Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Paraguay**

Programa de apoyo a la agenda digital

**(PR-L1153)**

**Análisis del Cumplimiento de la   
Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6)**

**Programa de apoyo a la agenda digital**

**(PR-L1153)**

**Análisis del Cumplimiento del Programa de con la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6) del 11 de Diciembre de 2013**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Condiciones de la Política** | **Descripción** | | **Comentarios** | |
| **1.1 Sostenibilidad Financiera** | Para cada operación se deberá verificar que el servicio correspondiente generará o recibirá fondos suficientes para atender sus compromisos financieros y sufragar los costos de operación y mantenimiento de los sistemas relacionados con la operación. | | El Gobierno de Paraguay (GdP) a través de SENATICS va a sacar una licitación pública para la construcción, operación y mantenimiento de los distintos proyectos contenidos en el componente 3. Asimismo, especificará un esquema de gobernanza que favorezca la sostenibilidad financiera y operativa. | |
| **1.2. Evaluación Económica** | Los proyectos de servicios públicos domiciliarios deberán ser económicamente rentables [de acuerdo a las metodologías de evaluación costo beneficio y costo efectividad utilizadas y aceptadas por el Banco.] | | Para la evaluación económica del Programa se realizó un análisis costo-beneficio teniendo en cuenta el impacto en hogares y empresas. Como resultado de este análisis realizado por el periodo de concesión, se espera que el proyecto genere una alta rentabilidad social.  En el escenario base, la relación costo beneficio para el programa resulta ser de 1,79. Esto significa que se espera recuperar 1,79 dólares por cada dólar invertido en el proyecto. La TIR social resulta ser del 20% y el valor presente neto es de $29.565.094.    En el escenario más conservador, los resultados siguen siendo positivos, con una menor proporción de personas que incurren en un costo de oportunidad y con una menor cantidad de usuarios nuevos, resulta una TIR social del 13% y una razón beneficio costo 1,79. Esto demuestra que aun en escenarios desfavorables, este sigue siendo rentable para la sociedad.    En el escenario optimista, se asume que la proporción de ciudadanos que incurren en un costo de oportunidad es del 35% y que el flujo de nuevos usuarios estimado es un 10% mayor, bajo estos supuestos la TIR social resulta del 24% y un valor presente neto de US$24.188.667  Por tanto, se recomienda la ejecución de este proyecto. La viabilidad económica del proyecto además es robusta ante múltiples análisis de sensibilidad desarrollados, como se explica en el análisis del costo y viabilidad económica del proyecto Adicionalmente, el análisis costo beneficio realizó un análisis de sensibilidad a variaciones a distintas variables relativas al comportamiento de la demanda, los precios y la estructura de costos. | |
| **Objetivos de la Política** | **Descripción** | | **Comentarios** | |
| **2.1. Fomentar el Acceso** | Las políticas deben promover el acceso a todos los usuarios, especialmente a las comunidades y grupos más desfavorecidos. | | El proyecto facilitará la prestación de servicios de banda ancha a aquellas municipalidades e instituciones públicas con menores tasas de penetración de banda ancha y donde existe una situación de reducida competencia, lo que afecta directamente al precio de los servicios pagados por los usuarios. En consecuencia, a través del proyecto se mejorarán las condiciones de conectividad de los usuarios (ciudadanos y empresas) ubicados en estas municipalidades contribuyendo así a una reducción de la brecha digital. | |
| **2.2 Suministrar el acceso al servicio en condiciones de confiabilidad y calidad adecuadas** | Es importante asegurar que las variaciones de costo guarden un equilibrio apropiado con los cambios en la calidad del servicio. Este equilibrio sólo puede obtenerse mediante una estricta reglamentación de la calidad del servicio. El marco reglamentario debe contener procedimientos mediante los cuales se definan claramente las normas de calidad y se controlen y hagan cumplir por medio de un sistema de sanciones e incentivos. | | En el marco del componente 3 se espera desarrollar una oferta de referencia y un modelo de gobernanza que incluya las condiciones técnicas, económicas y legales asociadas a la prestación del servicio. En particular, previo al llamado a licitación del acceso internacional a BA, el Prestatario deberá haber aprobado el marco de gobernanza que regule y permita la interconexión con prestadores locales de servicios de telecomunicaciones, en términos previamente acordados con el Banco. | |
