

**ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)**

**REPÚBLICA DEL PARAGUAY:**

**(MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO)**

**CONSULTORIA: “PROPUESTA DE UNA POLÍTICA COMERCIAL DE SERVICIOS  
PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL”**

**JUAN FALCONI MORALES**

**Consultor Principal**

**CAROLINA FALCONÍ FERNÁNDEZ**

**Consultora Asociada**

**DICIEMBRE DE 2016**

# Contenido

<b>DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA DE LOS SECTORES DE SERVICIOS EN LA REPÚBLICA DE PARAGUAY .....</b>	<b>3</b>
INTRODUCCIÓN.....	3
<b>1.    DIAGNÓSTICO DE LOS SECTORES DE SERVICIOS EN PARAGUAY.....</b>	<b>4</b>
1.1    ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES: TEORÍA Y REALIDAD ACTUAL .....	7
1.2    ESTRATEGIA DE DESARROLLO, ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y SERVICIOS EN PARAGUAY: LOS VÍNCULOS.....	10
1.3    INFORMACIÓN REVISADA Y DIAGNÓSTICO DEL ESTADO DE SITUACIÓN DEL SECTOR .....	12
1.4    A MODO DE APÉNDICE: SOBRE LAS ESTADÍSTICAS DISPONIBLES REVISADAS POR EL CONSULTOR Y UN PRIMER DIAGNÓSTICO DEL SECTOR .....	15
1.5    ASPECTOS COMPLEMENTARIOS RELACIONADOS CON EL DIAGNÓSTICO DE LOS SECTORES DE SERVICIOS EN PARAGUAY: ALGUNAS PRECISIONES.....	22
<b>2.    IDENTIFICACIÓN DE SECTORES Y SUBSECTORES DE SERVICIOS NO REGULADOS EN PARAGUAY .....</b>	<b>26</b>
2.1    NORMAR LOS SERVICIOS: CRITERIOS BASE PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR SERVICIOS. ¿QUÉ SE DEBE TENER EN CUENTA?.....	28
2.2    LAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS .....	32
2.3    ACCIONES PARA EL INICIO DE UN PROCESO CONSISTENTE PARA LA PROMOCIÓN DEL SECTOR SERVICIOS EN PARAGUAY: DECISIONES PARA LA PARTIDA .....	36
<b>3.    PROPUESTA DE NORMATIVAS DE LOS SECTORES O SUBSECTORES DE SERVICIOS NO REGULADOS IDENTIFICADOS .....</b>	<b>39</b>
3.1    ELEMENTOS CLAVE PARA LA COMPRENSIÓN DE DETERMINANTES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR SERVICIOS: LO PÚBLICO Y LO PRIVADO .....	39
3.2    LAS ESPECIFICIDADES DEL SECTOR SERVICIOS: COMPRENDIENDO LAS BASES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO.....	40
3.3    SOBRE EL DESARROLLO DE UNA CULTURA DE SERVICIOS .....	42
3.4    ELABORACIÓN DE UN MODELO DE SERVICIOS: APLICACIONES PARA PARAGUAY .....	44
3.5    INNOVACIÓN Y COMUNICACIÓN DENTRO DE LOS SERVICIOS.....	47
3.6    LA PLANIFICACIÓN GLOBAL Y LO PRIVADO: ¿APOYO A LOS SUMINISTRADORES NACIONALES DE SERVICIOS? .....	52
3.7    TEMAS COMPLEMENTARIOS: MECANISMOS PARA DESARROLLAR SISTEMAS DE INFORMACIÓN A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL DE COMERCIO DE SERVICIOS.....	53
3.8    POLÍTICA PARA EL DESARROLLO Y SUMINISTRO DE SERVICIOS: EFICIENCIA, RELACIONES E INTERDEPENDENCIA .....	56
<b>4.    UNA REFERENCIA DE ÉXITO DE LA PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS: RASGOS ESENCIALES DE UN PROCESO EN INDIA .....</b>	<b>56</b>
4.1    LAS DIFICULTADES EN EL PROCESO Y OPCIONES.....	60
4.2    PROPUESTA DE UNA ESTRUCTURA OPERATIVA PARA UNA SUBSECRETARÍA NACIONAL DE SERVICIOS (SNS) .....	61
<b>5.    PROPUESTA PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE SERVICIOS .....</b>	<b>- 64 -</b>
<b>6.    FUNCIONARIOS PÚBLICOS CAPACITADOS EN COMERCIO DE SERVICIOS Y CON INTERCAMBIOS DE EXPERIENCIAS EN ALGUNOS PAÍSES MÁS EXITOSOS EN EL SECTOR .....</b>	<b>- 70 -</b>
<b>7.    UNA REFERENCIA CLAVE: MATRIZ DE COMPETITIVIDAD DE LOS SECTORES DE SERVICIOS EN PARAGUAY Y ACCIONES DE APOYO PÚBLICO POR FASES.....</b>	<b>- 71 -</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>- 72 -</b>

# **DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA DE LOS SECTORES DE SERVICIOS EN LA REPÚBLICA DE PARAGUAY**

## **Introducción**

Este trabajo es un estudio propuesto por la ALADI y el Ministerio de Industria y Comercio de la República de Paraguay (Dirección General de Comercio de Servicios), que identifica y trata de evaluar la posición de los sectores de Servicios en el Paraguay, particularmente respecto de su importancia, eficiencia y competitividad, así como sus posibilidades futuras en los mercados nacional e internacional.

Trata también de definir, sobre la base del examen de situación del sector, una política nacional para el desarrollo del sector servicios, vista su importancia en términos de su aporte a la generación del PIB y el empleo, así como su relacionamiento y características de su vinculación al resto de las actividades productivas de Paraguay.

Se precisan aspectos relativos a la *amplitud de los servicios en términos de los distintos subsectores que involucra; su progresiva importancia en el desempeño de la economía del Paraguay; y, finalmente, su relación con el marco de la estrategia de desarrollo en vigencia, con énfasis en los vínculos que proyecta hacia otras actividades productivas.*

Asimismo, se juzgó importante incorporar una reflexión sobre la teoría de los servicios y las dificultades y controversias que supone la definición de una política económica de desarrollo sectorial en el caso de países en desarrollo como Paraguay, en una coyuntura en la que enfrenta la negociación de varios acuerdos comerciales de última generación.

A lo largo del Informe se recogen las conclusiones que derivaron de una misión realizada por el Consultor y la Consultora Asociada en la ciudad de Asunción, entre los días 10 y 14 de Octubre de 2016, según la Agenda Técnica de trabajo preparada por el MIC (Anexo 1), que comportó una serie de entrevistas con los operadores privados del sector y funcionarios gubernamentales. La visita confirmó los criterios vertidos en un Informe Preliminar previo, de 26 de Septiembre de 2016, entregado oportunamente a la ALADI y al MIC, contraparte oficial.

La visita realizada facilitó la estructuración de los productos previstos en los Términos de Referencia de la consultoría, cuya secuencia se sigue en la presentación del presente Informe, salvo en el caso del producto n. 2, cuya realización no fue posible vista la carencia de información estadística desagregada sobre el sector, lo cual fue claramente expuesto por operadores y utilizadores de estadísticas relacionadas, particularmente por el Banco Central del Paraguay, responsable de la elaboración de las estadísticas de síntesis de Balanza de Pagos y Cuentas Nacionales<sup>1</sup>. De todas formas, se hace un detalle procedimental sobre la técnica que debería ser utilizada para las estimaciones de impacto de la liberalización de los sectores de servicios (Anexo 6), lo que podrá ser desarrollado cuando los trabajos de medición arrojen los resultados esperados, un asunto en el que el Banco Central de Paraguay se ha involucrado de modo directo por ser una necesidad urgente para Paraguay, en el empeño de favorecer el desarrollo de las actividades de servicios.

---

<sup>1</sup> Lo señalado fue expuesto en las distintas reuniones de trabajo mantenidas en el curso de la misión técnica del mes de octubre de 2016. No obstante, el Consultor abordó en todos esos encuentros una serie de aspectos que permitieron sustentar el diagnóstico preliminar del Informe preliminar del 26 de septiembre, 2016, entregado a la ALADI y al MIC.

El Informe Final que se presenta sigue, como se ha señalado, el orden del índice detallado. En cada una de las secciones se detallan aspectos teóricos, quedan lugar a la sugerencia de opciones de política para el desarrollo del sector Servicios en Paraguay, que deben ser sistematizadas por el MIC y su Unidad especializada, bajo la perspectiva de un proceso consistente de corto y mediano plazos. .

Una síntesis de las propuestas formuladas también se expone en la sección conclusiva del Informe. La coyuntura expansiva por la que atraviesa Paraguay es una ocasión propicia para definir políticas públicas de apoyo al los sectores de servicios, que serían instrumentadas desde el estado, bajo principios de coherencia y consistencia temporal, que promuevan la credibilidad y consoliden un pacto por el desarrollo nacional.

## 1. Diagnóstico de los sectores de servicios en Paraguay

El desarrollo del sector servicios ha sido consecuencia del proceso de expansión y cambio de las economías a nivel mundial. Desde los años sesenta, se ha observado un progresivo proceso de “tercerización”, cuyo resultado ha sido el aumento del aporte del sector en la generación de riqueza: los servicios, en términos generales, representan al menos al 50%, en casi todas las economías desarrolladas y en desarrollo<sup>2</sup>.

Este rápido crecimiento de la “economía de servicios” continuará siendo uno de los rasgos esenciales del desempeño de las economías en los próximos años. Varias explicaciones teóricas apoyan este señalamiento: de un lado, la teoría de las sociedades post-industriales, según la cual se asume, siguiendo la Ley de Engel, que desde la perspectiva de la demanda final y bajo un escenario de aumento del poder de compra, los consumidores optimizarán su bienestar, sucesivamente, con el consumo de bienes primarios, secundarios y finalmente “superiores”, estos últimos asimilados a los *servicios*, que a su vez serían objeto de diferenciación –acceso seleccionado- según sea el nivel de desarrollo de las economías.

Así, una vez más, el propio crecimiento económico entrañaría la tercerización de la demanda final<sup>3</sup>. En la coyuntura, Paraguay atraviesa por una fase expansiva de su economía, lo que crea condiciones para sustentar el mejor desempeño de los servicios, estimulando una mayor provisión de parte de suministradores nacionales, lo que tiene varios impactos positivos sobre el proceso de crecimiento económico.

Del lado de la producción esto se apoyaría también en otra “ley económica”: el mayor crecimiento de la productividad del trabajo en la industria, comparativamente a la del sector servicios. De ahí que el empleo podría aumentar más rápidamente en el sector terciario, visto este *gap* de productividad (razón negativa), mientras los servicios incrementarían su participación en la generación de la riqueza total<sup>4</sup>.

Este es un aspecto que desde el punto de vista empírico y teórico ha sido de todos modos puesto en cuestión: en efecto, visto el desarrollo tecnológico y de las redes de información, la

---

<sup>2</sup> Por supuesto, con especificidades particulares

<sup>3</sup> Juan Falconí Morales y otros, *Liberalización del Comercio de Servicios en el Marco del TLC Andino-Estados Unidos*, Lima, Perú, Secretaría General de la Comunidad Andina, Julio de 2006. Estos temas fueron tratados, asimismo, en Roberto Betancourt Ruales y Juan Falconí Morales, *Una propuesta para un Acuerdo de Liberalización del Comercio de Servicios Ecuador-Chile*, Quito, Ecuador, CORPEI, Mimeo, 2004.

<sup>4</sup> Jean Gadrey, *L'Économie des Services*, La Découverte, Paris, 1992, pp.17 y ss.

productividad de los sectores de servicios ha aumentado considerablemente e influye de modo directo en la productividad de la economía como un todo. Por ende, un estilo de desarrollo basado en la expansión apropiada de los servicios no está fuera de lógica y hay ejemplos concluyentes al respecto.

A medida que las economías avanzan, en medio de un contexto caracterizado por su alta interrelación, se trata de ganar competitividad en los mercados, sea éste el *mercado interno* y/o el *mercado internacional*, con el objeto de sustituir importaciones y/o promover exportaciones. Estos procesos son *convenientes* para los países y tienen aspectos que les son comunes: en efecto, ambos conducen a favorecer el saldo externo, generar inversiones, distribuir ingresos, en suma, a sostener el crecimiento económico.

En los dos escenarios, el de *sustitución de importaciones y/o promoción de exportaciones*, hay, sin embargo, ciertas condiciones. Una evidencia parece ser que la sustitución de importaciones es más eficiente si esta responde a un esquema *transitorio* de protección, no de carácter permanente.

Se debería apuntar a sustituir importaciones en medio de un escenario de incentivos temporales que promuevan la eficiencia y la competitividad y bajo *normas de mercado*. Caso contrario, los esquemas han de confundirse con regulaciones *ad hoc*, que más responden a implicaciones de carácter político y reflejan el clásico juego de intereses de otros tiempos.

Iguals reglas deberían aplicarse en el caso de la promoción de las exportaciones. Un programa de favorecimiento de las exportaciones de bienes y servicios –objetivo de toda política de desarrollo- deberá ser cauteloso en términos de la aplicación irrestricta de beneficios, pues de no definirse de forma apropiada puede reeditar errores pasados, consolidando ineficiencias y, sobre todo, protegiendo a grupos que tradicionalmente se han beneficiado de este tipo de políticas.

De todas maneras –sobre esto se insistirá en los *productos* de esta consultoría- *ambos procesos deben ser vistos de modo simultáneo, no separado*. Promover exportaciones pasa siempre por la captación del mercado interno –sustituir importaciones: en efecto, sólo si los productores nacionales desplazan a los proveedores externos en el propio mercado, puede suponerse que las industrias nacionales están en capacidad de ingresar o captar los mercados externos, al menos en un escenario en el que los aranceles no pueden tampoco manejarse con la liberalidad del pasado, vistos compromisos internacionales.

Si esto no ocurre, difícilmente la “producción nacional de servicios” podrá ser colocada en el exterior. Los mercados han evolucionado de tal manera que la eficiencia y la mayor competitividad son su única garantía de acceso.

Si las producciones nacionales no desplazan -en condiciones de trato igualitario- a las de la competencia externa, debe repensarse la estrategia del desarrollo industrial, por ejemplo. No se trata, una vez más, de utilizar, en coyunturas como la actual, los criterios que sostienen la figura de la *industria naciente, sine die*; se trata de poner en vigencia un aparato productivo autónomo, autosuficiente, que incluso enfrente las taras del comercio internacional libre, entre comillas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Es claro que el comercio internacional de bienes y servicios no funciona como lo sugieren los textos clásicos. Hay evidentes restricciones para que ello ocurra y para que el movimiento de los factores de la producción sea libre *strictu sensu*.

Este es un reto para los países en desarrollo, especialmente para aquellos en los que se busca acelerar el cambio de estructuras: el proceso, difícil por sí mismo, no puede limitarse a un cambio de actores.

El otro tema vinculado es el relativo al papel del mercado: se ha dicho que siendo éste proceso de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones visto como un todo, debe fundamentarse en normas de mercado. Claro, se supone, bajo las normas de un mercado regulado dentro de límites que *no permitan a ningún actor exacerbar su propia discrecionalidad*. Hay posibilidades para ello.

Tampoco se trata de reemplazar al *mercado* por el *estado*. El modelo actual reconoce claramente el papel que corresponde a cada uno y a los distintos actores públicos y privados. *Mejor estado y mejor mercado*, se diría.

Estos antecedentes sirven como referencia para un señalamiento específico respecto del *sector servicios* y sus posibilidades de desarrollo en el Paraguay: el privilegio del suministro de servicios por parte de potenciales proveedores nacionales debe responder a los lineamientos generales de política realizados y cuya mejor precisión, en función de las características del sector y de las modalidades de su vinculación al desempeño de la actividad productiva, se espera formular más adelante en este trabajo.

En el caso de los servicios es aún más importante, pues como se ha señalado en varios estudios, los servicios confieren competitividad a la producción de bienes reales en alta proporción, pues según algunas estimaciones participan ya en alrededor del 70% como insumos de su producción.

Así, por ejemplo, producir un kilo de carne de exportación requiere el concurso de servicios de distribución de, por ejemplo, medicamentos veterinarios; transporte; servicios profesionales; servicios financieros, publicidad, telecomunicaciones. Exportarlo demandará, entre otros, además, servicios de publicidad y marketing; servicios de transporte igualmente, etc. En suma, un conjunto de servicios contribuye a la producción de la mercancía *carne*, en el caso del ejemplo.

Si los servicios requeridos no cumplen determinados estándares, la producción de la mercancía del ejemplo se verá afectada en términos de su calidad y de su nivel de competitividad interna y externa: malos servicios darán lugar a mercancías de calidad menor o en todo caso de más baja competitividad en todos los mercados. Posiblemente los servicios ineficientes tengan asimismo precios altos, como sucede en estos casos, lo que tiene otros impactos negativos.

De ahí que garantizar la calidad de los servicios provistos a los productores y/o ofrecidos para satisfacer las necesidades de los consumidores, en general, es una obligación que comparten los sectores público y privado, en las correspondientes esferas de su gestión. Esa obligación tiene que ver con la definición de las políticas públicas, sobre todo en el ámbito de la regulación, en el primer caso; y, en la eficiencia en la provisión de los distintos servicios, en el segundo, en un escenario de mercado.

Sin embargo, tal provisión puede tener un origen interno y/o externo, vale decir, puede también ser importada. Sustituir importaciones y promover exportaciones tiene, en el caso de los servicios, una trascendencia clave y debe hacerse en condiciones de optimalidad.

Optimalidad, en el sentido de que las políticas que se apliquen en ambas direcciones deberán privilegiar la mayor calidad y su competitividad. Por lo general, los países que exportan bienes

(cuya producción, ya se mencionó, está cada vez más asociada a la de servicios) o servicios comienzan el proceso de captación externa de mercados a través del desplazamiento de las importaciones en el mercado interno, lo que prueba que las ganancias de competitividad son reales.

Asimismo, en no pocas ocasiones los productores nacionales de bienes destinados al mercado interno han sido desplazados por proveedores externos cuya estructura de costos los hace más competitivos y cuyo *gap* de competitividad puede explicarse, entre otras razones, por la utilización de servicios eficientes.

Como se ha señalado, *“es imposible para un país prosperar hoy en día bajo la carga de una infraestructura ineficiente y cara de servicios. Productores y exportadores de textiles... o cualquier otro producto no serán competitivos sin un acceso a una banca eficiente, a seguros eficientes, servicios de contabilidad de la misma característica, telecomunicaciones y sistemas de transporte. En mercados en los que la oferta es inadecuada, la importación de servicios esenciales puede ser tan vital como la importación de insumos básicos. Los beneficios de la liberalización de los servicios se extiende más allá de las propias industrias; sus efectos pueden proyectarse hacia otras actividades económicas”*<sup>6</sup>.

## 1.1 Algunos aspectos conceptuales: teoría y realidad actual

En los últimos años, los servicios se han proyectado también al mercado externo. El comercio de servicios muestra una creciente importancia en la economía internacional: según la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la actualidad los servicios representan más del 60% de la producción y del empleo mundial. En términos comerciales, suponen más del 20% del comercio total.

Este porcentaje se incrementa año a año, debido a que la tecnología permite cada vez más su mayor movilidad internacional. *Más servicios de más proveedores* se encuentran en los mercados externos; los países que tienen posibilidad de ofrecerlos han alcanzado niveles de alto desarrollo y eficiencia en su suministro y también, por esa misma razón, han abierto posibilidades mayores de creación de empleos en sus economías y, por supuesto, han generado autonomía en términos de sus propias necesidades internas.

*Pero, en la práctica, ¿qué son los servicios?*

Para algunos autores, servicios sería todo aquello que no es “almacenable” ni “transportable”, en el sentido de los bienes industriales o agrícolas. Sin embargo, contrastando este criterio, las industrias que producen *energía eléctrica*, por ejemplo, no responden al criterio de “almacenamiento” del producto pero acopian el servicio; e, inversamente, en otro caso, los servicios de *información electrónica* son efectivamente transportables. Ahora bien, *energía eléctrica* e *información electrónica* son considerados servicios que se ofrecen a los consumidores, industrias o individuos.

Otros tratadistas, de su lado, sugieren que los servicios serían todo lo “inmaterial”, o lo que parece casi al instante mismo de su producción; pero, tal no sería el caso de los *servicios de reparación*, de los *servicios médicos* o de *restauración*, que operan sobre realidades tangibles que transforman materialmente, o las desplazan espacial o socialmente (transporte, comercio).

---

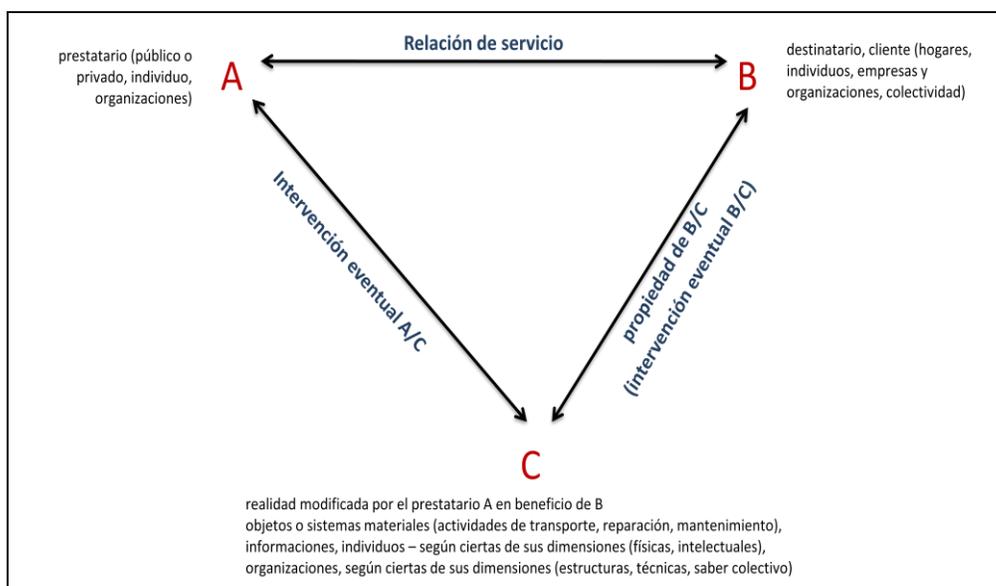
<sup>6</sup> WTO, GATS, Facts and Fiction, Ginebra, Abril de 2001

Parecería, pues, que un servicio es “la transformación de la condición de un individuo, o de un bien que pertenece a cualquier agente económico, resultado de la actividad de otro agente, a demanda o con el acuerdo del primero”<sup>7</sup>.

Esta definición distingue el servicio en tanto proceso y el servicio en tanto resultado (transformación del estado de una realidad dada) y ha sido utilizada con frecuencia luego de la enunciación realizada por Peter Hill, en 1979<sup>8</sup>.

El Gráfico 1 muestra la secuencia detallada:

Gráfico 1



La relación de servicio se establece entre el *prestatario A* y el *destinatario B*. El primero puede ser público o privado e indistintamente un individuo o una organización. El destinatario es el *cliente* que adquiere el servicio: hogares, individuos, empresas, organizaciones y la propia colectividad, para el caso de ciertos servicios generales, públicos.

La modificación de la realidad -el servicio- se hace “tangible” en una *esfera C*, propiedad última de B y sobre la que A y B pueden actuar eventualmente, el primero por la vía de la regulación y/o las características del procedimiento empleado para el suministro, el segundo por la vía de la especificación del servicio a ser recibido.

Estas relaciones se amplifican con el desarrollo económico, proceso que impide la auto-satisfacción de todas las necesidades –en un sentido amplio-, de forma autónoma, lo que obliga a la recurrencia a terceros.

<sup>7</sup> Jean Gadrey, op. cit.

<sup>8</sup> Citada por Jean Gadrey, ibid.

Tal es la lógica general detrás del concepto de servicio, cuyo detalle se presenta en el Anexo 2, **LISTA DE CLASIFICACION SECTORIAL DE LOS SERVICIOS**, a nivel de los sectores y subsectores principales de servicios, que serán referencia de este trabajo.

Se debe, no obstante, hacer una aclaración importante para los fines de este estudio. La clasificación de los servicios que recoge el Anexo 2 es la del año 1991, que sirvió de referencia para las negociaciones de liberalización del comercio de servicios que se iniciaron en la denominada Ronda Uruguay de 1986, del antiguo *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, de las siglas del inglés)*.

Esta clasificación tiene pocas diferencias con la propuesta en el *Manual de Estadísticas para el Comercio de Servicios* y con la *Clasificación Central de Productos (CCP)*, que refiere a la composición de los sectores y subsectores de servicios, bajo otros objetivos.

La diferencia más importante que tiene la clasificación de la OMT -que aparece en el documento MTN.GNS/W/120, de 10 de julio de 1991- con las antes mencionadas, es que no incorpora los *servicios gubernamentales*, vale decir, los que ofrecen los gobiernos en el marco de sus actividades propias: seguridad social, defensa, servicios financieros y bancarios, etc., que son suministrados en condiciones de *no mercado* por las razones que asiste a su gestión.

De su lado, con relación a los servicios que considera la construcción de la Balanza de Pagos, teniendo como referencia el *Manual de Balanza de Pagos 6 (MBP6)*, vigente, se revela que:

- La mayor parte de los servicios del gobierno está excluida del AGCS.
- Algunas transacciones consideradas como servicios en el AGCS se registran bajo bienes en el MBP5; esto se refiere al valor de las reparaciones de la mayoría de los bienes que se envían al extranjero para su reparación, así como la mayoría de los servicios de elaboración.
- Algunos componentes del MBP5, especialmente viajes, incluyen transacciones en bienes.
- El MBP6 incluye pagos por regalías y derechos de licencia. A excepción de pagos de franquicia, este componente está excluido del alcance del AGCS.

