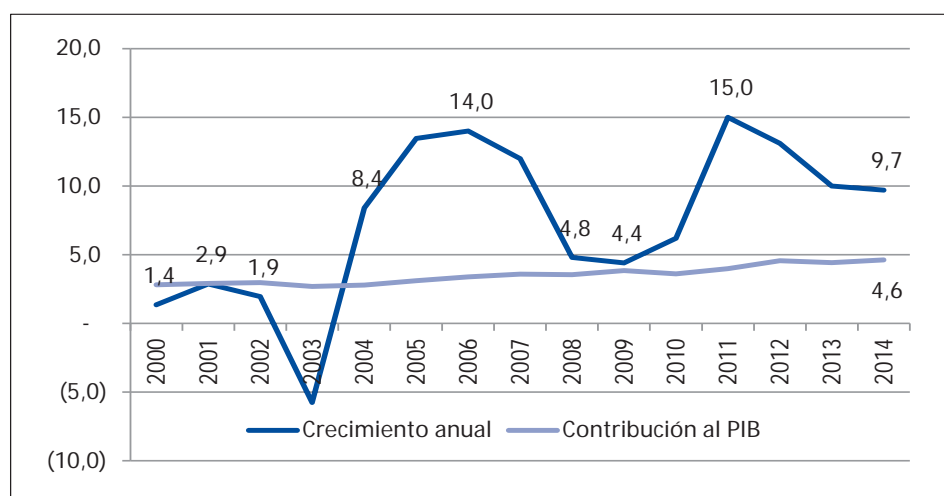
B. Descripción y desempeño del sector

1. Evolución

Según la información del BCP, el sector de las comunicaciones (con inclusión de las telecomunicaciones y los servicios postales) creció conforme a una tasa media anual del 10,1% en los últimos diez años. El BCP estima que el sector crecerá un 9,7% en 2014, llegando a una proporción del 4,6% del PIB, con una tendencia creciente y estable.

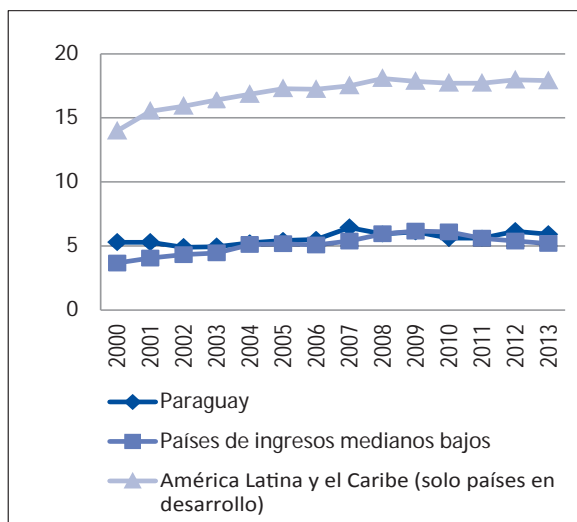
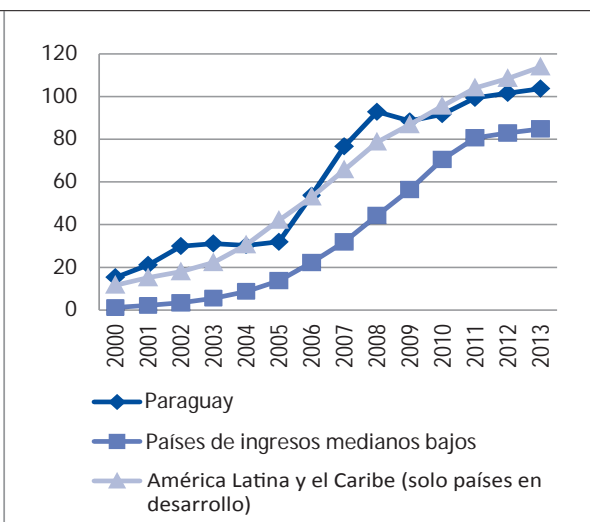
El mercado de servicios de telecomunicaciones está aumentando en el Paraguay debido al aumento de la densidad de la telefonía móvil⁸⁰. Antes de 2012, el 95% de las líneas telefónicas del país eran móviles y el 5% eran fijas. La densidad de la telefonía fija en el Paraguay no muestra ningún crecimiento y se encuentra entre las más bajas de la región (6,1%) debido a sus altos costos fijos. Los operadores de telefonía móvil ofrecen servicios de telefonía en las zonas rurales y urbanas, satisfaciendo una demanda no satisfecha.

Gráfico 37: Crecimiento y contribución de las comunicaciones al PIB (en porcentaje)



Fuente: Datos del BCP.

⁸⁰ Número de líneas telefónicas por cada 100 personas.

Gráfico 38: Líneas de telefonía fija (por cada 100 personas)**Gráfico 39: Suscripciones a la telefonía móvil (por cada 100 personas)**

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial (WDI, 2014).

2. Suministro y demanda de telecomunicaciones en el Paraguay

a) Proveedores de servicios de telecomunicaciones

La Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO S.A.) tiene un monopolio *de facto* sobre los servicios de telefonía fija (que abarcan la telefonía fija local y también las llamadas de larga distancia nacional e internacional). De acuerdo con las entrevistas celebradas con las principales partes interesadas de este sector, el servicio relacionado con las llamadas de larga distancia internacional adolece de una falta de tecnología apropiada, de gestión adecuada y de instrumentos de supervisión.

Los servicios móviles son prestados por 4 empresas: COPACO y 3 empresas privadas con capital extranjero. Los servicios de Internet también son prestados por estas 4 empresas, pero también por otras 58, algunas de las cuales están interconectadas con países vecinos o se dirigen a mercados específicos, como el mercado empresarial. Los servicios de televisión por cable son ofrecidos por empresas que cubren los mercados en función de su ubicación geográfica. Tigo tiene a mayor cuota de mercado y abarca el Departamento Central y Asunción, donde se encuentra el 35% de la población.

Los operadores de telefonía móvil se presentan por medio de inversiones extranjeras de grupos internacionales (véase el cuadro 16). La compañía más grande del país es Tigo, que presta servicios al 54% de los clientes de todo el país. Esta proporción se debe a una estrategia empresarial (denominada el "efecto Club"), que permite que una empresa ofrezca telefonía gratuita para grupos de empresas y de familias⁸¹ y agrupe productos y otras promociones.

Cuadro 16: Los cuatro operadores de telefonía móvil que participan en la Cámara de Operadores Móviles del Paraguay (CAMPY)

| Marca | Empresa | Grupo | País |
|----------|---------------|--|----------|
| Tigo | TELECEL | Millicom International Cellular S.A., con 43 millones de clientes en 14 mercados de América Latina y África Meridional | Suecia |
| Claro | CLARO | America Móvil, con 224 millones de clientes en 18 países de América | México |
| Personal | NÚCLEO | TELECOM Group (67,5%) y ABC Telecomunicaciones (32,5%) | Italia |
| Vox | HOLA PARAGUAY | COPACO S.A. | Paraguay |

Fuente: Sitios web de las empresas mencionadas.

⁸¹ Las llamadas son gratuitas dentro del grupo, pero las dirigidas a personas ajenas al grupo no lo son.

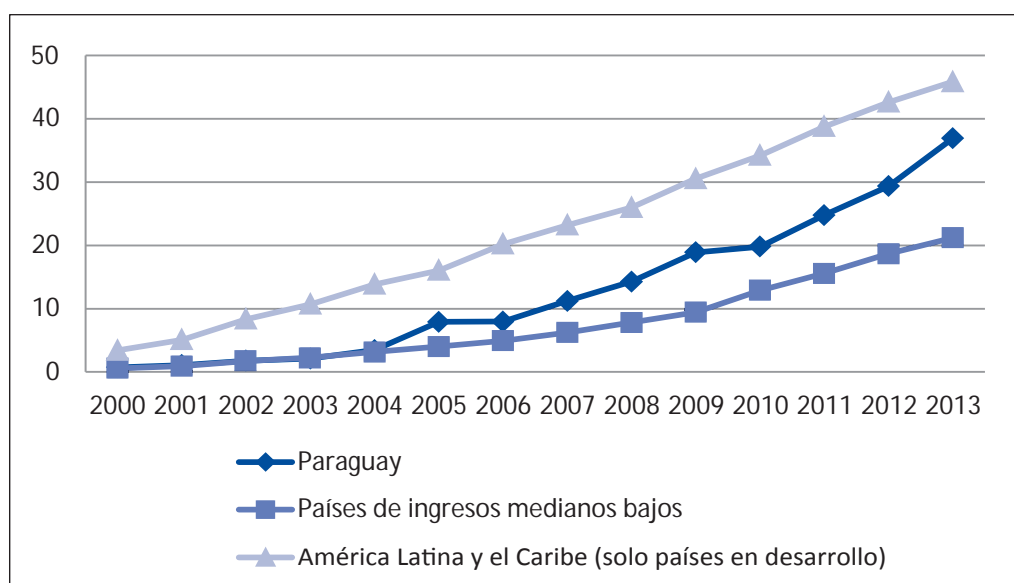
b) Demanda

Varios indicadores sugieren que hay una demanda de servicios de telecomunicaciones sin atender en el Paraguay. La penetración de Internet sigue siendo particularmente limitada.

Uso de Internet

En 2013, el 29,3% de la población de más de 10 años de edad tenía acceso a Internet⁸². Aunque los datos indican un aumento del uso de Internet en el Paraguay, el país está por debajo de la media de América Latina en cuanto al número de usuarios de Internet, como se indica en el gráfico 40.

Gráfico 40: Usuarios de Internet (por cada 100 personas)



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial (WDI, 2014).

La brecha digital se debe al costo del acceso a Internet, que es inaccesible para la mayoría de la población. A pesar de que el costo se ha reducido, su importe actual en el Paraguay, de 19 dólares al mes⁸³ es uno de los más altos de la región, después de Bolivia, y también en comparación con el MERCOSUR. Esta tasa es equivalente al 4,5% del salario mínimo, en un contexto en que el 37,5% de la población activa gana menos que un salario vital. Este costo seguirá siendo alto debido a que el Paraguay es un país sin litoral, lo que lo hace dependiente de los países vecinos para conectar con las redes de cable submarino, y esto aumenta los gastos de explotación.

La baja cobertura de Internet explica también la brecha digital en el Paraguay. Esto se debe a la falta de acceso a una computadora o a un teléfono inteligente. En 2013, el 29% de los hogares tenía una computadora en el hogar, y, aunque el 92% de la población tenía un teléfono móvil, los teléfonos inteligentes no eran accesibles para la mayoría de la población (DGEEC, 2013). Sin embargo, esto podría cambiar en el futuro próximo ya que las empresas actualmente venden teléfonos inteligentes sin un contrato a largo plazo, teniendo en cuenta los incentivos fiscales para alentar la inversión y la creación de empresas extranjeras en el Paraguay, que se examinan más adelante.

El uso de Internet por las empresas sigue siendo limitado. Según el Censo Económico de 2011, el 86,4% del total de las unidades económicas⁸⁴ de mediano y gran tamaño utilizan Internet, y el 28,8% tiene un sitio web o una presencia en un sitio web. Estas unidades económicas utilizan servicios de Internet para diversos fines, tales como: la búsqueda de información sobre las operaciones bancarias

⁸² Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial (WDI, 2014).

