

EXAMEN DE POLÍTICAS DE SERVICIOS

Ministerio de Industria y Comercio del Paraguay
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

Informe Preliminar

Elaborado por:
Abog. Gilda Arréllaga
Econ. Tatiana López R.

19 de Septiembre de 2014

Tabla de contenido

1. INTRODUCCION	8
2. SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS PROFESIONALES RELACIONADOS 9	
2.1. ASPECTOS ECONOMICOS Y DE MERCADO	9
2.1.1. Características de la Oferta.....	11
2.1.2. Características de la Demanda	18
2.2. ASPECTOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALES.....	22
2.3. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES	30
2.4. DIAGNÓSTICO.....	31
2.5. RECOMENDACIONES	33
3. SERVICIOS DE ENSEÑANZA	34
3.1. ASPECTOS ECONOMICOS Y DE MERCADO	35
3.1.1. Características de la Oferta.....	37
3.1.2. Características de la Demanda	48
3.2. ASPECTOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALES.....	53
3.3. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES	58
3.4. DIAGNÓSTICO.....	58
3.5. RECOMENDACIONES	61
4. SERVICIOS FINANCIEROS.....	63
4.1. ASPECTOS ECONÓMICOS Y DE MERCADO	63
4.1.1. Características de la Oferta	64
4.1.2. Demanda y profundización bancaria	72
4.2. ASPECTOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALES.....	75
4.3. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES.....	83
4.4. DIAGNÓSTICO.....	83
4.5. RECOMENDACIONES	85
5. SECTOR DE TELECOMUNICACIONES	87
5.1. ASPECTOS ECONÓMICOS Y DE MERCADO	88
5.1.1. Características de la Oferta	88
5.1.2. Características de la demanda	93
5.2. ASPECTOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALES.....	102
5.3. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES.....	108

5.4.	DIAGNOSTICO.....	109
5.5.	RECOMENDACIONES	110
6.	Conclusiones	112
7.	Bibliografía	113
8.	Anexos.....	118
	Anexo 1: Listado de Entrevistas realizadas.....	118
	Anexo 2: Obras de infraestructura	119
	Anexo 3: Tasas de interés.....	122
	Anexo 4: Marco Regulatorio Sectorial.....	123
	Anexo 5: Negociaciones Internacionales y Compromisos Sectoriales	126
	Anexo 6: Cuadro recapitulativo de Diagnóstico y recomendaciones.....	132

GLOSARIO

ALADI	Asociación Latino Americana de Integración
ACEPAR	Aceros Paraguayos S.A.
ADEFI	Asociación de Entidades Financieras
ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line – Línea de Abonado Digital Asimétrica
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
AFP	Agencias de Fondos de Previsión
AGCS - GATS	Acuerdo General de Comercio de Servicios – General Agreement for Trade in Services
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ANEAES	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones (Uruguay)
ANTELCO	Administración Nacional de Telecomunicaciones
AM	Acceso a Mercado
APAR	Asociación Paraguaya de Arquitectos
APP	Alianza Público Privada
APROCON	Asociación de Profesionales de la Construcción
ARCU SUR	Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias del MERCOSUR
ASSAL	Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina
ASOBAN	Asociación de Bancos de Paraguay
AWS	Amazon Web Services
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAMPY	Cámara de Operadores Móviles del Paraguay
CAPACO	Cámara Paraguaya de la Construcción
CAPAVI	Cámara Paraguaya de la Vivienda e Infraestructura
CAVIALPA	Cámara de las Constructoras Viales Paraguayas
CCS	Consejo de Comercio de Servicios
CEPAL	Comisión Económica para Latino América y el Caribe
CERNECO	Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación
CIAM	Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el MERCOSUR
CMC	Consejo del Mercado Común
CMTI	Conferencia Mundial de Telecomunicaciones Internacionales
CNB	Corresponsales No Bancarios
CNV	Comisión Nacional de Valores

CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONATEL	Consejo Nacional de Telecomunicaciones
CONES	Consejo Nacional de Educación Superior
CONFEA-CREA	Consejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía – Consejos Regionales de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía
COPACO	Compañía Paraguaya de Comunicaciones
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CPI	Centro Paraguayo de Ingenieros
CPC	Clasificación Provisional Central de Productos
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
EDGI	Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico
EEB	Educación Escolar Básica
EE.UU	Estados Unidos
EPS	Examen de Política de Servicios
FEDAPAR	Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Instituciones Educativas del Paraguay
FEPRINCO	Federación de la Producción, la Industria y el Comercio
FODA	Fortalezas/Oportunidades/Debilidades/Amenazas
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
FONAVIS	Fondo Nacional de la Vivienda Social
FSU	Fondos de Servicio Universal
GNB	Getin Noble Bank
GNS	Grupo de Negociaciones de Servicios
GMC	Grupo del Mercado Común
IDI	Índice de Desarrollo Informático
IFD	Instituto de Formación Docente
IFS	International Featured Standards
INC	Industria Nacional del Cemento
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativas
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPS	Instituto de Previsión Social
LTE	Long Term Evolution
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MHz	Mega Hertz
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MJ	Ministerio de Justicia
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MVNO	Mobile Virtual Network Operator

NAFTA	Acuerdo de Libre Comercio de Norte América
NAP	Network Access Point – Punto de Acceso a la Red
NRI	Índice de Disponibilidad Tecnológica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCP	Protocolo de Compras Públicas del Mercosur
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNT	Plan Nacional de Telecomunicaciones
PMCS	Protocolo de Montevideo de Comercio de Servicios
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRODEPA	Programa de Educación Básica Bilingüe y Media de Jóvenes y Adultos
PSLM	Países Sin Litoral Marítimo
RANA	Red de Agencias Nacionales de Acreditación del MERCOSUR
REPSE	Registro de Empresas Prestadoras de Servicios Especializados
RIACES	Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación
RM	Reconocimiento Mutuo
ROA	Retorno sobre Activo
ROE	Retorno sobre Patrimonio
SB	Superintendencia de Bancos
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENATIC	Secretaría Nacional de Tecnología de la Información y la Comunicación
SENAVITAT	Secretaría Nacional de la Vivienda
SGSI	Sistema de Gestión de Seguridad Informática
SGT 4	Sub Grupo de Trabajo N° 4 “Aspectos Financieros” del MERCOSUR
SIPE	Sistema de Información de Proveedores del Estado
SNEPE	Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
SOAT	Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito
SS	Superintendencia de Seguros
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TED	Trato Especial y Diferenciado
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
TN	Trato Nacional
TV	Televisión
UAA	Universidad Autónoma de Asunción
UCA	Universidad Católica de Asunción
UCSA	Universidad del Cono Sur de las Américas
UE	Unión Europea

UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNCTAD	United Nation Conference for Trade and Development - Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondos de las Naciones Unidas para la Infancia
UNINORTE	Universidad del Norte
UNINTER	Universidad Internacional Tres Fronteras
UPAP	Universidad Politécnica y Artística del Paraguay
USA	Estados Unidos de América
US GAAP	Generally Accepted Accounting Principles (US)
US\$	Dólares de Estados Unidos
UTCD	Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo
UTIC	Universidad Tecnológica Intercontinental
VoIP	Voz en Protocolo de Internet
WB	Banco Mundial
WiFi	Wireless Fidelity (Fidelidad Inalámbrica)

1. INTRODUCCION

Este Informe Preliminar, se realiza en el ámbito de los exámenes de política de servicios (EPS) de la UNCTAD que implican una revisión sistemática (i) de políticas económicas y comerciales y (ii) de marcos regulatorios e institucionales aplicables al sector servicios, (iii) análisis FODA de los sectores seleccionados y (iv) Recomendaciones que tienen por objeto identificar alternativas de políticas, y planes de acción para avanzar en la reforma del sector.

La metodología utilizada por la UNCTAD en este tipo de exámenes abarca 2 etapas en la investigación: A) Investigación de la UNCTAD, que prepara un estudio basado en información provista por el Ministerio de Industria y Comercio (estudios anteriores sobre temas objeto de análisis bajo el EPS) e información disponible por Internet. Esta etapa culminó con la presentación del Informe en los Talleres realizados el 24 y 25 de abril en Asunción; B) Investigación por parte de consultores locales (experto jurídico y experto económico).

A los efectos de esta segunda etapa de investigación (B), los consultores deben analizar en profundidad los sectores seleccionados, a saber: construcción y servicios conexos, educación, financieros y telecomunicaciones. En ese orden se procedió a:

- Diagnosticar los aspectos económicos y de mercado, regulatorios e institucionales y de los compromisos internacionales relevantes a los sectores.
- Identificar las debilidades, fortalezas y oportunidades y amenazas en estos sectores en Paraguay (Análisis FODA).
- Realizar recomendaciones para fortalecer la contribución de los sectores analizados en la economía nacional, por medio de mejoras a los marcos regulatorios e institucionales de los mismos, y recomendaciones relacionadas con las negociaciones comerciales.

Se coordinó con el MIC y con la UNCTAD todas las actividades previstas, que comprendió el relevamiento de los actores públicos y privados de cada uno de los sectores, realizándose entrevistas (ver Anexo 1), a través de un cuestionario predeterminado, con las instituciones públicas y privadas (fuente primaria) a fin de recabar información, estudios, y estadísticas.

Adicionalmente se consultaron estudios realizados en internet (fuente secundaria) a nivel local e internacional. Se procedió al cruzamiento de datos, y contrastación de intereses y puntos de vista entre el sector público y privado. La información obtenida pretende ser objetiva y neutral.

2. SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS PROFESIONALES RELACIONADOS

Abarca:

Trabajos generales de construcción para la edificación (CPC prov. 512): Este rubro comprende los trabajos de construcción (incluidas las obras nuevas, ampliaciones, reformas y renovación) para todo tipo de edificios, residenciales o no, de propiedad privada o pública.

Trabajos generales de construcción para ingeniería civil (CPC prov. 513): Este rubro comprende los trabajos de construcción en estructuras que no sean edificios, por ejemplo carreteras y calles, vías férreas y pistas de aterrizaje, puentes y túneles, vías de navegación y puertos, presas, tuberías, líneas de comunicación y de energía, instalaciones mineras y fábricas, y estadios y terrenos deportivos.

Armado de construcciones prefabricadas y trabajos de instalación (CPC prov. 514, 516): Este rubro comprende actividades como el armado y la instalación de construcciones prefabricadas, los trabajos de construcción relacionados con la calefacción y el aire acondicionado, las conducciones de agua, la instalación de aparatos de gas, la instalación de cables eléctricos, la instalación de equipos de alarma contra incendios, el aislamiento, la instalación de cercas y rejas y la instalación de ascensores.

Trabajos de acabado de edificios (CPC prov. 517): Este rubro comprende los trabajos especializados de instalación y acabado de edificios, como revestimiento de vidrio, enyesado, pintura, colocación de azulejos y baldosas en suelos y paredes, instalación de moqueta, carpintería de madera, instalación de elementos ornamentales en interiores y decoración e instalación de elementos ornamentales.

Otros (CPC prov. 511, 515, 518): Este rubro comprende los trabajos previos a la construcción en obras de edificación y construcción, además de trabajos de construcción especializados como las obras de cimentación, la perforación de pozos de agua, el techado, los trabajos con hormigón, el doblado e instalación de piezas de acero y los trabajos de albañilería. Comprende además los servicios de arrendamiento de equipo para la construcción o demolición de edificios u obras de ingeniería civil con operarios.

Se destaca la interrelación entre la prestación de servicios de construcción y la prestación de servicios de arquitectura (CPC 8671), servicios de ingeniería (CPC 8672), servicios integrados de ingeniería (CPC 8673), servicios de planificación urbana y arquitectura paisajística (CPC 8674), y otros servicios de consultores conexos, aunque dichos servicios se clasifican en otra categoría de la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios, esto es, los servicios profesionales.

2.1. ASPECTOS ECONOMICOS Y DE MERCADO

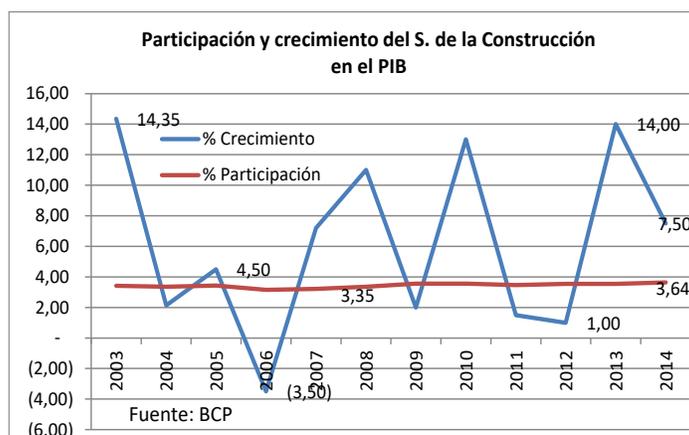
La industria de la construcción (que, en la terminología de la OMC, equivale a " Construcción y servicios de ingeniería conexos", es una actividad de múltiples tareas destinadas a la construcción de edificios o proyectos de infraestructura física, incluyendo obras nuevas, ampliaciones, reformas, mantenimiento y reparaciones. El sector de la construcción tiene enlaces con muchos mercados y actividades, entre ellos la generación de energía, agua y

sistemas de distribución de servicios públicos, alcantarillado, tratamiento de residuos, transporte, telecomunicaciones, salud pública y educación. Algunos de estos sectores son objeto de una intensa participación del gobierno.

Alrededor de una décima parte del PIB mundial corresponde a la construcción y ocupa al 7% del empleo (OMC 2014). Otras fuentes refieren a un 13% del PIB mundial, que podría aumentar al 15 por ciento en 2020, por su expansión en China, India y los EE.UU. El mercado de la construcción en América Latina está dominado por Brasil, pero algunos mercados más pequeños (como Chile, Panamá y Perú) están funcionando bastante bien. El tamaño del mercado regional se estimó en 550 millones de dólares en 2012, con una tendencia creciente, actualmente llega al 6% del PIB.

El rápido crecimiento de varias economías emergentes impulsó la demanda de servicios de construcción e ingeniería. Este último, en particular, solía ser proporcionado casi exclusivamente por los países desarrollados. Más recientemente, las mejoras en la educación en los países en desarrollo, la expansión de las grandes empresas de ingeniería a las economías emergentes y el advenimiento de las tecnologías de la comunicación han provocado el aumento del comercio de todas las disciplinas de ingeniería.

En Paraguay, existen escasas estadísticas del sector, una de ellas es la provista por el Banco Central, referente al PIB de la construcción, elaborado con base en las ventas de insumos para el sector¹. La evolución de dicha estimación indica que tiene una baja participación en la economía, del 3,6% en el año 2014, inferior al nivel promedio de la región, del 6%, según datos de la CEPAL, del año 2012. Así, en Paraguay, el sector genera un valor agregado anual equivalente a 1.745 millones de dólares. Las tasas de crecimiento del sector registran una tendencia similar al crecimiento general de la economía, siendo fuertemente influidas por el ambiente macroeconómico y la gestión pública.



Elaboración: Propia

¹ Una deficiencia del sector es la falta de datos estadísticos. En ese sentido, se había iniciado una alianza entre la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) y CAPACO para contratar una consultoría encargada de plantear y llevar adelante soluciones, pero con los cambios administrativos (nuevo Gobierno) se suspendió el emprendimiento. CAPACO edita mensualmente una revista “de la industria de la construcción”, que contiene, entre otros artículos especializados, un listado de insumos, rubros y precios, muy útil para el sector. Actualmente está negociando la firma de convenios con las represas hidroeléctricas ITAIPU (binacional con Brasil) y YACYRETA (binacional con Argentina) para que financien el listado actualizado.

En este sentido, en el crecimiento del sector impactan el bajo presupuesto público destinado a inversión física, la baja capacidad de gestión administrativa del Estado, la falta de planificación de las acciones del Estado; sin embargo, según manifiestan empresarios del sector de la construcción e inmobiliario, en los últimos años se ha observado una mayor dinámica de la inversión privada en el sector, con uso de mejor tecnología pero que demanda regulaciones, servicios públicos, ordenamiento territorial, mano de obra especializada e integración entre las empresas de la cadena productiva. Además, el sector se caracteriza por un alto grado de informalidad, tanto en la oferta de servicios de la construcción como en el ámbito de la contratación de empleo de mano de obra.

2.1.1. Características de la Oferta

En el registro de socios de la Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción (CAPACO) existen 579 socios, cuya oferta incluye obras civiles, edificaciones, programas de viviendas, construcción de hospitales, escuelas y otros edificios públicos, peritajes y asesoramiento a municipalidades. Según información proporcionada por este gremio, se estima que 3 de esas empresas facturan más de 30 millones de dólares al año, 10 empresas facturan entre 20 y 30 millones de dólares, 30 empresas facturan entre 10 y 20 millones de dólares y el resto son pequeñas y generalmente de carácter familiar. Además, en el país existe la Cámara Vial Paraguaya (CAVIALPA), que agrupa a las empresas constructoras viales, con 22 socios.

Por otra parte, la mayor parte de las construcciones de vivienda se realizan en el sector informal, que abarca a muchas empresas unipersonales constituidas por constructores sin calificación formal y sin el apoyo de arquitectos o ingenieros.

Según la información estadística del Banco Central, no se realizan exportaciones ni importaciones de servicios de construcción. Tampoco existe información de inversión extranjera directa por ramo de actividad. Según la CAPACO, la exportación a los países de la región es nula debido en gran parte las trabas impuestas por los países vecinos para la provisión de servicios de construcción y no a factores relacionados a la competitividad de las empresas. Generalmente los requisitos para la provisión de servicios en Brasil y Argentina son:

- Constituirse como empresa en ese país (presencia comercial)
- Trasladar profesionales y personal especializado
- Hacer ingresos temporales de equipo
- Transferir dinero como aportes de capital o préstamos obtenidos en el país de origen
- Reconocimiento de títulos profesionales

En cada uno de estos requisitos se presenta alguna traba, lo que imposibilita la prestación de servicios en el Mercosur. Por ejemplo la antigüedad de una empresa en el mercado es reconocida desde que una empresa se instala en el país o de su experiencia a nivel internacional, no se considera la experiencia en el país de origen de la empresa. Este factor impide a una empresa establecer credibilidad como un proveedor de servicios competitivos. Hubo algunos intentos por parte de empresas paraguayas, pero no se pudieron ejecutar las obras debido a las trabas impuestas por gobiernos regionales e incluso por algunos gremios empresariales.

Al contrario, el mercado paraguayo es totalmente abierto y desregulado, sobre todo por la falta de control de los organismos del estado. Existe una gran informalidad debido a la debilidad de

las instituciones de control y regulación. Las empresas extranjeras entran libremente a brindar sus servicios o por lo menos superan rápidamente las trabas.

Sin embargo, CAPACO menciona la existencia de experiencias puntuales de consorciamiento que permitieron desarrollar las capacidades de las empresas paraguayas. Se mencionan como importantes las experiencias obtenidas en su participación en grandes obras de infraestructura como las de culminación y mantenimiento de las hidroeléctricas, que debieron cumplir con criterios técnicos internacionales. Este es el único modo en que las empresas paraguayas de construcción logran participar en la exportación de sus servicios. Por otra parte, existen las subcontrataciones a empresas locales, por parte de empresas extranjeras, para el desarrollo de obras de infraestructura pública.

Según CAPACO, aunque las exportaciones de servicios profesionales del sector no se registran en la balanza de servicios, Paraguay vende servicios de construcción por el modo 1, sin que se produzca un traslado de personas o de empresas, o por el modo 4, de profesionales que prestan servicios en el extranjero. Además, algunas empresas incursionan en la región, y en África, como la empresa OGA que se instaló en Mozambique (exportación en modo 3). Con respecto a la exportación de productos de la construcción, la empresa CIE exporta productos terminados con alto valor agregado. Sin embargo, se reitera que no existe información estadística al respecto, y que en los documentos que publica el BCP, dichos movimientos comerciales son nulos.

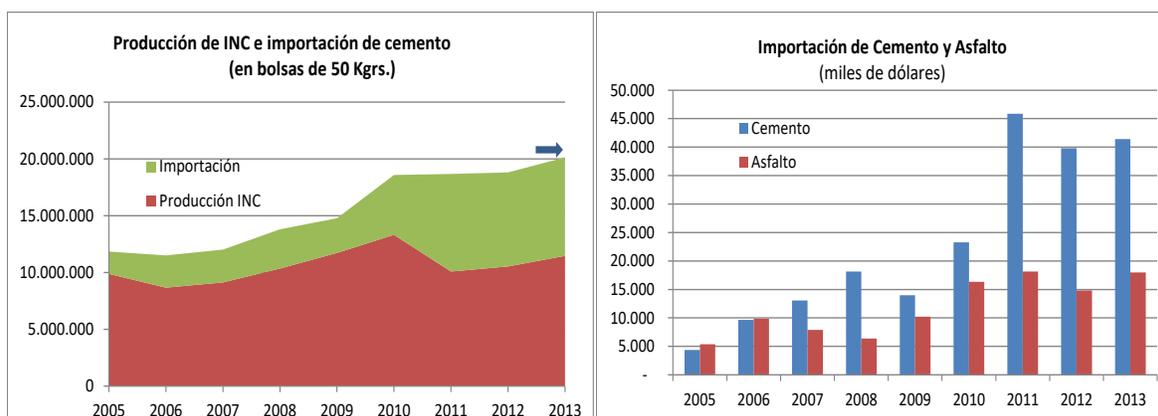
Provisión de Insumos

Paraguay provee insumos primarios que abastecen al sector. Empero, insumos con mayor valor agregado son importados en su totalidad. Con respecto a la producción de cemento y de varillas de hierro, ésta presenta dificultades de producción, debido a problemas de gestión de las principales empresas productoras: la Industria Nacional de Cemento (INC), y Aceros del Paraguay (ACEPAR). Según la CAPACO, las dos empresas son estratégicas para el país, pues al ser un mercado pequeño en relación a los países vecinos, los precios son fácilmente manipulables por los importadores de esas materias primas. En efecto, dichas empresas fijan niveles de producción local y precios que compiten y regulan, de manera indirecta, los precios de los insumos importados.

La INC “es una empresa pública creada en 1969 que produce monopólicamente el cemento, además produce hielo, cal y sus derivados. La dirección y administración de la empresa está a cargo de un consejo de administración que está integrado por un presidente y cuatro miembros titulares nombrados por el Poder Ejecutivo. Es una empresa que opera a pérdidas por la incapacidad de realizar nuevas inversiones, por tener altos costos administrativos, y por excesos de personal. Tiene la competencia de importaciones ilegales. En forma periódica interrumpe la producción por desperfectos técnicos de sus equipos antiguos, generando desabastecimiento en el mercado interno” (¿Eficiencia del Gasto Público en Paraguay?, Dionisio Borda, KAZ, 2008). Según los resultados de las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República, presenta ineficiencias operativas, débil control administrativo, contable y financiero. Además le afectan la presión que ejercen los sindicatos, la falta de planificación estratégica e inestabilidad administrativa.

La demanda de cemento es de aproximadamente 80.000 bolsas/día, pero la CAPACO estima que dentro de 5 a 7 años se duplicará, debido al impulso que el gobierno pretende dar a la construcción de infraestructura y al auge de la inversión privada. Según información

proporcionada por la INC, tiene una capacidad instalada de 72.340 bolsas al día, lo cual permitiría cubrir gran parte de la demanda, pero la producción es inferior a su capacidad, llegando a proveer el 50% de la demanda, con un promedio de 40.000 bolsas al día, en los últimos años. Además, existen 2 cementeras Iguazú y Tasser, la primera, capitalizada por la brasileña Camargo Correa, realizó inversiones para producir 20.000 bolsas/día en 2014, la segunda planifica invertir 10 millones de dólares para aumentar su producción de 6.000 bolsas por día a 10.000, pero todavía no existe ningún pronunciamiento formal. Debido a la inestabilidad de la oferta de la INC, y puesto que las cementeras Iguazú y Tasser se encuentran en proceso de expansión, las importaciones de cemento aumentaron en los últimos años para suplir la demanda, cuyos principales proveedores son Chacoré y Hierropar que compran de Argentina, Chile y Uruguay. Aunque el cemento importado es de menor calidad, y por lo tanto más barato que el producido localmente, los importadores lo venden al mismo precio que el INC, por lo que representa un referente ineficiente en el mercado. Ocasionalmente, existen períodos de especulación, en los que escasea el producto y los precios aumentan. Actualmente, el Gobierno tiene el objetivo de fortalecer al INC, modernizándola y repotenciándola, para exportar y generar resultados financieros positivos, además de transparentar su gestión.

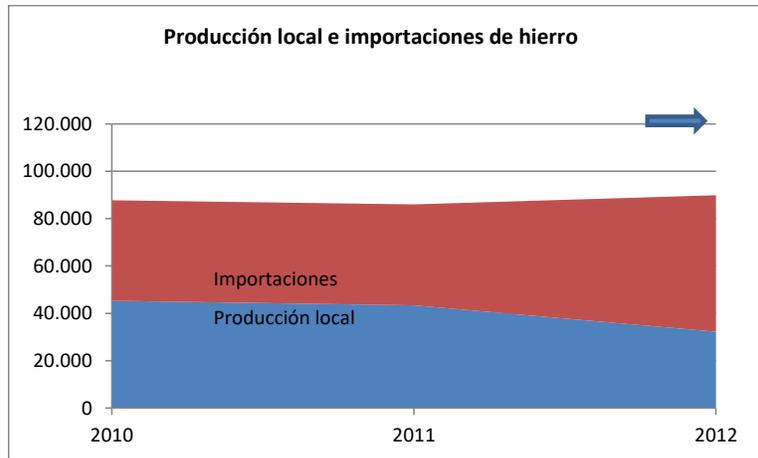


Fuente: INC. Elaboración: Propia

Con respecto a la empresa ACEPAR, fue privatizada en 1997, mediante la venta de la empresa al Consorcio Siderúrgico Paraguayo (COSIPAR), por 35 millones de dólares, conformado en un 66,6% por Cerro Lorito S.A. y en un 33,3% por Cootrapar, cooperativa de trabajadores de la empresa. Paralizadas sus actividades, cercana a la quiebra y con un pasivo de 50 millones de dólares, actualmente es alquilada por la empresa brasileña Vetorial, a 400 mil dólares mensuales, con un compromiso de invertir 20 millones de dólares en la empresa durante los próximos 18 meses y de pagar 50 dólares por tonelada de acero que se produzca por encima de las 50 mil toneladas. La nueva situación enfrentó a los actuales administradores con los trabajadores, que se encuentra en huelga, debido a las nuevas condiciones de empleo que se pretenden implementar. La demanda local es de 9.000 a 10.000 toneladas de varillas por mes, según el Centro de Industriales Metalúrgicos (CIME) esto es un promedio de 110.000 toneladas anuales, que podrían ser provistas por la empresa dado que tiene una capacidad instalada de 120.000 toneladas al año, pudiendo abastecer la demanda local. Sin embargo, debido a problemas administrativos, su producción se redujo hasta el 16%, antes de paralizar completamente sus actividades. Según el Censo Económico 2011, realizado por la DGEEC, existen 14 unidades económicas² de fabricación básica de hierro y acero, 8 de ellas grandes y

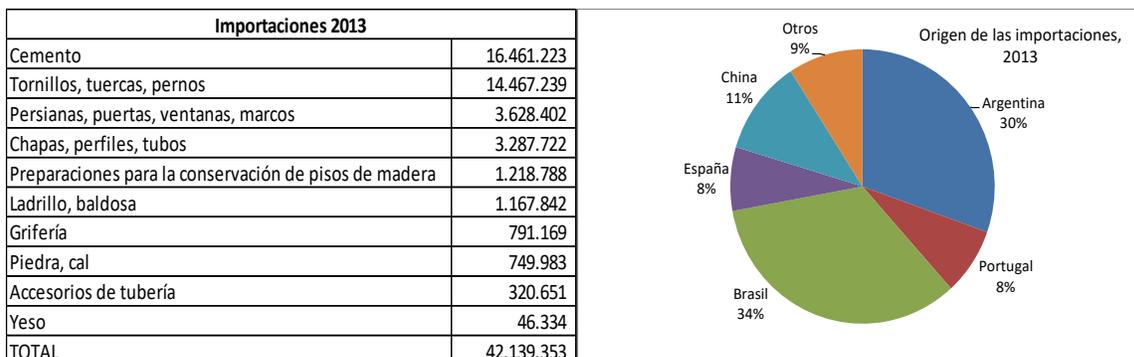
² Las Unidades económicas refieren a establecimientos, mas no a empresas.

medianas y 6 micro y pequeñas. Una de las empresas grandes es AIPSA, con una capacidad de 24.000 toneladas al año. Dada la situación de ACEPAR, Paraguay importa varillas de hierro proveniente de 20 países de todo el mundo, siendo el mayor proveedor la Argentina, además de Brasil, Chile y China.



Fuente: BCP y Sistema Marangatu. Elaboración: Propia

Otros productos como baldosa, piedra, yeso, de bajo valor agregado, a más de ser producidos localmente, también son importados de Argentina, Brasil, Portugal, España y China mayormente, siendo escasa la producción local. Los productos y accesorios de mayor valor agregado como madera, tornillos, tuercas, puertas, ventanas, chapas, perfiles, tubería, tienen un alto componente importado, cuyo origen es principalmente chino, argentino o español. En el año 2013 estas compras al exterior fueron equivalentes a 42 millones de dólares.



Fuente: Banco Central del Paraguay. Elaboración: Propia

Recursos Humanos del sector de Servicios de Construcción

En el primer trimestre de 2014, el sector de la construcción empleaba al 6,5% de la población ocupada, esto es 83 mil personas de Asunción y la zona urbana de Central, conformada casi en su totalidad (98%) por mano de obra masculina, según el último informe de la Encuesta Continua de Empleo de la DGEEC³. Esta información incluye el trabajo formal e informal de

³ La Encuesta Continua de Empleo se realiza en la zona urbana de Asunción y del Departamento Central, que representa el 40% de la PEA Nacional y el 60% de la PEA Urbana.

los entrevistados, pero no los desagrega⁴. Sin embargo, el Banco Mundial estima, en su documento Informalidad del año 2007, que el empleo informal en América Latina asciende al 57% en las zonas urbanas, pudiendo ser más alto en Paraguay⁵.

POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS DE EDAD OCUPADA DEL 1^{er} TRIMESTRE DE LOS AÑOS 2010, 2011, 2012, 2013 Y 2014, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO.

SECTOR ECONÓMICO	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014
	1 ^{er} TRIMESTRE				
TOTAL	1.100.006	1.126.532	1.145.554	1.225.526	1.273.881
Primario					
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	1,6	1,5	1,8	1,8	1,4
Secundario	21,4	19,5	20,8	19,9	20,3
Industrias Manufactureras(**)	14,2	13,0	13,7	12,5	13,8
Construcción	7,1	6,6	7,1	7,4	6,5
Terciario	77,1	79,0	77,4	78,3	78,3
Comercio, Restaurantes y Hoteles	32,8	33,8	29,7	32,0	32,1
Servicios Comunes, Sociales y Personales	31,3	31,6	32,0	31,7	30,9
Otros (**)	12,9	13,7	15,7	14,6	15,3

Fuente: DGEEC. ECE 2010, ECE 2011, ECE 2012, ECE 2013 Y ECE 2014

(*) Incluye valores menores a 0,5% que corresponde a la rama de actividad "Minas y Canteras".

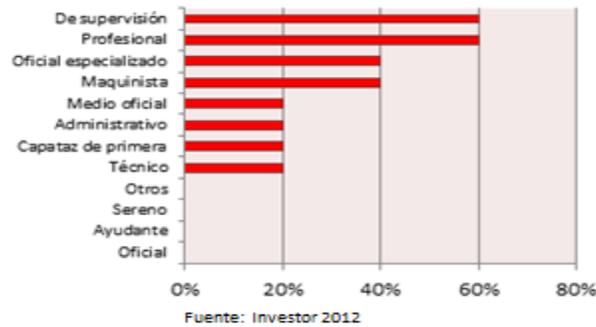
(**) Incluye: Electricidad, Gas y Agua; Transporte, Almacenes y Comunicaciones y Finanzas, Seguros e Inmuebles.

Según la CAPACO, la escasez de mano de obra capacitada representa una debilidad y una amenaza para el desarrollo de las empresas constructoras. Esta información puede ser corroborada por los resultados de la encuesta realizada por Investor en el año 2012, en su Reporte Macroeconómico del Sector de la construcción, que revelan la dificultad del sector de la construcción de satisfacer su demanda de personal calificado (principalmente de supervisión y profesional).

⁴ Otra fuente de información es el Censo Económico 2011, pero puesto que recoge información de unidades económicas con establecimiento, presenta una gran brecha con la información de la Encuesta Continua de Empleo. La actividad de construcción cubierta por el censo incluye empresas que pueden trabajar por cuenta propia, a cambio de una retribución o por contrato. Se realizan subcontrataciones de obras (albañiles, pintores, plomeros, piseros electricistas, carpinteros, herreros y otros. Muchos de estos prestadores subcontratados pueden ser personas físicas no organizadas formalmente como empresas, por lo tanto no cubiertos por el censo económico, ya que son cuentapropistas sin unidades fijas de producción.

⁵<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEX/T/0..contentMDK:21345557~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:489669.00.html>

Sus dificultades para satisfacer su demanda se refieren a personal:



Según la CAPACO y empresarios de la construcción entrevistados, actualmente en Paraguay existe un déficit de profesionales en el sector de la construcción como técnicos, topógrafos y personal especializado en el manejo de maquinarias de diferentes áreas. El país requiere el doble de ingenieros y tecnólogos y pronto necesitará más pues se demandan por los menos 1.000 ingenieros al año, pero el país produce apenas 250 egresados al año. La Asociación de Profesionales de la Construcción (APROCONS), explicó que esta necesidad es un problema que atañe a todos los países latinoamericanos, que como el caso de Paraguay, han tenido un crecimiento económico importante, pero no así en profesionalización de recursos humanos.

El estudio del Proyecto de Facultad de Ciencias y Tecnología en la Universidad Católica Campus Guairá, del Ing. Carlos Peralta, señala que el crecimiento económico del país “demandará alrededor de 3.000 ingenieros y de 10.000 técnicos operativos y de mandos medios en el próximo decenio, lo que significa duplicar la existencia de los mismos en la actualidad”. Como referencia, se observa en el siguiente cuadro “los pedidos de ingenieros recibidos de diferentes empresas nacionales por la secretaría de la Facultad de Ingeniería de la UNA (FIUNA), entre el 15/05/2011 y el 18/09/2012, un año y cuatro meses, totalizando la cantidad de 241 ingenieros de diferentes especialidades. Se destacan los ingenieros civiles con 33,6 % de los pedidos, ingenieros electromecánicos, con 22 % e ingenieros industriales, con 16,2 %. Debe señalarse que los egresados de la FIUNA están ocupados laboralmente en un cien por ciento y gran parte de los estudiantes de los últimos cursos, que abarca los semestres octavo, noveno y décimo también tienen ocupación laboral”.

Pedidos laborales de ingenieros realizados por las empresas a la Facultad de Ingeniería de la UNA entre el 13/05/11 y el 18/09/12

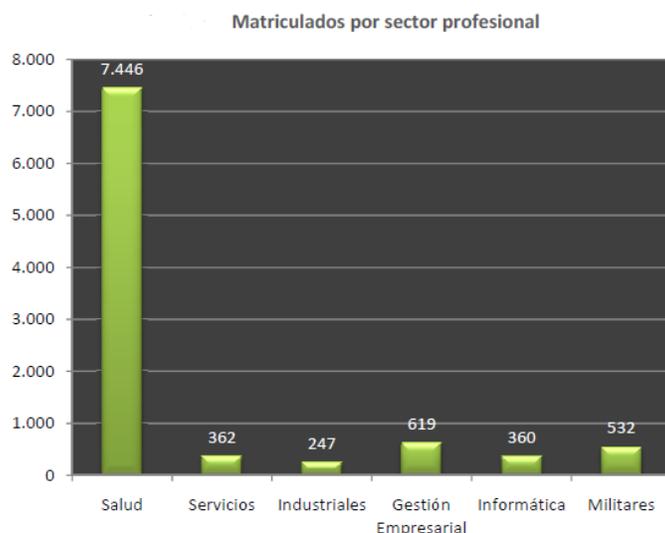
CARRERA	CANTIDAD
Ing. Industrial	39
Ing. Electromecànica	53
Ing. Civil	81
Ing. Elèctrica	13
Ing. Electrònica	12
Ing. Informàtica	5
Ing. Mecànica	19
Ing. Mecatrònica	4
Ing. Química	5
Ing. Sistemas	1
Ing. Telecomunicaciones	3
Ing. Ambiental	2
Ing. Hidràulico	1
Ing. Sanitario	1
Ing. Ciencias Geogràf.	2
TOTAL	241

Fuente: Proyecto de Facultad de Ciencias y Tecnología en la Universidad Católica Campus Guairá, Carlos Peralta

A fin de mejorar la situación de calificación de los trabajadores paraguayos, la Unión Industrial Paraguaya (UIP) realizó un acuerdo con la SRH Holding, Universidad de Ciencias Aplicadas de Heidelberg (Alemania)⁶ para la formación del capital humano de alta calificación, a partir de lo cual se encuentra instalada en el país la Universidad Paraguayo Alemana, con las carreras de Ingeniería Empresarial e Ingeniería Industrial (que abarca a la construcción). Además, la CAPACO está buscando una alianza con la Unión Europea para la capacitación de personal, y CAVIALPA realizó un convenio de capacitación con el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

El SNPP es un organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sus actividades, iniciadas en el año 1972, se dirigen a atender la política ocupacional del gobierno, procurando otorgar respuestas al mercado laboral en términos de capacitación. Los cursos abarcan todo el territorio nacional a través de su sede central, las regionales, subregionales, centros colaboradores y unidades móviles que permiten llegar a cualquier punto del país. Además existen 287 instituciones que ofrecen carreras de técnico superior, como se detalla en el siguiente cuadro. Según el informe del MEC sobre Educación Superior en Paraguay, de los matriculados por sector profesional, 247 correspondían al sector industrial, el cual comprende entre otros el sector de la construcción. Este número de matriculados es insuficiente frente a la necesidad de capacitación observada en el sector.

⁶www.upa.edu.py



Fuente: Datos sobre la Educación Superior en Paraguay, MEC, Abril 2012.

Si bien el sector de la construcción tiene una perspectiva de crecimiento importante en los próximos años, frente a los desafíos de generación de infraestructura, la oferta debe superar obstáculos tanto en el ámbito de la capitalización de las empresas, acceso a tecnología, formalización, como en el de la profesionalización de sus recursos humanos y la provisión estable de insumos.

2.1.2. Características de la Demanda

Situación de la Infraestructura

La baja producción del sector de la construcción se refleja en el retraso de la infraestructura del país con respecto a los demás países de la región: en cuanto a infraestructura, Paraguay se ubica en la posición 123 de 148 países del mundo, según el Índice de Competitividad Global 2013-2014. En el cuadro adjunto se registran los indicadores y posiciones de Paraguay en diversos ámbitos de la infraestructura, existiendo retraso en el transporte aéreo, la calidad de la infraestructura, las carreteras, el suministro eléctrico, la infraestructura portuaria e inclusive el acceso a telefonía móvil, frenando el desarrollo de la economía.

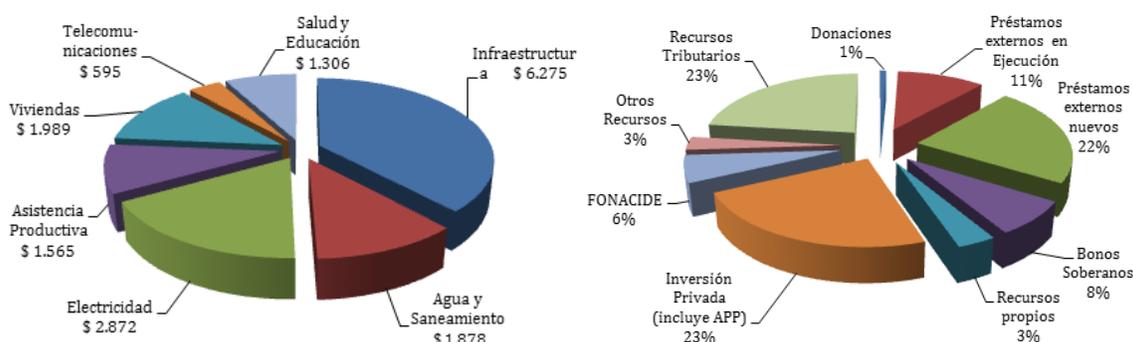
Índice de Competitividad Global 2013-2014: Pilar 2, Infraestructura

Pilar 2 Infraestructura	Valor	Ranking
Líneas de telefonía fija/ 100 pob	5,6	106
Calidad de la infraestructura portuaria	3,4	116
Calidad del suministro eléctrico	3,0	117
Calidad de la infraestructura del transporte aéreo	2,7	141
Calidad de la infraestructura en general	2,6	139
Calidad de las carreteras	2,5	132
Tickets aéreos disponibles asientos kms / semana, millones	21,7	122
Supscripciones de telefonía movil/100 pob	101,7	91
Calidad de las obras de urbanización del ferrocarril	na	na

Fuente: WEF, Índice de Competitividad Global 2013-2014.

Según estimaciones realizadas gobierno del Presidente Horacio Cartes, en las diversas instancias vinculadas al desarrollo de la infraestructura, el país necesita realizar inversiones de 16.480 millones de dólares en infraestructura, durante los próximos 5 años (ver siguiente gráfico). Este monto supera las posibilidades del presupuesto público, pues actualmente el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) ejecuta un presupuesto inferior a 200 millones de dólares, y la capacidad de financiamiento de la banca privada, cuya cartera vigente neta de provisiones en 2014 equivale a 10.000 millones de dólares. La aprobación de la denominada Ley de Asociación Público Privada en 2013, y de su reglamento, permitirá financiar con otras fuentes de ingresos privadas, las obras necesarias, además se prevén recursos de financiamiento externo, asignaciones tributarias, bonos soberanos, y otros (ver siguiente gráfico). Para enfrentar el desafío, el Gobierno sugiere la conformación de consorcios entre empresas locales e internacionales, a fin de agregar capacidad productiva, tecnológica, operativa y experiencia frente a las altas exigencias de las bases y condiciones de participación en los procesos de licitación. A esta perspectiva, acompaña el auge de proyectos de inversión privada existente en el país, que también demandará recursos financieros y operativos (ver Anexo 2).

Inversiones de infraestructura y perspectiva de financiamiento



Fuente: Información divulgada por el Gobierno de Horacio Cartes

Situación del Agua y saneamiento:

El estudio del PNUD/UNICEF/OPS de setiembre de 2012, indica que existe un gran déficit de saneamiento en áreas urbanas de Paraguay, por lo que existe un margen sustantivo para inversiones que favorezcan este tipo de infraestructuras, sobre todo en las áreas urbanas. Para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en agua mejorada ajustada por calidad y saneamiento mejorado, las inversiones requeridas serían equivalentes a 1.222,5 millones de dólares hasta 2015. De este valor, los montos requeridos para infraestructura en saneamiento serían de 497,8 millones de dólares y 725 millones de dólares para agua potable.

A partir de 2016, se necesitaría invertir 518,9 millones de dólares para agua potable ajustada por coeficiente de calidad y 620,4 millones dólares para saneamiento mejorado (1.139,2 millones de dólares en total) y con ello se lograría agua potable para el 90% de la población y saneamiento mejorado para el 100% de la misma.

Situación de la Vivienda:

Según PLANHAVI, el déficit de viviendas, en el 2011, afectaba a más de 1.100.000 hogares, mientras que su evolución – de no existir un cambio sustantivo en la política pública – aumentaría a más de 1.500.000 hogares en el 2020. El déficit habitacional es de tipo

cuantitativo (demanda de “nuevas viviendas”, 87%) y de carácter cualitativo (demanda de “ampliación” y/o de “mejoramiento”, 13%). En el cuadro siguiente puede verse la proyección realizada, desde el 2011 al 2020, visualizándose su distribución según el tipo de déficit.

Proyección del Déficit de viviendas

Proyección del Déficit Habitacional Desglosado 2011 - 2020
Fuente: SENAVITAT / PLANHAVI / Manuel Ferreira

Déficit/Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ampliación	32.516	34.123	35.730	37.337	38.944	40.269	41.594	42.918	44.243	45.568
Mejoramiento	712.150	747.345	782.541	817.736	852.932	881.944	910.955	939.967	968.979	997.990
Mejoramiento y Ampliación	225.512	236.657	247.803	258.948	270.093	279.280	288.467	297.654	306.841	316.028
DÉFICIT CUALITATIVO	970.178	1.018.126	1.066.073	1.114.021	1.161.969	1.201.492	1.241.016	1.280.539	1.320.062	1.359.585
Nuevas Viviendas	135.816	142.528	149.241	155.953	162.665	168.198	173.731	179.264	184.797	190.330
DÉFICIT CUANTITATIVO	135.816	142.528	149.241	155.953	162.665	168.198	173.731	179.264	184.797	190.330
Total Déficit	1.105.994	1.160.654	1.215.314	1.269.974	1.324.634	1.369.690	1.414.746	1.459.803	1.504.859	1.549.915

Metas 2020		
Fuente	Nuevas Viviendas	Acciones de Mejoramiento y Ampliación
SENAVITAT US\$ 2.566.500.000	99.300	145.000
Instituciones de financiamiento (públicas y privadas) US\$ 2.411.000.000	43.300	9.400
TOTAL US\$ 4.977.500.000	142.600	154.400
297.000 soluciones habitacionales		

Fuente: SENAVITAT

Con el déficit existente en 2013, y utilizando los datos provistos por SENAVITAT, se estima que se requerirán más de 13.000 millones de dólares para financiar el déficit de vivienda existente en el país. Sin embargo, el país está lejos de esas metas. Por una parte, de aquí al 2020, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) planea ampliar progresivamente su presupuesto, para pasar de 10.000 soluciones habitacionales (nuevas viviendas y acciones de mejoramiento y ampliación) a 50.000 por año. Para ello, SENAVITAT y los agentes financieros públicos y privados movilizarían recursos equivalentes a 4.977 millones de dólares hasta el 2020, lo que produciría 142.600 nuevas viviendas y 154.400 acciones de mejoramiento y ampliación (ver cuadro adjunto extraído del Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay). Sin embargo, a dos años de presentado el Plan, estos montos se encuentran distanciados de la situación de ejecución real, manteniéndose la producción de 10.000 viviendas en 2014 de SENAVITAT.

Plan de acción de Senavitat-2014					
N° Orden	DENOMINACIÓN PROGRAMA	Estado Proyectos/ Cantidad de Soluciones Habitacionales. Avance al 15 de abril de 2014			
		Concluidas	En proceso 2014	Nuevos 2014	Sin presupuesto
1	FONAVIS Grupos*	64	3.734	1.466	2.055
	FONAVIS Individual	159	1.234	250	-
	FONAVIS Pueblos Originarios*	245	402	399	822
2	VY'A RENDA*	163	497	240	516
3	FONCOOP*	78	377	277	78
4	PUEBLOS ORIGINARIOS	81	182	350	-
5	CRÉDITOS HIPOTECARIOS	-	17	-	-
6	VIVIENDAS ECONÓMICAS*	260	250	498	607
7	CEPRA	-	409	-	680
8	SEMBRANDO OPORTUNIDADES*	127	113	100	8.680
9	EBY*	-	-	1.000	-
10	ITAIPI*	-	-	1.000	-
11	TAIWÁN	-	-	1.196	-
12	FOCEM	-	399	212	-
13	PRAM	-	-	182	-
SUB TOTALES		1.177	7.614	7.170	13.438
TOTALES		29.399			
* Los programas FONAVIS, Vy'a Renda-Municipios, Viviendas Económicas, Sembrando Oportunidades y FONCOOP se atenderán con ampliación presupuestaria.					
** En tratativas con ambas entidades binacionales					

Fuente: Extraído del diario ABC Color.

