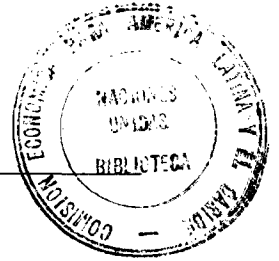


338.9892 / N962 L

ORG 300 (4-3)



CEPAL

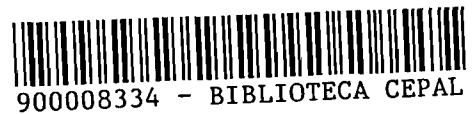
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Oficina en Buenos Aires

LA SITUACION DE LA INDUSTRIA PARAGUAYA FRENTE AL
DESAFIO DE LA INTEGRACION EN EL MERCOSUR
Competitividad y reestructuración industrial

Diciembre de 1992

338.9892
N962 S



Proyecto de Cooperación Técnica CEPAL/ALADI BT-ALA-2003
Solicitado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

54336

25 ABR 1994

**LA SITUACION DE LA INDUSTRIA PARAGUAYA FRENTE AL
DESAFIO DE LA INTEGRACION EN EL MERCOSUR**

Competitividad y reestructuración industrial

Proyecto de Cooperación Técnica

Solicitado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

1. Equipo de Trabajo del Proyecto

Coordinador General : **Bernardo Kosacoff** (CEPAL)

Responsables ALADI : **Leonardo Mejía y Oscar Pastore**

Contraparte Nacional : **Francisco Palau**
Coordinador Nacional del Proyecto
Ministerio de Integración

Armando Hermosilla
Director de Políticas Económicas
Secretaría Técnica de Planificación

Rubén Tapia
Asesor Técnico Principal del
Proyecto PNUD/MIC

Leopoldino García Franco
Director del Gabinete Técnico
Unión Industrial Paraguaya

2. Equipo Técnico

- * **Bernardo Kosacoff** - Coordinación General
- * **Daniel Azpiazu** - Capítulo I
- * **Marcelo Halperin** - Capítulo II
- * **Hugo Nochteff** - Capítulo III
- * **Eduardo Fernandez** - Capítulo IV
- * **Roberto Bisang** - Capítulo V
- * **Pedro Inzaurrealde Morel** - Asistencia Técnica en todos los contenidos del trabajo

INDICE

Aspectos Centrales del Trabajo	1
---	----------

Capítulo I: La Economía del Paraguay ante su Ingreso al MERCOSUR

1. Introducción	1
2. Desarrollo macroeconómico en el decenio de los años ochenta	2
4. La Dinámica de la actividad económica	13
5. Política macroeconómica, ingreso al MERCOSUR y concepción sistemática del proceso de industrialización	23

Capítulo II: Marco Regulatorio e Institucional

1. Introducción ..	30
I: El MERCOSUR: Compromisos actuales y potenciales	31
II: Normas de política comercial en el MERCOSUR	36
III: El fomento a la inversión y a las exportaciones frente a los compromisos asumidos en el MERCOSUR	43
IV: Incentivos tributarios internos	50
V: Propiedad industrial	54
VI: Derecho aplicable y solución de controversias en el MERCOSUR	63

Capítulo III: El Comercio Exterior de Bienes Industriales del Paraguay ante el Desafío del MERCOSUR. Análisis y propuestas **67** |

I: El comercio exterior del Paraguay. Comportamiento reciente y tendencias principales	68
II: Algunos lineamientos generales para una política de exportaciones	86
III: Volatilidad cambiaria y mecanismos equilibradores del comercio	103
IV: Impacto de las políticas comerciales sobre un sector de actividad y posibilidades de respuesta. Turismo de compra, MERCOSUR y exportación de electrónica	111

Capítulo IV: Selectividad Industrial y Priorización Sectorial

Aspectos Sectoriales	
Introducción	128
1. La industria textil	140
2. Producción de aceites vegetales	146
3. Procesamiento de cueros y sus derivados	151
Conclusiones	158

Capítulo V: La Problemática Tecnológica

Objetivo	160
1. Tecnología y Competitividad	162
2. Los orígenes de la tecnología en Paraguay	166
3. El sistema nacional de Ciencia y Tecnología	178
4. Funcionamiento del sistema y comparación en el MERCOSUR	187
5. Reflexiones finales	192
Personas Entrevistadas	196

ASPECTOS CENTRALES DEL TRABAJO

A inicios de los años noventa la economía paraguaya enfrenta un gran desafío: reinsertarse paulatinamente en el contexto mundial fundamentado en una serie de producciones con creciente valor agregado sustentadas por un esquema económico basado en la libertad de mercado. Este desafío replantea el funcionamiento económico previo, que estaba articulado básicamente a partir de las explotaciones primarias, al ubicar como uno de los ejes del crecimiento futuro al sector industrial a través de la conjunción de la explotación racional de algunos recursos naturales claves y el desarrollo de modernas tecnologías en procesos productivos competitivos internacionalmente.

La necesidad irreversible del cambio surge a partir de la combinación de varios fenómenos -endógenos y exógenos- que afectan a la economía paraguaya.

Por un lado, ya a fines de los sesenta, se evidenciaba cierto agotamiento de la estructura productiva local basada en las actividades primarias -tanto en términos de producción como de generación de empleos-. La construcción de las grandes obras hidroeléctricas, la expansión de los recursos naturales a través de nuevos cultivos agrícolas, sumados a otros emprendimientos productivos sirvieron como elementos catalizadores para incentivar el desarrollo de algunos sectores industriales. La posterior dilación de algunas de las obras y las restricciones macroeconómicas fueron, entre otros, factores que morigeraron los impactos iniciales de tales emprendimientos. No obstante, múltiples son los efectos positivos que permearon a lo largo de todo el sistema industrial. La formación del recurso humano, los inicios de redes de subcontratación, la "standarización" de algunas producciones claves y la aparición de incipientes procesos de exportación, son algunas de las potencialidades que se fueron acumulando durante este período.

Pero, sin dudas, las modificaciones de mayor peso aparecen en el campo internacional de la mano de la aparición de un gran número de innovaciones basadas -en su mayoría- en la aplicación de la electrónica a la transmisión y el manejo de la información. La introducción de estas tecnologías a la producción dio como resultado un proceso de profundas modificaciones a distintos niveles, pero que tienen un denominador común: el creciente proceso de "globalización" de la economía mundial.