Paraguay, según fue informado por los expertos del Banco Central del Paraguay, no accede aún al Manual BP 6, lo que tomará un tiempo adicional. Esto fue ratificado por los responsables técnicos en una reunión extraordinaria que tuvo lugar en el BCP a finales del mes de Noviembre de 2016.

Se puede observar en el Anexo 1 *la amplitud de cobertura de los servicios*, sin inclusión de los gubernamentales: en efecto, estos remiten a todos los ámbitos de la economía y de las relaciones sociales, lo que deja entrever las múltiples relaciones que tejen en la satisfacción de necesidades de los consumidores y en el campo productivo y social. Los servicios son ahora determinantes esenciales del desarrollo de las economías y, como se señaló antes, configuran una esfera clave para la generación de empleo, inversiones e ingresos.

Sin embargo, la provisión de parte de productores nacionales de los servicios que requiere el entramado productivo está lejos de ser un asunto menor: en efecto, vista la coyuntura actual, las economías del mundo han ganado alta especialización en todos los campos y los servicios suministrados desde ciertos países y regiones son altamente competitivos y han captado los mercados internacionales.

Dicho sea de paso, la sistematización estadística relacionada con los servicios no permite contar con cifras confiables; incluso las estimaciones de la OMC deben ser tratadas con cuidado, un asunto que condiciona seriamente la profundización del trabajo. En el caso interno de Paraguay, la situación es similar: no existe información apropiada y la BP se estructura solamente en base a indicadores muy anteriores, reestimados.

Los exportadores más importantes son de la Unión Europea, EE.UU., Canadá y Japón; por el lado de los países de la región, Brasil y México aparecen como los mejor situados en el ranking (bastante anterior) de suministradores que han captado una parte del mercado internacional, pero muy lejanamente a los citados. Entre nuevos suministradores exitosos puede ahora contarse la India, en términos generales: *software* y *servicios financieros* revelan en ese país un crecimiento inusitado.

## **1.2 Estrategia de desarrollo, actividades productivas y servicios en Paraguay: los vínculos**

Los aspectos que han sido planteados en esta primera parte de la consultoría, abren la puerta a una precisión del tema: en efecto, se ha dicho antes que si se juzga solamente las cifras relativas a exportaciones e importaciones de servicios en Paraguay, aplicar una estrategia de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, vista como un todo, es más que pertinente.

Sin embargo, más allá de las cifras, en este caso específico tienen que abordarse, también, otros aspectos que podrían condicionarla efectivamente.

Así, hay al menos dos asuntos que deben tenerse en cuenta:

- i) Los *compromisos adoptados por Paraguay ante la OMC*, que obligan a respetar la consolidación de compromisos relativos a acceso a mercados y a trato nacional para proveedores externos.
- ii) *La necesidad de*, si se trata de estimular la prestación de servicios por parte de proveedores nacionales en el mercado interno -para lo cual hay un espacio definitivamente abierto, como en el caso de otros sectores vinculados a las transacciones con el exterior- *aplicar políticas no discrecionales, basadas en el juego de mercados, lo que no significa ausencia de regulación por parte del estado.*

Con relación a i), en estricto sentido no sería posible aplicar medidas restrictivas al suministro externo o en su defecto *diferenciado* hacia nacionales y en contra de proveedores extranjeros: de hecho, tampoco serían parte de una solución que apunte a consolidar la posición de suministradores nacionales, al menos si, como se señala en ii) la discrecionalidad podría ser la base del diseño de determinadas acciones. La experiencia ha mostrado los efectos negativos de estas políticas.

Respecto a ii), la intención de propiciar mejores oportunidades y posibilidades de prestación de los distintos servicios por parte de suministradores nacionales –o su equivalente- es altamente *deseable y necesaria.*

Varios serían los beneficios directos de políticas de este tipo (empleo, inversiones, ingresos, entre otros); sin embargo, como se analizará a lo largo de este trabajo, hay pre requisitos de eficiencia y calidad que deberán ser cumplidos estrictamente.

En caso contrario, vista la relación de los servicios en la determinación de los niveles de competitividad general, podría afectarse el desarrollo de actividades productivas orientadas tanto al mercado interno como al mercado internacional.

La aplicación del criterio de *industria naciente* al caso de los servicios, en los términos en los que estas políticas han sido tradicionalmente concebidas, generaría efectos *retardo* en la modernización y competitividad por partida doble, no solamente en términos de la estructura productiva de las industrias sino precisamente de los factores que contribuyen a la generación de rangos de eficiencia en el desempeño micro y macroeconómico.

Después de la revisión de la información de referencia suministrada por la Dirección General de Comercio de Servicios de Paraguay, se observa que hay *sectores y subsectores de servicios* que tienen posibilidades abiertas en términos de una expansión del sector a futuro, en términos de inducir su provisión por parte de suministradores nacionales: es más, en un escenario optimista podría decirse que la *mayoría de sectores son susceptibles de sustitución*, claro, de cumplirse aquellos requisitos de calidad, eficiencia, seguridad de suministro y estándares.

No obstante, de partida hay otros sectores en los cuales esa posibilidad, vista objetivamente, no existe: tal el caso, por ejemplo, de los servicios relacionados a las *Telecomunicaciones*, en los que solamente ciertas actividades –subsectores- podrían ser asumidas y *mejoradas* competitivamente por parte de proveedores nacionales, sobre todo por razones de desarrollo tecnológico, licencias y patentes. Esto fue confirmado por los operadores del sector en el curso de la visita realizada en el mes de octubre, 2016.

Hay asimismo *sectores que se han desarrollado de forma apropiada en los últimos años* y que han logrado acceder al mercado externo, aunque en proporciones aún modestas, pero que tienen importancia interna<sup>9</sup> (servicios de transporte fluvial, financieros, seguros, entre otros).

La consolidación de su desarrollo y el desplazamiento de suministradores externos se deberían dar en el marco de políticas de estímulo no discrecionales y cuya aplicación involucre continuidad en el tiempo.

En principio, como consecuencia de la simultaneidad de la producción y consumo de servicios, las medidas de protección y de control en la frontera han sido y serán imposibles de aplicar a los servicios. Típicamente las políticas restrictivas seguidas contra proveedores externos de servicios y servicios externos: a) restricciones cuantitativas, como cuotas, contenido local y prohibiciones; b) instrumentos basados en los precios; c) estándares, licencias y regímenes especiales; y, d) acceso discriminatorio a las redes de distribución<sup>10</sup>, no podrán ser parte de un conjunto de disposiciones de apoyo al suministro por parte de proveedores nacionales.

Una propuesta de cambios que apunte a alcanzar objetivos de largo plazo y una sustitución óptima de actores, deberá considerar la necesidad de la eficiencia –orientada al mercado interno- y el hecho de que el mercado internacional ofrece simultáneamente oportunidades para los propios suministradores de servicios pero también para los consumidores.

---

<sup>9</sup> La Matriz de Competitividad que se presenta más adelante precisa lo señalado.

<sup>10</sup> Maurer, A. y P. Chauvet (2002). *The magnitude of flows of global trade in services*. En: Hoekman, B., Matoo, A. y English, P. (eds). *Development, Trade and the WTO, A Handbook*.

Precisar esas acciones es el objetivo final de este trabajo, cuyo detalle se hace más adelante.

### **1.3 Información revisada y diagnóstico del estado de situación del sector**

Para el caso de la presente consultoría, la Dirección General de Comercio de Servicios suministró algunas referencias (links) a los que podría acceder el Consultor en orden a contar con elementos de juicio, sobre todo estadísticos, que permitan evaluar la situación del sector servicios en Paraguay.

Es importante, en perspectiva, precisar, por la vía de una apropiada y coordinada investigación estadística, según las normas que prevén los Manuales respectivos, la situación del sector Servicios en el país, sobre todo para algunas variables clave.

La investigación estadística en el caso del Paraguay es insuficiente y no hay aún un programa de investigación futura continua y consistente con las recomendaciones de NN.UU. De todos modos, cabe precisar que las referencias cuantitativas y cualitativas que se tiene sobre el sector son muy limitadas en casi todos los países de la Región.

Esto ha sido quizá una de las causas, entre otras, por las cuales la proposición de un esquema de desarrollo del suministro nacional de servicios en los países enfrente serias restricciones: en efecto, al parecer en el Paraguay de los últimos años no ha habido programas focalizados para estimular la provisión de servicios por parte de suministradores nacionales y tampoco se ha conocido con exactitud las características de la exportación o importación de servicios, pues no existen las mediciones del caso, salvo estimaciones “gruesas” que no dan cuenta exacta de la realidad, sobre todo las realizadas por el Banco Central del Paraguay, con fines de Balanza de Pagos o en el caso de las Cuentas Nacionales, lo que impide observar las relaciones inter sectoriales, pues también en este caso las cuentas se estructuran sobre la metodología 1993 y no sobre la actualizada 2008.

Esto, como ya se ha señalado, fue corroborado por el BCP en las reuniones técnicas mantenidas en el mes de octubre de este año.

Ello, como en el caso de varios otros países, se podría haber proyectado posiblemente al ámbito de las negociaciones internacionales, que muchas veces, por la carencia de estadísticas, se han basado solamente en “percepciones”, no en la situación real del sector. Un ejemplo claro de lo señalado es la ausencia de estadísticas sobre el comercio internacional de servicios por Modo de Suministro: cifras a veces disponibles provienen solamente de proyecciones de organismos internacionales cuya metodología tampoco es conocida. No obstante, son las únicas referencias existentes.

Información relativa a suministro de servicios por modo de prestación no se encuentran disponibles para todos los sectores, lo que imposibilita llegar a conclusiones definitivas respecto de la especificidad sub sectorial.

De ahí la importancia de iniciar una discusión y precisión sobre el tema en el Paraguay, pues la sistematización de la investigación estadística permitirá definir la situación del sector y los alcances de una política sectorial a futuro, de modo prioritario. En el marco de esta consultoría se diseñó un cuestionario y encuesta (Anexo 3) para recabar información sobre todo de tipo cualitativo, pues los operadores privados, como pudo constatarse en la misión a la que se ha hecho referencia, recelan del suministro de otro tipo de data, tema que también debería

enfrentarse por parte de las autoridades respectivas. Los operadores deben suministrar obligatoriamente ese tipo de información, pues solo de esta forma facilitarán la programación del desarrollo nacional global y sectorial.

Esta encuesta debía ser dirigida a los proveedores de servicios que la DGCS estimaría que aportarían con información complementaria, ya que sus resultados serían muy importantes en la precisión del diagnóstico preliminar. La evaluación final de su aplicación bajo responsabilidad del MIC, entre el 14 y el 28 de octubre, fecha límite para el envío de las respuestas según lo acordado durante la misión, arrojó una baja tasa de respuesta (19 encuestas enviadas), y se confirmó lo señalado en el informe preliminar y en las reuniones de trabajo de octubre. Los resultados de las encuestas fueron debidamente procesados para la formulación de las propuestas. Las encuestas se remitieron desde Asunción solamente el día 2 de noviembre de 2016.

Cabe también señalar que mientras la participación del sector servicios en el PIB y en el empleo ha aumentado de modo persistente en los últimos años en los países, su tasa de crecimiento de la productividad por lo general permanece en niveles bajos, particularmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas involucradas en el sector, que tienen una importancia clave en el suministro a nivel global, al menos comparativamente a otros sectores de la economía, por lo que estadísticas básicas que permitan definir las tendencias clave son necesarias.

Debe relievase que el sector de servicios impacta sobre la economía como un todo, pues afecta su eficiencia y frontera tecnológica. Servicios tradicionales como transporte, logística y distribución/comercio al por mayor tienen vínculos con los diferentes bloques de producción de las economías. Si hay un aumento de la productividad de estos sectores se mejorará también la productividad de la producción de bienes finales.

De su lado, los servicios intensivos en conocimiento, como telecomunicaciones, software y servicios de ingeniería pueden estimular la capacidad de innovación de la economía y mejorar las posibilidades de la tasa de crecimiento potencial de largo plazo.

Finalmente, la manufactura y los servicios están cada vez más integrados, por lo que la competitividad del sector manufacturero, por ejemplo, depende en gran medida de la eficiencia y valor agregado en la producción de servicios.

Por lo general los servicios son deficitarios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El déficit registrado tiene una alta influencia en la posición de cuenta corriente de los países, también en Paraguay, lo que hace suponer que incluso en situación de crecimiento económico, vista la dependencia que existe en el aparato productivo y los vínculos sectoriales con el sector servicios de las distintas industrias, su peso negativo podría ser aún mayor. Esta especificación en el caso paraguayo es fundamental, *lo que en la coyuntura no puede ser realizado sino de forma muy general.*

De su lado, las cifras de organismos internacionales como la OMC son incompletas y asimismo reflejan una serie de ajustes. Solo se puede acceder a información idónea para transporte, viajes y otros servicios comerciales. Sobre esta base, estimar el impacto de la liberalización probable (sin cifras desagregadas), es prácticamente imposible.

Por lo general las observaciones realizadas respecto de estadísticas básicas sobre el sector servicios permitieron ver, en lo esencial:

- La importancia del sector en la economía. Es una evidencia que resulta de todos modos de las estimaciones oficiales de las cuentas nacionales. En el caso de Paraguay los servicios pesan más del 50% en la generación del PIB.

- Una marcada insuficiencia de la estadística básica, lo que implicará la proposición de un programa de investigación concertado a nivel oficial, esencialmente. Este es, a juicio del Consultor, el caso de Paraguay.
- Fuertes diferencias en la estadística oficial, sea la generada para la balanza de pagos o las cuentas nacionales. Si bien esto obedece a ajustes metodológicos en cada uno de los casos, hay sensibles diferencias en rubros clave. En estimaciones de organismos internacionales de las que no se conoce con claridad la metodología y las fuentes utilizadas, hay cifras que han sido ajustadas drásticamente y ausencia de series largas. Hay la necesidad de comprobaciones adicionales, lo que solo puede hacerse si se dispone de estadísticas nacionales apropiadas, lo que no es el caso. Este es un trabajo que debe empezarse con programas consistentes y de largo plazo.
- Una creciente inter relación de las actividades productivas, en términos de la utilización de servicios para su desarrollo y la generación de producción. Esta inter relación se observa a través del estudio del cuadrante que corresponde al consumo intermedio de la Tabla Oferta-Utilización de las Cuentas Nacionales, cuya carencia todavía se evidencia en el caso de Paraguay de la revisión de las informaciones del Banco Central del Paraguay. Solo se ha contado con información de tipo marginal.
- El hecho de que la balanza de servicios en Paraguay es negativa: las exportaciones de servicios son siempre menores a las importaciones.
- La gravitación de las importaciones en la balanza de servicios, lo que al mismo tiempo sugiere que habría espacios para inducir una suerte de “sustitución de importaciones” por la vía de la mayor prestación por parte de proveedores nacionales, pero en condiciones de eficiencia y competitividad.
- El peso del empleo en el sector. Los servicios crean oportunidades importantes de generación de puestos de trabajo, incluso para mano de obra limitadamente calificada, en ciertos sectores.

Hay cada vez mayores posibilidades de que el comercio de servicios se haga por la vía transfronteriza, precisamente por la importancia del desarrollo tecnológico en todos los campos: las telecomunicaciones, los servicios financieros son, entre otros, sectores de punta en los que los proveedores competitivos manifiestan interés creciente y adoptan las acciones para captar mayores partes del mercado minimizando los riesgos.

Esta tendencia debe ser vigilada con cuidado, por sus posibles implicaciones: los países en desarrollo, Paraguay no es la excepción, no tienen experiencia en la supervisión de este tipo de formas de prestación, que tampoco es la más común al menos si se analizan los compromisos que estos países han realizado en el marco de la OMC.

Esta preocupación del Consultor fue compartida por representantes de sectores clave en Paraguay, como las telecomunicaciones y los servicios de banca y seguros y tendría implicaciones sobre la estrategia que los negociadores nacionales aplique en las conversaciones que, por ejemplo, se realizan actualmente con la Unión Europea (UE), lo cual fue una alerta para varios suministradores nacionales.

#### **1.4 A modo de apéndice: sobre las estadísticas disponibles revisadas por el Consultor y un primer diagnóstico del sector**

Los links sugeridos por la Dirección General de Comercio de Servicios para revisión por parte del Consultor fueron los siguientes:

- Banco Central del Paraguay: [www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py)
- Ministerio de Industria y Comercio: [www.mic.gov.py](http://www.mic.gov.py)
- Dirección General de Estadística, Encuesta y Censo- [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)
- Ministerio de Hacienda: [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py)
- Ministerio de Agricultura y Ganadería: [www.mag.gov.py](http://www.mag.gov.py)
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: [www.mopc.gov.py](http://www.mopc.gov.py)
- Secretaría Técnica de Planificación: [www.stp.gov.py](http://www.stp.gov.py)
- Secretaría del MS:  
<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/526/2/innova.front/decisiones> (para bajar la lista de oferta de Paraguay VII Ronda-Dec.21/09)
- Organización Mundial del Comercio: [www.wto.org](http://www.wto.org), para bajar la lista de Paraguay
- ALADI:  
<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/5e800d33de11b31203256a65006bcdd4/2ebfecf81d0eb46c032575c5005da96b?OpenDocument>- para bajar la lista de oferta Paraguay-MS-Chile

Su revisión y la subsecuente búsqueda de información se focalizaron esencialmente en el BCP y en la Dirección General de Estadística y Censos. Esto, porque esas instituciones, al menos el BCP, está a cargo de las estimaciones de Balanza de Pagos y de las Cuentas Nacionales de Paraguay. En las demás instituciones no se genera información útil para la investigación prevista en la consultoría.

Al respecto, las cifras de Balanza de Pagos únicamente presentan una desagregación muy limitada, referida solo a pocos sectores, como se observa en la Tabla 1 enseguida:

**Tabla 1**

Partida	I-2012*	II-2012*	III-2012*	IV-2012*	Total 2012*	I-2013*	II-2013*	III-2013*	IV-2013*	Total 2013*
<b>I.- Cuenta corriente</b>	<b>-59,1</b>	<b>40,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>-211,8</b>	<b>-231,5</b>	<b>67,0</b>	<b>452,6</b>	<b>339,1</b>	<b>-238,1</b>	<b>620,6</b>
<b>A. Bienes 1/</b>	<b>110,1</b>	<b>363,2</b>	<b>162,9</b>	<b>-65,4</b>	<b>570,8</b>	<b>288,8</b>	<b>862,6</b>	<b>550,7</b>	<b>-39,7</b>	<b>1.662,3</b>
1. Exportaciones (crédito)	2.630,1	3.018,3	3.063,9	2.941,2	11.653,6	3.225,2	3.839,5	3.559,8	2.980,3	13.604,7
2. Importaciones (débito)	-2.520,0	-2.655,1	-2.901,0	-3.006,6	-11.082,8	-2.936,4	-2.976,9	-3.009,1	-3.020,0	-11.942,4
<b>B. Servicios</b>	<b>-49,0</b>	<b>-116,0</b>	<b>-29,3</b>	<b>24,1</b>	<b>-170,2</b>	<b>-55,3</b>	<b>-140,1</b>	<b>-26,9</b>	<b>-5,0</b>	<b>-227,4</b>
1. Transportes	-76,0	-124,2	-55,8	-39,8	-295,9	-75,0	-115,7	-41,5	-51,7	-283,9
2. Viajes	12,9		13,7	31,1	57,7	6,9	-10,8	8,2	25,4	29,7
3. Otros servicios 2/	14,1	8,2	12,8	32,8	68,0	12,7	-13,6	6,4	21,3	26,8
<b>C. Renta</b>	<b>-302,8</b>	<b>-382,0</b>	<b>-332,8</b>	<b>-373,2</b>	<b>-1.390,8</b>	<b>-330,7</b>	<b>-417,7</b>	<b>-372,0</b>	<b>-381,7</b>	<b>-1.502,1</b>
1. Remuneración a empleados										
2. Renta de la inversión	-302,8	-382,0	-332,8	-373,2	-1.390,8	-330,7	-417,7	-372,0	-381,7	-1.502,1
2.1 Inver. Extr. Directa	-148,4	-230,4	-186,5	-234,0	-799,3	-180,4	-260,4	-221,9	-233,1	-895,8
2.2 Inver. de Cartera	-2,4	-2,4	-2,4	-2,4	-9,8	-11,9	-16,9	-18,5	-16,9	-64,4
2.3 Otra inversión	-152,0	-149,2	-143,8	-136,7	-581,7	-138,4	-140,3	-131,5	-131,7	-541,9
<b>D. Transferencias corrientes</b>	<b>182,6</b>	<b>175,2</b>	<b>198,2</b>	<b>202,7</b>	<b>758,7</b>	<b>164,3</b>	<b>147,7</b>	<b>187,3</b>	<b>188,3</b>	<b>687,6</b>
<b>II. Cuenta capital y financiera</b>	<b>-378,8</b>	<b>447,7</b>	<b>-27,9</b>	<b>477,1</b>	<b>518,1</b>	<b>438,8</b>	<b>-285,0</b>	<b>-161,7</b>	<b>252,9</b>	<b>244,9</b>
<b>A. Cuenta de capital</b>	<b>12,0</b>	<b>15,0</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>51,0</b>	<b>14,4</b>	<b>18,0</b>	<b>14,4</b>	<b>14,4</b>	<b>61,2</b>
1. Transferencias de capital	12,0	15,0	12,0	12,0	51,0	14,4	18,0	14,4	14,4	61,2
<b>B. Cuenta financiera</b>	<b>-390,8</b>	<b>432,7</b>	<b>-39,9</b>	<b>465,1</b>	<b>467,1</b>	<b>424,4</b>	<b>-303,0</b>	<b>-176,1</b>	<b>238,5</b>	<b>183,7</b>
1. Inversión directa 3/	284,2	205,0	-69,8	60,1	479,5	131,1	-31,5	144,6	138,2	382,4
2. Inversión de cartera				500,0	500,0	500,0				500,0
3. <b>Otra inversión</b>	<b>-675,0</b>	<b>227,7</b>	<b>29,9</b>	<b>-95,0</b>	<b>-512,4</b>	<b>-206,7</b>	<b>-271,5</b>	<b>-320,7</b>	<b>100,3</b>	<b>-698,7</b>
<b>3.1 Activos</b>	<b>-360,1</b>	<b>313,3</b>	<b>50,7</b>	<b>-277,7</b>	<b>-273,7</b>	<b>67,5</b>	<b>-223,4</b>	<b>-280,6</b>	<b>274,0</b>	<b>-162,4</b>
3.1.1 Créditos comerciales	-7,2	-22,0	-7,3	-10,7	-47,1	-13,6	-7,1	-7,1	-7,1	-34,8
3.1.2 Préstamos	-165,0	110,4	-21,6	-9,9	-86,1	-31,5	19,5	-50,9	250,0	187,1
3.1.3 Moneda y depósito	-217,6	235,6	72,6	-259,9	-169,3	113,9	-236,5	-205,1	130,5	-197,3
3.1.4 Otros activos	29,7	-10,7	7,0	2,8	28,8	-1,3	0,7	-17,5	-99,4	-117,5
<b>3.2 Pasivos</b>	<b>-314,9</b>	<b>-85,7</b>	<b>-20,8</b>	<b>182,7</b>	<b>-238,7</b>	<b>-274,3</b>	<b>-48,2</b>	<b>-40,1</b>	<b>-173,7</b>	<b>-536,3</b>
3.2.1 Créditos comerciales	-76,4	31,4	-31,0	279,7	203,7	-33,3	20,4	8,5	-26,8	-31,2
3.2.2 Préstamos	-240,1	-171,2	14,8	-115,6	-512,1	-296,3	-164,6	-68,9	-122,6	-652,4
3.2.3 Moneda y depósito	-2,3	39,7	-27,6	-32,1	-22,3	-56,4	-36,4	16,5	12,3	-64,0
3.2.4 Otros pasivos	3,9	14,5	23,0	50,7	92,0	111,8	132,4	3,8	-36,6	211,4
<b>III. Errores y omisiones</b>	<b>223,8</b>	<b>-478,0</b>	<b>-12,2</b>	<b>-44,8</b>	<b>-311,1</b>	<b>359,1</b>	<b>-81,9</b>	<b>-67,4</b>	<b>-39,6</b>	<b>170,2</b>
<b>IV. Activos de reserva 4/</b>	<b>214,0</b>	<b>-109,0</b>	<b>41,0</b>	<b>229,3</b>	<b>245,3</b>	<b>-864,9</b>	<b>-85,6</b>	<b>-110,0</b>	<b>24,8</b>	<b>-1.035,7</b>

Los datos más desagregados del BCP se presentan enseguida:

Fuente: Sub Gerencia General de Política Monetaria, Departamento de Economía Internacional.