Estructura de FONAVIS de acuerdo al nivel de ingreso
Fuente: SENAVITAT

Nivel	Ingreso Familiar Unidad de Salario Mínimo	Tipo de Vivienda	Subsidio
1	> 3,5 y 5,0	Viviendas Económicas	15%
2	> 2,0 y 3,4	Viviendas de Interés Social	40%
3	> 1,0 y 1,9	Viviendas de Interés Social	70%
4	< 1,0	Viviendas de Interés Social	95%

El Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), creado por la Ley 3637/09, es la fuente estable de recursos que el Estado establece para subsidiar programas de viviendas sociales. Su implementación se lleva a cabo bajo tres modalidades: compra de vivienda nueva o usada, edificación en lote propio y conjuntos habitacionales para grupos organizados. El financiamiento de la solución habitacional se dirige a familias con ingresos familiares que van desde 1 a 5 salarios mínimos, y contempla tres componentes: el subsidio, el ahorro o aporte propio y el crédito complementario. Los requisitos establecidos para acceder a los fondos fijan los niveles de subsidio máximo por estrato, que van desde el 15% hasta el 90%: mayor subsidio a menor nivel socioeconómico (Insfrán, 2012).

Otra instancia pública de financiamiento habitacional es la Agencia Financiera de Desarrollo, AFD, creada por Ley 2640/05, banca de segundo piso para la provisión de fondos de largo plazo a las instituciones financieras de primer piso. Su impacto se presenta particularmente en el financiamiento para la vivienda a sectores sociales con buena capacidad de pago. Entre las mayores dificultades que enfrenta se halla su necesidad de contar con fondeo suficiente y a bajo costo en moneda nacional, pues en moneda extranjera estaría contando con fondeo adecuado de organismos multilaterales de crédito (Insfrán, 2012).

Con respecto a los bancos privados, en marzo de 2014, los créditos brutos destinados a vivienda, de los bancos privados, eran equivalentes a 317 millones de dólares. Por su parte, la cartera de créditos brutos destinados a vivienda, del BNF era de 10 millones de dólares. Estas cifras también se encuentran lejos del financiamiento necesario para el cumplimiento de las metas propuestas por la SENAVITAT. Según el documento Opciones de Política para el Financiamiento de la Vivienda Caso de Paraguay de Aníbal Insfrán, del año 2012, si bien existe el subsidio a través de la SENAVITAT, este instrumento único es insuficiente para alcanzar a grandes sectores que requieren soluciones habitacionales. El documento presenta la siguiente estimación de la participación de los agentes económicos principales en la financiación de viviendas en función a los deciles de ingresos de la EPH 2011.

Participación de agentes económicos en la financiación de viviendas

Deciles de ingresos	Ingreso per cápita	Sectores			Atención de la Demanda	Recursos asignados
		Socio Económico	Público	Privado		
Más bajo	113.781	D	Senavitad/Conavi	ONGs	Baja	Subsidio hasta 95% + ayuda mutua + asistencia técnica (no dispone de ahorro)
2	237.301		Senavitad/Conavi	ONGs	Baja	
3	345.411		Senavitad/Conavi	ONGs	Baja	
4	459.882		Senavitad/Conavi	ONGs	Baja	
5	594.859	C	Senavitad/Conavi	ONGs	Baja	Subsidio hasta 70% + ayuda mutua + asistencia técnica + pequeño ahorro familiar (no alcanza a crédito hipotecario)
6	733.294		Senavitad/Conavi	ONGs	Baja	
7	910.080		Senavitad/Conavi	ONGs	Baja	
8	1.198.146	B	Senavitad/Conavi	ONGs	Baja	Préstamos personales + ahorro familiar + subsidio hasta 40% + Pequeño crédito hipotecario (no alcanza mercado de capitales)
9	1.677.149		AFD y Senavitad	IFIs	Media	
Más alto	4.386.228	A	AFD y Senavitad(1)	IFIs	Alta	Crédito hipotecario + préstamos personales + ahorro familiar + subsidio hasta 15% (mercado de capitales no desarrollado)

(1) El % de subsidio de Senavitad va hasta 5 salarios mínimos de ingreso familiar o Gs. 8.291.160.

Fuente: Opciones de Política para el Financiamiento de la Vivienda Caso de Paraguay, Aníbal Insfrán, 2012.

Según el documento mencionado, “los recursos disponibles son escasos, pues mientras el presupuesto de la Secretaría Nacional del Hábitat (SENAVITAT) solo alcanzarían para proveer entre 7.000 y 10.000 soluciones habitacionales económicas por año, la provisión de fondos de largo plazo para la vivienda por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) desde el 2006 a la fecha solo ha logrado proveer soluciones habitacionales a menos de 5 mil familias de los sectores con mayores ingresos. Por otro lado, las familias en los estratos de menores ingresos no poseen la capacidad económica ni financiera para satisfacer por si solas sus necesidades habitacionales, por lo que requieren de subsidios. Ante este escenario, si no cambian las condiciones imperantes cabe esperar que el Déficit Habitacional siga aumentando en los próximos años.

Los objetivos planteados de desarrollo de la infraestructura pública y privada requieren políticas públicas para enfrentar obstáculos que atañen tanto a la capacidad de la gestión pública como al financiamiento, dado el tamaño de la economía, de su baja capacidad de recaudación de impuestos y del bajo nivel de ingresos de la población.

2.2. ASPECTOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALES

Es un sector asociado con el desarrollo de infraestructura, redes de transporte terrestre, puertos, hidrovía, servicios públicos, etc. y vinculado con múltiples actividades productivas (minería, petróleo y petroquímicos, generación eléctrica, manufactura, agua y saneamiento, transporte,

telecomunicaciones y salud pública). El acceso a la vivienda está vinculado con políticas públicas determinadas por la SENAVIDAT.

Es además un sector intensivo en capital y en mano de obra (construcción), sobre todo semi capacitada y técnicos. La estructura de mercado es fragmentada (pocas empresas grandes, algunas dominantes, muchas PYMES), y las empresas organizan trabajo sus en múltiples sitios (dispersión territorial), sobre la base de especificaciones técnicas plasmadas en contratos, se utiliza bastante la figura de la sub-contratación, y esquemas flexibles de contratación de personal, en la mayoría de los casos ad hoc.

Los servicios profesionales asociados están mal regulados, y el enforcement de las pocas regulaciones existentes es insuficiente lo que ocasiona desplazamiento de mercado por personal extranjero que no están sometidos al cumplimiento de exigencias de registro, leyes laborales y obligaciones impositivas, lo que ocasiona el malestar de los gremios. La migración laboral al extranjero debido a los bajos sueldos locales es también un problema.

Aspectos institucionales

No existe propiamente un ente regulador del sector de construcción, si bien gran parte de las inversiones de infraestructura se generan a partir de obras públicas cuyo marco regulador es regido por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

A la vez, los profesionales de la construcción: arquitectos e ingenieros deben estar inscriptos en el registro profesional del MOPC. En el caso de los ingenieros este servicio está tercerizado a través del Centro Paraguayo de Ingenieros. Asimismo deben estar inscriptos en el Registro de Empresas Prestadoras de Servicios Especializados (REPSE)⁷. Finalmente, para ser proveedor del Estado, precisa inscribirse en el Registro de Proveedores del Estados⁸.

Determinados subsectores precisan de un registro profesional otorgado por el Estado, según el ámbito de competencia de los respectivos Ministerios, como sería el caso del MOPC para ingenieros, arquitectos, geólogos, topógrafos, y agrimensores.

Institucionalmente, entre los gremios se destaca principalmente la Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO), Cámara de las Constructoras Viales Paraguayas (CAVIALPA) y Cámara Paraguaya de la Vivienda e Infraestructura (CAPAVI). A nivel profesional, el Centro Paraguayo de Ingenieros y la Asociación Paraguaya de Arquitectos (APAR). Entre los proveedores los principales son HIERROPAR y CHACORE.

A nivel institucional, la visión de los privados respecto a la gestión del MOPC es como sigue:

- Debe haber mayor rigurosidad en calidad de proyectos, consistencia de pliegos, y estricto control en obras.
- Hay deficiencias del Estado, en la planificación (proyecto), control y monitoreo de ejecución de la obras. Se sugiere desarrollar regulación sobre controles necesarios de acuerdo a la envergadura de las obras (para obras que requieran de fiscalización específica,

⁷ EL Decreto N° 20.753/98 establece la obligatoriedad del Registro de Prestadores de Servicios. Fue derogado por Decreto N° 675/03, y por Decreto N° 6866/11 se vuelve a crear el Registro. Este Decreto está reglamentado por la Resolución N° 957/13 del MIC, pero no establece sanciones. Se recomienda enmendar en ese sentido.

⁸El Decreto N° 11.407/07 crea el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE), y el Decreto N° 11.015/13 crea el nuevo sistema de registro de pago a proveedores del estado.

- contratar controles de ejecución de obras y fiscalización a nivel nacional). Por tanto la recepción de las mismas es difícil, hay demoras en el cobro, y se torna un círculo vicioso.
- Los pre proyectos deben mejorar en calidad y profundizar los estudios de factibilidad, con mayor base en la realidad paraguaya (fórmulas importadas de gabinete copiadas del extranjero). Integrar en un mismo proveedor el estudio del proyecto y el proyecto puede disminuir la competencia. Es más barato separar dichas instancias.
 - En las obras públicas los pliegos de bases y condiciones frecuentemente están mal definidos. La calidad debe estar definida por el cliente (Estado) que debe ejercer su poder de comitente, conocer el mercado para identificar precios razonables y declarar desiertos los llamados y licitaciones en caso de precios preconvencidos.
 - La deficiencia de técnicos es significativa⁹, la gran mayoría son administrativos. En ese sentido, debe desarrollarse más la parte técnica, a través por ejemplo de una sección de investigación.
 - Los pliegos son mal diseñados en cuanto a especificaciones técnicas, y no se dejan asesorar por el sector privado. Por ejemplo, en los pliegos de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), el recubrimiento de chapas de torres es excesivamente caro y no condice con nuestra realidad geográfica ni climática.
 - La conclusión de las obras de infraestructura muchas veces se ve obstaculizada y quedando a medio camino y a menudo surgen dudas sobre la implementación de los planes (proyectos).
 - Falta de previsibilidad (ejecución presupuestaria) y capacidad de gestión para implementar planes y ejecutar proyectos (certeza/previsibilidad de la ejecución)
 - Existe baja capacidad de gestión de los recursos provenientes de organismos internacionales.

En opinión de los entrevistados, los financiadores de proyectos ejercen mucha influencia en la preparación de pliegos y las condiciones para los concursantes. El Estado debe reservarse el derecho de preparar pliegos, y poder definir, sin presión externa, si quiere limitar la licitación a un llamado nacional¹⁰. Debe potenciarse la capacidad local a través de las políticas públicas pues al fin y al cabo, cuando gana una empresa extranjera termina subcontratando a las empresas locales, no operándose la necesaria transferencia de know-how.

En ese sentido, recientemente el MOPC ha licitado y contratado a una consultora internacional para implementar una unidad de gestión de proyectos, mejorar la gestión de metas de infraestructura, diagnóstico, nuevo modelo de gerenciamiento y capacitación para los funcionarios.

Inquieta al sector privado el correcto destino de los montos del FONACIDE previstos para infraestructura. La descentralización, o sea el uso que hacen los Municipios del interior, son mal gestionados, y se presta a corrupción. Varios analistas opinan, que debe centralizarse su uso por el Gobierno Central para mejor planificación y control de gastos y calidad.

Finalmente, a nivel institucional, el Instituto de Previsión Social – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (IPS-MSPBS) detenta un gran déficit de inversión, al igual que el sistema carcelario a cargo del Ministerio de Justicia (MJ).

⁹ Ver Aspectos Económicos – Recursos Humanos de Servicios de construcción.

¹⁰ Por ejemplo la línea de 500kv de tendido de transmisión eléctrica de ANDE o la pavimentación de la Ruta 9 de Mcal. Estigarribia a Loma Plata.

Aspectos regulatorios

Bajo la perspectiva del sector privado, hay unanimidad de criterio en que el marco legal resulta insuficiente y sobre la necesidad de cambios legislativos. Las regulaciones existentes se limitan a reglar obras públicas, no hay políticas específicas que incentiven las inversiones en el sector, nique regulen la construcción (pública ni privada) tales como planificación urbana, medidas de seguridad y tecnología necesaria, requisitos de edificaciones en altura, salvo las disposiciones municipales que son dispersas (no centralizadas) y no están armonizadas.

La Ley N° 2051/02¹¹ de contrataciones públicas constituyó un avance importante. Su finalidad es que las contrataciones públicas deben mantener la competitividad del sector y asegurar un ambiente de libre competencia. Existe una iniciativa de los gremios para crear una ley de la construcción de carácter general, a nivel nacional.

El gobierno debe articular un sistema que tenga alcance general, más allá de los municipios, ninguna municipalidad fuera de Asunción, tiene esa capacidad suficiente para generar disposiciones y controles y menos de articularlos. La autonomía municipal, en términos de uso del suelo y zonificación, debe estar preservado en el plan regulador desarrollado por cada uno de ellos, pero las reglas de construcción deben encararse a nivel nacional. Es necesaria una política a nivel nacional de planificación territorial, que comprenda Asistencia técnica (invertir en especialistas y técnicos), por la escasa capacidad de gestión de nuestros municipios.

Surge de las entrevistas mantenidas con referentes del sector privado, que existen nuevas tecnologías de construcción que no se pueden aplicar adecuadamente por la falta de una ley que ampare y permita su plena utilización. Con el avance de las infraestructuras y su construcción es impostergable la adecuación legislativa. Por citar un ejemplo, en las grandes construcciones¹² para hacer posible su correcta construcción es necesario utilizar bienes de capital de gran envergadura, que por su gran tamaño traspasan la propiedad misma hacia las propiedades aledañas.

Debe mejorarse regulatoriamente las delimitaciones de responsabilidad civil y penal de las constructoras y exigir cauciones o arraigo, pues en algunos casos las empresas extranjeras pueden no cumplir cuestiones de seguridad, calidad de obra y responsabilidad.

La Ley N° 5074/13 que establece Modalidades de Obras Públicas y ofrece garantía soberana del Estado es una legislación reciente con mucho potencial pues es una opción para mejorar el acceso al financiamiento reduciendo el riesgo asociado con la inversión en infraestructura relacionada con las Obras Publicas. La Ley N° 1618/00 de Concesiones de Obras y Servicios Públicos se usó sólo en el caso de Tape Porã¹³ (concesión de la Ruta 7 a partir de Cnel. Oviedo hasta Ciudad del Este).

¹¹ Establece el Sistema de Contrataciones del Sector Público y tiene por objeto regular las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas.

¹² Como la del World Trade Center sobre Avda. Aviadores del Chaco

¹³ El consorcio Tape Porã fue constituido en noviembre de 1998 para cumplir con la concesión de la ruta VII fue conformado por las siguientes empresas: Conempa SA, Benito Roggio e Hijos SA y Tecnoedil SA

La Ley N° 4727/12¹⁴ que concede un 20% de preferencia al empresariado local no fue aún reglamentada por el MIC, y no se aplica de momento. En la reciente licitación ganada por la empresa coreana Ilsung Construction no se aplicó esta preferencia. Por su parte la Unidad Operativa de Contrataciones del MOPC aclaró que las empresas locales compiten en igualdad de condiciones con las extranjeras, conforme a la Ley N° 4558/11, en la que se establece claramente que en licitaciones internacionales no rige la preferencia nacional. Contraponiendo ambas leyes (la Ley 4727/12 y la ley 4558/11) se difiere la existencia de contradicciones regulatorias en el sistema. En ese sentido se precisaría uniformar la legislación o generar un dictamen jurídico que determine su aplicación ya sea bajo el principio de que la ley posterior deroga anterior o que la anterior mantiene su vigencia por el limitado alcance (licitaciones nacionales) de la Ley N° 4727/12.

- **Alianza Público Privada**

La Ley N° 5106/13¹⁵ de alianza público-privada (APP) contempla la participación de empresas privadas en el mejoramiento de la infraestructura pública y la prestación de servicios que están a cargo de entidades del Estado. La normativa busca básicamente que el sector privado pueda invertir en obras o servicios que hoy están exclusivamente en manos del Estado¹⁶, a fin de incentivar las inversiones, compartir el riesgo (Estado- privados) y aumentar el empleo. Se estaría sorteando con esto, una excesiva burocracia y una fuente de corrupción que desalienta las inversiones, y se pretendería cubrir las deficiencias de infraestructura, pues el Estado es muy lento al llevar a cabo obras, le falta gestión y un gerenciamiento eficiente. La necesidad de infraestructura es acuciante tanto en rutas, como aeropuertos, hidrovía, saneamiento ambiental, agua, energía, y el Estado no tiene la posibilidad de invertir lo necesario por su modelo de tributación bajo, por lo cual casi un 90% de lo recaudado va a pago de salarios y gastos corrientes.

Se efectuaron entrevistas con dirigentes de la CAPACO que comprende unas 350 empresas e incluye a CAVIALPA y algunos empresarios de mediano porte. Hay como 25 grandes empresas, 50 medianas, y las demás son MPYMES, muchas unipersonales. En todos los niveles, existe cierta tradición de empresas familiares en el sector.

Es percepción de ciertos exponentes del sector privado cuanto sigue:

- hay sobre expectativa respecto a la ley de APP en cuanto a los montos a ser invertidos (la reglamentación de la Ley establece un máximo de 10% de aporte por parte del Estado).
- es una manera de eludir la Ley N° 2051/02 de Contrataciones Públicas e implica una regresión en términos de transparencia respecto a esta ley.
- va a ocasionar menor competencia y mayor precio. Puede encarecer la obra a costa del consumidor final pues la inversión tiene que tener retorno, y el Estado consigue créditos más blandos que los privados: las tasas de las entidades financieras internacionales oscilan

¹⁴ El artículo 6° de esta legislación establece que "el margen mínimo de preferencia a favor de empresas nacionales será el 20%. Las instituciones contratantes podrán fijar mayores porcentajes conforma al alcance de las obras o servicios".

¹⁵El texto establece una autorización general de alianza público-privada citando en forma taxativa los sectores que podrán ser objeto de los contratos, por ejemplo: construcción de carreteras, líneas de transmisión eléctrica, dragado y mantenimiento del río Paraguay, instalación de tren de cercanías, agua y saneamiento, energía y aeropuertos.

¹⁶La Constitución exige una autorización legislativa para cada caso de concesión. Para salvar la exigencia de autorización legislativa para cada caso, el proyecto excluye las concesiones. Es decir, las concesiones exigidas por Ley como la explotación de hidrocarburos y minerales, quedan fuera de los APP, pero el Ejecutivo podrá impulsar estas alianzas por licitación u otros mecanismos que no son especificados en la Constitución como pasibles necesariamente de concesión por ley.

en un 2%, sin embargo el crédito privado es más costoso y debe tomarse en cuenta la tasa de retorno entre 12 a 15%, y el riesgo país en la concesión de los créditos.

- debe haber un mayor endeudamiento razonable¹⁷ del Estado, ya que las obras terminarán siendo más costosas que por vía de créditos privados.

Sin embargo, otros opinan que la APP resulta un modelo excelente por el cual:

- el estado no pierde la propiedad de sus bienes; el que invierte, tiene capacidad de gestión y corre el riesgo es el sector privado.
- sin duda hay deficiencias importantes de infraestructura; la obra más cara es la que no se hace, y las obras públicas son muy lentas y burocráticas, pueden durar más de 10 años entre lanzamiento e inauguración.
- a la empresa extranjera le conviene mucho más tener un compañero local.
- apostar al desarrollo bajo esquema de economía abierta; romper paradigma proteccionista que no es sostenible en el tiempo; incentivar creatividad, capacidad de innovar, competitividad, eficiencia para competir de igual con cualquier competidor sea nacional o extranjero y ponerse a niveles de los estándares internacionales.

Entre las mejoras regulatorias que pretende el sector privado, se propone modificar las disposiciones de la ley APP por la cual se establece que en caso de consorciamiento, todos los consorciados deban cumplir con los indicadores y experiencia exigida, cuando en realidad la idea de asociatividad es que baste con que uno de los consorciados lo cumpla. Es decir, que sea complementaria, no acumulativa.

Hay un auge de empresas y profesionales extranjeros por las crisis en sus países, y en general informalidad en el sector (empresas de papel). Las empresas internacionales terminan subcontratando una vez obtenida la obra, es decir no hay necesariamente transferencia de know-how ni real mejoramiento de la calidad. Necesitaran recursos locales, pero en valor añadido no aportan a las empresas instaladas. Es probable que bajo la figura APP las constructoras locales participen principalmente como subcontratistas o como socios minoritarios.

- **Edificación industrial y en altura**

Las obras de tipo industrial frecuentemente son ejecutadas por empresas multinacionales que ofrecen proyectos llave en mano con estándares extranjeros. Deben responder a plan de desarrollo urbano y disposiciones ambientales. Se constata mucha deficiencia en el control de edificación industrial.

Las regulaciones sobre edificación en altura son adecuadas en Asunción pero no en el resto de los Municipios, cuya planificación urbana es insuficiente o inexistente.

Otro problema es la informalidad del sector. Si bien, el salario mínimo sí se cumple, al igual que las normas laborales, por imposición del mercado, por el mismo sistema de contratación ad hoc con que se maneja el sector, hay mucha evasión del seguro social y competencia desleal entre los que pagan impuestos y las empresas informales. El enforcement, en general, es deficiente y tratándose de MPYMES el nivel de evasión impositiva y de cargas sociales es aún

¹⁷ El endeudamiento actual del Estado es del 9%

mayor. Las normas previsionales no siempre se cumplen, pero se permea normativa de mala praxis por falta de control y articulación (IPS, tributación, MJ, registros profesionales, etc.)

- **Recursos humanos**

Estamos ante un sector muy competitivo en el sentido que implica recursos humanos capacitados y mucha profesionalización.

La capacitación de la mano de obra (mandos medios) y la insuficiencia de profesionales en el sector son preocupantes. Si bien el mercado ha promovido la formación de sus operadores de forma empírica¹⁸, mucho de ellos emigran en busca de mejores sueldos y la alta demanda, en Argentina, Brasil, Chile y en su momento España. Algunos volvieron, pues depende del auge económico coyuntural, es decir es cíclico. La formación que ofrece SNPP (Estado) es buena, pero es genérica, no especializada en construcción.

- **Servicios profesionales conexos a los servicios de construcción: servicios de ingeniería y arquitectura.**

Los servicios de arquitectura e ingeniería pueden caracterizarse por el dominio en la oferta por parte de pequeñas firmas, especialmente en el caso de los arquitectos, sin embargo a menudo las funciones de arquitectos e ingenieros se combinan en firmas de mayor envergadura. Por otra parte la demanda de este tipo de servicios está estrechamente relacionada con la construcción y la inversión industrial, ambas muy relacionadas con los ciclos económicos, por tanto la demanda por servicios de arquitectura e ingeniería suele verse afectada por estos.

Debido a que los servicios de arquitectura e ingeniería están muy integrados o interrelacionados con las actividades de construcción propiamente dichas y/u otros servicios prestados a las empresas, la medición de los servicios de arquitectura e ingeniería no resulta fácil, hasta el punto de que en las estadísticas oficiales queda la mayoría de las veces absorbido en categorías más amplias de servicios, como los servicios prestados a las empresas o los servicios de construcción. Por tanto, no se tienen datos puntuales precisos de esta actividad debido al solapamiento que se produce entre estos y los servicios de la construcción, como sucede en nuestro país.

Uno de los principales problemas del sector es la falta de capital humano: los ingenieros escasean, hay pocos egresados de la facultad de ingeniería, en relación a la creciente demanda. En el caso de arquitectura la cantidad de profesionales cubre el mercado.

La deficiente cantidad de profesionales, se debe en parte a la educación secundaria con nivel de preparación insuficiente, en particular en matemática y física, para permitir el ingreso a educación formal. Por otra parte las Universidades destacadas ofrecen una malla curricular exigente para salvaguardar la calidad educativa de los egresados. Mallas curriculares más laxas redundarían negativamente sobre la calidad de los egresados. No obstante, se generan cada vez más, “Universidades de Garaje”, cuyos títulos no reconocidos por el MEC constituyen un fraude, y se registra incluso determinados casos de venta de títulos.

¹⁸Se destaca como exitoso un programa de capacitación financiado por el BID para mandos medios y oficios: electricidad, plomería, albañilería, mecánica, con pasantías en obras, los móviles se desplazaban en zona de obras. Se está gestionando financiación de UE

Existe déficit de órganos de control de las universidades y control del ejercicio profesional. En ese sentido, en percepción del sector privado, debe aplicarse un mayor control migratorio para evitar que los extranjeros ingresen como turistas cuando en realidad ingresan a prestar servicios profesionales. Habida cuenta de la tendencia a la internacionalización de los servicios de ingeniería, los extranjeros ejercen en el mercado sin someterse a requerimientos de reconocimiento de títulos, registro profesional, etc. creando un trato diferencial negativo para los nacionales, sujetos a exigencias y cargas tributarias.

Desde el punto de vista legal, los profesionales, se rigen por la Ley de Universidades, los acuerdos bilaterales, y la Ley de Educación Superior¹⁹. No se cuenta con una ley que regule el ejercicio profesional con controles efectivos que eviten el ejercicio ilegal y mecanismos de protección a los consumidores. En junio de este año, el Congreso aprueba el Proyecto de Ley N° 5195/14 de Colegiación profesional y el mismo el vetado en fecha 10 de junio por el Decreto N° 1767/14 del Poder Ejecutivo, so pretexto de su inconstitucionalidad y por restringir la libre competencia.

Compartimos la opinión del CPI en el sentido de que “es necesaria la aprobación de la Ley del Ejercicio Profesional cuyo fin es la de regular el ejercicio de los profesionales egresados universitarios en el Paraguay; estableciendo la obligatoriedad de estar inscripto en el Registro Profesional respectivo y delegando en los propios cuerpos profesionales el Control Matricular o Registro Profesional y la potestad disciplinaria a través de la conformación de los Tribunales de Ética”. Es necesario también mejorar la regulación de la calidad de la educación superior en Paraguay. El CIP opina que existen falencias detectadas en las carreras de ingeniería ofertadas por algunas universidades privadas no tradicionales y esto a la larga se considera que puede afectar la competitividad del profesional paraguayo.

La reducida capacidad de exigir cumplimiento de las pocas regulaciones vigentes, se agrava ante la inevitable apertura del mercado que implica abordar la problemática del reconocimiento de títulos, fijación de incumbencias profesionales, control del ejercicio profesional, aplicación de normas éticas comunes.

Los servicios de arquitectura e ingeniería pueden caracterizarse por el dominio en la oferta por parte de pequeñas firmas, especialmente en el caso de los arquitectos, sin embargo a menudo las funciones de arquitectos e ingenieros se combinan en firmas de mayor envergadura. Por otra parte la demanda de este tipo de servicios está estrechamente relacionada con la construcción y la inversión industrial, ambas muy relacionadas con los ciclos económicos, por tanto la demanda por servicios de arquitectura e ingeniería suele verse afectada por estos.

En cuanto al ámbito local, el Centro Paraguayo de Ingenieros (CPI) tiene registrado 2051 ingenieros de los 4000 existentes. El registro profesional es manejado por el CPI bajo la Ley 979 que regula el ejercicio profesional de los ingenieros, arquitectos, agrimensores y topógrafos. Resalta la falta de control estatal, sobre todo en las zonas fronterizas (Ciudad del Este).

A nivel MERCOSUR, la Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el MERCOSUR (CIAM), es el Grupo de Trabajo reconocido bajo la Dec. 25/03 para trabajar en compatibilizar la legislación profesional.

¹⁹ Ver sector de Educación.

2.3. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

Paraguay no tiene compromisos asumidos en la OMC en este sector. Los niveles de compromisos en el MERCOSUR se reflejan en el Anexo 5.

Al contrario del mercado de Brasil y Argentina, el mercado paraguayo es totalmente abierto y desregulado por la falta de políticas regulatoria sectoriales. El enforcement de la poca legislación existente también es deficiente. Falta de control de los organismos del Estado, incluida la Dirección de Migraciones y el Ministerio de Justicia (políticas migratorias y laborales). Es un sector muy ligado al sector profesional, que debe aplicarse y consignarse en reciprocidad respecto a los otros países.

Las posibilidades de exportación a otros países es muy limitada por la imposibilidad de cumplir con las normativas existentes (exigencia de colegiación por el CONFEA-CREA²⁰ de nivel federal y regional por ejemplo).

El Protocolo de Contrataciones Públicas (PCPM) del MERCOSUR²¹ aún no fue ratificado por el Congreso Nacional y no se encuentra vigente y actualmente se está estudiando la posibilidad de revisión del PCPM. El mismo debe garantizar la transparencia y no discriminación para los Estados Partes en los procesos licitatorios y/o contrataciones efectuadas por las entidades públicas, sin embargo no comprende la ejecución de los contratos obtenidos por concurso público. Algunas empresas paraguayas que han ganado licitaciones a nivel regional, han tenido dificultades en la ejecución de obras, pues no se permite la admisión temporal de maquinarias (bienes de capital indispensables para cumplir con el contrato y abaratar costos), y tampoco de funcionarios especializados nacionales, además de tener que cumplir con una burocracia restrictiva: autorizaciones y licencias necesarias en la prestación de servicios conexos al contrato de provisión o ejecución de obras y materiales, trabas no arancelarias, reglamentos técnicos, etc.

La Decisión 25/03 de Ejercicio Profesional del MERCOSUR regula el sistema de reconocimiento mutuo (RM) entre los Estados Partes para el ejercicio profesional. Los requisitos de acceso al mercado por la vía del reconocimiento son negociados por los organismos que detentan el control del ejercicio profesional (primera etapa de negociación de requisitos), en el caso de Paraguay, por los Ministerios que exigen registro profesional en determinadas carreras. Como se señala up supra, los profesionales de la construcción (ingeniería y arquitectura) deben registrarse ante el MOPC. Ahora, para la etapa de implementación del RM entre entidades profesionales (segunda etapa), los que otorguen registro profesional deben ser los colegios profesionales de derecho público, por exigencia de Argentina y Brasil que mantienen este tipo de habilitación profesional, siendo éstos los principales mercados de interés laboral.

²⁰ Siglas correspondientes a: Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía – Consejos Regionales de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía

²¹ La estructura y principios del PCP se basaron en el Acuerdo de Contrataciones Públicas de la OMC, del cual no somos partes pues se trata de un Acuerdo Plurilateral (voluntario) al que no adherimos, y en las experiencias NAFTA y UE en la materia.

Por tanto, mientras no exista una ley de ejercicio profesional, por la vía del reconocimiento mutuo (RM), es imposible acceder a los mercados del MERCOSUR. La necesidad de una Ley de Ejercicio Profesional es acuciante para el sector y transversal a todos ellos por la falta de control en el ejercicio profesional (mala praxis, ética, etc.). Como se señaló, una vía paralela de largo plazo es el proceso de homologación y acreditación de títulos y carreras en el MERCOSUR.

2.4. DIAGNÓSTICO

Paraguay presenta grandes desafíos para el sector de la construcción, principalmente por su atraso en la instalación de infraestructura para el desarrollo económico y social. La perspectiva de aumento de las obras públicas en los próximos años, requerirá la participación de empresas extranjeras. En efecto, en 2014 se prevén inversiones entre 500 a 1.000 millones de dólares sólo en el sector vial y de infraestructura, monto que aumentaría en 2015. Para enfrentar dichas inversiones, el Gobierno promueve enfáticamente la conformación de consorcios entre empresas locales e internacionales, debido a las altas exigencias de las bases y condiciones de participación.

El interés manifestado por el gobierno para crear dicha infraestructura se refleja no solo en el mencionado plan de inversiones pública para el desarrollo, sino también en aspectos regulatorios como la aprobación de la Ley de Asociación Público Privada y su reglamentación, y la Ley N° 5074/13 que garantiza con bonos soberanos determinadas obras públicas a financiarse por el sector privado, normativas que abren la promueven la radicación de inversiones extranjeras en Paraguay y el consorciamiento con empresas locales, paliando las deficiencias en infraestructura.

A nivel institucional, se refleja también en acciones concretas para optimar la capacidad de gestión del MOPC que estaría creando una Unidad interna de gestión de proyectos y formación de recursos humanos en la materia. Ello impulsaría a mejorar la débil gestión pública de proyectos de infraestructura.

En el ámbito privado, son las regulaciones de la construcción y el acceso a servicios públicos el principal limitante para su mejor desempeño. El financiamiento para la vivienda familiar no acompaña a la situación socio económica de la mayoría de las familias del país, por lo que recurre al sector informal de la construcción para bajar costos. Otros obstáculos que también se encuentran en el ámbito de la gestión pública son el acceso estable a insumos básicos como el cemento y el hierro. Los recursos humanos capacitados son escasos y se estima que frente al objetivo planteado de desarrollo de la infraestructura, su déficit aumentará.

Las posibilidades de exportación a otros países están limitadas por la imposibilidad de cumplir con las normativas existentes para el ejercicio profesional y la imposibilidad de activar mecanismos de reconocimiento mutuo a nivel profesional (Dec. 25/03 del MERCOSUR) por no contar con una Ley de Ejercicio Profesional por la cual sean los colegios privados que detentan el control profesional, y las dificultades en la ejecución de contratos de licitación ganadas en el MERCOSUR pues no permiten el acceso de maquinarias ni personal local,

Análisis FODA

Fortalezas

- Macroeconomía sana
- Efecto cascada en servicios y sectores conexos
- Generación masiva de empleo de mano de obra semi capacitada
- Remesas del exterior se invierten en inmuebles y construcción
- IED privada en crecimiento en el ámbito inmobiliario. Inversionistas nacionales y extranjeros aportan dinámica al sector
- Abundante y bajo costo de mano de obra no capacitada
- Experiencia obtenida en grandes obras hidroeléctricas
- Regulaciones recientes que incentivan la inversión en el sector: APP y Ley 5074/13 (garantía de bonos soberanos)
- Existencia de estudios y proyectos de infraestructura pública
- Planes maestros en vivienda, transporte y logística
- Alta calidad del insumo cemento producido localmente

Debilidades

- Falta de estadísticas
- Inestabilidad de oferta de insumos y materiales por parte de proveedores locales. Concentración de producción de insumos en empresas estatales ineficientes. Capacidad subutilizada
- Escasez de recursos humanos formados y capacitados en campos de especialización
- Debilidad institucional del Estado: necesidad de recursos técnicos con perfil gerencial en dirección de proyectos en entes reguladores.
- Alta dependencia del sector público
- Escasez de recursos presupuestarios del Estado para cubrir demanda de infraestructuras
- Informalidad del sector y deficiencias en la supervisión y enforcement
- Regulación insuficiente en cuanto a nuevas tecnologías, temas de seguridad, impacto ambiental, acceso a crédito, licencias, regulación horizontal, etc.
- Débil reglamentación técnica y estandarización
- Débil enforcement regulatorio en el ámbito del ejercicio profesional
- La demanda habitacional termina superando ampliamente la oferta del sector público y del privado
- Falta de planificación territorial y urbana
- Acceso limitado a los mercados regionales

Oportunidades

- inversiones en obras públicas tienen efecto multiplicador en economía
- Alta demanda de viviendas condicionada al desarrollo de instrumentos financieros de largo plazo
- Dinámica del mercado inmobiliario y de la construcción en expansión
- Creciente presencia de inversiones extranjeras

- Crisis económica de terceros países, como España y Argentina, permite importar tecnología y técnicos
- Inversión pública creciente en obras de infraestructura
- Nuevas modalidades de inversión (APP)
- Transferencia de know-how de empresas extranjeras a raíz de consorciamiento con empresas locales

Amenazas

- Planificación inadecuada de proyectos de factibilidad y programación presupuestaria
- Debilidad de mecanismos de control y ejecución de obras
- Inestabilidad en la producción local de insumos genera manipulación de precios
- Determinados sectores de empresas que trabajan con sector público se sienten amenazados por eventual desplazamiento del mercado por extranjeros

2.5. RECOMENDACIONES

Reforzar políticas estratégicas

- Reforzar la visión estratégica del sector a través de planes reguladores, ordenamiento territorial y foros de concertación público privado
- Fortalecer las capacidades locales a nivel privado (empresas productoras de material, servicios conexos, empresas constructoras) a través de planes de reingeniería empresarial.
- Desarrollar instrumentos de financiamiento a largo plazo focalizados en demanda de clase media, por ejemplo a través de políticas públicas aplicadas por la Agencia Financiera de Desarrollo, BNF u otras entidades privadas.
- Promover el aumento del número de profesionales en servicios conexos, coordinando con los entes reguladores de la educación para dar mayor énfasis a materias base (matemática, cálculo, física, etc.) y prever una estructura de cupos de ingresos en las facultades respectivas acordes a las necesidades del mercado laboral y del sector productivo.
- Promover la transferencia de tecnología e inversión extranjera en la producción de prefabricados, utilizando insumos y capacidad local.
- Estudiar la posibilidad de incorporación de capital privado (capitalización) en la INC o de participación privada mayoritaria en el Consejo de Administración.
- Capacitar recursos humanos en obra vial y obra pública, manejo de maquinaria y operadores de motoniveladoras a través del SNPP, asistencia técnica internacional, convenios con universidades, capacitación autónoma de las empresas, pasantías, etc..

Reforzar marcos regulatorios

- Revisar todo el marco regulatorio; licencias municipalidades, ambientales, reglas de seguridad en obra, permisos y supervisión regulatoria a fin de dotarlas de un enfoque unificado a nivel nacional. Desarrollar reglas específicas para construcción relacionadas con obras públicas.
- Articular un sistema que tenga alcance nacional en materia de reglas de construcción y ordenamiento territorial, a fin de definir las disposiciones de uso del suelo y zonificación. Por su parte, las municipalidades deben realizar los planes regulatorios, para lo cual sería necesario dotarlos de asistencia técnica y financiamiento.
- Mejorar el Proyecto de Ley de Colegiación para regular el ejercicio profesional de

<p>manera a mejorar la percepción pública y mediática, y adecuándolo a fin de que no pueda ser tachado de inconstitucionalidad ni de obstaculizar la competencia, introduciendo recursos de alzada ante el Estado, un Código de ética profesional, etc. Fuerte lobby tanto público como privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear oportunidades para que las empresas locales aprovechen las inversiones públicas en infraestructura, a través de preferencia a operadores nacionales en cumplimiento de la ley sobre preferencia nacional, licitaciones nacionales, etc. • Establecer requisitos, en pliego de bases y condiciones, de contratación de mano de obra local, capacitación, adquisición de insumos etc. • Impulsar la aprobación del Protocolo de Montevideo (PM), la Dec. N° 25/03 de Reconocimiento Mutuo, y la Dec. de Facilitación empresarial a fin de aprovechar los derechos que confieren a las empresas y profesionales paraguayos de acceso al mercado regional. • Renegociar el Protocolo de Compras Públicas del MERCOSUR de manera que abarque no sólo el proceso licitatorio (garantía de no discriminación) sino también la ejecución de los contratos adjudicados por obras públicas permitiendo el acceso al personal y maquinaria de la empresa adjudicataria en condiciones no discriminatorias. • Implementar la ley de competencia a fin de evitar prácticas depredatorias en el sector. • Fomentar legislación y enforcement que promueva la responsabilidad civil y la seguridad de todo el proceso de construcción, incluido regulación técnica sobre la materia prima, reglas de seguridad para los operarios de la construcción, y para la obra civil en sí. • Exigir a las empresas proveedoras de servicios del Estado requisitos de solvencia y experiencia acordes a la envergadura del proyecto (capital mínimo, caución o póliza de fiel cumplimiento no sólo del contrato con el Estado, sino también con los proveedores y subcontratistas)
<p>Reforzar marcos institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotar al Estado de mayor capacidad de gestión, control y regulación a través de unidades de gestión de proyectos, pre factibilidad y supervisión fortalecidas y Asistencia Técnica internacional. • Construir un sistema de estadísticas del sector de manera coordinada entre BCP, DGEEC (STP), los municipios, el MOPC y los gremios de manera a ampliar la base de datos en materia de precios, oferta y demanda, proveedores de servicios e insumos, etc.

3. SERVICIOS DE ENSEÑANZA

En la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios (W/120), los servicios de enseñanza están definidos con referencia a cinco categorías: servicios de enseñanza primaria; servicios de enseñanza secundaria; servicios de enseñanza superior; servicios de enseñanza para adultos; y una categoría residual, de otros servicios de enseñanza.

Las distinciones entre las diferentes categorías se basan principalmente en los distintos niveles de estudio en que se imparte la instrucción, desde la enseñanza primaria hasta la superior. Las otras dos categorías, la enseñanza para adultos y los otros servicios de enseñanza, comprenden servicios de enseñanza que se prestan en gran medida fuera del sistema de enseñanza formal. En la categoría de la "enseñanza superior" se realiza una distinción entre la enseñanza

postsecundaria que conduce al otorgamiento de un título o su equivalente, y los estudios que no da lugar a ello (es decir, la enseñanza profesional y técnica).

La ampliación del sector también ha dado lugar a un conjunto de actividades complementarias en sectores tales como las pruebas y evaluaciones de la enseñanza²² y los servicios de contratación y colocación de estudiantes (incluidos los que facilitan los estudios en el extranjero).

3.1. ASPECTOS ECONOMICOS Y DE MERCADO

Hoy en día, alrededor del 90 por ciento de los niños en el mundo están matriculados en la enseñanza primaria. La mayoría de los adolescentes en los países desarrollados y en desarrollo (con la excepción de los más pobres) también reciben educación secundaria. En muchos países desarrollados, los jóvenes también acceden a la educación terciaria, aunque no todos obtienen un título. Sin embargo, en los últimos años, el número de estudiantes universitarios está disminuyendo. Por el contrario, la educación superior está en auge en China, India y muchos otros países emergentes.

Prácticamente todos los países reconocen (al menos en principio) que el acceso a la educación básica es un derecho humano fundamental. 1966, el Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos y Sociales reconoce el derecho de toda persona a la educación (PIDESC 1966). Lograr la enseñanza primaria universal es uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a ser logrados para el año 2015. En virtud del programa Educación para Todos impulsado por la UNESCO, la mayoría de los países se han comprometido a lograr la escolarización universal en la enseñanza primaria hasta el 2015, y en muchos países, es obligatorio que los niños reciban educación primaria (véase la UNESCO 2012, 2014).

Por otra parte, se ha demostrado que el grado de acceso a la educación a alfabetización básica (especialmente de mujeres) de cada país es fuerte y positivamente correlacionada con el grado de logros de casi todos los demás ODM, entre ellos el objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) y meta 2 (reducir la mortalidad infantil)

En Paraguay, la Constitución Nacional del año 1992 establece una asignación mínima para la educación del 20% del Presupuesto General de la Nación (Art. 85), la cual se cumple pero no llega a ejecutarse al 100%, habiéndose obligado el 92% del presupuesto asignado para educación en el año 2013 y el 87% en el año 2012, según el MEC.

²² el documento W/120 no clasifica esas actividades entre los servicios de enseñanza.

Evolución presupuestaria del MEC 2010-2013

Año	Presupuesto Vigente		Presupuesto Obligado		Presupuesto obligado/Presupuesto vigente (%)
	Monto	Crecimiento %	Monto	Crecimiento %	
2010	3.755.559.791.534	-	3.498.343.916.427	-	93%
2011	4.532.362.683.797	21%	4.125.150.884.508	18%	91%
2012	5.533.574.949.057	22%	4.840.485.563.474	17%	87%
2013	5.576.794.530.004	1%	5.145.586.739.055	6%	92%

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

Observación: corresponde al presupuesto global, incluye transferencias a entidades descentralizadas

Estas asignaciones presupuestarias a educación equivalen al 4% del PIB, monto insuficiente para cubrir las necesidades del sector. En efecto, la Constitución y la Reforma Educativa del año 92, tuvieron como principal logro la incorporación de más de 600 mil estudiantes al sistema hasta el año 2011, lo cual representa un crecimiento del 70% de la masa estudiantil, superior al crecimiento poblacional del 46% durante el mismo período. Así, la estructura educativa se vio presionada tanto en cantidad como en calidad por la creciente demanda y, si bien el presupuesto público aumentó, no alcanza para garantizar la gratuidad efectiva, así como la calidad con equidad. Así, en comparación con otros países de América Latina, Paraguay realiza gastos por alumnos menores que el promedio, debiendo por lo menos duplicarlos para alcanzar los niveles de gasto de los países de la región e incluso triplicarlos en el caso de la educación primaria:

País	Gasto Público por estudiante en PPA USD		
	Primaria	Secundaria	Terciaria
Argentina	2.310	3.444	2.395
Brasil	1.696	1.766	2.907
Chile	2.141	2.323	1.757
Colombia	1.407	1.362	2.423
Paraguay	480	727	1.161
Perú	695	845	---
Venezuela	1.116	994	---

Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO 2011

Aunque el país logró aumentar la cobertura educativa pública, todavía es insuficiente y presenta el desafío de mejorar la calidad y reducir el analfabetismo, que es del 5,3% y se refiere a la población de 15 años y más de edad que contestaron a la pregunta Sabe leer y escribir. Frente a este escenario, los costos de acceso a las instituciones privadas se manejan en el ámbito del libre mercado (no regulados), siendo inaccesibles para la mayor parte de la población, por lo que los centros educativos subvencionados tienden a aumentar en participación.

3.1.1. Características de la Oferta

El derecho a la educación expresado como garantía en las leyes, y su implementación ha logrado un creciente incremento de la matrícula en todos los niveles educativos, permitiendo con ello incrementar la cobertura, sin embargo existen aún déficit en la educación inicial, el 3° ciclo la EEB, la educación media.

Educación escolar básica y media

La oferta educativa está compuesta por el sector público, privado y privado subvencionado. La educación pública en Paraguay abarca en promedio al 80% de los matriculados del país, observándose, en el largo plazo, una cantidad cada vez mayor de familias que optan por la educación privada y principalmente privada-subsidiada, que actualmente llega al 20% de los matriculados, en promedio²³. Además, se observa que la matriculación en el sector privado aumenta con el nivel educativo: en el 1° y 2° ciclo de la EEB (7,6%), en el 3er ciclo de la EEB el 8,0% y en la educación media el 15,6%. Esto se debe a la menor oferta pública en niveles educativos en el 3° ciclo de la EEB y la educación media, lo que es cubierto por el aumento del número de instituciones privadas de educación media.

Según información de la DGEEC, en la Encuesta Permanente de Hogares 2004 se observa una asistencia al sector privado educativo del 16,6% de la población de entre 6 y 18 años mientras que en 2013 este porcentaje aumentó a 20,3%.