Múltiples son las aristas de estos procesos: la aparición de tecnologías de procesos con escalas menores y mayor flexibilidad, cambios de magnitud en la organización de la producción, nuevos productos, procesos y técnicas de comercialización, etc. Estos cambios replantearon rápidamente la operatoria de las firmas induciendo a fuertes procesos de reconversión industrial y desarrollo de nuevas áreas a las cuales no fueron ajenas las políticas orientativas del Estado. Obviamente ello tuvo su repercusión en la división internacional del trabajo, donde a lo largo de las dos últimas décadas, se produjo el avance de las economías que más rápidamente se adaptaron a los cambios con el paulatino desplazamiento de las tradicionales potencias industriales.

En un proceso de retroalimentación, estas modificaciones -globalización de la economía, replanteo de los liderazgos en la producción y el comercio internacional y del sistema monetario- tendieron a reemplazar las simples relaciones bilaterales entre países por la paulatina conformación de bloques económicos con mecanismos de protecciones comunes y libre circulación interna de los bienes y servicios, en un mundo crecientemente globalizado.

En este contexto, el rasgo central de las remozadas corrientes comerciales es, sin duda, el reemplazo en el liderazgo del dinamismo de los recursos naturales abundantes como base de la inserción internacional, por parte de otras ventajas adquiridas a través del dominio de la tecnología y la calificación de los recursos humanos.

Estos cambios, operados en su gran mayoría en las economías centrales, no son neutros desde la perspectiva actual y futura de la economía paraguaya, sino que, por el contrario, están llamados a integrar rápidamente la economía local a las nuevas condiciones externas.

El nuevo escenario internacional tiene, a su vez, un conjunto de influencias muy fuertes en el contexto regional dado el impacto de las economías brasileras y argentinas sobre el desenvolvimiento y el comercio exterior del Paraguay. En particular, la fuerte inestabilidad y la alta volatilidad de sus principales parámetros macroeconómicos, especialmente los relacionados con el comercio exterior, generan impactos de muy difícil manejo para un mercado como del Paraguay caracterizado por su mayor apertura y menor tamaño relativo.

En particular, en el contexto regional, se está verificando un conjunto de condiciones muy particulares de integración en el camino de la consolidación del MERCOSUR. Con significativos avances automáticos para facilitar las condiciones de comercio que incluyen como elemento central la rebaja automática y progresiva de las estructuras arancelarias y con la meta de constituir en el corto plazo un mercado común que incluya la compatibilidad de las políticas macroeconómicas y la fijación de un arancel externo común, el Paraguay transita, contemporáneamente, por un acelerado proceso de redefinición de su inserción internacional, que incluye necesariamente un replanteo de su base competitiva.

El ingreso al Mercosur para una economía pequeña, mediterránea y sujeta a los vaivenes económicos de sus socios de mayor porte como la de Paraguay plantea un desafío cuya exitosa solución está íntimamente asociada con la estrategia que se diseñe durante el **período de transición**. En ese sentido, la consecución de una serie de objetivos claros y consensuados entre el sector público y privado debe apuntar a relanzar los acervos -técnicos y de capital humano- en pro de una nueva inserción en el comercio internacional, paulatinamente orientada a producciones de mayor valor agregado. O, en otras palabras, se trata de incentivar los incipientes avances en esa dirección potenciando aquellos factores que puedan generar futuras ventajas comparativas dinámicas.

Contemporáneamente la industria paraguaya tiene un conjunto de dificultades que impiden su natural inserción competitiva en el plano internacional. Su reducida escala de operaciones, el escaso desarrollo de proveedores especializados, la fragilidad del tramado del tejido industrial, la escasa articulación institucional y del sistema innovativo nacional, son entre otros algunos de los rasgos que permiten esta caracterización. Sin embargo el desafío actual del Paraguay requiere un conjunto de acciones superadoras de estas dificultades que simultáneamente rescaten a los distintos acervos tecno-productivos que se fueron generando en la base empresarial y en el resto de los recursos humanos calificados del país que, sin duda, son el único punto de apoyo para replantear un nuevo sendero de crecimiento y especialización internacional.

El desafío de los avances de la competitividad en una economía pequeña y alejada de una frontera técnica internacional debe combinarse simultáneamente con el

requerimiento de una clara disciplina macroeconómica. Esta indispensable disciplina macroeconómica sólo es sostenible en el mediano plazo si logra articularse una política en la cual la asignación de los recursos privilegie simultáneamente los procesos de inversión, el "aggiornamiento" tecnológico y una sólida expansión exportadora que califique permanentemente a los recursos humanos y utilice los recursos naturales en cadenas productivas tendientes a especializarse en producciones de mayor valor agregado.

En ese sentido, en el siguiente trabajo de investigación se ha intentado aportar elementos en algunos de los temas que son esenciales para esta difícil y trascendental transición de la economía del Paraguay. La intención es que las siguientes reflexiones sirvan de base para una adecuada instrumentación por parte del sector privado y público en el cual, a su vez, es necesario solicitar el apoyo técnico y financiero de organismos de cooperación internacional, que además de dar sustento a la disciplina macroeconómica articulen a la misma a un programa de reformas estructurales y de avance de la competitividad.

El trabajo se ha centrado en una breve descripción de los rasgos macroeconómicos del Paraguay, una evaluación del marco regulatorio e institucional, el análisis del comercio exterior de bienes industriales, algunos aspectos sectoriales puntuales y el análisis de la problemática tecnológica. Estos temas se desarrollan respectivamente en los siguientes capítulos del trabajo, reseñándose a continuación sus aspectos más destacados.

I. La economía de Paraguay ante su ingreso al MERCOSUR

Durante el decenio de los años setenta la economía paraguaya ostentaba una posición de liderazgo en el ámbito latinoamericano en términos de su ritmo de crecimiento (8,5% anual acumulativo). En contraposición, la década de los ochenta y el inicio de los noventa muestran al Paraguay en una situación de deterioro paulatino y persistente de su dinámica expansiva. Ello resulta particularmente notorio a partir de 1982¹, cuando la maduración de las principales obras de Itaipú y la demora en la

¹ Al igual que en 1983, decreció el PBI -en conjunto, en alrededor de un 4%-, en lo que emerge como un fenómeno inédito en, por lo menos, toda la postguerra.

construcción de Yacyretá, disminuyó aceleradamente el flujo de capitales hacia el país así como las demandas orientadas hacia, en especial, la industria y la construcción. Más aún cuando ello se vió agravado ante las condiciones adversas impuestas -directa e indirectamente- por la recesión económica mundial, los crecientes problemas financieros, el redireccionamiento y el menor dinamismo del comercio internacional y, fundamentalmente, la eclosión de la crisis de la deuda externa latinoamericana. A esa coyuntura tan poco propicia se le agregaban en el plano local, los condicionantes impuestos por recurrentes dificultades climáticas para las producciones primarias, las repercusiones económicas de haber encarado algunos grandes proyectos que más allá de su sobredimensionamiento, conllevaron inversiones muy superiores a su costo efectivo así como un inadecuado financiamiento -créditos comerciales de corto plazo con elevadas tasas de interés- y, en lo esencial, las discontinuidades, contradicciones e indecisiones de las políticas públicas² que derivaron, en su confluencia con los restantes factores, en crecientes desequilibrios fiscales, monetarios y externos, así como en la contracción de la producción, la inversión y el consumo.