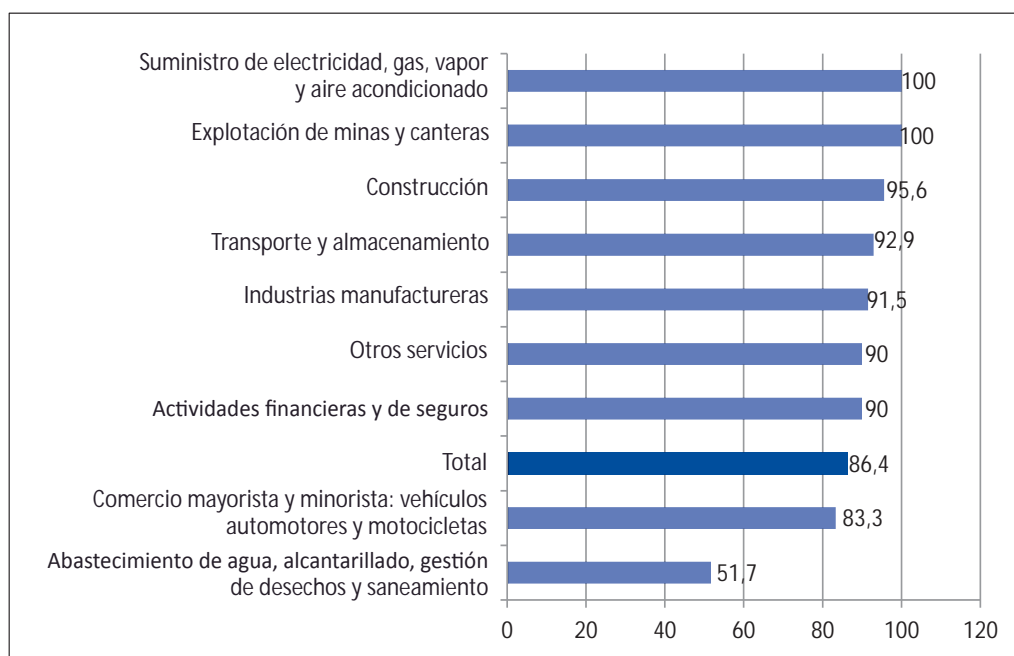
⁸³ CEPAL (2012). Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA).

⁸⁴ El Censo tiene en cuenta las unidades con establecimientos, sean formales o informales, pero no realiza entrevistas a la mayoría de los establecimientos informales ni a las personas que actúan de manera independiente.

y financieras (79% y 54,8%, respectivamente); la recepción de pedidos en línea para productos y/o servicios destinados a los clientes (46,9%); y pedidos de productos y/o servicios enviados por transporte marítimo a proveedores de la empresa (44,8%). Internet también se utiliza (por el 40,4% de las unidades económicas) para desempeñar funciones de gestión empresarial (por ejemplo, la planificación, la organización, la gestión o el control) y para realizar procedimientos gubernamentales (34,8%). El uso de Internet para la promoción y la publicidad es bajo (30,8%).

La misma fuente examinó la distribución de las empresas que utilizan servicios de Internet, por sector de actividad económica. Indicó que el 100% de las empresas dedicadas a actividades relacionadas con la electricidad, el gas, el vapor y el aire acondicionado, así como la minería y las canteras, utilizan servicios de Internet. El uso de Internet por las empresas de construcción, transporte y almacenamiento, las industrias manufactureras y los servicios financieros y de seguros, es superior al promedio nacional (86,4%). En cambio, algunos sectores, como el abastecimiento de agua, el alcantarillado y la gestión de desechos y el saneamiento (51,7%), así como el comercio al por mayor y al por menor y la reparación de vehículos automotores y motocicletas (83,3%), están por debajo de la media.

Gráfico 41: Unidades económicas que utilizan Internet, según la esfera de actividad (en porcentaje)



Fuente: Censo Económico 2011.

La utilización de Internet con fines de gobierno electrónico también sigue siendo limitada. De conformidad con los índices de las Naciones Unidas que miden el gobierno electrónico⁸⁵ y la participación electrónica⁸⁶, el Paraguay sigue estando en una etapa temprana de desarrollo. Los índices correspondientes a los años 2014, 2010 y 2005 muestran una mejora en la calificación media de los países de ingresos medianos de América Latina y el Caribe y del Paraguay, pero este último país sigue estando por debajo de la media.

Banda ancha

El servicio de banda ancha en el Paraguay se ha rezagado con respecto a los estándares regionales, en cuanto a la penetración de la banda ancha (5,43 por cada 100 personas en el Paraguay en

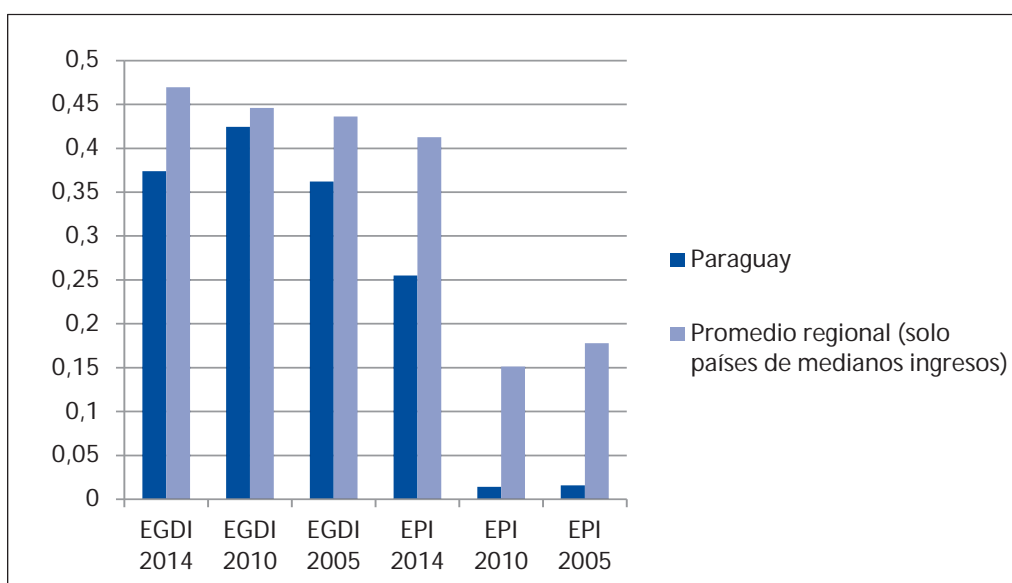
⁸⁵ El Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés) incorpora algunas características de acceso, como la infraestructura y los niveles educativos, para indicar de qué manera un país está utilizando las tecnologías de la información para promover el acceso y la inclusión de su población.

⁸⁶ El Índice de Participación Electrónico (EPI, por sus siglas en inglés) se centra en la utilización de servicios en línea para facilitar el suministro de información por los gobiernos a sus ciudadanos ("intercambio electrónico de información"), la interacción con las partes interesadas ("consulta electrónica") y la participación en los procesos de adopción de decisiones ("adopción electrónica de decisiones").

2011, en comparación con 27,62 en el MERCOSUR y 18.38 en América Latina y el Caribe) y en lo tocante a la velocidad media de la banda ancha fija (0,64 megabits por segundo en el Paraguay, en comparación con 1,37 en el MERCOSUR y 2,18 en América Latina y el Caribe)⁸⁷. Esto significa que el Paraguay no está aprovechando el potencial de la banda ancha como elemento facilitador para el uso de las TIC en favor de la productividad y la diversificación.

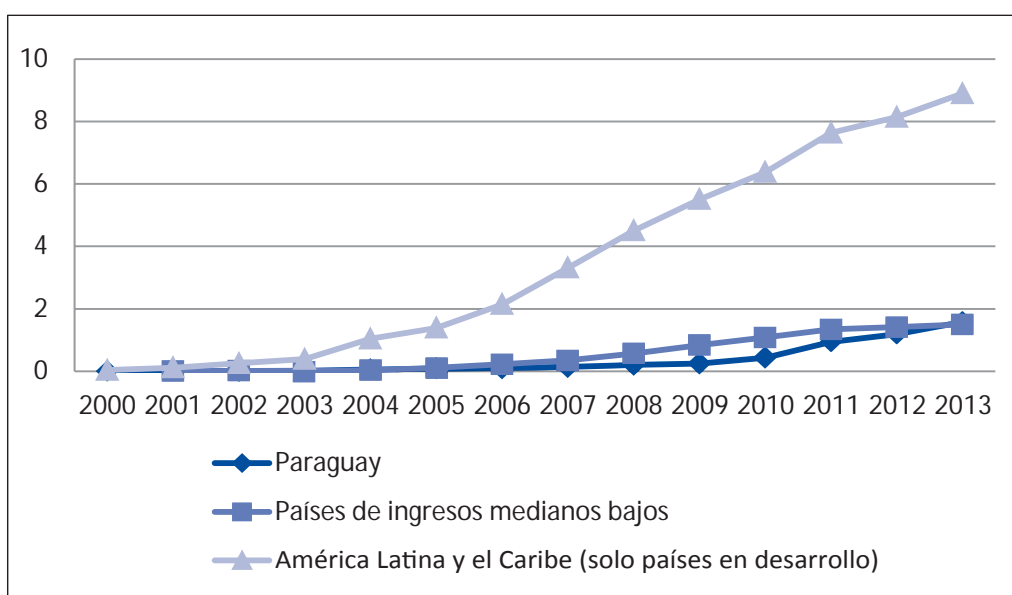
Esta situación se debe en parte al período de monopolio de la COPACO, cuando la empresa pública tenía la capacidad exclusiva de adquisición de banda ancha. Desde 2009, las empresas pueden comprar directamente a los comerciantes internacionales (por medio de conexiones internacionales transfronterizas). A partir de ese año, el crecimiento de la banda ancha ha aumentado constantemente, como se indica en el gráfico 43.

Gráfico 42: Índices de gobierno electrónico y participación electrónica en América Latina y el Caribe y en el Paraguay (2014, 2010 y 2005)



Fuente: DAES, United Nations E-Government Development Database (UNeGovDD).

Gráfico 43: Suscriptores de Internet por banda ancha fija (por cada 100 personas)



Fuente: DAES, United Nations E-Government Development Database (UNeGovDD).

⁸⁷ BID (2014). Paraguay: Estrategia del BID con el país 2014-2018.

Acceso a la tecnología

El Índice de preparación para la formación de redes del Foro Económico Mundial mide el desempeño de las economías en el aprovechamiento de las TIC para impulsar la competitividad y el bienestar, mediante el análisis y la evaluación del papel de las personas, las empresas y los gobiernos, así como el entorno normativo y macroeconómico. Entre 2002 y 2011, el Paraguay fue uno de los países que mostraban los mayores progresos, aunque seguía estando por debajo de la media regional⁸⁸.

La tecnología móvil 2G tiene casi el 100% de cobertura en todo el país, mientras que la tecnología 3G llega al 40% en todo el país. Existe un amplio programa de ampliación y avance de la infraestructura de telecomunicaciones, de la tecnología 2G a la tecnología 3G, de modo que se estima que en 2015 la tecnología 3G llegará a todos los distritos del país, aumentando un 60%.

C. Marcos normativos, reglamentarios e institucionales

1. Marcos normativos

El Plan Nacional de Telecomunicaciones (PNT) y el Plan Director de las TIC son los principales marcos normativos que orientan el desarrollo del sector en el Paraguay.

a) Plan Nacional de Telecomunicaciones (PNT) 2011-2015

El PNT, elaborado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), abarca objetivos tales como el aumento del acceso universal, el desarrollo de la infraestructura, el aumento de la asequibilidad de Internet y la promoción de una competencia justa y un entorno competitivo.

El aumento del acceso universal ha sido un objetivo importante perseguido por el Paraguay en el sector de las telecomunicaciones. Entre 2009 y 2011, el marco normativo para lograr este objetivo fue el programa "Paraguay conectado 2013". Fue sustituido por el PNT 2011-2015, que es más ambicioso en cuanto a los objetivos y los proyectos.

El PNT procura influir en el desarrollo de la infraestructura. En este sentido, los cables de fibra óptica de larga distancia son claves para asegurar el acceso a la banda ancha (fijo o inalámbrico) en diversos lugares. El PNT 2011-2015 establece el objetivo de invertir 150 millones de dólares de los Estados Unidos para instalar 1.000 km anuales de fibra óptica de larga distancia. La instalación de 5.000 km de fibra óptica permitiría lograr el objetivo de 2015, de que el 50% de los hogares tenga acceso a la banda ancha a fines del plan quinquenal, llegando al menos a 200 municipios.

La concesión de subsidios por medio del Fondo de Servicios Universales (USF, por sus siglas en inglés) para instalar la infraestructura necesaria en las zonas en que la expansión de los servicios no es comercialmente viable constituye un componente importante de esta estrategia. La asignación de los subsidios se lleva a cabo mediante licitación. La empresa ganadora utiliza esos fondos para desarrollar la infraestructura en las zonas pobres. Los recursos asignados entre 2009 y junio de 2014 por medio de este Fondo ascendieron a 78.310 millones de guaraníes (17,8 millones de dólares), lo que permitió lograr el acceso a Internet por fibra óptica para 216 de los 248 municipios en 2014. Se prevé que este número aumente hasta 230 en 2015.