**Tabla 2**

PARAGUAY: SALDO DE LA BALANZA DE SERVICIOS GLOBAL Y SECTORIAL						
Millones de USD						
	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015
<b>Exportación de servicios</b>	<b>662,2</b>	<b>722,3</b>	<b>756,3</b>	<b>848,6</b>	<b>891,6</b>	<b>859,9</b>
1. Transportes	230,3	283,1	293,0	380,3	388,4	322,9
2. Viajes	217,4	240,7	264,5	272,7	288,2	317,9

3. Servicios de comunicaciones	16,5	16,0	13,0	13,0	15,0	16,0
4. Servicios de construcción	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Servicios de seguros	24,0	24,0	20,0	20,0	21,0	20,0
6. Servicios financieros	3,4	5,4	2,7	3,2	9,4	8,5
7. Servicios de informática y de información	4,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
8. Regalías y derechos de licencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Otros servicios empresariales	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
10. Servicios personales, culturales y recreativos	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Servicios del gobierno, n.i.o.p.	149,5	150,0	160,0	156,3	166,5	171,5
<b>Importación de servicios</b>	<b>746,6</b>	<b>902,9</b>	<b>926,5</b>	<b>1.067,9</b>	<b>1.113,9</b>	<b>1.103,8</b>
1. Transportes	480,4	592,5	588,9	656,2	699,3	663,9
2. Viajes	145,0	173,7	206,8	243,0	255,5	281,0
3. Servicios de comunicaciones	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
4. Servicios de construcción	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Servicios de seguros	47,1	47,1	47,1	47,1	47,6	47,1
6. Servicios financieros	8,7	34,4	47,5	50,6	48,4	47,3
7. Servicios de informática y de información	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
8. Regalías y derechos de licencia	2,5	2,5	2,5	37,3	18,1	18,5

9. Otros servicios empresariales	9,4	6,6	6,6	6,6	9,0	6,6
10. Servicios personales, culturales y recreativos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Servicios del gobierno, n.i.o.p.	47,4	40,0	21,0	21,0	30,0	33,3
<b>Saldo sectorial de la balanza Xs-Ms</b>	<b>-84,4</b>	<b>-180,6</b>	<b>-170,2</b>	<b>-219,4</b>	<b>-222,3</b>	<b>-244,0</b>
1. Transportes	-250,1	-309,4	-295,9	-275,9	-310,9	-341,0
2. Viajes	72,4	67,0	57,7	29,7	32,7	36,9
3. Servicios de comunicaciones	12,5	12,0	9,0	9,0	11,0	12,0
4. Servicios de construcción	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Servicios de seguros	-23,1	-23,1	-27,1	-27,1	-26,6	-27,1
6. Servicios financieros	-5,3	-29,0	-44,8	-47,4	-39,0	-38,8
7. Servicios de informática y de información	2,3	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
8. Regalías y derechos de licencia	-2,5	-2,5	-2,5	-37,3	-18,1	-18,5
9. Otros servicios empresariales	-6,7	-3,9	-3,9	-3,9	-6,3	-3,9
10. Servicios personales, culturales y recreativos	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Servicios del gobierno, n.i.o.p.	102,1	110,0	139,0	135,3	136,5	138,2
Xs: exportaciones/ MS: importaciones						
Fuente: BCP						

Como se señaló en el Informe Preliminar de Septiembre de 2016, la balanza de servicios de Paraguay es deficitaria en todo el período 2010-2015. Esto muestra la clásica tendencia observada

en otros países de la región, aunque hay una limitación adicional: *strictu sensu* no hay información abierta sobre el sector **electricidad**, que tiene alta importancia en el país.

Es posible que haya datos no difundidos, un tema que deberá ser evaluado por el MIC cuando el proceso de actualización de la información vaya tomando forma y pueda ser esa data un apoyo para la adopción de medidas complementarias.

En suma, sin embargo, puede caracterizarse como:

- ✚ Deficitario en montos a lo largo del período, referido en este caso 2010-2015.
- ✚ Exportador e importador de los mismos ítems (lo cual muestra su rigidez, pero sobre todo por el lado de las exportaciones).
- ✚ El peso del turismo, esencialmente, entre los operadores privados. El turismo supera largamente la performance de los otros sectores de servicios. No hay, sin embargo, desagregación para la cuenta transporte de pasajeros, que según la metodología de la Cuenta Satélite del Turismo de Naciones Unidas debe ser considerada para dimensionar la importancia del sector, que tiene, además, por su carácter de transversalidad, una influencia muy positiva en la economía paraguaya.
- ✚ Los servicios de seguros y los servicios financieros muestran una tendencia muy dinámica, aunque los montos son aún muy bajos, a juicio del Consultor. Sin embargo, vista la coyuntura positiva por la que atraviesa Paraguay, lo que fue compartido por los empresarios y oficiales públicos, las perspectivas a corto y mediano plazo podrían ser muy apropiadas. Claro, bajo condiciones de eficiencia, que permitan sea autoabastecer al país de tales servicios o incursionar en los mercados externos, que sobre la base de la óptima prestación es el condicionamiento lógico.
- ✚ Los montos que corresponden a los otros sectores son más bien bajos, sin que esto signifique que no existirían posibilidades de dinamización, sobre todo por lo que se ha mencionado respecto de las tendencias que registra la economía. Tanto los informes del FMI, CEPAL y otros organismos internacionales, dejan ver que Paraguay sería uno de los países que registraría una de las más altas tasas de crecimiento del PIB en América Latina, lo cual abre expectativas muy favorables.
- ✚ Deliberadamente se ha dejado para destacar en esta última observación el caso del sector **Transporte**. La prestación de estos servicios es muy alta en términos de montos, vale decir sus exportaciones, pero la dinámica de las compras del exterior es aún superior, como puede desprenderse de la Tabla expuesta. Esto significa que las opciones de desarrollo están plenamente abiertas, en un sector que al parecer no experimenta, según lo que fue informado por los operadores, problema alguno derivado de la **informalidad**, que al parecer es una de las dificultades que afecta al sector servicios en general. Paraguay es un país mediterráneo que puede ofrecer, vistas las expectativas de su desarrollo, mejores oportunidades para el subsector, el empleo generado, la tecnificación y las inversiones e ingresos. Cabría analizar la definición de

un fondo financiero de apoyo al desarrollo de este tipo de servicios, lo cual es tarea de las instituciones estatales relacionadas y controladoras de la actividad, con el concurso de los operadores privados, que tienen un grado de formalidad destacable, lo que puede facilitar la consecución de los objetivos de desarrollo sectorial.

- ✚ De su lado, los servicios de **telecomunicaciones, de la construcción servicios profesionales y gubernamentales**, pueden ser objeto de opciones de desarrollo, Claro, esto no significa que habría las mismas posibilidades para todos los sectores, en particular para aquellos cuya demanda tecnológica, por una serie de razones, está vetado para países como los de menor desarrollo de relativo, un aspecto que se presenta en la respectiva **Matriz de Competitividad** que es parte de este trabajo.
- ✚ Finalmente, en términos de la apertura del sector ante la OMC, la posición del sector es más bien conservadora frente a la apertura de facto que se aprecia en las transacciones corrientes. *Debe precisarse que los acuerdos que actualmente negocia Paraguay son del tipo AGCS plus, lo que deberá ser tomado en cuenta muy cuidadosamente.*

Una vez más, la limitación estadística es, pues, una restricción muy importante para llegar a conclusiones respecto de la real situación del sector en Paraguay; por esta razón, con la encuesta se buscó complementar criterios que permitan inferir otras caracterizaciones del sector servicios en su conjunto, en perspectiva de definir políticas de desarrollo para los proveedores potenciales nacionales, en especial de las pequeñas y medianas empresas, que tienen oportunidades que cabe apoyar en la coyuntura.

En el caso de las Cuentas Nacionales, el BCP basa sus estimaciones siguiendo, de lo observado, el denominado SCN 1993. Para el caso de la investigación presente, el SCN 2008 es la actualización requerida. Esto, porque bajo esta metodología se presenta la denominada Tabla Oferta Utilización, por producto y rama de actividad, con niveles altos de desagregación, lo que permite inferir las relaciones intersectoriales, coeficientes técnicos y niveles de utilización de servicios específicos por rama productiva.

En Paraguay esta presentación no está disponible. Después de una reunión con el BCP el Consultor recibió información adicional que en opinión de los propios expertos no está actualizada.

**Tabla 3**

4.4 Oferta y Demanda Global	4.4.1 Oferta y demanda global miles de guaraníes corrientes
	4.4.2 Oferta y demanda global miles de guaraníes constantes
	4.4.3 PIB por tipo de gasto miles de guaraníes corrientes
	4.4.4 PIB por tipo de gasto miles de guaraníes constantes
	4.4.5 Gasto de Consumo Final de los Hogares miles de guaraníes
	4.4.6 Gasto de Consumo Final del Gobierno miles de guaraníes
	4.4.7 Formación Bruta de Capital miles de guaraníes corrientes
	4.4.8 Formación Bruta de Capital miles de guaraníes constantes

La revisión exhaustiva realizada confirma que el SCN de Paraguay no dispone de Tablas Oferta-Utilización en los términos requeridos.

El caso de la entidad responsable de la realización de los Censos en Paraguay, vale decir del Instituto de Estadística, es similar: para los fines de este trabajo, tampoco presenta información válida. El Consultor realizó una prolija revisión del sitio web de la entidad, sin resultados positivos.

Se confirmaron así las restricciones que tiene el país en materia de investigaciones sobre el sector servicios; esto, de hecho, impone fuertes limitaciones a la construcción de las estadísticas de síntesis de Balanza de Pagos y de Cuentas Nacionales de Paraguay, responsabilidad del BCP, que corroboró este condicionamiento.

Con relación a las otras entidades oficiales relacionadas, el diagnóstico es parecido. La revisión de los otros sitios web sugeridos por la DGCS no aportó información para este estudio, vale decir, entre otras:

- Montos de generación de servicios según desagregación abierta, al menos similar a la que reportaría la clasificación W 120 o la CPC, en su última revisión
- Relaciones intersectoriales que permitan establecer un ranking de utilización de servicios por rama productiva principal
- Exportaciones de servicios desagregadas
- Importaciones de servicios desagregadas
- Niveles de empleo por sector de servicios CPC
- Indicadores de transacciones externas de servicios por modo de prestación
- Inversiones extranjeras por sector de servicios CPC

Los temas normativos fueron objeto de investigación directa en el curso de la visita realizada entre Octubre 10-Octubre 14, 2016, de lo que se da cuenta en la sección respectiva.

Resumiendo, el Consultor, después del trabajo de revisión efectuado, insiste en que medir correctamente los servicios, según las normas de NN.UU y de su Comité de Estadística es esencial. Esta carencia ha sido una de las causas, entre otras, por las cuales la proposición de un esquema de desarrollo del suministro nacional de servicios en los países enfrenta serios impedimentos: al parecer en el Paraguay de los últimos años no ha habido programas focalizados en estimular la provisión de servicios de parte de suministradores nacionales y tampoco se ha conocido con exactitud las características de la exportación o importación de servicios, pues, una vez más, no existen las mediciones del caso, salvo estimaciones muy agregadas y limitadas que no dan cuenta exacta de la realidad.

En el ámbito de las negociaciones internacionales, como ya se señaló, éstas se basan solamente en “percepciones”, no en la situación real del sector. Un ejemplo claro de lo señalado es, una vez más, la ausencia de estadísticas sobre el comercio internacional de servicios por Modo de Suministro: las cifras disponibles provienen solamente de proyecciones de organismos internacionales cuya metodología tampoco es conocida. No obstante, son las únicas referencias existentes.

Estadísticas sobre exportaciones o importaciones de servicios según sean provistos vía transfronteriza, consumidos en el extranjero, por la vía de las inversiones directas o las que derivan de los desplazamientos o servicios profesionales prestados in situ, no son contabilizadas.

La sistematización estadística, que se deberá realizar de forma obligatoria, por las necesidades del desarrollo y la expansión económica que en la coyuntura favorece a Paraguay, permitirá definir la situación del sector y los alcances de una política sectorial a futuro, de modo prioritario.

Así, la definición de una política comercial para los servicios, la institucionalización de una estructura apropiada y la capacitación de expertos nacionales, son necesidades urgentes, si bien el diagnóstico de la estructura del sector servicios de Paraguay tropieza con las dificultades estadísticas a las que se ha hecho referencia.

Es asimismo básico avanzar en la aproximación de la contabilidad nacional del Paraguay al SCN 2008. El BCP remitió primera información, la que de todos modos continuó siendo insuficiente para llenar los vacíos que han sido evidenciados en este trabajo.

## **1.5 Aspectos complementarios relacionados con el diagnóstico de los sectores de servicios en Paraguay: algunas precisiones**

La misión técnica realizada por los Consultores involucrados en esta propuesta dejó extraer una serie de informaciones directas suministradas por los operadores privados y por los funcionarios gubernamentales relacionados con el sector servicios en Paraguay.

En el Acta-Informe de Misión, entregado y suscrito a las autoridades del MIC y a la ALADI el 14 de octubre, 2016, a su término, los consultores detallaron los puntos de vista suministrados por los entrevistados (Anexo 4 **suscrito**). Estos señalaron esencialmente lo siguiente:

*“Entre el 10 y 14 de octubre de 2016, los consultores contratados por ALADI, Juan Falconí Morales y Carolina Falconí Fernández, realizaron una misión en la ciudad de Asunción, Paraguay, en el Ministerio de Industrias y Comercio (MIC), con el objetivo de sostener una serie de entrevistas con autoridades del MIC y empresarios relacionados con el sector en el ámbito de la provisión de servicios. La misión contó con el apoyo de los expertos del MIC: Sres. Carlos Giménez, Ángel Morel, Raquel Riveros y María del Carmen Cajé.*

*Las entrevistas se desarrollaron según la agenda preparada con anterioridad por el MIC, cuyo objetivo era recabar información que permita confirmar investigaciones preliminares realizadas por los consultores y suministrar criterios complementarios que posibiliten, con propiedad, la generación de los productos previstos en los términos de referencia definidos por ALADI para la consultoría de la referencia.*

*En un informe preliminar suministrado en el mes de Septiembre de 2016 por los consultores, se señalaba que para la definición de las políticas para el desarrollo del sector servicios una de las condiciones era el contar con estadísticas relativas al sector que sigan los lineamientos metodológicos definidos por el Comité de Estadísticas de Naciones Unidas en los manuales respectivos, que son la referencia internacional en el ámbito del sector. Contar con un sistema estadístico actualizado permitiría conocer su estructura y relacionamiento con las distintas actividades económicas y sobre esa base observar eventuales restricciones y limitaciones que enfrentarían los servicios, así como aportar los elementos que permitan optimizar las estrategias de negociación internacional del país, en lo que Paraguay se encuentra involucrado actualmente.*

*Inicialmente, los consultores insistieron sobre la carencia de estadísticas nacionales sobre el sector servicios, así como estadísticas a nivel internacional -que también enfrentan serias limitaciones-, y que no permiten establecer comparaciones internacionales. A modo de ejemplo los consultores habían señalado que tampoco la Organización Mundial del Comercio (OMC) dispone de tales referencias estadísticas, lo que constituye una seria restricción para los objetivos de las políticas públicas relacionadas con el sector, por razones obvias.*

*Por esta razón, sugirieron y prepararon un cuestionario a aplicarse a los proveedores de servicios del Paraguay, escogidos por el MIC, con el objeto de recabar informaciones complementarias. En el desarrollo de la misión, ante la imposibilidad de obtener información de tipo cuantitativo, la encuesta, que fue objeto de dos revisiones, se focalizó en aspectos de carácter cualitativo que facilitarían, una vez procesada la información, confirmar la urgencia de iniciar un proceso de investigación continua, consistente, que sirva de base no solamente para los fines del desarrollo del sector y las negociaciones internacionales, sino para la compilación de las estadísticas de síntesis, de balanza de pagos y de cuentas nacionales, que son responsabilidad del Banco Central del Paraguay (BCP).*

*Estas nuevas informaciones posibilitarán, en el marco de la consultoría, la preparación de una matriz de competitividad de los sectores de servicios en Paraguay, según fases de desarrollo sectorial que se definirán de forma paralela y posibilitarán la generación de sugerencias de política pública y privada para el desarrollo del sector. El sector servicios ofrece variadas oportunidades para potenciales proveedores de Paraguay, inversiones en el sector, generación de ingresos, demanda y, sobre todo, empleo, que es uno de los problemas estructurales que enfrenta el país.*

*En este marco se mantuvieron reuniones con los proveedores más importantes de servicios de Paraguay, según la agenda a la que se ha hecho referencia, y cuyo seguimiento fue estricto en la semana de duración de la misión y que condujo, finalmente, a obtener algunas conclusiones, que se detallan enseguida:*

- 1. En el marco del Foro Nacional de Servicios se destacó el hecho de que el sector enfrenta un marcado problema de informalidad relacionado sobre todo con la prestación de servicios profesionales. Se señaló que las autoridades nacionales respectivas no ejercen controles adecuados de profesionales extranjeros en Paraguay y que tal informalidad genera una serie de problemas para el desarrollo del sector y para aproximarse a los niveles de eficiencia que requiere el país.*
- 2. Se señaló que en buena medida dicha informalidad proviene de la postergación reiterada de normas de colegiatura profesional que, en opinión de los miembros del Comité Ejecutivo del Foro, serían la causa de los problemas de informalidad del mercado del trabajo (los consultores no necesariamente estiman que la aprobación de dichas normas solucionarían los problemas que, sobre todo, destacaron representantes de los gremios relacionados con la construcción, el turismo, entre otros).*
- 3. Los operadores privados hicieron varias observaciones a la conveniencia de mantener el REPSE definido por el MIC y cuyo objetivo era, a juicio del Ministerio, favorecer precisamente la formalidad en el sector. Los consultores, al respecto, detallarán sugerencias de funcionamiento del citado foro, bajo otra figura, más adelante, lo que fue participado a varios delegados sectoriales en las reuniones que se promovieron en el curso de la semana.*
- 4. Los delegados públicos y privados pusieron énfasis en confirmar la precariedad de las estadísticas de servicios, lo que impide tener un conocimiento apropiado del sector en estudio. Sobre todo esto, tanto en el plano internacional como en el plano nacional, tal limitación fue confirmada por los expertos del BCP, que son compiladores directos de las estadísticas básicas y que atribuyen a la ausencia de investigaciones continuas, metodológicamente actualizadas, el atraso que tienen los procesos relativos al*

*procesamiento de las estadísticas de síntesis, balanza de pagos y cuentas nacionales. En el primer caso Paraguay no ha migrado todavía a las recomendaciones del manual de balanza de pagos 6, como ha ocurrido en otros países. En el caso de las cuentas nacionales, el país aplica el SCN de 1993, cuando otros países han actualizado la contabilidad nacional al SCN 2008, y los respectivos años base son efectivamente más próximos. Esta restricción hace que se pierda información valiosísima para el sector y sobre todo de aspectos vinculados al relacionamiento sectorial de los servicios con las distintas actividades productivas, en una coyuntura en la que Paraguay refleja tendencias positivas en el mediano plazo, según informes de varios organismos internacionales (FMI, CEPAL, etc.).*

- 5. En materia de representatividad del sector en los foros nacionales y privados (Foro Nacional de Servicios y Cámara de Comercio y Servicios)) no hay una representatividad apropiada de todos los sectores. Esto se confirmó en las distintas reuniones programadas en la agenda de la misión.*
- 6. Lo anterior concierne sobre todo a sectores como el del turismo, el sector relacionado con los seguros, los servicios financieros, las telecomunicaciones, el transporte marítimo, que señalaron no participar en las discusiones de los foros señalados y anotaron no sentirse representados en tales cónclaves.*
- 7. Los sectores anotados tienen un peso específico importante en la economía paraguaya y su participación en el análisis de las problemáticas con los sectores de servicios es fundamental, si los objetivos son los de propender a la formalización y modernización del sector servicios en el país.*
- 8. Se pudo desprender de las entrevistas sostenidas que los sectores aspirarían a una simplificación del sistema tributario vigente, en perspectiva de mantener una relación menos complicada con los organismos del Estado y la autoridad tributaria. Hay sectores, por ejemplo el de telecomunicaciones, que señala que se debe tratar no solamente con el Ministerio de Hacienda, sino con el organismo supervisor y organismos descentralizados en materia de tributos, lo que constituye una limitación para el desarrollo de ese sector, teniendo en cuenta el volumen de las inversiones que se realizan en este ámbito.*
- 9. Asimismo, se señaló que las reglas y normas que se aplican al sector deberían propender a uniformizarse: no es posible, por ejemplo, que existan normativas que dependan de los municipios, normativas que pueden ser incluso diferentes. La normativa debe ser, en general, única en el país.*
- 10. Es asimismo notorio el desconocimiento entre los empresarios de las normas internacionales que se aplican en el sector y de los compromisos que Paraguay mantiene en la OMC. Los operadores privados desconocen tales compromisos lo que genera otro tipo de dificultades.*
- 11. Los empresarios consultados fueron claros en manifestar su inconformidad con la improvisación con la que en ciertas ocasiones son aprobadas leyes que afectan el desempeño de los agentes involucrados en el sector. Reiteradamente anotaron que buena*

*parte de la política pública responde al lobby que realizan sectores interesados, lo que no es definitivamente correcto. Las leyes no pueden responder a intereses privados ni tampoco exclusivamente a decisiones del Estado, sino a los objetivos del desarrollo nacional.*

12. *En materia de los factores que afectan el desarrollo de los servicios, se destacó la falta de relacionamiento empresarial entre los distintos sectores y también problemas que se presentarían en el ámbito educativo y en la formación de profesionales. Anotaron que el sistema educativo debe ser una prioridad nacional.*

*Lo señalado anteriormente refleja que es desarrollo del sector servicios enfrenta problemas que deberían ser solucionados en el muy corto plazo. De no adoptarse acciones al respecto, difícilmente los objetivos de la política pública podrían conseguirse. Se señaló que a pesar que el sector servicios contribuye en más del 50% en la generación del PIB, según las estimaciones del BCP, la política pública no le asigna la importancia del caso, ofreciendo solamente incentivos al desarrollo de otras actividades.*

*Las reuniones mantenidas fueron procesadas debidamente por la consultoría y, junto a las encuestas que deberá recopilar el MIC, proveerán elementos de juicio para precisar el diagnóstico que, en opinión de los consultores, corresponde a un sector de la trascendencia del analizado. En el informe de consultoría se presentarán las recomendaciones del caso.*

*Para constancia del acuerdo de lo señalado en esta acta, suscriben en acuerdo los expertos del MIC y los consultores a cuyo cargo estuvo la misión detallada.*

*Carlos Giménez*

*Angel Morel*

*Raquel Riveros*

*María del Carmen Cajé*

*Juan Falconí*

*Carolina Falconí*

*Asunción, Paraguay, 14 de octubre de 2016”*

Esta información fue asimismo debidamente procesada y cada uno de los casos objeto de una recomendación de política para corregir las desviaciones que ocasionan, de ser necesario.

El Consultor ratifica que los problemas detallados corresponden a la exclusiva opinión de los empresarios vinculados al sector, lo cual fue señalado en todas las reuniones de trabajo técnico que se realizaron en el curso de la Misión de octubre 2016.

## 2. Identificación de sectores y subsectores de servicios no regulados en Paraguay

En el marco de la misión de octubre, en particular en la encuesta que fue promovida y a la que se ha hecho referencia, se incluyeron preguntas relacionadas con los aspectos normativos para que los operadores puedan participar sus opiniones sobre las características de la regulación aplicada por las autoridades.

En la práctica, hay para Paraguay consultorías específicas sobre el tema, que no es el caso particular de la presente<sup>11</sup> contratación, que el Consultor pudo revisar en términos de sus fines específicos y sectoriales. Este tema de la regulación, sin embargo, fue atendido en el curso de la misión de octubre y es de conocimiento del MIC, por razones obvias.

No obstante, revisado el trabajo para ALADI citado, también se confirman limitaciones que se hicieron en las distintas reuniones técnicas en el curso de la misión.

Textualmente, del Sumario Ejecutivo, se reproducen las que más interesan para este trabajo:

- *“...se releva las fortalezas-oportunidades y debilidades-amenazas de cada sector; potencialidad de exportación o, en su caso, vulnerabilidad, indicando políticas estratégicas de lineamientos para el desarrollo, las normas aplicables y recomendaciones al respecto...”*
- *Los presentes Términos de Referencia son un replanteo de las actividades previstas en el proyecto IDENTIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA INSERCIÓN DE LOS SERVICIOS EN LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, al cual sustituyen, en atención a las dificultades estadísticas encontradas para la realización de las actividades previstas en esos TRS. No obstante ello, el presente replanteo de actividades no afectan a los objetivos generales del proyecto original de contar con un estudio para fortalecer la posición negociadora de Paraguay en el Sector Servicios...*
- *Fortalecer la posición negociadora del Paraguay a través de un estudio vinculado al sector servicios que constituya un insumo de base para las negociaciones emprendidas por Paraguay en materia de liberalización de servicios...*
- *El método de trabajo puede caracterizarse como analítico y sistémico: se procede a revisar ordenadamente cada uno de los elementos del fenómeno y las relaciones entre los mismos. Esas relaciones determinan por un lado la estructura del fenómeno y por otro lado su dinámica y eventual evolución...*
- *El método de análisis de los datos y resultados aplicado a las variables es eminentemente de carácter descriptivo, y exploratorio. Presenta medidas cualicuantitativas, utilizando series estadísticas y técnicas de análisis no numérica, tales como análisis FODA y proyecciones de potencial y vulnerabilidad, debido a*

---

<sup>11</sup> Al respecto, véase el trabajo de Gilda Arrellaga y Clarissa Rodríguez, ALADI, Estudios del sector Servicios en Paraguay, s/f.

que su propósito fue determinar la potencialidad del sector servicios y conocer su magnitud para avalar su desarrollo sostenible en el largo plazo...

- Cada Sector, dividido en Capítulos, es autocontenido, y está desarrollado padronizadamente, siguiendo un esquema predeterminado. Ergo, cada sector encierra de por sí conclusiones y recomendaciones parciales o sectoriales.
- VALOR AGREGADO: Numerosa bibliografía se ha escrito en relación a las negociaciones sobre servicios, conforme se desprende enunciativamente de la Bibliografía referenciada. No se desarrolla sin embargo, bajo un enfoque sistematizado del mercado local, que relaciona la apertura de mercado, dependiendo del sector, como factor impulsor de desarrollo. No se registran antecedentes de estudio del sector servicio nacional que establezca lineamientos de negociación por sector, un análisis FODA, y estrategias de competitividad, tomando en cuenta el contexto regional e internacional de negociaciones existentes. Es decir, el enfoque es totalmente original, no existiendo antecedentes directos...<sup>12</sup>

Como se aprecia, pues, hay una serie de dificultades sobre todo relacionadas con la medición de la potencialidad del sector, que lleva a que los trabajos realizados tengan una connotación cualitativa, esencialmente.