| **2.3. Suministrar un servicio en condiciones de eficiencia** | Debe asegurarse que, desde el punto de vista de la oferta, los servicios se proveen con los menores costos posibles. | | Durante el diseño de todos los proyectos analizados en la muestra, se ha verificado que se ha realizado un análisis de alternativas que ha permitido identificar la de mínimo costo, lo que asegura la provisión de los servicios mediante la nueva infraestructura bajo esta condición. Este análisis se efectúa para todos los proyectos elegibles del programa. | |
| **2.4. Generar incentivos adecuados a la demanda de servicios.** | Debe velarse porque existan los incentivos adecuados para que los usuarios hagan un uso de estos servicios compatible con su sostenibilidad económica, financiera y ambiental | | El programa considera además de la financiación de la infraestructura de acceso, la financiación del equipamiento que permita eventualmente el uso de los servicios de banda ancha por parte de la población objetivo. | |
| **2.5. Promover la sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios** | El alcance de la sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios se promoverá en función de tres pilares:  a. Sostenibilidad financiera: procurando contar con suficientes ingresos por la prestación del servicio al usuario, con los aportes de la comunidad y con los aportes directos del gobierno que permitan cubrir los costos eficientes de prestación del servicio.  b. Sostenibilidad ambiental: apoyando que la selección, ejecución, operación y mantenimiento de los proyectos para prestar el servicio cumplan con las salvaguardias ambientales del Banco y contribuyan al desarrollo de una infraestructura con mayor resiliencia, considerando alternativas viables para mitigar el cambio climático.  c. Sostenibilidad social: contribuyendo a incrementar el acceso al servicio y previendo mecanismos de consulta con la comunidad sobre los aspectos relevantes de la provisión del servicio. | | *Sostenibilidad Financiera:*  Ver respuesta en punto 1.1  *Sostenibilidad Ambiental y social:*  Se espera que los impactos ambientales y/o sociales negativos generados por el Programa serán de carácter temporal y localizado, disponiéndose ya de medidas de control adecuadas. Es por ello que, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la operación ha sido clasificada como categoría B. Asimismo, según la Política de Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704), el Programa presenta un riesgo “mediano”, debido a la vulnerabilidad del país, especialmente del área en la que se ubicará el Distrito Digital, a terremotos, inundaciones e incendios.  Las actividades del Programa con potencial para generar impactos ambientales y/o sociales negativos son las vinculadas al despliegue de redes de última milla y a la construcción del Distrito Digital. En el primer caso, nueve de las redes de conexión previstas se desplegarán en localidades ubicadas dentro de Áreas Protegidas o denominadas claves para la biodiversidad en Paraguay. No obstante, estas áreas se encuentran ya intervenidas. Además, el despliegue de fibra óptica se realizará utilizando la infraestructura ya existente. Se considera, por consiguiente, que no se generarán impactos negativos significativos sobre estos hábitats críticos.  El Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) del proyecto define medidas para prevenir y controlar los impactos ambientales generados por la construcción y operación de las instalaciones, las cuales incluyen una planta de tratamiento de aguas residuales. | |
| **Principios de la Política que orientan el diseño de las operaciones del Banco** | | **Descripción** | | **Comentarios** |
| **3.1. Apoyar a los países para atender las necesidades básicas** | | Se apoyará el desarrollo de esquemas sostenibles que utilicen la combinación costo-eficiencia y las soluciones tecnológicas más apropiadas en función de las características de la demanda y el servicio público para atender las necesidades de acceso de la población, tanto rural como urbana | | El Programa propuesto cuenta con análisis de factibilidad lo que ha permitido identificar las soluciones tecnológicas de mínimo costo, lo que asegura la adecuada combinación de costo – eficiencia para la población. |