La asunción de nuevas autoridades gubernamentales en febrero de 1989 y la rápida implementación de un plan de "emergencia y recuperación económica" devino, paulatinamente, en una marcada desaceleración del nivel de actividad económica (respecto al bienio precedente -1987/88-; no así en relación a los primeros años del decenio) y, por otro lado, en una cierta mejoría en el control del proceso inflacionario, una ligera recuperación del coeficiente de inversión que coadyuvó a aliviar moderadamente los problemas de empleo, una situación superavitaria de las finanzas públicas y, una relativa morigeración de los desequilibrios del sector externo. En otras palabras, se trata de una discontinuidad en términos de la profundización de los crecientes desajustes macroeconómicos.

En términos muy agregados, a partir de la nueva administración de gobierno -febrero

² A título ilustrativo basta con señalar el complejo sistema de cambios múltiples establecido a partir de 1982. Si bien, la apreciación de la moneda local se remonta -como tendencia- al decenio de los años setenta, sus efectos se veían morigerados por el ingreso de capitales asociado a Itaipú que, incluso, permitieron acumular fuertes reservas internacionales. Sin embargo, con el agotamiento de esos flujos, las dificultades del sector externo se hicieron progresivamente más agudas: permanentes déficits de balanza comercial y de la de pagos -una constante entre 1982 y 1988-, drenaje sistemático de reservas internacionales, incremento premanente del endeudamiento externo, etc..

de 1989-, el ritmo de crecimiento del producto bruto se ubicó ligeramente por encima del incremento poblacional, viabilizándose así una muy moderada expansión del PBI por habitante (0,9% anual promedio). Sin embargo, en ese resultado global subyace una marcada y persistente pérdida de dinamismo del producto bruto que, en el último año, ya resultó insuficiente para acompañar el mero crecimiento vegetativo de la población.

El desenvolvimiento de los sectores productivos, en general y, el de la producción agrícola -junto a la industria manufacturera, los de mayor significación económica-, en particular, ejerce una incidencia decisiva en esa ininterrumpida desaceleración del crecimiento del producto. Asimismo, la expansión de las actividades industriales durante el período también se ubicó por debajo de la del producto global como consecuencia de su brusca desaceleración en el último bienio (2,5% en 1990 y apenas 1,1% en 1991), en el marco, de comportamientos sumamente dispares entre las distintas ramas manufactureras. Por su parte, el subconjunto de sectores de servicios -el de mayor dinamismo durante el último cuatrienio- presenta, en general, un comportamiento relativamente más homogéneo entre las distintas actividades implicadas destacándose, particularmente, la producción de electricidad y, por su gravitación agregada, las actividades comerciales y financieras. En síntesis, el pobre desempeño de los sectores productores de bienes, muy particularmente de aquéllos de origen primario que, a la vez, asumen un papel protagónico en el perfil exportador de la economía del Paraguay y, por otro lado, la creciente gravitación de los servicios, en especial de algunos básicos como la electricidad -derivación lógica de la maduración plena de Itaipú- y, fundamentalmente, del comercio destinado al "turismo de compras" de los países limítrofes, sintetizan los rasgos más salientes del desenvolvimiento de la economía paraguaya en los últimos años.

De todas maneras, en el trienio 1989/91, mucho se ha avanzado en la superación o, por lo menos, minimización de los impactos negativos emanados de los principales desequilibrios macroeconómicos que, muy particularmente hasta inicios de 1989, tornaban crítico el sendero evolutivo de la economía paraguaya. No obstante, aún subsisten una diversidad de estrangulamientos, deficiencias y limitaciones estructurales que, entre otras implicancias, se ven en parte reflejadas en las crecientes dificultades por retomar un ritmo de crecimiento que, más allá de sus aspectos meramente cuantitativos, garantice una distribución cada vez más equitativa de un creciente progreso económico-

social.

En ese marco, como muy bien se afirma en un documento oficial de mediados de 1991³, la integración al MERCOSUR constituye "una definición estratégica tomada para robustecer la capacidad de inserción en la economía regional y brindar posibilidades de que los sectores de la producción se modernicen y se incorporen al proceso de rápida transformación económica internacional". En tal sentido, como lo explicita ese mismo documento, en el Paraguay existe clara conciencia de que "los equilibrios macroeconómicos tienen que cuidarse para evitar la necesidad de ajustes violentos que distorsionen todo el proceso (...de integración..)".

Es sobre esos fundamentos y bases estratégicas sobre los que se deberá asentar y estructurar la propia política de industrialización que, como tal, deberá constituirse en uno de los pilares básicos de la propia resolución histórica de los desajustes macroeconómicos, por un lado, y de la reestructuración del perfil productivo, por otro.

II. Marco regulatorio e institucional

Sin embargo, el impacto asociado al ingreso de Paraguay al MERCOSUR no se circunscribe exclusivamente a los aspectos monetarios de corte agregado, sino que tiene otras facetas no menos relevantes. En ese sentido la marcha hacia la integración plantea, por ejemplo, una larga lista de inquietudes desde la perspectiva jurídica cuyos aspectos más relevantes son:

Como punto de partida, se identifican distintos niveles compromisorios emergentes del MERCOSUR con respecto al Paraguay. En tal sentido, se diferencian: por un lado, los compromisos actuales y específicos, referidos al programa de liberación comercial; y, por otro lado, las normas programáticas acerca de cuestiones esenciales como son el arancel externo común y la armonización de políticas macroeconómicas. Ante la perspectiva de una profundización gradual de este proceso de integración y considerando la mayor vulnerabilidad relativa reconocida al Paraguay, sería aconsejable una evaluación de los efectos generados por la superposición del MERCOSUR con otros ordenamientos

³ Ministerio de Industria y Comercio, Secretaría Técnica de Planificación y Unión Industrial Paraguaya, "Políticas para el desarrollo industrial", Asunción, julio de 1991.

normativos que vinculan a las economías de determinados Estados Partes entre sí y con terceros Estados, dentro y fuera de ALADI.