Inclusive los análisis FODA, como en el caso del trabajo citado, reflejan una serie de **presunciones**: por esto, en la práctica, **la estadística continua es una necesidad urgente para optar por medidas de apoyo al desarrollo con conocimiento al menos cercano de la posición global y sectorial del país en este ámbito.**

Por ello, el Consultor insiste en la necesidad de promover un trabajo concertado al respecto. Mientras, los diálogos directos, como ocurrió en esta ocasión, son una alternativa útil, que encaja y facilita la definición de planes de desarrollo para un sector que puede crecer más al menos si se mantienen las favorables condiciones de la coyuntura.

En materia normativa, el trabajo citado muestra, en la mayoría de los sectores, la vigencia de normas. Sin embargo, fue observación generalizada de los operadores, que las mismas, sobre todo en el caso de los **servicios profesionales**, son irrespetadas, lo que condiciona sus posibilidades de expansión. Esto se detalla en el Acta respectiva.

Habría un alto grado de informalidad, en consecuencia. De su lado, son los sectores formalizados, los que menos problemas enfrentan en todos los ámbitos: **telecomunicaciones, financieros, seguros**, aunque al menos en **telecomunicaciones** se exige que haya un solo ente oficial contralor y la vigencia de leyes tributarias uniformizadas.

De manera general se hacen recomendaciones iniciales en la sección específica, a este respecto, debiendo señalarse que su resultado positivo solo es de mediano y largo plazos y si y solo si las recomendaciones propuestas se aplican de forma consistente.

Visto el alcance del trabajo, en esta sección se formulan  *criterios base* sobre las necesidades del desarrollo del sector servicios en la mayoría de países, los mismos que deben ser considerados en el caso de Paraguay.

---

<sup>12</sup> Ibid. Las citas tratan de mostrar las limitaciones que se han detectado y que al parecer llevaron a generar un enfoque cuyo análisis no es objeto de esta consultoría.

Se debe destacar que la informalidad que se aprecia en el mercado del trabajo, sobre todo en el caso de los servicios profesionales y en particular en el de los servicios de la construcción, es un obstáculo para su ordenado desarrollo. Las entidades oficiales deben aplicar las normas que conduzcan a la regularización de los actores del mercado respectivo: esto tiene relación sobre todo con los controles que se han establecido para favorecer a los profesionales paraguayos, un asunto que no supone aplicar prohibiciones de ningún tipo sino el exclusivo respecto de las reglamentaciones que se han definido en el país, como ocurre en la mayoría. En este caso la responsabilidad directa sería responsabilidad de las autoridades de migración, básicamente.

Los servicios relacionados con el turismo también están sujetos a una creciente competencia externa. Se anotó en los distintos encuentros que los profesionales que operan como guías de turismo se ven desplazados cada vez más de las oportunidades de creación de empleo que ofrece el sector. En varios países el mercado para ese tipo de profesionales está asimismo sujeto a controles de operatividad para el caso de los extranjeros, exigiéndose el cumplimiento de condiciones migratorias específicas, muchas veces no respetadas. También en este caso no se aboga por el desplazamiento o reserva para los nacionales, sino por la práctica de las normas y regulaciones que se aplican en otros países.

Esta situación afecta a la mayoría de los sectores de servicios profesionales, lo que debe ser controlado y sujeto a evaluación permanente.

En el caso de los sectores formalizados, como transporte fluvial y marítimo; servicios de banca y seguros; y, telecomunicaciones, estos ven con optimismo sus posibilidades. Sin embargo, al margen de lo ya señalado para el caso del transporte, progresivamente los estándares normativos internacionales para la banca (Basilea, por ejemplo) y para los servicios de seguros, deben ser de aplicación y aproximación privilegiada, pues tales normas tienden a consolidar la búsqueda de la eficiencia y su óptima prestación, lo que es concordante con la mejora de la competitividad general de la economía y las oportunidades que ofrecen sectores que ofrecen servicios de calidad.

En el caso de los seguros, parecería que debería ser evaluada la necesidad de que el control y supervisión de los servicios de salud se encuentra a cargo de la Superintendencia de Seguros y no del Ejecutivo, por cuanto los temas de seguridad financiera de este tipo de entidades es, por especialidad y experticia, propia de la señalada entidad de control. Esto favorecería la supervisión general, en beneficio de un segmento de operadores que tiene alta responsabilidad social.

## **2.1 Normar los servicios: criterios base para el desarrollo del sector Servicios. ¿Qué se debe tener en cuenta?**

La pregunta que abre esta subsección es clave. Inducir al suministro de servicios por parte de proveedores nacionales es un objetivo plenamente compatible con la vigencia de un modelo de desarrollo autónomo, en el que tienda a modularse la dependencia externa y genere externalidades positivas.

Cómo hacerlo, cuáles son las experiencias de países que han incursionado con éxito en promover esta estrategia y los tiempos y esquemas que han aplicado, es un asunto que debe precisarse, pues la iniciativa del MIC tiene connotaciones claras de **proceso**: el desarrollo del sector demanda tiempo y la aplicación ordenada de propuestas que deben ser especificadas progresivamente, vista la complejidad del sector y sus encadenamiento sub sectoriales.

Un organismo especializado de análisis del comercio señala que *“forjarse una imagen nacional como proveedor de servicios de calidad es una de las medidas más importantes para impulsar el suministro y más tarde las exportaciones en este sector. Las instituciones de apoyo al comercio, que representan a agrupaciones como las organizaciones nacionales de promoción comercial, las asociaciones profesionales o las cámaras de comercio, pueden difundir algunas ideas sobre las ventajas competitivas del sector, que se utilizarán en todos los materiales de promoción.*

*Además, pueden recopilar y difundir las experiencias exitosas, crear programas de premios, publicar las estadísticas comerciales del sector servicios nacional, incluidas las exportaciones, y crear bases de datos sobre los proveedores de servicios en sitios web nacionales”<sup>13</sup>.*

Lo señalado parte del supuesto de que hay un conocimiento mínimo de la estructura y conformación del sector y de las necesidades del desarrollo nacional en la materia. En el caso del Paraguay, esta es una restricción que debe ser enfrentada de partida: no existen, en ningún caso, investigaciones que permitan determinar la posición de los sectores de servicios actualmente, lo que dificulta el planeamiento de su expansión. Las políticas, para ser creíbles y exitosas, deben partir del conocimiento de la realidad en la que se aplican.

En el caso presente, una primera aproximación a la potencialidad de desarrollo de los servicios, *Matriz de Competitividad Estimada*, se ha basado en indicadores indirectos: las tasas de crecimiento del PIB –agregadas al nivel de la presentación de las cuentas nacionales–; las exportaciones e importaciones de servicios, según una clasificación asimismo agregada; algunas investigaciones *ad hoc*, de limitada formalización, etc.

Sin embargo, la estimación realizada para este trabajo muestra que hay potencial de desarrollo en varios sectores y subsectores de servicios, entre los que destacan: *servicios profesionales y a las empresas* (con la desagregación que allí se detalla); *servicios de la construcción e ingeniería, servicios de distribución y de la enseñanza, algunos servicios financieros y del transporte*, servicios marítimos, básicamente. La Matriz precisa fases para apoyar ese desarrollo potencial a nivel de los subsectores que destaca.

Otro tema que cabe destacar es que en general las políticas económicas se han diseñado y aplicado sólo para medianos y grandes empresarios, dejando de lado a potenciales innovadores que podrían haber incursionado con éxito en determinadas actividades, entre ellas las de los de suministro de servicios.

Frente a esto, una investigación efectuada por el Centro de Comercio Internacional (CCI) y *Service-Growth Consultants*, en más de 50 países en desarrollo ha mostrado que la mayoría de los exportadores de servicios, en casi todas las economías, son empresas muy pequeñas, con menos de diez trabajadores.

En las economías en desarrollo, al menos 40% de todos los exportadores activos son empresas con menos de cinco trabajadores. Para respaldar a estos pequeños empresarios hacen falta iniciativas comerciales eficaces, que sólo exijan una inversión inicial reducida<sup>14</sup>.

En ese sentido, la gestión del MIC podría orientarse hacia estos segmentos, redefiniendo la orientación de políticas y evitando fundamentar el desarrollo de estos sectores en la concesión indiscriminada de subsidios.

---

<sup>13</sup> Centro de Comercio Internacional, Forum de Comercio Internacional - No. 2/2005

<sup>14</sup> Ibid

De otro lado, los planes de promoción de las exportaciones que se diseñan en los países, entre ellos en Paraguay, han puesto su interés solamente en la generación de renglones de *bienes* exportables, descuidando con ello al sector servicios y de plano, por esa vía, la ulterior posibilidad de sustitución de importaciones en aquellos sectores en los que existe potencial de desarrollo.

Una visión más amplia de las modalidades, formas y base en las que se asienta el sector externo y su gestión desde lo público, es igualmente necesaria: un cambio de orientación es urgente, lo que, una vez más, remite al necesario conocimiento de la realidad del sector servicios y de las oportunidades que éste presenta.

El desarrollo del sector pasa por la conjunción de visiones hacia lo *interno* y hacia el *exterior*, simultáneamente. Una vez más este señalamiento, pues al contarse solo con información limitada para el análisis, el punto de partida es el examen de los sectores que ya revelan éxito exportador así como evidencias comparativas con realidades de estructura similar a la de Paraguay, alimentada por la información suministrada en el curso de las reuniones de trabajo realizadas in situ.

Podría decirse asimismo que la tecnología estructural de la prestación interna es idéntica a la que regiría en actividades o sectores cuyo principal mercado es el mercado internacional. En efecto, las empresas producen bajo un único objetivo en términos de calidad: al menos tal debería ser el objetivo, lo que genera de hecho varias externalidades positivas.

Si el suministro de *servicios ambientales* para el cuidado de la producción en Paraguay se hace con determinados estándares, aceptados en el país para las empresas que los proveen, difícilmente esos estándares deberían ser inferiores si la empresa –supuesto válido- incursiona en el mercado de Perú, por ejemplo.

De ahí que la visión conjunta es la que debe sostener la definición de la estrategia y acciones para el desarrollo del sector, lo que implica, también en este caso, la reformulación de planes sesgados –aislados- de promoción exportable únicamente o de la producción interna, en su defecto.

Esto muestra, de otro lado, también el desconocimiento generalizado que en la práctica opera sobre el sector: difícil y complejo entender su alcance y regulaciones, no está considerado en la gestión de políticas, incluso de forma marginal.

Este problema también involucra al empresariado: los empresarios desconocen, en términos generales, las normas que se aplican sobre el sector, vale decir, el esquema regulatorio, si éste es o no compatible con la búsqueda de mejores estándares, menos aún la normativa internacional sobre la que el Paraguay debe mantener algunos compromisos.

La situación no se ha modificado desde hace varios años: en la coyuntura, una capacitación intensiva coordinada por el MIC podría obviar en alguna medida tal restricción. El diseño de la capacitación será objeto de propuesta ulterior.

Se ha mencionado ya el alcance de la *Matriz de Competitividad Estimada* y sus resultados iniciales. Se debió realizar una selección por prioridades, lo que de todos modos es difícil, porque el mercado es altamente cambiante, al menos por el lado del objetivo exportador.

Hay algunos criterios que pueden aplicarse en esa perspectiva. Deben escogerse:

- Conglomerados de servicios, lo que aumenta la reputación nacional.

- Segmentos en los que se ha confirmado ya la presencia y ventaja de las empresas nacionales.
- Empresas que tengan una tradición exportadora.
- Segmentos que incorporen una masa crítica de proveedores capaz de desarrollar el sector y una fuerza de trabajo calificada.
- Segmentos con servicios de apoyo afines e infraestructuras de buena calidad.
- Sectores que ofrezcan competitividad en la prestación de servicios y un equilibrio adecuado de calidad, precio e innovación.
- Segmentos que funcionen con una oferta de formación superior en el puesto de trabajo directivo.
- Asociaciones de proveedores interesadas en promover activamente el segmento elegido
- Gremios organizados de suministradores pequeños y medianos con potencial calificado para las primeras fases del proceso de apoyo oficial

La estrategia de estímulo a la generación y provisión de servicios por parte de los proveedores locales, sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad del sector, debe asimismo *“hacer hincapié en las soluciones que el proveedor de los servicios puede aportar. En la actualidad... se busca sobre todo soluciones “integradas” o de “ventanilla única”. Por ejemplo, un consorcio cuya oferta incluye servicios de arquitectura y diseño, ingeniería, construcción y financiación de proyectos será más competitivo que cada uno de ellos por separado*<sup>15</sup>.

Para algunos de los servicios que aparecen con posibilidades de desarrollo en el Paraguay, cabría aplicar, en términos de la definición de políticas sectoriales de fomento y apoyo, con miras al mercado interno y a la exportación, procesos de evaluación y diseño estratégico según ciertas categorías generales que agrupan sectores relacionados al interior y diferentes a nivel de subsectores, que se han aplicado en otras experiencias:

- ✓ **Servicios de infraestructura**, como arquitectura, ingeniería, construcción, transporte, distribución y servicios financieros.
- ✓ **Tecnologías de la información (TI) y servicios conexos**, como consultoría informática, desarrollo de programas, procesamiento de datos, gestión de bases de datos y centros de atención telefónica.
- ✓ **Servicios para empresas (distintos de las TI)**, como investigación y desarrollo, leasing o mantenimiento de equipos, estudios de mercado, consultoría de gestión, traducción, investigaciones y seguridad.
- ✓ **Servicios profesionales**, incluidos los relativos a profesiones liberales, como contabilidad, derecho, medicina y odontología.
- ✓ **Servicios de calidad de la vida**, como educación y formación profesional, y servicios relacionados con salud, esparcimiento, cultura, recreación y deportes.

Esto obligará a que desde el sector público se promueva la especialización en la gestión de políticas y seguimiento de su instrumentación, bajo una concepción de globalidad: la especialización abarcaría todos los sectores y todas sus fases y las modalidades de prestación incluyendo los aspectos regulatorios que son de primera importancia.

En el marco de este proceso, la inversión extranjera adquiere una importancia capital. Por lo general esta es una modalidad que ha facilitado el desarrollo de los servicios de distinto tipo en los países y el Paraguay no es la excepción a la regla. Hay múltiples ejemplos de ello, aunque los

---

<sup>15</sup> Ibidem

esquemas regulatorios en ocasiones no han sido óptimos. En este último caso, según el autor, los servicios de telefonía móvil son ejemplo de insuficiencia regulatoria. Esto tiene que ver también con los precios, sin que en ningún caso se sugiera la conveniencia de adoptar un esquema de precios administrados.

La inversión extranjera es una de las formas que adopta la prestación de servicios, la correspondiente al denominado *Modo 3, Presencia comercial*. Se debe evaluar si las disposiciones incorporadas vigentes actualmente constituyen un verdadero estímulo a las inversiones foráneas. En muchos sectores las políticas de apoyo a los servicios necesitarán el concurso de capitales y tecnología del exterior.

*Asociarse con instituciones de otros países también puede ayudar a abrir puertas y dar credibilidad a quienes exportan por primera vez a esos mercados. Las asociaciones sectoriales pueden establecer acuerdos amistosos con sus homólogos en los mercados meta de exportación, lo que permitirá que los proveedores de servicios aprendan a conocer dichos mercados, encuentren interlocutores extranjeros y desarrollen sus redes de contactos. Esta cooperación puede servir para crear consorcios de multi-servicios y promover ofertas agrupadas exclusivas.*

Las oportunidades en el sector servicios se consiguen fundamentalmente por medio de redes de contactos y referencias, y no mediante estudios de mercado.

Al aumentar el número de personas que conocen las capacidades de sus exportadores de servicios, las instituciones de apoyo al comercio pueden ayudar a los proveedores a aprovechar plenamente las posibilidades de crecimiento que existen en los mercados mundiales<sup>16</sup>.

En la práctica, esto se proyectará al mercado interno. La eficiencia y oportunidad en el suministro de servicios, que lleva a la exportación, puede llevar asimismo a la sustitución de importaciones, salvo en aquellos sectores en los que la tecnología induce rigideces difíciles de sortear.

Tal es sobre todo el caso de los servicios relacionados con las *Telecomunicaciones*, aunque no todo el espectro estaría afectado por esa restricción. En este sector el desarrollo tecnológico marca el nivel de su desarrollo y competitividad y es un ámbito en el que las posibilidades de suministradores nacionales en condiciones de autonomía son prácticamente inexistentes. Hay pruebas de lo señalado, incluso cuando el estado se involucra en la gestión directa de este tipo de servicios.

Como fuere, si cabe insistir en que si los monopolios públicos en esta clase de prestaciones no son recomendables, tampoco la garantía a monopolios privados es aceptable.

## **2.2. Las cuestiones problemáticas**

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que en el proceso de construcción y sostenimiento de la red de proveedores se observan siempre *cuestiones problemáticas*. Promover la prestación de servicios, mejor dicho, orientar a los consumidores a que canalicen su demanda hacia determinados agentes en ciertas circunstancias, condiciones y tiempos, no es fácil. Los productores y exportadores de servicios tropiezan con muchos obstáculos. Hay que definir políticas que involucren la creación de una cultura para la prestación de servicios: si esto no se tiene en cuenta el proceso de desarrollo de la actividad puede tropezar con muchas restricciones.

---

<sup>16</sup> Ibid

Crear esa cultura de la prestación de los servicios toma tiempo pero debe iniciarse rápidamente, a través, de forma especial, de la capacitación de los operadores privados.

Hay dificultades vinculadas a<sup>17</sup>:

- **Tamaño de las empresas:** Si bien las políticas de apoyo al sector servicios deben considerar a los potenciales proveedores medianos y pequeños, hay contradicción al menos si el objetivo es el mercado internacional. En este mercado las opciones para suministradores “modestos” suelen ser excepcionales en ciertos sectores.
- **Conocimiento de los mercados externos, si el objetivo es la exportación:** No siempre esto es una realidad. En este sentido, la acción orientadora del sector público, que debe ser igualmente eficiente y bien informado, es la solución. Esto tiene que ver sobre todo con las reglas que norman la prestación de servicios en el plano internacional y las oportunidades de mercado que existen en la práctica.
- **Imposibilidad de promoción del “producto”:** A diferencia de lo que ocurre con los bienes, los servicios no pueden promocionarse *objetivamente*. En el caso de los bienes se entregan muestras del mismo, lo que no ocurre en este caso. La calidad, lo que determina la captación del mercado, se verifica solamente al momento mismo del acceso a la prestación. En el caso de los potenciales suministradores medianos y pequeños, esta es una dificultad aún mayor.
- **Desconocimiento de la reputación del oferente:** Como en el caso anterior, se enfrentan dificultades para que el “nombre” del suministrador sea conocido debidamente. Esto es parte de un proceso, toma tiempo, y de partida constituye una restricción, pues la “reputación” del suministrador potencial es altamente valorada por la demanda.
- **Límites del marketing de servicios específicos:** Se relaciona esta limitación sobre todo cuando el desarrollo del sector suministrador apunta al mercado externo. El marketing tiene límites, incluso en el plano interno. En los mercados internacionales no siempre genera los efectos deseados.
- **Pruebas de reconocimiento profesional:** Para el caso de los servicios profesionales, se aplican una serie de exámenes de suficiencia y se exigen compatibilidades con los regímenes de otros países. Nuevamente, en sectores de profesionales o de servicios a empresas en el exterior, esto limita el acceso de forma directa.
- **Enfoque de la solución:** Se mencionó anteriormente que tanto en el mercado interno como en el internacional, se prefieren soluciones integradas desde el punto de vista de satisfacción de la demanda. De hecho, esta es una opción de complicada aplicación al menos en el caso de los *servicios profesionales*, pero la política pública debería estimular la asociatividad, teniendo como referencia las agrupaciones sugeridas antes.

---

<sup>17</sup> Basado en Centro de Comercio Internacional (CCI), Experiencias de Austrade, Foro Ejecutivo CCI, 2005

- **Riesgos financieros:** Este es un aspecto que deberá ser tratado con cuidado, desde la perspectiva de orientar sobre todo a quienes incursionan en el suministro de determinados servicios, bajo un enfoque que privilegie la captación del mercado interno<sup>18</sup>.
- **Acceso al financiamiento:** Una política encaminada a la construcción de redes de suministradores y a incursionar en nuevos sectores deberá prever apoyo financiero y acceso a créditos en condiciones apropiadas, en términos de facilitación del acceso sobre todo. Las políticas de subsidios no son adecuadas, máxime que en ciertas condiciones podrían ir en contra de la normativa externa que el Paraguay se ha comprometido a respetar.
- **Duración de eventuales contratos:** Cuando una actividad comienza, es necesario contar con mercados estables. Aspecto difícil a enfrentar, sobre todo en una coyuntura de crisis/alta competencia.
- **Dificultades de pago en el exterior:** Los proveedores experimentan en ocasiones estos problemas, sobre todo en mercados externos, que les son desconocidos. De ahí que muchas veces se prefiere concentrar la gestión en el mercado nacional. Algunos países desarrollados han optado por esta estrategia: en Australia, por ejemplo, la mayor parte de proveedores ha elegido el mercado interno, bajo el criterio de que si este mercado funciona no hay necesidad de proyectarse al exterior. Claro, las condiciones macroeconómicas son diferentes.
- **Riesgos de pérdida de la propiedad intelectual:** Suele ocurrir en determinadas circunstancias, quizá con mayor énfasis cuando el objetivo es el mercado internacional, por lo que deben adoptarse las medidas de precaución del caso.
- **Competencias lingüísticas:** Un asunto que condiciona todos los esfuerzos. Debe abordarse con propiedad, pero es parte de un proceso largo y que demanda el involucramiento de varias otras instancias, no solamente de las relacionadas con el sector.

Abordar la problemática del sector de forma planificada y con conocimiento de la realidad por la que atraviesa, demandará primero el diseño de un esfuerzo de capacitación integral coordinado por el MIC, responsable sectorial, dirigido a potenciales proveedores agrupados –lo que deberá promoverse– así como a organismos gremiales vinculados a los distintos sectores de la producción: Cámaras, asociaciones de pequeños y medianos industriales, colegios profesionales, artesanado, etc.

Esta es una primera acción que debe implementarse de forma paralela a la *Matriz de Acciones de Corto Plazo*, que oriente la gestión del MIC, en el marco de una Unidad especializada que debería crearse en esa cartera de estado, de forma emergente e integrada por especialistas en la materia. Asistencia técnica internacional está disponible en varios organismos y deberá ser aprovechada de forma igualmente programada.

La política pública es pues esencial en este empeño, pues además deberá coordinar en los plazos más breves un estudio integral sobre las características de la **regulación** vigente, que seguramente ameritará cambios y una adaptación a los estándares internacionales.

---

<sup>18</sup> Este es un aspecto que debe precisarse: la búsqueda del mercado interno no es en modo alguna cuestionable. Lo que ha señalado es que captado en condiciones de eficiencia, la proyección al exterior es una consecuencia casi directa.

Interactuar con la sociedad desde lo público en el tema es también requerido: el papel que podría corresponder a las asociaciones de consumidores en búsqueda de una concientización por la calidad y los derechos de quienes demandan servicios, es igualmente urgente.

Hay que procesar, con criterio amplio, la afirmación de que *“existe un claro vínculo entre el desarrollo y los beneficios que procura la apertura de los mercados de servicios (fase subsecuente a la generación eficiente de los mismos, JFM). Los países en desarrollo que apostaron por la industria de servicios e invirtieron en ella están a la vanguardia de la lucha contra la pobreza y el analfabetismo... (pues, JFM) hay mayor innovación de productos y procesos, en gran medida, porque tuvieron acceso a capital extranjero y tecnología de punta. El crecimiento explosivo de la internet – y los sectores afines – en los países embarcados en la liberalización es sólo un ejemplo, pero meridiano. La disponibilidad de servicios de categoría mundial permitió que los exportadores de los países en desarrollo capitalizaran su fuerza competitiva, cualesquiera que fueran los bienes y servicios que ofrecían”*<sup>19</sup>.

Como se señala más adelante, la posición ante la apertura, sobre todo de un sector bastante liberalizado en la práctica, debe ser objetiva. Hay fuerte evidencia de que “a partir de la inversión y la pericia extranjeras, un número creciente de países en desarrollo hace incursiones notables en los mercados internacionales de servicios”<sup>20</sup>.

Nuevos fenómenos han aparecido en el escenario. *“La subcontratación y la prestación transfronteriza de servicios, facilitado por la tecnología de la información y las comunicaciones y la inversión extranjera directa, aportó nuevos elementos estratégicos a las negociaciones. Los modos de suministro de determinados servicios, bastante difícil de concebir en el pasado, se han materializado y, en algunos casos, se han vuelto moneda corriente.*

*La subcontratación es una característica importante del comercio internacional de servicios. Los países desarrollados accedieron a una nueva reserva de talentos en el extranjero e intensificaron la productividad. Los países en desarrollo acogieron industrias de alta tecnología y obtuvieron un aumento sustancial de los ingresos relacionados con los puestos de trabajo en el sector de servicios. Por lo tanto, la subcontratación está influyendo en decisiones políticas de los países desarrollados y los países en desarrollo, y exige un examen minucioso de factores de orden comercial, económico y social”*<sup>21</sup>.

A través del desarrollo de la prestación de servicios se abren varias posibilidades de innovación en los países en desarrollo, innovaciones que los gobiernos desconocen, en términos generales. Un seguimiento del proceso es asimismo un requisito, cualquiera sea el alcance de la innovación.