La cobertura total de este programa se ha visto afectada por el rechazo, por algunos municipios, de la instalación de antenas, debido a los efectos nocivos que pueden tener sobre la salud. Aunque los cálculos de viabilidad de las empresas para la prestación de servicios a los municipios de bajos ingresos podrían ser negativos, una vez que se hicieron las inversiones, el consumo y la adquisición de servicios fueron superiores a lo previsto, generando resultados financieros positivos en todo el país.

⁸⁸ Foro Económico Mundial, Global Information Technology Report, 2002-2003 y 2010-2011.

El PNT también establece una política de inversiones destinada a aumentar la asequibilidad de Internet mediante la reducción del costo del acceso a la fibra óptica internacional. Incluye medidas tales como:

- La puesta en marcha de servicios de televisión por satélite y servicios LTE, que ya han impulsado la demanda de los consumidores en estos sectores de tecnología avanzada. La adopción del sistema de televisión digital estándar⁸⁹ se menciona como un objetivo del PNT ya logrado.
- Una subasta de espectro AWS en las bandas de 1.700 MHz y 2.100 MHz, que se celebrará en el primer semestre de 2015, y que, según se prevé, aumentará la competencia en el mercado de la telefonía móvil.
- Planes para instalar redes Wi-Fi gratuitas en lugares públicos o en 50 lugares recreativos en 36 municipios (en 2014) y apoyo para prestar servicios de banda ancha y de datos al sistema de salud pública.

La promoción de la competencia leal y un entorno competitivo constituyen también un objetivo importante del PNT. A este respecto, la CONATEL está revisando las normas aplicables en este sector para reducir las asimetrías y las imperfecciones del mercado. Entre los ejemplos de medidas concretas a este respecto figuran las siguientes: i) examinar el plan nacional de asignación de frecuencias; ii) reasignar el espectro en los casos de no utilización; iii) fortalecer la supervisión en el proceso de autorización de los canales de televisión para evitar la concentración en una persona o un grupo económico; y iv) alentar el cambio de la televisión analógica a la digital, con inclusión de medidas para prevenir y corregir la concentración del mercado.

En el cuadro 17 se describen los progresos alcanzados en el marco de este Plan en varios indicadores.

Cuadro 17: Progresos del PNT

| Indicadores | 2012 | 2013 | Objetivos para 2015 |
|--|----------------------|----------------------|---------------------------------|
| Inversiones | - | - | 150 millones de dólares por año |
| Fibra óptica interurbana (FO) | 14,222 | ^b | 1.000 km por año |
| Densidad de telefonía móvil | 101,81% ^a | 105,12% ^a | 100% |
| Porcentaje de móviles con banda ancha | ^b | ^{b*} | 50% |
| Porcentaje de localidades con conexión móvil | 99,16% | 99,70% | 95% |
| Densidad de la telefonía fija | 6,16% | 6,52% | 10% |
| Densidad de la banda ancha fija | 1,76% | 2,33% | 10% |
| Salida internacional actual (Gb/s) | 20,99% | 30,39% | 40% |
| Municipios conectados por fibra óptica | 129 | 140 (de 247) | 200 |
| Municipios con banda ancha | 179 | 221 (de 247) | 200 |
| Penetración de la banda ancha | 27,80% | 28,30% | 50% |
| Municipios con televisión digital | 1 | 1 | 200 |
| Penetración de la televisión digital | 0 | 0 | 50% |

Fuente: CONATEL.

^a Objetivo superado.

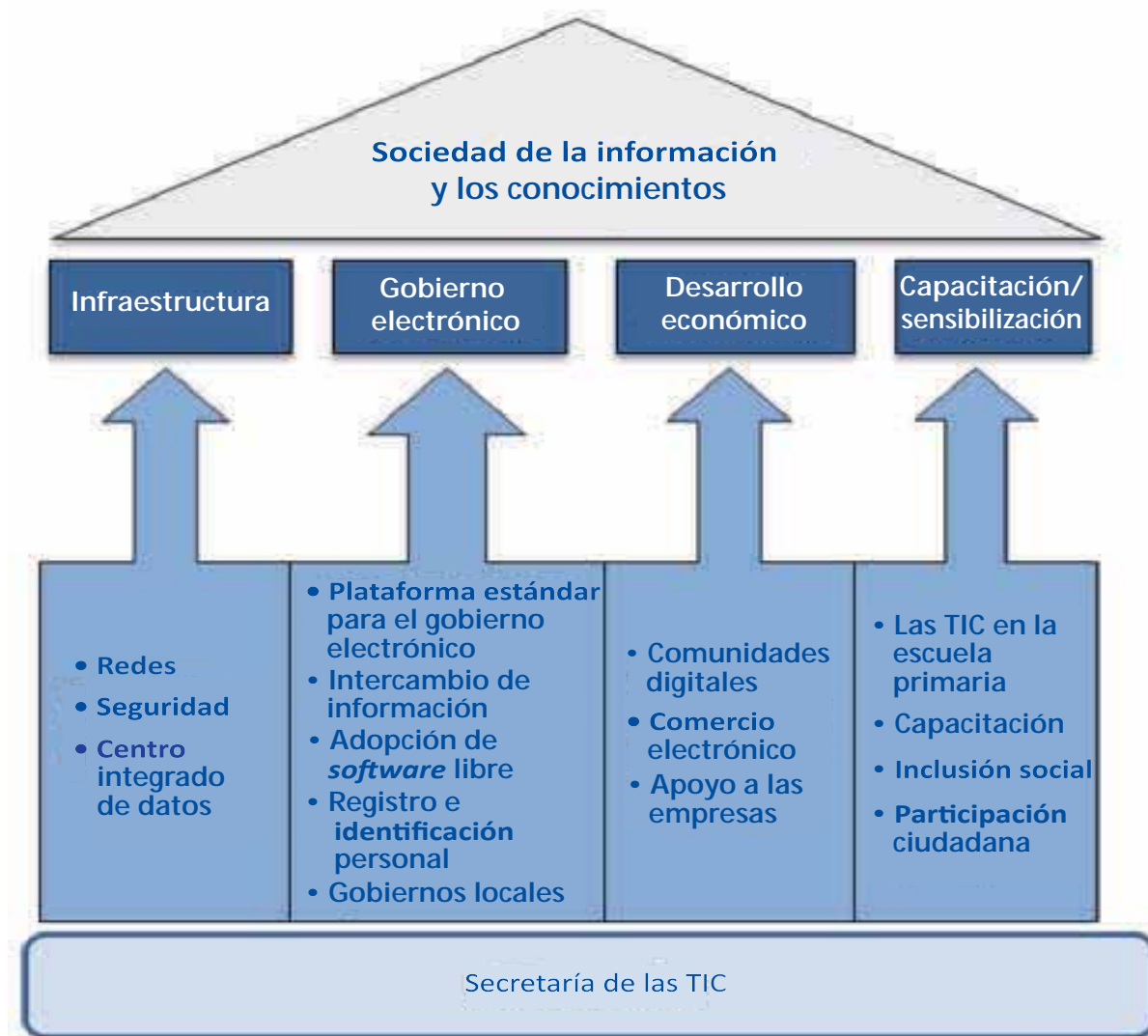
^b Datos procesados por la CONATEL.

⁸⁹ ISDB-TV japonesa-brasileña o SBTVD.

b) Plan Director de las TIC

El Plan Director de las TIC, aprobado en 2011, es una hoja de ruta que tiene por objeto concretar la estrategia de transformación de las TIC en un catalizador para lograr el desarrollo sostenible a largo plazo en el Paraguay. Las esferas prioritarias del Plan de las TIC se agrupan en cuatro pilares, como se indica en el gráfico 44. En el cuadro 18 se identifican las medidas a medio y a largo plazo previstas en el Plan.

Gráfico 44: Plan Director de las TIC del Paraguay, prioridades estratégicas



Fuente: Margarita Rojas (2013). "Propuesta de políticas públicas en Tecnologías de la Información y Telecomunicación".

Cuadro 18. Medidas de mediano y largo plazo establecidas en el Plan Director de las TIC

| Esfera estratégica | Medidas de mediano plazo | Medidas de largo plazo |
|--------------------------------|---|---|
| Gobierno electrónico | <ul style="list-style-type: none"> Gestión administrativa (gobierno a gobierno, G2G): información educativa, transacciones electrónicas. Servicios para los ciudadanos (gobierno al ciudadano, G2C): servicios sociales. Servicios a las empresas (gobierno a empresas, G2B): apoyo a las empresas, comercio exterior. | <ul style="list-style-type: none"> G2C: servicios de migración, servicios de empleo, información legal. G2B: servicios de logística, propiedad intelectual. |
| Infraestructura | <ul style="list-style-type: none"> Terminación de la estructura de seguridad de las TIC y su funcionamiento. Integración de sectores con la "nube" paraguaya. | <ul style="list-style-type: none"> Integración de sectores con la "nube" paraguaya. |
| Desarrollo de recursos humanos | <ul style="list-style-type: none"> Política nacional de certificación de las TIC. Sector de la TIC vinculado a los planes de estudios de las universidades. | <ul style="list-style-type: none"> Programas de estudio de las TIC en las escuelas secundarias. |
| Concienciación | <ul style="list-style-type: none"> Centros de recolección de computadoras de segunda mano. Inclusión digital en las comunidades. | <ul style="list-style-type: none"> Inclusión digital en las comunidades. |
| Industria de las TIC | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo al desarrollo de la fabricación en el sector de las TIC. Sector de externalización de procesos comerciales. Apoyo a las PYMES. | <ul style="list-style-type: none"> Promoción y comercialización de marcas paraguayas. |
| Comercio electrónico | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a las PYMES. Elaboración de normas sobre comercio electrónico. | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la globalización del comercio electrónico. |
| Investigación y desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a los proyectos de desarrollo de la I+D. Importación de procesos tecnológicos. Gestión de los derechos de propiedad intelectual. Gestión del proceso por medio de un sistema de información. | <ul style="list-style-type: none"> Enlace entre los centros de investigación y el mercado (de bienes y servicios). |
| Marcos normativos | <ul style="list-style-type: none"> Leyes que establezcan incentivos para el sector de las TIC y el comercio electrónico. | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo y aplicación de medidas complementarias necesarias para lograr los resultados propuestos en el PNT. |
| Organización de las TIC | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de un sistema para la evaluación y supervisión de las metas y las acciones propuestas en el PNT. Integración de instituciones con el Centro de Datos Integrados del Gobierno. | |

Fuente: Margarita Rojas (2013). "Propuesta de políticas públicas en Tecnologías de la Información y Telecomunicación".

El Plan Director de las TIC ha logrado hasta la fecha resultados positivos. Por ejemplo, en la utilización de las TIC para alcanzar la inclusión social y el desarrollo económico, el proyecto piloto Tekoha dio lugar a la creación de un portal⁹⁰ que incluye un módulo de comercio electrónico que permite que seis comunidades⁹¹ muestren su cultura y sus productos. En lo que respecta al gobierno electrónico, se ha creado un sistema de intercambio de información para compartir datos del Departamento de Identificaciones y del Registro Civil entre las diferentes instituciones gubernamentales. Un ejemplo similar de intercambio de datos es el sistema RUVIG para el registro de víctimas de la violencia doméstica, que intercambia datos con el Ministerio de la Mujer, la Policía Nacional y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Evaluación de las carencias e insuficiencias

Hasta la fecha, y a pesar de los notables progresos alcanzados, sobre todo en la esfera de la telefonía móvil, el Paraguay sigue haciendo frente a importantes obstáculos y limitaciones en el sector de las telecomunicaciones. El marco normativo establecido por el Gobierno para el desarrollo de las telecomunicaciones y las TIC promueve actividades encaminadas a superar, a largo plazo, los principales problemas del sector. La interacción con las partes interesadas y las entrevistas realizadas en el transcurso de este estudio pusieron de manifiesto que, entre las posibles esferas para seguir desarrollando el marco normativo figuran la actualización de algunas políticas para promover la utilización de nuevas tecnologías, el desarrollo de alternativas para seguir reduciendo los costos de acceso a Internet y el aumento de la banda ancha para hacer posible aplicaciones en sectores concretos (como la enseñanza y la telemedicina).