Dada la significación del programa de liberación comercial adoptado por el Tratado de Asunción, a partir de la revisión de la situación jurídica del Paraguay frente a las políticas comerciales sub-regionales. Sería conveniente la adopción de cláusulas de calificación de origen que faciliten la inserción del país en el mercado ampliado. Para la aplicación de salvaguardias, se considera conveniente un tratamiento diferencial, así como la reglamentación exhaustiva del mecanismo de negociación colectiva previsto en el Anexo IV del Tratado. Por último, aparece la necesidad de combatir las prácticas empresariales que impliquen colusión o abuso de posición dominante en el mercado, con especial referencia a las materias incluidas en los acuerdos sectoriales.

Surge la necesidad indispensable de compatibilizar los vínculos de integración económica con eventuales políticas dirigidas a reducir las insuficiencias y disparidades estructurales observadas en la subregión. Desde el punto de vista de las prioridades para el desarrollo del Paraguay, se recomienda dos líneas de acción: por un lado aquélla que debería ser encarada por todos los Estados Partes en conjunto (creación de un fondo de inversiones y organización de zonas francas), y por otro lado la que correría a cargo del Paraguay, aunque bajo un reconocimiento explícito dentro del MERCOSUR, con el objeto de: obtener una aplicación más armónica de los dispositivos de promoción a las inversiones directas; reasignar el rol de la banca privada; promover los sistemas de capacitación ocupacional; y fijar reglas aptas para desarrollar un mercado de capitales.

Dentro del marco de las políticas de promoción industrial que debe afrontar el Paraguay, el régimen tributario presenta desafíos particulares, que ameritan un tratamiento por separado. Así, se propone algunos reajustes en la legislación del IVA y en la del impuesto a la renta, para favorecer decididamente una orientación internacional de las actividades sectoriales emprendidas en territorio paraguayo. Al mismo tiempo, es importante preservar el principio de legalidad tributaria. ✓

En las arenas de la integración económica colisionan los principios de libre circulación de los bienes y de protección de la propiedad industrial sobre los mismos bienes. Una vez establecido el campo de la posible convergencia legislativa, se examinan los temas que merecerían soluciones normativas afines o alineadas: importaciones ✓

paralelas, patentabilidad de nuevos productos, uso de las marcas, y criterio de funcionalidad para la reciprocidad de derechos y obligaciones. Además, se sugiere la negociación de un tratamiento preferencial entre los Estados Partes, con motivo del otorgamiento de licencias debido al abuso de posición dominante en el mercado.

Al inducir nuevas y más intensas relaciones económicas, los esquemas de integración requieren una estructura jurídica e institucional que genere la confiabilidad de los agentes públicos y privados. En el MERCOSUR todavía no se ha resuelto sistemáticamente el tema de la incorporación del derecho derivado a los ordenamientos nacionales. Al efecto, más allá de las soluciones casuísticas que puedan adoptarse en las Decisiones del Consejo y en las Resoluciones del Grupo Mercado Común, parece oportuno tomar en cuenta la necesidad de una solución genérica y global, que a su vez pueda articularse con el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y de control de legalidad. Al propio tiempo, el fortalecimiento del sistema institucional va a depender del empleo que los propios Estados Partes se atrevan a dar a los mecanismos previstos en el Protocolo de Brasilia, no bien entre en vigor.

III. El comercio exterior de bienes industriales

Otro plano sensible en la evolución del proceso de integración y reconversión productiva lo constituye el comercio exterior. Este, -registrado por las diversas fuentes de datos- muestra una tendencia crónica al déficit, no sólo con los grandes países industriales, sino también con los demás países del MERCOSUR, especialmente con Brasil y Argentina (en ese orden). Por otra parte, al observar la estructura de las exportaciones e importaciones, se verifica que mientras las primeras están constituídas por productos primarios, las segundas se componen básicamente de bienes industriales. Además, y a pesar del mejoramiento producido por las nuevas políticas económicas, el desempeño exportador del Paraguay en el decenio de los ochenta es globalmente menos dinámico que el de las economías mayores del MERCOSUR. Este dinamismo es menor cuanto mayor es el valor agregado o el grado de industrialización de los bienes.

En suma, si bien en los últimos años se registraron algunas transformaciones claramente positivas que se reflejan en el comportamiento del comercio exterior del Paraguay, el desempeño del mismo, comparado con el conjunto de los países de la ALADI, y especialmente del MERCOSUR, debería mejorar sustancialmente para desarrollar

la exportación de bienes industriales, mejorar la balanza comercial en general y la balanza dentro del MERCOSUR en particular, y fortalecer la posición del país dentro de ese mercado, tanto más cuanto las barreras al comercio al interior de mismo se reducirán progresivamente. Estas evidencias hacen recomendable analizar un menú amplio de políticas para la promoción de las exportaciones industriales, que contemple, además ✓ algunos rasgos centrales del proceso de desarrollo previo.

En esa dirección, cabe señalar que si bien la industria paraguaya no siguió un sendero sustitutivo similar al de otras economías de la región, diversas evidencias sobre barreras tarifarias y no tarifarias vigentes durante los años ochenta, conjuntamente con la escasa participación de los bienes industriales en las exportaciones, indican que la industria se ha orientado principalmente al mercado interno. Durante los últimos años no ✓ sólo se ha liberalizado el comercio exterior, sino que se han iniciado políticas y creado instituciones para apoyar la salida de manufacturas a los mercados externos. No obstante, la experiencia indica que para lograr un cambio de orientación y actitud de la industria respecto de las exportaciones es necesario un impulso firme y prolongado, que asegure lo que en la literatura suele denominarse régimen de neutralidad ampliado, mediante el cual resulte por lo menos tan remunerativo vender al exterior como hacerlo en el mercado interno. Para ello, en el trabajo se enumeran y describen someramente diversos mecanismos e instrumentos, con sus ventajas y desventajas. Así, se sugiere estudiar la implantación de zonas francas; de producción bajo control de aduanas; de distintos sistemas de devolución de impuestos; de financiación de corto y mediano plazo (carta de crédito doméstica, crédito de preembarque y posembarque, etc.) y de mecanismos institucionales; incluidos los del sector financiero (tales como bancos de segundo piso, instituciones de préstamo de última instancia).

Sintetizando, si bien en los últimos años el Paraguay ha avanzado en la liberalización de las importaciones y en la promoción de las exportaciones, tendiendo en cierto modo a un régimen de neutralidad ampliada, aún no se ha creado un sesgo exportador suficiente como para inducir un proceso dinámico de exportación de manufacturas. En consecuencia, parece conveniente profundizar los senderos ya iniciados, y utilizar un "mix" ✓ adecuado de instrumentos de política comercial, financiera e institucional, teniendo en cuenta especialmente a aquellos que han resultado exitosos para el desempeño de los grandes exportadores de industrialización reciente.