De otro lado, de alguna manera el sector servicios ofrece muchas oportunidades a profesionales discapacitados, sobre la base de la organización y asociatividad. Gestiones en ese sentido deberá contemplar la política pública, lo que supone cambios drásticos frente a la inexistencia de opciones sobre el tema.

---

19 Pascal Lamy, Foro Ejecutivo del CCI sobre Estrategias Nacionales de Exportación (Montreux, Suiza, 5 de octubre de 2005). Versión electrónica del discurso completo en inglés: [http://www.wto.org/english/news\\_e/sppl\\_e/sppl06\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl06_e.htm)

<sup>20</sup> Ibid

<sup>21</sup> Ibidem

### 2.3. Acciones para el inicio de un proceso consistente para la promoción del sector Servicios en Paraguay: decisiones para la partida

En la Tabla 4 se muestra un detalle de las acciones que deberían adoptarse en perspectiva de favorecer el desarrollo del sector servicios. Estas son **acciones que deben implementarse en el muy corto plazo** y que pueden adelantarse de manera simultánea. No implican en ningún caso una postergación por la ausencia de información estadística de base; aquí mismo se han utilizado indicadores relacionados y otra información externa, que dejan advertir cuál es la tendencia del sector en términos de la distinta importancia sectorial.

**Tabla 4**

**Paraguay: Matriz de acciones emergentes a aplicar desde inicios 2017 para la gestión y desarrollo del sector Servicios**

<i>Acción</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Responsable</i>
<b>Investigación estadística básica</b>	Conocimiento del sector	CENSOS
<b>Promoción de la asociatividad</b>	Fundamentar condiciones para desarrollo de los distintos sectores de servicios	MIC
<b>Reforzamiento de unidad especializada MIC</b>	Diseño, seguimiento y monitoreo de políticas propuesta vista la importancia sector Servicios	MIC
<b>Evaluación <i>Matriz de Competitividad Estimada</i></b>	Precisión de sectores con potencial competitivo interno y externo	MIC, PLANIFICACIÓN y PROPUESTA DE ESTE INFORME
<b>Definición de estrategia integrada para el desarrollo del sector: precisión de incentivos (generales, tributarios, de asociatividad, etc)</b>	Directrices en función de orientación modelo de desarrollo, en base a análisis actualizados	MIC Y PROPUESTA DE ESTE INFORME
<b>Propuesta de cambios en leyes clave, propuesta inicial</b>	Adaptación y consistencia de las políticas públicas	MIC Y PROPUESTA DE ESTE INFORME

<b>Contactos con asociaciones y gremios productivos</b>	Involucramiento de los operadores privados	MIC
<b>Examen de la regulación interna sobre distintos subsectores</b>	Necesidad de actualización de las normas regulatorias según patrones actualizados	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE
<b>Incorporación de pequeños y medianos suministradores: existentes y potenciales</b>	Difusión de los beneficios del nuevo proceso	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE  PROPUESTA DE ESTE INFORME
<b>Revisión de planes de fomento a las exportaciones</b>	Incorporación del sector servicios	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE
<b>Precisión estrategia sustitutiva/promoción externa del suministro</b>	Asimilación de la estrategia de cambio, con incorporación del sector servicios	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE
<b>Nueva sectorización del conjunto de subsectores de servicios para fines desarrollo</b>	Mejoramiento de la operatividad de estrategia	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE
<b>Ubicación de empresas de tradición exportadora</b>	Mejoramiento de la operatividad de estrategia	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE  PROPUESTA DE ESTE INFORME
<b>Ubicación de empresas de “solución única” en diversos sectores</b>	Mejoramiento de la operatividad de estrategia	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE  PROPUESTA DE ESTE INFORME

<b>Promoción de la inversión extranjera</b>	Nuevas posibilidades de desarrollo y tecnología	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE
<b>Examen de riesgos financieros y acceso al crédito</b>	Previsión de dificultades ulteriores	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE
<b>Estímulos a Servicios “primarios”: intervención con asociaciones de consumidores</b>	Por el mejoramiento de la calidad y concientización de los derechos de los consumidores	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE  MATRIZ DE COMPETITIVIDAD Y PROPUESTA DE ESTE INFORME
<b>Capacitación sobre temas regulatorios</b>	Difusión de normas básicas para desarrollo ordenado del sector	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE  OPERADORES PRIVADOS DEL SECTOR SERVICIOS
<b>Capacitación normatividad internacional</b>	Difusión de normas básicas para desarrollo ordenado del sector	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE  OPERADORES PRIVADOS DEL SECTOR SERVICIOS
<b>Asistencia técnica internacional</b>	Apoyo especializado al diseño e implementación	MIC, ENTIDADES RELACIONADAS OFICIALMENTE

La mayor parte de acciones estarán a cargo del MIC, como responsable de la gestión del sector, de acuerdo a la Ley y a las funciones que le han sido encargadas. En este proceso la coordinación interinstitucional es necesaria y bajo estricta vigilancia y rendición de cuentas.

El manejo del sector es posiblemente más complicado que el de la industria y de los bienes reales. Las normas que regulan a los sectores de servicios son asimismo menos conocidas. Por ello, la rendición de cuentas sobre la implementación de los cambios propuestos son fundamentales.

Esta Consultoría propone también la realización de un **EVENTO SOBRE EL SECTOR SERVICIOS EN PARAGUAY**, que se realizaría con fines de diálogo y evaluación de las propuestas de que se formulan en este trabajo y la calendarización de acciones para fomento y

políticas públicas que son resultado de este documento, cuando las autoridades del MIC estimen sea pertinente, según el avance de las definiciones que deben realizarse con las entidades relacionadas y con los operadores privados.

### **3. Propuesta de normativas de los sectores o subsectores de servicios no regulados identificados**

Una vez más, el objetivo de este Producto no es completar el marco normativo que de hecho se encuentra siendo aplicado en la República del Paraguay en el caso del sector Servicios. En la práctica, este trabajo apunta esencialmente a precisar las bases de dicha normativa pero en relación al estímulo al desarrollo del sector y al fortalecimiento de la intervención de potenciales proveedores nacionales de servicios, sobre la base de la eficiencia y calidad.

Este es un tema que da margen a la realización de varias propuestas que también se presentan en detalle en esta sección.

#### **3.1 Elementos clave para la comprensión de determinantes para el desarrollo del sector Servicios: lo público y lo privado**

En este producto se trata asimismo de diseñar varias estrategias que permitan a los sectores público y privado mejorar de manera sustancial el suministro de sus servicios. Tomando en cuenta que la economía del país se basa casi en más de un 50% en el sector terciario, es de suma importancia desarrollar servicios eficaces in-house.

Esto, a mediano y largo plazos tendría consecuencias positivas para el país: desde mayor inversión extranjera hasta la exportación de algunos servicios paraguayos, como ya es el caso, aunque aún con limitaciones.

Se evalúan una serie de modelos que han sido investigados y utilizados ya en empresas en otros países y que han generado resultados positivos en cuanto al suministro del servicio como al desarrollo de una cultura de servicios dentro de la empresa.

Para el desarrollo sostenido del sector terciario no solo se trata de invertir de manera anárquica, sino de hacerlo siguiendo ciertos pasos, los que se analizan más adelante. Para un suministro eficiente de los servicios en Paraguay, es de vital importancia la capacitación del factor humano que trabaja en las empresas, pero también la formación de empresarios y de oficiales del sector público, agentes responsables del suministro de servicios en el país.

Se analizará enseguida, de manera detallada, cómo se puede crear una cultura de servicios; cómo se elabora un modelo de servicios y el puesto que ocupan la innovación, la comunicación en el sector terciario, para finalmente analizar posibles incompatibilidades con la planificación del desarrollo global.

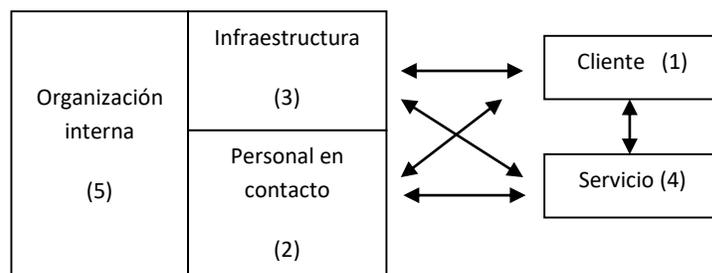
### 3.2 Las especificidades del sector Servicios: comprendiendo las bases para la definición de políticas de desarrollo

El sector servicios presenta cuatro grandes especificidades inherentes<sup>22</sup>, esenciales al momento de diseñar estrategias de desarrollo. A continuación se explica brevemente cada una de ellas:

- *Intangibilidad*: contrariamente al producto –bien tangible- , el servicio es un *acto* que tiene que ver con una necesidad del consumidor.
- *Simultaneidad en la producción y el consumo*: siendo el servicio un proceso de fabricación, este se produce y consume al mismo tiempo. Es lo que se conoce como la *co-producción*.
- *Heterogeneidad del servicio*: debido a la eventual participación del cliente en el proceso de generación del servicio, este último puede llegar a proveer una solución distinta a cada cliente, finalmente. Todo depende de lo que sucede durante el proceso.
- *Importancia del personal en contacto*: este tiene un papel clave para los proveedores de servicios. La calidad de la prestación se basa, en gran medida, en el recurso humano de la empresa de servicios, pues es el que produce el servicio final.

Para una mejor comprensión del proceso de “producción” de servicios, denominado igualmente “servucción” - según Eiglier y Langeard - existe una representación gráfica<sup>23</sup> que explica claramente los distintos momentos del proceso:

**Gráfico 2**



En el gráfico precedente se demuestra que existen 5 elementos clave que optimizan la actividad dentro de una empresa dedicada al suministro de servicios:

- i) El cliente: es la base para que el servicio funcione,
- ii) El personal en contacto: es el responsable de la creación del servicio,
- iii) La infraestructura: todos los elementos tangibles que intervienen para ofrecer al cliente un servicio de calidad,

<sup>22</sup> Mayaux François, *Ce que manager dans les services veut dire*, Editions d'Organisation : Paris, 2005.

<sup>23</sup> Mayaux Francois, Op. Cit.

- iv) El servicio *per se*: es el concepto que origina la empresa, la producción y que da sentido a su existencia, y
- v) La organización interna: es lo que se denomina “back office” y que es lo que está detrás de lo que el cliente puede ver. Aquí es donde se diseñan las estrategias y se organiza la empresa para que el cliente pueda recibir una prestación de calidad.

Se observa entonces en detalle los componentes al momento de generar un servicio y la interacción entre cada uno de ellos. Es importante mencionar que estos elementos son la base para producir servicios de calidad, y que la correcta combinación entre las partes es esencial.

Asimismo, se deben tomar en consideración las modalidades para comercializar un servicio, previstas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>24</sup>:

- Servicios suministrados de un país a otro, modo denominado **servicio transfronterizo (modo 1)**,
- Consumidores o empresas que hacen uso de un servicio en otro país, oficialmente denominado **consumo en el extranjero (modo 2)**,
- Empresas extranjeras que establecen filiales o sucursales para suministrar servicios en otro país, oficialmente conocido como **presencia comercial (modo 3)**, y
- Particulares que se desplacen de su país para suministrar servicios en otro país, oficialmente conocido como **presencia de personas físicas (modo 4)**.

El desarrollo de los servicios es, como se ha señalado reiteradamente, fundamental. El peso del sector terciario en la economía mundial es cada vez mayor y los países siguen desde hace tiempo las nuevas tendencias de progreso económico. Siendo así, para Paraguay es de suma importancia definir las distintas maneras y estrategias de potenciar el sector servicios en el país y de plantear estrategias para fomentar el suministro por parte de proveedores nacionales, lo cual, logrado bajo condiciones de eficiencia, permitiría, como ha sido reiterado, incursionar en los mercados externos.

El sector terciario se encuentra en auge, tanto en economías desarrolladas como en vías de desarrollo, básicamente debido a dos factores:

- Una mejora de la productividad y una automatización en los sectores primario y secundario, y
- Una creciente demanda por servicios tradicionales y nuevos, en consecuencia.

De la misma manera, cabe mencionar que las nuevas tendencias económicas, los cambios en la evolución en el modo de vida, el tipo de desarrollo social, la automatización de las empresas, entre otros, influyen positivamente el desarrollo del mercado de servicios.

Los acuerdos comerciales que promueven la apertura de la economía mundial también han favorecido un incremento de la competencia. Esto a su vez ha estimulado la inversión y la innovación dentro del sector servicios. Además, las necesidades y el cambio en el comportamiento de los consumidores se han modificado siguiendo las nuevas tendencias que marcan el sector no solo en el Paraguay sino en el mundo entero, lo que exige a los proveedores invertir e innovar en las distintas empresas para sostener la demanda.

---

<sup>24</sup> Se hace un rápido recuento de las modalidades previstas.

Actualmente, el Paraguay, según el BCP, presenta un déficit en el comercio de servicios. Sin embargo, en los últimos años sus exportaciones registran un alza debido a la mejora en la calidad que ofrecen los prestatarios. Hacer una relación directa entre bienes y servicios es de igual manera fundamental. Los servicios son una parte esencial de la producción de bienes. Sin embargo, la cultura del servicio no ha sido desarrollada. Esto quiere decir que los prestatarios no han sabido aprovechar el que una gran parte del éxito de un negocio lo hace el servicio que este brinda, sino, al contrario, se han enfocado en ofrecer al cliente solamente el producto básico.

Asimismo, en cuanto a la evolución de empresas de servicios, éstas están cada vez más en alza. Los servicios financieros, seguros, transportes, construcción, servicios a empresas, entre otros, se han desarrollado rápidamente. La población accede con más frecuencia a empresas de servicios buscando soluciones personalizadas, pero sobre todo eficientes.

El impulso de una cultura de servicios es vital; sin embargo es una tarea difícil. Se necesita de un arduo trabajo para que las empresas interioricen la filosofía de que el cliente es el que las sostiene. Para llegar a este objetivo, es preciso llevar a cabo ciertos pasos que ayudarán a que las empresas brinden un servicio completo. Esto cambiaría de manera positiva la percepción de calidad que tienen los consumidores de una compañía, lo que a su vez permitiría un aumento de la competitividad de las mismas.

Una actitud clara del recurso humano frente al consumidor es indispensable para empezar el camino del cambio. Evaluar a los empleados es fundamental pues ellos son la imagen de la empresa frente al mercado. La imagen que estos ofrecen puede tomar dos caminos: la fidelización y generación de una cartera de clientes o, por el contrario, clientes ocasionales que no aportarían en el largo plazo un beneficio a la empresa.

### **3.3 Sobre el desarrollo de una cultura de servicios**

Como se mencionó anteriormente, es de alta importancia impulsar una cultura de servicios. Hoy en día, las empresas nacionales deben centrar su atención en una organización interna que sea capaz de generar acciones, estándares de pensamiento orientados al servicio pero sobre todo procesos de fabricación (servucción) que plasmen en el mercado outputs específicos, es decir, el concepto mismo del servicio<sup>25</sup>.

Este proceso durante el cual las empresas estarían dispuestas a formar una cultura de servicios, es esencial para afianzarse en los mercados. Una de las características de las empresas proveedoras de servicios es la inmaterialidad. Sin embargo, esto se equilibra con el soporte físico en el cual las empresas invierten para ofrecer un servicio de calidad. De igual forma, para que este último se concrete, es importante tener en cuenta que la calidad depende del compromiso que tiene el proveedor con el cliente y que, evidentemente, este depende del entorno en el cual la empresa se desarrolla.

Pero ¿cómo se define una cultura de servicios? Siendo un concepto amplio, se lo puede explicar con base en varios elementos:

---

<sup>25</sup> Lovelock, Chistopher & Otros autores, *Marketing des Services*, 6ème édition. Paris: 2008

- Un primer elemento que toma en cuenta toda la *parte organizativa y logística del servicio*: la empresa debe estar en capacidad de flexibilizar su oferta en cualquier país y en cualquier entorno en el que tenga que desenvolverse. Esto, siempre y cuando se respeten estrictamente todos los criterios de calidad y estándares internacionales –si es el caso- que hayan sido diseñados.
- Un segundo elemento tiene que ver con las *cualidades y aptitudes relacionales*: se pretende asegurar la prestación del servicio en los tiempos y espacios correctos, lo cual se hace posible solamente si el recurso humano está capacitado.
- Un tercer factor que tiene relación con el *soporte físico, específico, y diferenciador*: se refiere a que, en función a todos los elementos tangibles que provee la empresa de servicios (infraestructura, tecnología, recurso humano capacitado, etc.), los clientes elaboran supuestos de calidad y eficacia en cuanto a la creación del servicio por parte de la empresa.
- Un último componente de esta definición sugiere que se debe tomar en cuenta la existencia de una *cultura de empresa*: sin la existencia de una identidad corporativa interiorizada por parte de los empleados, ni los valores, ni los objetivos de la empresa que se quieren exportar al mercado se podrán realizar de manera eficaz.

Es fundamental que las empresas nacionales de servicios sigan los ejemplos de las firmas multinacionales eficientes en donde la cultura de empresa y por consiguiente la cultura de servicio han sido profundamente analizadas. Algunos ejemplos que pueden ilustrar esta idea provienen de empresas como la gigante Carrefour, en donde los directivos han generado directrices recogidas en un documento denominado “Engagements” (Compromisos), o Hewlett-Packard, una de las mejores empresas tecnológicas, que creó de igual manera las “Normas de servicio”.

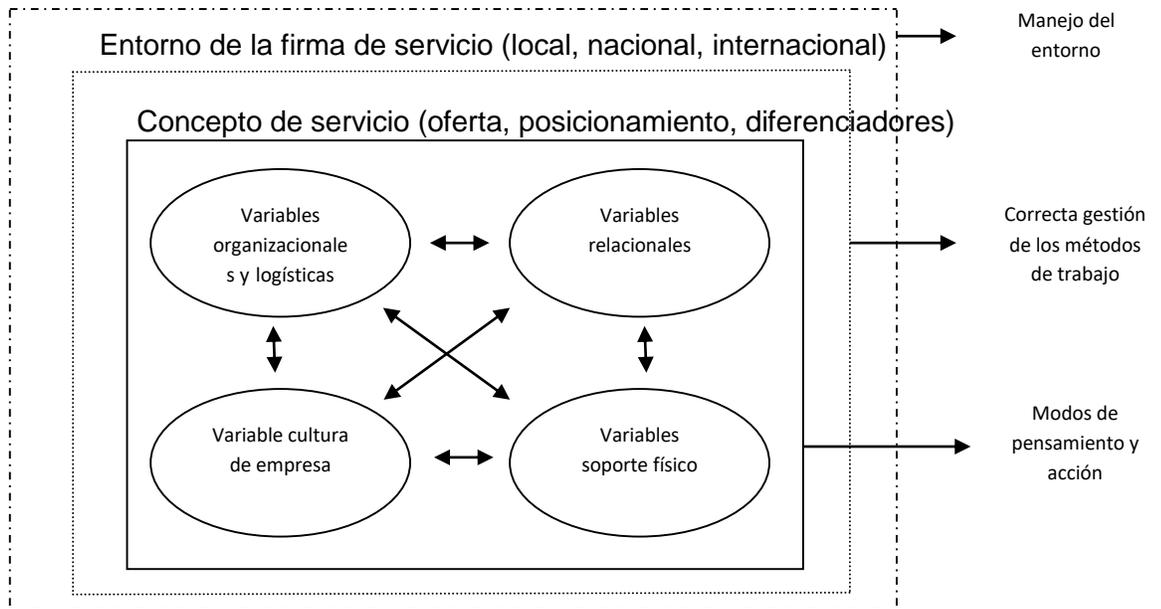
Estas iniciativas, que a simple vista parecerían sencillas, generan motivación en los empleados simulando acciones de gran envergadura, de los que el objetivo final es crear una fuerte cultura empresarial que se traduzca en la entrega de servicios de calidad al consumidor.

En el caso del Paraguay, estas variables son algunas de las más difíciles de sobrellevar. Muy pocas empresas mantienen, al parecer, de lo que fue señalado en octubre 2016, estos cuatro factores combinados de manera equilibrada, y son sobre todo las empresas extranjeras que están en capacidad de hacerlo bien. Un reducido número de empresas locales, ya sea por falta de fondos, por miedo a enfrentarse a la coyuntura competitiva, por contratar personal poco calificado, entre otras muchas razones, no asignan la suficiente importancia a cada uno de estos elementos.

Aunque la economía del Paraguay se base en un alto porcentaje en el sector servicios, este no ha sido objeto de un desarrollo sostenido. Sin embargo, sub sectores más fuertes como el turismo, han generado mayores preocupaciones y por lo tanto mayor inversión. No obstante, Paraguay debe priorizar la totalidad del sector servicios pues en el futuro será la mayor fuente de bienestar para los nacionales del país.

El gráfico<sup>26</sup> expuesto a continuación es importante para clarificar mejor la cultura de servicios con los respectivos nexos entre cada uno de los elementos:

**Gráfico 3**



Se observa entonces que las cuatro variables explicadas anteriormente estarían supeditadas a dos factores macro. De estos, uno de ellos no está bajo su control (el entorno), mientras que el otro (la oferta de servicios) debe adaptarse al mercado donde se desenvuelve la empresa.

Sin embargo, se debe mencionar que todas las empresas de servicios, teniendo como objetivo la generación de calidad, deben estar en capacidad de manejar el entorno en el cual se desenvuelven para ajustar su oferta al mercado al que apuntan. Solo conociendo a fondo su respectivo target y sus clientes potenciales podrán crear una diferenciación al abrir sus puertas al mercado local o internacional.

Las mayores empresas de servicios mundiales han basado su éxito y su know-how en una lógica de servicios eficaz. Esto quiere decir que su rigor organizacional está presente antes, durante y después la prestación del servicio. Esta es una visión bastante técnica de los servicios en donde la organización y la tecnología tienen un puesto preponderante. Sin embargo, no hay que olvidar que estas dos variables funcionarán adecuadamente solo y solamente si el recurso humano está correctamente entrenado.

### 3.4 Elaboración de un modelo de servicios: aplicaciones para Paraguay

El creciente número de empresas de servicios tanto el ámbito nacional como internacional ha hecho que el manejo de la competencia se convierta en una ardua labor. Las empresas alrededor

<sup>26</sup> Lovelock, Chistopher & Otros autores, op. cit.

del mundo son cada vez más creativas y se orientan más hacia una lógica cliente, en donde satisfacer todas las necesidades de su mercado es primordial.

Las empresas paraguayas no se quedan atrás. Compañías de servicios como colocadoras de personal, empresas de eventos, hoteles, restaurantes, entre muchas otras, ofrecen más beneficios a sus clientes y, al mismo tiempo, atraen a más consumidores. Su oferta de servicios se acrecienta y de esta manera se empieza a crear una diferenciación.

Pero, ¿de qué se compone una oferta de servicio?:

Un servicio reúne varios elementos. Es importante mencionar que cada unidad que forma parte de la totalidad de un servicio, facilita y genera un valor agregado al suministro final. Cabe procesar detenidamente lo que se señala en este acápite, pues es uno de los puntos de partida de un desempeño ulterior del sector de servicios que consolide los objetivos globales del desarrollo económico del país y ofrezca oportunidades de mercado, empleo, inversiones e ingresos, sobre la base de un suministro de calidad.

Son cuatro principios<sup>27</sup> los que deben ser tomados en cuenta al momento de generar un servicio:

- *El servicio base*: es el beneficio buscado por el cliente, la razón principal por la que este se acerca a un proveedor,
- *El servicio esencial*: es aquel que es necesario para poder ofrecer el servicio de base, son los servicios indispensables para el correcto suministro del servicio base,
- *El servicio periférico*: es aquel que aumenta el valor del servicio base para el cliente. No está ligado necesariamente para el suministro del servicio base, pero sí mantiene una relación con este.
- *El servicio base secundario*: es aquel que satisface diversos beneficios buscados por otro segmento de mercado.

Para ilustrar de mejor manera los conceptos anteriormente explicados, se toma como ejemplo el caso de un hotel. Así, el resultado sería el siguiente:

### HOTELES

SERVICIO BASE	ALOJAMIENTO		
<b>SERVICIO ESENCIAL</b>	Reservaciones	Habitaciones	Limpieza
<b>SERVICIO BASE SECUNDARIO</b>	Seminarios	Alquiler de salones para realización de eventos	Restaurante

<sup>27</sup> Adaptados de Eiglier & Langeard, 1987; Filipo Dumoulin, 1992.