Matriculados según sector de la educación, año 2012

Sector	Educación Escolar Básica				Educación Media		Total	
	1º y 2º ciclo		3º ciclo		Cantidad	%	Cantidad	%
	Cantidad	%	Cantidad	%				
Oficial	650.864	81,1%	263.987	79,8%	190.807	76,8%	1.105.658	80,0%
Privado	60.759	7,6%	26.328	8,0%	38.815	15,6%	125.902	9,1%
Priv. Subv.	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-SIEC 2012

La oferta educativa de la Educación Escolar Básica (EEB) de 1 y 2 ciclos está conformada por 8.273 instituciones educativas, con un predominio del sector oficial. Tanto el sector oficial como el privado están conformados en su mayor parte por instituciones pequeñas: el 84,4% registra menos de 200 matrículas. En el otro extremo, las unidades educativas de más de 400 alumnos representan apenas el 4,8% del total de matriculados. La EEB del tercer ciclo presenta datos más extremos, el 29% tiene menos de 50 alumnos y casi la totalidad de las instituciones (89%) tiene menos de 200 matriculados. La educación media, sigue el mismo patrón. Esto

²³ Desde 2005, el sector oficial ha venido perdiendo alumnos tanto de manera absoluta como con relación a la matrícula total... El incremento de la matrícula privada se dio, en particular, en la educación obligatoria. (El Sistema Educativo Paraguayo en Cifras, BID, 2012).

Los datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) son ligeramente inconsistentes, muestran que la educación privada corresponde al 19% del total, correspondiendo principalmente a la privada-no subvencionada.

podría estar relacionado con la baja densidad y alta dispersión poblacional existente en el país. (ELIMINAR DE VERSIÓN INGLÉS LA MENCIÓN A CAMPAÑA POLÍTICA).

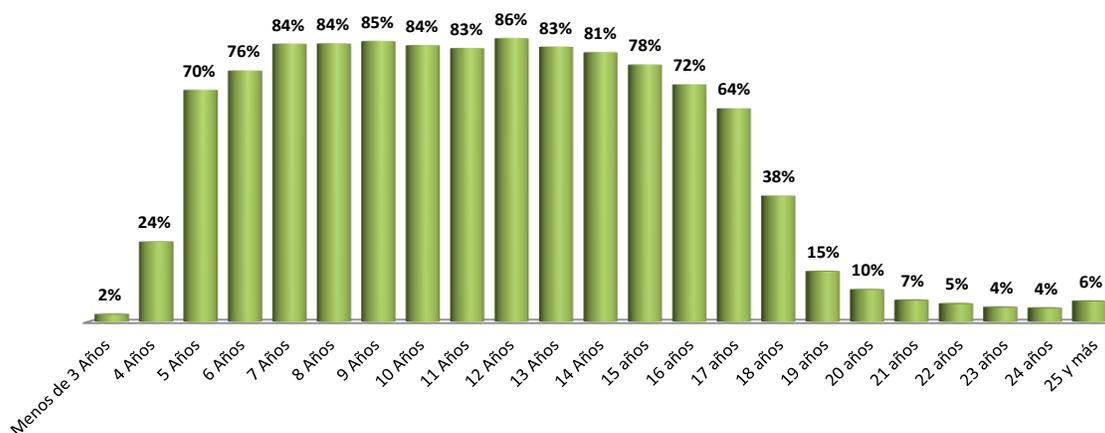
Cantidad de instituciones educativas, según tamaño. Año 2012

Rango de matrícula	EEB 1° y 2° ciclo				EEB 3° ciclo				Educación Media			
	Oficial	Privado	Priv. Subv.	%	Oficial	Privado	Priv. Subv.	%	Oficial	Privado	Priv. Subv.	%
Menor a 50	36,0%	31,6%	13,2%	34%	51,8%	52,6%	29,1%	49,79%	45,2%	37,2%	21,7%	42,5%
50 a 199	50,7%	53,1%	53,2%	51%	42,6%	41,2%	60,0%	44,08%	45,4%	49,7%	66,5%	47,4%
200 a 399	9,7%	11,8%	25,6%	11%	4,6%	4,9%	10,0%	5,10%	6,4%	10,5%	10,6%	7,3%
400 y más	3,5%	3,6%	8,0%	4%	1,0%	1,4%	1,0%	1,03%	3,0%	2,6%	1,2%	2,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100%	100,0%	100,0%	100,0%	100%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: MEC, DGPE-SIEC 2012

La Tasa Específica de Escolarización (TEE) dimensiona la cobertura educativa que se da en una población determinada. Se refiere al porcentaje de estudiantes por edad simple matriculados en cualquier grado de algún programa educativo respecto a la población de esa misma edad. Como puede apreciarse la población atendida se concentra en su mayoría entre 7 a 14 años de edad; lo que condice con los niveles de cobertura superiores en la EEB.

Tasa Específica de escolarización. Año 2012



Fuente: MEC, DGPE; SIEC, 2012

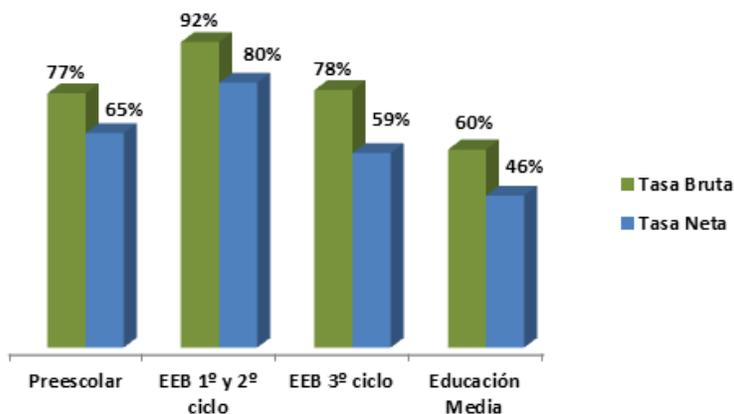
Nota: Incluye matrícula de los niveles de EI, EE, EEB, EM, EP y ES no universitaria.

La tasa bruta de escolarización para los dos primeros ciclos de la EEB a nivel país es del 92%, es decir, existe capacidad para atender a toda la población del grupo de edad establecida para este nivel, por su parte, en lo que respecta la Tasa Neta de escolarización es del 80% lo cual indica que un porcentaje importante de estudiantes, tienen edades distintas a la oficial establecida, lo que podría deberse entre otros al ingreso tardío y/o las sucesivas repitencias.

Por su parte, el 3er ciclo de la EEB presenta una tasa bruta de escolarización del 78%, lo que demuestra que el porcentaje alcanzado aún dista de cumplir con la meta de universalización de este ciclo educativo.

Asimismo, la tasa bruta de escolarización de la Educación Media es de 60% convirtiéndose en este nivel educativo en el de menor cobertura del sistema educativo. La tasa neta de escolarización muestra que el 46% de los matriculados en este nivel tienen entre 15 a 17 años, sin que ello implique que haya una relación curso edad; esta tasa expresa los problemas de matriculación a la edad correspondiente para cada nivel/ciclo educativo.

Tasa Bruta y neta de escolarización por niveles educativos. Año 2012



Fuente: MEC, DGPE, SIEC, 2012

El promedio de alumnos por sección denota la eficiencia existente en la utilización de los recursos: en todos los niveles educativos el sector privado subvencionado el promedio de alumnos por sección es superior.

Promedio de alumnos por sección. Año 2012			
Sector	Educación Escolar Básica		Educación Media
	1º y 2º ciclo	3º ciclo	
Oficial	17	19	21
Privado	19	20	19
Priv. Subv.	22	24	24
Total	17	20	21

Fuente: MEC, DGPE, SIEC, 2012

En promedio, el número de alumnos por sección en el país es adecuado para el aprendizaje, pero al analizar por sector geográfico, es sobrepoblado en el sector urbano y con pluri-grados en el rural. Además, las instituciones privadas subvencionadas tienen mayor número de alumnos por sección que el sector oficial y privado no subsidiado, con un promedio de 24 alumnos por sección. En efecto, por zona, el promedio es más reducido en comparación a la zona urbana, según se observa en el cuadro siguiente:

Promedio de alumnos por sección. Año 2012			
Sector	Educación Escolar Básica		Educación Media
	1º y 2º ciclo	3º ciclo	
Urbano	22	23	23
Rural	13	15	16
Total	17	20	21

Fuente: MEC, DGPE, SIEC, 2012

Docencia:

Según el documento “Informe de Progreso Educativo Paraguay 2013” del Instituto de Desarrollo, la actividad docente en Paraguay todavía no ha sido profesionalizada, y sus salarios todavía tienen poco vínculo con la calidad de su trabajo, siendo inexistente un sistema de incentivos que atraiga a los mejores candidatos, que motive la capacitación y la responsabilidad de los profesores ante las comunidades. En efecto, los porcentajes asignados por experiencia, méritos, capacitación, títulos, son bajos y no existen mecanismos de evaluación para asegurar gratificación por buen desempeño. Además, los salarios docentes son apenas superiores al mínimo, tanto en el sector público como privado. En el segundo, generalmente no se realizan pagos durante los meses de vacaciones.

En cuanto al número de docentes, la estructura es similar a la cantidad de alumnos matriculados por sector. Existen además docentes que trabajan en más de un sector.

Cantidad de docentes en ejercicio por nivel según sector. Año 2012

Sector	Educación Escolar Básica		Educación Media
	1º y 2º ciclo	3º ciclo	
Solo Oficial	27.857	22.318	18.984
Solo Privado	3.433	2.587	3.555
Solo Priv. Subv	3.410	2.248	1.255
Más de un sector	813	3.238	3.090
Total	35.513	30.391	26.884

Fuente: MEC, DGPE, SIEC, 2012

Con respecto a las tarifas de las instituciones educativas privadas, las escuelas son libres de fijar costes a un nivel puramente determinado por el mercado, según las disposiciones favorables a la competencia establecida en el Art.107 de la Constitución. Sin embargo, un debate público surgió en 2012. La asociación de padres FEDAPAR (Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Instituciones Educativas del Paraguay) presionó a favor de la regulación pública, de manera a mantener relativamente bajos los costes y facilitando así el acceso a educación privada a un mayor número de hogares (ver La Nación 2012).

Instituciones de educación Superior

La educación superior es la que se desarrolla en el tercer nivel del sistema educativo nacional, con posterioridad a la educación media. Son instituciones de educación superior las universidades, los institutos superiores los institutos de formación profesional del tercer nivel, estos últimos comprenden los institutos de formación docente y los institutos técnicos profesionales.

A partir del tercer ciclo de EEB disminuye la participación de la educación oficial a medida que se pasa de ciclo o nivel. Así, en la educación superior el sector privado tiene mayor participación.

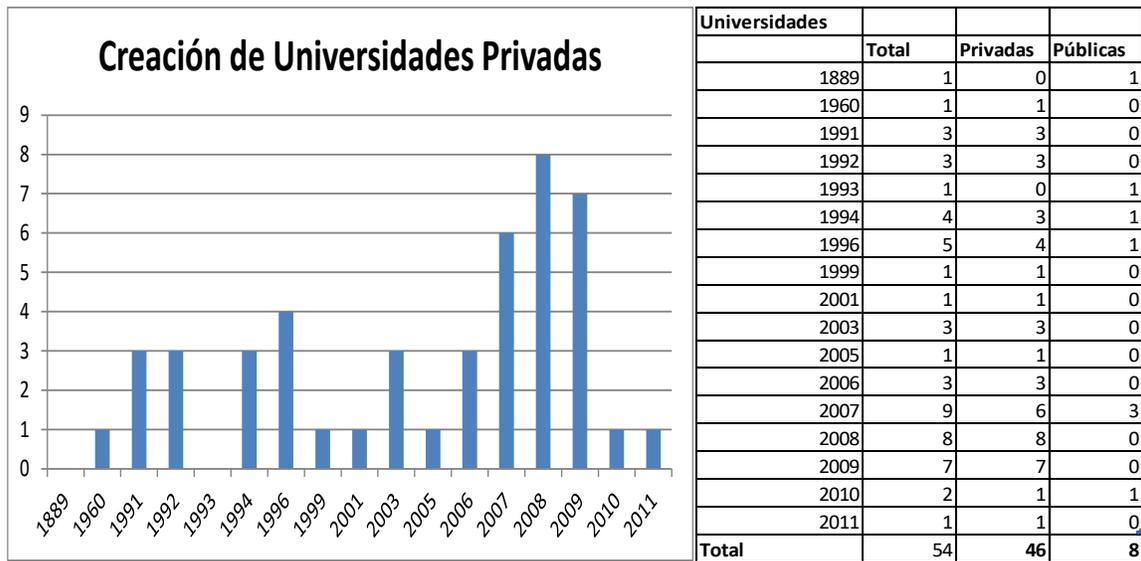
- **Universidades**

De acuerdo a la Ley 4995 “De Educación Superior”, artículo 22 del Título III, “son universidades las instituciones de Educación Superior que abarcan una multiplicidad de áreas específicas del saber en el cumplimiento de su misión de investigación, enseñanza, formación y capacitación profesional, extensión y servicio de la comunidad”. Respecto a las carreras de grado que se imparten en dichas universidades, el Artículo Nro. 63 de la misma Ley establece que tales tendrán una duración mínima de 4 años, esto es, 2.700 horas cursadas.

La Ley N° 136 del año 1993 “de Universidades” en su artículo 4 estipula que las universidades, tanto privadas como públicas, serán creadas por Ley. El Congreso autorizará el funcionamiento previo dictamen favorable y fundado del Consejo de Universidades, ante el cual deberán obtener acreditación cumpliendo los requisitos mínimos en el mencionado artículo. Sin embargo, en el año 2006, la Ley 2529/06 modifica los artículos 4°, 5°, 8° Y 15 de la Ley N° 136/93, elimina del artículo 4 la necesidad de que el dictamen del Consejo sea “favorable y fundado”. Además se agrega un párrafo en el cual enuncia: “El Consejo de Universidades elevará el dictamen mencionado (el cual) no será vinculante en ningún caso.” Además, en el artículo 5 señala: “La autonomía reconocida por esta Ley a las universidades implica fundamentalmente la libertad para fijar sus objetivos y metas, sus planes y programas de estudios, de investigación y de servicios a la colectividad, crear unidades académicas o carreras, elegir sus autoridades democráticamente y nombrar a sus profesores, administrar sus fondos y relacionarse con otras instituciones similares”, sin mencionar la previa aprobación del Consejo de Universidades para la creación de universidades. En el artículo 15, referente a las competencias del Consejo de Universidades, omite nuevamente la autorización del Consejo para la creación y el funcionamiento de las nuevas universidades.

Así, la educación superior inicia un período de creación de universidades, sin el debido control de un ente regulador que vele por la calidad de la educación y las condiciones físicas en las que es impartida. A partir de ese año, 2006, y hasta el 2010, cuando la Ley se revierte nuevamente a favor del dictamen favorable del Consejo de Universidades, se crean 25 universidades, de las 46 universidades privadas existentes (ver gráfico siguiente). En efecto, la Ley 3973/2010 restituye la recomendación favorable del Consejo de Universidades para la creación de universidades.

Cantidad de universidades públicas y privadas según año de creación



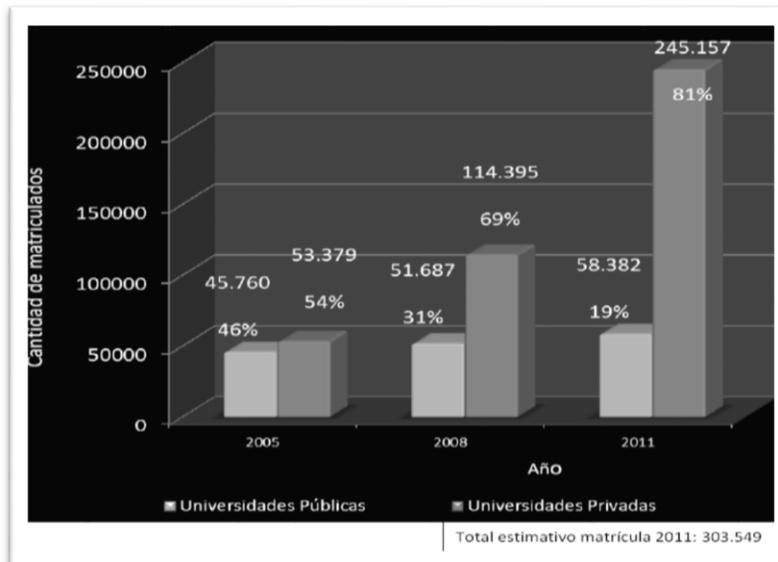
Observación: La Universidad San Ignacio de Loyola y la Universidad Pedagógica de Luque no se encuentran habilitadas.

Fuente: Datos del MEC <http://www.mec.gov.py/educacionsuperior/entradas/291613>.

Elaboración: Propia.

El mayor y más fácil acceso a las universidades privadas, junto con la mayor población que accede a la educación formal, generó el incremento del número de matriculados en el sistema privado: del 54% en el 2005 la proporción aumentó al 81% en 2011.

Evolución de la matrícula de grado en las Universidades

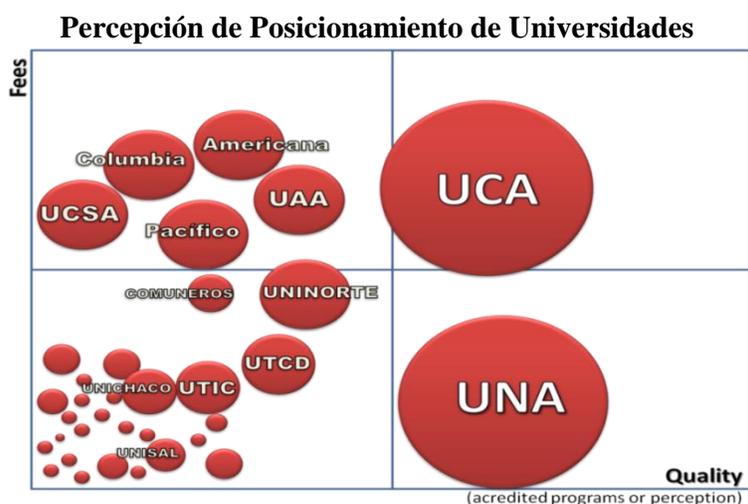


Fuente: Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Año 2012

Las 46 Universidades Privadas existentes ofrecen unas 200 carreras, en 83 ciudades en los 17 departamentos del país. Las Universidades más numerosas en términos 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, Universidad del Norte (UNINORTE) con 18 filiales y la Universidad Internacional Tres Fronteras -UNINTER con 17 filiales.

La repercusión de la situación de regulación de las universidades generó una percepción de baja calidad de la educación universitaria, particularmente en el sector privado. Como se observa en el siguiente gráfico, en el que se relacionan costos con calidad, los cuadrantes de mayor calidad de educación refieren a la Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción (UCA), y la Universidad Nacional (UNA) como percibidos de mejor nivel de educación. En un plano siguiente fueron mencionados de entre las 46 universidades privadas la Universidad Autónoma de Asunción (UAA), Universidad Americana, Universidad Columbia del Paraguay, Universidad del Cono Sur de las Américas, Universidad del Pacífico y Universidad de Integración de las Américas, las cuales además se ubican en el cuadrante de mayor costo educativo, según las encuestas realizadas para la “Estimación de Demanda” de Sergio Britos, del año 2012.



Fuente: Extraído del documento “Estimación de la Demanda” de Sergio Britos, 2012.

El mismo documento señala que existen graves falencias detectadas en las carreras ofertadas por algunas universidades privadas no tradicionales, que si bien están habilitadas como Universidades, no necesariamente habilitan la facultad o el programa académico que desarrollan, emitiendo en consecuencia títulos fraudulentos, y provoca lo que ha dado el llamarse en el ámbito de las negociaciones sobre enseñanza y servicios profesionales, el “dumping educativo de Paraguay” que implica títulos no habilitados a precios por debajo del mercado.

Un aspecto importante del comercio de servicios de enseñanza ha sido la creciente movilidad internacional, no sólo de los estudiantes, sino también de los programas y las instituciones. Esa movilidad ha sido fomentada por el uso innovador de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), que ofrece nuevos medios para la prestación de servicios de enseñanza. Los nuevos mecanismos institucionales, en que participan asociados más numerosos y diversos, desde establecimientos de enseñanza hasta empresas, también han generado nuevas oportunidades mercantiles, como las franquicias comerciales y el hermanamiento de programas académicos. El consumo en el extranjero ha sido la forma más común en que se realiza el

comercio de servicios de enseñanza, y en ese sentido se destaca la venta de cursos de postgrado a estudiantes brasileños.

- Institutos de Educación Superior

En sus artículos 49 y 50 la Ley 4995 señala que “Son institutos superiores, las instituciones que se desempeñan en un área específica del saber...”, es decir que su enseñanza se especializa en una sola área²⁴. Los institutos superiores se crearon a partir de 1999. Actualmente (2014) existen 8 institutos superiores oficiales y 30 privados.

Institutos de Educación Superior			
	Total	Privados	Públicos
2000	1		1
2001	1		1
2002	0		
2003	2	1	1
2004	2		2
2005	7	7	
2006	10	7	3
2007	3	3	
2008	6	6	
2009	5	5	
2011	1	1	
Total	38	30	8

Fuente: Datos del MEC <http://www.mec.gov.py/educacionsuperior/entradas/291613>.

- Institutos de Formación Profesional de Tercer Nivel

El artículo 58 estipula “Son institutos de Formación Profesional del tercer nivel los institutos de formación docente y los institutos técnicos que brindan formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber práctico y técnico, habilitando para el ejercicio de una profesión”.

²⁴ Por ejemplo, el Instituto de Bellas Artes abarca la educación artística: artes plásticas, diseño, teatro y danza.

Formación docente

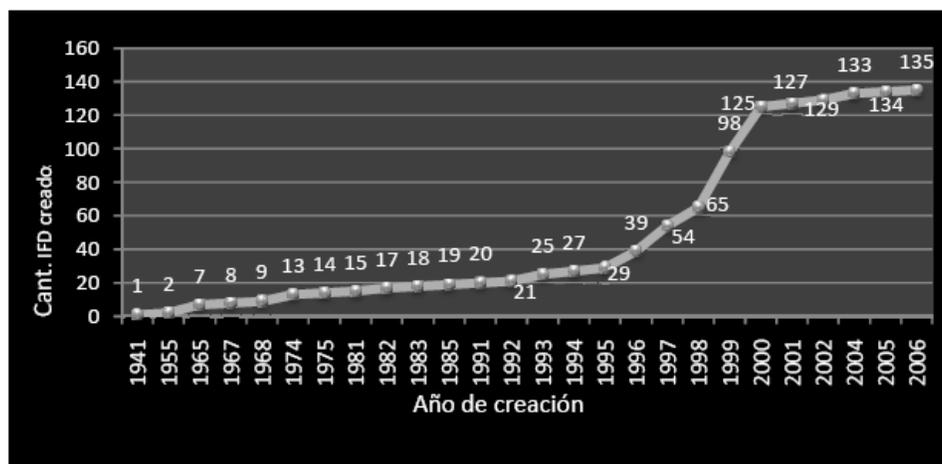
La formación docente se realiza en Institutos de Formación Docentes (IFD), Universidades, Institutos Superiores y Centros Regionales de Educación.

Institutos de Formación Docente			
	Total	Públicos	Privados
Concepcion	2	1	1
San Pedro	7	5	2
Cordillera	6	3	3
Guairá	11	3	8
Caaguazú	9	3	6
Caazapá	3	3	0
Itapúa	9	4	5
Misiones	4	3	1
Paraguarí	7	2	5
Alto Paraná	10	0	10
Central	33	1	32
Ñeembucú	2	1	1
Amambay	1	0	1
Canindeyú	1	1	0
Presidente Hayes	1	1	0
Boqueron	2	1	1
Alto Paraguay	0	0	0
CAPITAL	19	1	18
Total	127	33	94

Fuente: Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Año 2012
Observación; No incluye a los niveles de formación docentes de los 7 Centros Regionales de Educación

El cuadro anterior muestra la distribución de IFD por departamento concentrándose en los departamentos de Central, Capital, Guaira y Alto Paraná. La oferta es mayor en el sector privado con 94 IFDs.

Creación de Institutos de Formación Docente (públicos y privados)



Fuente: Datos sobre la Educación Superior en el Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Año 2012
Observación; Desde el año 2006 no fueron habilitados nuevos Institutos de Formación Docente

La creación de los IFDs ha sido creciente desde 1941 en cantidades discretas hasta la Reforma Educativa a mediados de los años 90, a partir del 1998 hubo un considerable aumento de IFDs

de sector privado. Cabe mencionar que desde el 2007 se han ido cerrando ofertas de formación para docentes de 1° y 2° ciclo de la EEB debido al exceso de docentes egresados respecto a la demanda país.

Formación técnica superior

La formación técnica superior se realiza en los Institutos Técnicos Superiores (ITS), Universidades e Institutos Superiores.

Cantidad de Instituciones que imparten ofertas educativas de Técnico Superior

Resumen	Gestión Oficial	Gestión Privada	Total
Asunción	9	79	81
Concepción	1	2	3
San Pedro	0	10	10
Cordillera	0	4	4
Guairá	1	7	8
Caagauzú	2	14	16
Caazapá	2	7	9
Itapúa	5	14	19
Misiones	2	9	11
Paraguari	2	13	15
Alto Paraná	1	12	13
Central	4	39	43
Ñeembucú	3	3	6
Amambay	0	1	1
Canindeyú	0	2	2
Villa Hayes	0	3	3
Boquerón	0	3	3
Alto Paraguay	0	0	0
Total General	32	162	194

Fuente: Dirección de Institutos Técnicos Superiores, Año 2014

El cuadro anterior muestra la distribución de ITS por departamento concentrándose en los departamentos de Capital, Central, y entre los demás departamentos, los de mayor oferta son Itapúa, Caaguazú y Paraguari.

Las instituciones de tecnicaturas de gestión oficial corresponden a centros de formación que se encuentran en estamentos castrenses, y entidades descentralizadas, no dependiendo directamente del Ministerio de Educación y Cultura.

Como se observa en los cuadros anteriores, a partir del año 2000, existió un importante aumento de la cantidad de instituciones educativas tanto universitarias como no universitarias, principalmente privadas. Sin embargo, dicho incremento no estuvo acompañado por regulaciones de control, institucionalidad ni por la implementación de mecanismos que permitieran garantizar la calidad educativa.

Profesión docente

El acceso al ejercicio de la docencia y de la investigación se hace por concurso público de oposición de títulos, méritos y aptitudes según el artículo 39 de la Ley de Educación Superior, pudiendo el docente dedicarse a la enseñanza y/o investigación o combinar ambas de acuerdo al artículo 40. Además, el artículo 43 exige que el 30% del plantel docente de las instituciones de Educación Superior deban ser conformados por profesores de tiempo completo.

El único requisito para ser docente es obtener el título habilitante. Dicho título depende del área en el que se desee desenvolver el docente:

- Si los lugares donde desea enseñar son las escuelas y colegios debe obtener la Habilitación Pedagógica, otorgado por el Instituto donde estudió, avalado por el MEC.
- Se desea enseñar oficios debe obtener la Habilitación para Instrucción Pedagógica certificado por el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).
- Si desea enseñar en universidades necesariamente debe tener un título universitario y seguir un curso de Didáctica Docente para estar habilitado.

La oferta del sistema de formación docente comprende los cursos de Profesorado en Educación Inicial (3 años de duración), Profesorado en Educación Escolar Básica 1° y 2° ciclo (3 años de duración), Profesorado para Educación Escolar Básica 3er ciclo por áreas de especialidad y el Profesorado para la Educación Media, estos últimos con 4 años de duración.

El salario supera el mínimo legal vigente, entre 2 y 5 millones de guaraníes mensuales, para aproximadamente 5 horas diarias de trabajo, según la categorización. Según el documento El Sistema Educativo Paraguayo en Cifras, del BID, la relación entre las remuneraciones docentes y el PIB per cápita muestra que Paraguay paga los mejores salarios relativos en la región. Esto no indica, necesariamente, que sean los salarios más altos de la región: se debe al menor PIB per cápita.

El Bachillerato Técnico

El bachillerato técnico tiene una duración de 3 años y provee a los estudiantes capacidades para desempeñarse como profesionales técnicos de Nivel Medio. La carga horaria total es variada según la especialidad y oscila entre 3500 y 4200 horas de formación. Actualmente, se encuentran habilitadas 27 especialidades del bachillerato técnico, lo cual ofrece a los jóvenes una amplia variedad de oportunidades para potenciar sus aptitudes y vocaciones. La siguiente tabla describe las especialidades del bachillerato técnico implementadas, agrupadas por sectores económicos.

La Formación Profesional de Nivel Medio

La Formación Profesional en el nivel medio se imparte en tres modalidades: Formación Profesional de Centros de Entrenamiento Vocacional (Plan de 1985 vigente), Formación Profesional para Técnicos de Nivel Medio (Res. MEC 6994/94) y Formación Profesional Media acorde con la Ley General de Educación (LGE, Proyecto experimental del Centro de Formación Profesional de Loma Plata). Las diferencias entre estas modalidades tiene que ver con el perfil de entrada de los estudiantes, las cargas horarias y la complejidad en el tratamiento de los contenidos de formación profesional.

3.1.2. Características de la Demanda

El Paraguay está en el umbral del fenómeno denominado “bono demográfico”, situación en la que más de 3 millones de personas están en edades aptas para desarrollar actividades económicas comprendidas entre los 15 y 65 años; es decir, hablamos de la población en edad de trabajar (10 años y más de edad) que representa casi el 85% de la población total, un caudal de recursos humanos nunca antes alcanzado en el país. Si bien una relación de dependencia baja es un elemento favorable, puede no serlo si el país no logra resolver la presión ejercida por el número de personas que se incorpora a la fuerza de trabajo y que previamente a esta incorporación demanda acceso a la educación. En la actualidad, las exigencias educativas laborales de los jóvenes son superiores a las de épocas anteriores, la de los padres, por lo que el incremento del caudal de jóvenes en el mercado laboral exigirá más años de estudios, mejor calidad de la educación y, sobre todo, una educación orientada a la demanda del mercado laboral.

Resultados de la educación

Según se observa en el siguiente cuadro, comparativo con otros países, la población paraguaya de menos de 25 años, tiene baja proporción con secundaria completa y también una baja tasa de matriculación en educación terciaria.

Resultados de la educación, 2010				
	Población de más de 25 años con secundaria completa	Tasa bruta de matriculación		
		Primaria	Secundaria	Terciaria
Argentina	56,0	118	89	71,2
Bolivia	44,5	105	80	38,6
Brasil	49,5	127	101	36,1
Chile	74,0	106	88	59,2
Colombia	43,1	115	96	39,1
Ecuador	36,6	114	80	39,8
Paraguay	36,9	106	85	30,4
Perú	52,9	109	92	35,0
Uruguay	49,8	113	90	63,3
Venezuela	52,4	103	83	78,1
Informe sobre Desarrollo Humano 2013				

Estas condiciones de alta proporción de población joven y de bajo nivel educativo representan un desafío, debido a que esta demanda presiona sobre el mercado laboral, así como también sobre los servicios sociales, especialmente la educación, que requerirá una inversión continua y creciente en los próximos años para satisfacer esta demanda.

Según el Informe de Competitividad Global más reciente (2013 – 2014), la educación de Paraguay se ubica en la posición 119 de 148 países (la segunda peor en Latinoamérica después de Haití). La calidad de la educación primaria registra la posición 142 de 148 países en el mundo y en cuanto a la matriculación en educación primaria ocupa la posición 124 de 148. Particularmente, registran un bajo rendimiento, las áreas de educación primaria, enseñanza de las ciencias y matemáticas, I+D²⁵. Sin embargo, este resultado muestra que algún avance se ha conseguido en los años más recientes, dado en el Informe Global de Competitividad 2007-2008 la posición de Paraguay fue 113 de 113 (ver Foro Económico Mundial 2007, 2013).

²⁵ En el informe 2007-2008, que abarcaba sólo 113 países.

En efecto, la situación de la educación en Paraguay se observa en los resultados que presenta la DGEEC, de la EPH 2013: más del 54% de los jefes de hogar tienen menos de 6 años de educación, el 86% tienen menos de 12 años de educación y solo el 14% de los jefes de hogar tienen educación terciaria. La población de más de 25 años tiene un promedio de 8 años de estudio.

Jefatura de hogar por área de residencia, según sexo y años de estudio (%).

Sexo y Años de Estudio	Total ¹⁾	Área de Residencia	
		Urbana	Rural
Total País ¹⁾	1.652.895	989.931	662.964
Sin instrucción ²⁾	3,3	1,7	5,8
1 a 3 años	15,3	9,2	24,3
4 a 6 años	35,4	27,9	46,7
7 a 9 años	13,6	15,6	10,6
10 a 12 años	18,2	24,7	8,7
13 a 15 años	7,2	10,6	2,1
16 a 18 años	6,9	10,3	1,9
No disponible	0,0	0,0	-

Fuente: DGEEC

Dada la situación de la educación en el país, el 81% de la población ocupada tiene menos de 12 años de educación.

Población ocupada por área de residencia y sexo, según años de estudio (%).

Años de Estudio	Total País ¹⁾			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	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⁾	2,0	1,8	2,4	1,0	0,9	1,0	3,6	2,9	4,8
1 a 3 años	9,9	10,1	9,6	5,0	5,0	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	18,0	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	12,0	12,5	11,3
13 a 15 años	9,7	8,6	11,3	13,7	12,4	15,3	3,7	3,6	4,0
16 a 18 años	8,1	6,2	11,0	12,3	9,7	15,5	2,0	1,5	3,0
No disponible	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	-	-	-

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2012

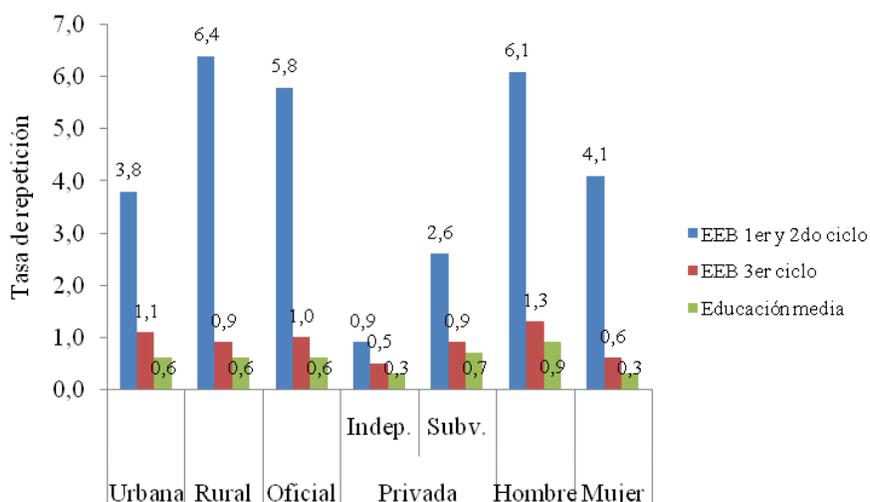
¹⁾ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay

²⁾ Incluye Pre Primaria

Índices de repetición y resultados de la educación básica y media

Los índices de repetición son más altos en los primeros niveles de la educación básica pero, con excepción de la educación media, los índices de repetición son más altos en la educación pública que en la privada.

Tasa de repetición según nivel, zona, tipo de gestión y sexo (2005).



Fuente: El Sistema Educativo Paraguayo en Cifras, BID, 2012

La situación de retraso en la culminación de los estudios se agrava por el retiro de los alumnos, principalmente en la educación media. En el siguiente cuadro se observa que, aunque el índice de asistencia a un centro de estudios aumentó en todos los niveles, en los últimos años, la inasistencia afecta a toda la población estudiantil, pero con mayor fuerza a los jóvenes de entre 15 y 17 años, de los cuales el 19% no asiste a una institución de enseñanza formal.

PRINCIPALES INDICADORES DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN¹⁷ POR AÑO, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA

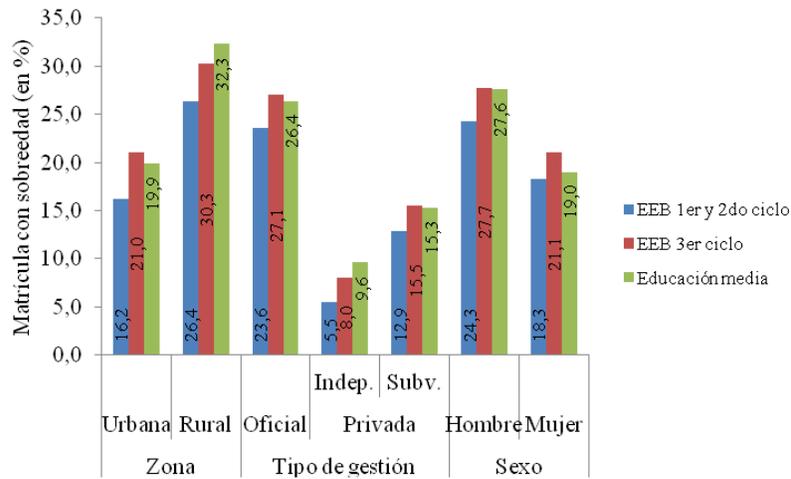
INDICADOR	AÑO				
	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL					
Población de 15 años y más analfabeta ²¹ (%)	6,2	6,1	5,4	6,0	5,3
Promedio de años de estudio de la población de 10 años y más	7,8	7,7	8,1	8,1	8,4
Asistencia población de 5-9 años (%)	90,4	91,5	91,2	92,6	93,6
Asistencia población de 10-14 años (%)	94,5	94,7	95,8	95,6	96,5
Asistencia población de 15-17 años (%)	73,3	71,1	77,6	78,9	81,4

Asistencia a una institución de enseñanza formal de la población de entre 15 y 17 años			
	Total	Hombres	Mujeres
Total país	474.184	255.555	218.629
Asiste	78,9	76,5	81,8
No asiste	21,0	23,4	18,2

Fuente: EPH 2013, DGEEC

Por otra parte, como se observa en el siguiente gráfico, la educación privada independiente es el tipo de gestión con la menor tasa de salidos, existiendo una diferencia amplia con respecto a la oficial, en todos los niveles.

Tasa de salidos por nivel, zona, tipo de gestión y sexo (2007)

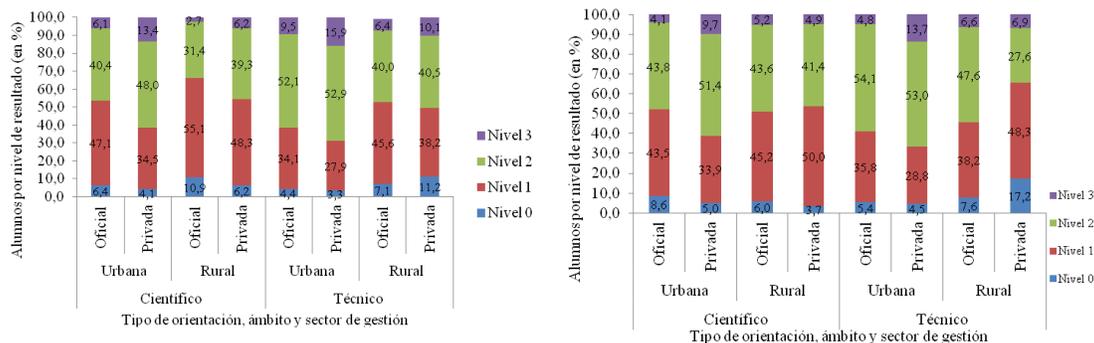


Fuente: El Sistema Educativo Paraguayo en Cifras, BID, 2012

Con respecto al porcentaje de matrícula distinta a la edad teórica, la sobre edad es alta pero tiende a disminuir. En el sector privado independiente es menor que en el privado subvencionado y esta, a su vez, es inferior a la del sector oficial (El Sistema Educativo Paraguayo en Cifras, BID, 2012).

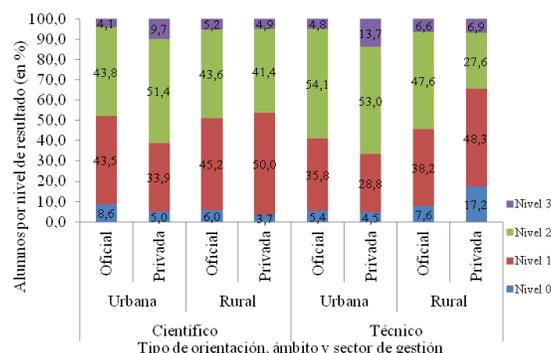
Los resultados de la educación media se pueden observar en los siguientes gráficos, donde los niveles son de cuatro tipos: el nivel cero es el de menor desempeño y el tres, el de mayor. En cada orientación y ámbito, el sector oficial presenta un mayor porcentaje de resultados con nivel cero que el privado, con excepción de la educación técnica rural, donde el resultado es mejor en la gestión oficial. En efecto, los mejores resultados son obtenidos en la gestión privada urbana.

Resultados en las pruebas SNEPE en segundo año del nivel medio por nivel de desempeño. Lengua y Literatura, Matemática y Ciencias Básicas (2006-2007). En %.



Fuente: Extraídos de El Sistema Educativo Paraguayo en Cifras, BID, 2012.

Resultados en las pruebas SNEPE en segundo año del nivel medio por nivel de desempeño. Lengua y Literatura, Matemática y Ciencias Básicas (2006-2007). En %.

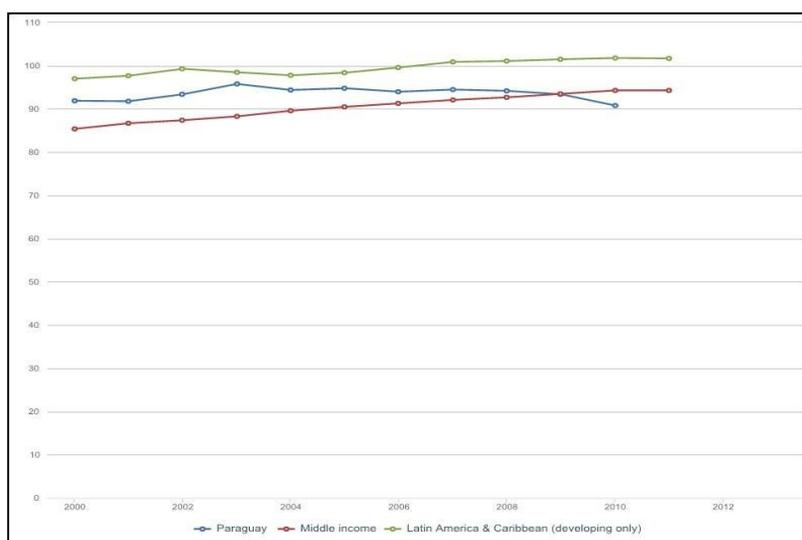


Fuente: Extraídos de El Sistema Educativo Paraguayo en Cifras, BID, 2012.

El porcentaje de egreso de primaria de un grupo de estudiantes del mismo año de ingreso en primer grado resume claramente los problemas de eficiencia interna del sistema educativo nacional. Cabe señalar que en un sistema educativo eficiente es de esperar que alrededor del 100% de los estudiantes que inician la primaria, culmine un ciclo/nivel educativo. Del grupo de estudiantes que inició el primer grado en el 2001, solo el 35% egresaron de la educación media en el 2012, esto implica que aproximadamente el 65% de los estudiantes no lograron completar 12 años de escolaridad. El cálculo de este indicador por departamento evidencia una situación crítica en la mayoría de los mismos, especialmente en siete de ellos donde la tasa de egreso es inferior al 25%.

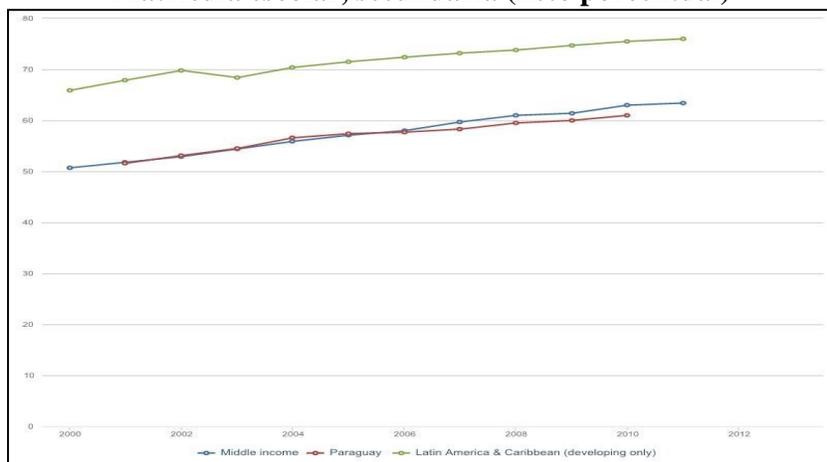
El gráfico que sigue muestra que la matrícula secundaria se ha aumentado desde el comienzo del siglo, en una trayectoria muy similar a la de otros países con ingreso medio más bajo. Sin embargo, el acceso a educación secundaria sigue siendo muy inferior a la media regional. Las otras dos figuras muestran tendencias más preocupantes.

Tasa de finalización de Primaria (en porcentaje de la cohorte pertinente)



Fuente: WB WDI 2014

Matrícula escolar, secundaria (neto porcentual)



Fuente: WB WDI 2014

Calidad de la educación superior

La calidad de la educación superior también se encuentra entre las últimas del mundo, como se observa en el siguiente cuadro de Educación superior y formación, del Índice Mundial de Competitividad Global 2013-2014. Entre otros, los indicadores ubican a Paraguay entre los últimos lugares en disponibilidad de servicios de investigación, calidad del sistema, acceso a internet en las escuelas, calidad de matemática.

Pilar 5 Educación superior y formación	Valor	Ranking
Grado de formación del personal	3,6	109
Calidad de las escuelas de gestión	3,2	132
Disponibilidad de servicios de investigación y formación	3,1	134
Calidad del sistema de educación	2,6	138
Acceso a internet en las escuelas	2,6	130
Calidad de matemática y ciencias en educación	2,3	142
Matriculación en educación terciaria %	34,6	73
Matriculación en educación secundaria %	67,9	106

Fuente: Informe de Competitividad Global 2013-2014

El Índice de Competitividad Global (ICG) 2013-2014, define a la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. El informe destaca las fortalezas y debilidades en términos de competitividad de los países, y los compara. 2 pilares de los 12 que conforman el índice, refieren a educación. El 5to pilar es de la educación superior y formación, cuya importancia para la competitividad radica en que es fundamental para las economías aumentar el valor agregado y desarrollar cadenas de valor, realizando tareas más complejas y adaptaciones más rápidas a las innovaciones del sistema productivo. El cálculo del índice se realiza sobre la base de resultados de encuestas y de indicadores, en los 148 países analizados. La posición más alta de competitividad lograda es la 1, la última es la 148.

3.2. ASPECTOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALES

Una mirada integrada del sector abarca desde la educación básica hasta la educación superior, y comprende la educación virtual, de idiomas y la formación de docentes. La educación básica se

basa en requerimientos mínimos de conocimiento, capacidades y cultura para preparar un individuo para su rol de ciudadano en la sociedad y para su contribución al desarrollo económico y social; normalmente hay una transmisión intergeneracional de conocimientos por medio de currículos establecidos y el sistema nacional escolar es central.