Por otra parte, el análisis del comportamiento del tipo de cambio del Paraguay en relación con una canasta de cinco monedas, pero muy especialmente en relación con las de Brasil y Argentina, muestra violentas fluctuaciones que no pueden sino perjudicar el proceso de industrialización y desalentar la necesaria continuidad del esfuerzo exportador. Frente a esta situación, no parece razonable esperar a que las asimetrías entre el Paraguay y los países mencionados desaparezcan, y a la vez que los mismos se estabilicen desde el punto de vista macroeconómico. Si bien uno de los objetivos del MERCOSUR es eliminar esas asimetrías e inestabilidades, conseguirlo demandará mucho esfuerzo y un tiempo prolongado de ajustes mutuos. Por ello, parece necesario crear un mecanismo equilibrador del comercio que compense los efectos de estos problemas, mientras se solucionan sus causas, y -en consecuencia- se recomienda un mecanismo de este tipo, que en principio se considera aceptable dentro de los acuerdos, especialmente dada la situación de vulnerabilidad de un país menos desarrollado como el Paraguay, y que operaría sin intervención gubernamental, guiado por los mecanismos del mercado. Este mecanismo consistiría básicamente en un sistema de bonos de comercio exterior que los exportadores recibirían en función del monto de sus exportaciones, y los importadores deberían presentar para realizar sus operaciones, también de acuerdo al monto de las mismas. Los primeros venderían sus bonos en el mercado, a la cotización que fijase el juego de la oferta y la demanda. De este modo, los precios de los bonos oscilarían en función de los desbalances del comercio exterior, tendiendo a corregirlos de modo automático. Finalmente, cabe efectuar algunas consideraciones acerca de la implementación de mecanismos regulatorios que tiendan a relanzar actividades específicas -ahora relacionadas con el comercio- hacia el terreno productivo. En esa dirección todo indica que el avance de los mecanismos del MERCOSUR tenderá a eliminar el turismo de compra, que hoy es una de las actividades que generan más divisas y empleo en el Paraguay. Independientemente de la negociación global en torno a dicho problema, se propone una solución parcial y limitada para el mismo, acotada por el marco temático de este trabajo. Ella consiste en aprovechar las ventajas comparativas del Paraguay para el ensamble de bienes electrónicos, en el marco de la aceptación por parte de Argentina y Brasil de condiciones iniciales específicas que permitan su desarrollo.

IV. Aspectos sectoriales

Por su parte, en el plano sectorial se analiza el posicionamiento de algunos sectores

claves en función de las nuevas condiciones de competencia creadas por la integración al MERCOSUR y, en términos más generales, por la creciente globalización de la economía mundial.

Entre los aspectos microeconómicos se considera que cada empresa deberá incorporar nuevas pautas de acción en función de estrategias macroeconómicas que prioricen determinados sectores en la necesaria transformación.

La especialización sectorial deberá resultar no sólo de las ventajas comparativas dentro de la región sino también en consideraciones a mediano y largo plazo en el planeamiento de la economía paraguaya; el desarrollo de sectores líderes puede producir efectos de demostración y multiplicadores sobre otros de tipo tecnológico, organizativos o de gestión. Es imprescindible el acuerdo entre gobierno y empresarios en la asignación de recursos a determinados sectores en particular, que actúen como dinamizadores y generadores de nuevos recursos para la evolución industrial del país.

En el curso de las entrevistas a los funcionarios de gobierno y de empresas se analizaron las ventajas y desventajas relativas del Paraguay en el proceso de industrialización a partir de los cuales se identifican medidas específicas para promocionar sectores que sean considerados líderes en la futuras condiciones de competencia.

La comercialización de productos en el exterior es visualizada como el camino más adecuado para el crecimiento de las empresas paraguayas y se está haciendo un esfuerzo importante para capacitar personal en este área. Son pocas las empresas que están operando actualmente en el mercado externo pero sí una porción significativa comercializa a través de las fronteras con Argentina, Brasil y Bolivia. Para acceder a nuevos mercados externos deben incorporarse formas comerciales innovativas.

Poner en condiciones a las organizaciones para competir en otros mercados representa no sólo un importante esfuerzo en materia comercial y financiera sino también adecuar equipamientos, modalidades productivas y de gestión al cumplimiento de las normas de diseño y calidad impuestas por los mercados, disponer de costos adecuados, volúmenes, constancia en la presencia en los mercados y el cumplimiento riguroso de plazos.

El espectro empresarial actual, conformado en general por pequeñas y medianas empresas, tendrá que adecuar su equipamiento y gestión para ser competitivo frente a las empresas de mayor tamaño que ya operan en la región. Contar rápidamente con las capacidades gerenciales necesarias puede ser resultado de distintos mecanismos de capacitación o la incorporación de personal superior y de cuadros medios proveniente de la industria de otros países. Otra alternativa es establecer vínculos asociativos con empresas extranjeras que estén en condiciones de proporcionar y/o capacitar al personal.

Las condiciones creadas por el MERCOSUR pueden llevar a la desaparición o reconversión de empresas que no estén en condiciones de afrontar la competencia de otras de la región. Programas de formación de jóvenes empresarios, de capacitación empresarial o gerencial, el Plan Bolívar, la acción de PROPARAGUAY, la Bolsa de Subcontrataciones, etc., pueden contribuir a una transformación menos traumática.

Desde el punto de vista sectorial, en las entrevistas se destacaron actividades que a juicio de funcionarios y dirigentes empresarios cuentan con ventajas comparativas; se puso énfasis en el desarrollo de agroindustrias para los mercados externos dada la disponibilidad de materias primas de origen agropecuario. Se analizaron también los sectores en que se ha desarrollado una fuerte capacidad comercial (comercio de frontera con Argentina y Brasil) y la capacidad instalada en construcciones metálicas pesadas y una industria metalmecánica de apoyo al mantenimiento de la producción de otros sectores.

De un listado de actividades industriales consideradas como de interés tanto por funcionarios como por empresarios se analiza la situación de cinco sectores, que podrían convertirse en algunos de los pilares para impulsar la industrialización paraguaya sobre bases sólidas: el textil y de confecciones, la producción de aceites vegetales, el procesamiento de cueros y sus derivados, la armaduría de aparatos electrónicos y el de lácteos y derivados. Otros sectores como las industrias electrointensivas, los aceites esenciales y derivados, las carnes porcinas, vacunas y de aves, las frutas y hortalizas y sus derivados o la producción de celulosa y papel también pueden ofrecer perspectivas en el mercado internacional.