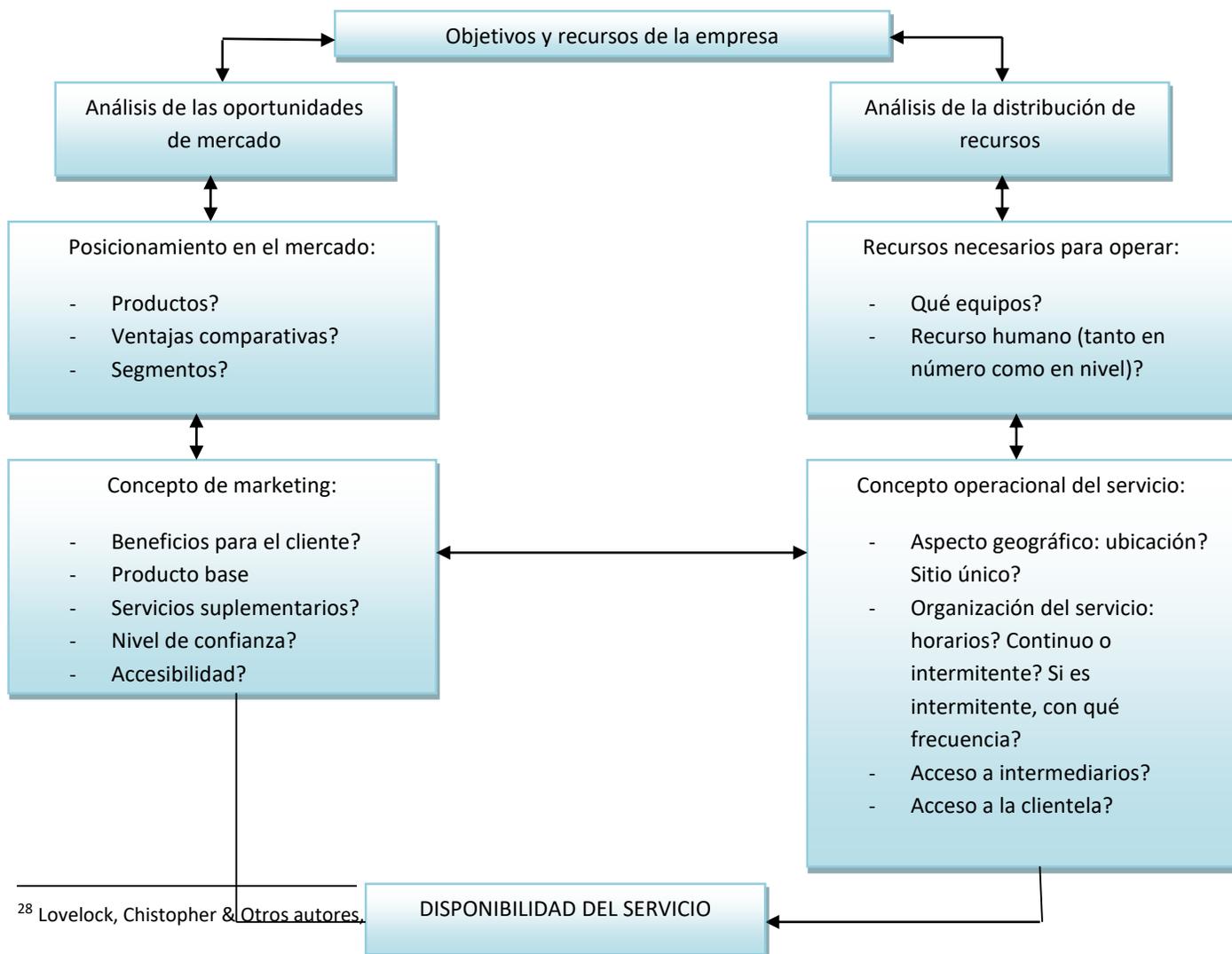
<b>SERVICIOS PERIFERICOS</b>	Piscina	Parking	Botones
------------------------------	---------	---------	---------

En base a esto, se deriva entonces que una oferta de servicios se compone del servicio base al cual se asocian distintos servicios que tienen como objetivo facilitar el acceso a los consumidores y que son causa una mayor satisfacción por parte de los clientes que acceden al mismo.

Después de ver cuáles son los componentes de un servicio, uno de los retos de las empresas del sector terciario, es mantener el interés del cliente. Para esto, es importante que se planifique el servicio que se suministrará en el futuro.

De esta manera, las compañías deben empezar a trabajar en base a varios elementos para tener claras sus actividades, el suministro que están dispuestos a entregar y la manera en cómo se llegará a la calidad deseada.

El siguiente cuadro<sup>28</sup> explica en detalles los factores a tomar en cuenta al momento de proyectar un servicio:



<sup>28</sup> Lovelock, Christopher & Otros autores.

En el cuadro precedente se observa que la fase de planeación de los servicios empieza con el conocimiento de los objetivos que persigue la empresa y los recursos que posee para lograrlos. Los elementos tecnológicos y humanos que se evidencian relacionan con las oportunidades de mercado.

Partiendo del elemento primario (los objetivos), se deriva a un análisis detallado del entorno y del mercado en el que la empresa se desenvuelve. De forma paralela, se realiza un estudio de cómo los recursos disponibles pueden ser distribuidos. Así, se toma en cuenta los bienes necesarios para la operación de cualquier empresa de servicios (equipos, número de sucursales, número y nivel educativo del recurso humano, entre otros).

De igual forma, se evidencian elementos de orden más administrativo que son, asimismo, de gran importancia para la correcta actividad de una compañía. Estos son por ejemplo, componentes como horarios de apertura, concepción de las instalaciones, funciones de los empleados, etc.

Es importante notar que la correcta aplicación del cuadro anterior dentro de una empresa, constituye igualmente una suerte de análisis FODA (Fuerzas – Oportunidades – Debilidades y Amenazas) de la compañía.

A partir de este estudio, que tomará tiempo, se podrá concluir las características y el valor de la empresa, el conocimiento de su mercado y de la competencia a la que se enfrenta así como su línea de servicios actual. Del mismo modo, se podrá prever la reputación de la marca que maneja y la calidad del servicio que suministra, su capacidad en términos de comunicar sus servicios y su estrategia actual de posicionamiento en el mercado.

Cabe recalcar que el posicionamiento de una empresa de servicios puede ser tanto global como específico. Es decir que una firma puede crear varios tipos de posicionamiento para cada tipo de servicio que ofrece, siempre y cuando se indiquen las características que distinguen a su oferta de la competencia.

Se observa entonces que son varios los componentes de un servicio, y que se deben seguir varias estrategias para crear una oferta que genere un valor agregado dentro del mercado.

Una vez que las empresas del sector terciario ya tienen definido lo señalado, el siguiente paso es innovar y comunicar confianza a sus consumidores potenciales. Innovación pues con la globalización el mercado exige más originalidad con mayor rapidez, y comunicación pues de la eficacia de esta depende en gran parte el éxito de un servicio.

### **3.5 Innovación y comunicación dentro de los servicios**

Para exportar la idea de eficiencia de una empresa de servicios, es esencial comunicar la marca de manera correcta. Sin embargo, esto no es suficiente. Como se mencionó anteriormente, la innovación dentro de las empresas de servicios juega un papel importante para demostrar al mercado flexibilidad, adaptación a nuevas necesidades y originalidad. Innovación y comunicación van de la mano.

## a. La innovación en los servicios

Según el economista austríaco Joseph Schumpeter:

“Innovación es: nuevos productos o nuevos mercados o nuevas formas de abastecimiento o nuevos procesos de fabricación”<sup>29</sup>.

Para el investigador francés Pierre Yves Barreyre:

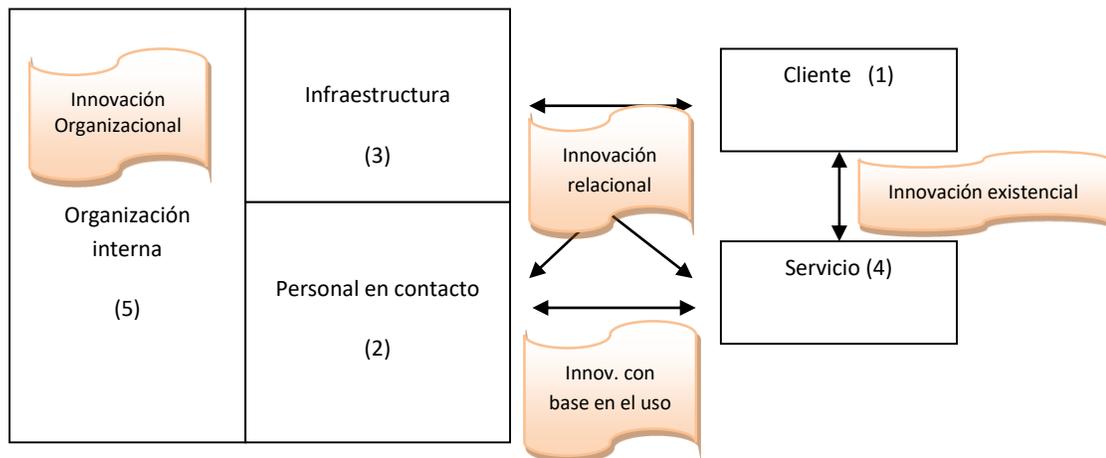
“La innovación es un proceso dirigido donde el fin, siendo incierto, es una creación original que comporta atributos generadores de valor”.

Con base en estas dos definiciones, se explicarán entonces los distintos tipos de innovación en las empresas de servicios.

Dentro de las empresas de servicios se distinguen cuatro tipos de innovación:

- *La innovación existencial*: es la modificación de las expectativas de los consumidores,
- *Innovación relacional*: modificación de los procesos relacionados con los clientes. Por ejemplo, simplificación de un proceso, personalización de un proceso, etc.
- *Innovación organizacional*: modificación de los procesos de producción internos. Por ejemplo, nuevos equipos, nuevos recursos, nueva organización, etc.
- *Innovación con base en el uso*: modificación del servicio en cuanto a su resultado. Por ejemplo, un nuevo uso, un nuevo servicio, un nuevo concepto.

El siguiente gráfico muestra de manera más clara los conceptos anteriores:



La innovación en los servicios tiene entonces varias peculiaridades. Se desarrollará a continuación más en detalle todo el campo relacionado con la innovación en el sector terciario.

El proceso creativo para la innovación dentro de los servicios puede ser dividido en 3 métodos:

- Primer método, por especialización o enfoque en un servicio esencial

<sup>29</sup> Definición que es adaptada en este documento al concepto de “Servicios”.

- Segundo método, por rediseño de un servicio ya existente
- Tercer método, por combinación de varios servicios ya existentes

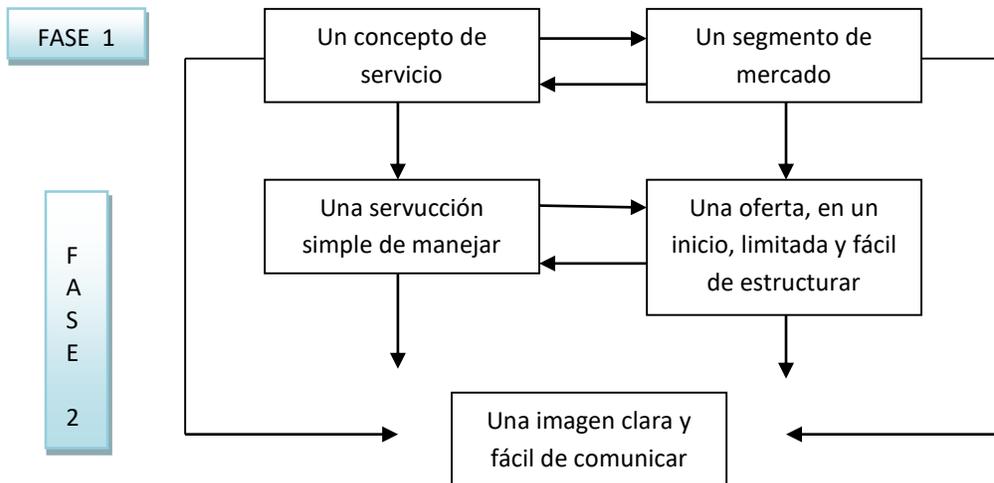
Es importante notar que hoy en día una mayor cantidad de empresas de bienes utilizan los servicios para generar valor en el cliente y diferenciar su oferta del resto de compañías. Pero, al concepto de innovación aún se le tiene un cierto grado de recelo. Esto, porque los altos mandos de las empresas cuentan con medios insuficientes para desarrollar nuevos conceptos.

El bajo grado de inversión en investigación y desarrollo en este sector ha hecho que muchas empresas se estanquen en su oferta y por ende en su crecimiento. Esto constituye una amenaza tanto para las compañías como para el país en el que funcionan.

Actualmente, muchas firmas tratan de innovar siguiendo la misma dirección de las empresas de bienes, sin tomar en cuenta las especificidades que denota el sector terciario – la intangibilidad del servicio siendo una de las más importantes.

En países desarrollados y en empresas que buscan un crecimiento sostenido, es hoy en día más común ver que los gerentes centran su atención en la innovación. Esto, a través de equipos especializados que tienen toda la capacidad de desarrollar nuevos conceptos que generen una mayor satisfacción en sus clientes, mejore la rentabilidad de su empresa y disminuyan la brecha entre servicio entregado y servicio deseado.

Pierre Eiglierd y Eric Langeard, autores de varias investigaciones sobre administración de servicios, han diseñado el “Modelo de lanzamiento de un nuevo servicio” que se grafica a continuación:



Innovar en los servicios quiere decir entonces crear un nuevo concepto que mejore la experiencia que el cliente tiene con la empresa o con la marca. En este sentido existen varios ejemplos que ilustran mejor esta definición.

Uno de los más fuertes es aquel de la famosa cafetería Starbucks, en donde por un café, sin ser de excelente calidad, se paga aproximadamente USD 2, mientras que en una cafetería “normal” costaría USD 0.75. Los adictos a Starbucks han asegurado que lo que hace que paguen más del doble por un café, es la experiencia que se vive cuando ingresan a uno de estos sitios. El servicio, el ambiente, la decoración, la música, la relajación, son elementos que se han convertido hoy por hoy, esenciales para los clientes.

En cuanto a las empresas netamente proveedoras de servicios, como por ejemplo las líneas aéreas, ¿cuál es la importancia de la innovación para mantener y atraer nuevos clientes? Uno de los casos más interesantes es aquel de Virgin Atlantic Airlines. Esta aerolínea se ha focalizado completamente en la experiencia del pasajero. Una página web atractiva, puntualidad en sus vuelos, autos que recogen del domicilio a los ejecutivos que viajan con la empresa, rediseño del check-in para que, al momento de realizar la fila de espera, el pasajero no demore más de diez minutos hasta pasar a la sala donde deberá esperar su vuelo.

La innovación en los servicios es vital para demostrar a los clientes y a futuros clientes, que la empresa sigue la tendencia de nuevas necesidades, de evolución en los hábitos de los consumidores, además de demostrar que existen empresas que están en capacidad de ofrecer más que lo que el cliente espera.

### ***b. La comunicación en los servicios***

La comunicación para el sector servicios, al igual que la innovación, presenta varias especificidades. Sabiendo que la comunicación es una de las acciones más potentes dentro del marketing, en este caso, el marketing de servicios, este debe ser manejado de manera estratégica.

Para las empresas de servicios, las herramientas de comunicación son particularmente importantes: ayudan a crear en la mente del consumidor una imagen fuerte y sobre todo dar credibilidad y confianza.

Teniendo en cuenta la intangibilidad de los servicios, la comunicación debe orientarse completamente hacia el cliente. Por ejemplo, dentro de los slogans de cualquier empresa de servicio es recomendable que se incluya al cliente. Es decir, palabras como “usted y nosotros”, o derivaciones de las mismas, son recomendables dentro de la frase comercial. Por ejemplo, bancos como Société Générale manejan el slogan “Estamos aquí para ayudarle” lo que demuestra un compromiso del Banco hacia el cliente (nosotros y ustedes).

Como se mencionó anteriormente, el diseño de una oferta de servicios atractiva es indispensable para atraer y retener clientes. Sin embargo, la comunicación en términos de marketing lo es también. Esta es fundamental para persuadir al mercado que el servicio que ofrece una empresa es lo que el cliente espera y lo que corresponde a sus necesidades.

Los esfuerzos de comunicación dentro de las empresas del sector terciario, tienen que ver con la creación de lazos duraderos con los clientes. La construcción de esta relación se la hace a través de bases de datos que deben ser actualizadas constantemente, para que, en lo posible, se las utilice de manera personalizada.

Herramientas más impersonales como lo son por ejemplo mailing, phoning, faxing, entre otras, son técnicas que se utilizan cuando los nexos con los clientes son ya más sólidos. El objetivo de este tipo de instrumentos de comunicación es básicamente el refuerzo del vínculo con la cartera de clientes.

Sin embargo, la comunicación externa (de la empresa hacia afuera) no es lo único que aumenta el valor de una compa a. La comunicación interna (de la empresa hacia adentro) es asimismo primordial para la creación de cimientos relacionados con los valores de una empresa.

Una comunicación interna eficaz permite a las empresas suministrar satisfactoriamente sus servicios. Además es indispensable si se quiere mantener una relación productiva y armoniosa con los empleados.

Existen varios instrumentos que ayudan a que la comunicación interna pueda generar resultados positivos. Estos son, entre otros, el uso de Intranet, de comunicaciones internas (revistas, periódicos), de videos institucionales, etc. Manejar un buen marketing interno va de la mano con la eficacia del marketing externo.

Para comunicar de manera acertada es necesario que las empresas definan sus objetivos de comunicación. Para esto existe el método de las "5 W" por sus siglas en inglés. Estas son:



De manera general, se ha establecido un "patrón de objetivos" para las empresas de servicios en cuanto a promoción e información de las mismas. Estos deben ser claros y dentro de la formulación de metas se puede incluir a los clientes.

A continuación algunos ejemplos de objetivos para empresas del sector:

- Crear una imagen de la empresa que se pueda recordar fácilmente,
- Desarrollar la preferencia de los clientes hacia una marca o empresa comunicando sus fortalezas,
- Reposicionar un servicio en función de la competencia,
- Estimular la demanda en períodos bajos y estabilizarla en períodos altos,
- Fomentar el descubrimiento de servicios nuevos a través de ofertas promocionales,
- Reducir la incertidumbre ligada a la intangibilidad del servicio proveyendo información acerca del mismo,
- Ofrecer garantía de servicio,
- Enseñar a los clientes a utilizar de manera correcta los servicios para que puedan aprovechar todas sus ventajas.

Las empresas deben seguir ciertos parámetros de comunicación para no desprestigiarse ni caer dentro del grupo de empresas que comunican promesas irreales e irrealizables. Así, una compañía que está haciendo su campaña de comunicación debe informar lo que puede cumplir.

La comunicación dentro de las empresas del sector terciario presenta varias singularidades. Dentro de las compañías, los equipos encargados de realizar toda la campaña de comunicación deben focalizar su esfuerzo en evidenciar los aspectos tangibles del servicio, clarificar la naturaleza del mismo, valorizar el contacto con el cliente para de esta manera entregar al mercado un mejor suministro del servicio que se ofrece.

Existen varias herramientas para poder realizar la comunicación de manera eficaz, y depende ya de los expertos en cada una de las empresas, saber escoger inteligentemente aquellas que se adapten más a su sector y al mercado al que apuntan.

La comunicación dentro de los servicios debe expresar sus mensajes de forma veraz y mantener siempre la ética hacia los consumidores. Solo de esta manera se podrá llegar a formar parte del Top of Mind dentro del mercado.

### **3.6 La planificación global y lo privado: ¿apoyo a los suministradores nacionales de servicios?**

Esta sección se ha focalizado en la presentación de fundamentos que permitan a los proveedores de servicios en el mercado nacional mantener su posición y partes de mercado sobre la base del mejoramiento de la innovación y la calidad del servicio bajo distintas formas. Presenta ejemplos y estrategias para que la eficiencia y la atención y privilegio del demandante sean la base de la generación de los distintos servicios.

De hecho, lo señalado es compatible con algo que se ha mencionado en otras partes de este trabajo: en economías de mercado como la paraguaya, es la única estrategia que puede conducir a ganar los mercados interno e internacional, y las oportunidades que de esta estrategia derivan, en una coyuntura en la que el fortalecimiento del sector externo es una prioridad.

En esa medida, el sector oficial debe extremar los contactos con el sector privado suministrador y potencial suministrador de servicios en el país, sea para inducir la provisión interna o captar mercados externos bajo referencias de calidad.

De las entrevistas realizadas en la Secretaría de Planificación de Paraguay, tal sería el objetivo. **No obstante, se tropieza con una dificultad concreta: el desconocimiento de los operadores privados de las reglas que norman el comercio de servicios a nivel internacional, lo cual fue señalado por los propios empresarios, en particular en lo que concierne a las normas OMC y a los compromisos que en ese ámbito ha asumido el país y que en las actuales circunstancias son el “paraguas” de las negociaciones que adelanta Paraguay en diversos foros. Asimismo, de sus implicaciones sobre la economía paraguaya en una coyuntura que debe ser aprovechada consistentemente.**

De ahí que el Consultor se permite proponer la realización de un **Evento sobre el Sector Servicios**, lo que será decidido finalmente por el MIC y las respectivas instancias administrativas, según su mejor conveniencia.

### 3.7 Temas complementarios: Mecanismos para desarrollar sistemas de información a nivel nacional e internacional de comercio de servicios

Un sistema de información (SI) es un grupo de elementos que se orientan al tratamiento de información y de datos, los cuales deben estar listos para el uso por parte de todas las personas involucradas.

La creación de un sistema de información incluye tanto la parte tecnológica como la comunicacional. Usualmente los SI se asocian solamente a los elementos tecnológicos dejando de lado toda la parte de comunicación, procesos, funciones, entre otros.

Estos componentes (tecnología y comunicación) deben interactuar entre sí para que la información se pueda procesar de manera adecuada. Solo así la transmisión del o los mensajes podrá realizarse acorde a los objetivos buscados.

Este producto de la consultoría pretende recomendar varios mecanismos que serían de gran ayuda y apoyo para informar la evolución del sector servicios tanto localmente como en el exterior. Elementos informáticos –que deberán ser manejados por profesionales del ramo- así como la creación de instrumentos más “empresariales” serán tomados en cuenta para un sistema de información completo y eficaz.

#### *Los elementos a tomar en cuenta:*

La creación de varios mecanismos para difundir la evolución del sector servicios tanto dentro del Paraguay como fuera de él es fundamental. Siendo este un país que basa su economía en aproximadamente un 50% en el sector terciario, es esencial que el crecimiento de este sector sea difundido tanto a las autoridades pertinentes como a la opinión pública. Esto con el objetivo de mantener un desarrollo sostenido de los servicios, o por el contrario para adoptar las medidas necesarias para potenciarlo rápidamente.

Existen varias alternativas en cuanto a la creación de mecanismos para difundir el papel y oportunidades que ofrecen los servicios y su prestación eficiente. Se trata de realizar toda la parte empírica para fomentar el sector terciario. A continuación se explica en detalle cada uno de los elementos que se han considerado para esta sección.

En cuanto a mecanismos tecnológicos, el panorama es el siguiente:

- **Estructuración de una base de datos:** esta debe tener los datos de todas las autoridades pertinentes y compañías suministradoras de servicios (públicas y privadas) con información ordenada por categoría para justificar su creación y su uso.

Es el paso esencial a seguir para poder realizar todo el resto del proceso. La creación de bases de datos es la única manera de empezar un manejo de sector terciario eficaz. Si este no es el caso, es decir si la información no sigue una cierta estructura, no fluye, las bases de datos parciales crearán inevitablemente confusión para todos los usuarios.

En lo que se refiere a la segunda parte de los sistemas de información, es decir la comunicación, la mejora de procesos, el aumento de funciones, la creación de nuevos departamentos, la contratación de profesionales que aporten a la difusión del sector, se ha estipulado lo siguiente:

- **Difusión de la normativa internacional en materia de servicios:** es de suma importancia seguir las normas que organismos rectores del comercio a nivel mundial, como la OMC, han estipulado multilateralmente en materia de servicios. Esto, para potenciar al país como confiable para la inversión extranjera por parte de empresas del sector en cuestión.
- **Promoción de oportunidades de mercado tanto interna como externamente:** si se apunta a desarrollar el sector servicios es esencial promover las ventajas de crear empresas del sector terciario en el país a los inversores nacionales. Una vez cumplido este paso, se debe proceder al fomento de esas nuevas empresas. Sin embargo, esto no es suficiente. La promoción del Paraguay como un país de oportunidades a los inversores extranjeros es asimismo vital.
- **Capacitación a potenciales proveedores de servicios del mercado interno:** este punto va de la mano con la estrategia previa. Para que los empresarios nacionales inviertan en empresas de servicios, es importante capacitarlos de manera adecuada para que puedan funcionar correctamente dentro del mercado interno. No es suficiente crear la empresa, hay que saber mantenerla en el tiempo.
- **Creación de una Cámara de Suministro de Servicios por parte del MIC:** esto, con el fin de buscar objetivos comunes y proveer servicios de calidad en el marco o propiciando la definición de estrategias adecuadas.
- **Organización de talleres sobre eficiencia y calidad del suministro de servicios:** es importante enseñar a las empresas que suministran tanto servicios públicos como privados el concepto de eficiencia en los servicios (estrategias detalladas en otra sección de esta consultoría),
- **Conformación de un grupo de trabajo de seguimiento:** se relaciona a la creación de un grupo de trabajo conformado por delegados de los sectores público y privado para la implementación de políticas de apoyo al sector,
- **Difusión de estudios de competitividad sectorial:** este punto es vital. Los estudios de competitividad sectorial son la base para que las autoridades pertinentes tomen las acciones necesarias para mantener y desarrollar o fomentar los sectores con un crecimiento negativo o con un crecimiento menor.
- **Reportes trimestrales:** es un tema esencial. Se relaciona con la publicación de reportes trimestrales sobre los avances en la implementación de la estrategia nacional de fomento del sector terciario a nivel nacional y además de la coyuntura internacional de los servicios. Esto, a cargo del MIC.
- **Contactos con las Asociaciones de la Producción:** esta propuesta tiene que ver con potenciar un contacto periódico con las Asociaciones. Esto con el objetivo de definir opciones de complementariedad para el suministro de servicios de parte de proveedores nacionales,
- **Actualización de estudios de mercado:** se refiere a estudios de mercado de consumidores de servicios. Esto tanto para el mercado interno, regional, de las Américas y europeo y asiático,

Se observa entonces que la creación de diversos mecanismos para el desarrollo del comercio de servicios, tanto dentro como fuera del Paraguay, es un proceso largo y complejo que debe ser planificado en detalle.

Recurso humano, presupuesto, cronogramas de implementación, entre otros, son algunos de los factores a tomar en cuenta al momento de llevar a cabo este proyecto.

La parte tecnológica de los sistemas de información, como la creación de bases de datos que fue detallada anteriormente, junto con la ejecución de software informáticos para la correcta difusión de la información, deben ser manejados por profesionales del área.