La educación primaria es considerada como un derecho humano, es parte de los Objetivos del Milenio (ODM), y la educación escolar básica (hasta 9° grado) es obligatoria y gratuita por disposición constitucional. Sus características vuelven la educación un bien público que puede ser provisto a través de agentes públicos o privados.

Las políticas de educación deben estar sujetas a objetivos de igualdad, acceso universal y se debe considerar que puede ser un servicio basado en redes, caracterizado por economías de escala. Un adecuado marco regulatorio e institucional será necesario para mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles.

Aspectos institucionales

El ente regulador del régimen general de Educación es el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) el cual establece el currículum del Sistema Educativo Nacional, a excepción de las universidades e institutos superiores. De acuerdo al Art. 92 y el Art. 96 de la Ley General de Educación (N° 1264/98), el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) es el órgano encargado de proponer reformas y políticas culturales del sistema educativo nacional, asesorando y promoviendo su implementación.

El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) acompaña la implementación de la Reforma Educativa y genera datos sobre los logros académicos obtenidos por los alumnos/as que forman parte del Sistema Educativo, en base a mediciones aplicadas al término de cada ciclo de los distintos niveles de la Educación Escolar Básica (EEB) y de la Media (EM). A través del SNEPE se ha podido conocer los resultados de la calidad de la educación así como las limitaciones del sistema educativo en los años de implementación de la Reforma Educativa.

Las instituciones profesionales de tercer nivel (formación docente e institutos técnicos) son reguladas por el MEC. La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (ANEAES), es el órgano certificador de la calidad de las instituciones de educación superior (Ley N° 2072/03). La ANEAES posee autonomía técnica-académica, administrativa y financiera para el cumplimiento de sus funciones (Art. 8, Ley 4995), vinculándose con el Ministerio de Educación y Cultura a través de la Dirección General de Educación Superior.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) es el órgano responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para la Educación Superior, siendo el Ministro/a de Educación y Cultura miembro nato del mismo. Dicho organismo es el encargado de dictaminar sobre la creación y clausura de universidades e institutos superiores. Estos dictámenes tendrán carácter vinculante ante el Congreso Nacional, y deberán fundarse en el informe técnico proporcionado por el mismo (Ley N° 4995).

Aspectos regulatorios

- Principios constitucionales

La Constitución Nacional del Paraguay del año 1992 establece el derecho a la educación integral y permanente de toda persona. De igual modo, establece entre sus objetivos, la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo (Art. 73); con el fin de eliminar contenidos educativos de carácter discriminatorio, garantizar el derecho de aprender, la igualdad de oportunidades, el acceso a los beneficios de la educación y la libertad de enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad (Art. 74).

Así mismo, la Constitución describe la responsabilidad de conducción del Estado conjuntamente con la familia y los Municipios (Art. 75); establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Escolar Básica (EEB). Al tiempo que, señala que el Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y superior, y afirma que la organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, y que este sistema abarcará los sectores públicos y privados, así como el ámbito escolar y extraescolar (Art. 76).

Se señala que, la enseñanza de la lengua materna se dará en los comienzos del proceso escolar, instruyéndose en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales (español y guaraní) (Art. 77). De este modo, se fomentará la capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica (Art. 78).

Establece, en el ámbito de la educación superior universitaria, la autonomía universitaria en términos de sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudios de acorde con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Las universidades tanto públicas como privadas serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesitan títulos universitarios para su ejercicio (Art. 79).

Finalmente, la Constitución dispone la previsión de fondos para becas y ayudas (Art. 80); y establece un mínimo presupuestario para la educación de 20% del Presupuesto General de la Nación (Art. 85).

- Ley General de Educación y la estructura educativa – Nivel inicial, básico y medio

La Ley N° 1264/1998 General de Educación refuerza, en su artículo 9, los fines de la educación nacional y establece los principios y fines generales en la materia, regula la gestión, organización, y estructura del sistema educativo nacional (esto incluye la educación inicial, básica, media y formación profesional media), la educación de régimen general y especial, el sistema escolar y sus modalidades.

El régimen general de educación abarca la enseñanza formal, no formal y refleja. La formal se estructura en 3 niveles y comprende la educación inicial (población de 0 a 5 años formal y no formal) y la educación escolar básica EEB (de 6 a 14 años), la educación media (de 15 a 17 años) y la educación superior (universitaria y no universitaria).

La educación inicial se divide en maternal, pre jardín, jardín y preescolar, esta última es obligatoria. La EEB es obligatoria y gratuita y dura 9 años conformada por 3 ciclos de 3 años de duración cada uno. La educación media dura 3 años y se compone por la modalidad

científica y técnica. Es importante mencionar que la ley 4088/2010, establece la gratuidad de la educación inicial y media.

Finalmente, la Ley General de Educación determina las normas básicas de participación y responsabilidades de los miembros de las comunidades educativas, de los establecimientos educativos, las formas de financiación del sector público y demás funciones del sistema.

La Reforma Educativa y la calidad de la enseñanza

La Reforma Educativa del Paraguay se inicia en las aulas en 1994, la misma propone pasar de una educación primaria de 6 a una de 9 años denominada Educación Escolar Básica (EEB). Así la educación primaria queda dividida en tres ciclos, el primero del 1° al 3° grado, el segundo ciclo del 4° al 6° grado y el último ciclo del 7° al 9° grado²⁶. Reduciendo en tres años la duración del nivel medio.

Los ejes de acción prioritarios se definen concretamente de la siguiente forma: por una parte, y en lo referente a los conocimientos y habilidades básicas, se incluyen aspectos tales como la lectura, escritura, cálculos y capacidad para solucionar problemas; por otra, se insiste en el fortalecimiento de las capacidades denominadas “pilares educativos” tales como “aprender a aprender”, “aprender a hacer”, “aprender a ser”, “aprender a convivir”; y “aprender a emprender”.

Con relación al trabajo, se focalizó en mejorar las capacidades creativas para obtener una mejor preparación laboral como también la de promover las habilidades de carácter profesional. En esa dirección, se promueve una intensificación de los contactos del sistema educativo con las empresas, respondiendo al principio de que la escuela debe preparar para el trabajo. A su vez, la empresa le proveería de las posibilidades de conectarse e informarse de los grandes cambios que se están dando en el campo de la ciencia y la tecnología.

En lo relativo al mejoramiento de la calidad de la educación paraguaya, una de las preocupaciones principales ha sido el bajo nivel de logros constatado, primordialmente en la esfera de la educación escolar básica. En consonancia, los programas de reforma han venido insistiendo en corregir dicha anomalía buscando minimizar la incidencia de los factores que afectan negativamente sobre el fenómeno del rendimiento educativo. Se han implementado programas masivos de capacitación a docentes en servicio, entre los que se destaca el “Curso de Especialización en Educación Bilingüe Intercultural”, que fue diseñado a partir de los resultados obtenidos en el proceso de revisión en la implementación de la educación bilingüe en las escuelas rurales del país, desarrollado en el marco del programa de mejoramiento de la educación bilingüe, enmarcado por la Ley N° 28/92 que declara obligatoria la inclusión del español y guaraní en el curriculum educativo.

- Plan Nacional de Educación 2024

Este Plan tiene 3 ejes: 1) Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna, a estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativas; 2)

²⁶Por tanto, la clasificación o subcategorías utilizadas en la OMC y el MERCOSUR no concuerdan estrechamente con lo establecido actualmente en el sistema paraguayo respecto a la denominación, en que existen tres niveles: en el primer nivel se encuentra la Educación Inicial y la Educación Escolar Básica, en el segundo nivel la Enseñanza Media y en el tercer nivel la Educación Superior con sus vertientes.

Calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativas 3) Gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local.

- **Ley N° 1725/01 que establece el Estatuto del Educador**

La ley 1725/2001 que establece el Estatuto del Educador regula la profesión del ejercicio docente en el sector público de acuerdo a los distintos niveles educativos del sistema de educación formal obligatorio nacional.

Educación Superior

Recientemente se ha dictado la Ley de Educación Superior N° 4995/13 y está siendo reglamentada. Esta Ley crea el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), cuyo dictamen es vinculante para la creación y clausura de institutos superiores y universidades.

El Artículo Nro. 63 de la misma Ley establece que las carreras de grado tendrán una duración mínima de 4 años y 2.700 horas cursadas. De acuerdo a normativas internas del MEC, se establece 3600 horas pedagógicas para los programas de formación docente; 1900 a 2500 horas pedagógicas para las carreras de técnico superior.

En el Paraguay el modelo de universidad vigente no ha desarrollado la práctica de relevar las necesidades de mercado para la creación y apertura de carreras profesionales, por lo cual la oferta de carreras universitarias no siempre se alinea con las necesidades del país.

- **Acreditación de Educación Superior**

La ANEAES fue creado por Ley N° 2072/2003 y tiene la misión de evaluar y acreditar las carreras previstas en la ley de educación superior. Además sirve de órgano consultivo al Parlamento Nacional, emitiendo dictámenes técnicos para habilitación de institutos superiores. Queda establecido en su artículo 2 que la participación en procesos de evaluación externa y acreditación será de carácter voluntario, salvo para las carreras de derecho, medicina, odontología, ingeniería, arquitectura e ingeniería agronómica y carreras cuyas practicas puedan significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio.

El modelo nacional de acreditación contempla 5 años lectivos y el modelo regional ARCU-SUR 6 años. Falta reglamentar las carreras a distancia, razón por la cual no se acreditan las carreras online.

En relación al tiempo que insume una acreditación, el proceso de inscripción dura 60 días, a partir de presentar y tener elaborado un proyecto institucional; la auto evaluación lleva de 6 meses a 1 año, y tiene por resultado un informe de evaluación que comprende el impacto social; la evaluación externa (expertos nacionales e internacionales) dura aproximadamente 1 mes de los cuales 3 días son in situ.

Si bien el proceso de acreditación obligatoria para las 8 carreras predeterminadas por ley, debería culminar en agosto de 2015 (periodo de adecuación), se presume que proseguirá en forma pragmática y gradual.

3.3. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

Paraguay no ha asumido compromisos en el sector educativo en el ámbito del GATS-OMC. El nivel de compromiso asumido en el MERCOSUR se refleja en Anexo 5.

En el ámbito internacional, la ANEAES es miembro desde su inicio del Mecanismo MERCOSUR para acreditación de carreras, participando en la Red de Agencias Nacionales de Acreditación del MERCOSUR (RANA). Es también miembro fundador de la Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación (RIACES), de cuyo Comité Directivo es integrante desde 2009.

El Memorándum de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR, de 19 de Junio de 1998, constituye la base del sistema de reconocimiento de títulos universitarios en la región a través de un sistema de acreditación de carreras. La acreditación es armonizada en el ámbito del ARCU-SUR27 (anteriormente MEXA), Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR, firmado por MERCOSUR, Chile Bolivia y Venezuela, que permite el reconocimiento académico del título pero no habilita para se al ejercicio profesional. No implica la revalidación de títulos con fines profesionales.

En el MERCOSUR se ha abordado mecanismos de revalidación de títulos en el ámbito de educación, pero no implican la habilitación para el ejercicio de la profesión (Acuerdos para otorgamiento de licencias).

El problema radica en el largo plazo que implican estos procesos tanto en su negociación como en su implementación, y que la incorporación de carreras es progresiva y lenta, además es inverosímil esperar que abarque todas las carreras. La concertación de acuerdos de reconocimiento mutuo entre instituciones de enseñanza, son comparativamente más fáciles de alcanzar que los procesos de armonización de carreras, revalidación y homologación de títulos a nivel regional y pueden tener repercusiones positivas en el comercio de servicios de enseñanza.

Cabe destacar igualmente los acuerdos firmados en el MERCOSUR sobre: prosecución de estudios de post-grado por el cual se aceptan como válidos a dichos efectos los títulos de grado otorgados dentro del MERCOSUR; el Acuerdo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de postgrado es un acuerdo que facilita y promueva la cooperación interinstitucional de centros de enseñanza superior, y la Decisión N° 5/99 de Admisión de Títulos y Grados universitarios permite el ejercicio de actividades académicas dentro del MERCOSUR.

3.4. DIAGNÓSTICO

El 62% de la población comprende gente joven (menor de 29 años) por lo que hay una alta demanda de educación. El Estado no tiene suficientes recursos para cubrir dicha demanda pese

²⁷La constitución del Sistema ARCU-SUR está consignada en la Decisión N° 17/08 del Grupo Mercado Común, suscrita en San Miguel de Tucumán, Argentina, el 30 de junio de 2008, en la cual se aprueba el texto que fija las bases definitivas del Sistema ARCU-SUR, a través del documento “ACUERDO SOBRE LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS UNIVERSITARIAS PARA EL RECONOCIMIENTO REGIONAL DE LA CALIDAD ACADÉMICA DE SUS RESPECTIVAS TITULACIONES EN EL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS”.

a lo obligación constitucional de destinar fondos en educación. El mayor acceso a educación producido a partir de la reforma educativa de inicios de los 90, si bien está mejorando los niveles educativos de la población, es un proceso lento y calidad de la educación impartida sigue siendo baja, principalmente en el ámbito de la educación pública. Esto ha impulsado, aunque lentamente, el aumento de la participación de la educación privada con resultados ligeramente superiores en cuanto a desempeño y retención de alumnos.

Los controles de calidad, como pruebas de evaluación a estudiantes o a docentes, que debe ejercer el ministerio público, se realizan esporádicamente. Por su parte, los costos de acceso a las instituciones privadas se manejan en el ámbito del libre mercado (no regulados), y son inaccesibles para la mayor parte de la población, es por ello que los centros educativos subvencionados tienden a aumentar en participación.

A nivel de educación superior, y ante la proliferación de universidades cuya estructura física, académica y operativa no garantizan la calidad educativa y debido a la emisión de títulos que no han sido habilitados, la legislación vigente pone en manos de la CONES (institución pública) la responsabilidad del dictamen vinculante para la creación de nuevas universidades, pero el acceso a recursos financieros y operativos para el cumplimiento está aún en proceso y será implementado recién a partir del nuevo ejercicio presupuestario.

El proceso de acreditación es relativamente reciente y no cubre todas las carreras. Institucionalmente, el MEC, el ANEAS, el CONES deber ser fortalecidos para cumplir su rol.

Análisis FODA

Fortalezas

- Creciente demanda e incorporación de estudiantes en todo el país, principalmente en educación escolar media, pese a la deserción a partir del tercer ciclo de la escolar básica.
- Aumento de la permanencia en el nivel básico de educación
- Reducción, en el largo plazo, de las brechas de educación por zona de residencia y nivel de ingresos
- Mayor acceso a enseñanza terciaria por incremento en la oferta de universidades privadas, institutos de educación superior, institutos de formación profesional e institutos técnicos superiores
- Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) implementado, para evaluación de resultados educativos y de formación de docentes.
- Aulas con cantidad adecuada de niños por sección conforme a regulación existente
- Alto posicionamiento en la calidad de educación ofrecida por la Universidad Nacional de Asunción a costos accesibles
- Creciente oferta de Institutos Técnicos Superiores por iniciativa privada (162 privados vs. 32 oficiales)

Debilidades

- Alta proporción de la población ocupada con bajo nivel educativo
- Los recursos presupuestarios son insuficientes para financiar el desarrollo del sector educativo público y su performance es deficiente.
- Baja formación en literatura y lenguas, matemáticas y ciencias básicas conforme a datos SNEPE, que reflejan una baja calidad de la enseñanza.

- Insuficiente inserción de idiomas, en particular el inglés, pese a su obligatoriedad de idioma extranjero en la currícula.
- Baja calidad de infraestructura
- Baja retención, aunque creciente, de estudiantes en el nivel medio de la educación pública. Gran número de jóvenes que no asisten a centros educativos.
- Bajo nivel salarial del sector docente público y privado.
- No se realizan pruebas de evaluación al docente. Formación docente deficiente
- Riesgo país – mala imagen en educación terciaria (dumping educativo: precios bajo a costa de calidad educativa)
- Casos publicitados de títulos fraudulentos y carreras no reconocidas
- Presupuesto insuficiente de la ANEAES y CONES para cumplir sus objetivos
- Instituciones educativas pequeñas y dispersas en detrimento de performance educativo
- Falta control de los recursos FONACIDE gestionados por las Municipalidades, debido a su autonomía, en detrimento del MEC

Alto costo de conexión a internet limita el acceso para la educación virtual

Oportunidades

- Perspectiva de desarrollo y crecimiento económico que va a requerir de trabajadores capacitados y por tanto un mayor incremento en la demanda en educación
- Clase media desea acceder a mejor calidad educativa
- Potencial de desarrollo de la oferta educativa privada
- Uso de TICs en el sector educativo que trae aparejado potencial desarrollo de herramientas TIC para educación virtual
- Creciente movilidad internacional de estudiantes, programas e interinstitucional a nivel terciario, lo que crea nuevas oportunidades mercantiles como: franquicias y hermanamiento de programas académicos y mayor interacción con instituciones de enseñanza del exterior
- Potencial demanda en enseñanza de idioma con potencial mercado para instituciones y docentes en idiomas
- Modo transfronterizo de educación a distancia permite lograr título extranjero a menor costo, y por tanto es un mercado a explotarse por nuestros costos competitivos.
- Necesidad latente de implementar programas de capacitación para mejorar en calidad la capacitación de docentes (formación de formadores). Esto vinculado al reconocimiento de dichas capacidades en el mercado.
- La deficiencia de la oferta educativa en calidad, existente en Paraguay, puede generar alta rentabilidad directa e indirecta de la inversión en educación
- La brecha educativa de Paraguay lo haría elegible para la ayuda internacional y regional.

Amenazas

- El sistema de educación privada está insuficientemente regulado con bajo enforcement y será difícil erradicar la mala práctica de los privados.
- Los intereses de determinados empresarios privados vinculados con políticos parlamentarios, impulsan un proyecto de Ley que tornó no vinculante al dictamen del Consejo de Educación Superior con lo que se retrocedería en materia regulatoria en detrimento de la calidad de la educación.
- Debilidad presupuestaria y administrativa del Consejo de Educación Superior y del ANEAES, órganos reguladores de enseñanza superior y de acreditación respectivamente.

- Comercialización de la educación superior sin estar debidamente habilitadas por instituciones reguladoras produciéndose un fraude al consumidor.
- La mayoría de las carreras no son pasibles aún (proceso gradual) de acreditación obligatoria lo que redundaría en desmedro de la calidad de la educación superior.
- Mala percepción sobre la calidad de enseñanza de las universidades privadas, con excepción de la Universidad Católica de Asunción (UCA).
- Aumento de Institutos de Formación Docente con baja calidad de educación
- Las obras de infraestructura y programa de alimentación no son articulados por el MEC, y por tanto no responden a necesidades relevadas.

3.5. RECOMENDACIONES

Reforzar políticas (estrategias):

- Diseñar la Política de Educación Superior a instancia del Consejo de Educación Superior y definir los “planes de desarrollo nacional” a los que debe ceñirse esta política;
- Compatibilizar la oferta educativa con las necesidades del sector productivo. Centros Integrales de Educación Tecnológica, enfocados en educación media y desarrollo local en coordinación con la UIP, FEPRINCO, MIC, Cámaras a través del SNPP, asistencia técnica internacional, pasantías y convenios interinstitucionales.
- Volver obligatoria la publicación de información para que el consumidor conozca cuáles son las carreras acreditadas, y las universidades habilitadas. Dotar de mayor transparencia y publicidad a dicha información.
- Concientizar a la población y al empresariado acerca de la necesidad y beneficios de las habilitaciones y acreditaciones. Formar a la opinión pública a través de medios y campañas de difusión y utilizar mecanismos de rechazo de títulos no acreditados por parte del mercado (sanción tácita y presión ciudadana).
- Mejorar sistemas de calidad universitaria, sobre todo en relación a infraestructura (laboratorios, bibliotecas) y requisitos de calidad en la formación (docentes a tiempo completo, docentes con masterado, etc.).

Reforzar marcos regulatorios

- Establecer un mecanismo a través de un proyecto de ley mejorado de Ejercicio Profesional, o Decretos que prevengan la mala praxis, y apliquen sucesivamente un Código de ética profesional por deontología.
- Rechazar el proyecto de Ley que pretende modificar la Ley N° 4995/13 de manera que el dictamen del Consejo de Educación Superior sea vinculante.
- Avanzar en la implementación de la Ley de Educación Superior en consulta con sector privado (sobre todo los gremios) que pueden contribuir en el esfuerzo; previendo mecanismos de fiscalización.
- Armonizar a nivel regional (MERCOSUR) los perfiles educativos a fin de buscar el reconocimiento mutuo y promover el comercio de servicios profesionales en la región.
- Reglamentar la educación a distancia que no se encuentra regulada a fin de velar por requisitos mínimos de calidad en su aplicación y que las carreras on line puedan ser

acreditadas.

- Reglamentar el suministro transfronterizo de servicios de enseñanza²⁸ por ejemplo a través de hermanamiento entre establecimientos universitarios locales e instituciones extranjeras, lo que además beneficiaría a las empresas locales con transferencia de know-how. Por ejemplo, adoptando las "Directrices para la calidad en la enseñanza superior transfronteriza"²⁹ y en su caso, adaptarlas, para su eventual incorporación al derecho interno.

Reforzar marcos institucionales

- Aplicar progresivamente y a la brevedad posible la acreditación obligatoria de todas las carreras restantes, y en ese sentido fortalecer presupuestaria y operativamente la ANEAES.
- Mayor control de los registros profesionales detentados por el Estado, que deben exigir para su habilitación solamente carreras acreditadas a fin de resguardar la calidad de la educación.
- Establecer las carreras y nomenclaturas por parte del CONES, información actualmente dispersa y desactualizada, lo que permitiría supervisar las mismas y brindar información al consumidor (demanda) y elaborar un catastro de carreras y salidas laborales dando continuidad al proceso de elaboración del Mapa de Oferta Educativa en ejecución por parte del MEC.
- Ejecutar (enforcement) por parte del Estado, el requisito por el cual los funcionarios sólo pueden acceder a la carrera pública para categorías profesionales si su título está acreditado; esta disposición corre también para el caso de concursos y licitaciones públicas en caso de ser unipersonales y para el Consejo de la Magistratura³⁰.
- Fortalecer y prever mayores recursos humanos capacitados y materiales (presupuestarios, infraestructura y equipos) a los entes responsables de la supervisión, regulación y control del sector educativo (MEC, ANEAES, CONES, etc.) y el seguimiento y perfeccionamiento de los diversos programas y medidas en ejecución
- Mejorar la Reforma Educativa en los siguientes aspectos: - acceso a la educación en igualdad de oportunidades y mejoramiento de la calidad; - educación en ambas lenguas oficiales; - incorporación científica y tecnológica en contenidos, programas y métodos de enseñanza; - formación ciudadana y concientización social; - nuevo perfil de los docentes (mayor capacitación); - reforma y revolución de la educación superior para crear más universidades estatales y regular la creación de universidades privadas; - desarrollo democrático; - construcción de la nueva propuesta educativa con la actualización de los gremios docentes; y educación continua.

²⁸ En algunos países los programas transfronterizos de aprendizaje a distancia no pueden recibir aprobación formal a los efectos de la obtención de diplomas u otros títulos reconocidos en el país sin una presencia en él²⁸. A fin de salvaguardar la calidad, una solución viable.

²⁹ Estas Directrices, publicadas por la OCDE, recomiendan prácticas convenientes para los diversos interesados y en ellas se insta a los gobiernos, tanto de los países de origen como de los países anfitriones, a que establezcan mecanismos para la acreditación y la garantía de calidad de todas las instituciones que actúen en su territorio.

³⁰ Debe tenerse en cuenta que la ley no es retroactiva y que el plazo para adecuarse (disposiciones transitorias) es de 2 años que fenecen en agosto de 2014, a partir del cual podrá procederse a la clausura de carreras y sanción de universidades.

4. SERVICIOS FINANCIEROS

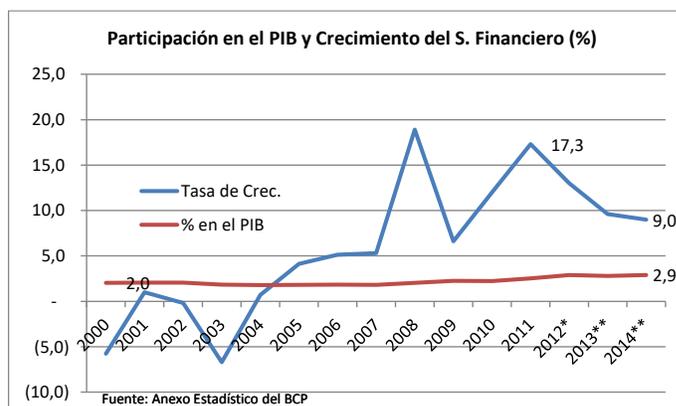
El comercio de servicios financieros se divide en dos categorías: los servicios de seguros y los servicios financieros. Los "servicios de seguros" abarcan el suministro de diversos tipos de seguros a no residentes por compañías de seguros residentes, y viceversa. Los servicios de seguros se subdividen en cinco categorías: seguros de vida y financiación de pensiones, seguros de transporte, otros seguros directos, reaseguros y servicios auxiliares de los seguros. Los "servicios financieros" comprenden la intermediación financiera y los servicios auxiliares proporcionados por bancos, bolsas de valores, empresas de factoring, empresas de tarjetas de crédito y otras empresas. Salvo unas pocas excepciones, los servicios financieros de las estadísticas de la balanza de pagos no incluyen los llamados servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (FISIM), que reflejan gastos de servicios financieros que, aunque no sean explícitos, pueden atribuirse a las diferencias entre los tipos de interés adecuados de referencia y los tipos efectivamente percibidos sobre los préstamos, la deuda o los depósitos, o derivarse de los mismos. Estas atribuciones son equivalentes a reclasificar una parte de los intereses como servicios financieros.

En el ámbito financiero, la historia ha demostrado que la liberalización indiscriminada y la desregulación conducen inevitablemente a burbujas financieras, inestabilidad y al aumento de la desigualdad. A menudo, un boom inicial especulativo conduce a una euforia de corta duración, seguida por crisis económicas profundas, y por un período de achicamiento y de regulación. Ello ha conducido a un modelo en el que se ha transformado la naturaleza misma del sector, y en el que poco se ha hecho a nivel multilateral para mejorar la inclusión financiera.

"El dominio de las finanzas sobre las actividades económicas reales persiste, e incluso puede haber aumentado. Sin embargo, las reformas financieras han sido tímidas."(UNCTAD 2013), por lo que, en el mediano plazo, es probable que se manifiesten nuevas repercusiones en la esfera real de la economía.

El sector financiero debe ser visto como la salud y la educación, que cumplen una función esencialmente social, en que la meta de la política es maximizar la satisfacción universal de las necesidades básicas invirtiendo una cantidad limitada de recursos públicos y (secundariamente) regulando adecuadamente las actividades de los proveedores de servicios privados. De la misma manera en el ámbito financiero, los hacedores de política deberían buscar, simultáneamente, maximizar la capacidad del sector para estimular el crecimiento y el desarrollo de la economía real, al tiempo que minimizar los costos públicos y la captación de rentas financieras excesivas por parte de los agentes privados.

4.1. ASPECTOS ECONÓMICOS Y DE MERCADO



El sector financiero paraguayo se enmarca en un modelo de desarrollo de mercado, en el que tanto las empresas locales como extranjeras tienen libre movilidad de capitales y apertura. Actualmente, el sector representa el 2,8% del PIB, con una tendencia creciente, por lo cual

constituye un pequeño pero expansivo componente de la economía del país. En efecto, de un promedio de crecimiento del -2,9% a inicios de la pasada década, efecto de una crisis financiera que se expandió en toda América Latina, el sector pasó a crecer a una tasa promedio del 9,3% en los últimos 10 años, producto de la estabilidad macroeconómica lograda a partir del consenso logrado entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo para equilibrar los resultados fiscales, la renegociación de la deuda externa, la estabilidad de los precios y del tipo de cambio, además de la solidez de las reservas internacionales.

4.1.1. Características de la Oferta

Sector financiero

La oferta del sector financiero está conformada por bancos, empresas financieras, cooperativas, almacenes generales, casas de cambio, seguros y bolsa de valores. Los activos de dichas empresas suman 23 mil millones de dólares, de los cuales la mayor parte corresponde a bancos (78,8%), seguidos por los activos de las cooperativas (14,8%), empresas financieras (4%), seguros (1,7%) y casas de cambio (0,4%). Otro actor es la Bolsa de Valores de Asunción que en 2013 realizó operaciones por un monto total de 133 millones de dólares. Vinculados a esta bolsa existen 6 casas de bolsa, 4 calificadoras de riesgo, 40 empresas emisoras de capital abierto y 27 empresas emisoras de títulos de deuda. Cabe destacar la baja presencia de la banca pública, que representa el 5% de los activos del sistema financiero, a través del Banco Nacional de Fomento.

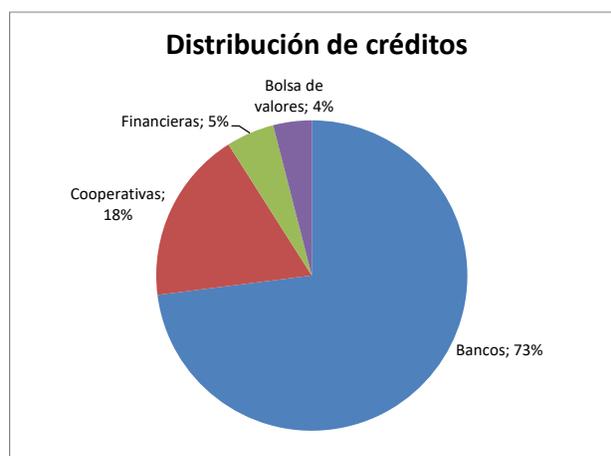
Entidades financieras					
Entidades financieras	Detalle	Número	Activos (mill. Gs.)	Activos USD	% Partic.
Bancos	Sucursales directas extranjeras	3	3.791.935	862	3,7%
	Propiedad extranjera mayoritaria	4	30.384.081	6.905	29,7%
	Propiedad local mayoritaria	8	41.709.047	9.479	40,8%
	Estatal	1	4.668.249	1.061	4,6%
Empresas financieras	Comerciales	11	4.002.966	910	3,9%
	Fondo Ganadero	1	106.833	24	0,1%
Almacenes generales	De depósito	4	199.329	45	0,2%
Casas de cambio	Comerciales	32	391.625	89	0,4%
Seguros	Capital local	32	1.742.953	396	1,7%
	Capital extranjero	3			
Cooperativas	De ahorro y crédito Tipo A	26	15.168.561	3.447	14,8%
	De producción Tipo A	20			
	Otras Tipo A	3			
	De ahorro y crédito Tipo B y C	567			
Total			102.165.579	23.219	100,0%

Fuente: Boletines 2014 del BC, excepto Seguros cuyos boletines son del 2013. Censo Cooperativo 2011.

Elaboración: Propia

Conforme a esta estructura, el sector bancario otorga el 73% de los créditos, las cooperativas el 18%, las empresas financieras el 5%, mientras la Bolsa de Valores manifiesta un desarrollo todavía incipiente, intermediando el 4% de los créditos totales.

Sector Bancario	ACTIVOS	
	En Mill. USD	Participación
Banco Itaú Paraguay S. A	3.208	18%
Banco Continental	3.123	17%
Banco Regional	3.110	17%
Banco Bilbao Viscaya	1.917	10%
Banco Nacional de Fomento	1.061	6%
Sudameris Bank	1.016	6%
Vision Banco S. A .E. C. A	1.011	6%
Banco GNB Paraguay S. A	765	4%
Banco Atlas S. A	688	4%
Banco Familiar	622	3%
Banco Amambay S. A	472	3%
Citibank N. A	468	3%
Itapúa S. A. E. C. A	300	2%
Banco do Brasil S. A	295	2%
BANCOP S. A	154	1%
Banco de la Nación Argentina	99	1%
TOTAL SISTEMA	18.308	100%

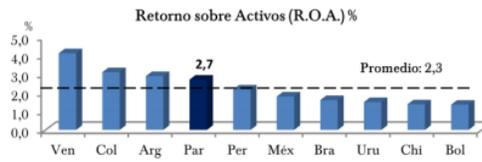


Fuente: Boletines del Banco Central. Elaboración: propia

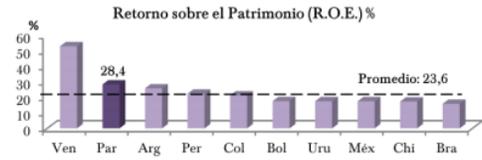
Sector bancario

Con respecto a la banca, en Paraguay es mayoritariamente de capital local (58%), pero con gran presencia de operadores financieros extranjeros (42%), provenientes de países vecinos y otros ajenos a la región (entre ellos el Banco de la Nación Argentina, Banco do Brasil, Citibank, Itaú, Sudameris, BBVA y GNB). En efecto, el 62% de los activos bancarios corresponde a 4 bancos, dos locales (34%), Regional y Continental, y dos extranjeros (28%), Itaú y BBVA. El Banco Regional nació de un grupo de empresarios de Itapúa, para apoyar al sector productivo de la zona, actualmente, el Rabobank es uno de sus accionistas. El Banco Continental resurgió en 2004, con nuevos inversionistas locales que capitalizaron la empresa después de la crisis financiera. El Banco Itaú nace del banco local Interbanco, que fue adquirido por la banca brasileña. El banco BBVA lleva 50 años en el país, y es propiedad de BBVA de España. En este sentido, la banca extranjera y local se beneficia de un negocio rentable, como se observa en los siguientes gráficos, los indicadores ROA y ROE se ubican en niveles más altos que el promedio de la región.

Indicadores de Rentabilidad ROA Y ROE
Última información disponible



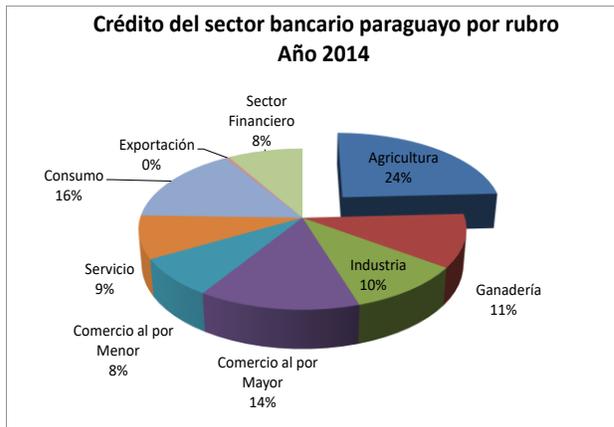
Fuente: FSI-FMI.



Fuente: FSI-FMI.

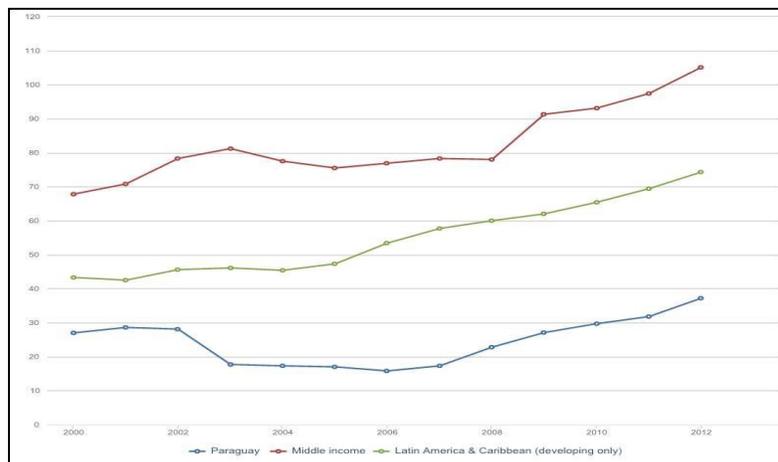
Fuente: Extraído del Informe de Estabilidad Financiera de Junio 2013, del BCP.

Entre el año 2004 y 2014, los créditos otorgados por el sector bancario al privado crecieron en 800%, lo cual se produce manteniendo un bajo nivel de la tasa de morosidad, que actualmente es del 2,2%. Dicho crecimiento fue posible no solo con inyección de capital local, sino también, en los últimos años, de capital y experiencia extranjera. El principal beneficiario de dicho crédito es el sector agrícola (24% del total), seguido del consumo (16%), comercio al por mayor (14%) y ganadería (11%). El crédito al sector agrícola, por estar expuesto a fluctuaciones cíclicas, repercute en la actividad crediticia y el aumento de las refinanciaciones, además del resultado general de la economía paraguaya (PIB, impuestos, desempleo, etc.), pero según la ASOBAN y el BCP, en los últimos años el sector ha ganado experiencia en el manejo de dicho riesgo, minimizando sus efectos en los indicadores financieros.



impuestos, desempleo, etc.), pero según la ASOBAN y el BCP, en los últimos años el sector ha ganado experiencia en el manejo de dicho riesgo, minimizando sus efectos en los indicadores financieros.

El crédito Doméstico suministrado por el sector bancario (en porcentaje de PIB)



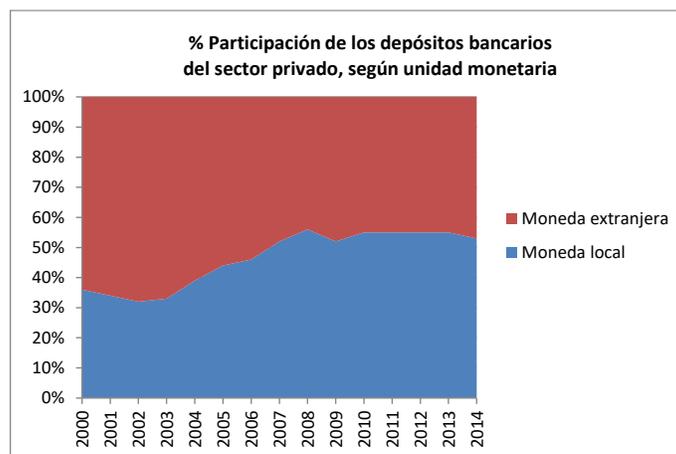
Fuente: WB WDI 2014

Existe un avance de la banca hacia el mercado crediticio minorista, específicamente de los bancos Visión y Familiar, que juntos tienen el 9% de los activos financieros. El Banco Visión inició como empresa financiera que posteriormente pasó a constituirse en banco; cuenta con la capitalización de banca extranjera y el apoyo del BID, con una visión de banca inclusiva. El Banco Familiar también inició como una empresa financiera que posteriormente se convirtió en banco, su objetivo es atender a otras ciudades del país, además de la capital.

Hace poco más de 10 años, el sector de micro-crédito era atendido por las cooperativas, pero actualmente estas iniciativas bancarias empiezan a constituir un nuevo proceso en el que las cooperativas empiezan a competir con la banca inclusiva, como Visión y Familiar. Ello se refleja en su cartera de crédito principalmente dirigida al consumo (38%) y al Comercio al por Menor (32%), pero conlleva una estructura administrativa diferente y más costosa, por la mayor cantidad de sucursales, de personal necesario, y una gestión riesgosa, no debido a la concentración, sino a la gestión de análisis y recuperación que exige el enfoque al micro-crédito. Así, se observa una mayor morosidad de los mencionados bancos (3,8%), con respecto a los demás (2,1%), y en el mayor índice de gastos administrativos / depósitos, del 12%, con respecto al 4,7% de los demás bancos.

Gestión Administrativa Bancaria	Sucursales	Cajeros Automáticos	Personal de la entidad		Total
			Superior	Otros	
			Los 4 bancos más grandes (Itau, Continental, Regional, BBVA)	148	
Banco Visión y Banco Familiar	150	156	34	3253	3287
Banco de fomento	60	155	50	1113	1163
Otros bancos	90	158	80	1756	1836
Totales	448	989	243	9126	9369

Fuente: Boletín Estadístico y Financiero de las Empresas Bancarias al 31/04/2014. Gerencia de Supervisión Extra situ BCP



Fuente: BCP. Elaboración: Propia.

Descalce por término y acumulado (en mill. de USD)				
	Depósitos + Prést. Ent. Financ. + Operac. a Liq.	Disponible + Colocaciones + Préstamos	Exceso (+) o Descalce (-)	Exceso (+) o Descalce (-) Acumulativo
Vista	7.329,9	5.593,0	(1.736,9)	(1.736,9)
30 días	555,3	1.853,3	1.298,0	(438,9)
90 días	717,1	1.895,7	1.178,6	739,7
180 días	837,1	1.802,6	965,5	1.705,2
1 año	1.859,2	2.119,9	260,6	1.965,9
3 años	2.089,5	1.703,9	(385,7)	1.580,2
Más 3 años	645,3	825,5	180,3	1.760,4

Fuente: BCP

La estabilidad macroeconómica lograda por Paraguay, ubica al país en la posición 63 de 148 países en el mundo, según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, habiendo logrado, en este sentido, una mejor situación que sus vecinos Uruguay, Brasil y Argentina. Dicha estabilidad, acompañada de la solidez del sistema financiero paraguayo son destacadas por instituciones locales y extranjeras. El FMI resalta los bajos niveles de morosidad, la alta rentabilidad bancaria y el nivel de capitalización adecuado de la banca. Sin embargo, Standard & Poor 's Ratings clasifica el sector bancario de Paraguay en el grupo 9³¹ en su Evaluación de Riesgo País de la Industria Bancaria (BICRA), junto con otras economías de la región como Bolivia y Uruguay, debido a su alta dolarización de depósitos y créditos en dólares y otros factores como el marco institucional débil en términos de supervisión financiera, la vulnerabilidad de la economía frente a la dinámica política, la concentración del crédito sobre clientes y sector, la debilidad de la cultura de pago y del imperio de la ley la falta de aplicación de normas internacionales, entre otros. Las diferencias de análisis resaltan, por una parte, los logros macroeconómicos y financieros, pero por otra, las debilidades del sistema, que deben ser sujetas a políticas públicas.

En efecto, en medio de las fortalezas y debilidades de la banca y de la economía paraguaya, se observa el fortalecimiento del guaraní y la estabilidad de la cotización del dólar, generando confianza en los depósitos en moneda local, que aumentaron de poco más del 30% a inicios de la década anterior, hasta el 55% de los depósitos totales en los últimos años. Aunque representa una mejora de la confianza en la economía paraguaya, el sector financiero aún no logra objetivos importantes para el desarrollo de la economía como ampliar los plazos de sus instrumentos financieros y reducir las tasas de interés³².

Sector cooperativo

Dado que la bancarización no llegaba a un gran porcentaje de la población rural, principalmente de bajo ingreso y con alto nivel de informalidad, dicha población generó un proceso de constitución de cooperativas, que se caracterizan por brindar una atención más personalizada que los bancos: abarcan capacitación, actividades solidarias, entretenimiento y una diversidad muy amplia de servicios al socio, bajo la denominación de cooperativas “multiactivas”. Según

³¹ La BICRA califica en una escala de 1 a 10, que va desde los sistemas bancarios más bajo riesgo (grupo 1) a la de más alto riesgo (grupo 10).

³² Muestra de ello es que las captaciones hasta un año representan el 80,5% del total y las colocaciones hasta un año el 84%. El exceso de liquidez producido por los depósitos a plazos menores a un año, provocan la baja de las tasas de interés pasivas, desincentivando el ahorro financiero y las colocaciones a largo plazo.

el Censo Cooperativo 2011, existen 450 cooperativas³³, que cuentan con 718 sucursales en todo el país. Sin embargo, el registro del Instituto Cooperativo (INCOOP) presenta 977 cooperativas de diversos tipos, con niveles de supervisión de Tipo A (con activos de más de 50.000 millones de guaraníes), Tipo B (con activos de más de 5.000 millones hasta 50.000 millones de guaraníes) y Tipo C (con activos menores a 5.000 millones de guaraníes)³⁴. Las cooperativas de tipo A manejan en torno al 88,72% del total de activos, el 86,18% de los préstamos, y 88,52% de los ahorros (Insfrán, 2012).

Cooperativas				
	Tipo A	Tipo B	Tipo C	TOTAL
Centrales cooperativas	3	2	7	12
De producción	20	14	214	248
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. Elaboración: Propia.

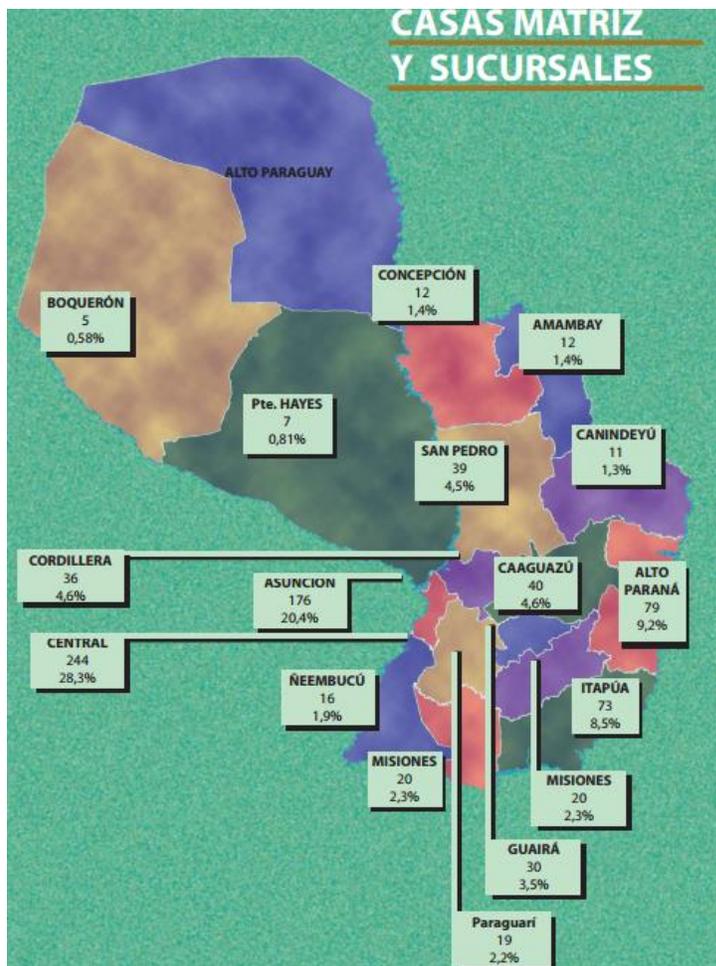
Desde el año 2003, las cooperativas son supervisadas por el INCOOP, creado mediante Ley 2.157/03 “Que regula el funcionamiento del INCOOP y establece su carta Orgánica” que expresa en su Art. 1: Es persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, de duración indefinida, será la Autoridad de Aplicación de la Legislación Cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos, y se regirá por las disposiciones de la presente Ley, los reglamentos y demás normas relativas al Cooperativismo. Su dirección y administración está a cargo del Consejo Directivo cuyo presidente es elegido por el Poder Ejecutivo, de una terna electa en la Asamblea Nacional de Cooperativas, convocada por las Confederaciones. Tal disposición generó un proceso que afecta a la supervisión, gestión administrativa y financiera de las cooperativas.

³³ Para la selección de la población cooperativa durante la realización del Censo Cooperativo, se utilizaron como base criterios objetivos que permitieron identificar aquellas cooperativas activas que conformarían las unidades informantes. Los criterios de selección fueron los siguientes: a) poseer personería jurídica, b) desarrollar actividades productivas, c) poseer estados financieros al cierre del ejercicio 2011.