Una política de promoción industrial debe establecer un conjunto de acciones

privadas y gubernamentales destinadas a facilitar el accionar de la producción y, en el caso paraguayo, el inicio y el incremento de las exportaciones por medio de la solución progresiva de los obstáculos a las exportaciones del sector considerado de cooperación técnica o financiera, simultáneas o sucesivas.

Debe incluirse la participación, en forma coordinada, de proveedores nacionales, regionales o internacionales de asistencia técnica o financiera que puedan contribuir a la solución de los obstáculos a la producción y comercialización a nivel empresarial, institucional, nacional e internacional, incluyendo los problemas referentes a la provisión de materias primas e insumos.

La articulación de medidas de apoyo a un sector requiere contar con un cuadro de situación claro de su estructura actual y de sus posibilidades de evolución dentro del mercado internacional en general y del MERCOSUR en particular. La información disponible al momento de realización de este estudio es incompleta y desactualizada. Es necesario efectuar diagnósticos sectoriales completos y precisos previo al señalamiento de alguno de ellos como prioritario dentro de la política industrial o de exportaciones de un país. ✓

V. La problemática tecnológica

Finalmente estos esfuerzos tienen su contrapartida en el perfil tecnológico de las actividades productivas. En ese sentido la economía paraguaya, tradicionalmente agropecuaria, ha evidenciado, durante las últimas décadas cierto dinamismo basado en su sector manufacturero. En su conjunto estos avances estuvieron sustentados sobre la base de una marcada dependencia externa en la provisión de los componentes "duros" de la tecnología. A ello se le adicionó la incipiente actividad de la industria local productora de bienes de capital, especialmente luego de la construcción de grandes represas. ✓

Esta tendencia general queda claramente ejemplificada al señalar que la sociedad paraguaya incorpora anualmente un flujo de maquinarias y equipos valuados en alrededor de los 400 millones de dólares, de los cuales alrededor de 350 millones provienen del exterior. Los flujos de importación de bienes de capital son complementados por una treintena de firmas locales que bajo diversas formas (desde la producción de algunos

equipos hasta el apoyo a la instalación de bienes de capital) emplean poco más de 3000 personas con un valor de producción que oscila entre 30 y 40 millones de dólares anuales.

A partir de este componente inicial de tecnología, al interior de la actividad productiva se le incorporan otros elementos asociados tanto a la calificación de la mano de obra como a la generación de pequeños cambios menores de corte adaptativo. En este último caso cabe consignar la presencia de -importantes para algunos sectores- ingresos de bienes de capital usados que requieren de este tipo de tecnología.

Esta actividad tecnológica está íntimamente asociada a los rasgos centrales de la economía paraguaya. En efecto, si esta de tamaño reducido y con un desarrollo industrial relativamente incipiente, los esfuerzos orientados hacia el desarrollo de nuevas tecnologías queda acotado a un número reducido de firmas (la mayoría de ellas relacionadas, directa o indirectamente, con el sector público -como los casos de CIE, ACEPAR, etc.). Por el contrario, el grueso de las empresas -de tamaño pequeño o mediano orienta sus esfuerzos hacia los denominados cambios menores, como respuesta a las restricciones operacionales y/o administrativas diarias.

Complementariamente con la actividad privada, el Estado cuenta con una serie de ✓ instituciones, similares al resto de los países del Mercosur, orientadas a la generación y difusión de tecnologías. Surgidas como réplica de otros modelos latinoamericanos o europeos hace varias décadas, en su conjunto estas instituciones cuentan con un presupuesto que gira alrededor de los 15 millones de dólares anuales y emplean poco más de 1.100 personas.

Dos son los ejes centrales de este complejo de Ciencia y Tecnología: Por un lado el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) y por otro el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

El INTN es un instituto destinado a la generación y difusión de tecnología tiene un plantel de casi 300 personas y un presupuesto de poco más de 2 millones de dólares anuales. Cuenta además con una serie de instalaciones (laboratorios, plantas pilotos y otros equipos) e incipientemente está generando una red de articulaciones con algunos sectores productivos.

En el otro extremo está el SNPP, cuyo objetivo central es la capacitación de la mano de obra. Precisamente este es uno de los campos que -en principio- mayor atención demanda en función de la forma de incorporación de tecnología que ha modelado la sociedad paraguaya y de su situación educacional básica. Con un presupuesto proveniente principalmente de la nómina salarial -del orden de los 7 millones de dólares anuales- este organismo apunta a la formación profesional de un amplio espectro poblacional compuesto por quienes tienen incompleta tanto la educación primaria como la secundaria.

Además de las instituciones mencionadas otros organismos operan en idéntica dirección. Por un lado, las Universidades (tanto a nivel estatal como privado) no sólo cubren las actividades educativas sino que en los últimos años han retomado algunas tareas de investigación científica y tecnológica. Por otro lado, la última década asistió al ingreso al mercado de un gran número de instituciones educacionales privadas que cubren una amplia gama de especialidades (en la mayoría de los casos de corta duración y rápida inserción laboral).

Una visión agregada del sistema en su conjunto revela algunas desarticulaciones institucionales que afectan la eficiencia del sistema en su conjunto. Así, es dable observar cierta descoordinación entre las diversas entidades relacionadas con el tema tecnológico, como asimismo un imperfecto relacionamiento entre estas instituciones y el sector productivo privado.

Estos problemas funcionales cobran mayor relevancia ante el ingreso de Paraguay al Mercosur. En el plano tecnológico, sin dudas, el hecho más llamativo es la marcada disparidad -en términos de cantidades de instituciones, recursos y personal- existente entre el sistema de Ciencia y Tecnología del Paraguay y en los restantes países miembros del Mercosur. En efecto, una somera comparación indica que Brasil y Argentina gastan entre 100 y 50 veces más (respectivamente) de lo que destina Paraguay al tema de ciencia y tecnología.

A partir de esta situación el ingreso de Paraguay a este espacio económico común plantea un doble desafío. Por un lado induce a un rápido "aggiornamiento" de las instituciones ya existente y el rescate de los nada despreciables acervos económicos y tecnológico generados a lo largo de varias décadas. Por otro abre las puertas para la

integración de mecanismos de generación y transferencias de tecnologías más extensos y ricos en contenidos capaces de generar múltiples externalidades sobre toda la sociedad. Es probable que en gran medida las posibilidades de éxito de este proceso reside en la posibilidad de readaptar el funcionamiento de las instituciones ya existentes en el plano local con miras a captar las externalidades provenientes de los sistemas de ciencia y técnica ya existentes en los restantes países del Mercosur.