La segunda parte de la creación del SI es más extensa pues implica una correcta gestión de recursos humanos. Involucra la creación de relaciones con las cámaras de la producción, con delegados de países con otros modelos de desarrollo; implica asimismo dar capacitación a empresarios, a sector público y privado, etc.

*Otros temas a ser considerados:*

Se evidencia, a nivel mundial, un mayor comercio de servicios gracias a una reducción gradual de los costos de transporte, el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, los crecientes flujos de inversión extranjera directa y el alto nivel de apertura en el que se están posicionando los países en las negociaciones comerciales internacionales.

El comercio exterior se consolida debido a la especialización y el aprovechamiento de las ventajas comparativas que un país posee. Importante anotar, pues, que el desarrollo principal en esta línea debería apuntar a un mejor aprovechamiento de los recursos y al desarrollo de servicios que generan un mayor valor agregado a la economía, trabajo y riqueza en beneficio de quienes participan de estos encadenamientos.

Es evidente también que, más allá del aprovechamiento de las ventajas comparativas, una exitosa competencia en el mercado internacional requiere también de una consolidación de las ventajas competitivas.

Sin embargo, no se puede ser competitivo en todos los subsectores y, si bien existe un amplio margen para estimular la prestación nacional de los sectores de servicios, es importante identificar aquellas áreas en donde exista un mayor potencial para explotar.

En lo que se refiere a los servicios vinculados al turismo específicamente, esto pasa por una mejora de la infraestructura turística y de transporte, acondicionada de tal forma que permita captar la demanda internacional que se presente; acceso al financiamiento por parte de las empresas prestadoras del servicio turístico; seguridad y orden público; promoción y comercialización de los servicios ofrecidos; continuidad de los planes de desarrollo del sector; encadenamiento de los diferentes eslabones que componen la prestación de servicios turísticos; formación, entrenamiento y capacitación del capital humano que atiende al comercio receptivo turístico; entre otros factores.

Las negociaciones comerciales con otros países son la mejor vía para abrirse y posicionarse en nuevos mercados a través de la reducción y progresiva eliminación de las barreras a los servicios que promueven las ganancias del libre comercio, sobre la base de la definición de estrategias consistentes y de medidas de apoyo apropiadas y aplicadas con consistencia temporal.

Son varios los ejercicios de simulación que sobre el tema se han realizado en varios países de estructura similar a la de Paraguay y todos ellos apuntan a mostrar escenarios positivos posteriores a una liberalización planificada: un incremento importante del PIB, lógicos aumentos

tanto de las exportaciones como de las importaciones de servicios, así como del empleo y bienestar.

Por supuesto, esto es consecuencia –también- del fortalecimiento de la estructura institucional y un conjunto de políticas, reformas y regulaciones económicas y sociales que favorezcan dicha liberalización.

### **3.8 Política para el desarrollo y suministro de servicios: eficiencia, relaciones e interdependencia**

Los planes de desarrollo proponen cambios en el modelo de crecimiento de las actividades productivas, particularmente de la industria y de la agricultura: en el primer caso, mediante una reformulación del modelo de sustitución de importaciones adaptado a la coyuntura y con normas y objetivos distintos; en el segundo, priorizando nuevas actividades, conjuntamente con las que han caracterizado el desarrollo del sector en el tiempo, e insistiendo en la búsqueda de mayor productividad.

No se trata en esta sección de discutir los lineamientos de las estrategias propuestas; si cabe reiterar que esas actividades, sus niveles de eficiencia, competitividad y posibilidades de captación de mercados, interno y externo, depende en alta medida de la provisión de servicios eficientes y de calidad, por razones que han sido ya expuestas en otras secciones de este trabajo de consultoría.

Aquí se examinarán algunas propuestas que sobre todo podrían consolidar la modernización de la economía industrial del Paraguay, en base a un mejor relacionamiento con los servicios que la actividad demanda y se tratará de definir los papales que corresponden a los agentes involucrados en este proceso.

## **4. Una referencia de éxito de la promoción de los servicios: rasgos esenciales de un proceso en India**

El punto de partida de la experiencia de India en el ámbito de los servicios partió de la consideración de que el crecimiento industrial y su modernización, así como la del sector agrícola, son apuestas de medio y largo plazo, al confrontarse problemas complejos, que ameritan asimismo estrategias específicas.

El sector servicios, siendo un motor del progreso debe ser direccionado hacia la mayor eficiencia y oportunidad del suministro de todos los tipos de servicios, aprovechándose ventajas comparativas o induciéndolas en aquellos sectores en los que la identificación de necesidades y mejor especialización se refleje en precios más bajos y apoye de forma simultánea el cambio en los sectores industrial y agropecuario, a los que se ha hecho referencia.

Hay, pues, un enfoque integral, no sesgado, una visión de conjunto en función de objetivos comunes. Los servicios de todos modos crecen más rápido que los otros sectores y ese impulso debe ser orientado.

La teoría clásica del desarrollo económico señala que los estadios del desarrollo ceden consecutivamente el liderazgo a los sectores primario, manufacturero y de servicios, cuando ya se asimila a un país al nivel de país desarrollado: el caso de la India fue diferente.

No se discutió si la teoría se verificaba en la práctica, sino que se tomó conciencia de que las orientaciones naturales a asentar el crecimiento en el desarrollo del sector servicios podrían consolidar la generación de riqueza y al mismo tiempo favorecer la superación de trabas que afectaban estructuralmente a los sectores industrial y agrícola.

India, en consecuencia, hizo descansar en los servicios el liderazgo del crecimiento económico reciente. La estrategia complementó el crecimiento de los sectores en proceso de cambio, de aquellos que necesitaron estímulos adicionales para el cambio.

Los mejores servicios complementan bien e inducen el cambio en la estructura productiva y sus necesidades. La identificación de los relacionamientos productivos es específica y también depende de las industrias cuya expansión es privilegiada, en función de la orientación que la estrategia asigne a esas industrias y de los intereses y consenso de agentes a cuyo cargo correrán las inversiones y del papel que se le asigne al estado en el proceso.

**De ahí que la estrategia no puede ser general, sino específica, precisando las áreas de interés para que el relacionamiento del potencial desarrollo del sector servicios sea efectivo y no disperso, ineficiente, desgastante, enfocado en aspectos superficiales y no el mejoramiento de la calidad, oportunidad y eficiencia.**

En este marco, el impacto precios debe también ser considerado. En el caso de India, debido al desarrollo del sector servicios y a la estructuración de canastas diferenciadas, se esperaba una reducción de la inflación corriente, debido al impacto del cambio liderado por los servicios.

La definición de la estrategia óptima se fundamenta en la identificación de potencialidades internas, compromisos de apertura externos, complementariedad y/o coincidencia de la demanda en mercados objetivo.

Aspectos que deben ser tratados, como se ha mencionado, de forma integral, bajo una perspectiva de conjunto, y que obligan a la definición de medidas para el desarrollo de los distintos sectores de servicios, en base a un programa concertado y de aplicación consistente, que debe ser monitoreado de forma rigurosa.

Sobre la base de lo señalado, al cabo del tiempo India ocupa ya un lugar preponderante en el suministro de servicios a nivel mundial. Transporte, software, servicios profesionales, ingeniería y construcción son los pilares actuales de su estructura exportadora. Otros servicios técnicos, consultoría, servicios financieros van en el tramo siguiente del objetivo<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> La denominada Tabla no. 7 es tomada de Strategy for India's Services Sector: Broad Countours, Paper, 2008

**Table 7: Services Exports: By Sub-Categories**

Items	Value (US \$ million)	Growth Rates (%)		Shares	
	2005-06P	05-06/ 04-05	04-05/ 03-04	1999-00	2005-06
<b>Services (Total)</b>	60610	40.1	61.0	100.0	100.0
<b>i) Travel</b>					
Tourist Expenses in India	7789	16.8	32.3	19.3	12.9
Total	7789	16.8	32.3	19.3	12.9
<b>ii) Transportation</b>					
<b>a) Sea Transport</b>					
Surplus remitted by Indian companies operating abroad	441	112.0	477.8	0.4	0.7
Operating expenses of foreign companies in India	607	31.4	59.9	1.0	1.0
Charter hire charges	139	189.6	-48.9	0.3	0.2
<b>b) Air Transport</b>					
Surplus remitted by Indian companies operating abroad	193	48.5	34.0	1.1	0.3
Operating expenses of foreign Companies in India	107	0.0	494.4	0.1	0.2
Charter hire charges	21	5.0	11.1	0.2	0.0
<b>c) Freight on exports</b>	4424	20.9	48.2	6.8	7.3
<b>d) Others</b>	345	618.8	-74.1	1.0	0.6
Total	6277	34.0	46.0	10.9	10.4
<b>iii) Insurance</b>					
<b>a) Insurance on export</b>	583	22.0	28.2	1.2	1.0
<b>b) Premium</b>					
Life	38	52.0		0.0	0.1
Non-life	75	-74.0	2308.3	0.0	0.1

Reinsurance from foreign companies	194	921.1	111.1	0.01	0.3
c) Commission on Business received from foreign companies	78	169.0	480.0		0.1
d) Others	74	146.7	50.0	0.1	0.1
Total	1042	19.8	107.6	1.5	1.7
<b>iv) Government Not Included Elsewhere</b>					
a) Maintenance of foreign embassies and diplomatic missions in India	202	-11.8	23.8	1.3	0.3
b) Maintenance of international and regional institutions in India	103	-40.1	212.7	2.4	0.2
Total	305	-23.9	67.1	3.7	0.5
<b>v) Miscellaneous</b>					
a) Communication services	2182	57.7	39.8	6.8	3.6
b) Construction services	916	86.6	7.2	2.5	1.5
c) Financial services	1704	232.8	71.2	2.3	2.8
d) Software services	23600	33.3	38.3	25.2	38.9
<i>Of which:</i>					
<i>IT Services</i>	17300	32.1	42.4	21.6	28.5
<i>ITES-BPO</i>	6300	37.0	27.8	3.6	10.4
e) News agency services	339	98.2	147.8	2.2	0.6
f) Royalties, copyright and license fees	129	81.7	121.9	0.3	0.2
g) Business services (1 to 12)\$	12874	149.2	298.7	4.1	21.2
1. Merchanting services	504	81.3			0.8
2. Trade related services	889	107.2			1.5
3. Operational Leasing Services	138	392.9			0.2
4. Legal services	390	51.8			0.6
5. Accounting / Auditing services	93	144.7			0.2
6. Business Management & consultancy services	3722	139.2	20.1	4.1	6.1
7. Advertising/ trade fair	435	168.5			0.7
8. Research & Development services	519	134.8			0.9
9. Architectural, Engineering & other technical services	4640	227.5			7.7
10. Agricultural, Mining & on-site processing services	35	-32.7			0.1
11. Maintenance of offices abroad services	1491	105.9			2.5
12. Environmental services	18	260.0			0.0
h) Personal, Cultural & Recreational services	128	21.9			0.2
i) Refunds/rebates	117	-69.2	645.1	0.3	0.2
j) Other services	3208	-31.0	135.9	20.9	5.3
Total (a to j)	45197	47.6	70.5	64.6	74.6

Source : Calculated from RBI data

P = Provisional

La estrategia y su seguimiento dejan asimismo ver posibilidades de asociación externa. Dicho sea de paso, tampoco puede presumirse a priori la inconveniencia de devenir importador neto de determinados ítems: en la práctica, hay desventajas de partida cuya superación podría ser muy difícil.

## 4.1 Las dificultades en el proceso y opciones

Las fuentes consultadas vuelven a coincidir en los problemas que genera en la definición de la estrategia la limitación estadística. En el caso del Paraguay esto es evidente: de ahí que la estructura recomendada para la implementación de una Unidad especializada en el MIC considera urgente la creación de un departamento de investigación estadística, que resulta esencial para los fines del caso y para el monitoreo de la efectividad de las acciones a ser implementadas.

El segundo aspecto a considerar es la **creación de una Unidad de Análisis de Políticas para el desarrollo del sector Servicios en el país**, más amplia y con mayores responsabilidades que la existente. En ese sentido, el sector no ha merecido atención alguna comparativamente a otros sectores. Tómese como referencia la importancia de la industria o de la agricultura en el PIB: poco comparable con la de los servicios, más del 50%, aquellas fluctúan alrededor del 12% y del 10 % respectivamente. Su creación y definición de funciones es fundamental.

La referida Unidad será responsable de la definición de políticas y estrategias de apoyo.

Recuérdese que lo que se plantea es la combinación de propuestas: apertura apropiada en búsqueda de la eficiencia, la sustitución de importaciones sobre esta base –lo que es diferente en el esquema proteccionista a ultranza- y promoción de exportaciones.

Resultado final: cambios en la estructura industrial y agrícola, mayor eficiencia, más empleo, más inversiones, tecnología, inversión extranjera. Mejor equidad por la vía impositiva.

El análisis de mercados tampoco puede ser conducido con ligereza. Difícilmente podría afirmarse que en las negociaciones hasta ahora emprendidas por Paraguay en el plano internacional se han basado en un conocimiento a fondo del mercado internacional de servicios, de las regulaciones que lo norman, de las oportunidades que se ofrecen, de las barreras que aún existen y de si éstas son o no compatibles con el ordenamiento AGCS. Vacío a ser corregido con urgencia.

Medidas que acompañen este perfeccionamiento existen y pueden ser adoptadas, comenzando por acuerdos fiscales y de selectividad de visas de ingreso para facilitación de negocios u otros ordenamientos para el ingreso con dicho fin.

En fin, los temas regulatorios deben ser asimismo una prioridad a nivel de sector específico y definido por especialistas del tema. Esto incide en la eficiencia de la matriz global, desde los puertos, los servicios financieros, las telecomunicaciones, etc. hasta los servicios de distribución y servicios profesionales, bajo formas y modalidades distintas.

Lo anterior supone un conocimiento alto de las modalidades de prestación de los servicios a nivel muy detallado. Por ejemplo, regular la prestación de servicios de seguros y financieros en general no puede ser una tarea producto de la improvisación o focalizada únicamente en el mercado interno y bajo una perspectiva exclusivamente contable. Este enfoque es así insuficiente y poco aporta al desarrollo y al cambio.

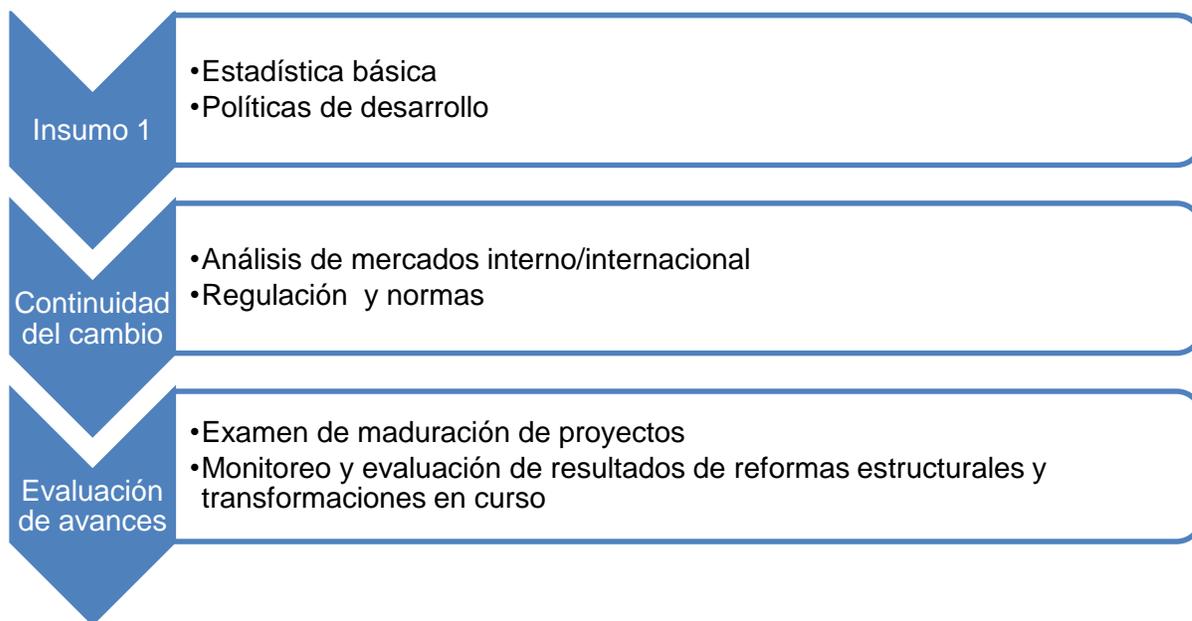
Igualmente, exámenes relativos a la maduración de los distintos proyectos deben ser objeto de análisis: las definiciones de desarrollo deben contemplar la aplicación de acciones para la consecución de objetivos creíbles, de realización efectiva en el corto plazo.

Estas tareas serán promovidas por la nueva estructura asentada en el MIC, que deberá involucrar a los demás organismos del estado que tienen que ver con el sector servicios.

Será asimismo importante definir sectorialmente, en los casos que amerite, regulaciones en materia de precios que respeten normas de competitividad y anti monopolio; las reformas estructurales, que deberán determinarse en el marco de la estrategia concurrirán en esa dirección.

El esquema siguiente resume el planteamiento propuesto:

Esquema de continuidad del cambio



La estructura operativa en el MIC y la calidad de su conformación tienen un papel clave en la implementación, diseño y difusión de la estrategia, así como en el monitoreo y rendición de cuentas sobre el proceso.

#### **4.2 Propuesta de una estructura operativa para una Subsecretaría Nacional de Servicios (SNS)**

Un sector servicios eficiente podrá existir sólo si se establece un organismo competente para manejarlo directamente. Esta es consecuencia la propuesta que se hace en este producto de la consultoría: la creación de una Unidad Nacional de Servicios (UNS) que conduzca de manera ordenada y eficaz el desarrollo del sector terciario.

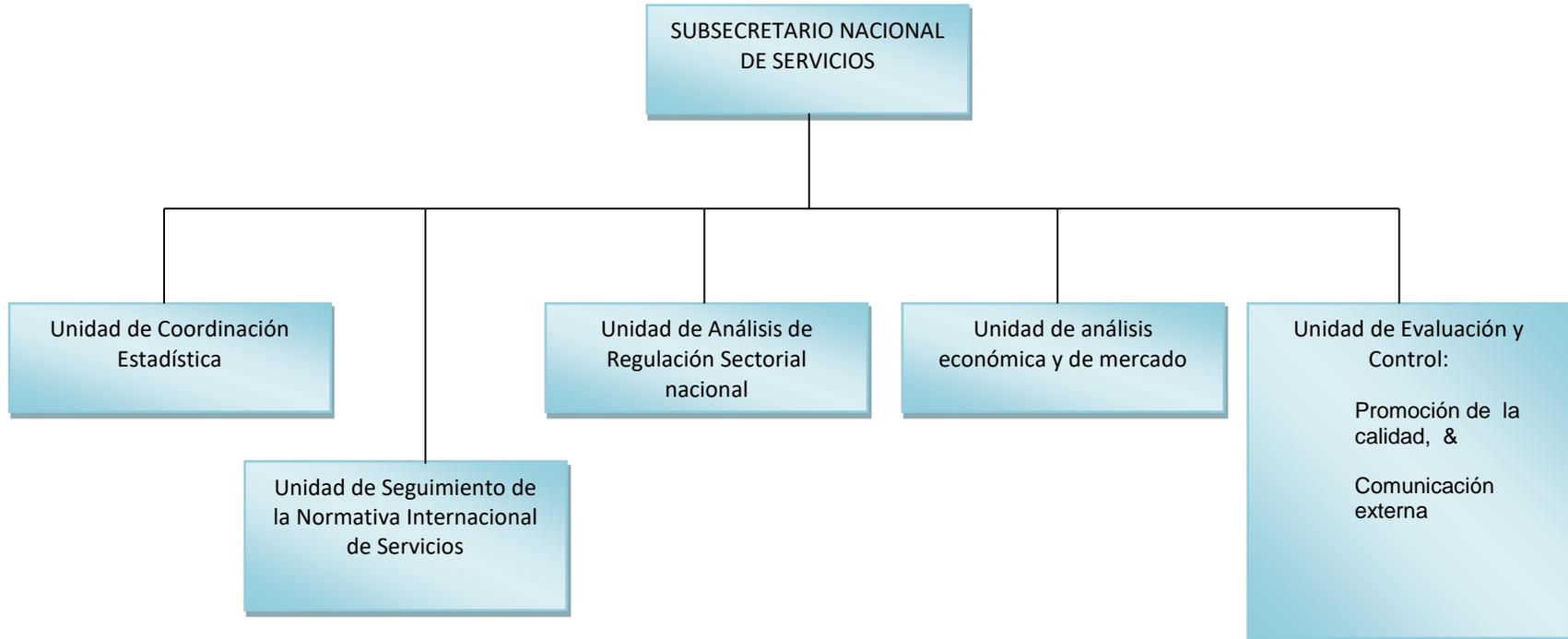
La UNS, a un nivel jerárquico superior al actual, tendría como funciones principales las labores administrativas y técnicas pertinentes para un desarrollo sostenido del sector que maneja.

Esto incluiría tanto la vigilancia del buen funcionamiento de los servicios públicos como de las empresas privadas que suministran otros servicios a los distintos agentes productivos y a la población en general.

En esta sección se presenta un proyecto del que sería el organigrama ideal para la labor óptima de la mencionada UNS, que debería ser creada como parte de la estructura funcional del MIPRO.

Es importante notar que cada uno de los departamentos técnicos que se proponen a continuación demanda personal capacitado para ejercer el trabajo que se requiere. Solamente un recurso humano con una alta formación y experiencia en el área, será capaz de llevar a buen término esta proposición.

## Organigrama propuesto



Se observa que el (la) líder (lideresa) de la Unidad propuesta es el (la) Subsecretario o Jefe Nacional de Servicios que tiene a su mando siete cinco unidades cada una con una función específica que se detalla a continuación.

- **Unidad de Coordinación Estadística:** es la encargada de coordinar con los organismos especializados del estado, la Dirección de los Censos, por ejemplo, la estadística básica del sector terciario, según las recomendaciones internacionales sobre la materia. Es de suma importancia pues es esta la que responsable de dar cifras oficiales de la evolución de los servicios en Paraguay (que no existen actualmente),
- **Unidad de Seguimiento de la Normativa Internacional:** tiene como función principal la actualización de normas relacionadas con el sector servicios. Su función es básicamente la de vigilar que tanto el sector público como el privado hagan un seguimiento de todas las normas internacionales vigentes en acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Unión Europea (UE), entre otros,
- **Unidad de Análisis de Regulación Sectorial Interna:** esta unidad es vital para un desarrollo sostenido del sector terciario. Es la responsable de controlar que el suministro de servicios, públicos y privados, sea realizado de manera eficiente y en concordancia con normas y regulaciones aceptadas a nivel internacional y en beneficio de los consumidores, agentes productivos y otros.
- **Unidad de Análisis Económico y de Mercado:** es la responsable de realizar el análisis del impacto que tiene el sector terciario en la economía del país y de estudiar los distintos comportamientos de mercado dentro del sector. Trabaja en conjunto con la Unidad de Coordinación Estadística y es la que induce los cambios a ser puestos en práctica en términos de desarrollo del sector y de estrategias a aplicar.
- **Unidad de Evaluación y Control:** como lo indica su nombre, esta Unidad será la encargada de supervisar el correcto funcionamiento de cada unidad y de generar estrategias y tácticas para mejorar el ejercicio de cada departamento y así potenciar su actividad, así como del monitoreo de lo propuesto y de la respectiva rendición de cuentas. Aquí se analizarán, entre otros, temas como la promoción de la calidad y la comunicación externa.

Finalmente, es importante reiterar que la creación de esta Unidad y de sus distintas secciones, tiene que ser realizada de forma planificada. Profesionales con formación académica elevada, con experiencia probada y con potencial de desarrollo son claves para el éxito de la UNS.

## 5. Propuesta para una política nacional de servicios

El diagnóstico realizado a lo largo de este trabajo de consultoría, lleva a sugerir una serie de acciones de política pública que la República del Paraguay debería instrumentar bajo de condiciones de consistencia temporal y con una apropiada concertación público-privada, que dé como resultado el desarrollo del sector, sea en términos de propiciar una mayor participación de potenciales proveedores nacionales en el mercado de servicios o abrir o consolidar espacios de mercado externo, acciones que son fundamentales para el mejor aprovechamiento de la propicia coyuntura económica que experimenta Paraguay.

Se suman estas acciones a las detalladas en secciones previas, lo que forma un conjunto consistente que debe ser evaluado por las autoridades de la República del Paraguay.