2. Marcos reglamentarios

En el anexo 4 se ofrece una lista de las leyes y reglamentos aplicables al sector de las telecomunicaciones en el Paraguay.

La prestación de servicios de telecomunicaciones requiere una concesión, licencia o autorización para el establecimiento y el funcionamiento de los servicios, lo que depende de la naturaleza de estos. Se otorgan concesiones para servicios básicos (servicios públicos). Los servicios de radiodifusión y los servicios de valor añadido (telefonía móvil e Internet) requieren una licencia, y otros servicios (por ejemplo, los de radioaficionados, emergencia o radiodifusión de pequeña cobertura) están sujetos a una autorización. Algunos servicios de telecomunicaciones están reservados al Estado (servicios meteorológicos, navegación aérea, fluvial, marítima y aeroespacial, servicios de socorro y seguridad).

La Ley de Telecomunicaciones establece un sistema de libre competencia para todos los servicios de telecomunicaciones. El actual marco reglamentario alienta la participación de empresas e inversiones extranjeras en el sector por medio de exenciones impositivas y de derechos de aduana. En marzo de 2009, el mercado recibió un importante impulso con la publicación de disposiciones reglamentarias que liberalizaron el acceso a Internet. Desde entonces, los proveedores de servicios de Internet pueden tener acceso directo a la fibra internacional. Esto ha alentado a nuevos proveedores de servicios, y los usuarios de Internet se han beneficiado en cuanto al precio y la velocidad del servicio.

Evaluación de las carencias e insuficiencias

La interacción con las partes interesadas y las entrevistas realizadas en el transcurso de este estudio pusieron de manifiesto que las principales carencias e insuficiencias relativas a los marcos reglamentarios de los servicios de telecomunicaciones en el Paraguay son, entre otras, las siguientes:

- La Ley de Telecomunicaciones de 1995 no tiene en cuenta los adelantos tecnológicos pertinentes, por ejemplo, los aspectos relacionados con la gobernanza de Internet, la ciberdelincuencia y la reglamentación de la televisión digital.

⁹⁰ www.tekoha.net.

⁹¹ Yataity, Caazapa, Carapegua, Quiindy y dos comunidades indígenas nativas del Alto Paraguay: Tomaraho e Ybytoso.

- La Ley de Defensa de la Competencia es muy reciente y, por ende, todavía no se ha aplicado plenamente. Requiere una coordinación más estrecha con la CONATEL.
- Se carece de un marco jurídico para penalizar la actividad en el sector no estructurado en relación con la actividad de los radioaficionados y las actividades de radiodifusión ilegales, lo que ha dado lugar en ciertos casos a interferencias que afectan a la seguridad, por ejemplo en las zonas cercanas a los aeropuertos.
- Son insuficientes los reglamentos para la protección de los consumidores, en particular en lo que respecta a los contratos de servicios de conexión móvil por Internet y por cable.

3. Marcos institucionales

La CONATEL es un órgano autónomo vinculado al poder ejecutivo por medio del MOPC. Entre sus principales tareas figuran las siguientes: la reglamentación administrativa y técnica del sector; la planificación, la programación, el control y la supervisión de las telecomunicaciones; la gestión del espectro de frecuencias radioeléctricas; la aprobación de las normas técnicas; la reglamentación y supervisión del otorgamiento de concesiones, licencias y autorizaciones; la propuesta de regímenes y tipos arancelarios; el establecimiento de las condiciones que rigen los contratos de interconexión; la supervisión de la introducción de nuevas tecnologías y la prevención de las conductas discriminatorias y contrarias a la competencia en el sector, y también de los precios y las tasas artificiales. La CONATEL está ampliamente considerada como una institución sólida, debido a su nivel de organización, su capacidad de reglamentación y su personal cualificado. Su dirección está integrada por 5 miembros: 1 presidente y 4 directores, designados por el poder ejecutivo en cada mandato presidencial.

La Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs) fue creada en 2010 con el objeto de promover la adopción de TIC avanzadas. Se encarga de definir las políticas y estrategias para los productos de las TIC y promover el desarrollo en el ámbito de las TIC para su aplicación en diferentes sectores de la industria. La Secretaría de Tecnologías de la Información y Comunicación (SETICs) fue creada el 9 de abril de 2012 como la institución encargada de la ejecución del Plan Director de las TIC.

La COPACO es una empresa estatal creada en 2001, que heredó una sólida infraestructura de su predecesora, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO). Por ser una empresa pública, está sujeta a la Ley de Contrataciones Públicas.

La CONATEL y la Secretaría de Defensa del Consumidor han aunado esfuerzos para mejorar los mecanismos de protección del consumidor. Por ejemplo, actualmente se está negociando un acuerdo entre la CONATEL y la Secretaría de Defensa del Consumidor para supervisar las denuncias, mejorar la transparencia de los contratos de asociación y hacer posible que los consumidores consigan una rápida resolución de esas denuncias. Desde 2012, algunos operadores han iniciado un proceso de autorregulación para responder a las denuncias de los consumidores, que ha permitido lograr resultados positivos en lo que respecta a reducir considerablemente el tiempo de tramitación de las denuncias por algunos operadores y a eliminar las suscripciones automáticas.

La Dirección General de Firma Digital y Comercio Electrónico del Ministerio de Comercio tiene a su cargo la regulación de las transacciones electrónicas y la certificación de los operadores que actúan en esta esfera.

Todas las empresas (de operaciones móviles) se agrupan en la Cámara de Operadores Móviles del Paraguay (CAMPY), lo que les permite coordinar las actividades para el desarrollo del sector.

Evaluación de las carencias e insuficiencias

La interacción con las partes interesadas y las entrevistas realizadas en el transcurso de este estudio pusieron de manifiesto que las carencias e insuficiencias en relación con los marcos institucionales de los servicios de telecomunicaciones del Paraguay son, entre otras, las siguientes:

- La duplicación de funciones en los órganos reguladores, lo que retrasa los procedimientos públicos para establecer una empresa en el país. Otro ejemplo de esto es la superposición, percibida por los interesados del sector privado, entre las funciones de la SENATICs, la CONATEL y la Dirección General de Firma Digital.
- Los problemas de gestión y administración de la COPACO, que afectan a su eficiencia.

D. Servicios de telecomunicaciones: un análisis de puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas

| Puntos fuertes | Debilidades |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • El Plan de Telecomunicaciones identifica claramente los principales retos futuros del sector y determina objetivos para superarlos de forma gradual. • El crecimiento exponencial de la telefonía móvil en particular y del sector en general. • El marco reglamentario e institucional consolidado, ya que las telecomunicaciones son un sector tradicionalmente regulado. • La práctica de precios de Internet desregulados por parte de la CONATEL. | <ul style="list-style-type: none"> • Las tasas de servicios son relativamente elevadas en comparación con las de la región debido al alto costo de la interconexión internacional. • Los mecanismos de defensa del consumidor son incipientes. • Infraestructura insuficiente. • El país carece de litoral y, por tanto, accede a la fibra óptica a través de la Argentina y el Brasil. • La Ley de Telecomunicaciones es de 1995, y no tiene en cuenta la dinámica del sector. • La insuficiencia de estadísticas y la dispersión de los datos que son de difícil acceso para el público en general. |
| Oportunidades | Amenazas |
| <ul style="list-style-type: none"> • El entorno adecuado para la inversión extranjera directa en cuanto a las exenciones fiscales y el trato no discriminatorio. • Pueden surgir nuevos servicios como resultado de un mejor acceso a los servicios de telecomunicaciones (gracias a las iniciativas en curso), de la mejora del acceso a las redes (gracias a las iniciativas en curso) y del aumento de la demanda de los recursos del espectro. • Los nuevos operadores de la red móvil virtual (MVNO), una vez que se proceda a la regulación, supondrán oportunidades para nuevos competidores. | <ul style="list-style-type: none"> • Este sector es sensible a las situaciones políticas. La Dirección de la CONATEL es designada por el poder ejecutivo. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de efectos derivados de otros sectores: financiero, construcción. • Efectos derivados previstos en otros sectores: educación, salud y otros sectores productivos. • Principales partes interesadas: Ministerio de Industria y Comercio, SETICs, SENATICs, MOPC, CAMPY, proveedores de servicios de telecomunicaciones. | |

PARTE III

RECOMENDACIONES

CAPÍTULO VII: RECOMENDACIONES

A. Recomendaciones intersectoriales

1. Marco normativo

A fin de apoyar el incipiente desarrollo de la capacidad para prestar servicios y superar las deficiencias en los servicios que afectan a la competitividad, se necesitan políticas activas. El logro de una visión estratégica que esté claramente articulada y sea coherente, con suficientes recursos humanos y servicios financieros y una hoja de ruta para la acción, requiere esfuerzos multidisciplinarios entre diversos agentes gubernamentales y no gubernamentales.

Las estrategias encaminadas a aumentar la productividad y el valor añadido en los servicios podrían incluir el desarrollo de conglomerados productivos, mediante la promoción intraempresarial, utilizando un enfoque relativo a la cadena de valor. La promoción del desarrollo de sectores específicos por medio de los servicios podría incluir la promoción de servicios de apoyo concretos. Por ejemplo, la promoción de los servicios de apoyo, como la certificación y los ensayos, el diseño, la comercialización, la investigación de mercado, el envasado, la investigación y el desarrollo, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el alquiler de equipo y maquinaria, la logística, la comercialización, el transporte y el almacenamiento podrían ser cuestiones interesantes si se tienen en cuenta los principales productos exportados por el Paraguay (esto es, los productos básicos).

La superación de la informalidad es un componente importante de una estrategia destinada a generar vínculos sólidos y efectos indirectos entre el sector de los servicios y el resto de la economía, y es particularmente importante desde la perspectiva de la promoción del desarrollo de las PYMES. En este contexto podrían ser importantes las siguientes políticas:

- Una reforma fiscal que reduzca y armonice la carga impositiva para las PYMES;
- La facilitación de los procedimientos relacionados con las exportaciones y la legislación sobre los contratos comerciales, y la racionalización y centralización de los procedimientos para reducir los gastos de funcionamiento y las barreras a la entrada y la salida;
- La creación de incentivos para fomentar el sector estructurado;
- Formación y creación de capacidad (normas).

Los fondos de inversión, el capital riesgo para apoyar el establecimiento de nuevas empresas y las incubadoras de empresas⁹² pueden contribuir a mejorar el acceso a la financiación, en particular para el desarrollo de la infraestructura y las PYMES.

Aunque en el transcurso de este estudio los debates se centraron en la creación de capacidad para prestar servicios en el plano nacional, algunas partes interesadas también hicieron referencia a la necesidad de crear conciencia en lo que respecta a los intereses de la exportación de servicios. De hecho, varias partes interesadas informaron de casos esporádicos de exportaciones, por ejemplo, de servicios de construcción (modos 3 y 4), educación (modos 1 y 2), finanzas (modo 3) y telecomunicaciones (modo 3). Las medidas destinadas a desarrollar la información sobre las exportaciones podrían incluir las siguientes: el fortalecimiento de las instituciones de apoyo al comercio, la mejora de las conexiones entre los intereses comerciales del sector privado, y la elaboración de planes de apoyo a las empresas con el fin de preparar compañías que puedan exportar servicios.

2. Marcos reglamentarios

Las principales deficiencias reglamentarias señaladas en el transcurso de este estudio se refieren a la aplicación de las normas vigentes, la protección del consumidor, el control de calidad y la

⁹² Son planes en los que las PYMES reciben servicios directos del gobierno en sectores estratégicos. Las incubadoras de empresas de TIC están especialmente diseñadas para ampliar las redes, facilitar el intercambio de ideas, información y conocimientos y prestar asistencia a la gestión y el desarrollo tecnológico.

supervisión de la práctica profesional. Las siguientes sugerencias podrían resultar útiles para superar estas dificultades y fueron examinadas por las partes interesadas:

- La creación de un sistema de calidad nacional, que incluya: i) un marco institucional y procedimientos específicos para el control de calidad de los operadores de servicios, y ii) programas de creación de capacidad para los operadores.
- Procedimientos para agilizar las denuncias relativas a casos de malas prácticas de los operadores de servicios y mecanismos para resolver las reclamaciones relativas a la prestación de servicios ilegales.
- La normalización de los registros profesionales, la promoción de una ley de colegialidad profesional y la mejora de la coordinación entre las entidades encargadas del comercio, el empleo y las migraciones, en relación con el registro de profesionales extranjeros que prestan servicios en el Paraguay.