CAPITULO I

LA ECONOMIA DEL PARAGUAY ANTE SU INGRESO AL MERCOSUR

1. Introducción

A diferencia del decenio de los años setenta, durante el cual la economía paraguaya ostentaba una posición de liderazgo en el ámbito latinoamericano en términos de su ritmo de crecimiento (8,5% anual acumulativo), la década de los ochenta y el inicio de los noventa muestran al Paraguay en una situación de deterioro paulatino y persistente de su dinámica expansiva.

Sin duda, tal patrón de comportamiento de los años setenta no está dissociado de los efectos propulsores emanados de la consecución del proyecto de Itaipú ^{1/} -el PBI se incrementó en la segunda mitad de los setenta a una tasa superior al 10% anual, porcentaje que supera al 20% en el sector de la construcción-, y del posterior agotamiento de los mismos -el ritmo de crecimiento se contrae a 3,1% anual durante los ochenta-. Por su parte, en 1991, continuó profundizándose la desaceleración del crecimiento del PBI -por cuarto año consecutivo- deviniendo, incluso, en una contracción del PBI por habitante (-0,3%), que pasó a ubicarse por debajo de los registros correspondientes a 1980.

De las consideraciones precedentes se desprende que el patrón de comportamiento histórico de la economía paraguaya revela, en principio, un muy distinto perfil a partir de los años ochenta -o, más precisamente desde 1982- en los que, a su vez, se manifiestan ciertos matices diferenciales desde la reinstitucionalización democrática del país y la consiguiente implementación de una Nueva Política Económica, a principios de 1989.

En efecto, a partir de 1982 ^{2/}, con la maduración de las principales obras de Itaipú y la demora en la construcción de Yacyretá, disminuyó aceleradamente el flujo de

^{1/} Asimismo, muy particularmente en los primeros años del decenio de los setenta, ese auge de la actividad económica estuvo asociado a la expansión de la producción agrícola (en especial, el algodón y la soja), favorecida por una buena situación en materia de precios internacionales y, en ese marco, por la propia ampliación de la frontera agrícola.

^{2/} Al igual que en 1983, decreció el PBI -en conjunto, en alrededor de un 4%-, en lo que emerge como un fenómeno inédito en, por lo menos, toda la postguerra.

capitales hacia el país así como las demandas orientadas hacia, en especial, la industria y la construcción. Ello se vio agravado ante las condiciones adversas impuestas -directa e indirectamente- por la recesión económica mundial, los crecientes problemas financieros, el redireccionamiento y menor dinamismo del comercio internacional y, fundamentalmente, la eclosión de la crisis de la deuda externa latinoamericana ^{3/}.

Asimismo, a esa coyuntura tan poco propicia se le agregaban en el plano local, los condicionantes impuestos por una situación climática muy desfavorable para las producciones primarias, las repercusiones económicas de haber encarado algunos grandes proyectos que más allá de su sobredimensionamiento, conllevaron inversiones muy superiores a su costo efectivo así como un inadecuado financiamiento -créditos comerciales de corto plazo con elevadas tasas de interés- y, en lo esencial, las discontinuidades, contradicciones e indecisiones de las políticas públicas ^{4/} que derivaron, en su confluencia con los restantes factores, en crecientes desequilibrios fiscales, monetarios y externos, así como en la contracción de la producción, la inversión y el consumo.

2. Desenvolvimiento macroeconómico en el decenio de los años ochenta

En tal sentido, el desempeño de la economía paraguaya entre 1982 y 1988 denota una marcada inestabilidad en el plano agregado, asociada a la acumulación y convergencia de crecientes desajustes de muy diversa índole. Al respecto, cabe rescatar algunos aspectos que irían adquiriendo una trascendente significación económica:

^{3/} Para ese entonces, en Paraguay y a diferencia de otros países latinoamericanos, la deuda externa no ocupaba un papel protagónico en la agenda económico-social. Al respecto, la deuda acumulada a fines de 1981 ascendía a 861 millones de dólares, nivel no muy distante de las reservas internacionales acumuladas a esa misma fecha (781 millones de dólares) y equivalente al 15% del PBI. A partir de allí, dichas relaciones se modificaron en forma radical y, por ejemplo, en 1988, el endeudamiento externo superaba en casi veinte veces al nivel de las reservas internacionales al tiempo que representaba más de la mitad del PBI anual.

^{4/} A título ilustrativo basta con señalar el complejo sistema de cambios múltiples establecido a partir de 1982. Si bien, la apreciación de la moneda local se remonta -como tendencia- al decenio de los años setenta, sus efectos se veían morigerados por el ingreso de capitales asociado a Itaipú que, incluso, permitieron acumular fuertes reservas internacionales. Sin embargo, con el agotamiento de esos flujos, las dificultades del sector externo se hicieron progresivamente más agudas: permanentes déficits de balanza comercial y de la de pagos -una constante entre 1982 y 1988-, drenaje sistemático de reservas internacionales, incremento permanente del endeudamiento externo, etc..

la muy profunda desaceleración del ritmo de crecimiento del PBI. Mientras entre 1976 y 1981, se incrementó a una tasa media de 10,7% anual acumulativa, entre 1982 y 1988 lo hizo a un ritmo promedio de apenas 1,9%, por debajo del propio crecimiento poblacional (ligeramente superior al 3%);

la paulatina consolidación de un proceso inflacionario sostenido y creciente. En este sentido, hasta 1982, la tasa de variación anual de los precios al consumidor se ubicaba por debajo del 10% -de los niveles más bajos de la región-. A partir de 1983, el ritmo inflacionario se incrementó en forma persistente e ininterrumpida hasta alcanzar, en 1987, el 32,0% anual;

una pronunciada caída de la formación bruta de capital fijo que, entre 1982 y 1988, decreció a una tasa media de 1,0% anual acumulativa. Consiguientemente se asistió a una profunda contracción del coeficiente de inversión de la economía (de 30,6% en 1981 pasó a representar apenas el 19,6% del PBI en 1988) asociado, muy particularmente, a la retracción de la formación de capital del sector privado (-2,6% anual acumulativo);

una incapacidad creciente de generación de nuevos puestos de trabajo, a punto tal que de una situación de casi pleno empleo (en 1981, la tasa de desempleo abierto era de apenas 1,7%) se involucionó progresivamente hasta alcanzar niveles de desempleo abierto que se ubicaban en torno al 10/11% en el bienio 1987/88;