**TABLA 5**

**ACCIONES A IMPLEMENTAR PARA EL DESARROLLO PROGRAMADO Y CONTINUO DEL SECTOR SERVICIOS EN FUNCIÓN PRIORIDADES DEFINIDAS EN LA MATRIZ DE COMPETITIVIDAD ESTIMADA PARA PARAGUAY**

<b>Acción</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Monitoreo</b>
1. Revisión y evaluación de estadísticas disponibles	Conocer la información de base y las características generales del sector	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS: CENSOS, MIC, PLANIFICACIÓN
2. Precisión analítica de las características del sector Servicios: dimensión, estructura, interrelaciones con el resto de sectores, incentivos, en función Matriz de Competitividad	Conocer el marco específico del sector servicios	MIC Y RELACIONADAS
3. Análisis final y conjunto de Matriz de Competitividad estimada: sectores, grupos	Identificar a los sectores y grupos de servicios competitivos	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS Y OPERADORES  PROPUESTA DE ESTE INFORME
4. Revisión y análisis de la calidad de la provisión de los servicios: sectores de punta, proveedores nacionales y extranjeros	Caracterización del suministro de servicios generales y de los detallados en 3	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS  PROPUESTA DE ESTE INFORME
5. Análisis del efecto multiplicador de los servicios y de las cadenas de valor	Precisar la secuencia de los servicios y sus resultados en términos de cadenas de valor	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS (en desarrollo, información básica BCP)
6. Revisión del ranking de utilización de los servicios por las actividades económicas	Conocer los servicios más demandados por las distintas actividades económicas	MIC, BCP Y PLANIFICACIÓN (en desarrollo, información básica BCP)
7. Determinación de sectores a ser favorecidos Fase 1: servicios profesionales, informática y software, transporte, servicios prestados a las empresas, turismo, otros sectores.	Identificar con exactitud características de sectores a ser estimulados en Fase 1	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS  PROPUESTA DE ESTE INFORME
8. Sectores para desarrollo fase 2	Identificar sectores apoyo Fase 2	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS

9. Conformación de Cámara <b>exclusiva</b> de proveedores de servicios del Paraguay	Crear una asociación o consorcio legal de proveedores de servicios para consumo interno y/o exportación	MIC Y OPERADORES NACIONALES
10. Conformación de equipo permanente para revisión de normativas de regulación en sectores escogidos: liberalización de restricciones internas	Mantener actualizada la normativa que rige al sector servicios e introducir modificaciones tras evaluación detallada de cada uno	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS  ACCIONES PARA FOMENTO CULTURA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SEGÚN PROPUESTAS DE ESTE INFORME
11. ¿Asociaciones sub sectoriales?	Analizar la necesidad de formar asociaciones a niveles más restringidos	MIC Y OPERADORES NACIONALES
12. Planteamientos para un Plan de Incentivos para la provisión interna: facilidades tributarias, de comercio, impuestos privados	Delinear estrategias y Plan de Apoyo al sector, por Fases	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS  SEGÚN FASES DE APOYO DEFINIDAS EN MATRIZ DE COMPETITIVIDAD ESTIMADA PARA ESTE INFORME
13. Contactos con proveedores nacionales de servicios seleccionados en sectores Fase 1	Identificar con precisión a los posibles prestadores de servicios de la fase 1	MIC Y SECTORIALES
14. Procesamiento de la información obtenida y definición de Plan de Incentivos para proveedores nacionales en sectores Fase 1	Conocer el estado y delinear estrategias de apoyo a los sectores de la Fase 1 con interacción pública-privada	MIC Y SECTORIALES
15. Establecimiento de comisiones sectoriales para seguimiento y aplicación Plan de Incentivos	Trabajar en equipos específicos para cada uno de los sectores de servicios	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
16. Evaluación de primera versión del Plan de Incentivos: tributación, fiscalidad empresarial, precios, regulación para la exportación y otros	Revisión de un primer avance del Plan de Incentivos	AUTORIDAD DE TRIBUTACIÓN Y ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
17. Elaboración de normas específicas por sector	Circunscribir la normativa de apoyo a cada sector, de manera específica	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS

18. Identificación de otros servicios	Incluir nuevos sectores de servicios no considerados	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
19. Preparación de criterios y metodologías por sector (desarrollo de los servicios seleccionados)	Para suministro interno y para exportación: reglas	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
20. Diseño de la optimización de la prestación	Prestación del servicio en las mejores condiciones: reglas	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
21. Planeación financiera y operatividad	Optimizar los costos y proponer mejoras al funcionamiento de los sistemas de provisión de servicios	MIC: PLAN ESPECIAL
22. Servicios gubernamentales: identificación y operatividad sectorial	Conocer los servicios que ofrece el Gobierno y en qué sectores opera, su demanda, su calidad, etc.	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
23. Evaluación de la infraestructura disponible	Evaluar medios con los que cuenta el sector servicios	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
24. Análisis de riesgos potenciales	Identificar los posibles problemas que se puedan presentar en las distintas fases de suministro, técnicas y financieras	MIPRO Y ENTIDADES SECTORIALES
25. Costo beneficio de la provisión interna vs importaciones de los servicios	Conocer las ventajas de incorporar un servicio nacional frente a uno ofrecido desde el exterior	MIPRO Y ENTIDADES SECTORIALES
26. Sondeo de mercados potenciales y usuarios	Investigar posibles usuarios y receptores de servicios ofrecidos por suministradores nacionales	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
27. Alianzas estratégicas: identificación de oportunidades	Identificar potenciales uniones para ofrecer servicios en mejores condiciones	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
28. Conformación de consorcios	Unificar empresas que brinden varios servicios y servicios similares en mejores condiciones	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS
29. Mecanismos de apoyo por la inversión extranjera: precisión	Definir condiciones para atraer y mejorar la inversión extranjera en la provisión interna	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
30. Revisión e inducción de información de mercados interno e internacional	Conocer de mejor manera el mercado de servicios bajo esos dos enfoques	MIC

31. Oficinas comerciales, redes a nivel mundial	Conocer las oficinas comerciales existentes y su papel en términos de orientación de políticas	MIC
32. Precisión de las posibilidades de internacionalización para sectores escogidos	Apoyo a sectores seleccionados	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
33. Estrategias de búsqueda de oportunidades internas y externas	Planes para ofrecer o recibir servicios provistos en las mejores condiciones: calidad intrínseca y precios	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
34. Información, tecnología y conocimiento: identificación de oportunidades para el desarrollo del sector	Instrumentos con que cuenta cada sector: apoyo técnico	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
35. Análisis del estado de servicialización de las manufacturas (y de los bienes en general): sobre el grado de la participación de los servicios como insumo industrias	Conocer el estado de los servicios ofrecidos para cada una de las actividades económicas y sus niveles de utilización posible	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
36. Apoyo en destino	Plan para dar soporte a los servicios ofrecidos al exterior por suministradores nacionales beneficiarios de la nueva política	MIC
37. Consolidación oferta interna y exportable	Identificación y apoyo directo a estos sectores y a los sugeridos en la Matriz de Competitividad	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
38. Desarrollo de nuevas oportunidades: equipos permanentes u oficina especializada	Ampliar la oferta de servicios: análisis de perspectivas	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
39. Priorización sector/mercado	Ordenamiento según la importancia de cada sector	MIC
40. Agendas de trabajo	Programar el trabajo de cada sector de servicios en perspectiva de	MIC

	optimizar tiempo y recursos	
41. Directorio de empresas interesadas	Crear simultáneamente un Banco de datos de empresas involucradas en el tema de los servicios	MIC-CENSOS
42. Identificar servicios públicos relacionados	Estado de la situación: análisis y definición de políticas de mejoramiento	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
43. Identificar el sistema industrial a largo plazo y su relacionamiento con el sector servicios	Planes de desarrollo de largo plazo en función de interrelaciones sectoriales	PLANIFICACIÓN Y MIC
44. Identificar papel servicios identificados en el esquema señalado en 43	Pesos sectoriales	PLANIFICACIÓN Y MIC
45. Analizar dinámica subsectorial, especialmente del subsector servicios a las empresas	Conocer su evolución y perspectivas	MIC
46. Talleres de planificación estratégica	Para difundir de manera óptima la oferta y el uso de los servicios	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
47. Mejorar prestaciones más vinculadas a los servicios (telecomunicaciones y banca)	Para ayudar a brindar un servicio más eficaz de servicios de alta tecnología y su relación con la producción de bienes	ENTIDADES OFICIALES RELACIONADAS BAJO COORDINACIÓN MIC
48. Promocionar "parques de servicios" considerando dimensión Paraguay	Definición de espacios probables y de planes conjuntos	MIC
49. Incorporación explícita de los servicios al diseño de la política económica	Plan de largo plazo en función de interrelaciones	PLANIFICACIÓN Y MIC
50. Políticas para pequeñas y medianas empresas de servicios	Definir urgentemente un marco de desarrollo de estas empresas	PLANIFICACIÓN Y MIC
51. Identificación de oportunidades crediticias	Mecanismos a los que pueden acceder las PYMES	PLANIFICACIÓN, MIC Y SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY
52. Realización de un evento de diálogo oficial-privado	Precisión de las políticas de estado a ser puestas en práctica en consenso	MIC

para el desarrollo del sector servicios	con los prestadores e importadores de los distintos subsectores, así como de negociaciones internacionales en curso	
---	---	--

Estas acciones configuran un amplio esquema de intervención pública en armonía con el sector privado, esencialmente. Demandarán, sin embargo, cooperación técnica externa, de ser posible, vista la dimensión del Programa de Acciones que ha sido definido. Esto ha sido sugerido luego, entre otros antecedentes, del procesamiento de las respuestas obtenidas en el curso de la misión de octubre, 2016, y de la información recabada y procesada de la encuesta diseñada para el efecto, que fue aplicada por el MIC.

Vista la situación de los operadores nacionales en el mercado de servicios así como la participación del país en negociaciones de acuerdos comerciales, en especial con la UE, en el contexto de MERCOSUR, el Consultor propone la realización de un **EVENTO SOBRE EL SECTOR SERVICIOS DEL PARAGUAY**, el mismo que permitiría capacitar al empresariado relacionado en diversas temáticas así como en la pertinencia de las políticas e incentivos que el estado paraguay estaría en capacidad de instrumentar para favorecer el desarrollo del sector.

El eEvento debería ser financiado por organismos internacionales, a los que oficialmente el MIC podría sustentar técnicamente la respectiva petición.

## **6. Funcionarios públicos capacitados en comercio de servicios y con intercambios de experiencias en algunos países más exitosos en el sector**

La limitación de recursos asignados a esta consultoría, lo que es de conocimiento de la ALADI y del MIC, que permitió financiar solamente una misión específica del Consultor y su equipo en el mes de octubre, impidió organizar eventos de capacitación ad hoc en el MIC.

Sin embargo, es claro que los diálogos sostenidos en cada una de las reuniones técnicas y posteriormente en las evaluaciones realizadas por el Consultor y los expertos del MIC permitió consolidar el acervo de conocimientos sobre el sector y sus opciones a futuro en el caso de la contraparte.

Esos diálogos fueron amplios y abordaron diversas temáticas en la perspectiva de los objetivos nacionales y las reglamentaciones internacionales y dificultades que fueron señaladas por los distintos operadores privados y funcionarios gubernamentales participantes en tales encuentros.

Sin embargo, los TR prevén la posibilidad de organizar un Taller al finalizarse los trabajos, un asunto que deberá ser decidido por la ALADI, particularmente, al ser el Organismo financiador de la presente consultoría.

## 7. Una referencia clave: matriz de competitividad de los sectores de servicios en Paraguay y acciones de apoyo público por fases

Los resultados de la consultoría realizada desde el 15 de septiembre, 2016, basada en investigaciones propias del equipo de consultoría y en diálogos directos con los operadores privados y funcionarios estatales en el curso de la misión realizada en el mes de octubre, a lo que se ha hecho referencia en varias oportunidades, permitieron bosquejar una Matriz de Competitividad de los sectores de Servicios en Paraguay que puede ser referencia para la toma de acciones que se han definido en este trabajo.

La Matriz debe entenderse de la siguiente forma:

- ✚ Se procedió a utilizar la clasificación W 120 de la OMC para la identificación de los sectores de servicios, en su integralidad.
- ✚ Esta clasificación procede pues es la que se utiliza en las negociaciones sobre el sector en ese foro internacional.
- ✚ En ausencia de información estadística actualizada y desagregada en Paraguay, el grupo consultor realizó un análisis comparativo de la situación del sector en países de estructura similar, teniendo en cuenta, además, los criterios vertidos de forma directa por los operadores involucrados en la prestación de servicios en el país, lo que confiere credibilidad a sus resultados.
- ✚ Se tomó asimismo en cuenta la coyuntura económica expansiva por la que atraviesa Paraguay en América Latina así como suposición relativa en el marco del MERCOSUR, países a los cuales se ha vinculado estrechamente.
- ✚ Se utilizó la información cuantitativa suministrada por el BCP en materia de Balanza de Pagos y de Cuentas Nacionales, en la medida en que esto fue posible, por el lado de su actualización y pertinencia metodológica.
- ✚ Se procedió, junto al procesamiento de informaciones complementarias, a calificar la competitividad sectorial, en una escala de 1 a 5 (5 la más alta, 1 la menor).
- ✚ Sobre dicha base, fueron seleccionados sectores prioritarios, que deberían ser objeto de incentivos y gestión regulatoria desde 2017, en base a las acciones que se definen en la respectiva matriz, que deben ser especificadas en el marco del Mega Evento, cuya realización propone el Consultor. La coloración da cuenta del orden de la aplicación de incentivos, por fases correspondientes, de la 1 a la 3.

El Anexo que da cuenta de este procedimiento aparece enumerado como 5, de forma clara y comprensible. De hecho, los incentivos a aplicar deberán ser confirmados por las autoridades del MIC, Planificación y Hacienda, con la cooperación del BCP y de las autoridades reguladoras de Banca, Seguros y Salud, entre otras.

## CONCLUSIONES GENERALES

A manera de síntesis, se detallan en esta sección conclusiva los aspectos importantes del enfoque propuesto en el trabajo para favorecer el desarrollo del sector Servicios en Paraguay:

- ✚ Se apunta a favorecer la inclusión de potenciales proveedores nacionales en el suministro de los servicios en el mercado interno y en el mercado internacional, sobre la base de la eficiencia y competitividad. Son propuestas que deben considerarse parte de un proceso, de aplicación progresiva, bajo condiciones de consistencia temporal. Se trata de inducir al análisis de las condiciones que supone la creación de una cultura de los servicios inequívocamente encaminada hacia la búsqueda sistémica de competitividad y eficiencia, que explote la favorable coyuntura que experimenta la economía paraguaya.
- ✚ Esto ha de lograrse con la aplicación de un programa de desarrollo e incentivos por parte del sector público, el mismo que se presenta en la sección correspondiente de este Informe, programa que sugiere una serie de acciones que deben ser puestas en práctica preferiblemente desde comienzos de 2017.
- ✚ Las acciones propuestas se han definido sobre la base de una exploración detallada de situación y perspectivas del sector en Paraguay, después de que se mantuvo una serie de reuniones técnicas muy detalladas con los operadores privados y expertos gubernamentales. Esto, realizado en el mes de octubre de 2016, posibilitó confirmar un primer examen realizado por el Consultor en septiembre de este año y facilitó contar con elementos técnicos para la preparación del referido programa.
- ✚ El programa global tiene dos partes: una primera, de acciones inmediatas, en la que se fijan los objetivos y las responsabilidades a nivel del sector público; y, una segunda, que precisa las medidas de largo aliento que, en opinión del Consultor, deben ser puestas en práctica desde el mes de enero de 2017, preferiblemente.
- ✚ Las distintas acciones son expuestas de forma precisa, insistiendo, sin embargo, en que una de las tareas que deben asumirse con urgencia es la relativa a la aplicación de investigaciones continuas de tipo estadístico sobre el sector, que tienen un retraso considerable en términos de tiempo y metodología respecto de las últimas recomendaciones internacionales de NN.UU., que son la referencia clave a nivel internacional. Esto fue confirmado por los operadores privados y por los expertos del BCP, hacedores de la Balanza de Pagos y de la Contabilidad Nacional.
- ✚ El trabajo recoge aspectos teóricos y empíricos sobre el sector, que se relacionan con las negociaciones internacionales que en las actuales circunstancias adelanta Paraguay. Vista la amplitud del programa que sugiere la consultoría y limitaciones que fueron detectadas tanto en las encuestas sugeridas por el Consultor como en las reuniones in situ a las que se hizo referencia, se propone la realización de un *Mega Evento sobre el Sector de Servicios en Paraguay*, cuyo alcance, de ser aprobado por las autoridades del MIC podría ser propuesto ulteriormente por el equipo consultor.
- ✚ La revisión de varios trabajos suministrados por el MIC como referencia para esta consultoría revelan el impacto que ha tenido la carencia de estadísticas y mediciones objetivas sobre el sector. En el caso presente un apoyo clave fue la realización de la encuesta propuesta por los consultores pero, sobre todo, los encuentros directos.
- ✚ Sobre esa base se elaboró la **Matriz de Competitividad**, que marca las posibilidades del sector -a juicio del Consultor-, sobre la base del procesamiento de las informaciones

procesadas. La Matriz supone la aplicación de un plan de incentivos que debe tamizarse en acuerdo con el sector privado y los oficiales del estado, pues posiblemente implique cambios en materia tributaria, lo que en principio sería posible en medio de la coyuntura positiva que atravesaría Paraguay al menos en los próximos años, de acuerdo a las previsiones de organismos como el FMI, CEPAL y otros.

- ✚ La Matriz de Competitividad selecciona varios sectores y sugiere la aplicación de estímulos por fases, para viabilizar su concreción. En opinión del consultor y según los resultados de la misión de octubre, un aspecto que resulta imperioso es la uniformización de normas fiscales y la simplificación de entes relacionados con la fijación de la normatividad y la regulación, sobre lo que hay temas pendientes en términos generales.
- ✚ En la Tabla siguiente se especifican con detalle mayor las propuestas para el desarrollo del sector que derivan de todos los trabajos realizados en el marco de esta consultoría. Es una síntesis de acciones, pues el trabajo realizado plantea, tanto desde la perspectiva teórica como de la práctica de la provisión de servicios, una serie de recomendaciones que necesariamente deben ser procesadas por el MIC bajo una perspectiva de PROCESO. Las propuestas que se resumen enseguida son lógicamente de realización e impacto positivo; sin embargo, necesariamente condicionado a la puesta en práctica concertada de todas las sugerencias que se han formulado en el trabajo en una dimensión temporal de corto y mediano plazos. Los procesos de desarrollo son de por sí complejos, pero sobre todo demandan consistencia, sobre consensos con los agentes y operadores que participan del sector Servicios, tanto en el suministro interno, exportaciones y compras del resto del mundo. Esto puede ser la base de una expansión sostenida de un sector potencialmente muy rico en términos de generación de empleo, inversiones, ingresos y, sobre todo, también clave para fomentar ganancias de competitividad y productividad globales de la economía de la República del Paraguay.

**TABLA 6**

**Acciones de procedimiento y políticas para el desarrollo del sector Servicios:  
aplicación inmediata**

<b>Procedimientos y políticas desarrollo sectores de Servicios</b>	<b>Objetivo/Acción concreta (lógica secuencial)</b>	<b>Impacto previsto (C,M,L)</b>
<b>Continuación de investigación estadística básica para cuentas nacionales SCN 2008 a cargo del BCP</b>	<b>Conocimiento mejorado del sector para fines definición políticas y comparabilidad interna e internacional</b>	<b>M</b>
<b>Continuación investigaciones sobre estadísticas Balanza de Pagos Manual VI a cargo del BCP para desagregación sectores de servicios</b>	<b>Conocimiento mejorado del sector para fines definición políticas y comparabilidad interna e internacional</b>	<b>M</b>
<b>Cambio administrativo y reforzamiento de unidad especializada de Servicios MIC</b>	<b>Estructura definida en función aporte sector servicios a la generación del PIB e importancia</b>	<b>C</b>

	<b>negociaciones internacionales en curso</b>	
<b>Contratación y capacitación de expertos nueva Unidad de Servicios MIC con fines sectores: global y sectoriales</b>		<b>C</b>
<b>Precisión de incentivos (generales, tributarios, de asociatividad)*</b>	<b>Rebaja impuestos sociedades por nuevas inversiones y reinversiones en sectores de servicios</b>  <b>Exoneración impuestos sociedades (% y rubro a definir por Ministerio de Hacienda) por creación empleos sector servicios</b>  <b>Rebaja de impuestos (% y rubro a definir por Ministerio de Hacienda) por sustitución importaciones (nuevo suministro interno, por nacionales) o exportaciones</b>	<b>C</b>
<b>Evaluación de posibles cambios en leyes vigentes, para estimular desarrollo sectores de servicios , propuesta inicial</b>	<b>Propuesta de eliminación de posibles obstáculos (identificados en base a diálogos con operadores sectores de servicios según Matriz de Competitividad)</b>	<b>C</b>
<b>Promoción de asociaciones y gremios suministradores de servicios</b>	<b>Estímulo funcionamiento Cámara de Comercio y Servicios de Paraguay (promoción de involucramiento proveedores)</b>	<b>C</b>
<b>Examen de la regulación interna sobre distintos subsectores</b>	<b>Requerimiento de nuevas propuestas de regulación para el desarrollo de parte de proveedores de los distintos subsectores de servicios/Diálogo MIC y operadores privados</b>	<b>C</b>
<b>Identificación de pequeños y medianos suministradores: existentes y potenciales</b>	<b>Promoción de contactos con medianas y pequeñas empresas de suministro de servicios: contactos con asociaciones respectivas y elaboración de Directorio</b>	<b>C</b>
<b>Revisión de planes de fomento a las exportaciones</b>	<b>Focalizado en promoción sector servicios y relacionamiento sectorial específico, para definir</b>	<b>C</b>

	<b>grado de estímulos según importancia en la generación del PIB</b>	
<b>Actualización estrategia sustitutiva/promoción externa del suministro de servicios</b>	<b>Tarea determinada por avance revisión de planes de fomento a las exportaciones</b>	<b>C</b>
<b>Nueva sectorización del conjunto de subsectores de servicios para fines desarrollo</b>	<b>Según Fases 1-2 determinadas por Matriz de Competitividad</b>	<b>C</b>
<b>Promoción de la inversión extranjera</b>	<b>Para sectores de servicios: requerimiento de apoyo de entidades oficiales vinculadas a las relaciones externas del Paraguay, en particular para sectores estratégicos: banca y seguros, telecomunicaciones, transporte marítimo, turismo</b>	<b>M</b>
<b>Examen de riesgos financieros y acceso al crédito</b>	<b>Precisión del estado de situación para el acceso al financiamiento bancario por parte de suministradores de servicios</b>	<b>M</b>
<b>Promoción suministro Servicios “primarios”: intervención con asociaciones de consumidores y ciudadanía</b>	<b>Según Fases 1-2 de Matriz de Competitividad, para aplicación estímulos progresivos determinados por Ministerio de Hacienda y entidades relacionadas</b>	<b>C</b>
<b>Capacitación sobre temas regulatorios</b>	<b>Difusión normativa a operadores privados</b>	<b>C</b>
<b>Capacitación normatividad internacional</b>	<b>Capacitación normativa a operadores privados</b>	<b>C</b>
<b>Asistencia técnica internacional para capacitación pública y a operadores privados</b>	<b>Requerimiento oficial a OMC, UNCTAD y CCI, entre otros</b>	<b>C</b>
<b>Control cumplimiento (modificación) de normas para ejercicio laboral en mercado del trabajo de Paraguay, particularmente de distintos servicios profesionales</b>	<b>Objetivo: control de la informalidad observada./Responsabilidad: autoridades de Migración y Cancillería, autoridades de Trabajo/Revisión Ley Migratoria vigente</b>	<b>C</b>
<b>Exoneración impuestos importaciones vinculadas suministro de servicios</b>	<b>Carácter temporal: precisión del Ministerio de Hacienda y MIC</b>	<b>C</b>
<b>Incentivos tributarios para empresas por mejoramiento innovación</b>	<b>Carácter temporal: precisión del Ministerio de Hacienda y MIC</b>	<b>C</b>

<b>para suministro de servicios</b>		
<b>Conformación de Comité de Seguimiento de las acciones propuestas</b>	<b>MIC, coordinación del proceso de aplicación de propuestas detalladas</b>	<b>C</b>

**(\*) Temporal; C: hasta 1 año; M: hasta 2 años; L: hasta 5 años, para los fines de este trabajo**

Las acciones detalladas en la Tabla anterior son las que iniciarían el proceso de desarrollo del sector Servicios en Paraguay. Su monitoreo es un requisito para el avance hacia la puesta en práctica de las acciones que se detallan en la Tabla 5, que es el conjunto de acciones y políticas que garantizarán la expansión de las actividades de servicios internamente y con proveedores nacionales de preferencia, así como el aprovechamiento de la coyuntura económica positiva por la que atraviesa el país y sus mejores encadenamientos hacia el conjunto de la economía.

El Consultor Principal y la Consultora Asociada estiman que los aspectos planteados a lo largo de este Informe cumplen a cabalidad los Términos de Referencia definidos por ALADI y la contraparte del MIC.

Este Informe Final de Consultoría debe ser visto como un todo interrelacionado para que el MIC pueda afianzar su papel promotor en el seguimiento del sector y en su desarrollo y el estímulo a las políticas que conduzcan a ese objetivo.

El Consultor Principal y la Consultora Asociada agradecen la cooperación de los funcionarios que fueron asignados a la Misión de Octubre y a su apoyo con la entrega de documentación, información y cumplimiento de varios procedimientos internos. En particular a la señora Margarita Peña, Directora del MIC, División de Servicios; señoras Raquel Rivera y María del Carmen Cajé; y, señores Carlos Giménez y Ángel Morel, del MIC.

Igualmente, al señor Roberto González, de ALADI, por su apoyo directo y por el seguimiento realizado al trabajo de los Consultores.

Quito, Ecuador, diciembre 09 de 2016

**DETALLE DE ANEXOS:**

- ANEXO 1** AGENDA DE TRABAJO PREPARADA POR EL MIC
- ANEXO 2** CLASIFICACIÓN W120 DE LA OMC (DISPONIBLE EN LA DGCS DEL MIC-PARAGUAY)
- ANEXO 3** CUESTIONARIO PARA PROVEEDORES DE SERVICIOS EN PARAGUAY Y RESPUESTAS RECIBIDAS
- ANEXO 4** ACTA INFORME DE MISIÓN IN SITU 10-14 OCTUBRE 2016 EN ASUNCIÓN
- ANEXO 5** MATRIZ DE COMPETITIVIDAD SECTORES DE SERVICIOS
- ANEXO 6** UN PROCEDIMIENTO PARA ESTIMAR POSIBLES IMPACTOS DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SECTORES DE SERVICIOS.