| **3.2. Las mejoras continuas en la gobernanza de los servicios públicos domiciliarios serán clave para incrementar la eficiencia en su provisión y proteger satisfactoriamente los intereses de los usuarios** | | La Política sostiene que la gobernanza para la toma de decisiones en la gestión de los servicios públicos domiciliarios, así como el marco normativo y/o regulatorio que los reglamenta y supervisa, son los principales factores determinantes de su desempeño, calidad y sostenibilidad | | El programa tiene un enfoque holístico, tomando como punto de partida la agenda digital, desplegando infraestructura en base a las necesidades identificadas, y, finalmente, promoviendo la proliferación de aplicaciones y servicios que fomenten el uso.  En todo caso, y al objeto de mejorar la gobernanza del proyecto, está previsto en el marco del componente 3 que , previo al llamado a licitación del acceso internacional a BA, el Prestatario deberá haber aprobado el marco de gobernanza que regule y permita la interconexión con prestadores locales de servicios de telecomunicaciones, en términos previamente acordados con el Banco. |
| ***A. Promover la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas*** | | Se impulsarán los arreglos institucionales básicos para que los países de la región adopten medidas que promuevan la integridad y aumenten la transparencia en la provisión de servicios públicos domiciliarios, con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y fortalecer el cumplimiento de los derechos de los usuarios. | | Como parte de la ejecución del componente 3 se definirán los mecanismos para contar con una mayor información del sector con acceso público. |
| ***B. Analizar las características e impactos de los subsidios*** | | La operación y financiamiento de los servicios debería lograr la recuperación de costos de prestación en condiciones de eficiencia mediante tarifas a los usuarios. Sin embargo, se reconoce que, ocasionalmente, la sostenibilidad financiera puede alcanzarse complementando los ingresos provenientes de las, con aportes de la comunidad y aportes directos del gobierno. En situaciones en las que se otorguen subsidios, se promoverá que tanto su asignación como utilización se realicen de modo transparente y sujeto a mecanismos frecuentes y eficaces de rendición de cuentas. En los casos en que se otorguen subsidios tarifarios, se impulsará su focalización en los grupos más vulnerables y de menores ingresos. Adicionalmente, y en la medida de lo posible, se apoyará a los países para sustituir los subsidios tarifarios a los servicios públicos por mecanismos de transferencias de ingresos más directos y focalizados en los segmentos de la población con menores ingresos. | | No está previsto que existan subsidios como parte del programa. |
| ***C. Separación de Funciones para mejorar la gobernanza sectorial*** | | Deben separarse las funciones de **formulador de políticas, regulador** y **empresario** y asignarse a instituciones distintas y apropiadas. De esta manera, las autoridades conservarán la responsabilidad de **formular la política**, un ente público separado dictará el **régimen reglamentario** y se asignará al proveedor del servicio una función exclusivamente **empresarial**, sea ésta de propiedad estatal o privada. Esta Política reconoce, sin embargo, que la organización institucional no puede responder a un modelo único, debiendo adaptarse a las particularidades de cada sector y país. En varios países de la región, la responsabilidad de la formulación de políticas, la regulación y la provisión de los servicios públicos domiciliarios reside en el ámbito local (provincial o municipal). En estos casos, en los cuales no necesariamente es óptimo separar los roles de formulación de políticas y de regulación, el Banco promoverá una regulación homogénea, con parámetros mínimos adecuados de calidad, principios para la fijación de tarifas, y mecanismos de supervisión y control. Además, contribuirá a desarrollar mecanismos institucionales que fortalezcan la debida gestión en el marco de la legislación local. | | La separación de funciones de regulador y Ministerio se encuentran separadas de acuerdo con la Ley 542/95 de Telecomunicaciones. |
| ***D. Establecer la estructura sectorial más apropiada en el contexto de las características del servicio y los objetivos de la política*** | | Considerando la heterogeneidad en los mercados y servicios de la región, esta Política no promueve una organización industrial sectorial única para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y destaca que independientemente del modelo de gestión utilizado, se debe contar con prácticas de buena gobernanza y con un marco regulador claro, predecible y estable que incentive la eficiencia y la inversión. | | El programa tiene un componente específico orientado a revisar el marco regulatorio asociado al acceso y la interconexión con los objetivos de reducir el costo de los proveedores e incentivar la inversión a través de facilitar el acceso e interconexión a las redes desplegadas en condiciones abiertas e igualitarias. |