3. Marcos institucionales

A fin de mejorar la recopilación de datos estadísticos, en los debates entre las partes interesadas se destacó la importancia de fortalecer la función de los países de ingresos medianos en la reunión de estadísticas, y la mejora del diálogo entre cámaras de sectores específicos que ya están recopilando datos y el Banco Central, para asegurar la coherencia. Se examinó la posible necesidad de normas destinadas a obligar a los proveedores de servicios a facilitar información estadística al MIC, así como las ventajas de estrechar la cooperación con el Brasil, que ha desarrollado un sistema informatizado y un instrumento para la formulación, supervisión y evaluación de las políticas sobre los servicios y los bienes intangibles (SISCOSERV).

Las deficiencias institucionales afectan a las funciones de gestión de los recursos (por ejemplo, en el caso del FONACIDE), así como a las funciones de ejecución, supervisión y control (como en el caso de la ANEAES y del Ministerio de Planificación). Para superar estas insuficiencias se recomendaron iniciativas de fomento de la capacidad. Las partes interesadas también destacaron la utilidad de compilar una base de datos de las prácticas y las políticas de servicios de otros países, particularmente en relación con los sistemas que mejoran la coordinación y la coherencia institucional y generan consenso entre los consumidores, los proveedores de servicios y los inversores. También se consideró necesario mejorar la coordinación entre las partes interesadas a fin de conocer las necesidades de las empresas, particularmente en lo tocante a las iniciativas de fomento de la capacidad y las políticas de apoyo para su desarrollo.

4. Negociaciones comerciales, cooperación comercial regional y promoción de las exportaciones de servicios

En los debates celebrados durante la preparación de este estudio surgió una aparente contradicción entre el hecho de que: i) el Paraguay es un país restrictivo con respecto al establecimiento de compromisos en todos los foros de negociación, y ii) el Paraguay es *de facto* muy abierto, ya que las medidas de acceso al mercado y discriminatorias son relativamente inexistentes.

Son varios los factores que explican esta contradicción. La falta de regulación en determinados sectores de servicios desalienta a las autoridades de contraer compromisos sin una regulación previa⁹³. El nivel comparativamente más bajo de los compromisos en materia de servicios en los acuerdos comerciales, con respecto a otros países, también refleja un trato especial y diferenciado del Paraguay.

La insuficiencia de la aplicación de los compromisos y del adelanto de los asuntos relativos a los servicios en los acuerdos comerciales regionales también explica esta situación. Los protocolos y compromisos derivados del MERCOSUR no se aplican debido a divergencias reglamentarias

⁹³ Para el Paraguay, debería existir una reglamentación pertinente en forma paralela o antes de emprender la liberalización en algunos sectores. Este hecho se puede apreciar en la columna de "Compromisos adicionales" de la lista derivada de la séptima Ronda de Negociaciones del MERCOSUR, en los que el Paraguay hace referencia a la futura elaboración y entrada en vigor de normas reguladoras relativas a los servicios postales, profesionales y de telecomunicaciones.

(por ejemplo, en lo tocante a los procedimientos de concesión de licencias) y en varios sectores de servicios persisten algunas limitaciones que afectan particularmente al comercio de servicios profesionales. Esto sugiere la necesidad de una forma más rápida de tratar las barreras de forma sistemática o de considerar la posibilidad de armonizar la regulación. De hecho, también se observó una sinergia débil con los asociados regionales para el desarrollo y los servicios comerciales, por ejemplo, en relación con la adopción de normas comunes, el desarrollo de complementariedades para promover el comercio y las economías de escala.

La liberalización unilateral, la insuficiencia de la reglamentación y las estadísticas (para medir los efectos del comercio), así como las deficiencias de las políticas de servicios en el Paraguay han dado lugar a la percepción de una falta de aprovechamiento de las oportunidades comerciales y de una posición defensiva con respecto a las negociaciones comerciales. El Paraguay considera que los compromisos de los socios comerciales no se traducen en reales beneficios económicos o de acceso a los mercados. Esta idea también se refiere a la cuestión de la incorporación de los resultados de las negociaciones en el ámbito interno, lo que pone de manifiesto la necesidad de intensificar el diálogo entre los grupos interesados en el comercio y el Parlamento.

También se mencionó el escaso desarrollo del comercio electrónico como factor que afectaba a una mayor evolución del comercio de servicios.

Las recomendaciones que figuran a continuación fueron propuestas y examinadas con las partes interesadas:

1. El fortalecimiento de capacidad para determinar, evaluar y vigilar los riesgos y los intereses comerciales expansivos. Podría haber un margen para aumentar la concienciación acerca de las exportaciones y elaborar un programa comercial dinámico, asegurándose de que las partes interesadas sean conscientes de la necesidad de diversificar las pautas comerciales. Este objetivo podría alcanzarse mediante la mejora de: i) los conocimientos acerca de las normas y las barreras en los principales mercados de exportación, y ii) la interacción con el sector académico para promover investigaciones sobre estos temas desde una perspectiva paraguaya, es decir, mediante el estímulo a los estudiantes para que elijan las negociaciones y el comercio de servicios como temas para tesis de investigación.
2. La promoción de actividades a nivel regional a fin de mejorar el reconocimiento mutuo y el fomento de proyectos regionales para desarrollar la infraestructura y la cooperación en los aspectos reglamentarios.
3. La creación de métodos de pago y normas relacionadas con el pago por medios electrónicos.

En los cuadros que figuran a continuación se incluyen las recomendaciones relativas a cada uno de los sectores que se han propuesto y debatido con las partes interesadas.

B. Servicios de construcción y servicios profesionales conexos (arquitectura e ingeniería)

| Esfera que requiere mejoras | Recomendaciones |
|---|---|
| Fortalecimiento de la visión estratégica en el sector | <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de un sistema nacional de planificación territorial y urbana. • Fortalecimiento de los foros de cooperación entre los sectores público y privado en materia de construcción. • Elaboración de un plan nacional que incluya la inversión, directrices concretas, fomento de la capacidad y asistencia técnica, dirigido particularmente a los municipios. |
| Suministro inestable de insumos para la construcción | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la capacidad de los proveedores locales (empresas que producen insumos o prestan servicios relacionados con la construcción y empresas de construcción) por medio de planes de reestructuración de las actividades empresariales. • Evaluación de la viabilidad de incorporar capital privado en la INC o de una participación privada mayoritaria en su consejo de administración. |
| Asegurar el acceso a la financiación para la vivienda | <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de instrumentos de financiación a largo plazo, centrados en la demanda de la clase media, por ejemplo mediante políticas públicas aplicadas por la AFD, el BNF u otras entidades privadas. • Promoción de la transferencia de tecnología y de la inversión extranjera en la producción de materiales prefabricados, utilizando insumos y capacidad locales. |
| Escasez de personal cualificado | <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de un mayor número de profesionales en los servicios conexos, en coordinación con las entidades de regulación de la enseñanza, a fin de hacer hincapié en las asignaturas básicas (matemáticas, cálculo, física, etc.) y creación de una estructura de cuotas de admisión en los respectivos programas de titulación con arreglo a las necesidades del mercado laboral y el sector productivo. • Capacitación de los recursos humanos en el desarrollo de carreteras y obras públicas, el manejo de maquinaria y de motoniveladoras por medio del SNPP, asistencia técnica internacional, acuerdos con universidades, y capacitación y pasantías autónomas de las empresas. • Contacto con las entidades públicas y privadas para mejorar la percepción del público y los medios de comunicación y crear conciencia acerca de la importancia del proyecto de ley sobre prácticas profesionales y de los códigos deontológicos profesionales a fin de garantizar la calidad de los servicios profesionales en este sector. |

| | |
|---|--|
| <p>Coexistencia de distintos tipos de normas y una reglamentación insuficiente de las obras de construcción (en lo que respecta a las nuevas tecnologías, las cuestiones de seguridad, el impacto ambiental, las licencias, la regulación horizontal, etc.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de todo el marco reglamentario, que abarca las licencias municipales, las licencias ambientales, las normas de seguridad en los lugares de trabajo, los permisos y la supervisión reglamentaria, con el objeto de unificar un sistema nacional sobre las normas que rigen la construcción. • Elaboración de normas específicas para la construcción en relación con las obras públicas. • Promoción de la legislación y aplicación de las normas sobre responsabilidad civil y seguridad en todo el proceso de construcción, con inclusión de los reglamentos técnicos sobre las materias primas, así como normas de seguridad para los trabajadores de la construcción y en lo relativo a las obras de ingeniería civil. |
| <p>La transferencia de conocimientos especializados de las empresas extranjeras por medio de consorcios con las empresas locales</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de requisitos en cuanto a las condiciones de las licitaciones públicas, la contratación de personal local, la capacitación y la adquisición de insumos para la construcción. |
| <p>Búsqueda del máximo de oportunidades para las empresas nacionales</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación del derecho de la competencia con el fin de evitar las prácticas abusivas en el mercado. • Creación de oportunidades para que las empresas locales puedan beneficiarse de las inversiones públicas en infraestructura, por medio de la concesión de preferencias a los operadores nacionales, como se prevé en la legislación sobre la preferencia nacional. • Armonización de la legislación sobre la preferencia nacional o emisión de un dictamen jurídico vinculante que establezca su aplicación (dando cumplimiento a la Ley núm. 4588/11, bajo el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, o el mantenimiento de la aplicación de la ley anterior con arreglo al principio de que la ley especial deroga a la ley general, debido al alcance limitado (licitaciones nacionales), de la Ley núm. 4727/12). • Aplicación de la Ley núm. 4727/12, que concede un margen de preferencia del 20% a las empresas nacionales, que aún no ha sido aplicado por el MIC. |
| <p>Carácter no estructurado del sector y deficiencias en la supervisión y el cumplimiento de las normas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Exigencia de que las empresas que son proveedoras de servicios al Estado cumplan los requisitos de solvencia y experiencia con arreglo a la magnitud del proyecto (capital mínimo, garantías, cláusula del debido cumplimiento). Esta exigencia no solo debería aplicarse a los contratistas primarios, sino también a los proveedores y los subcontratistas. |
| <p>Insuficiencia institucional de los organismos de regulación en la gestión de los proyectos de infraestructura</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la capacidad del Estado para gestionar y controlar los proyectos de infraestructura por medio de dependencias de gestión de los proyectos, fortalecimiento de la supervisión de la previabilidad y asistencia técnica internacional. |

| | |
|---|---|
| Falta de estadísticas | <ul style="list-style-type: none"> • Creación de un sistema de estadísticas del sector, en coordinación entre el BCP, la DGEEC (Secretaría Técnica de Planificación (STP)), los municipios, el MOPC y las asociaciones industriales, con el fin de ampliar la base de datos sobre los precios, la oferta y la demanda, los proveedores de servicios y los insumos para la construcción. |
| Acceso limitado a los mercados regionales | <ul style="list-style-type: none"> • Renegociación del PCPM a fin de que abarque no solo una garantía de no discriminación durante el proceso de licitación, sino también procedimientos relativos a la ejecución de los contratos de obras públicas, haciendo posible que el personal y la maquinaria de la empresa que ha obtenido la licitación pueda ingresar en el mercado en condiciones no discriminatorias. • Promoción de la aprobación del Protocolo de Montevideo, Decisión núm. 25/03 sobre reconocimiento mutuo, y de la Decisión sobre la facilitación de la actividad empresarial, a fin de que puedan beneficiarse de los derechos de acceso al mercado regional que esas decisiones confieren a las empresas y los profesionales del Paraguay. |