³⁴ No todas las cooperativas registradas en el INCOOP funcionan.

Dada la necesidad de mejorar la supervisión de las cooperativas, tanto en los aspectos técnicos como administrativos, en noviembre de 2013 el INCOOP aprobó la Resolución No. 11 102/13, que establece un nuevo marco regulatorio para las cooperativas de ahorro y crédito. Sin

embargo, el gran número de instituciones, la politización y el débil marco regulatorio dificultan la debida supervisión del INCOOP.



Aunque el sistema cooperativo mantiene un alto nivel de liquidez, ésta se concentra en el corto plazo. El sistema se maneja mediante pocos instrumentos de inversión para la captación de recursos, pues la mayoría se mantiene gracias a los depósitos de corto plazo de sus asociados, siendo muy pocas las que recurren a otras vías de financiación tales como el mercado de capitales o el financiamiento externo.

Como se desprende del gráfico de Matrices y Sucursales de las cooperativas, estas tienen una gran presencia en todo el país. En total, las cooperativas tienen 1.410.313 socios, esto es el 46% de la población económicamente activa, registrándose regularmente importantes tasas de crecimiento del número de socios. El 95% de

los socios son de cooperativas de ahorro y crédito, en las que la membresía está determinada por características institucionales, gremiales, sectoriales o territoriales. Sin embargo, gran parte de ellas, 61%, tienen menos de 500 socios, mientras que en el otro extremo, 26 cooperativas tienen más de 10 mil socios. Principalmente las primeras tienen deficiencias en el análisis financiero y en el uso de sistemas de control, por lo que la supervisión y control externo constituyen prioridades para el desarrollo del cooperativismo en el país.

Empresas financieras

Según los boletines del Banco Central del Paraguay, existen 11 empresas financieras, que para ser autorizadas deben tener un capital mínimo de 20.000 millones de guaraníes (4,5 millones de dólares). En marzo de 2014, tenían una cartera de créditos equivalente a 798 millones de dólares. Estos se dirigen principalmente al consumo (30%), agricultura (14%), comercio al por mayor (13%), servicios (11%) y comercio al por menor (10%). Sus tasas de interés son más altas que las bancarias, pues existen servicios financieros que no pueden proporcionar, como el de cuenta corriente, por lo que su costo de captación es más alto.

EMPRESAS FINANCIERAS (Mill. USD)	Créditos	%
Agricultura	109	14%
Ganadería	66	8%
Industria	39	5%
Comercio al por Mayor	103	13%
Comercio al por Menor	81	10%
Servicio	86	11%
Consumo	243	30%
Exportación	11	1%
Sector Financiero	60	8%
Total	798	100%

Fuente: Banco Central del Paraguay. Elaboración: Propia.

Seguros

A partir de 1996 con la Ley de Seguros, se crean indicadores de solvencia, se establecen reservas y el fondo de garantía. Se fija además el monto de 500.000 dólares de capital por ramo, para la apertura de una empresa de seguros. Las empresas de reaseguros deben tener como mínimo un capital de 2.500.000 dólares, sin embargo, hasta la fecha no se han instalado en el país, sino que participan en el mercado a nivel extra-frontera.

El sector de seguros contribuye con el 1,2 por ciento del PIB del Paraguay. El número de aseguradoras alcanzado en la década de los noventa fue de 49 empresas aseguradoras, el sector fue depurándose, habiéndose observado algunas salidas del mercado (voluntarias en algunas ocasiones y, en otras, de manera forzosa), así como algunas fusiones por absorción, alcanzándose a la fecha 35 empresas de seguros. De ellas, 3 empresas son extranjeras, Sancor de Argentina, Mapfre de España y AIC, aseguradora cautiva en el sector agropecuario. La empresa más grande del mercado, MAPFRE, abarca el 19,5% de las primas, seguida por Aseguradora del Este (11,2%) y La Consolidada (9,7%). Estas tres tienen el 40,3% del mercado. Las siguientes 7 empresas tienen casi el 28% del mercado. Así, las 10 principales aseguradoras acumulan el 70% del primaje. El restante 30% de las primas corresponden a las 23 empresas restantes, cada una con una participación inferior al 2,7%.

Con patrimonios específicos, diferentes segmentos de seguros pueden ser administrados por una misma razón social. Así, las principales ramas de seguros existentes son automóviles (49%), colectivo de vida (11%), incendio (8%) y agropecuario (7%). El resto es diversificado en varios riesgos relacionados con el sector industrial y comercial. Existe una creciente importancia de los seguros de vida que respaldan el riesgo de muerte del deudor de los créditos del sector financiero, al igual que los seguros colectivos de vida y salud para empresas y sus trabajadores.

Con respecto a los seguros agrícolas, es conocida la alta dispersión del comportamiento siniestral, que impacta en su comercialización, afectando la posibilidad de un mayor desarrollo de los seguros para este sector. El análisis multiriesgo es complejo, sin embargo existe el proyecto de extender el seguro agrícola a medianos y pequeños productores. Para ello, se creó la comisión de análisis y elaboración del plan ideal por indicadores.

Finalmente, en cuanto al costo de las primas, a partir de la Ley 827, las tarifas no son reguladas, sino que responden a la fijación del mercado, siendo éste bastante competitivo. La cobertura tampoco se regula, sino que debe existir una proporcionalidad³⁵.

Banca pública

La banca pública está constituida por el Banco Nacional de Fomento como banca de primer piso, la AFD como banca de segundo piso y el Fondo Ganadero, como financiera. El BNF mantiene altos costos operativos con respecto al sistema bancario privado, principalmente en el rubro de personal, según se observa en los boletines estadísticos del Banco Central donde el promedio de gastos operativos sobre depósitos de la banca privada es de 4,87%, mientras el BNF registra un indicador de 6,34%. Su índice de morosidad disminuyó hasta ubicarse por debajo del promedio del sistema, pero tiene una tendencia al alza. Su cartera se destina principalmente al consumo (54%), superior a la del sector productivo (41%), sin priorizar el cumplimiento de su misión: “Banco de desarrollo competitivo que, con servicios eficientes y énfasis en el financiamiento de la producción nacional, brinda oportunidad de progreso a todos”.

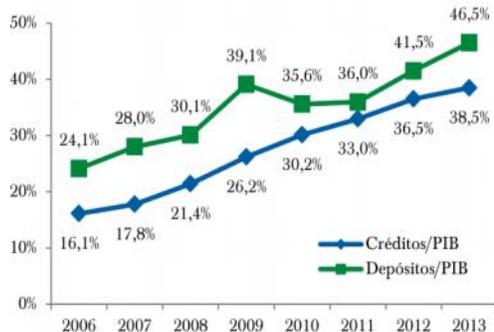
4.1.2. Demanda y profundización bancaria

En el país existen 6,6 millones de personas. De ellas, 1,6 millones son pobres, sin ingresos suficientes para participar en el sistema financiero, tal como es concebido actualmente. Por otra parte, existen 5 millones de personas que viven con un ingreso superior al costo de la canasta básica, que constituyen el 76% de la población total. De esta población, el 80% es mayor a 18 años, esto es 4 millones de personas de edad adulta pueden acceder a los servicios financieros. Estos 4 millones de adultos representan el 60% de la población total. De ellos, menos de 1 millón acceden como deudores al sistema bancario, existiendo un mercado de 3 millones de personas a ser atendido y desarrollado.

Con respecto a otros países, y considerando únicamente los bancos, el nivel de profundización financiera en Paraguay se ubica en un nivel intermedio con respecto a la región, similar a Perú, Colombia y México, pero por debajo del desarrollado sector financiero chileno y del brasileño. En efecto, los créditos representan el 46,5% del PIB. Sin embargo, este indicador estaría sesgado por el monto de los créditos de algunos sectores importantes como el agrícola, el ganadero, el industrial y el comercial.

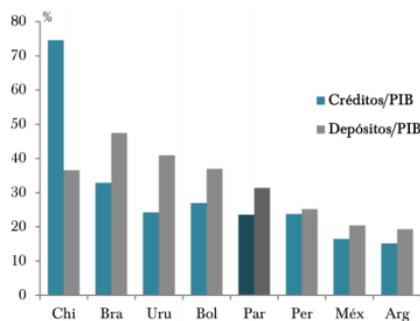
³⁵ El daño debe ser liquidado teniendo en cuenta la proporción que exista entre el capital asegurado y el valor real en el momento del siniestro

Profundización Financiera en el Paraguay^a
Evolución Histórica Periodo 2006-2013



Fuente: BCP

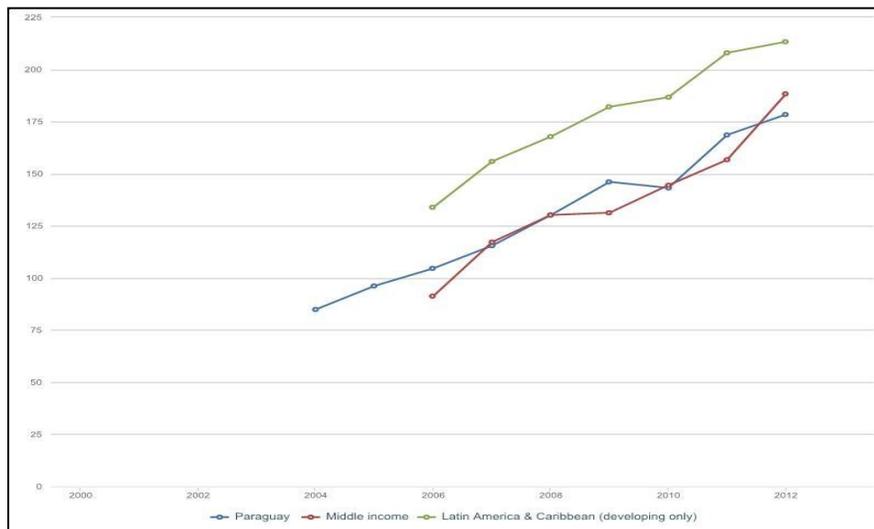
Profundización Financiera en América Latina
Última información disponible (2006-2012)



Fuente: Financial Access Survey-International Monetary Fund. Los datos de Paraguay provienen de la Central de Créditos de la Superintendencia de Bancos.

Fuente: Extraído del Informe de Estabilidad Financiera de Junio 2013, del BCP.

Prestatarios de bancos comerciales (por 1000)

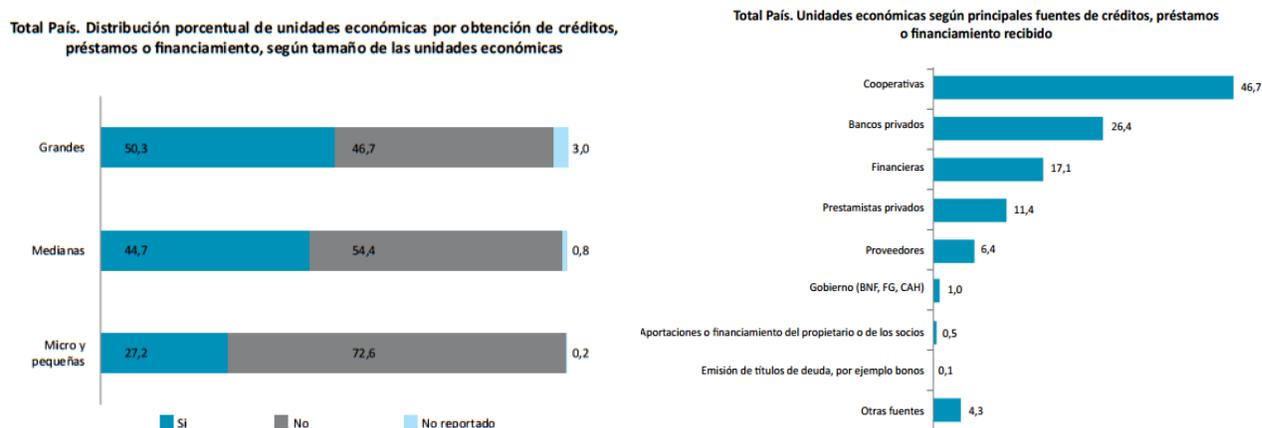


Fuente: WB WDI 2014

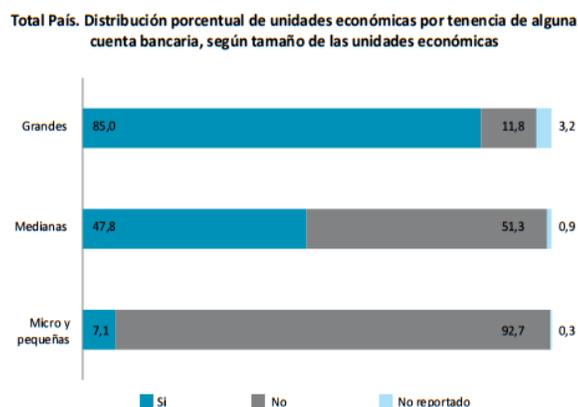
Al considerar la cantidad de deudores por cada 1.000 adultos en América Latina, lideran la lista Brasil con 750 deudores por cada 1.000 adultos y la Argentina con 603 deudores por cada 1.000 adultos. En Paraguay este número es de 299 deudores por cada 1.000 adultos. En 2013, “el índice de bancarización como proporción de deudores en relación al PEA es de 30%, y como proporción de los depositantes es de 26,73%”. Sin embargo, el crecimiento es alentador: “el número de deudores del sistema financiero se incrementó en un 23,1% en términos semestrales pasando de 851.497 en diciembre 2012 a 920.768 en junio 2013”.

A nivel de la actividad empresarial, según el Censo Económico de 2011, solo el 50,3% de las empresas grandes obtuvieron créditos, 44,7% de las empresas medianas y 27,2% de las MIPYMES. Aunque el crédito medido en montos corresponde principalmente al sistema bancario, el mayor número de créditos se realiza desde las cooperativas (46,7%), bancos (26,4%), financieras (17,1%) y prestamistas privados (11,4%). Esto resulta del enfoque de las cooperativas a la microempresa y al consumidor, que es mayor en cantidad, mas no en monto

de los créditos. Esta situación no se relaciona con el nivel de tasas de interés, que según la información disponible es mayor en el caso de las empresas financieras, a la de los bancos. En el caso de las cooperativas, algunas tienen acceso a recursos de la AFD, que las han permitido bajar las tasas. Dichos créditos son utilizados, un 77,1% para la adquisición de insumos del mercado nacional, y un 22% para equipamiento o ampliación del negocio.



Fuente: Censo Económico 2011, DGEEC.



Fuente: Censo Económico 2011, DGEEC.

Entre las causas mencionadas por la falta de acceso al crédito bancario se menciona la inexistencia de necesidad (54,4%), el incumplimiento de requisitos (21,4%) y las altas tasas de interés (18,3%) (ver Anexo 3). A esto acompaña la existencia de una gran cantidad de empresas que no tienen cuenta bancaria, principalmente entre las MIPYMES (92,7%), pero tampoco tienen las empresas medianas (51,3%) y en menor proporción las grandes (11,8%). Efectivamente, la mayor parte de estas empresas realizan sus transacciones financieras con cooperativas.

En este sentido, a pesar de recientes avances obtenidos, el panorama global en Paraguay es el de uno de los sistemas bancarios aún poco desarrollados (en términos de habilidad para expandir accesibilidad de crédito al potencial universo de agentes económicos nacionales), tanto con respecto a la región como también respecto a los estándares para aquellos países con ingresos medios.

4.2. ASPECTOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALES

Los Objetivos prioritarios de política financiera son la protección al consumidor, evitar perturbaciones al sistema financiero y económico (control de deuda, asegurar la integridad y la estabilidad del sistema), prevenir situaciones contrarias a la competencia, al lavado de dinero y la evasión fiscal, promover acceso universal (créditos a Pymes y a los consumidores). Los subsidios, de existir, deben estar sujetos a estándares y cooperación internacional

La gobernanza del sector está ligada al manejo de riesgos, de manera que éstos no sean excesivos, debe tener en cuenta la alta interconexión de mercados y las implicancias económicas de las políticas públicas en el sector, ya que el costo del fracaso regulatorio es alto

Los desafíos del sector pasan por la aplicación de políticas públicas y medidas que prevengan a la actividad especulativa y promuevan la banca de inversión, el fortalecimiento de reglas prudenciales y reservas de capital (tendientes a Basilea III), la transferencia de capacidades gerenciales y de tecnología, el incremento de capital (sobre todo si el capital domestico es escaso y la banca extranjera puede contribuir a recapitalizar), promover: - mayor competencia que preventa el abuso de posición dominante en el mercado (captura de mercados más lucrativos en detrimento de empresas domesticas); - inclusión financiera (acceso universal); - y mayor potencial de movilidad de capitales.

Los marcos regulatorios e institucionales deben actualizarse permanentemente y reforzarse.

Aspectos institucionales

El Banco Central del Paraguay (BCP) es un organismo autónomo de carácter técnico que cumple las funciones de Banca Central del Estado, asignadas en la Constitución de 1992 y establecidas en su carta orgánica, Ley N° 489/95.¹

Tiene el monopolio de la emisión monetaria del país. Su misión es preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda, promover la eficacia y estabilidad del sistema financiero y cumplir con su rol de banco de bancos y agente financiero del Estado. Para ello dispone de diversas atribuciones en materias monetarias, financieras, crediticias y de cambios internacionales. Conforme a lo establecido por el artículo 3° de la Ley N° 489/95, los objetivos fundamentales del BCP son preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia y estabilidad del sistema financiero.

En el sector financiero, existen varias entidades de supervisión. La superintendencia de bancos, que se encarga de regular y controlar las entidades bancarias, financieras, casas de cambio y almacenes generales privados y estatales; y la superintendencia de seguros, que regula las entidades de seguro, en el marco de la Ley N° 827/96, ambas dentro de la estructura del BCP.

La función principal de la Superintendencia de Seguros es “garantizar la capacidad financiera y técnica de los operadores de mercado y la administración apropiada de los riesgos y los recursos del sector (incluyendo la elaboración de política sectorial, regular, supervisar y garantizar el cumplimiento de todas las correspondientes disposiciones legales del sector”) (WTO 2013, p.125). Si bien la SS depende del Directorio del Banco Central, cuenta con autonomía funcional y administrativa en el desempeño de sus funciones.

Los seguros de pensiones, requieren de una institución que se crearía desde el IPS; a fin de supervisar a AFP's que actualmente son inexistentes. La Superintendencia de Seguros de Salud está en la estructura del Ministerio de Salud.

La Ley N° 2.334/03 crea el Fondo de Garantías de Depósitos y establece un proceso de resolución de entidades basado en el traspaso de las carteras activas y pasivas, con miras a resolver la liquidación de una entidad de forma oportuna y eficiente.

Por su parte, la Central de Riesgos, dependiente de la SB, evalúa la información de riesgo de los clientes. Las entidades financieras sujetas a la supervisión de la SB están obligadas a transmitir a ésta la información necesaria para mantener la Central actualizada.

Conforme a la Ley N° 2157/03 el Instituto Nacional de Cooperativas INCOOP es el ente regulador de todas las cooperativas a nivel nacional. Es un ente autárquico (persona de derecho público), cuyo presupuesto proviene 70% de las cooperativas (fuente 30) y 30% del Estado (fuente 10). Cuenta con 126 funcionarios y está sujeta a la Contraloría General de la República y al régimen de Funcionarios Públicos.

El mercado de la valores se halla regulado por la Comisión Nacional de Valores (CNV). No existe una entidad reguladora de las cajas de jubilaciones y pensiones.

El Fondo Ganadero brinda asistencia técnica y crediticia a pequeños y medianos ganaderos, pero administra escasos recursos. Requiere potenciar su plantel de recursos humanos.

La AFD provee fondos de largo plazo a las instituciones financieras de primer piso. Aunque ha tenido impacto en el mercado inmobiliario, brinda préstamos para la vivienda a sectores sociales con buena capacidad de pago. Para ello requiere fondeo suficiente y a bajo costo en moneda nacional, pues en moneda extranjera es fondeada por organismos multilaterales de crédito. Además, debe preservar su credibilidad mediante la mantención de cuadros técnicos de alta calificación. El sector de MIPYMES no dispone del financiamiento adecuado para solventar y apalancar su crecimiento en las diferentes etapas de su desarrollo.

El Crédito Agrícola de Habilitación tiene por finalidad prestar servicios de asistencia crediticia, técnica y de organización a los agricultores y artesanos de bajo nivel de ingresos, con preferencia a los que están nucleados en cooperativas, asociaciones y otras formas de sociedades y que no tengan posibilidades de obtener los beneficios de otras instituciones de créditos. Esta entidad requiere mejorar su plantel de profesionales técnicos.

Las empresas financieras están nucleadas en la Asociación de Entidades Financieras (ADEFI), y los Bancos en la Asociación de Bancos de Paraguay (ASOBANC). Por su parte, las empresas de seguro se agremiaron en la Asociación Paraguaya de Compañías de Seguro.

A través del Consejo Consultivo del Seguro, creado por la Ley N°827/96, las asociaciones de empresas de seguros, los corredores de seguro y los liquidadores de siniestros transmiten opiniones a la SS sobre proyectos de ley, normas de contabilidad y temas generales de la actividad del seguro.

Las conversaciones con el gremio de bancos se relacionan con consultas o para la revisión de posiciones, que deben ser analizadas. Sin embargo, no todos los bancos están agremiados y se reúnen de manera independiente al gremio. En el sector asegurador, tampoco todas las compañías de seguros están afiliadas.

Aspectos regulatorios

- Seguros y reaseguros

La industria de seguros se rige por la Ley N° 827/96 del 12 febrero 1996. Esta ley establece las regulaciones generales sectoriales (incluyendo los procedimientos para establecimiento, funcionamiento y liquidación de empresas de seguro), así como las responsabilidades de la Autoridad Supervisora del Seguro (SS). Conforme a la misma ley, la actividad aseguradora se divide en dos ramos: seguros de vida y seguros patrimoniales. Las condiciones para que una empresa pueda obtener la autorización para suministrar servicios de seguro son: i) estar legalmente constituida en el Paraguay (pueden ser sociedades anónimas o sucursales de sociedades extranjeras³⁶); ii) tener por objeto exclusivo efectuar operaciones de seguro, incluyendo el otorgar fianzas o garantizar operaciones de terceros; iii) integrar el capital mínimo requerido; iv) que los organizadores y autoridades de la empresa no estén inhabilitados legalmente; v) que los planes de seguros se ajusten a los requisitos técnicos establecidos en la misma ley; y vi) tratándose de sociedades extranjeras, la presentación de los balances de los últimos cinco años que demuestren márgenes de solvencia por lo menos iguales a los exigidos a las empresas de seguros nacionales.³⁷

Las compañías de seguros y reaseguros constituidas localmente deben acreditar y mantener como margen de solvencia, un patrimonio técnico mínimo (o patrimonio propio no comprometido) conforme a los montos que surgen de los parámetros establecidos por la SS, así como un fondo de garantía no inferior al 30 % del patrimonio propio no comprometido. Asimismo, pueden establecer libremente las primas y comisiones por los servicios que ofrecen. Sin embargo, para la rama de seguros de vida es indispensable la inscripción previa de las bases técnicas que serán aplicadas. Las visitas de supervisión a las compañías de seguros se realizan previo el cierre de balance y tienen auditorías externas. El análisis multiriesgo es complejo, sin embargo existe el proyecto de extender el seguro a medianos y pequeños productores. Se creó la comisión para hacer los análisis y el plan ideal por indicadores, y se estableció un nuevo sistema contable.

Hasta 1996, los seguros eran parte de la Superintendencia de Bancos, como Intendencia de Seguros. A partir de esa fecha se crean indicadores de solvencia, se establecen reservas y el fondo de garantía. Se fija además el monto de 500.000 dólares de capital por ramo, para la apertura de una empresa de seguros. Después de aplicar la depuración regulatoria, existen 35 empresas de seguros, habiendo existido anteriormente 55. Antes, las empresas de seguros eran conformadas por grupos familiares, solo nacionales y tradicionales. Actualmente se incorporaron inversionistas extranjeros. De las 35, 3 empresas son extranjeras: MAFRE, SANCOR Y AIC. El sistema de seguros paraguayo tiene una estructura clásica. La Ley N°3.899/09 regula a las sociedades calificadoras de riesgo bajo la supervisión de la SS. De momento en el mercado operan 3 calificadoras de riesgo.

La Ley N°827/96 regula la constitución de empresas reaseguradoras en el Paraguay para las dos ramas de seguros. Los servicios de reaseguro pueden ser suministrados por empresas

³⁶ Por sucursales de sociedades extranjeras se entiende unidades administrativas de una empresa de seguros extranjera que poseen autonomía de gestión, patrimonio diferenciado y registros propios conforme a las normativas en materia de seguros del Paraguay. Se garantiza que las sucursales de sociedades extranjeras podrán ejercer la actividad aseguradora en las mismas condiciones que las sociedades anónimas constituidas en el país. No se establecen requisitos de nacionalidad en lo que respecta a los miembros del directorio de las empresas aseguradoras.

³⁷ Artículo 8 de la Ley N°827/96.

reaseguradoras que operan desde el exterior, siempre que estén registradas ante la SS.³⁸ Las reaseguradoras extranjeras habilitadas pueden prestar servicios directamente si necesidad de constituir una oficina de representación ni operar a través de un agente o broker, aunque esto es lo más frecuente. Las empresas de reaseguros deben tener un capital de 2.500.000 US\$ para cada uno de los ramos en que operan, así como registrarse ante la SS. Todas las reaseguradoras existentes operan desde el exterior, al efecto deben acreditar su calificación internacional o bien presentar un certificado de habilitación vigente emitido por el organismo de control del país donde reside.³⁹ Los riesgos muy grandes no pueden ser cubiertos por una sola compañía, sino que deben ser cubiertos por consorcios de compañías nacionales. Asimismo, esta ley regula la actividad de los auxiliares de seguros. La SS supervisa esta actividad y lleva un registro de intermediarios de seguros y reaseguros, de liquidadores de siniestros y de auditores externos, que es obligatorio para poder ejercer legalmente dichas actividades.

No se regula los accidentes de trabajo, tampoco de desempleo, por lo tanto, estos seguros no cuentan con el debido respaldo legal para desarrollarse. El seguro de educación o escolar se encuentran poco desarrollados y en manos de la iniciativa privada. En efecto, las empresas deben presentar su Plan (o Modelo de Plan) para crear un nuevo producto, el cual debe ser aprobado por la Superintendencia. Otra modalidad consiste en la presentación, por parte de la Superintendencia, de un plan, que puede ser acogido por las empresas.

Las cajas de jubilaciones y pensiones carecen de un ente y marco regulador adecuado que les permita participar más proactivamente del desarrollo del mercado financiero y de capitales.

Con respecto a los seguros agrícolas, es conocido el ciclo agrícola, lo cual impacta en la vigencia y adquisición de primas para el sector, afectando la posibilidad de desarrollar seguros para este sector.

En Paraguay no existe cultura previsional, sin embargo, a nivel de educación terciaria se están introduciendo asignaturas de bancarización. Por ejemplo, es inexistente el seguro de vida, pues no existen opciones de largo plazo, en guaraníes. Tampoco existen las estadísticas que se requieren para realizar análisis actuarial, tasar y medir el riesgo. Podemos mencionar como muestra también, el caso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)⁴⁰ que no contó con apoyo de la opinión pública y la participación activa de la Superintendencia, ni las municipalidades que debían administrar los recursos. Fue un proceso en el que no se coordinó y que se politizó. Por otra parte, el SOAT establecía un período de carencia debido a la inexistencia de un fondo, que debía ser constituido con 6 meses de aporte. En realidad se debió crear un fondo con recursos públicos.

Actualmente, en el ámbito de la Superintendencia de Seguros, se estudia un proyecto de creación de un órgano regulatorio de fondos de pensiones y adecuación de la ley a los avances tecnológicos.

³⁸ Artículo 95 de la Ley N°827/96.

³⁹ Además, se establecen límites porcentuales de participación en la cesión en función del patrimonio contable mínimo de las empresas de reaseguros. Resolución SS.SG N° 013/10 de 9 de febrero de 2010.

⁴⁰Es un seguro obligatorio que otorga cobertura en caso de muerte y lesiones corporales que sean consecuencia directa de accidentes.

- **Servicios Bancarios**

El sistema regulatorio bancario del Paraguay está basado en el papel determinante de la política del BCP y de las funciones de regulación de la Superintendencia de Bancos (SB), y en un marco legislativo en torno a la Ley General de Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito (Ley N° 861/96), que establece que los bancos, empresas financieras y demás entidades de crédito deben obtener autorización expresa del BCP, previo dictamen favorable de la SB para ejercer sus actividades. La apertura de un banco, financiera u otra entidad de créditos es autorizada conforme a las exigencias establecidas en la Resolución N° 24 del 11 de noviembre de 2010. Actualmente, los bancos deberán contar con un capital mínimo de 40.000 millones de guaraníes (equivalentes a 9 millones de dólares) y las financieras con 20.000 millones de guaraníes (4,5 millones de dólares), montos que se actualizan con la tasa de inflación.

Entre las disposiciones atinentes se destacan que:

- Todas las entidades del sistema financiero deben constituirse como sociedades anónimas, excepto cuando se trate de una entidad creada por una ley específica o de sucursales de bancos del exterior.
- No se aplican límites a la participación del capital extranjero en las entidades financieras, ni requisitos sobre la nacionalidad de los miembros de su directorio o de sus accionistas.
- La inversión extranjera en las entidades financieras debe recibir el mismo tratamiento que el capital nacional.
- Las sucursales de banco extranjeros pueden realizar los mismos negocios que los demás bancos, incluyendo la captación de depósitos. Las oficinas de representación de bancos constituidos en el exterior no pueden realizar actos propios del giro bancario o financiero con 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 tratamiento preferencial por parte del BCP.
- Quienes poseen acciones en un banco que les permitan ejercer el control accionario o influir de manera decisiva en la voluntad social del banco, no pueden detentar más del 20 % de las acciones de otro banco, financiera o entidad de crédito.
- El ratio mínimo (ajustado de acuerdo a los riesgos) entre el patrimonio neto de una entidad financiera por el importe total de sus activos y reservas de contingencia se ha fijado en el 8 por ciento.
- Un banco puede participar como accionista principal en una compañía de seguros.
- No existe una ley sobre conglomerados financieros a nivel consolidado.

Puede inferirse que estas disposiciones consignan requisitos de constitución bastante abiertos, permitiendo un acceso a mercado comparativamente no proteccionista y asegurando un trato no discriminatorio.

Se transcribe seguidamente puntos resaltantes de la entrevista mantenida con dirigentes de ASOBANC:

- el sistema financiero paraguayo, por su limitado tamaño, no tiene capacidad suficiente para afrontar los retos de financiamiento para los proyectos de infraestructura necesaria bajo la modalidad APP. Deberá recurrirse a la banca extranjera y a los organismos multilaterales.

- es importante mantener el calce⁴¹ financiero, en este sentido, los depósitos de clientes están mayormente en el corto plazo, 2/3 de los depósitos son a la vista, por lo que se debe buscar fondeo de largo plazo. El 25% de la financiación local es de bonos emitidos por bancos multilaterales.
- La problemática de inversión pasa por los problemas de seguridad jurídica.
- Los créditos para vivienda obtenidos con recursos de la AFD se otorgan a largos plazos pero son accesibles para un determinado segmento de población de ingresos altos, por tanto deben gestarse créditos adecuados para personas de un nivel de ingresos más bajo (clase media). Por ejemplo, podría destinarse un 10% del encaje legal (aproximadamente 200 millones de dólares americanos) a solucionar los problemas de vivienda. Otra problemática es que no pueden otorgarse créditos para la vivienda en US\$ a quien no produzca US\$, lo que limita su accesibilidad.
- el portafolio de clientes bancarios está bastante diversificado, y los productores agrícolas y ganaderos muy bien capitalizados y reinvierten bastante. Incluso en momentos de crisis, no afecta mayormente la morosidad que se mantiene invariable, aunque se producen algunos refinanciamientos. No obstante puede mejorarse: el aprovechamiento del suelo, sistema de riego, explotación forestal, de reforestación e inversiones en temas ecológicos y tecnología que son rentables a largo plazo, el valor de la tierra está subestimado (tercera parte de lo que vale). Las fluctuaciones son cada vez menores.
- La banca extranjera en Paraguay aportó capitalización, tecnología de punta, buenas prácticas corporativas, estándares altos (US GAP y AIFS), permita a los clientes contar con una banca global y generar puntos de encuentros (match comerciales).
- BCP debe tener rol más activo, y emitir títulos y bonos (títulos de regulación a través de la Bolsa), e impulsar compras en el extranjero. Existen pocas emisiones, y no se permite comprar a los bancos.
- Bonos soberanos: para poder utilizar localmente en descuento y permitir que la banca local pueda adquirirlos, deben emitirse localmente. Actualmente son emitidos en US\$ en el extranjero.
- los bancos invierten en capacitar a su gente (auto capacitación) pero falta oferta especializada, y la malla curricular existente en plaza es insuficiente.
- Se sugiere establecer mecanismos que permitan una mejor protección de depósitos, inclusión financiera, formalización de la actividad económica y desarrollo de alternativas para la financiación a largo plazo.
- Se precisa mayor articulación público-privada. Necesidad de alianza entre instituciones para mejorar la información: ampliar encuestas y cubrir más sectores y regiones. Al efecto deberá dotarse a la DGEEC, de mayor presupuesto.

Cabe destacar varias iniciativas en curso por parte del BCP, tales como: buró de crédito para paliar asimetría de información que contribuye al aumento del spread financiero; Ley de Fondo de Garantía en estudio; intercambio de información con Secretaría del Consumidor en relación con proyectos de educación financiera; análisis en curso de proyectos dirigidos a mejorar la bancarización. Así mismo, se hace notar que existen iniciativas en el Congreso en relación a giros, transferencias y educación financiera.

⁴¹Se entiende por calce financiero, la coincidencia de los plazos de depósitos y préstamos.

- **Entidades financieras**

Respecto a las entidades financieras, los requisitos para constituirse son: - un proyecto de estatutos sociales; - un proyecto de inversión; - sistemas internos de control y auditorías; - la nómina de accionistas, indicando su participación en el capital social, e información sobre la solvencia moral y económica de quienes conforman el directorio y los órganos de administración; - el capital mínimo integrado que debe mantener toda entidad financiera constituida en el Paraguay se estipula en la Ley N°861/96 y se actualiza anualmente en base al índice de Precios al Consumidor (IPC)⁴²; - la proporción mínima entre el patrimonio efectivo y el importe total de los activos y contingentes de una entidad financiera, ponderados por riesgo, no puede ser inferior al 8 %⁴³; - deben mantener una reserva legal equivalente al 100 % de su capital, la cual se constituye mediante transferencias anuales de al menos el 20 % de las utilidades netas y se aplican para cubrir pérdidas operacionales. Los mismos requisitos son exigidos para el establecimiento de sucursales del exterior. En estos casos, la solicitud debe ir acompañada de las autorizaciones correspondientes de la casa matriz y del órgano supervisor del país de origen, debiendo éste último seguir los estándares internacionales de supervisión.

El paso de empresa financiera a banco no se produce únicamente por un aumento de capital, sino por la capacidad y experiencia de gestionar una mayor complejidad de operaciones y de instrumentos. Las empresas que se convirtieron en bancos ya tenían una amplia experiencia, y sin embargo fue difícil, otras se fusionaron.

Otras reformas efectuadas incluyen la adopción de nuevas reglamentaciones para la apertura de instituciones financieras, para mejorar la supervisión in situ y extra situ, y el reforzamiento de la capacidad supervisora de la SB mediante la creación del Departamento de Estabilidad Financiera, mejorar las evaluaciones de riesgo de crédito, establecer límites de exposición al riesgo y mejorar los controles internos de los bancos.

- **Otros aspectos regulatorios**

En el año 2011 el Banco Central del Paraguay emitió la reglamentación que permite llevar a cabo transacciones financieras por medio de terceros, entendiéndose como terceros a aquellas personas físicas o jurídicas que cuentan con la debida autorización de las entidades financieras para la prestación de servicios financieros, denominados Corresponsales No Bancarios. Estas empresas no se encuentran en relación de dependencia de los distintos bancos o financieras. Los servicios que prestan los Corresponsales no Bancarios (CNB) permiten incrementar el número de las distintas transacciones financieras especialmente en áreas o regiones donde por las características geográficas de las mismas se complica en gran medida acercar los servicios de cada una de los bancos o financieras de plaza a través de sus sucursales.

Por lo tanto los CNB cumplen la importante tarea de intermediar entre los habitantes de una zona o región en particular y las entidades financieras, en cada una de las distintas operaciones ya sean extracciones, depósitos, pago de los servicios básicos, créditos a sola firma, entre otros.

En el mes de julio del año 2013 el Banco Central del Paraguay emitió la normativa de Cuentas Básicas de Ahorro. Este producto facilita el acceso a los depósitos bancarios por no requerir

⁴²Para el establecimiento de una sucursal de un banco o entidad financiera del exterior se exigen los mismos montos de capital mínimo integrado que a los bancos y entidades financieras constituidos en el Paraguay (Ley N° 861/96, Art. 11).

⁴³ Esta proporción puede ser incrementada al 12 % por el BCP (Art. 56) y actualmente se fija en un 10 %.

montos mínimos de apertura ni saldos mínimos promedio. En opinión del sector bancario el sistema SIPAP de transferencia en línea ha sido positivo, pero queda mucho aún por evolucionar en ese aspecto. Debe regularse el pago por telefonía móvil de manera que los usuarios cumplan determinados requisitos de formalidad y dotar de transparencia al sistema.

Un agregado importante que contiene esta normativa de Cuentas Básicas es que su apertura puede realizarse sin presencia física del interesado, pudiendo hacerlo a través de medios electrónicos como ser los teléfonos móviles. En atención a esta particularidad y a las ya expuestas en el párrafo anterior, es que el monto máximo a ser acreditado en la cuenta en forma mensual no debe sobrepasar el importe correspondiente a 6 salarios mínimos. Por lo expuesto, puede resaltarse que la Cuenta Básica podría convertirse en una poderosa fuerza de entrada a la Bancarización de personas de bajos ingresos, jóvenes y otros que por motivos particulares aún no han accedido a una Cuenta de Ahorro Bancaria.

Cooperativas

Las cooperativas se rigen por la Ley N° 438/94 de Cooperativismo, reglamentado por el Decreto N° 14.052/96. Recientemente la INCOOP dictó la Resolución N° 11.343/13 “Marco Regulatorio para Cooperativas del sector de Ahorro y Crédito”.

Comprende bajo su égida unas 700 cooperativas, de las cuales más de la mitad son de ahorro y crédito y el 34% están asociadas en Centrales. Se distinguen entre cooperativas de ahorro y crédito, de producción, de vivienda, de trabajo y otros tipos (multiactivas). Los beneficios que otorga y los excedentes que producen pertenecen a los socios. Todas las cooperativas están sujetas a control, fiscalización, supervisión y eventualmente intervención⁴⁴, conforme a indicadores que permiten detectar una “alerta temprana”. Deben someter informes a la Central de Riesgo que se encuentra automatizada.

Las Cooperativas no están sometidas a los requisitos aplicables al sector financiero, aun cuando venden productos similares que compiten en el mercado. Si bien la función del cooperativismo se base en personas y ayuda mutua, no en el rédito económico, son ciertamente entidades sin fines de lucro. Promueven un sistema inclusivo, destinada especialmente a los pequeños empresarios y unipersonales y vienen a suplir las necesidades de un sector de la población que no tienen acceso al sistema financiero, presta además servicios comunitarios y de capacitación.

Debe buscarse un punto de equilibrio, por ejemplo que le sea aplicable el encaje legal o un fondo de garantía. Actualmente se está trabajando en instituir un Fondo de Garantía, lo que deberá establecerse a través de una ley. Los recursos para su conformación provendrán del Estado a través de fondos del Banco Mundial. Este Fondo redundará a favor de las Cooperativas y lo manejarán representantes del BCP, el Ministerio de Hacienda y el INCOOP. Igualmente está en proceso la conformación de un Banco Cooperativo de Ahorro y Crédito. La Central de Riesgo de Cooperativas funcionará a partir de junio de este año para las Cooperativas Tipo A y será de aplicación gradual.

⁴⁴ Como es el caso actualmente de la Cooperativa de Cnel. Oviedo y 17 de mayo.

4.3. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES⁴⁵

De los cuatro sectores de servicios analizados, es en servicios financieros el único caso en que Paraguay ha hecho compromisos bajo el AGCS en la OMC. Se ratifica que, no estando vigente para Paraguay el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios (PMCS) ni ninguno de los Acuerdos de Relacionamiento Externo suscriptos en el marco del MERCOSUR (ver Anexo 5), los únicos compromisos vinculantes para Paraguay son los asumidos en el marco de AGCS-OMC. Paraguay no es pasible de derechos ni obligaciones en el ámbito del MERCOSUR en virtud del Protocolo de Montevideo (PMCS).

Se recuerda que el sector financiero, es de por sí un sector sensible y regulado, por tanto no es de pretender que se logre la liberalización plena en ningún plazo incluso en el MERCOSUR. Antes que desregularse, éste es uno de los casos de sectores que deberán armonizarse a fin de tender a un mayor equilibrio regional que permita la circulación facilitada de estos servicios. La armonización será labor del Sub Grupo de Trabajo N° 4 de “Aspectos Financieros” SGT4 que deberá fijarse metas al respecto, en coordinación con el Grupo de Negociación de Servicios (GNS) (tanto a nivel nacional, en sus respectivas Secciones Nacionales, como a nivel cuatripartito), pero sobre todo, en consulta con el sector privado. Algunos aspectos de suma importancia a ser armonizados serían: los procedimientos de transparencia, y las medidas prudenciales para proteger a inversores, depositantes, y garantizar la solvencia y liquidez del sistema financiero. Es importante, recordar que dichas armonizaciones, de las cuales el ya con numerosos resultados, deben volcarse o “traducirse” a las listas, en los casos que hubiere lugar, de manera recíproca y coordinada. Esa debería ser una tarea a corto-mediano plazo del SGT4.

Entre los temas de armonización a abordarse, se recomienda la coordinación de estrategias de salida (modo 1 y 3 principalmente) de los países, en particular estudiar la posibilidad de establecer arbitraje financiero y reglamentario entre las jurisdicciones. Esto puede ser especialmente pertinente en el caso de garantías estatales de la deuda bancaria o incluso de los planes de protección de los depósitos.

Nuestra legislación está adaptada a las disposiciones de Basilea 1, y si bien ya se han adoptado ciertos elementos de Basilea 2, es necesaria su actualización para adecuar a los estándares internacionales de Basilea 2 y 3. Al efecto habrá que ampliar el alcance y facultades del BCP. Se está trabajando en un proyecto de modificación.

A nivel hemisférico, la Superintendencia de Seguros, pertenece a la ASSAL (Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina), cuya reunión anual será próximamente en Paraguay.

4.4. DIAGNÓSTICO

En los últimos años, el sistema financiero paraguayo logró buenos resultados: alta rentabilidad, solidez, baja morosidad y liquidez. Ello bajo un esquema regulatorio abierto, de libre movilidad y en un ambiente macroeconómico favorecedor. Sin embargo, el sistema aún no logra obtener

⁴⁵ Las normas y disciplinas multilaterales aplicables al comercio de servicios financieros están consignadas en tres instrumentos jurídicos: el AGCS propiamente dicho, el Anexo del AGCS referente a los servicios financieros, y el Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros. En el AGCS se encuentran las normas y disciplinas aplicables a todos los sectores de servicios, incluidos los servicios financieros. El Anexo y el Entendimiento complementan y/o modifican ciertas disposiciones del AGCS, en atención a la necesidad de disponer de normas y disciplinas concretas que tengan en cuenta las características propias de los servicios financieros.

los resultados que el sector real requiere: bajar las tasas de interés, ampliar los plazos e incluir a la gran cantidad de MPYMES, mayoritarias en el país.

La banca pública tampoco está cumpliendo a cabalidad su rol de apoyo al desarrollo productivo, no solo por su bajo nivel de activos, sino que sus recursos se destinan en alta proporción al consumo. Algunos limitantes al desarrollo son la inexistencia de una cultura de previsión y de ahorro, junto con un sistema previsional público disperso y sin normas que le permitan invertir en el largo plazo y la débil supervisión del sistema cooperativo, que está resultando en el deterioro de los indicadores del sector.

El sector privado ha venido consolidándose a partir de las crisis financieras suscitadas a nivel nacional, con cada vez mayor participación de empresas extranjeras en condiciones de libre competencia. Algunos actores de la banca nacional se han ido especializando en segmentos de mercado como las microfinanzas. Los requisitos de constitución bastante abiertos, permitiendo un acceso a mercado comparativamente no proteccionista y asegurando un trato no discriminatorio.

El desafío del sector pasa por la inclusión financiera, determinadas reformas regulatorias que abarquen nuevos sectores y servicios y el fortalecimiento institucional que incluya mayor capacitación.

Análisis FODA

Fortalezas

- Estabilidad macroeconómica
- Libre movilidad de capitales
- Apertura para realizar inversiones
- Baja presión tributaria
- Inversiones de la banca extranjera consolidadas en alianza con sistema financiero local.
- Morosidad controlada
- Incorporación tecnológica al sistema bancario
- Fuerte inserción del sistema cooperativo con visión inclusiva de la economía
- Incremento importante en el número y la calidad de servicios y productos promocionados del sector bancario.
- Poco vulnerable a los shocks negativos provenientes de crisis externas.
- Supervisión financiera coadyuva a preservar la estabilidad del sistema.
- Flexibilidad del encaje legal frente a posibles dificultades con la calidad de la cartera
- Mercado financiero competitivo
- La calidad de la cartera mantiene niveles de riesgos aceptables a pesar del avance hacia segmentos más riesgosos.

Debilidades

- Tamaño y escala reducida del mercado
- Los ejecutivos del sistema financiero tienden a tomar decisiones de cúpula, verticalistas, sin aprovechar los beneficios del gobierno corporativo.
- La gestión operativa es ineficiente del sistema financiero, en general, lo cual se aprecia en las altas tasas de interés y en los costos administrativos que se mantienen altos.

- Un porcentaje importante del crédito se destina al sector agropecuario y agroexportador, y por tanto sujeto a fluctuaciones del ciclo agrícola que pueden afectar los niveles de morosidad vinculados al sector y a la liquidez del sistema.
- Operaciones financieras cortoplacistas, principalmente en la captación de ahorro, lo cual tampoco permite desarrollar instrumentos financieros de largo plazo necesarios para el crecimiento del sector productivo.
- Bancarización no inclusiva. Inaccesibilidad al sistema bancario para población de bajos recursos por barreras culturales y requisitos de formalidad para la apertura de cuentas y aprobación de crédito. El nivel de bancarización se mantiene bajo debido a que un gran porcentaje de la población no puede acceder a los servicios financieros por encontrarse en zonas rurales aisladas, con un bajo nivel de ingreso, y con un alto nivel de informalidad.
- Banca pública cumple parcialmente su rol de apoyo al sector productivo, pues una gran proporción de sus créditos se destinan al consumo. Las posibilidades de la banca pública no son potenciadas, sino que tiende a una gestión administrativa ineficiente.
- Debilidad institucional del INCOOP: sus autoridades son elegidas mediante un proceso interno cuyos candidatos surgen de la misma dirigencia cooperativa (autoregulación), y falencias en cuanto a la supervisión debido al gran número de cooperativas a ser relevadas
- Escaso mercado secundario de valores que limitan las decisiones de inversión en el mercado primario.
- Falta cultura previsional en seguros.
- Falencias regulatorias en particular en seguros previsionales, seguros de pensión, de accidentes de trabajo y de vida, desempleo y educación

Amenazas

- Altas tasas de interés
- Los niveles de spread también se mantienen elevados debido a problemas de asimetría de la información, ineficiencia administrativa, y el fuerte poder de monopolio que aún poseen las entidades financieras.
- Mayor morosidad de las microfinanzas
- El escaso desarrollo de los mercados de dinero limita el desarrollo del sistema.