| ***E.******El rol de la regulación económica para incentivar la eficiencia, la inversión y proteger los derechos de los usuarios*** | | La adopción de un régimen regulatorio eficaz y adaptado a las condiciones particulares de cada sector en cada país es un factor clave para el logro de los objetivos de la Política. Un régimen regulatorio debe contribuir a reducir el costo del capital de los proveedores del servicio, incentivar la inversión, fijar estándares de calidad de los servicios y permitir que los proveedores del servicio obtengan ingresos suficientes para alcanzar la sostenibilidad financiera. La promoción de los derechos de los usuarios debe ser un objetivo primordial del proceso de regulación de los servicios. Así, la regulación debe lograr que las ganancias de eficiencia, alcanzadas en el tiempo por los proveedores de los servicios, se trasladen a los usuarios vía reducciones tarifarias o mediante mejoras en la calidad del servicio. Independientemente de la estructura sectorial y el modelo institucional para la regulación elegida por cada país, se debe brindar asistencia en el desarrollo de sistemas de información que permitan a los formuladores de políticas y a los usuarios conocer la estructura y nivel de costos y tarifas en las todas las etapas de producción de los servicios. | | El programa tiene un componente específico orientado a revisar el marco regulatorio asociado al acceso y la interconexión con los objetivos de reducir el costo de los proveedores e incentivar la inversión a través de facilitar el acceso e interconexión a las redes desplegadas en condiciones abiertas e igualitarias. |
| ***F. Generar condiciones adecuadas para que la participación privada sea una opción viable para la provisión de servicios públicos domiciliarios*** | | Esta Política reconoce que la competencia tiene el potencial de aumentar la eficiencia productiva y la calidad del servicio. En los mercados cuya tecnología de producción no exhibe las características propias de los monopolios naturales, es posible generar competencia en el mercado, permitiendo que varias empresas ofrezcan servicios simultáneamente. Cuando los mercados son monopolios naturales la competencia por el mercado puede producir los mismos resultados que la competencia en el mercado, siempre que el proceso de selección y regulación de la empresa proveedora del servicio sea abierto y efectivo. La Política reconoce, a su vez, que la participación privada (cualquiera sea su modalidad: contratos de gestión, concesiones o empresas de propiedad mixta, entre otras) es un instrumento clave para cerrar las brechas en la cantidad y calidad de los servicios domiciliarios en la región. | | El despliegue de la red de agregación y última milla a nuevas zonas permitirá que operadores privados (ISPs) hagan uso de la misma para ofrecer servicios de banda ancha, fomentando de esa manera la competencia y la conexión de instituciones públicas. |
| ***G. Fortalecer la gestión de la infraestructura utilizada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.*** | | Los ámbitos de acción más relevantes para optimizar la gestión de la infraestructura son: i) incentivar la eficiencia en la gestión de las empresas; ii) desarrollar e implementar políticas adecuadas y estables de mantenimiento de activos; y iii) optimizar el uso de la infraestructura a través de incentivos a la demanda. | | El Programa incentiva la eficiencia en la gestión de empresas a través de la conexión a banda ancha. Un estudio del Banco estima que las ganancias en productividad gracias a la banda ancha en LAC son de alrededor del 2.6%. Los componentes 2 y 3 están orientados a estimular el uso de los servicios. |
| **3.3. Promover la innovación para fomentar la eficiencia, el acceso y la sostenibilidad ambiental** | | Esta Política resalta el rol de la tecnología para incrementar el acceso con soluciones costo-efectivas, reducir los costos de mantenimiento y administrar el consumo, evitando inversiones innecesarias en mayor capacidad. La Política reconoce que se deberá contribuir a diseminar información sobre la adopción, financiamiento y esquemas de gestión de las soluciones tecnológicas más apropiadas para cada combinación particular de servicio público y características de la demanda. | | La tecnología de banda ancha que el proyecto tiene previsto desplegar proporciona acceso a soluciones costo-efectivas. El estudio de factibilidad desarrollado tuvo como objetivo la selección de la alternativa más costo-eficiente para el despliegue. |