C. Servicios de enseñanza

| Esfera que requiere mejoras | Recomendaciones |
|-------------------------------------|--|
| Marco estratégico para la enseñanza | <ul style="list-style-type: none"> • Formulación de una política de educación superior, bajo la dirección del CONES, en la que se definan los planes nacionales de desarrollo aplicables a los operadores de servicios en el sector. • Mejora de la armonización de los servicios de enseñanza con las necesidades del sector productivo, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y los acuerdos interinstitucionales que incluyan a los centros integrales de educación tecnológica y las partes interesadas vinculadas a la producción y el comercio (en particular la UIP, la FEPRINCO, el MIC, las cámaras y el SNPP), la asistencia técnica internacional y las pasantías. • Mejora de la reforma educativa en los aspectos siguientes: la igualdad de oportunidades de acceso a la educación; la mejora de la calidad y el fortalecimiento de los marcos de garantía de la calidad; el hecho de impartir la educación en los dos idiomas oficiales; la incorporación de los conocimientos científicos y tecnológicos, así como de la educación física y la concienciación social en el contenido educativo, los programas y las metodologías de enseñanza; mejora del perfil de capacitación de los maestros; y elaboración de nuevas propuestas educativas, con la participación de las asociaciones de maestros y que incluya la educación continua. |

| | |
|--|---|
| <p>Concienciación de los consumidores acerca de la importancia de sistemas eficaces de control de la garantía de calidad y acerca de los servicios educativos existentes</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Concienciación de la opinión pública y de las empresas acerca de las ventajas de las acreditaciones en el sistema educativo. Realización de campañas en los medios de comunicación para influir en la opinión pública a fin de generar una presión ciudadana para el rechazo de los títulos no acreditados. • Establecimiento de la obligación de publicar información sobre carreras y universidades acreditadas. Difusión de esta información, y amplia divulgación para informar a los consumidores. • Establecimiento de una obligación de tener títulos acreditados para carreras tales como la de funcionarios en las categorías profesionales. Establecimiento de una obligación similar para licitaciones y concursos públicos en el caso de empresas unipersonales y también para ser miembro del Consejo de la Magistratura. • Centralización de la información, que actualmente está dispersa y sin actualizar, con respecto a la nomenclatura de las carreras y la enseñanza, bajo la dirección del CONES. Esto permitiría mejorar la supervisión, la información a los consumidores y el mantenimiento de un registro de los programas de titulación y las oportunidades de trabajo, dando continuidad al actual proceso de elaboración del Mapa Educativo Nacional, a cargo del MEC. |
| <p>Tratamiento de las cuestiones que afectan a la calidad de la educación</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la infraestructura (laboratorios, bibliotecas) y de los programas de capacitación del profesorado. Evaluación del desempeño de los maestros y de los requisitos de calidad en la formación de los maestros (es decir, títulos superiores para los profesores a tiempo completo en las universidades). |
| <p>Fortalecimiento de los marcos reglamentarios para garantizar la calidad</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rechazo del proyecto de ley que tiene por objeto modificar la Ley núm. 4995/13, a fin de eliminar el requisito de que exista una decisión del Consejo de Universidades para crear universidades. • Reglamentación de la enseñanza a distancia a fin de establecer normas mínimas de calidad, de modo que los programas en línea puedan ser acreditados. • Refuerzo de las disposiciones sobre la prevención y penalización de la negligencia profesional, por medio de la mejora del proyecto de ley sobre la práctica profesional, mediante un reglamento o un código de ética profesional. |
| <p>Fortalecimiento de los marcos institucionales para asegurar la garantía de calidad</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Participación del sector privado (especialmente los sindicatos) de manera más activa en la aplicación de la Ley de Educación Superior, en lo tocante al diseño y la ejecución de los mecanismos de control de calidad. • Mejora del control de los registros profesionales gestionados por el Estado, en los que se inscriben los títulos profesionales emitidos por instituciones educativas acreditadas y los programas de titulación, a fin de salvaguardar la calidad de la educación. |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del MEC, la ANEAES y el CONES en sus actividades de supervisión, regulación y control de la calidad del sistema educativo, previendo más y mejores recursos humanos cualificados, así como recursos presupuestarios, de infraestructura y de equipo para el seguimiento y la mejora de los programas en curso. • Aplicación progresiva, tan pronto como sea posible, de la acreditación obligatoria para todos los programas de titulación, asegurando que la ANEAES tenga la capacidad presupuestaria y operacional para lograr este objetivo. |
| <p>Habilitación del ejercicio de actividades profesionales en este sector de servicios en la región del MERCOSUR y promoción de la cooperación con los asociados comerciales</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Armonización de los perfiles educativos en el plano regional (MERCOSUR) para asegurar el reconocimiento mutuo y el comercio de servicios profesionales en la región. • Regulación de la prestación transfronteriza de servicios educativos, por ejemplo, mediante acuerdos entre las instituciones de enseñanza del país y de países extranjeros, lo que también beneficiaría a las empresas locales por la transferencia de conocimientos especializados. Las directrices de la OCDE sobre la calidad de la educación superior transfronteriza⁹⁴ se podrían adaptar para su eventual incorporación en la legislación paraguaya. |

D. Servicios financieros

| Esfera que requiere mejoras | Recomendaciones |
|---|---|
| <p>Las operaciones financieras son a corto plazo, basadas sobre todo en ahorros, lo que impide el desarrollo de instrumentos financieros a largo plazo, que son necesarios para apoyar al sector productivo</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la interacción y la coordinación entre los organismos reguladores (Comisión Nacional de Valores, Banco Central, Ministerio de Hacienda e INCOOP) y entre los sectores público y privado, para lograr objetivos concertados en este ámbito. • Realización de una intensa campaña de promoción y educación para concienciar acerca de los instrumentos financieros, como los fideicomisos, la factorización, el arrendamiento y los productos derivados. • Mejora de la regulación del mercado de valores. El BCP podría desempeñar un papel más activo y emitir títulos y bonos, así como promover las compras en el extranjero (existe una gran demanda de fondos de inversión, pero una escasez de emisión de valores). • Promoción de mecanismos de regulación que hagan posible la capitalización de las empresas nacionales con recursos de la seguridad social de diversas instituciones, por medio de la Bolsa de Valores. |

⁹⁴ Estas directivas, publicadas por la OCDE, recomiendan la adopción de determinadas prácticas y alientan a los gobiernos, tanto de los países de origen como de los países anfitriones, a que establezcan mecanismos para la acreditación y garantía de calidad de todas las instituciones que actúan en su territorio.

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Generación de recursos financieros a largo plazo por medio de la reforma del sistema de pensiones, por ejemplo, unificando los sistemas existentes (Instituto de Previsión Social, caja de jubilaciones del sistema financiero, Yacyretá, Itaipú) para crear un fondo único y una institución que actúe en el mercado financiero con colocaciones a largo plazo. • Reorientación y potenciación al máximo de la función del BNF, aplicando mecanismos para la financiación de la producción, y aprovechando la amplia red de sucursales en el país y su experiencia en proyectos sobre el terreno. • Examen, en coordinación con el BCP, de mecanismos alternativos (seguros y rentables) para invertir recursos de los fondos de jubilaciones y pensiones, de modo que estos se inviertan a largo plazo. • Introducción de organismos de calificación crediticia y de un sistema de calificación para el sistema financiero. • Promoción de la capacitación de los recursos humanos en la economía y las finanzas, especialmente en la gestión de riesgos y en la elaboración de planes de financiación alternativos. |
| Falta de valores secundarios, que limita las decisiones de inversión en el mercado primario | <ul style="list-style-type: none"> • Introducción de mayor dinamismo y liquidez en el mercado de capitales, lo que favorecerá el desarrollo de fuentes alternativas de financiación para la vivienda. Para hacer frente a las necesidades de liquidez, los bancos emisores podrían recurrir a este mercado para la liquidación de las hipotecas. • Examen de la posibilidad de autorizar a los bancos como depositarios del mercado de valores, promoviendo el mercado secundario y unificando la bolsa de valores a nivel regional (como en el caso del Perú, Colombia y Chile o con el Uruguay y Rosario). • Adopción de una actitud más proactiva (por parte de la Bolsa de Valores y las casas de cambio) en lo tocante a la educación sobre las bolsas de valores (campañas en los medios de comunicación y difusión de información), para aumentar la confianza en sus transacciones, sobre todo entre los inversores empresariales. |
| Falta de acceso al sistema bancario por parte de la población con bajos recursos, debido a los obstáculos culturales y a la existencia de requisitos formales (para abrir cuentas y aprobar préstamos), así como debido a la elevada proporción de la población que vive en zonas rurales aisladas o trabaja en el sector no estructurado | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de iniciativas que tienen por objeto, simultáneamente, lograr la inclusión financiera, equilibrar el endeudamiento con la capacidad de pago y la formalización, como en el caso de Colombia, por ejemplo, donde la obligación de tener cuentas bancarias está vinculada a prestaciones sociales y de género, o el caso del Uruguay, donde todos los sueldos se deben pagar por medio de cuentas bancarias (lo que hace imposible contratar personal sin una cuenta) y se ha establecido un sistema de IVA diferenciado para los pagos por medio de tarjetas de crédito. |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar normas bancarias para los microcréditos, a fin de facilitar el acceso al crédito de las personas con ingresos más bajos, tanto el acceso a los servicios bancarios como al crédito. • Reglamentación de las cámaras de compensación (previendo su constitución en dólares de los Estados Unidos) y digitalización de las operaciones bancarias (cheques, contabilidad, etc.). |
| <p>Falta de una cultura en materia de seguros. Lagunas normativas en los programas provisionales de seguridad social</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de un marco reglamentario para los seguros relacionados con los accidentes de trabajo, el desempleo, los fondos de jubilaciones y pensiones, los seguros de vida y los seguros de educación. |
| <p>La banca pública cumple parcialmente su función de apoyo al sector productivo. Una gran proporción de sus créditos se utiliza para el consumo</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Creación de políticas públicas para mejorar los aspectos institucionales, tales como: <ul style="list-style-type: none"> o efectos insuficientes de la banca pública como proveedor de préstamos hipotecarios, o falta de iniciativas estatales para desarrollar la infraestructura en las zonas periféricas, o falta de un organismo gubernamental o privado que se especialice en la prestación de seguros de hipotecas, a fin de reducir los riesgos de los bancos. • Establecimiento de un sistema de préstamos sindicados entre varios bancos, que se ocupen de la cofinanciación, para proyectos que requieren importantes inversiones (por ejemplo, acuerdos de asociación entre los sectores público y privado para el desarrollo de infraestructuras), que recibirían beneficios en función de su contribución. |
| <p>Un porcentaje importante del crédito está destinado a las empresas agroindustriales y al sector agroexportador. Por lo tanto, está sujeto a fluctuaciones del ciclo agrícola, lo que puede afectar a los niveles de endeudamiento relacionado con el sector y a la liquidez del sistema</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la posibilidad de regular los fondos de garantía y las reservas legales para aumentar la capacidad de capitalización. |
| <p>Deficiencias institucionales:</p> <p>1) En el INCOOP (cuestiones de gobernanza y un gran número de cooperativas que tienen que ser supervisadas),</p> <p>2) Falta de un organismo regulador para la supervisión de los fondos de jubilaciones y pensiones</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Garantía de la independencia del INCOOP por medio de cambios en su proceso electoral (presidencia y dirección); o atribución de las funciones de regulación y supervisión a un órgano independiente (por ejemplo, en el ámbito del BCP). • Creación de una institución dentro de la estructura del Instituto de Previsión Social, a fin de supervisar los fondos de pensiones. |