Oportunidades

- Alta rentabilidad del sistema financiero paraguayo
- Potencial Mercado minorista
- Posibilidades de expansión del sector cooperativo al microcrédito
- Oportunidad de inversión debido a las necesidades de capitalización para ampliación de mercado.
- Cartera de créditos manifiesta tendencia creciente.
- Implantación del sistema de pagos automáticos redundará en beneficio del desarrollo del sistema

4.5. RECOMENDACIONES

Reforzar políticas (estrategias):

- Mayor interacción y articulación entre las entidades regulatorias entre sí (Comisión Nacional de Valores, Banco Central, Ministerio de Hacienda, y el INCOOP) y el sector

público y privado en función a objetivos de desarrollo específicos.

- Aprovechar la amplia red de sucursales del BNF existente en todo el país y su experiencia en proyectos de campo para implementar mecanismos de financiación a la producción, y así redireccionar y potenciar su rol de banca pública de fomento.
- Mayor dinamismo y liquidez del mercado de capitales favorecería el desarrollo de fuentes alternativas de financiación para la vivienda, pues ante necesidades de liquidez los bancos emisores podrían acudir a los mercados para hacer líquidas las hipotecas.
- Apuntar a la inclusión financiera, equilibrar el endeudamiento con la capacidad de pago, y a la formalización de la economía. Ejemplos: Colombia donde la obligación de contar con cuentas bancarias va vinculada a beneficios sociales y de género; Uruguay: donde se dispuso que todos los salarios se paguen por cuentas bancarias, por tanto no podría contratarse si no tiene cuenta bancaria y se estableció un sistema de IVA diferenciado por pagos a través de tarjetas de crédito.
- Estudiar la posibilidad de autorizar a la banca a ser depositarios bursátiles e impulsar el mercado secundario y unificar la bolsa de valores a nivel regional (caso Perú, Colombia y Chile, además de Uruguay y Rosario).
- Estudiar mecanismos alternativos, seguros y rentables de inversión de los recursos provenientes de las cajas de jubilaciones y pensiones, en coordinación con el BCP, para que éstos se inviertan en el largo plazo.
- Adoptar, por parte de la bolsa de valores y las casas de bolsa, una actitud más proactiva en materia de educación bursátil (campañas mediáticas, difusión) y de generación de confianza en las transacciones realizadas a través del mercado de valores, en especial entre los inversionistas corporativos.
- El sector financiero privado debería fomentar una fuerte campaña de promoción y educación entre los participantes potenciales del mercado, en lo referente a instrumentos financieros como el fideicomiso, el factoring, el leasing y los productos derivados.

Reforzar marcos regulatorios:

- Generar marco regulador para accidentes de trabajo, seguro de desempleo, cajas de jubilaciones y pensiones, regular cámara de compensaciones (prever su constitución en US\$), digitalización bancaria (cheques, contabilidad etc.).
- Regular mejor el mercado de valores, hay mucha demanda de fondos de inversión, pero falta la emisión de títulos.
- Impulsar mecanismos regulatorios que permitan fondear a las empresas locales con recursos previsionales de las diversas instituciones a través del Mercado de Valores.
- Establecer un sistema de créditos sindicados entre varios bancos co-financiadores de proyectos de gran envergadura (por ejemplo APP) que se benefician según su aporte.
- Impulsar legislación bancaria diferenciada para el microcrédito que facilite el acceso al crédito de segmentos de la población con menores recursos para permitir una mayor bancarización y acceso al crédito.
- Estudiar la posibilidad de regular los fondos de garantía y el encaje legal para incrementar la capacidad de fondeo

Reforzar marcos institucionales:

- Avanzar en el fortalecimiento del sistema financiero demanda la necesidad de una mayor y mejor capacitación de los recursos humanos en materia económica y financiera. Mayor especialización y capacitación en riesgos y finanzas.
- Generar recursos financieros de largo plazo a través de la reforma del sistema de

pensiones, por ejemplo unificando los sistemas existentes (IPS, caja de jubilaciones del sistema financiero, Yacyretá, Itaipú) con los cual se crearía un fondo y una sola institución que actúa en el mercado financiero, efectuando colocaciones a largo plazo.

- Introducir la figura de agencias de calificaciones para el sistema financiero y un sistema de rating.
- Generar políticas públicas para el mejoramiento de los Aspectos Institucionales tales como:
 - bajo impacto de la banca pública como proveedor de crédito hipotecario,
 - falta de iniciativas estatales para el desarrollo de infraestructura en áreas periféricas para el asentamiento de nuevas urbanizaciones,
 - ausencia de una agencia gubernamental o privada especializada en brindar seguros de hipoteca para reducir la exposición de riesgo de los bancos, y
 - bajo impacto del fondeo estatal de segundo piso para la promoción del crédito hipotecario de la banca privada, entre otros.
- Asegurar la independencia del INCOOP mediante cambios en el proceso electoral (Presidencia y Directorio) de manera a garantizar que pueda cumplir a cabalidad con sus objetivos de supervisión y regulación; o conferir facultades regulatorias y de supervisión a ente independiente (por ejemplo en la égida del BCP).

5. SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

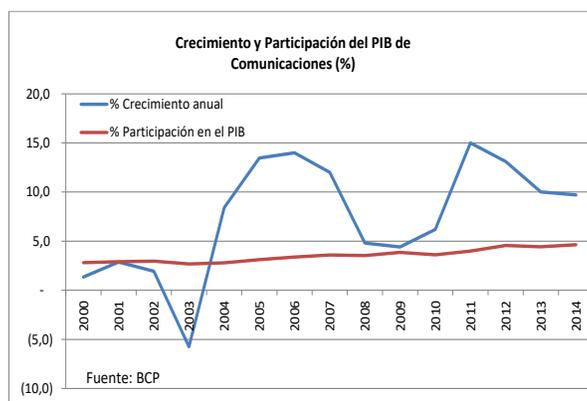
Las telecomunicaciones se definen en términos generales en el Anexo sobre telecomunicaciones del AGCS (el Anexo) como "la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético". En la Lista de clasificación sectorial de los servicios en el marco del AGCS las telecomunicaciones se desglosan en 14 subsectores (a. - n.) y una categoría de "Otros" (párrafo o.). Este sistema de clasificación se complementó y perfeccionó en las Notas a efectos de la consignación en listas de los compromisos sobre servicios de telecomunicaciones básicas resultantes de las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas celebradas en la OMC. Los servicios conocidos habitualmente con el nombre de telecomunicaciones "básicas" se denominan formalmente "servicio público de transporte de telecomunicaciones" y "red pública de transporte de telecomunicaciones" en el Anexo y están definidas en él.

A lo largo del último decenio, la distinción no sólo entre servicios básicos y de valor añadido sino también entre el sector de las telecomunicaciones y otros sectores y subsectores abarcados por el AGCS ha quedado difuminada por la tendencia de plena liberalización de los servicios y la introducción de nuevas tecnologías de transmisión. Ambos factores han permitido a los proveedores integrar distintos servicios de telecomunicaciones y una diversidad de servicios y tecnologías de informática y audiovisuales en ofertas sin líneas de separación internas a los clientes. Por lo tanto, la convergencia de las tecnologías de difusión, telecomunicaciones e informática puede dar lugar en ocasiones a una cierta incertidumbre en cuanto a la clasificación y la consignación en las listas. Por ejemplo, como el suministro en línea de una gran cantidad de servicios de informática y conexos se ha convertido en una práctica comercial común, cada vez es más difícil distinguir entre las telecomunicaciones de valor añadido y esos servicios.

5.1. ASPECTOS ECONÓMICOS Y DE MERCADO

Las telecomunicaciones⁴⁶ son parte de los servicios llamados “estructurales” junto con el transporte y servicios financieros, considerados como vías de acceso transversales a toda la economía. Se caracterizan por ser servicios basados en red y economías de escala, en los que se produce una alta tasa de cambios tecnológicos y, por lo tanto, requiere de inversión continua.

Según la información del Banco Central del Paraguay, el sector de las comunicaciones (incluyendo las telecomunicaciones y los servicios postales) creció a una tasa promedio de 10,1% anual en los últimos 10 años y espera (el Banco Central) que crezca en 9,7% durante este año, llegando a una participación del 4,6% en el producto del país en 2014, con una tendencia creciente y estable.



Fuente: BCP. Elaboración: Propia

5.1.1. Características de la Oferta

La CONATEL tiene a su cargo la regulación de las telecomunicaciones, conforme a la Ley 642/95, de Telecomunicaciones. En ella se establece el régimen de libre competencia para todos los servicios de telecomunicaciones, con licencia otorgada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), mediante la cual se faculta a la empresa el establecimiento y explotación de los servicios.

COPACO S.A. fue creada en 2001, y surge de la transformación de ANTELCO, por disposición de la Ley 1615/00 de “Reorganización de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central”. Monopoliza la telefonía fija, servicio que ha sido desplazado por la telefonía móvil, por lo que este subsector no ha mostrado ningún crecimiento y es cada vez menos relevante, hasta el punto de cubrir sólo el 5 por ciento de las líneas telefónicas totales en Paraguay antes de 2012. A más de la telefonía básica, COPACO también provee Internet y telefonía celular. En efecto, compró la empresa Hola Paraguay, que compite con otras 3 empresas del mercado de telefonía móvil.

Además esta empresa estatal posee el monopolio de facto de las llamadas entrantes y salientes del tráfico internacional. En opinión de algunos referentes del sector, este servicio está siendo

⁴⁶ El sector de comunicaciones incluye el servicio postal

desaprovechado por no contar con la tecnología apropiada ni herramientas de gestión y monitoreo.

La oferta de los servicios de telefonía celular está conformada por 4 empresas, la estatal Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO S.A.) y 3 empresas privadas de capital extranjero. El servicio de internet también es proporcionado por estas 4 empresas, pero además por otras 58, algunas de las cuales se interconectan con los países fronterizos, o se dirigen a mercados específicos como el corporativo. El servicio de cable TV es ofrecido por empresas que abarcan mercados según su ubicación geográfica. El mercado más grande lo tiene la empresa Tigo, que abarca el Departamento Central y Asunción, donde se ubica el 35% de la población del país.

La instalación de una empresa en el país tiene una estructura legal que incentiva a la inversión y la producción: exoneraciones de tributos fiscales y municipales y de gravámenes aduaneros, entre los que se destacan los siguientes, a pesar de la demora de los trámites públicos, que se debe a la duplicidad de las funciones existentes en los órganos reguladores:

- . Ley 60/90 que establece el Régimen de incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero: exonera el 95% del Impuesto a la Renta proporcional a las ventas y el 100% los impuestos que inciden sobre los dividendos y utilidades provenientes de los proyectos de inversión aprobados, durante un plazo inicial de 5 años;

- . Decreto 23.069/93 Por el cual se reglamenta las prestaciones de servicios que tendrán derecho a los beneficios de la ley no. 60/90, y en la cual se incluye a radio, televisión y prensa escrita, telefonía rural o urbana, cuando la misma opere bajo la red de Administración Nacional de Telecomunicaciones ANTELCO (hoy COPACO);

- . Ley 117/01 Que establece la total igualdad a inversiones nacionales y extranjeras, garantizando el derecho a la propiedad, la libertad de cambio sin restricciones para el ingreso y salida de capitales ni para la remisión al exterior de dividendos, intereses, comisiones, regalías por transferencia de tecnología u otros conceptos. Garantiza además un régimen de libre comercio: libertad de producción y comercialización, importación y exportación de bienes y servicios. Establece igualdad en cuanto al régimen tributario y la legislación laboral, y reconoce las inversiones conjuntas bajo la modalidad de riesgo compartido u otras.

Las empresas operadoras de telefonía celular surgen de inversiones extranjeras de grupos internacionales de Argentina, México y Luxemburgo (ver cuadro siguiente). La empresa más grande del país es la de marca Tigo, que abarca el 54% de los clientes a nivel nacional, lo cual se produjo por el “Efecto Club”, instalado por dicha empresa en el país al brindar telefonía gratuita a grupos corporativos y familiares (la gratuidad es entre el grupo, pero tiene costo para llamadas a otras personas fuera del grupo), la estrategia de empaquetamiento de productos y otras promociones.

Juntas conformaron la Cámara de Operadores Móviles del Paraguay (CAMPY), lo cual les permitiría coordinar acciones a favor del desarrollo del sector.

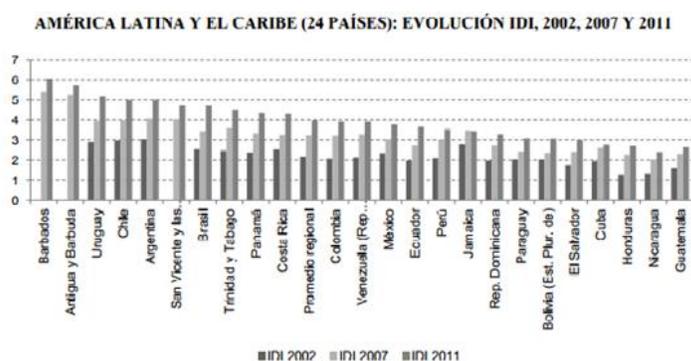
Las 4 empresas operadoras de telefonía móvil conformaron la Cámara de Operadores Móviles del Paraguay

Marca	Empresa	Grupo	País	Part. Mercado	No. Usuarios
Tigo	TELECEL	Millicom International Cellular S.A., con 43 millones de clientes en 14 mercados de América Latina y Sudáfrica	Suecia	54,1%	3.816.835
Claro	CLARO	America Móvil, con 224 millones de clientes en 18 países de América	México	7,2%	508.600
Personal	NÚCLEO	67,5% Grupo TELECOM, 32,5% ABC Telecomunicaciones	Italia	32,1%	2.262.024
Vox	HOLA PARAGUAY	COPACO S.A.	Paraguay	6,6%	465.795

Fuente: Internet. Elaboración: Propia.

El desarrollo del sector se manifiesta creciente, principalmente por el aumento de la tele densidad celular, que llega al 106% en todo el país. Sin embargo, la penetración del servicio de Internet en el mercado es aún limitada, en parte debido al alto costo del servicio (ver sección Internet más abajo), que es el doble de la región, factor que se aúna al bajo nivel de ingresos de la población en general. Dicho costo va a seguir siendo alto porque las empresas deben sobrecargar costos de transporte, por mediterraneidad. Sin embargo, en marzo de 2009 este mercado recibió un importante estímulo con la publicación de un nuevo reglamento que liberalizó el acceso internacional a Internet. Desde entonces, los prestadores del servicio de Internet pueden tener acceso internacional directo de fibra óptica. Esta medida ha favorecido el establecimiento de nuevos prestadores del servicio de Internet y ha beneficiado a los usuarios en términos de precios y velocidad del servicio.

Infraestructura



Fuente: Elaboración propia, con base en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)-Medición de la Sociedad de la Información 2009, 2010, 2011 y 2012.
 Nota: Barbados y Antigua y Barbuda no formaron parte de la edición 2002, los valores de Barbados, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas de 2007 corresponden a 2008, que para Guatemala en cambio, corresponde al valor 2010.

El Índice de desarrollo de TICs, IDI, elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) permite evaluar el nivel de desarrollo de la infraestructura, así como su uso y adopción. Se compone de 11 indicadores agrupados en tres subíndices, de acceso, uso y habilidades, y se presenta en una escala del 1 al 10. Al considerar el período 2002-2011, todos los países de la región han mejorado su puntuación, lo que confirma el despliegue de las TIC, con importantes mejoras en los indicadores claves, excepto en el número

de líneas de telefonía fija. Como se observa en el gráfico, Paraguay se ubica bajo el nivel promedio de América Latina y el Caribe.

En cuanto a la infraestructura, según la operadora Tigo, se requiere de una inversión de entre 150 y 350 millones de dólares para iniciar la operación de telefonía móvil en el país. En este sentido, las empresas locales se encuentran capacitadas para realizar las instalaciones de infraestructura necesarias. Por su parte, los recursos humanos locales se encuentran capacitados para desarrollar nuevos servicios derivados de las telecomunicaciones, habiéndose producido incluso el traslado de dichos recursos al exterior. Por ejemplo, el servicio de Tigo Money (plataforma de pago por celular) desarrollado en el país fue exportado por profesionales paraguayos al Salvador, Tanzania y El Congo. Para el desarrollo de capacidades locales, las empresas operadoras invirtieron importantes recursos en capacitación. Particularmente, los recursos humanos cuentan con destacadas capacidades en la venta de los servicios de telefonía celular y de internet.

Inversiones

Paraguay tiene un gran potencial de crecimiento a largo plazo. En este contexto, CONATEL ha venido desarrollando, dentro del Plan Nacional de Telecomunicaciones, una política de expansión que apunta a reducir los costos de acceso a fibra óptica internacional, y a la asequibilidad de internet, en este sentido planea:

- Los lanzamientos de TV por satélite y servicios de servicios LTE han estimulado la demanda de los consumidores en estos nichos de tecnología avanzada en el mercado.
- Se espera que una subasta por el espectro AWS en las bandas de 1700MHz y 2100MHz que tendrá lugar en el primer semestre de 2015, aumentando la competencia en el mercado móvil.
- Hay planes para instalar redes WiFi gratis en 50 plazas o lugares públicos de esparcimiento en 36 municipios (en 2014) y apoyo para proporcionar servicios de banda ancha y transmisión de datos para el sistema de salud pública.

El PNT se propone influir en dos aspectos: mayor competencia y desarrollo de infraestructura. Para llevar banda ancha (alámbrica o inalámbrica) a las localidades, lo fundamental es disponer de fibra óptica interurbana. En este sentido, las metas del PNT 2011-2015 apuntan a invertir 150 millones de dólares al año, pretendiendo para el 2015 instalar 1.000 km por año de fibra óptica interurbana.

Metas del Plan Nacional de Telecomunicaciones

	2011	2015
Tele densidad celular actual	88.5%	100%
Porcentaje de celulares con banda ancha actual	4%	50%
Porcentaje de localidades con celular actual	83%	95%
Tele densidad telefonía fija actual	6.1%	10%
Tele densidad banda ancha fija actual	0.6%	10%
Salida internacional (Gb/s) actual	10.61	40
Municipios conectados con FO actual	104	200
Municipios con banda ancha actual	76	200
Penetración de banda ancha actual	13%	50%
Municipios con TV digital actual	0	200
Penetración de TV digital actual	0%	50%

Se pretende alcanzar para el año 2015 el objetivo de 50% de los hogares con acceso a banda ancha. Para ello, se requiere una inversión importante en conexión con fibra óptica. El plan a cinco años espera instalar 5.000 km de fibra óptica, y alcanzar al menos 200 municipios.

Asimismo, la CONATEL está en un proceso de revisión de las telecomunicaciones, a fin de paliar las asimetrías e imperfecciones del mercado, en ese sentido se plantea: revisión del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias en lo que respecta a las atribuciones de las bandas de frecuencias, reasignación de espectro en los casos de no utilización, enfatizar el control en el otorgamiento de canales de TV para evitar la concentración en una persona o grupo económico, propiciar el cambio de TV analógica a TV digital, entre otras medidas que prevengan y corrijan la concentración de mercado.

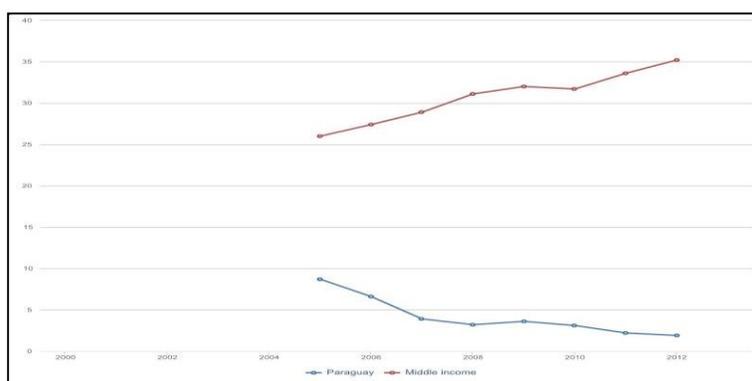
Sin embargo, a pesar de los notables progresos ya alcanzados, especialmente en el área de la telefonía móvil - la tarea de superar la brecha de Paraguay el desarrollo en el sector de las telecomunicaciones (y, más en general, en el ámbito de las TIC) todavía se enfrenta a limitaciones y obstáculos significativos. Algunas de ellas están vinculadas a la posición sin litoral del país, que lo hace dependiente de las naciones vecinas para la interconexión con las redes de cable submarino, lo que aumenta los costos de operación. Sería deseable la estructuración de un NAP (Network Access Point o Punto de Acceso a la Red) a nivel nacional para mejorar las velocidades de acceso a las páginas nacionales, mejorar la eficiencia del uso de los recursos evitando tráfico internacional innecesario, favoreciendo los costos del operador. Adicionalmente se debería promover la conexión de contenidos locales y el incentivo de generación de contenido e instalación de grandes proveedores internacionales de contenido.

Idealmente se debería contar con NAP adicionales a mediano-largo plazo. Otros aspectos que producen retraso se derivan de la falta de acceso a la tecnología (baja penetración de computadoras en hogares) del país en general.

Exportaciones

La débil posición relativa de Paraguay no sólo en las telecomunicaciones, sino también en todo el sector de las TIC se revela en las bajas exportaciones de servicios de las TIC, lo que contrasta con el progreso de la mayoría de otros países de bajos ingresos medios. Este hallazgo sugiere que la adopción rápida (aunque todavía insuficiente) de las tecnologías avanzadas aún no ha creado los vínculos necesarios con la estructura productiva interna.

Las exportaciones de servicios de TIC (porcentaje de las exportaciones de servicios, balanza de pagos)



Fuente: Banco Mundial, WDI 2014

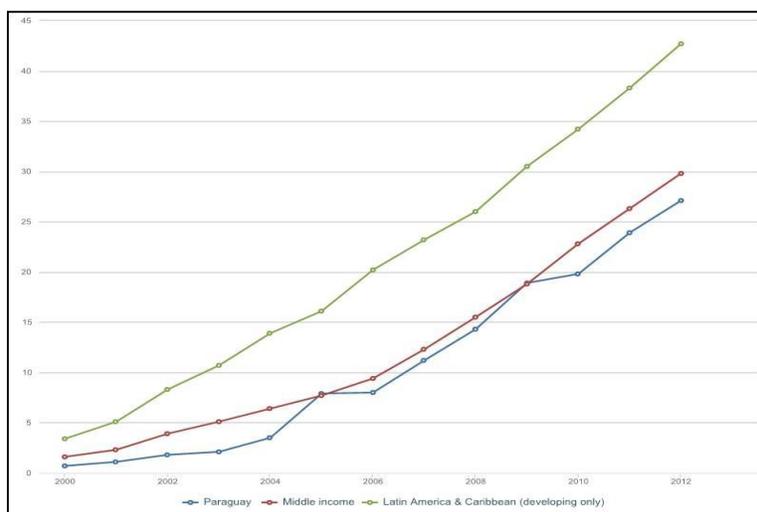
5.1.2. Características de la demanda

El Estado brinda subsidios con los Fondos de Servicio Universal (FSU) a fin de instalar la infraestructura necesaria en zonas donde la expansión de los servicios no es comercialmente viable. El proceso se realiza vía licitación, cuya empresa ganadora utiliza esos fondos para infraestructura en zonas carenciadas. El programa “Paraguay 2013 conectado” se ejecutó entre 2009 y 2011, fue reemplazado por el PLAN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, plan más ambicioso y con 10 proyectos con metas definidas (ver sección Inversiones). Los recursos adjudicados desde 2009 hasta junio/2014, ascienden a 78.310 millones de guaraníes (17,8 millones de dólares). Con estos fondos (FSU) se pretende cubrir en un 92% el territorio nacional, esto es 216 de 248 municipios tendrán acceso a internet con fibra óptica. En 2015, este número aumentará a 230. Sin embargo, la cobertura total se ve limitada por el rechazo, de parte de algunos municipios, de la instalación de antenas en sus localidades, debido a los posibles efectos nocivos en la salud. En cuanto a la expansión del servicio en municipalidades de menor nivel de ingresos, los cálculos de factibilidad realizados por las empresas pueden ser negativos, pero una vez realizadas las inversiones, la contratación y el consumo de los servicios es mayor al esperado, de tal manera que se generan resultados financieros positivos en todo el país.

Uso de Internet

En 2013, el acceso a internet de la población mayor de 10 años era del 29,3%, por lo que Paraguay se ubica debajo de la media de acceso a internet de los países de América Latina. Según la información de la Encuesta Permanente de Hogares 2013, de la DGEEC, en Paraguay, la mayor parte de los individuos que acceden, lo hacen en el hogar (58%), a través del celular (19%), en el trabajo (10,1%), en lugares públicos (6,9%) u otros (5,2%).

Usuarios de Internet (por cada 100 personas)

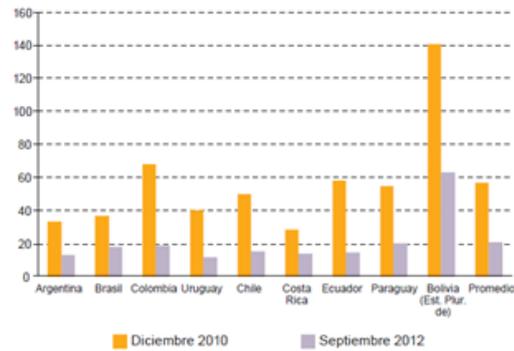


Fuente: Banco Mundial, WDI 2014

La brecha digital se debe al nivel de tarifas existente, inaccesible para el nivel socio económico de la mayor parte de la población. En efecto, aun cuando las tarifas del servicio de internet disminuyeron, en Paraguay se ubican entre las más altas de la región, después de Bolivia, pues 19 dólares al mes (ver gráfico más abajo), es un nivel de precio alto, inclusive a nivel del MERCOSUR. Dicha tarifa equivale al 4,5% del salario mínimo vital, a lo cual se suma el hecho de que un 37,5% de la población asalariada gana menos de un salario mínimo vital.

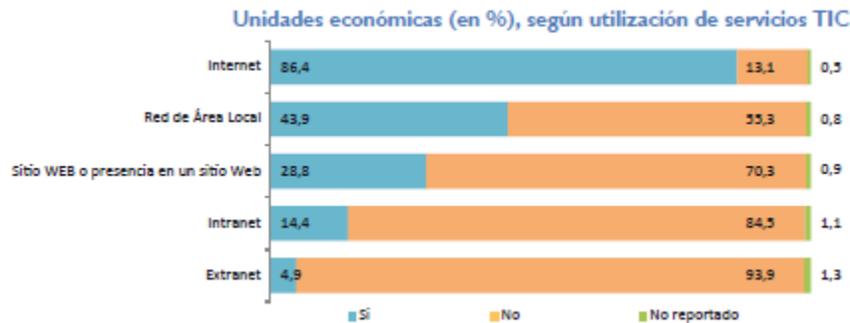
Adicionalmente a las altas tarifas, la baja cobertura de internet se debe a la falta de acceso a una computadora o a un smartphone: el 29% de las familias tienen computadora en sus hogares y, aunque el 92% de la población tiene teléfono móvil, el Smartphone no es accesible para la mayor parte de la población. En este sentido, las empresas operadoras actualmente venden celulares inteligentes, pero sin obligar a un contrato de largo plazo. Ello, junto con estrategias de acceso gratuito a Facebook o WhatsApp, sin contar con un plan de pago mensual de internet, estaría elevando el acceso a internet. A estas estrategias comerciales, acompaña la política de bajos impuestos existente en el país, y las negociaciones de las empresas operadoras para acceder a hardware de precios accesibles en todo el mundo.

EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS DE BANDA ANCHA FIJA ENTRE DICIEMBRE DE 2010 Y SEPTIEMBRE DE 2012 (dólares por 1 Mbps)



Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL con base en tarifas publicadas por los operadores a diciembre 2010 y septiembre de 2012
 Nota: En el Estado Plurinacional de Bolivia, la tarifa de la banda ancha fija fue de 140,9 dólares en diciembre de 2010 y de 63,4 dólares en septiembre de 2012.

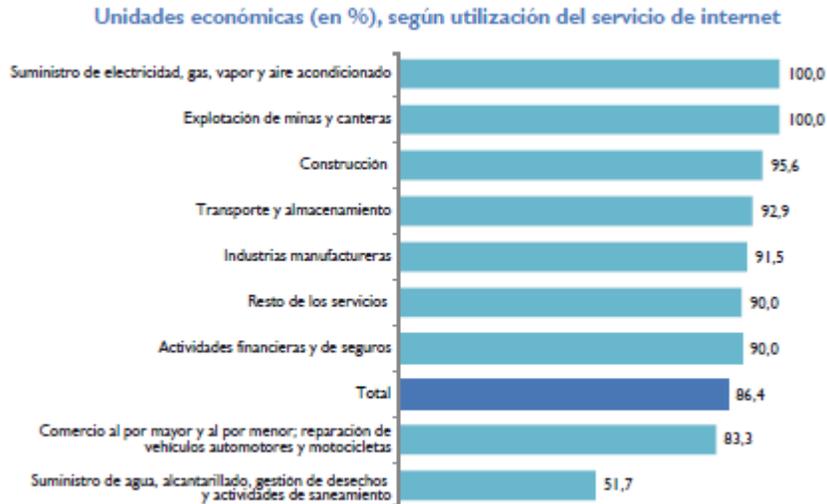
Según el Censo Económico realizado por la DGEEC, de las 5.859 unidades económicas, medianas y grandes que sí utilizan computadoras –que corresponde al 42,3% del total de las entrevistadas que han respondido al apartado de “Acceso a tecnología de información y comunicación- el 86,4% de las unidades económicas entrevistadas utilizan internet, 43,9% utilizan red de área local, 28,8% tiene sitio web o presencia en sitio web, 14,4% utilizan intranet, mientras que, la extranet es utilizada solo por el 4,9 % del total de unidades económicas.



Fuente: Censo Económico 2011

La misma fuente señala que “Al observar la distribución de las empresas que utilizan el servicio de internet por sección de actividad económica, se destacan las dedicadas a las actividades de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, y a la explotación de minas y canteras, ambas con el 100,0%, seguida de la construcción con 95,6%, y las dedicadas al transporte y almacenamiento con 92,9%, en menor proporción son las dedicadas al suministro de agua, alcantarillado gestión de desechos y actividades de saneamiento con 51,7%, y el comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas con 83,3%, ambos por debajo del porcentaje de participación a nivel nacional (86,4%)”. Esta información refiere a unidades económicas, es decir a aquellas que cuentan con establecimiento, pudiendo ser formales o informales⁴⁷.

⁴⁷ El Censo se realiza a unidades con establecimiento, formales o informales, pero quedando sin entrevistarse principalmente informales y cuentapropistas.

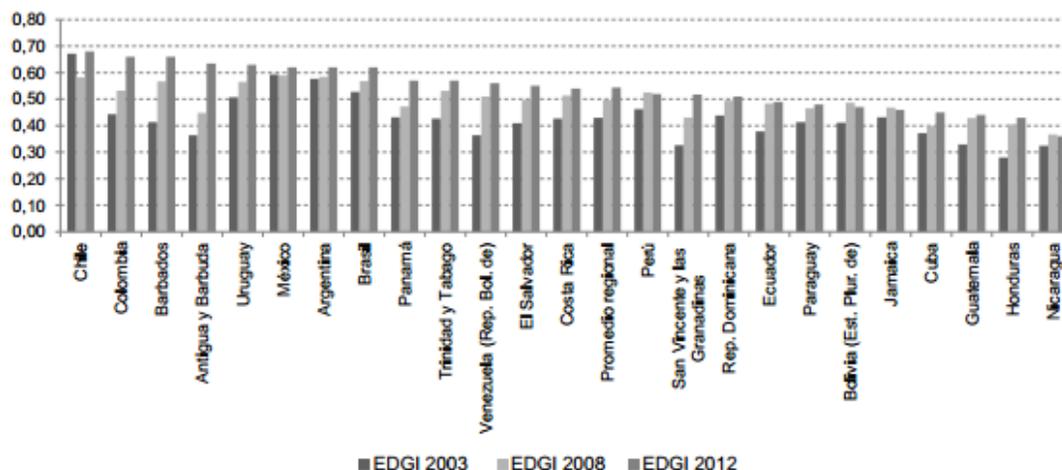


Fuente: Censo Económico 2011

Los usos que dan las unidades económicas al servicio de Internet, son variados. Entre los principales se concentran la búsqueda de información y en las operaciones bancarias y financieras, con 79% y 54,8% respectivamente; seguidamente, se ubica la recepción en línea de órdenes de compra de productos y/o servicios de los clientes, con 46,9%, y el envío de órdenes de pedidos de productos y/o servicios a los proveedores de la empresa, con 44,8%. Otros usos de internet son: realizar la gestión de la empresa (planeación, organización, dirección o control) con el 40,4% de las unidades económicas, y realizar trámites o gestiones gubernamentales con 34,8%. El uso de internet en actividades de promoción y publicidad, es la que registra el menor porcentaje con 30,8%.

El e-government y la e-educación todavía se encuentran en un nivel de desarrollo incipiente. Según el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico, EDGI, de las Naciones Unidas, que permite medir los avances del gobierno electrónico y e-educación mediante la provisión de servicios electrónicos y móviles, y que abarca la evaluación de servicios en línea, infraestructura en telecomunicaciones y capital humano, en el período 2003-2012, todos los países de América Latina y el Caribe mejoraron su puntuación, incluyendo Paraguay, aunque todavía se ubica debajo del promedio.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (24 PAÍSES): EVOLUCIÓN EDGI , AÑOS 2003, 2008 Y 2012



Fuente: Elaboración propia con base en United Nations e-Government Survey, 2003, 2008 y 2012.

Según información proporcionada por la CONATEL, el acceso 3G, es el tipo de conexión a internet más utilizado con el 71,6%. Cabe resaltar también el acceso a internet, desde la tecnología ADSL y wimax, que tienen porcentajes similares con el 12,4% y 11%, respectivamente.

Tecnología de acceso	Porcentaje
3G	71,6%
ADSL	12,4%
Wimax	11,0%
2,4GHz	0,9%
FTTH	1,0%
Cablemodem	3,0%
Otros	0,1%
Fuente: CONATEL	

Al respecto, Paraguay estableció su hoja de ruta en el Plan Director de las TICs, elaborado en el año 2011, cuyas acciones prioritarias se agrupan en 4 ejes:



Fuente: Propuesta de Políticas Públicas en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Los principales resultados del Plan Director de las TICs han sido los siguientes:

Proyecto Piloto: Inclusión TICs en comunidades – Tekoha. Portal desarrollado e implementado en comunidades para inclusión de las TICs en las mismas y a través del portal pudieran difundir sus productos, cultura, etc. Un componente importante del portal fue el módulo de comercio electrónico. Se ha implementado el portal en 6 comunidades: Yataity, Caazapa, Carapegua, Quiindy y 2 comunidades indígenas de Alto Paraguay: Tomaraho e Ybytoso, quienes a través del portal difundieron su propio idioma. (www.tekoha.net)

Creación de la Secretaría de Tecnología de Información y Comunicación – SETICs. El 9 de Abril de 2012 se crea la SETICs como institución responsable por la ejecución del Plan Director TICs.

Gobierno Electrónico:

1. Desarrollo de la plataforma estándar de trabajo, con esto se optimiza el desarrollo de sistemas para instituciones públicas, además está disponible para el uso por el sector privado, sector académico y cualquier persona que tenga interés.
2. Desarrollo del sistema de Intercambio de Información. Este sistema permite el intercambio de datos entre instituciones, el primer caso desarrollado es el de datos del Departamento de Identificaciones y del Registro Civil, los primeros en utilizar el sistema fueron: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud y Ministerio de la Mujer.
3. Desarrollo del sistema RUVIG. Primer sistema desarrollado utilizando la plataforma estándar de desarrollo, o sea, dentro del esquema de Gobierno Electrónico. El sistema RUVIG se refiere al registro único de víctimas de violencia familiar. Liderado por el Ministerio de la Mujer, interactúan con el sistema las demás instituciones responsables por procesar datos sobre casos de violencia: Policía Nacional, Ministerio de Salud y Bienestar Social, Fiscalía y Poder Judicial.

Planificación de la Dirección General de Firma Digital y Comercio Electrónico: se elaboró la propuesta y el contenido de funciones para la Dirección General de Firma Digital y Comercio Electrónico en el Ministerio de Industria y Comercio.

Desarrollo de una Red Social: Atyha. Se ha desarrollado una red social como herramienta de apoyo durante la elaboración del plan. Este software está disponible y se puede utilizar con otros fines, como por ejemplo como red de comunicación entre todas las instituciones públicas. (www.atyha.net).

Gobierno Abierto: el Plan Director TICs ha formado parte del grupo interinstitucional para la inclusión de Paraguay en la Sociedad de Gobierno Abierto.

En el mediano y en el largo plazo, el Plan plantea las acciones:

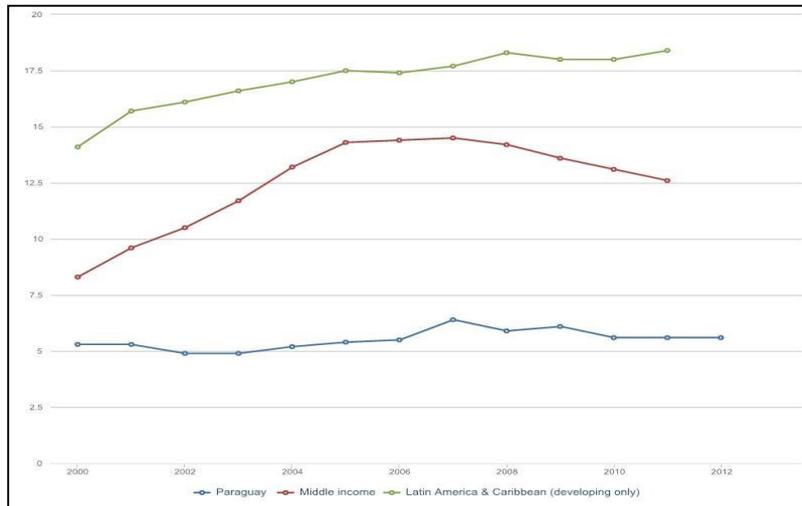
Área Estratégica	Acciones a mediano plazo	Acciones a largo plazo
Gobierno Electrónico	<ul style="list-style-type: none"> Gestión Administrativa (Gobierno a Gobierno – G2G): información educativa, trámites electrónicos Servicios al Ciudadano (Gobierno al Ciudadano – G2C): servicios sociales Servicios a la Empresa (Gobierno a Empresas – G2B): apoyo a la empresa, comercio exterior, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios al Ciudadano (G2C): servicios de migraciones, servicio laboral, información legal, etc. Servicios a la Empresa (G2B): servicio logístico, propiedad intelectual, etc.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> Finalizar estructura de Seguridad TICs, operación del Sistema de Seguridad TICs. Integración de los sectores a la Nube Paraguaya 	<ul style="list-style-type: none"> Integración de los sectores a la Nube Paraguaya
Desarrollo de RRHH	<ul style="list-style-type: none"> Política nacional de certificación en TICs. Industria TICs vinculada al currículum de las universidades. 	<ul style="list-style-type: none"> TICs en programas de estudio de la educación media.
Concienciación	<ul style="list-style-type: none"> Centro de ensamblaje de PCs de segunda mano. Inclusión de TICs en comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Inclusión de TICs en comunidades.
Industria TICs	<ul style="list-style-type: none"> Bases para manufactura TICs. Aplicación de TICs a otras industrias. Industria de Procesos de Negocios Tercerizados (BPO) Apoyo a pequeñas y medianas empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción y marketing de marcas paraguayas.
Comercio Electrónico	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a pequeñas y medianas empresas. Implantación de estándar para el Comercio Electrónico. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la globalización del Comercio Electrónico.
Investigación y Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Servicio de producción para proyectos I+D+i. Proceso de importación de tecnología. Gestión de derechos de propiedad intelectual. Gestión de procesos mediante un sistema de información 	<ul style="list-style-type: none"> Enlace entre los centros de investigación y el mercado.
Marco Legal	<ul style="list-style-type: none"> Leyes de incentivo a Industria de TICs y Comercio Electrónico. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo y complementación al Plan Nacional de Telecomunicaciones.
Organización TICs	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo del sistema de Evaluación y Monitoreo. Integración de instituciones al Centro de Datos Integrado del Gobierno 	

Fuente: Propuesta de Políticas Públicas en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Telefonía fija y celular

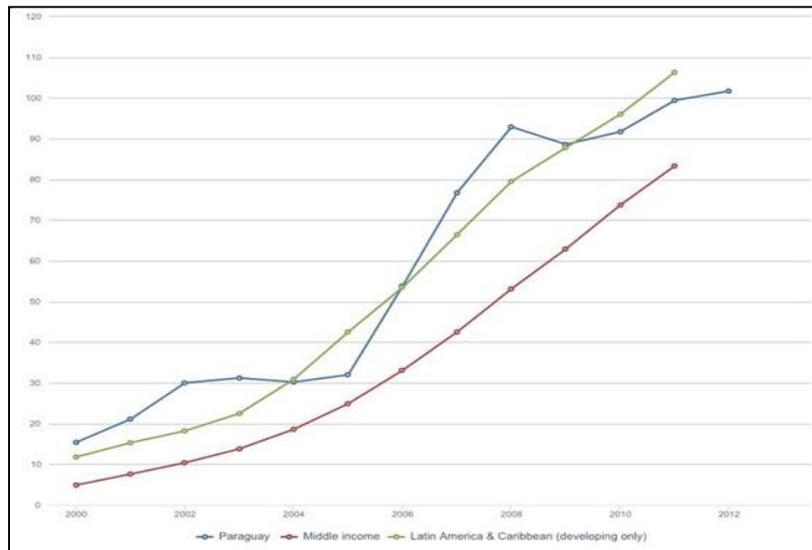
La tele densidad en Paraguay es una de las más bajas (6,1%) de la región, debido al alto costo fijo, frente al costo fijo nulo de la telefonía móvil prepaga. Los operadores de telefonía móvil brindan servicios en áreas rurales y urbanas, supliendo la demanda insatisfecha de la telefonía fija. Del total de líneas telefónicas del país, un 95 por ciento son de telefonía móvil y el resto son líneas fijas.

Líneas telefónicas fijas (por cada 100 personas)



Fuente: Banco Mundial, WDI 2014

Móvil suscripciones celulares (por cada 100 personas)

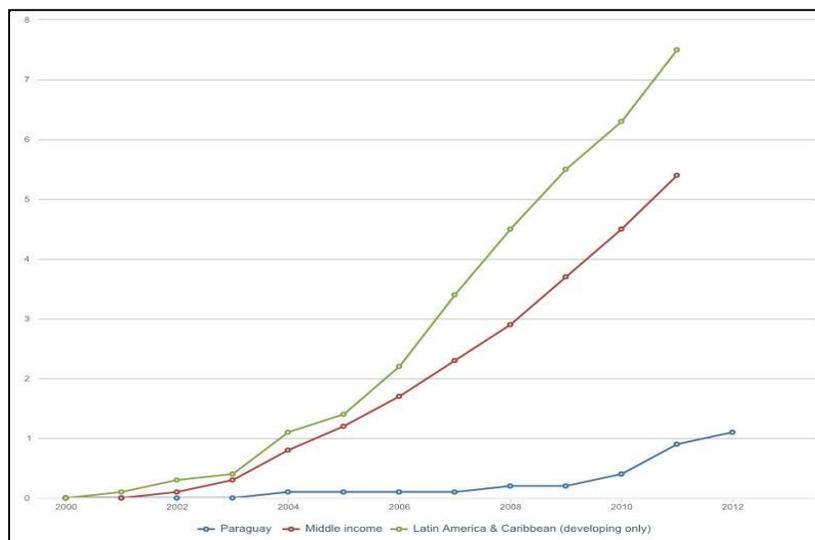


Fuente: Banco Mundial, WDI 2014

Banda ancha

El servicio de banda ancha en el Paraguay se encuentra rezagado con respecto a región, debido al período de rezago que sufrió durante el monopolio de COPACO, cuando la empresa pública tenía la exclusividad de compra de capacidad. Desde 2009, las empresas pueden comprar directamente a los dealers internacionales, por lo que el crecimiento de la banda ancha, desde aquel año, es abrumador, lo que permite estimar que en los próximos 3 años, el país se igualará con la región.

Suscriptores de internet de banda ancha (por cada 100 personas)



Fuente: Banco Mundial, WDI 2014

	Telefonía Fija	Telefonía Móvil	Suscriptores de Banda Ancha	% de Hogares con PC	% de Hogares con Internet	% de individuos con Internet	Banda Ancha Fija /100 hab	Banda Ancha Móvil /100 hab
Argentina	24.7	141.8	27.494	40	21.3	36	9,6	12.8
Bolivia	8.5	72.3	4.271	17	3.9	20	1	1.4
Brasil	21.6	104.1	12.619	34.9	27.1	40.7	7.2	10.6
Chile	20.2	116	19.14	46.8	35	45	10.5	7.1
Uruguay	28.6	131.7	25.295	52.8	33.3	43.4	11.4	5.7
Paraguay	6.3	91.6	3.282	16.3	9	23.6	0.6	4.1

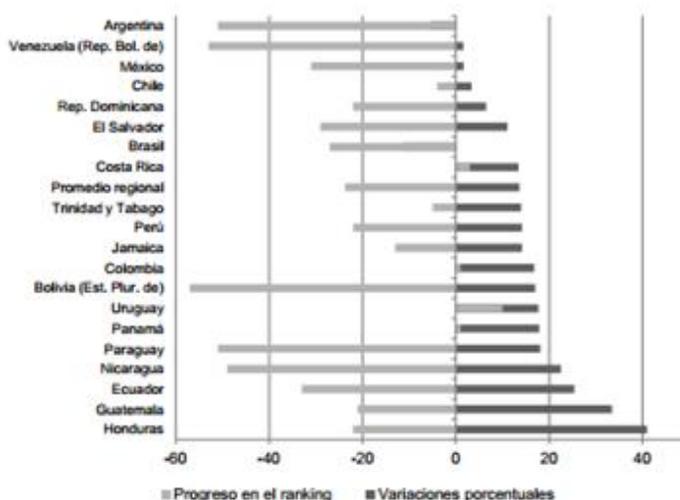
Acceso a Tecnología

La tecnología 2G tiene una cobertura cercana al 100% en todo el país, mientras la tecnología 3G alcanza una cobertura cercana al 40% en todo el país, actualmente, con lo cual Paraguay se

ubica entre los primeros de la región. Existe un programa masivo de expansión y de actualización de la infraestructura en telecomunicaciones, de tecnología 2G a 3G, por lo que se calcula que en 2015 se alcanzará a todos los distritos del país y que el 60% tendrá capacidad en 3G.