E. Servicios de telecomunicaciones

| Esfera que requiere mejoras | Recomendaciones |
|--|--|
| <p>Actualizaciones periódicas con respecto a las nuevas tecnologías y otras iniciativas, para hacer frente a los nuevos problemas relacionados con la protección de los datos</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de directrices específicas y de políticas sectoriales relativas a las nuevas tecnologías. • Adopción de una ley general para Internet, a fin de complementar e integrar las normas dispersas (por ejemplo, el derecho del comercio electrónico, la ciberdelincuencia, los datos personales y ciertas disposiciones de la CONATEL). Entre los ejemplos interesantes figuran los siguientes: la Ley de Antenas de Televisión Digital (Brasil), el Centro de Capacitación en Banda Ancha (Nicaragua) y las políticas de conexión en lugares públicos (México). • Regulación de los operadores móviles virtuales. • Participación (de SENATICs y otras entidades) en un diálogo interinstitucional sobre el uso de centros de datos que pueden proporcionar servicios de copia de seguridad en caso de imprevistos, alquiler de equipo o servidores para el Estado paraguayo. • Centralización y normalización de las bases de datos gubernamentales y seguridad en la tecnología de la información con el fin de reducir los costos, compartir la tecnología y asegurar un sistema de gestión de seguridad de la información en todo el contenido digital del Estado. |
| <p>Duplicación de las funciones de los organismos reguladores, lo que demuestra la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional y también con el sector privado</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de un diálogo constructivo entre: a) los distintos organismos gubernamentales que tienen responsabilidades en este sector, b) los sectores público y privado, y c) el organismo regulador, los operadores y los consumidores mediante la creación de foros para examinar las políticas y las iniciativas de regulación. |
| <p>Las tasas de los servicios de Internet son relativamente elevadas en comparación con la región, debido al alto costo de la interconexión internacional y a la práctica de tener precios no regulados (para los servicios de Internet) por la CONATEL. Una infraestructura insuficiente para atender la mayor demanda de los recursos del espectro y la demanda de acceso a la red</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de las asociaciones entre los sectores público y privado para el cableado de fibra óptica, la interconexión en las escuelas públicas y el aumento de la banda ancha para desarrollar la telemedicina. • Introducción de cambios reglamentarios para permitir el aprovechamiento de la red eléctrica (líneas de transporte de energía de la ANDE), a fin de que los proveedores de telecomunicaciones puedan llegar a las zonas desatendidas. • Obtención de financiación para desarrollar la infraestructura por medio de Itaipú o mediante proveedores de energía fotovoltaica (dadas las limitaciones operacionales y presupuestarias de la ANDE). • Utilización de cables subterráneos en las obras públicas, como una opción para desarrollar la infraestructura y ampliar el acceso a las telecomunicaciones. Adopción de disposiciones sobre tuberías y conductos subterráneos en las condiciones adecuadas para futuras obras públicas relacionadas con la ampliación de carreteras⁹⁵, a fin de crear en el futuro cableados subterráneos de fibra óptica. |

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la creación de puntos de acceso a la red a nivel local. • Aplicación de mecanismos de control (por parte de la CONATEL) respecto de las facturas de los operadores que afectan a la recopilación de sus contribuciones al Fondo de Servicios Universales (FSU). |
| Insuficiencia de las estadísticas y dispersión de los datos | <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la transparencia con respecto a los servicios y precios justos dependientes del mercado, a fin de inducir precios más bajos para las interconexiones internacionales y el servicio de itinerancia. Entre las referencias útiles se incluyen las políticas que brindan servicios de itinerancia más baratos en México, así como la reducción de las tarifas de conexión de teléfonos fijos y teléfonos móviles en varios países de la región. • Coordinación (STP-DGEEC, SENATICs y otros) de un enfoque consensuado y sistemático para compilar las estadísticas en el sector. |
| El derecho de la competencia no se ha aplicado aún plenamente y las políticas de competencia requieren una coordinación más estrecha con el organismo regulador (CONATEL) | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas normativas, de competencia en pie de igualdad y de desarrollo del sector. Entre los ejemplos útiles en este ámbito figuran los siguientes: el Régimen Fiscal Especial para el desarrollo de la banda ancha y las ciudades digitales que promueven enlaces de Internet y ofertas de fibra óptica (Brasil), las subastas de espectro (Colombia), la reglamentación relativa a las ofertas de referencia para prestar diferentes servicios de acceso a las redes de telefonía fija y móvil (México), la fijación de velocidades mínimas para la conexión a Internet y la publicidad de esta velocidad a efectos de transparencia (diversos países), y la devolución del espectro en los casos de fusión (Colombia). • Fortalecimiento de la capacidad del organismo regulador en lo que respecta a la vigilancia y la aplicación de medidas encaminadas al equilibrio del mercado. |
| Insuficiencia de los mecanismos de defensa del consumidor, en particular en lo que respecta a las prácticas abusivas en los contratos de asociación | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los mecanismos de protección de los consumidores, manteniendo la coordinación interinstitucional entre la CONATEL, la Secretaría de Defensa al Consumidor, la COPACO y otras entidades. |
| Insuficiente reglamentación contra las actividades informales ilícitas | <ul style="list-style-type: none"> • Mejoras reglamentarias para formalizar el sector, por ejemplo en la esfera de la radiodifusión y los radioaficionados. Identificación y castigo de la interferencia causada por la radiodifusión informal en actividades estratégicas, como el espacio aéreo controlado por radar y la seguridad nacional. • Regulación de la interferencia de la banda ancha causada por actividades privadas, como la radiodifusión, la televisión digital, y viceversa. |

⁹⁵ Por ejemplo, la ampliación prevista de las rutas 1, 2, 6 y 7 y sus carreteras secundarias.

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• Regulación de la instalación de antenas móviles y aplicación de penas más severas para las conexiones ilegales. Coordinación de la labor con la Oficina de la Fiscalía para introducir sanciones penales en caso de reincidencia. |
| Deficiencias institucionales relacionadas con la duplicación de funciones en los organismos reguladores | <ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento de la SENATICs para mejorar el desarrollo de contenidos con fines educativos. Iniciativas de difusión de la coordinación entre la SENATICs y el CERNECO (Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación).• Promoción del contenido local en los servicios educativos, elaboración de programas informáticos educativos de acuerdo con las necesidades nacionales y subnacionales. |

ANEXOS

ANEXO 1: Lista de las entrevistas realizadas

| | Institución | Nombre | Puesto |
|----|------------------------|------------------------|---|
| 1 | ANEAES | Raúl AGUILERA MÉNDEZ | Presidente del Consejo de Administración |
| 2 | ANEAES | Gabina GAVILÁN | Secretario General |
| 3 | ANEAES | Norma MARECOS | Director Ejecutivo |
| 4 | APAR | María Luz CUBILLA | Presidente |
| 5 | ASOBANC | Rodrigo HAITTER | Gerente Financiero |
| 6 | BBVA | Raymundo MENDOZA | Director Financiero |
| 7 | BCP | Eduardo FESCHENKO | Director de Economía Internacional |
| 8 | BCP | Raúl ALDERETE | Intendencia de Estabilidad Financiera |
| 9 | BCP | Nicolasa VERA | Intendencia de Inspección |
| 10 | BCP | Miguel MÉNDEZ | Intendencia de Riesgos Financieros |
| 11 | BCP | Francisco Rubén VERA | Superintendencia de Seguros |
| 12 | CAPACO | Oscar RUBIANI | Director |
| 13 | CAPACO | Jorge REGUEIRO | Miembro del Consejo |
| 14 | CONATEL | Diego MIRANDA | División Internacional |
| 15 | CONATEL | Rafael OLMEDO | Jefe de Departamento |
| 16 | CONATEL | Óscar DUARTE | Dependencia de Planificación |
| 17 | CONATEL | Rubén RUIZ PAJÓN | Asesor de la Dependencia de Gestión Técnica |
| 18 | CONATEL | María Angélica CANO | Relaciones Internacionales |
| 19 | CONATEL | Miguel PASTORE | Jefe de Departamento, Desarrollo de las TIC |
| 20 | CPI | María Teresa PINO | Vicedecano, Facultad de Ingeniería |
| 21 | González Acosta & Wood | Víctor GONZÁLEZ ACOSTA | Presidente |
| 22 | INCOOP | Hugo CABALLERO | Director de Proyectos y Asistencia Técnica |
| 23 | MEC | Norma VERA DE GOMEZ | División de Educación Superior |
| 24 | TELECEL S.A. | Carlos DÍAZ ROSSI | Jefe de Relaciones Institucionales |
| 25 | TELECEL S.A. | Miguel ALMADA | Subdirector General de Asuntos Legales |

ANEXO 2: Lista de leyes y reglamentos aplicables al sector de la educación en el Paraguay

- **Ley núm. 4995/13 de Educación Superior**
- Define y califica a los proveedores de servicios de educación superior. Estipula que los programas de titulación impartidos en las universidades tendrán una duración mínima de cuatro años, lo que equivale a 2.700 horas.
- Determina que las decisiones formuladas por el CONES relativas a la creación y terminación de universidades e institutos de educación superior serán vinculantes para el Congreso Nacional.
- **Ley núm. 4758/2012**, que creó el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo Excelencia de la Educación e Investigación.
- **Ley núm. 4370/2011** relativa a los Docentes Dependientes de Instituciones Educativas Privadas.
- **Ley núm. 3973/2010**, que modifica parcialmente el artículo 1 de la Ley núm. 2529/2006, restableciendo la necesidad de la opinión favorable del Consejo de Universidades para la creación de universidades.
- **Ley núm. 2529/2006**, que modifica los artículos 4, 5, 8 y 15 de la Ley núm. 136, y elimina la necesidad del dictamen “favorable y fundado” del Consejo de Universidades para la creación de universidades y establece que el dictamen del Consejo no será vinculante.
- **Ley núm. 2072/2003**, que creó la ANEAES.
- **Ley núm. 1725/2001**, que establece el Estatuto del Educador. Esta Ley regula la práctica docente en el sector público de acuerdo con los diferentes niveles educativos del sistema nacional de educación formal obligatoria.
- **Ley núm. 1264/1998 (Ley General de Educación)**
- Perfila en mayor medida los objetivos de la educación nacional y establece principios y objetivos generales en este ámbito.
- Reglamenta la gestión, la organización y la estructura del sistema educativo nacional.
- Determina las responsabilidades y las normas básicas de participación de las comunidades y las instituciones educativas, así como las formas de financiación de la educación pública y otras funciones del sistema.
- Define el mandato institucional del CONEC.
- **Resolución 4/1998**, que incluye varias normas dictadas por el Consejo de Universidades.
- **Ley núm. 136/1993 (Ley de Universidades)**, que establece que las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley.
- **Ley núm. 28/1992**, que declara obligatoria la enseñanza bilingüe, en español y en guaraní, en el currículo educativo.
- **Instrumentos jurídicos regionales:**
- **Memorando de Entendimiento sobre la Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias en los Países del MERCOSUR** (19 de junio de 1998). Constituye la base del sistema de títulos universitarios en la región, por medio de un sistema de acreditación de las carreras de grado. La acreditación se armoniza en el marco del Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR (ARCU-SUR), suscrito por el MERCOSUR, Chile, Bolivia y Venezuela, lo que permite el reconocimiento mutuo de los títulos universitarios.
- **Acuerdo del MERCOSUR sobre el Procedimiento de Estudios de Posgrado**. Estipula que los títulos universitarios de grado otorgados en el MERCOSUR serán aceptados con esta finalidad.
- **Protocolo de Integración Educativa del MERCOSUR para la Capacitación de los Recursos Humanos a Nivel de Posgrado**. Este instrumento facilita y promueve la cooperación institucional entre las instituciones de enseñanza superior.
- **Decisión núm. 5/99 sobre Admisión de Títulos y Grados Universitarios**. Autoriza el ejercicio de actividades económicas en el MERCOSUR.