El Índice de Disponibilidad Tecnológica, NRI, del Foro Económico Mundial, analiza y evalúa el rol de los individuos, empresas y gobierno, en relación al desarrollo y uso de TIC, así como el ambiente macroeconómico y regulatorio. Entre 2002 y 2011, Paraguay es uno de los países que mayor avance demostró, pero todavía se encuentra bajo el promedio regional.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): COMPORTAMIENTO DEL NRI, 2002-2011



Fuente: Elaboración propia con base en Foro Económico Mundial (FEM) - The Global Information Technology Report, 2002-2003 y 2010-2011.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)-Medición de la Sociedad de la Información 2009, 2010, 2011 y 2012.

Nota: Barbados y Antigua y Barbuda no formaron parte de la edición 2002, los valores de Barbados, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas de 2007 corresponden a 2008, que para Guatemala en cambio, corresponde al valor 2010.

5.2. ASPECTOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALES

Los servicios de telecomunicaciones son estratégicos, con una importancia intrínseca al valor económico de sus actividades y con un rol importante como proveedores de insumos para varias actividades económicas; son además un buen ejemplo de servicios basado en redes. La infraestructura física es relevante y los costos y economías de escala son importantes;

El sector es intensivo en trabajo y capital y precisa para su desarrollo una alta tasa de cambio tecnológico, en particular cuando lo comparamos con otros servicios de infraestructura;

Los requerimientos de capital, amplificados por las inversiones asociadas al cambio tecnológico, están vinculados a tendencias de búsqueda de inversión privada en el sector y, en este marco, a políticas de apertura comercial. Paraguay, como país en desarrollo, debe conservar una política abierta de competencia para acceder a nuevas tecnologías, manteniendo su apertura de mercado, aprovechando las ventajas competitivas, pero también regulando el mercado de manera firme, atenta y eficaz. No siendo un líder en tecnología, y al no producir hardware sino

solamente software de servicios integrados, el Estado debe generar políticas que promuevan la transferencia de tecnología.

Aspectos institucionales

En materia de políticas de telecomunicaciones el MOPC (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones) es responsable ante el Poder Ejecutivo conforme a la Constitución Nacional y el organismo regulador es la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), entidad autónoma vinculada con el Ejecutivo a través del MOPC. Sus principales tareas son la regulación administrativa y técnica y la planificación, programación, control, fiscalización y verificación de las telecomunicaciones, administrar el espectro radioeléctrico, dictar los reglamentos en materia de telecomunicaciones, aprobar las normas técnicas, regular y supervisar el otorgamiento de concesiones, licencias y autorizaciones, proponer regímenes tarifarios, de tasas y de aranceles al Poder Ejecutivo, establecer los términos y condiciones que rigen los contratos de interconexión, supervisar la introducción de nuevas tecnologías, prevenir las conductas anticompetitivas y discriminatorias en el sector y las alzas o bajas artificiales de precios y tarifas.

CONATEL es considerada por la opinión pública como una institución sólida por su nivel organizacional, su capacidad reguladora y sus Recursos Humanos capacitados. Su Directorio está conformado por cinco miembros: un presidente y cuatro directores designados por el Poder Ejecutivo con cada mandato presidencial.

La CONATEL lleva adelante el Plan Nacional de Telecomunicaciones (2011-2015), y puede citarse, entre otros, como objetivos logrados la adopción del sistema de televisión digital estándar nipón-brasileño ISDB-TV o SBTVD, y la implementación de la portabilidad numérica en 2012. El Plan Nacional de Telecomunicaciones culmina cronológicamente en 2015, deberá preverse un nuevo Plan que tenga en cuenta necesidades regulatorias y de infraestructura.

La COPACO es un proveedor de servicios de comunicación propiedad del Estado, y es una empresa pública que heredó una sólida infraestructura de su antecesor, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO). La telefonía básica⁴⁸, incluyendo la telefonía fija local, la larga distancia nacional e internacional, sigue siendo operada exclusivamente por COPACO, siendo un monopolio de facto no jurídico. También ofrece los servicios de telefonía fija inalámbrica, Internet y telefonía móvil, ésta última a través de la empresa Hola Paraguay que adquirió recientemente. Como empresa pública está sujeta a la Ley de Contrataciones Públicas (Ley No 2.051/03 y Ley No 3.439/07).

Frecuentemente, la opinión pública debate la necesidad de privatizar COPACO en pro de la eficiencia debido a sus problemas de gestión y administración. Una alternativa sería promover la capitalización de COPACO, o que sea operado por una empresa privada (APP) para utilizar la estructura existente ya sea como operador fijo o móvil eventualmente.

Para promover la absorción de tecnologías avanzadas de TIC, en 2010 también se creó la Comisión Presidencial para la Incorporación de la Información y la Comunicación y la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS), creada por Ley N° 4.989/13 y reglamentada por el Decreto N° 11624/13, es la institución nacional

⁴⁸ La telefonía fija es considerada como un servicio básico, pudiendo brindarse mediante distintos tipos de tecnología, incluyendo la tecnología VoIP.

responsable de definir políticas y estrategias transversales en materia de TICs, y promover el desarrollo productos en el área de TICs para su aplicación a los diferentes campos del sector.

Con SENATIC están trabajando en extender el servicio universal de acceso a internet. CONATEL se ocuparía de la interconexión, pero SENATIC debe proveer el contenido aprovechable por ejemplo con enfoque a la educación para no darle un uso más bien dirigido al acceso a redes sociales.

En ese sentido, la actuación coordinada de la CONATEL con las oficinas de Defensa del Consumidor e incluso COPACO para establecer mecanismos de Atención al Consumidor, seguimiento de denuncias, y regulación de los Contratos de Adhesión de manera que resulten transparentes y claros para el consumidor y puedan ser denunciados sumariamente, es muy recomendable. Se tiene conocimiento que actualmente se está negociando un Convenio en ese orden entre CONATEL y la Secretaría de Defensa del Consumidor. Debería ampliarse también a COPACO y a todas las operadoras. Desde el año 2012, se inició un proceso de auto-regulación por parte de algunas empresas operadoras⁴⁹ para responder a las quejas del consumidor.

Coordinadamente con la Secretaría de Defensa del Consumidor debería regularse los contratos de adhesión, de manera de prevenir cláusulas leoninas, dotar de transparencia a la adquisición, denuncia y retractación de servicios móviles, internet, cable, etc.

En 2010 se creó la Cámara Paraguaya de Operadores Móviles, conformada por Tigo, Personal, Claro y Vox con la finalidad de abordar conjuntamente los tópicos de interés común, tales como los emplazamientos de antenas, los despliegues de infraestructuras, etc.

En la percepción del sector privado, preocupa el solapamiento de funciones existente entre la SENATICS, CONATEL y la Dirección General de Firma Digital, dependiente del Viceministerio de Comercio del MIC.

Aspectos regulatorios

Cabe citar enunciativamente:

- Art. 30 de la Constitución Nacional que consagra el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas.
- Ley N° 642/95 de Telecomunicaciones y la Ley N° 2478/04 que la modifica. Establece el libre acceso a todos los sectores de telecomunicaciones, salvo a aquellos reservados al Estado. Fija normas generales para las diversas modalidades de prestación de los servicios de telecomunicaciones, el régimen tarifario y la interconexión, entre otros aspectos. La misma ley clasifica los servicios de telecomunicaciones en tres: los "servicios básicos" que son servicios públicos (telefonía fija local, de larga distancia nacional y de larga distancia

⁴⁹Tigo por ejemplo, creo un departamento de seguimiento con dedicación exclusiva a la atención al cliente y la supresión del papel. Adicionalmente, el acercamiento producido entre las operadoras y la Secretaría de Defensa del Consumidor, permitió disminuir los tiempos de respuesta al cliente de 8 a 2 o 3 días.

Por otra parte, 3 herramientas permitieron viabilizar las quejas de los clientes: el fortalecimiento de la atención al cliente, la llamada de autogestión y el "Escriba al Gerente", disponible en la página Web de la operadora. El número de quejas disminuyó con la eliminación de las suscripciones opt-out (suscripciones automáticas, sin previa consulta a los clientes). Actualmente todas las solicitudes de servicios se realizan por voluntad expresa.

internacional); los "servicios de difusión" (entre otros, radiodifusión sonora, televisión y cable comunicación) y "otros servicios" que incluyen la telefonía móvil, el Internet y otros servicios de valor agregado. Actualmente CONATEL se encuentra trabajando en una nueva Ley de Telecomunicaciones

- Decreto No 14.135/96 que reglamenta la Ley N° 642/95 y en su Artículo 6 establece la obligación de los operadores de servicios de telecomunicaciones de extender el servicio a toda área de concesión o licencia, promoviendo la integración de los lugares más apartados de los centros urbanos.
- Decreto No 16.761/0250 Reglamento General de Tarifas, que reglamenta el Art. 92 de la Ley N° 642/95 y faculta a la CONATEL a establecer la estructura y niveles de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones. Existen dos regímenes tarifarios: el de "precios máximos" y el de "control de la razonabilidad". Los servicios públicos (telefonía local y de larga distancia nacional e internacional) están sujetos al régimen de "precios máximos", en el cual la CONATEL fija topes para las distintas canastas de servicios; estos precios se establecen en el contrato de concesión y son actualizados cada cinco años.
- Resolución N° 577/13 Reglamento de Contabilidad Regulatoria que regula la contabilidad separada que evita la aplicación de subsidios cruzados.
- Resolución N° 339/11 Reglamento de portabilidad numérica.
- Resolución N° 190/1151 Reglamento de los Servicios de Acceso a Internet y Transmisión de Datos que liberaliza el acceso internacional a internet.
- Resolución No 133/0852 Reglamento de Defensa de la Competencia y el Procedimiento para Dirimir Conflictos en el Ámbito de la Regulación de las Telecomunicaciones, prohíbe el abuso de posición de dominio y las conductas colusorias que impidan, restrinjan, falseen o limiten la competencia efectiva. Para ello, el Reglamento enumera, de forma no exhaustiva, las conductas anticompetitivas y define pautas generales para que la CONATEL evalúe, de oficio o por denuncia de parte, si una operación de concentración económica genera efectos restrictivos sobre la libre competencia, o produce o refuerza una posición de dominio. Las autoridades han señalado que el Reglamento ha sido escasamente aplicado.
- Resolución N° 034/02 Reglamento de Servicios Universales que regula el Fondo de Servicios Universales (FSU), creado por la Ley No 642/95, que es administrado por la CONATEL.
- Resolución No 1499/06 del 1 de noviembre de 2006 que dispone que los recursos del FSU provienen del 20 por ciento del pago por tasa de explotación comercial abonada por las empresas operadoras.

La prestación de servicios de telecomunicaciones requiere ya sea de una concesión, una licencia o una autorización según el servicio de que se trate. Las concesiones se otorgan para los servicios básicos (servicios públicos). Los servicios de difusión y los servicios de valor agregado (telefonía móvil e Internet) requieren de la obtención de una licencia, y los demás servicios (por ejemplo, radio afición, radiodifusión de pequeña cobertura y de emergencia) se prestan bajo autorización. Ciertos servicios de telecomunicaciones están reservados al Estado (servicios radioeléctricos de meteorología, navegación aérea, fluvial, marítima y aeroespacial, auxilio y seguridad).

Conforme a la Ley N° 642/95, la interconexión entre las redes de servicios públicos es obligatoria. Los acuerdos de interconexión, que deben constar por escrito, se negocian entre las partes interesadas y han de sujetarse a los principios de neutralidad, no discriminación e igualdad de acceso (Artículos 77 y 78 de la Ley N° 642/95).

Entre las últimas modificaciones a la Ley N° 642/95 de Telecomunicaciones, puede citarse la reciente aprobación de una nueva normativa por la que los minutos no utilizados en el mes se acumularán y se acreditarán automáticamente a favor del usuario, a partir de la modificación del Artículo 93 de la Ley. Se establece que sólo se descontarán por el uso pleno del crédito, los minutos no utilizados en el mes, pero se excluyen los saldos promocionales.

Las normas creadas, no siempre se aplican, como es el caso de los derechos de propiedad intelectual de las transmisiones de fútbol adquiridas, cuya sanción y retiro de contenidos violatorios no fue posible a través de la aplicación del artículo 16 de la Ley 4.868/13 de Comercio Electrónico, sino que la demanda tuvo que ser canalizada por la Justicia, sin poder cortarse la transmisión y con el tiempo que dicho proceso conlleva.

La brecha digital

La superación de la brecha digital requerirá una estrategia a largo plazo destinada a fomentar en toda la economía y la modernización de sectores específicos mediante - entre otras cosas - de las políticas industriales y tecnológicas coordinadas, y de una renovación del aparato regulatorio e institucional actualmente existente. COPACO está estudiando la posibilidad de establecer un nuevo enlace de cable entre el Paraguay y Bolivia, con objeto de cruzar el resto del continente hasta el océano Pacífico, donde se conectaría por medio de un cable submarino a la red internacional de fibra óptica. Esta conexión podría contribuir a reducir considerablemente los precios de banda ancha y a incrementar la penetración de Internet.

A fin de acotar la brecha digital, el establecimiento de mecanismos de servicio universal que faciliten la competencia sigue siendo importante. El alcance de esas obligaciones incluye los servicios de Internet y de banda ancha. En orden a expandir los servicios de banda ancha, puede ser útil tener presentes las ventajas de los incentivos infraestructurales basados en el mercado que reducen los costos.

Las redes fijas, basadas en gran medida en protocolos de Internet (IP) y en el acceso de banda ancha y alta capacidad, tanto fijo como móvil, tienen la posibilidad de reducir espectacularmente el costo básico de las redes físicas, aumentando al mismo tiempo la diversidad y la complejidad de los servicios que pueden ofrecerse⁵³. Las tecnologías de banda ancha ponen una diversidad extraordinaria y creciente de información y productos multimedios al alcance de los usuarios y las empresas corrientes.

Políticas por consumidor

Asimismo, es importante enfocar las políticas regulatorias hacia la defensa del consumidor “consumer oriented” antes que hacia los proveedores, naturales clientes del ente regulador.

⁵³ En 2007, el acceso de banda ancha llegaba a más del 5 % de la población mundial, en comparación con sólo un 1 % cinco años antes

Conforme transcurre el tiempo y las relaciones de consumo operadoras-usuarios va creciendo con cantidad y complejidad, la entidad reguladora, CONATEL, es más exigente con las operadoras. Una medida que la empresa reguladora quiso tomar recientemente es la eliminación de la posibilidad de llamadas gratuitas en la misma operadora, para evitar el “Efecto Club”, debido a la gran cantidad de clientes que abandonan la operadora para pasar a aquella que actualmente tiene mayor cantidad de “Clubes” en el mercado. La entidad reguladora ha establecido que las tarifas del servicio telefónico móvil dentro de la red y fuera de la red deben ser iguales de modo a evitar los efectos perjudiciales de los efectos de red a la competencia en el mercado. A corto plazo se tenga la percepción de perjudicar al consumidor, debido a que podría generar precios más altos de inicio, pero a largo plazo saldrá ganando el consumidor.

La CONATEL, está desarrollando una nueva propuesta de *Reglamento de Protección al Usuario*, con un enfoque integral, que abarca todos los servicios, y en consecuencia contempla estas recomendaciones que Ustedes hacen al respecto. El objetivo del referido Reglamento es salvaguardar los derechos de los usuarios, establecer las condiciones mínimas de los contratos a ser celebrados entre usuarios y operadores, así como establecer los mecanismos para recibir, tramitar, impulsar las denuncias y resolver los reclamos de los usuarios, efectuados ante las operadoras de servicios de telecomunicaciones y ante la propia CONATEL, de conformidad con las demás leyes de protección al usuario en general.

Regulación de la competencia

Recientemente fue promulgada la Ley N° 4956/13 de Defensa de la Competencia, reglamentada por el Decreto N° 1490/14. La ley crea el Consejo Nacional de Competencia pero por cuestiones presupuestarias, podrá ser implementado recién en 2014. Se aplicaría entretanto la Resolución N° 133/98 de la CONATEL, que está facultada por su Carta Orgánica para ese menester. La regulación de la competencia en materia de telecomunicaciones es un aspecto que amerita profundización. La adopción de reglamentaciones que sirvan de apoyo es un complemento de la introducción de la competencia en los servicios de telecomunicaciones⁵⁴. Por las características del sector es altamente recomendable que el órgano de competencia se apoye en CONATEL en la regulación de los proveedores, o en todo caso reivindicar en la nueva Ley su facultad de regular la competencia.

Se puede tener que hacer frente a imperfecciones del mercado o a prácticas anticompetitivas si surgen en las empresas de servicios móviles o de banda ancha, por ejemplo ampliando el espectro de banda ancha (1.700 MHz), o regulando la gestión del espectro que promueva la competencia (renegociación del uso).

La obtención de una cuota de mercado importante y de frecuencia adecuada continúa siendo un reto para los nuevos participantes. En último término, son los consumidores los que pagan el precio cuando se suprime la competencia y no pueden concretarse las ventajas que los precios competitivos y los servicios innovadores representan para toda la economía.

En orden a expandir los servicios de banda ancha, puede ser útil tener presentes las ventajas de los incentivos infraestructurales basados en el mercado que reducen los costos.

⁵⁴ El Gobierno tendrá que tener presente los principios recogidos en el Documento de Referencia, según los cuales las obligaciones deben administrarse "de manera transparente y no discriminatoria y con neutralidad".

Mejoras regulatorias

La problemática regulatoria pasa por la propia Ley de Telecomunicaciones que es del 95 y está desfasada ante la dinámica del sector pese a sucesivas modificaciones. Puede citarse como ejemplo el desfasaje tecnológico (de analógico a digital), y los nuevos servicios tales como la convergencia de redes y de servicios, pues inicialmente cada servicio tenía su red. Actualmente estas convergen sin que la Ley contemple esta situación, la cual cambia las condiciones de competencia en el mercado, en que algunas empresas ofrecen todos los servicios, en paquetes, y otras empresas no, lo cual genera diferencias en las tarifas establecidas para el consumidor. CONATEL está trabajando un nuevo proyecto de Ley. Debe quedar definido igualmente si es CONATEL o MOPC quien deba dictar políticas regulatorias del sector.

La creación de capacidad reglamentaria es una prioridad, que ya se ha convertido en un elemento de los programas de asistencia técnica multilaterales y bilaterales.

A nivel regional ya existe experiencia con la vigencia de los operadores móviles virtuales (MVNOS⁵⁵) lo cual está pendiente de reglamentación.

5.3. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

El consenso alcanzado en la OMC sobre los parámetros generales de las mejores prácticas reglamentarias mediante el Anexo sobre telecomunicaciones del AGCS y el Documento de Referencia ha contribuido a fortalecer a los órganos encargados de la reglamentación. No obstante, Paraguay no ha asumido compromisos de telecomunicaciones ante la OMC, ni ha adoptado el Documento de Referencia. En Anexo 5 ver compromisos MERCOSUR.

Las negociaciones con Chile, Colombia y la UE (en proceso de negociación) abarcan también en sus listas de compromisos el sector de telecomunicaciones. No obstante, el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR no se encuentra incorporado a nuestra legislación interna, por tanto su vigencia en Paraguay no puede ser invocada, al igual que los Acuerdos alcanzados con Chile y Colombia.

Paraguay debe evaluar impacto de negociaciones comerciales, pues si bien hubo una Liberalización intra MERCOSUR y con Chile y Colombia, estos compromisos pero no fueron internalizados, y la percepción respecto a nuestro acceso a mercado al mercado regional es negativa. De facto, hay acceso a nuestro mercado, justamente por falta de regulación. Los negociadores opinan que primero debe regularse y luego consolidarse compromisos, de ahí la prudencia respecto a la asunción de compromisos.

Finalmente, se destaca la Resolución (propuesta de la CONATEL aprobada en la Conferencia Mundial de Telecomunicaciones Internacionales - CMTI 12 celebrada en Dubái, Emiratos Árabes Unidos en diciembre de 2012), sobre medidas especiales adoptadas para ayudar a los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, a acceder a las redes internacionales de fibra óptica, será de gran ayuda para el Paraguay en el fortalecimiento de sus desarrollo integral y en la capacidad de construir su propia Sociedad de la Información.

⁵⁵ Mobile Virtual Network Operator.

Conforme a datos proporcionados por CONATEL, actualmente, la demanda de banda ancha del país en su conexión internacional es de 37 GB/seg, proyectándose a corto plazo una necesidad de 50GB/seg.

Debemos destacar que la CONATEL lidera actualmente el Grupo de Trabajo de Telecomunicaciones del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR cuyo objetivo es desarrollar un proyecto para contar con una “Red para la Conectividad Suramericana para la integración”, para el despliegue de una Red de Banda Ancha Suramericana. Asimismo, se encuentra negociando a nivel bilateral con Brasil y Argentina respecto al acceso a la red de fibra óptica de dichos países fronterizos, para lograr mejores condiciones de conectividad.

5.4. DIAGNOSTICO

El sector de telecomunicaciones creció sostenidamente en los últimos años, particularmente por el aumento de las ventas de servicios de telefonía celular, a pesar de que el acceso a internet todavía es muy limitado debido a los altos costos existentes en el país y al bajo poder adquisitivo de la mayor parte de la población.

Las metas planteadas a nivel de gobierno para el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación, promueven esfuerzos con resultados en el largo plazo.

Es un sector en que el rol regulatorio del Estado es imperativo. La innovación tecnológica apunta necesariamente a la integración vertical y a la segmentación de mercado. Actualmente se desarrolla una etapa de convergencia de servicios (del analógico al digital, etc.). Los oligopolios cerrados están siendo superados por los cambios tecnológicos y se mantienen oligopolios naturales, actores con fuerte poder de mercado (tenemos casos de un mismo proveedor para telefonía móvil, internet, y cable).

Es imperiosa la necesidad de una fuerte regulación de la competencia, medidas de defensa al consumidor (transparencia, regulación de los contratos de adhesión) y mayor articulación interinstitucional y con el sector privado.

Análisis FODA

Fortalezas

- Ambiente adecuado para inversiones extranjeras directas en términos de exoneraciones impositivas y trato no discriminatorio.
- Crecimiento exponencial de la telefonía móvil, en particular y el sector en general
- Costos operativos-país bajos con respecto a la región, particularmente laborales e impositivos
- Marco regulatorio e institucional consolidado, siendo las telecomunicaciones tradicionalmente un sector regulado
- Prácticas de fijación de precios desregulados por CONATEL

Debilidades

- Tarifas de servicios relativamente caras respecto a la región debido a los altos costos de interconexión internacional
- Mecanismos de defensa del consumidor aún incipiente.
- Infraestructura insuficiente.
- País Sin Litoral Marítimo (PSLM): acceso a fibra óptica a través de Argentina o Brasil; falta NAP nacional.
- La ley de Telecomunicaciones es del 95 debe actualizarse por la dinámica del sector.
- La Ley de Competencia está aún en proceso de implementación y las políticas de competencia precisan una estrecha coordinación con el ente regulador CONATEL.
- Insuficientes estadísticas de difícil acceso al público y datos dispersos.

Oportunidades

- Plan de Telecomunicaciones atiende retos de modernización de segmentos tales como el control en el otorgamiento de canales de TV, propiciar el cambio de TV analógica a TV digital, radios comunitarias, etc.
- Perspectivas de nuevos servicios, expansión de servicio universal, demanda cada vez mayor de recursos de espectro y acceso a redes
- Potencial expansión de tecnologías.
- Nuevos operadores de virtuales de redes celulares, (MVNO) una vez reglamentado abrirá oportunidades a nuevos operadores

Amenazas

- Sector sensible a coyunturas políticas. Directorio es transitorio y nombrado por el poder ejecutivo.

5.5. RECOMENDACIONES

Reforzar políticas (estrategias)

- Continuar trabajando en una Política de Estado para el sector, que contenga políticas sectoriales y actualización regulatoria respecto a las nuevas tecnologías.
- Aplicar mecanismos de control sobre facturación de operadores que afectan las recaudaciones de CONATEL por FSU.
- Promover APP para cableado de fibra óptica, interconexión en colegios públicos, aumento de banda ancha para telemedicina.
- Impulsar prácticas de transparencia respecto a precios, servicios, equidad de precios impulsadas por el mercado, y abaratamiento de precios de interconexión internacional, roaming, etc. tomando como referencia las políticas de abaratamiento de roaming impulsadas en México, y políticas de reducción de la tarifa fijo-móvil implementada por varios países de la región.
- Aplicar políticas de regulación y equiparación de competencia y desarrollo sectorial. Se citan como meras referencias: el¹Régimen Especial de Tributación del Programa Nacional de Banda Ancha y ciudades digitales que impulsan enlaces de internet y fibra óptica por licitación (Brasil), subastas de espectro (Columbia), regular ofertas de referencia para la prestación de diferentes tipos de servicios de acceso a las redes fijas y móviles (México), fijar velocidad mínima de acceso a internet y publicitar índice de

<p>velocidad de transmisión por transparencia (varios), devolución de espectro en casos de fusión (Colombia).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la creación de Net Access Point a nivel local.
<p>Reforzar marcos regulatorios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoras regulatorias para formalizar el sector, por ejemplo en el sector de radiodifusión y radio afición y aplicar medidas de equilibrio de mercado. Identificar y sancionar la interferencia de la radiodifusión informal en actividades estratégicas como radares de espacio aéreo, seguridad nacional, o incluso regular la interferencia que la banda ancha causa en actividades privadas como radiodifusión, TV digital, y viceversa; reglamentar la instalación de antenas móviles, e implementar sanciones fuertes por conexiones clandestinas. En ese sentido trabajar coordinadamente con la Fiscalía, y estudiar posibilidad de sanciones penales por reincidencia y continuar las prácticas de decomisos. • Estudiar la posibilidad de una Ley Marco de Internet, para complementar e integrar las legislaciones dispersas aplicables al respecto, tales como la ley de comercio electrónico, los ciberdelitos, datos personales, y determinadas disposiciones de CONATEL. Puede citarse como meras referencias: la Ley de Antenas y Ley de TV digital (Brasil), emular Centro de Entrenamiento de Banda Ancha (Nicaragua), políticas de conexión en sitios públicos (México). • Reglamentar operadores móviles virtuales.
<p>Reforzar marcos institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer ente regulador para mejorar control/capacidad de implementar medidas de equilibrio de mercado • Aprovechar la red de energía eléctrica (tendido de ANDE) para que los proveedores lleguen a lugares no atendidos, y procurar financiación de Itaipú o de energía fotovoltaica por las limitaciones de orden práctico y presupuestarias de ANDE. Implementar proyectos de canalización y enterrado de ductos. Al efecto, deberán introducirse reformas legislativas en ANDE. • Incorporar en la planificación (pliego de bases y condiciones) de futuras obras de extensión vial (como la ampliación de las rutas 1, 2, 6 y 7 y sus ramales), el cableado subterráneo de fibra óptica como parte de las actividades a desarrollar. • Fortalecer la SENATIC para mejorar difusión y desarrollo de contenido aprovechable desde educación para conexión pública, y con CERNECO coordinar medios de comunicación y difusión. Fomentar los servicios educativos de contenido local, con el desarrollo de planes informáticos educativos acorde a las necesidades del país, también a nivel subnacional. • Planificar elaboración de estadísticas con STP-DGEEC, SENATIC y otros. • Mantener diálogo entre sector público y privado, y entre el regulador, el operador y el usuario mediante la creación de mesas interinstitucionales con participación del sector público y privado. Abordar interinstitucionalmente con SENATIC y otros entes involucrados, el fomento de data centers, que puedan dar servicios de back up para contingencias, o servicios de locación de equipos o servidores bajo demanda, para todo el estado paraguayo. • Centralizar, uniformizar y dotar de seguridad informática a las bases de datos estatales, a fin de abaratar costos, compartir tecnología, dotar de SGSI a todo el contenido digital estatal. • Fortalecer los mecanismos de la Defensa del Consumidor, manteniendo la articulación y coordinación interinstitucional (CONATEL, la Secretaría de Defensa del Consumidor, COPACO y los demás operadores del mercado).

6. Conclusiones

- El sector servicios en Paraguay está incipientemente desarrollado, las regulaciones existentes son insuficientes, inadecuadas o deben actualizarse y, desde el punto de vista institucional, hace falta mayor articulación interinstitucional y con el sector privado.
- La falta de estadísticas es transversal a todos los sectores
- En mayor o menor medida, se percibe en todos los casos deficiencias respecto a una estrategia país y políticas públicas definidas por sector.
- Los cuatro sectores priorizados son estratégicamente importantes y tienen una incidencia transversal en la economía, ya sea por ser estructurales (financieros y telecomunicaciones), por su incidencia en infraestructura y empleo (construcciones) o por su sensibilidad socioeconómica y acuciante necesidad (educación).
- El acceso a créditos y financiación afecta a todos los sectores atendiendo el reducido mercado.
- Ninguno de los sectores priorizados tiene orientación exportadora, si bien se registran esporádicos casos de exportación de servicios en construcción (modo 3 y 4), educación (modo 1 y 2), financiero (modo 3) y telecom (modo 3).
- En su gran mayoría, las políticas públicas que surgen en las recomendaciones están orientadas al desarrollo doméstico del sector.
- El capital humano es un limitante en todos los sectores, de ahí la necesidad de priorizar las políticas públicas asociadas con la enseñanza y la capacitación.
- La desconexión entre la demanda de habilidades del sector privado y la oferta de capacidades del sistema es notoria.
- Es también transversal la necesidad de control efectivo (enforcement de regulaciones existentes) y formalización.
- El fortalecimiento regulatorio en materia de defensa del consumidor y competencia es una constante en todos los sectores, así como el fortalecimiento institucional de los entes reguladores.
- Como oportunidad, la creciente demanda mundial y local de estos servicios es una constante, al igual que la ventaja comparativa que implica los costos operativos domésticos relativamente bajos.
- Respecto a las negociaciones internacionales, un aspecto recurrente que resalta con claridad, es que Paraguay es un país restrictivo en cuanto a las consignación de compromisos en todos los foros de negociación, lo que se contradice con la realidad, pues es un país muy abierto, de jure y de facto, en su acceso a mercado y a medidas discriminatorias, relativamente inexistentes.
- Esto se debe principalmente a las asimetrías regulatorias existentes (falta de regulación) que disuaden a las autoridades de asumir compromisos sin antes regular el sector, y en la valoración de los beneficios que las negociaciones traen aparejada. La percepción en Paraguay es que los compromisos asumidos por nuestras contrapartes no se refleja en real acceso a mercado, ni en beneficios económicos.
- Respecto a los servicios de construcción y servicios profesionales conexos se destacan:
 - . Significativo retraso relativo en infraestructura
 - . Déficit habitacional
 - . Alta informalidad
 - . Inestabilidad en la provisión de insumos
 - . Baja calificación de recursos humanos

- . Deficiencias regulatorias: el sector no se encuentra regulado de manera directa, es prácticamente inexistente el ordenamiento territorial y la planificación urbana
- . Débil gestión institucional pública
- . Profesionales: inadecuado enforcement de registros profesionales
- Respecto a los servicios de enseñanza se destacan:
 - . Baja calidad educativa y en particular en el sector público, excepto la educación superior
 - . Debilidad institucional (recursos humanos y presupuestarios)
 - . Deficiencias regulatorias respecto a la currícula, reforma educativa e inestabilidad respecto al rol del Congreso en la creación de la educación superior
 - . Enforcement gradual y lento de la acreditación de carreras y habilitación de universidades
 - . Deficiente acceso a la educación y bajo índice de retención de la educación media
- Respecto a los servicios financieros se destacan:
 - . Indicadores de solidez, baja morosidad y alta rentabilidad
 - . Ente regulador sólido
 - . Estabilidad macroeconómica
 - . Baja inclusión financiera y bancarización
 - . Baja cultura de prevención y ahorro
 - . Actualizaciones regulatorias requeridas en razón de nuevas tecnologías de servicios
 - . Altas tasas de interés y plazos cortos
 - . Baja cultura de prevención y ahorro
- Respecto a los servicios de telecomunicaciones se destacan:
 - . Avances en la telefonía celular
 - . Altos costos de interconexión internacional
 - . Brecha digital en internet y fibra óptica
 - . Incipiente desarrollo de e-government, e-banking y e-education
 - . Actualizaciones regulatorias requeridas en razón de nuevas tecnologías de servicios
 - . Regulaciones deficitarias en materia de Defensa del Consumidor y regulación de la competencia

7. Bibliografía

- Abc 2012, Ante paralización de obras estatales, sector privado empuja construcción, in <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, http://www.aecom.com/deployedfiles/Internet/Geographies/Asia/Asia%20News/Asia%20Construction%20Outlook_2013%20_%20final2%20_%20small.pdf
- ALADI, Estudios del Sector Servicios en Paraguay, 2010
- and institutional dimension, Note by the UNCTAD secretariat Distr.: General, 15 December 2011, Trade and Development Board, Trade and Development Commission , Multi-year Expert Meeting on Services, Development and Trade:

- Aníbal Insfrán, Opciones de política para el financiamiento de la vivienda Caso del Paraguay, 2012.
- Artículos de prensa actualizados
- Asociación de Bancos de Paraguay 2014, in
- Asociación Paraguaya de Compañías de Seguro, Compendio de Indicadores del Mercado Asegurador, 2013
- Basel III - A fundamental turning point in the design of financial regulation, November 2010, in <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/32332/basel-iii-a-fundamental-turning-point-in-the-design-of-financial-regulation#section13>
- BCP, Boletín Estadístico de Bancos, Marzo, 2014
- BCP, Boletín Estadístico de Empresas Financieras, Marzo, 2014
- BCP, Formulario FMI 2013
- BCP, Informe de Estabilidad Financiera, Junio 2013.
- Bernal F., 2013, Sector construcción estima este año llegar al 20% del PIB - Titular de Capaco prevé que la inversión pública en obras será de US\$ 1.000 millones, La Nación, in http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomeres/0,5310,5280449_5282927_5284940_4698864_PY,00.html1
- BID, El sistema educativo paraguayo en cifras, 2012.
- BID, Trámites Públicos y Gobierno Electrónico en el Paraguay, 2013.
- CAPACO, Revista de la Industria de la Construcción 2014
- Censo Cooperativo 2011
- CEPAL, página web
- CONATEL, Plan Nacional de Telecomunicaciones 2011-2015, 2011.
- Congress of the Republic of Paraguay (2012), *Ley N.º 4758 que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación*, September.
- Constitución Nacional de Paraguay, 1992
- Construction and related engineering services, in http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/construction_e/construction_e.htm, retrieved on February 20, 2014
- Construction in South America 2012, in
- Costos 2013, Revista de la Construcción, Junio 2013, in <http://www.costos.com.py/ediciones-junio-2013-213.php>
- DGEEC, Censo Económico Nacional 2011
- Dirección General de Planeación Educativa, Paraguay Educación en Cifras, MEC, 2011.
- Domingo M. Rivarola, Informe Nacional de Educación Superior en Paraguay – 2013

- ECLAC (2009), *Los desafíos del sistema de transporte en los países sin litoral de América del Sur*, United Nations publication, sales Lumber S.09.II.G.23, Santiago de Chile, March.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2013), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, United Nations publication, sales number S.13.II.G.3, Santiago de Chile. August.
- Education Encyclopedia 2014, in <http://education.stateuniversity.com/pages/1180/Paraguay-HIGHER-EDUCATION.html>, retrieved on March 28, 2014
- Gabriele A., 2001, Science and Technology Policies, Industrial Reform And Technical Progress In China. Can Socialist Property Rights Be Compatible With Technological Catching Up?, 2001, UNCTAD Discussion paper n.151, August
- Geneva, 23–24 February 2012, Item 3 of the provisional agenda, TD/B/C.I/MEM.3/11, in http://unctad.org/en/Docs/c1mem3d11_en.pdf
- Government of Paraguay - National Economic Team (2008), *Plan Estratégico Económico y Social 2008/2013*.
- Government of Paraguay - Social Cabinet of the Presidency of the Republic (2010), *Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*.
- <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALFINREPORT/0,,contentMDK:23492067~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:8816097,00.html>
- <http://rlb.com/articles/chinas-construction-markets-lead-way/>
- <http://www.industrytap.com/global-construction-expected-to-increase-by-4-8-trillion-by-2020/1483>
- <http://www.khl-group.com/events/itc/assets/chris-sleight.pdf> 2012
- https://www.google.ch/search?q=bancos+paraguay&oq=bancos+paraguay&aqs=chrome..69i57j0l5.3809j0j8&sourceid=chrome&espvd=210&es_sm=93&ie=UTF-8, retrieved on March 28, 2014
- https://www.google.ch/search?q=construction+south+america&es_sm=93&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=pls1U5GLCKWqyAOHjoCQCg&ved=0CD8QsAQ&biw=1032&bih=891#facr=&imgdii=&imgrc=r-V0fE9PvBcpwM%253A%3B_6ENQHGIpk-8CM%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.kushnirs.org%252Fmacroeconomics%252Fimage%252Fsouth_america_construction_leader_share.png%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.kushnirs.org%252Fmacroeconomics%252Fconstruction%252Fconstruction_south_america.html%3B800%3B600, retrieved on March 28, 2014
- Internet
- INVESTOR 2012, Reporte Macroeconómico del sector de la construcción, Agosto
- Luis Ortiz Sandoval, Reforma Educativa y Conservación Social - 2012
- Margarita Rojas, Propuesta de políticas públicas en Tecnologías de la Información y Telecomunicación (TICs), Asunción, 2013.
- María Eugenia Roca, Informe de aplicación de la Guía para Aceptación del Uso del Sistema Subasta a la Baja Electrónica de Paraguay, BID, 2012.

- Mashayekhi M., 2012, The Contribution of Trade in Financial Services to Economic Growth and Development, 26 June 2012, Trade Negotiations and Commercial Diplomacy Branch, DITC/UNCTAD, in http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/wkshop_june12_e/mashayekhi_e.pdf
- MEC, Plan Nacional de Educación 2024, 2011.
- MERCOSUR DIGITAL, www.escualavirtualmercosur.org
- MIC-Proyecto de Apoyo a la Integración Económica del Paraguay, Indicadores TIC's, 2013
- Nación 2012, Cuotas de escuelas privadas, 17/02/2012, in <http://www.lanacion.com.py/articulo/59040-cuotas-de-escuelas-privadas.html>, retrieved on March 28, 2014
- Nicolás Pereira Molinas, Plan Maestro TIC, Gabinete Civil de la Presidencia de la República del Paraguay, 2010.
- Observatorio Económico BBVA, Una mirada a la inclusión financiera en Paraguay, 2014
- OCDE, Information Technology Outlook
- OMC, Examen de Política Comercial del Paraguay 2011
- Peralta, Carlos, Proyecto de Facultad de Ciencias y Tecnología en la Universidad Católica Campus Guairá
- PWC 2013, Global Construction 2025 <http://www.pwc.com/gx/en/engineering-construction/publications/global-construction-2025.jhtml>
- Rider LevettBucknall's 2014, China's construction markets to lead the way
- Riveros Torres L.R., 2013, Estudio Sectorial de la Construcción, Informe Abril 2013
- Schilling D.R. 2013, Global Construction Expected to Increase by \$4.8 Trillion by 2020, Industry Tap, March 8th, 2013, in
- SENAVIDAT, Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay.
- Signals Telecom News, julio 2014
- Sleight C. (ed.), 2012, Global construction trends & forecasts, KHL, in, <http://www.khl-group.com/events/itc/assets/chris-sleight.pdf>
- SOCINFO – CEPAL publicaciones sobre Sociedad de la Información
- The best home inspection 2014, in https://www.google.ch/search?q=architectural+services+definition&oq=architectural+services+definition&aqs=chrome..69i57j0l2.8461j0j8&sourceid=chrome&espvd=210&es_sm=93&ie=UTF-8
- the Regulatory and Institutional Dimension, Fourth session,
- U.S. Bureau of Labor Statistics 2014, Industries at a Glance: Construction: NAICS 23, in <http://www.bls.gov/iag/tgs/iag23.htm>, retrieved on February 20, 2014-02-20
- UNCTAD 2011, Services, development and trade: the regulatory

- UNCTAD 2013, TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, 2013, in http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2013overview_en.pdf
- Viceministerio de Educación Superior, Datos sobre la educación superior en Paraguay, MEC, 2012.
- WB WDI 2014.
- World Bank 2014, Global Financial Development Report: Financial Inclusion,
- World Economic Forum (WEF) (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, Geneva.
- WTO 2014, SERVICES: SECTOR BY SECTOR

8. Anexos

Anexo 1: Listado de Entrevistas realizadas

Institución	Persona a ser entrevistada	Cargo
Cámara de la Construcción de Paraguay	Ing. Oscar Rubiani	Director - Propietario de Construcciones y Viviendas Paraguayas S.A. COVIPA
González Acosta & Wood	Arq. Víctor González Acosta	Presidente
Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción - CAPACO	Ing. Jorge Regueiro	Miembro Titular del Consejo
Centro Paraguayo de Ingenieros	María Teresa Pino	Vice-Decana Facultad de Ingeniería
Asociación Paraguaya de Arquitectos	María Luz Cubilla	Presidenta de la Asociación Paraguaya de Arquitectos
Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - ANEAES	Dr. Raúl Aguilera Méndez	Presidente Consejo Directivo
	Abog. Gabina Gavilán	Secretaria General
Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior - ANEAES	Norma Marecos	Directora Ejecutiva ANEAES
Dirección de Políticas Universitarias, Dirección General de Universidades e Institutos Superiores	Lic. Norma Vera de Gómez y técnicos	Dirección de Educación Superior del MEC (Primera Entrevista)
Dirección de Políticas Universitarias, Dirección General de Universidades e Institutos Superiores	Lic. Norma Vera de Gómez y técnicos	Dirección de Educación Superior del MEC (Segunda entrevista)
Banco Central del Paraguay	Econ. Eduardo Feschenko	Director Economía Internacional
Banco Central del Paraguay	Raúl Alderete	Intendencia de Estabilidad Financiera
Banco Central del Paraguay	Nicolasa Vera	Intendencia de Inspección
Banco Central del Paraguay	Miguel Méndez	Intendencia de Riesgos Financieros
Banco Central del Paraguay	Francisco Rubén Vera	Superintendencia de Seguros
ASOBANC	Rodrigo Haitter	Gerente Financiero BBVA
BBVA	Raymundo Mendoza	Director de Finanzas BBVA
Instituto Nacional de Cooperativismo	Lic. Hugo Caballero	Director de Proyectos y Asistencia Técnica
TELECEL S.A.	Dr. Carlos Díaz Rossi	Gerente de Relaciones Institucionales Miembro Consejo Directivo de CERNECO
TELECEL S.A.	Miguel Almada	Sub-Gerente de Asuntos Legales
Comisión Nacional de Telecomunicaciones	Ing. Diego Miranda	Gerencia Internacional
Comisión Nacional de Telecomunicaciones	Ing. Rafael Olmedo	Jefe de Departamento
Comisión Nacional de Telecomunicaciones	Ing. Oscar Duarte	Planificación
Comisión Nacional de Telecomunicaciones	Ing. Rubén Ruiz Pajón	Asesor de la Gerencia Técnica
Comisión Nacional de Telecomunicaciones	Ing. María Angélica Cano	Relaciones Internacionales
Comisión Nacional de Telecomunicaciones	Ing. Miguel Pastore	Jefe del Departamento de Desarrollo de las TICs

Anexo 2: Obras de infraestructura

- El país no tiene ferrovías que se encuentren operativas, aunque se están desarrollando proyectos del ferrocarril granelero (de Puerto Presidente Franco a Humaitá) y del tren que uniría Asunción con Ypacaraí.
- En el país existen 32.207 kilómetros de caminos y rutas, de los cuales están pavimentados 5.474 kilómetros, 17% del total y tres veces menos de lo que se necesita para que el país sea mínimamente competitivo, de acuerdo a los parámetros del Foro Económico Mundial. Según el MOPC, el costo de los proyectos viales prioritarios para el país es de 2.134 millones de dólares.
- En el país existen alrededor de siete puertos importantes, de los cuales el de Villeta es el que ofrece mejores expectativas, aun así debe ser mejorado cada vez más. Los demás operan en condiciones relativamente precarias.
- El país necesita un puerto de aguas profundas, que permita la llegada directa de barcos de mayor calado y con esto superar los problemas de la época de bajante del río.
- En Paraguay existen 20.000 metros lineales de puentes de madera, cuya sustitución por estructuras de hormigón demandará USD 250 millones.
- Hay proyectos carreteros que demoran hasta 10 años en concretarse, lo cual refleja la ineficiencia administrativa del Estado y las dificultades de ejecución presupuestaria.
- La modernización del Aeropuerto Silvio Petirossi requiere una inversión de 200 millones de dólares.
- Construcción de la Fase 2 de la Costanera de Asunción (70 millones de dólares).
- Proyecto Metrobús (350 millones de dólares).
- Subestación y tendido de líneas de 500 kW.
- El crecimiento del comercio fronterizo, especialmente con Brasil, genera necesidades de inversiones inmobiliarias, infraestructura y logística (la construcción de grandes centros de compras, hoteles, infraestructura urbana, departamentos para vivienda y otros servicios, como transporte y comunicaciones).
- Saneamiento del Lago Ypacaraí.
- Instalación de Plantas de Tratamiento de Agua.
- Hidrovía Paraguay – Paraná.

Proyectos de Infraestructura por Sub-Sector

Infraestructura y Producción

- Rutas N° 1,2,6 y 7 y ramales
- Hidrovia
- Tren de cercanías
- Proyectos varios (puentes, caminos vecinales, viaductos, paso a desnivel)
- Adopción Tecnológica – Diversificación agrícola
- Irrigación y reforestación
- Viviendas

Agua y Saneamiento

- Proyecto Alto Paraná - CDE, Hernandarias, Pte. Franco, Minga Guazú
- Proyecto Gran Asunción

- Sistema abastecimiento agua para Limpio
- Plantas de Tratamiento agua - San Pedro Ycuamandiyu, Zona Sur margen derecha Paraná, zona central Caazapá, zona central Yuty

Energía

Construcción y distribución - Subestaciones, repotenciación y construcción de líneas transmisión, generación y distribución

- Proyectos de mejora de redes - Metropolitano y Bajo Chaco, Encarnación, CDE, B. Mburucuyá, Corpus 500 KV.

Conectividad

- Satélite (telecomunicaciones nacional y regional)
- Licitación Banda Ancha
- Fibra óptica subfluvial

Proyectos privados de construcción en ejecución:

En cuanto a la situación del sector inmobiliario, ha registrado importantes tasas decrecimiento en los últimos años, estimándose un aumento del 22,6% en 2014. Esto se debió a la crisis en España y a la ralentización del mercado inmobiliario argentino, que buscaron nuevos espacios y oportunidades de inversión en América Latina, aprovechando los bajos costos de la tierra y de la construcción. Así, el sector privado paraguayo desarrolló iniciativas que superan incluso los montos invertidos en el sector público.

Entre otros, Terrazas Villa, Azul Lagoon, el Mercosur Compra Mall, el Dazzler Torre Asunción y Esplendor Asunción Hotel. La empresa argentina Estrategias y Desarrollos Inmobiliarios S.A. (Eydisa), realizará una inversión total de 60 millones de dólares en infraestructura, en 70.000 metros cuadrados de construcción; la cadena argentina invertirá 110 millones en dos complejos de viviendas de lujo y dos hoteles 5 estrellas (los edificios residenciales El Palacio de los Patos I y II, ubicados sobre la avenida Santísima Trinidad); los hoteles Dazzler Tower y Esplendor Asunción, sobre la Avenida Aviadores del Chaco, sumarán 500 habitaciones a la oferta de la capital; el grupo Barcelona, de capital español edifica Torres Mirados en el barrio Mburucuyá por valor de 30 millones de dólares, y proyecta edificios de vivienda en Encarnación y Ciudad del Este, además de planes de parques logísticos e industriales.

En la capital, Asunción, este desempeño del sector provocó un incremento importante de los precios de la tierra, aumentando en más del 500% durante los últimos 10 años.

Tendencias de los valores inmobiliarios



Fuente: ABC Color



Fuente: ABC Color

Anexo 3: Tasas de interés

El diferencial entre las tasas de interés activas y las de depósito en moneda local disminuyó. Teniendo un pico máximo de 40% en 2003, cayó a un promedio sobre saldos del 16% en 2014. Sin embargo, la tasa nominal puede subir al 48% para créditos personales de consumo, mientras la inflación llega al 5%. No obstante, el diferencial es todavía alto comparando con los estándares internacionales, reflejando los altos costos de intermediación de los bancos, así como el alto grado de liquidez del mercado, y la carencia tanto de profundidad como de instrumentos de cobertura.

Una manifestación del alto spread que carga el sistema financiero paraguayo, puede verse en la Rentabilidad sobre Capital (ROE) de los Bancos y las Financieras. De hecho la Rentabilidad de los Bancos Paraguayos se ha ubicado entre las más altas del mundo en años recientes.

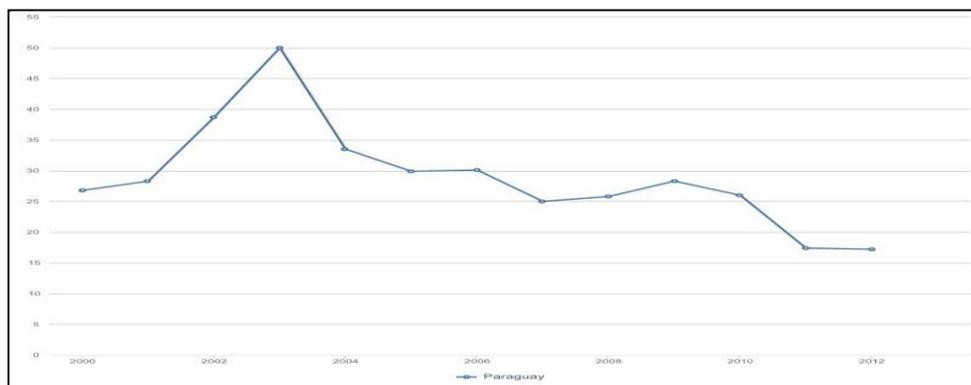
La asimetría de información existente en el mercado financiero permite que perduren estos spreads. El nivel de esta distorsión es alta y limita el nivel de competencia entre los intermediarios, quienes poseen sus nichos de clientes. Sin embargo, a nivel de “clientes corporativos prime” esta distorsión es mínima y existe una fuerte competencia por los mismos. Para este segmento los spreads se mantienen a niveles mínimos.

Tasas de interés bancarias
En porcentajes anuales - Ponderación sobre saldos
Marzo de 2014

Tasas activas Moneda Nacional	Efectivas Promedio
Préstamos	
Comerciales	16,25
De Desarrollo	11,02
Personales de Consumo	30,09
Personales para la Vivienda	12,48
Otros	9,69
PROMEDIO PONDERADO	18,33
Sobregiros	44,59
Tarjetas de Crédito	49,90
PROMEDIO PONDERADO GLOBAL	22,77

Fuente: BCP

Tasas de interés de préstamos (en porcentaje)



Fuente: WB WDI 2014

Anexo 4: Marco Regulatorio Sectorial

CONSTRUCCIONES

- Código civil
- Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal
- Ordenanzas municipales
- Ley N° 2051/2003 de Contrataciones Públicas
- Ley N° 3439/2007 que modifica la Ley de Contrataciones Públicas y crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
- Decreto N° 1434/2009 que reglamenta el Art. 7° de la Ley de Contrataciones públicas
- Ley N° 1618/2000 de concesiones de obras y servicios públicos
- La Ley 5102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública”, conocida comúnmente como de Alianza Público-Privada o de APP
- Convenio entre el MOPC y el Centro Paraguayo de Ingenieros
- Reglamento para el Registro y Control del Ejercicio Profesional de la Ingeniería
- Acuerdos Bilaterales sobre reconocimiento mutuo

TELECOMUNICACIONES

- Art. 3056 de la Constitución Nacional
- Ley N° 642/9557 de Telecomunicaciones y Ley N° 2478/04 que modifica la 642/95
- Decreto No 14.135/9658 que reglamenta la Ley N° 642/95
- Decreto No 16.761/0259 Reglamento General de Tarifas, que reglamenta el Art. 92 de la Ley N° 642/95.
- Resolución N° 577/13 Reglamento de Contabilidad Regulatoria⁶⁰
- Resolución N° 339/11 Reglamento de portabilidad numérica,
- Resolución N° 190/1161 Reglamento de los Servicios de Acceso a Internet y Transmisión de Datos
- Resolución 871/14 de Protección al Usuario
- Resolución N° 133/08⁶² Reglamento de Defensa de la Competencia y el Procedimiento para Dirimir Conflictos en el Ámbito de la Regulación de las Telecomunicaciones.

⁵⁶ Consagra el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas.

⁵⁷ Establece el libre acceso a todos los sectores de telecomunicaciones, salvo a aquellos reservados al Estado. Fija normas generales para las diversas modalidades de prestación de los servicios de telecomunicaciones, el régimen tarifario y la interconexión, entre otros aspectos. La misma ley clasifica los servicios de telecomunicaciones en tres: los "servicios básicos" que son servicios públicos (telefonía fija local, de larga distancia nacional y de larga distancia internacional); los "servicios de difusión" (entre otros, radiodifusión sonora, televisión y cable comunicación) y "otros servicios" que incluyen la telefonía móvil, el Internet y otros servicios de valor agregado.

⁵⁸ Artículo 6: establece la obligación de los operadores de servicios de telecomunicaciones de extender el servicio a toda área de concesión o licencia, promoviendo la integración de los lugares más apartados de los centros urbanos.

⁵⁹ Faculta a la CONATEL a establecer la estructura y niveles de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones. Existen dos regímenes tarifarios: el de "precios máximos" y el de "control de la razonabilidad". Los servicios públicos (telefonía local y de larga distancia nacional e internacional) están sujetos al régimen de "precios máximos", en el cual la CONATEL fija topes para las distintas canastas de servicios; estos precios se establecen en el contrato de concesión y son actualizados cada cinco años.

⁶⁰ Contabilidad separada que evita la aplicación de subsidios cruzados.

¹⁸ Liberalizó el acceso internacional a internet

- Resolución N° 034/02⁶³ Reglamento de Servicios Universales
- Resolución N°1499/06⁶⁴ del 1 de noviembre de 2006.
- Ley N° 4427/11 de incentivos al ensamblaje de bienes de alta tecnología, orientado a la producción o ensamblaje de productos de alta tecnología en el país a través de la incorporación de valor agregado nacional paraguayo a partes piezas y materias primas.
- Ley N° 4427/11 de incentivos al ensamblaje de bienes de alta tecnología, orientado a la producción o ensamblaje de productos de alta tecnología en el país a través de la incorporación de valor agregado nacional paraguayo a partes piezas y materias primas.

EDUCACION

- Ley N° 264/96 General de Educación
- Ley N° 136/93 de Universidades
- Ley N° 2529/06 que modifican los artículos 4, 5, 8 y 15 de la ley 136.
- Ley N° 2072/03 de creación la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
- Ley N° 3973/10 que modifica parcialmente el artículo 1 de la ley N° 2529/06
- Ley N° 28/92 que declara obligatoria la inclusión del español y guaraní en el Curriculum Educativo.
- Ley de Educación Superior N° 4995/13.
- Normas emitidas por el Consejo de Universidades (Res. N° 4/98)
- Ley N° 4370/11 de Docentes Privados
- La Ley N° 4.758/2012 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación”

FINANCIEROS

- Código Civil
- Ley N° 489/95 del Banco Central del Paraguay
- Ley N° 861/96 General de Bancos, Financieras y otras entidades de Crédito
- Ley N° 827/96 de Seguros
- Ley N° 1284/98 de Mercado de Valores
- Ley N° 2334/03 de Fondos de Garantía
- Ley N° 2283/03 y N° 2945/04 que regula la constitución y funcionamiento de las Casas de Empeño
- Ley N° 1036/97 que crea y regula las sociedades securizadoras
- Ley N° 3899/09 que regula las Sociedades Calificadoras de Riesgo
- Ley N° 1163/97 que regula el establecimiento de Bolsas de Productos
- Ley N° 921/96 de Negocios Fiduciarios

⁶² Prohíbe el abuso de posición de dominio y las conductas colusorias que impidan, restrinjan, falseen o limiten la competencia efectiva. Para ello, el Reglamento enumera, de forma no exhaustiva, las conductas anticompetitivas y define pautas generales para que la CONATEL evalúe, de oficio o por denuncia de parte, si una operación de concentración económica genera efectos restrictivos sobre la libre competencia, o produce o refuerza una posición de dominio. Las autoridades han señalado que el Reglamento aún no se ha aplicado.

⁶³ Reglamenta el Fondo de Servicios Universales (FSU), creado por la Ley N°642/95, que es administrado por la CONATEL.

⁶⁴ Dispone que los recursos del FSU provienen del 20 por ciento del pago por tasa de explotación comercial abonada por las empresas operadoras.

- Ley N° 701/95 que precisa el objeto de la prohibición de la venta con pacto de retroventa y el pacto de reventa.
- Ley N° 811/96 de fondos patrimoniales de inversión
- Ley N° 2157/03 la INCOOP.
- Ley N° 438/94 de Cooperativismo reglamentada por el Decreto N° 14.052/96.
- Resolución BCP N° 24/10 que dispone los requisitos de constitución de entidades bancarias
- Resolución BCP N° 1/12 del uso de la SIPAP
- Resolución BCP N° 8/14 de medios de pagos electrónicos
- Resolución BCP N° 17/10.
- Resolución INCOOP No. 11 102/13, que establece un nuevo marco regulatorio para las cooperativas de ahorro y crédito.

Anexo 5: Negociaciones Internacionales y Compromisos Sectoriales

OMC

El Paraguay no participó en las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay sobre las telecomunicaciones o servicios financieros. La oferta inicial sobre servicios se distribuyó en 2003 y comprendió los sectores de turismo y financieros. No se ha distribuido ninguna oferta revisada.

Solamente los compromisos asumidos en la OMC en materia de servicios son vinculantes para Paraguay, pues de momento, no se ha ratificado el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios y por tanto no somos pasibles de derechos ni obligaciones en el MERCOSUR. Tampoco se han ratificado ninguno de los Acuerdos bilaterales mencionados seguidamente.

MERCOSUR

El Protocolo de Montevideo (PMCS) sobre el Comercio de Servicios en el MERCOSUR entró en vigor el 7 de diciembre de 2005, tras su ratificación por la Argentina, el Brasil y el Uruguay; el Paraguay aún tiene ratificado el Protocolo y, por lo tanto, no se aplica en su territorio. Con arreglo al párrafo 7 del artículo V del AGCS, el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios en el MERCOSUR fue notificado al Consejo del Comercio de Servicios (CCS) el 5 de diciembre de 2006 (S/C/N/388). El Protocolo es de duración indefinida y tiene como objetivo aplicar las disposiciones sobre servicios pertinentes del Tratado de Asunción; establece un programa para la liberalización del comercio de servicios dentro del Mercado Común durante un período de aplicación general de 10 años contados a partir de la entrada en vigor, es decir, en diciembre de 2015 a más tardar. El Protocolo fue examinado en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC en septiembre de 2008.

Se avanzaron en siete rondas de negociaciones. También las listas de compromisos específicos están sujetas a la internalización del PM. Los Estados Partes del MERCOSUR Brasil, Argentina y Uruguay quieren elevar las listas de compromisos como una adenda al PM para seguir tripartitamente, lo que es inaceptable para Paraguay.

La Decisión 49/08 dispone que en el 2015 los países miembros tendrían que liberalizar su comercio de servicio intrazona, sin embargo, no vemos que sea posible por una lado por el ingreso de Venezuela al bloque y porque la misma Decisión trazaba una serie de condiciones previas que no se cumplieron como la eliminación de barreras de AM/TN, para el efecto cada país debe analizar a la luz de sus normativas sectores sensibles, quedando aún muchos temas por negociar.

Luego de la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR y la adhesión de Venezuela al bloque, las negociaciones se reanudarían el próximo semestre luego de la CUMBRE.

Las decisiones y listas de compromisos mencionados pueden encontrarse en la página web del MERCOSUR: www.mercosur.org.uy.

MERCOSUR –UE

Se retomaron las negociaciones en el año 2006 pero no se avanzó mucho, recién en el año 2010 se volvió con los CNB. Se avanzaron en materia de marco normativo y anexos sectoriales.

Quedan pendientes algunas definiciones y el texto del TED de importancia para Paraguay. Actualmente, se cuenta con una oferta del MERSOCUR lista para ser presentada a la UE pero dependerá de los avances que se den en las negociaciones generales.

Los documentos de negociación son reservados.

MERCOSUR –COLOMBIA

Se iniciaron las negociaciones en el año 2009, y se avanzó hasta noviembre de 2010. Quedaron pendientes la conclusión del texto marco, definiciones sobre los anexos de Telecom, Movimiento de Personas y Financiero. La oferta tendría por techo el MERCOSUR (es decir que el compromiso es menor al asumido ante el MERCOSUR cuyos niveles de consolidación son más profundos - MERCOSUR minus) y sería también de menor nivel de compromiso que con Chile (minus), pero desde luego OMC plus.

Los documentos de negociación son reservados.

MERCOSUR-CHILE

Se concluyeron las negociaciones pero aun falta la internalización del ACE, vía aprobación legislativa. La oferta fue menor que la consignada en el Protocolo de Montevideo (MERCOSUR minus) y siempre como piso la OMC es decir GATS plus.

Pueden revisarse el texto y listas en la página de la ALADI: www.aladi.org

OTROS

Existen otras negociaciones exploratorias con Canadá, México, anteriormente con República Dominicana, Países del Golfo y está pendiente con Ecuador y Perú.

COMPROMISOS SECTORIALES EN MERCOSUR

SERVICIOS DE CONSTRUCCION Y SERVICIOS PROFESIONALES CONEXOS

Analizados los compromisos de servicios de construcción, todos los Estados Partes, excepto Paraguay siguen la siguiente estructura en todos los subsectores y en ambas columnas (AM y TN):

Modo 1: * No consolidado

Modo 2: Ninguna

Modo 3: Ninguna

Modo 4: No consolidado, excepto compromisos horizontales

El asterisco (*) significa que se considera el modo 1 inviable técnicamente para la construcción material. No obstante, hemos visto que en varias listas en el AGCS-OMC se contraen compromisos en el modo 1 referentes a servicios profesionales conexos como el diseño.

Paraguay por su parte, sigue el mismo esquema, pero además tiene “No consolidado” el modo 3, es decir es el más restrictivo.

En relación a los compromisos en ingeniería y arquitectura (servicios profesionales), se infiere a priori que Argentina es el país más liberalizado, seguido por Brasil y Uruguay, mientras que Paraguay está completamente cerrado “No consolidado” en todos los modos y subsectores. Es sabido que este “estado” o nivel de compromiso no refleja la realidad de facto ni de jure de Paraguay, que por el contrario es el país más abierto de la región en materia profesional. Ello se entiende, por la facultad que tienen los Estados de seguir regulando los sectores de servicios conforme a sus objetivos legítimos de política interna. No teniendo una Ley de Ejercicio profesional, mal podríamos consignar limitaciones ficticias.

En el caso de servicios profesionales, el modo 4 es de especial relevancia, y este se negocia en la práctica en los compromisos horizontales, que en este sector es muy significativo y dista mucho de ser uniforme, sino que varían apreciablemente de país en país. Esas variaciones dependen del modo y de los factores de producción (por ejemplo, capital humano, prescripciones laborales, capital). Las restricciones horizontales de Brasil y Argentina hacen inviable las aparentemente liberales consignaciones de estos países en sus listas.

SERVICIOS DE ENSEÑANZA

Los compromisos horizontales de Argentina son exclusivamente de transparencia y no contienen limitaciones en enseñanza primaria y secundaria. Argentina consigna “No consolidado” en modo 1, “Ninguna” en modo 2, y en la columna de TN en modo 3 consigna “El directivo o miembro del equipo docente de las instituciones educativas debe ser ciudadano argentino o naturalizado (para lo cual debe acreditar cinco años de residencia en el país)”. El modo 4 se encuentra “No consolidado”. Argentina es además el único que asume compromisos en el subsector de enseñanza secundaria superior, técnica y profesional, al desagregar este subsector como intermedio entre enseñanza secundaria y superior.

Si bien aparentan liberalidad, Brasil consigna los siguientes compromisos horizontales: “Los compromisos asumidos en este sector están sujetos a las siguientes condiciones generales:

- i) La asociación entre IES brasileras y extranjeras puede darse mediante la formalización de convenios interinstitucionales. En cualquier caso, la oferta de cursos, conjuntamente, solamente podrá ocurrir mediante autorización y reconocimiento establecidos en la Ley. Están sujetos a los procedimientos de revalidación los diplomas que no fueron emitidos por una IES brasileras.
- ii) Las instituciones de enseñanza establecidas en el territorio nacional deben someterse a evaluación idéntica a que se someten las instituciones de enseñanza nacionales equivalentes. Pruebas, actividades, cualificación y defensas de disertación o tesis deben ser presenciales.
- iii) La educación a distancia podrá ser ofrecida por instituciones específicamente acreditadas y autorizadas por el poder público.

Los certificados y diplomas de cursos a distancia emitidos por instituciones extranjeras, aún cuando se realicen en cooperación con instituciones con sede en Brasil, deberán ser revalidados para generar efectos legales, de acuerdo con las normas vigentes para la enseñanza presencial”.

Paraguay excluye en sus compromisos horizontales del sector “los servicios de enseñanza prestados por el Gobierno, así como también los subsidios otorgados por el mismo a nivel central, departamental y local”. En servicios de enseñanza para adultos no ofrece compromisos,

aclarando que el subsector se encuentra “en proceso de reglamentación”. Finalizado este proceso de reglamentación, Paraguay debería asumir compromisos.

Uruguay es llamativamente el país más cerrado de la región porque si bien mantiene “Ninguna” en el modo 2, lo que permitiría que los estudiantes uruguayos cursen estudios libremente en el extranjero, es un modo de suministro que no liberalizante respecto al mercado interno. Consigna además una restricción discriminatoria en la columna de TN que establece “En los Institutos Habilitados de Enseñanza Privados podrán actuar como Directores y Subdirectores los ciudadanos o las personas que prueben tener no menos de un año de residencia en el país y posean una adecuada formación docente”.

SERVICIOS FINANCIEROS

Llama la atención, que si bien hubo un proceso de armonización regional respecto a la clasificación, los compromisos no son necesariamente comparables, por la diversidad de desagregaciones en que incurren los Estados Partes, especialmente Brasil, por tanto MERCOSUR no sigue estrictamente el w/120 en servicios financieros.

De la lectura de los compromisos, se infiere que Brasil y Paraguay son los Estados Partes más restrictivos de la región, seguido por Argentina y finalmente Uruguay, el más liberal. De hecho y de derecho, Brasil está mucho más regulado, y es mucho más restrictivo que Paraguay, y una lectura sutil de las listas comprueban esta aseveración, pero el sistema de consolidación utilizado por Paraguay refleja un sector financiero bastante más restrictivo de lo que es en realidad. Ello por dos razones transversales:

- en primer lugar, la falta de compromisos horizontales sectoriales más puntuales que sean transversales, lo que permitiría asumir en los subsectores, compromisos más holgados, como es el caso de Argentina y Uruguay.
- en segundo lugar, la falta de definición por parte de Paraguay del alcance entre modo 1 y modo 2, que lo hace incurrir automáticamente en la “no consolidación” de ambos modos.

Se recuerda que el sector financiero, es de por sí un sector sensible y regulado, por tanto no es de pretender que se logre la liberalización plena en ningún plazo. Antes que desregularse, éste es uno de los casos de sectores que deberán armonizarse a fin de tender a un mayor equilibrio regional que permita la circulación facilitada de estos servicios. La armonización será labor del SGT4 que deberá fijarse metas al respecto, en coordinación con el Grupo de Negociaciones de Servicios (tanto a nivel nacional, en sus respectivas Secciones Nacionales, como a nivel cuatripartito), pero sobre todo, en consulta con el sector privado.

La profundización de los acuerdos iniciados en el ámbito de MERCOSUR, podrían favorecer al mejor desarrollo de los negocios financieros. Los acuerdos persiguen que las entidades de todos los países se pongan de acuerdo sobre algunos aspectos de suma importancia como ser los procedimientos de transparencia, y las medidas prudenciales para proteger a inversores, depositantes, y garantizar la solvencia y liquidez del sistema financiero.

SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

A continuación se desglosa los compromisos horizontales del sector por país:

ARGENTINA: Esta oferta no incluye la provisión de facilidades satelitales de los satélites artificiales geostacionarios del Servicio Fijo por Satélite.

BRASIL: (i) Serviço de Valor Adicionado não é definido pela legislação brasileira como serviço de telecomunicações. Esses serviços podem ser prestados sem restrições e aos seus prestadores é assegurado o acesso e a utilização de serviços de telecomunicações em termos e condições não discriminatórias. Não há exigência de outorga para a prestação de Serviço de Valor Adicionado

(ii) A presente Lista não inclui qualquer compromisso com relação às atividades cujas informações são transportadas por serviços de telecomunicações. O conteúdo e tratamento de tais atividades são disciplinados pelas áreas correlatas às atividades envolvidas.

(iii) A presente Lista não inclui qualquer serviço de telecomunicações prestado para distribuição de rádio ou programação de televisão para recepção direta por consumidores de serviços.

(iv) O Poder Executivo, em virtude de prerrogativa legal, poderá vir a estabelecer limites à participação estrangeira no capital de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações. A Constituição Federal do Brasil garante todos os direitos adquiridos dos provedores de serviços estabelecidos no Brasil.

(v) Cada serviço de telecomunicações a ser prestado no Brasil requer uma licença específica da Anatel. Licenças serão outorgadas apenas a pessoas jurídicas devidamente constituídas como provedores de serviços de telecomunicações devidamente constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, em que maioria das cotas ou ações com direito a voto pertença a pessoas naturais residentes no Brasil ou a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.

(vi) O fornecimento de capacidade em segmento espacial de satélites que ocupem posições orbitais notificadas por países estrangeiros será permitido sempre que estes ofereçam melhores condições técnicas, operacionais ou comerciais. Caso contrário, deverão ser escolhidos satélites que ocupem posições orbitais notificadas pelo Brasil. Decisões regulatórias sobre esse assunto serão baseadas em processo transparente, objetivo e em bases de reciprocidade.

(vii) Ver “Documento de referência”, em anexo, com notas adicionais.

PARAGUAY: Los compromisos contraídos en el presente sector quedan sujetos a las siguientes condiciones generales:

1. Los Servicios de Telecomunicaciones en el Paraguay se prestan en Régimen de Concesión, Licencia o autorización, conforme a las disposiciones Legales vigentes establecidas en la Ley de Telecomunicaciones, sus disposiciones Reglamentarias y la Reglamentación específica del Servicio. Adicionalmente, aquellos Servicios de Telecomunicaciones que hagan uso del Espectro, deben adecuarse a lo establecido en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias.

2. Las licencias de referencia en el párrafo anterior se concederán exclusivamente a personas jurídicas (Sociedades Anónimas o Sociedades de Responsabilidad Limitada) conforme a la legislación nacional del Paraguay, con sede y representación en el territorio Paraguayo. La participación nacional en el capital social mínimo es del 50 %.

3. Las estaciones terrenas del prestador de servicios deberán ser instaladas y mantenidas por empresas y profesionales registrados en CONATEL.
4. La presente lista se refiere al transporte de los datos y/o información, y no incluye cualquier compromiso con relación al contenido de los datos y/o información transportados.
5. Los profesionales y empresas que presten servicios de proyectos, montajes, equipamiento y mantenimiento en los sectores y subsectores en los que se asumen compromisos deben registrarse en CONATEL, conforme a la legislación vigente.

URUGUAY: Los servicios públicos que conforme a la legislación nacional deban ser otorgados bajo el régimen de concesión o autorización previa, se regirán por el ordenamiento jurídico nacional y por las condiciones contractuales que se hayan convenido con el prestador del servicio. Todos los servicios que impliquen el uso de telefonía básica están sujetos al monopolio de ANTEL.

Como puede observarse, Brasil, en primer lugar y luego y Paraguay consignan compromisos horizontales más restrictivos, en tercer lugar Uruguay, y finalmente Argentina. Se desprende por tanto, de una lectura global que Argentina es el país más liberalizado en Telecom, seguido por Paraguay, Uruguay y Brasil, que si bien en los subsectores aparenta mayor liberalidad, tiene requisitos transversales (compromisos horizontales) muy restringidos.

Anexo 6: Cuadro recapitulativo de Diagnóstico y recomendaciones

SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN	
Elementos de diagnóstico	Elementos de Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> Falta de planificación territorial y urbana 	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar la visión estratégica del sector a través de planes reguladores, ordenamiento territorial y foros de concertación público privado Articular un sistema que tenga alcance nacional en materia de reglas de construcción y ordenamiento territorial, a fin de definir las disposiciones de uso del suelo y zonificación. Por su parte, las municipalidades deben realizar los planes regulatorios, para lo cual sería necesario dotarlos de asistencia técnica y financiamiento. Forjar política nacional de planificación territorial y urbana, que comprenda incentivos, direccionamiento, ayuda, y asistencia técnica para que los municipios puedan desarrollarlos.
<ul style="list-style-type: none"> Inestabilidad de oferta de insumos y materiales por parte de proveedores locales 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las capacidades locales a nivel privado (empresas productoras de material, servicios conexos, empresas constructoras) a través de planes de reingeniería empresarial. Estudiar la posibilidad de incorporación de capital privado (capitalización) en la INC o de participación privada mayoritaria en el Consejo de Administración
<ul style="list-style-type: none"> La demanda habitacional termina superando ampliamente la oferta del sector público y del privado 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar instrumentos de financiamiento a largo plazo focalizados en demanda de clase media, por ejemplo a través de políticas públicas aplicadas por la Agencia Financiera de Desarrollo, BNF u otras entidades privadas. Promover la transferencia de tecnología e inversión extranjera en la producción de prefabricados, utilizando insumos y capacidad local
<ul style="list-style-type: none"> Escasez de recursos humanos formados y capacitados en campos de especialización 	<ul style="list-style-type: none"> Promover el aumento del número de profesionales en servicios conexos, coordinando con los entes reguladores de la educación para dar mayor énfasis a materias base (matemática, cálculo, física, etc.) y prever una estructura de cupos de ingresos en las facultades respectivas acordes a las necesidades del mercado laboral y del sector productivo.. Capacitar recursos humanos en obra vial y obra pública, manejo de maquinaria y operadores de motoniveladoras a través del SNPP, asistencia técnica internacional, convenios con universidades, capacitación autónoma de las empresas, pasantías, etc.. Mejorar el Proyecto de Ley de Colegiación para regular el ejercicio profesional de manera a mejorar la percepción pública y mediática, y adecuándolo a fin de que no pueda ser tachado de inconstitucionalidad ni de obstaculizar la competencia, introduciendo recursos de alzada ante el Estado, un Código de ética profesional, etc. Fuerte lobby tanto público como privado.
<ul style="list-style-type: none"> Regulación insuficiente en cuanto a nuevas tecnologías, temas de seguridad, impacto ambiental, acceso a crédito, licencias, regulación horizontal, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar todo el marco regulatorio; licencias municipalidades, ambientales, reglas de seguridad en obra, permisos y supervisión regulatoria a fin de dotarlas de un enfoque unificado a nivel nacional. Desarrollar reglas específicas para construcción relacionadas con obras públicas. Fomentar legislación y enforcement que promueva la responsabilidad civil y la seguridad de todo el proceso de construcción, incluido regulación técnica sobre la materia prima, reglas de seguridad para los operarios de la construcción, y para la obra civil en sí.
<ul style="list-style-type: none"> Transferencia de knowhow de empresas extranjeras a raíz de consorciamiento con empresas locales 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer requisitos, en pliego de bases y condiciones, de contratación de mano de obra local, capacitación, adquisición de insumos etc. Implementar la ley de competencia a fin de evitar prácticas depredatorias en el sector
<ul style="list-style-type: none"> Creciente presencia de inversiones extranjeras 	<ul style="list-style-type: none"> Crear oportunidades para que las empresas locales aprovechen las inversiones públicas en infraestructura, a través de preferencia a operadores nacionales en cumplimiento de la ley sobre preferencia nacional, licitaciones nacionales, etc.
<ul style="list-style-type: none"> Informalidad del sector y deficiencias en la supervisión y enforcement 	<ul style="list-style-type: none"> Exigir a las empresas proveedoras de servicios del Estado requisitos de solvencia y experiencia acordes a la embergadura del proyecto (capital mínimocaución (póliza) de fiel cumplimiento no sólo del contrato con el Estado, sino también con los proveedores y subcontratistas)
<ul style="list-style-type: none"> Debilidad institucional del Estado: necesidad de recursos técnicos con perfil gerencial en dirección de proyectos en entes reguladores. 	<ul style="list-style-type: none"> Dotar al Estado de mayor capacidad de gestión, control y regulación a través de unidades de gestión de proyectos, prefactibilidad y supervisión fortalecidas y Asistencia Técnica internacional.
<ul style="list-style-type: none"> Falta de estadísticas 	<ul style="list-style-type: none"> Construir un sistema de estadísticas del sector de manera coordinada entre BCP, DGEEC (STP), los municipios, el MOPC y los gremios de manera a ampliar la base de datos en materia de precios, oferta y demanda, proveedores de servicios e insumos, etc.
<ul style="list-style-type: none"> Acceso limitado a los mercados regionales 	<ul style="list-style-type: none"> Renegociar el Protocolo de Compras Públicas del MERCOSUR de manera que abarque no sólo el proceso licitatorio (garantía de no discriminación) sino también la ejecución de los contratos adjudicados por obras públicas permitiendo el acceso al personal y maquinaria de la empresa adjudicataria en condiciones no discriminatorias. Impulsar la aprobación del Protocolo de Montevideo (PM), la Dec. N° 25/03 de Reconocimiento Mutuo, y la Dec. de Facilitación empresarial a fin de aprovechar los derechos que confieren a las empresas y profesionales paraguayos de acceso al mercado regional.

SERVICIOS DE ENSEÑANZA	
Elementos de diagnóstico	Elementos de Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Casos publicitados de títulos fraudulentos y carreras no reconocidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar la Política de Educación Superior a instancia del Consejo de Educación Superior y definir los "planes de desarrollo nacional" a los que debe ceñirse esta política; • Aplicar progresivamente y a la brevedad posible la acreditación obligatoria de todas las carreras restante, y en ese sentido fortalecer presupuestaria y operativamente la ANEAES. • Ejecutar (enforcement) por parte del Estado, el requisito por el cual los funcionarios sólo pueden acceder a la carrera pública para categorías profesionales si su título está acreditado; esta disposición corre también para el caso de concursos y licitaciones públicas en caso de ser unipersonales y para el Consejo de la Magistratura.
<ul style="list-style-type: none"> • Los intereses de determinados empresarios privados vinculados con políticos parlamentarios, impulsan un proyecto de Ley que torno no vinculante al dictamen del Consejo de Educación Superior con lo que se retrocedería en materia regulatoria en detrimento de la calidad de la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechazar el proyecto de Ley que pretende modificar la Ley N° 4995/13 de manera que el dictamen del Consejo de Educación Superior sea vinculante.
<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva de desarrollo y crecimiento económico que va a requerir de trabajadores capacitados y por tanto un mayor incremento en la demanda en educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Compatibilizar la oferta educativa con las necesidades del sector productivo. Por ej. Centros Integrales de Educación Tecnológica, enfocados en educación media y desarrollo local en coordinación con la UIP, FEPRINCO, MIC, Cámaras a través del SNPP, asistencia técnica internacional, pasantías y convenios interinstitucionales.
<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad presupuestaria y administrativa del Consejo de Educación Superior y del ANEAES, órganos reguladores de enseñanza superior y de acreditación respectivamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Volver obligatoria la publicación de información para que el consumidor conozca cuáles son las carreras acreditadas, y las universidades habilitadas. Dotar de mayor transparencia y publicidad a dicha información. • Fortalecer y prever mayores recursos humanos capacitados y materiales (presupuestarios, infraestructura y equipos) a los entes responsables de la educación (MEC, ANEAES, CONES, etc.
<ul style="list-style-type: none"> • Comercialización de la educación superior sin estar debidamente habilitadas por instituciones reguladoras produciéndose un fraude al consumidor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concientizar a la población y al empresariado acerca de la necesidad y beneficios de las habilitaciones y acreditaciones. Formar a la opinión pública a través de medios y campañas de difusión y utilizar mecanismos de rechazo de títulos no acreditados por parte del mercado (sanción tácita y presión ciudadana). • Mayor control de los registros profesionales detentados por el Estado, que deben exigir para su habilitación solamente carreras acreditadas a fin de resguardar la calidad de la educación. • Establecer las carreras y nomenclaturas por parte del CONES, información actualmente dispersa y desactualizada, lo que permitiría supervisar las mismas y brindar información al consumidor (demanda) y elaborar un catastro de carreras y salidas laborales dando continuidad al proceso de elaboración del Mapa de Oferta Educativa en ejecución por parte del MEC.
<ul style="list-style-type: none"> • Alta proporción de la población ocupada con bajo nivel educativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un mecanismo a través de un proyecto de Ley mejorado de Ejercicio Profesional, para regular el ejercicio profesional, o Decretos que prevengan la mala praxis, y apliquen sucesivamente un Código de Ética profesional por deontología • Avanzar en la implementación de la Ley de Educación Superior en consulta con sector privado (sobre todo los gremios) que pueden contribuir en el esfuerzo; previendo mecanismos de fiscalización. • Mejorar la Reforma Educativa (como), los programas en ejecución y, en general, los organismos de supervisión, regulación y control del sector educativo.
<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo país – mala imagen en educación terciaria (dumping educativo: precios bajo a costa de calidad educativa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Armonizar a nivel regional (MERCOSUR) los perfiles educativos a fin de buscar el reconocimiento mutuo y promover el comercio de servicios profesionales en la región.
<ul style="list-style-type: none"> • Uso de TIC's en el sector educativo que trae aparejado potencial desarrollo de herramientas TIC para educación virtual 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentar la educación a distancia que no se encuentra regulada a fin de velar por requisitos mínimos de calidad en su aplicación y que las carreras on line puedan ser acreditadas. • Reglamentar el suministro transfronterizo de servicios de enseñanza por ejemplo a través de hermanamiento entre establecimientos universitarios locales e instituciones extranjeras, lo que además beneficiaría a las empresas locales con transferencia de knowhow. Por ejemplo, adoptando las "Directrices para la calidad en la enseñanza superior transfronteriza" y en su caso, adaptarlas, para su eventual incorporación al derecho interno.
<ul style="list-style-type: none"> • No se realizan pruebas de evaluación al docente. Formación docente deficiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar sistemas de calidad universitaria, sobre todo en relación a infraestructura (laboratorios, bibliotecas) y requisitos de calidad en la formación (docentes a tiempo completo, docentes con masterado, etc.).

SERVICIOS FINANCIEROS	
Elementos de diagnóstico	Elementos de Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> Operaciones financieras cortoplacistas, principalmente en la captación de ahorro, lo cual tampoco permite desarrollar instrumentos financieros de largo plazo necesarios para el crecimiento del sector productivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor interacción y articulación entre las entidades regulatorias entre sí (por ejemplo: entre Comisión Nacional de Valores, Banco Central y Ministerio de Hacienda) y el sector público y privado en función a objetivos de desarrollo específicos. El sector financiero privado debería fomentar una fuerte campaña de promoción y educación entre los participantes potenciales del mercado, en lo referente a instrumentos financieros como el fideicomiso, el factoring, el leasing y los productos derivados. Regular mejor el mercado de valores, hay mucha demanda de fondos de inversión, pero falta la emisión de títulos. Impulsar mecanismos regulatorios que permitan fondear a las empresas locales con recursos previsionales de las diversas instituciones a través del Mercado de Valores. Generar recursos financieros de largo plazo a través de la reforma del sistema de pensiones, por ejemplo unificando los sistemas existentes (IPS, caja de jubilaciones del sistema financiero, Yacretá, Itaipú) con los cual se crearía un fondo y una sola institución que actúa en el mercado financiero, efectuando colocaciones a largo plazo. Aprovechar la amplia red de sucursales del BNF existente en todo el país y su experiencia en proyectos de campo para implementar mecanismos de financiación a la producción, y así redireccionar y potenciar su rol de banca pública de fomento. Estudiar mecanismos alternativos, seguros y rentables de inversión de los recursos provenientes de las cajas de jubilaciones y pensiones, en coordinación con el BCP, para que éstos se inviertan en el largo plazo. Introducir la figura de agencias de calificaciones para el sistema financiero y un sistema de rating.
<ul style="list-style-type: none"> Escaso mercado secundario de valores que limitan las decisiones de inversión en el mercado primario. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor dinamismo y liquidez del mercado de capitales favorecería el desarrollo de fuentes alternativas de financiación para la vivienda, pues ante necesidades de liquidez los bancos emisores podrían acudir a los mercados para hacer líquidas las hipotecas. Estudiar la posibilidad de autorizar a la banca a ser depositarios bursátiles e impulsar el mercado secundario y unificar la bolsa de valores a nivel regional (caso Perú, Colombia y Chile, además de Uruguay y Rosario). Adoptar, por parte de la bolsa de valores y las casas de bolsa, una actitud más proactiva en materia de educación bursátil (campañas mediáticas, difusión) y de generación de confianza en las transacciones realizadas a través del mercado de valores, en especial entre los inversionistas corporativos.
<ul style="list-style-type: none"> Bancarización no inclusiva. Inaccessibilidad al sistema bancario para población de bajos recursos por barreras culturales y requisitos de formalidad para la apertura de cuentas y aprobación de crédito. El nivel de bancarización se mantiene bajo debido a que un gran porcentaje de la población no puede acceder a los servicios financieros por encontrarse en zonas rurales aisladas, con un bajo nivel de ingreso, y con un alto nivel de informalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Apuntar a la inclusión financiera, equilibrar el endeudamiento con la capacidad de pago, y a la formalización de la economía. Ejemplos: Colombia donde la obligación de contar con cuentas bancarias va vinculada a beneficios sociales y de género; Uruguay: donde se dispuso que todos los salarios se paguen por cuentas bancarias, por tanto no podría contratarse si no tiene cuenta bancaria y se estableció un sistema de IVA diferenciado por pagos a través de tarjetas de crédito. Impulsar legislación bancaria diferenciada para el microcrédito que facilite el acceso al crédito de segmentos de la población con menores recursos para permitir una mayor bancarización y acceso al crédito.
<ul style="list-style-type: none"> Falta cultura previsional en seguros Falencias regulatorias en particular en seguros previsionales, seguros de pensión, de accidentes de trabajo y de vida, desempleo y educación 	<ul style="list-style-type: none"> Generar marco regulador para accidentes de trabajo, seguro de desempleo, cajas de jubilaciones y pensiones, regular cámara de compensaciones (prever su constitución en US\$), digitalización bancaria (cheques, contabilidad etc.).
<ul style="list-style-type: none"> Banca pública cumple parcialmente su rol de apoyo al sector productivo, pues una gran proporción de sus créditos se destinan al consumo. Las posibilidades de la banca pública no son potenciadas, sino que tiende a una gestión administrativa ineficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Generar políticas públicas para el mejoramiento de los Aspectos Institucionales tales como: o bajo impacto de la banca pública como proveedor de crédito hipotecario, o falta de iniciativas estatales para el desarrollo de infraestructura en áreas periféricas para el asentamiento de nuevas urbanizaciones, o ausencia de una agencia gubernamental o privada especializada en brindar seguros de hipoteca para reducir la exposición de riesgo de los bancos, y o bajo impacto del fondeo estatal de segundo piso para la promoción del crédito hipotecario de la banca privada, entre otros. Establecer un sistema de créditos sindicados entre varios bancos co-financiadores de proyectos de gran envergadura (por ejemplo APP) que se benefician según su aporte.
<ul style="list-style-type: none"> Un porcentaje importante del crédito se destina al sector agropecuario y agroexportador, y por tanto sujeto a fluctuaciones del ciclo agrícola que pueden afectar los niveles de morosidad vinculados al sector y a la liquidez del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Estudiar la posibilidad de regular los fondos de garantía y el encaje legal para incrementar la capacidad de fondeo
<ul style="list-style-type: none"> Tamaño y escala reducida del mercado 	<ul style="list-style-type: none"> Avanzar en el fortalecimiento del sistema financiero demanda la necesidad de una mayor y mejor capacitación de los recursos humanos en materia económica y financiera. Mayor especialización y capacitación en riesgos y finanzas.
<ul style="list-style-type: none"> Debilidad institucional del INCOOP: sus autoridades son elegidas mediante un proceso interno cuyos candidatos surgen de la misma dirigencia cooperativa (autoregulación), y falencias en cuanto a la supervisión debido al gran número de cooperativas a ser relevadas 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la independencia del INCOOP mediante cambios en el proceso electoral (Presidencia y Directorio) de manera a garantizar que pueda cumplir a cabalidad con sus objetivos de supervisión y regulación; o conferir facultades regulatorias y de supervisión a ente independiente (por ejemplo en la égida del BCP).

SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	
Elementos de diagnóstico	Elementos de Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> La Ley de Telecomunicaciones es del 95 debe actualizarse por la dinámica del sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Continuar trabajando en una Política de Estado para el sector, que contenga políticas sectoriales y actualización regulatoria respecto a las nuevas tecnologías. Aplicar mecanismos de control sobre facturación de operadores que afectan las recaudaciones de CONATEL por FSU. Estudiar la posibilidad de una Ley Marco de Internet, para complementar e integrar las legislaciones dispersas aplicables al respecto, tales como la ley de comercio electrónico, los ciberdelitos, datos personales, y determinadas disposiciones de CONATEL. Puede citarse como ejemplos de derecho comparado: la Ley de Antenas y Ley de TV digital (Brasil), Centro de Entrenamiento de Banda Ancha Mejoras regulatorias para formalizar el sector, por ejemplo en el sector de radiodifusión y radio afición y aplicar medidas de equilibrio de mercado. Identificar y sancionar la interferencia de la radiodifusión informal en actividades estratégicas como radares de espacio aéreo, seguridad nacional, o incluso regular la interferencia que la banda ancha causa en actividades privadas como radiodifusión, TV digital, y viceversa; reglamentar la instalación de antenas móviles, e implementar sanciones fuertes por conexiones clandestinas. En ese sentido trabajar coordinadamente con la Fiscalías, y estudiar posibilidad de sanciones penales por reincidencia y continuar las prácticas de decomisos. Reglamentar operadores móviles virtuales
<ul style="list-style-type: none"> Demanda cada vez mayor de recursos de espectro y acceso a redes, ante infraestructura insuficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover APP para cableado de fibra óptica, interconexión en colegios públicos, aumento de banda ancha para telemedicina. Aprovechar la red de energía eléctrica (tendido de ANDE) para que los proveedores lleguen a lugares no atendidos, y procurar financiación de Itaipú o de energía fotovoltaica por las limitaciones de orden práctico y presupuestarias de ANDE. Implementar proyectos de canalización y enterrado de ductos. Al efecto, deberán introducirse reformas legislativas en ANDE. Incorporar en la planificación (pliego de bases y condiciones) de futuras obras de extensión vial (como la ampliación de las rutas 1, 2, 6 y 7 y sus ramales), el cableado subterráneo de fibra óptica como parte de las actividades a desarrollar.
<ul style="list-style-type: none"> Insuficientes estadísticas y datos dispersos. 	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar prácticas de transparencia respecto a precios, servicios, equidad de precios impulsadas por el mercado, y abaratamiento de precios de interconexión internacional, roaming, etc. tomando como referencia las políticas de abaratamiento de roaming impulsadas en México, y políticas de reducción de la tarifa fijo-móvil implementada por varios países de la región. Planificar elaboración de estadísticas con STP-DGEEC, SENATIC y otros. Mantener diálogo entre sector público y privado, y entre el regulador, el operador y el usuario mediante la creación de mesas interinstitucionales con participación del sector público y privado. Abordar interinstitucionalmente con SENATIC y otros entes involucrados, el fomento de data centers, que puedan dar servicios de back up para contingencias, o servicios de locación de equipos o servidores bajo demanda, para todo el estado paraguayo.
<ul style="list-style-type: none"> La Ley de Competencia está aún en proceso de implementación y las políticas de competencia precisan una estrecha coordinación con el ente regulador CONATEL. 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicar políticas de regulación y equiparación de competencia y desarrollo sectorial. Se citan como meras referencias: el Régimen Especial de Tributación del Programa Nacional de Banda Ancha y ciudades digitales que impulsan enlaces de internet y fibra óptica por licitación (Brasil), subastas de espectro (Columbia), regular ofertas de referencia para la prestación de diferentes tipos de servicios de acceso a las redes fijas y móviles (México), fijar velocidad mínima de acceso a internet y publicar índice de velocidad de transmisión por transparencia (varios), devolución de espectro en casos de fusión (Colombia). Fortalecer ente regulador para mejorar control/capacidad de implementar medidas de equilibrio de mercado
<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de defensa del consumidor insuficientes, en particular respecto a contratos de adhesión leoninos, que es una práctica frecuente en el sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los mecanismos de la Defensa del Consumidor, manteniendo la articulación y coordinación interinstitucional (CONATEL, la Secretaría de Defensa del Consumidor, COPACO y los demás operadores del mercado). Centralizar, uniformizar y dotar de seguridad informática a las bases de datos estatales, a fin de abaratar costos, compartir tecnología, dotar de SGI a todo el contenido digital estatal
<ul style="list-style-type: none"> Prácticas de fijación de precios desregulados por CONATEL, siendo las tarifas de servicios relativamente caras respecto a la región debido a los altos costos de interconexión internacional 	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar la creación de Net Access Point a nivel local.
<ul style="list-style-type: none"> Se trabaja en compartimientos estancos. Falta coordinación interinstitucional, yuxtaposición de acciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la SENATIC para mejorar la difusión y desarrollo de contenido aprovechable desde educación para conexión pública, y con CERNCO coordinar medios de comunicación y difusión. Fomentar los servicios educativos de contenido local, con el desarrollo de planes informáticos educativos acorde a las necesidades del país, también a nivel subnacional