ANEXO 3: Lista de leyes y reglamentos aplicables al sector financiero en el Paraguay

- **Resolución 8/2014** del BCP sobre medios de pago electrónicos.
- **Resolución 11102/2013** del INCOOP, que estableció un nuevo marco reglamentario para las cooperativas de ahorro y crédito.
- **Resolución 11343/2013** del INCOOP, que estableció un nuevo marco reglamentario para las cooperativas de ahorro y crédito.
- **Resolución 1/12** del BCP sobre el uso del Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP).
- **Resolución 17/2010** del BCP.
- **Resolución SS.SG 13/2010**, que estableció los límites porcentuales de participación para la suspensión del capital mínimo de las compañías de reaseguros.
- **Resolución 24/2010** del BCP, que define los requisitos para la constitución de entidades bancarias.
- **Ley núm. 3899/2009**, que regula las empresas de calificación de riesgos bajo la supervisión de la Superintendencia de Seguros.
- **Ley núm. 2334/2003** (Ley de Garantía de Depósitos), que crea el Fondo de Garantía de Depósitos y establece un procedimiento para la resolución de entidades basado en la transferencia de las carteras de activos y pasivos, a fin de resolver la liquidación de una entidad de manera correcta y eficiente.
- **Leyes núm. 2283/2003** y **núm. 2945/2004**, que regulan la constitución y el funcionamiento de las casas de empeño.
- **Ley núm. 2157/2003**, que creó el INCOOP como entidad reguladora de todas las cooperativas a nivel nacional. El INCOOP se define como una “persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, de duración indefinida”. Su dirección y administración se pone a cargo de un Consejo Directivo, cuyo Presidente es designado por el poder ejecutivo, de una terna electa en la Asamblea Nacional de Cooperativas.
- **Ley núm. 1284/1998** del Mercado de Valores.
- **Ley núm. 1163/97**, que regula el establecimiento de bolsas de productos básicos.
- **Ley núm. 1036/1997**, que crea y regula las sociedades securitizadoras.
- **Decreto núm. 14052/1996**, que reglamenta la Ley núm. 438/194.
- **Ley núm. 921/1996** de Negocios Fiduciarios.
- **Ley núm. 861/1996** (Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito), que establece el capital mínimo necesario para las entidades financieras y el hecho de que esta cuantía se deberá actualizar anualmente, en función del Índice de Precios al Consumidor.
- **Ley núm. 827/1996** (Ley de Seguros), que creó la Superintendencia de Seguros y el Consejo Consultivo del Seguro. Esta Ley contiene disposiciones sectoriales de carácter general, incluidos los procedimientos para el establecimiento, el funcionamiento y la liquidación de las compañías de seguros. También regula la constitución de compañías de reaseguros en el Paraguay.
- **Ley núm. 811/1996** sobre los fondos patrimoniales de inversión.
- **Ley núm. 489/1995** (Ley del Banco Central del Paraguay), que establece las funciones del BCP por medio de una carta orgánica. Esta Ley define los objetivos fundamentales del BCP.
- **Ley núm. 701/1995**, que precisa el objeto de la prohibición de las ventas con pacto de retroventa.
- **Ley núm. 438/1994** de Cooperativas.

ANEXO 4: Lista de leyes y reglamentos aplicables al sector de las telecomunicaciones en el Paraguay

- **Resolución 871/2014** sobre la protección de los usuarios.
- **Ley núm. 4989/2013**, que crea la SENATICs y **Decreto núm. 11624/2013**, que reglamenta sus funciones.
- **Ley núm. 4868/2013** de Comercio Electrónico.
- **Resolución 339/2011**, que regula la portabilidad numérica.
- **Resolución 190/2011**, que regula la transmisión de datos y los servicios de acceso a Internet. Se liberaliza el acceso internacional a Internet.
- **Ley núm. 4427/2011**, que establece incentivos para el ensamblaje de bienes de alta tecnología (para incorporar valor añadido nacional a las partes y materias primas).
- **Resolución 133/2008**, “Reglamento de Defensa de la Competencia y Procedimiento para Dirimir Conflictos en el Ámbito de la Regulación de las Telecomunicaciones”. Prohíbe el abuso de la posición dominante y comportamientos colusorios que impidan, restrinjan o distorsionen la competencia efectiva. Con este fin, la resolución enumera, de forma no exhaustiva, las prácticas anticompetitivas y determina directrices generales para que la CONATEL evalúe si una operación de concentración económica produce efectos restrictivos sobre la competencia o crea una posición dominante. Las autoridades señalan que esta resolución se ha aplicado escasamente.
- **Ley núm. 3439/2007** y **Ley núm. 2051/2003**, que regulan la contratación pública.
- **Resolución 1499/2006**, que establece que el 20% de los recursos del FSU debe provenir de tasas de explotación comercial pagadas por las empresas operadoras.
- **Ley núm. 2478/2004**, que modifica la Ley 642/1995.
- **Resolución 34/2002** sobre los servicios universales. Regula el FSU, creado por la Ley núm. 642/1995, y es administrado por la CONATEL.
- **Decreto núm. 16761/2002**. Reglamento General de Tarifas, que reglamenta el artículo 92 de la Ley 642/95. Faculta a la CONATEL a establecer la estructura y los niveles tarifarios de los servicios de telecomunicaciones. Hay dos regímenes tarifarios: los precios máximos y los sujetos a un control de razonabilidad. Los servicios públicos (locales y nacionales y los servicios de larga distancia internacional) están sujetos al régimen de precios máximos, mediante el cual la CONATEL introduce límites máximos para los distintos tipos de servicios. Estos precios se determinan en el contrato de concesión y se actualizan cada cinco años.
- **Decreto núm. 14135/1996**, que reglamenta la Ley núm. 642/1995. En el artículo 6 se establece la obligación de que los operadores de telecomunicaciones presten sus servicios a toda zona incluida en la concesión o licencia, promoviendo la integración de zonas remotas que están alejadas de los centros urbanos.
- **Ley núm. 642/1995**. Ley de Telecomunicaciones. Establece el libre acceso a todos los servicios de telecomunicaciones, excepto los reservados al Estado. Estipula normas generales para los diversos modos de prestación de servicios de telecomunicaciones, las tarifas y la interconexión, entre otros aspectos. También clasifica los servicios de telecomunicaciones en tres categorías: i) “servicios básicos”, que son servicios públicos (telefonía fija local, servicios de larga distancia y de larga distancia internacional); ii) “servicios de radiodifusión” (emisiones de radio, de televisión y de cablecomunicación, entre otros), y iii) “otros servicios” (que incluyen la telefonía móvil, Internet y otros servicios con valor añadido).

REFERENCIAS

- ABC (2012). Ante paralización de obras estatales, sector privado empuja construcción, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/ante-paralizacion-de-obras-estatales-sector-privado-empuja-construccion-377216.html>.
- AECOM (2013). Asia Construction Outlook 2013, disponible en: http://www.aecom.com/deployedfiles/Internet/Geographies/Asia/Asia%20News/Asia%20Construction%20Outlook_2013%20_%20final2%20_%20small.pdf.
- ALADI (2010). Estudios del Sector de los Servicios en Paraguay.
- Asociación Paraguaya de Compañías de Seguro (2013). Compendio de Indicadores del Mercado Asegurador.
- Banco Mundial (2014). Global Financial Development Report: Financial Inclusion.
- Banco Mundial (2014). World Development Index.
- BCP (2013). Formulario FMI.
- BCP (2013). Informe de Estabilidad Financiera, junio.
- BCP (2014). Boletín Estadístico de Bancos, marzo.
- BCP (2014). Boletín Estadístico de Empresas Financieras, marzo.
- Bernal, F. (2013). Sector de la construcción estima este año llegar al 20% del PIB – Titular de la CAPACO prevé que la inversión pública en obras será de 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos, *La Nación*, disponible en: http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5282927_5284940_4698864_PY,00.html1.
- BID (2012). El Sistema educativo paraguayo en cifras.
- BID (2013). Trámites Públicos y Gobierno Electrónico en el Paraguay.
- Britos, Sergio (2012). Estimación de la Demanda.
- CAPACO (2014). *Revista de la Industria de la Construcción*.
- Censo Cooperativo (2011).
- CEPAL (2009). *Los desafíos del sistema de transporte en los países sin litoral de América del Sur*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.09.II.G.23, Santiago de Chile. Marzo.
- CEPAL (2011). *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe, Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, núm. de venta: S.11.II.G.56, Santiago de Chile. Septiembre.
- CEPAL (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.13.II.G.3, Santiago de Chile. Agosto.
- CONATEL (2011). Plan Nacional de Telecomunicaciones 2011-2015.
- Congreso de la República del Paraguay (2012). Ley núm. 4758 que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. Septiembre.
- Constitución Nacional del Paraguay (1992).
- Costos (2013). La construcción en América del Sur, 2012, *Revista de la Construcción*, junio, disponible en: <http://www.costos.com.py/ediciones-junio-2013-213.php>.
- DGEEC (2011). Censo Económico Nacional.
- Dirección General de Planeación Educativa (2011). Paraguay, Educación en Cifras, MEC.
- Doctor, Mahrukh (2012). Prospects for deepening Mercosur integration: Economic asymmetry and institutional deficits, *Review of International Political Economy*.

- Education Encyclopedia 2014. Disponible en: <http://education.stateuniversity.com/pages/1180/Paraguay-HIGHER-EDUCATION.html>. Consultado el 28 de marzo de 2014.
- Estados Unidos, Oficina de Estadísticas Laborales (2014). Industries at a Glance: Construction: NAICS 23, disponible en: <http://www.bls.gov/iag/tgs/iag23.htm>. Consultado el 20 de febrero de 2014.
- Foro Económico Mundial (2013). The Global Competitiveness Report 2013-2014. Ginebra.
- Gobierno del Paraguay – Equipo Económico Nacional (2008). Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013.
- Gobierno del Paraguay – Gabinete Social, Presidencia de la República (2010). Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020.
- Insfrán, Aníbal (2012). Opciones de política para el financiamiento de la vivienda. Caso del Paraguay.
- INVESTOR (2012). Reporte macroeconómico del sector de la construcción. Agosto.
- *La Nación* (2012). Cuotas de escuelas privadas, 15 de febrero, disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/59040-cuotas-de-escuelas-privadas.html>. Consultado el 28 de marzo de 2014.
- MEC (2011). Plan Nacional de Educación 2024.
- MERCOSUR (2009). Comercio de Servicios en el MERCOSUR: Estado actual y potencialidades.
- MIC. Proyecto de Apoyo a la Integración Económica del Paraguay (2013), Indicadores de las TIC.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile/DIRECON (2012). Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y el MERCOSUR a 16 años de la entrada en vigencia del Acuerdo de Complementación Económica.
- Molteni, Gabriel; de León, Gonzalo; y Giudice, Lucía (2011). 20 years on: the achievements and pending challenges of MERCOSUR.
- Norton Rose Fulbright (2010). Basel III - A fundamental turning point in the design of financial regulation, noviembre, disponible en: <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/32332/basel-iii-a-fundamental-turning-point-in-the-design-of-financial-regulation#section13>.
- Observatorio Económico BBVA (2014). Una mirada a la inclusión financiera en el Paraguay.
- OCDE. Information Technology Outlook.
- Organización Mundial del Comercio (2011). Informe de las políticas comerciales del Paraguay: Informe de la secretaria.
- Organización Mundial del Comercio (2013). Informe sobre el Comercio Mundial 2013: Factores que determinan el futuro del comercio.
- Organización Mundial del Comercio. Construction and related engineering services, disponible en: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/construction_e/construction_e.htm, consultado el 20 de febrero de 2014.
- Pereira Molinas, Nicolás (2010). Plan Maestro TIC, Gabinete Civil de la Presidencia de la República del Paraguay.
- PNUD (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano - Paraguay 2013, Trabajo Decente y Desarrollo Humano. Asunción. Junio.
- PWC (2013). Global Construction 2025, disponible en: <http://www.pwc.com/gx/en/engineering-construction/publications/global-construction-2025.jhtml>.
- Rider Levett Bucknall (2014). China's construction markets to lead the way, disponible en: <http://rlb.com/articles/chinas-construction-markets-lead-way/>.
- Rivarola, Domingo M. (2013). Informe Nacional de Educación Superior en el Paraguay.
- Riveros Torres, L. R. (2013). Estudio Sectorial de la Construcción, Informe, abril 2013.

- Roca, María Eugenia (2012). Informe de aplicación de la Guía para Aceptación del Uso del Sistema Subasta a la Baja Electrónica de Paraguay, BID.
- Rojas, Margarita (2013). Propuesta de políticas públicas en tecnologías de la información y telecomunicación (TIC). Asunción.
- Sandoval, Luis Ortiz (2012). Reforma Educativa y Conservación Social.
- Schilling, D. R. (2013). Global Construction Expected to Increase by \$4.8 Trillion by 2020, Industry Tap, 8 de marzo, disponible en: <http://www.industrytap.com/global-construction-expected-to-increase-by-4-8-trillion-by-2020/1483>.
- SENAVIDAT, Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay.
- Sleight, C. (ed.) (2012). Global construction trends & forecasts, KHL, disponible en: <http://www.khl-group.com/events/itc/assets/chris-sleight.pdf>.
- UNCTAD (2011). Servicios, Desarrollo y Comercio: la dimensión reguladora e institucional, volumen I.
- UNCTAD (2013). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2013*, disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2013overview_en.pdf.
- UNCTAD (2014). Exploiting the potential of Trade in Services for Development.
- Vaillant, Marcel (2007). Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. Serie Comercio Internacional, núm. 83 de agosto de 2007, CEPAL.
- Viceministerio de Educación Superior (2012). Datos sobre la educación superior en el Paraguay, MEC.