el persistente incremento del déficit del sector público que, desde una situación superavitaria en 1980, a partir de 1981 denota un creciente desequilibrio que, por ejemplo, en 1988 representaba más del 5% del PBI. Los excesivos gastos en capital, las pérdidas de divisas del Banco Central -asociadas a los subsidios implícitos a ciertas importaciones en el marco de las política de tipos de cambio múltiples-, el retraso en las tarifas de los servicios públicos emergen, entre otros, como sus principales factores explicativos;

la muy baja e, incluso, decreciente presión fiscal, con la consiguiente reducción de la capacidad gubernamental para satisfacer los cada vez mayores requerimientos de servicios básicos e infraestructura. En efecto, la presión tributaria que, en la segunda mitad de los setenta se ubicaba ligeramente por encima del 10% -poco más de la mitad de los niveles vigentes en el resto de América Latina-, se redujo a apenas el 7,8% en 1986 -al 8,7% del PBI en 1988-;

la creciente vulnerabilidad externa que supone el muy elevado grado de concentración de las exportaciones en un muy reducido número de productos primarios (incluyendo sus primeras fases de procesamiento industrial) que, como tales, se ven fuertemente expuestos a las condiciones climáticas y a las fluctuaciones de la demanda - y los precios- internacionales. Tal el caso de la soja y el algodón que hacia mediados de los años ochenta explicaban el 50/60% de las divisas generadas por la exportación de bienes. En contraposición y como derivación, en buena medida, de las propias políticas macroeconómicas -erosionantes, en muchos casos, de ventajas comparativas naturales y/o adquiribles-, en los años sesenta y/o inicios de los setenta, el perfil exportador del Paraguay revelaba un muy superior nivel de diversificación;

la profundización del -casi- tradicional déficit de la balanza comercial que, por su significación y la disminución de los flujos de capital -en especial, desde la concreción de Itaipú- derivó en crecientes saldos negativos de la balanza de pagos. Así, a título ilustrativo, el déficit en el comercio de bienes en 1988 (208,4 millones de dólares) equivale a poco más de la cuarta parte de las exportaciones de bienes, al tiempo que el saldo negativo en cuenta corriente (259,4 millones de dólares) representa casi la tercera parte (31,2%) de las exportaciones;

los profundos -y crecientes- desequilibrios del sector externo debieron ser financiados a través de retrasos en los pagos externos y, fundamentalmente, de una pronunciada disminución de las reservas internacionales, a punto de alcanzar niveles casi críticos. En este último plano, las reservas internacionales se elevaban a fines de 1980 a casi 750 millones de dólares -nivel muy superior a las importaciones de un año-, mientras que, en 1988, ya se habían reducido a poco menos de 300 millones de dólares, a pesar de haberse acumulado atrasos en los pagos de la deuda externa por un valor ligeramente superior a ese monto;

en concordancia con la desequilibrada situación del sector externo y con las propias políticas públicas al respecto, el endeudamiento con el exterior se incrementó a un ritmo muy acelerado. En tal sentido, la deuda externa del Paraguay que, en 1981, ascendía de 864 millones de dólares, se elevó a más de 2.300 millones de dólares en apenas siete años (implica una tasa media superior al 15% anual acumulativa). Cabe resaltar que, en el caso del Paraguay, el sector público explica más del 90% de la deuda externa y que, a pesar de las crecientes obligaciones impagas, los servicios implícitos

alcanzaron a representar, en 1988, casi el 40% del total de las exportaciones -en 1980, se ubicaban muy por debajo del 20%-.

La convergencia temporal del conjunto de los factores precitados sugiere que, hacia fines de 1988, la economía paraguaya se veía enfrentada a una situación por demás crítica que, como tal, requería la implementación de nuevas políticas públicas que, por lo menos, tendieran a morigerar los principales desequilibrios macroeconómicos.

Es en ese marco en el que se inscribe, precisamente, la asunción de nuevas autoridades gubernamentales y la rápida implementación de un plan de "emergencia y recuperación económica" (todo ello, en febrero de 1989) que conllevó, entre otras, la implementación de las siguientes medidas:

- * la adopción de un sistema de cambios único, libre y fluctuante que, por tanto, supuso la supresión de todos los aforos que afectaban a las exportaciones, la eliminación de los subsidios implícitos a determinadas importaciones y la obligatoriedad de liquidación de las divisas en el sistema bancario;

- * la fijación de topes a los créditos al sector público -de forma de controlar la emisión monetaria- y de retenciones cambiarias -no muy significativas- a las exportaciones, de carácter temporario, que se veían más que compensadas -para el exportador- por el incremento del tipo de cambio real derivado de la eliminación del sistema de tipos de cambio múltiples;

- * el ajuste de las tarifas de los servicios públicos tendiente a garantizar -por lo menos, a mediano plazo- el autofinanciamiento de las empresas -estatales- prestatarias de los mismos;

- * el incremento del financiamiento a los sectores productivos y, en especial, a los prioritarios, dentro de los márgenes impuestos por la política de estabilización;

- * la desregulación de ciertos mercados hegemonizados por empresas públicas y la decisión de privatizar muchas de ellas;

- * la renegociación de la deuda externa de forma de compatibilizar el vencimiento de

sus servicios con la disponibilidad de divisas.

El contexto operativo que emana de éste, así denominado, "Plan de emergencia y recuperación económica", difiere sustancialmente del que emanaba del desenvolvimiento de la economía paraguaya desde principios del decenio de los años ochenta y es bajo este nuevo encuadre en el que se inscribe el desempeño reciente de la economía del Paraguay.

3. Rasgos principales de la evolución reciente de la economía paraguaya

Si bien, en una primera instancia, el comportamiento de los más importantes indicadores macroeconómicos reveló una clara reversión de muchas de las tendencias prevalecientes hasta 1988, su evolución posterior puso de manifiesto cierta insuficiencia en el proceso de recuperación de la economía. Sin duda, en ello se reflejan las dificultades que lleva implícito el ajuste estructural y la reconfiguración productiva de economías que, como la paraguaya, deben enfrentarse a la resolución de ciertas carencias estructurales locales en un cambiante contexto internacional. En este último plano, la adquisición, maduración y consolidación de ventajas competitivas reales tiende a constituirse, naturalmente, en la base esencial sobre la que deberá irse estructurando una nueva y distinta inserción internacional, asociada a un creciente y equitativo desarrollo de las fuerzas productivas locales.

En ese marco, el último cuatrienio (1988-1991) denota, por un lado, una marcada desaceleración del nivel de actividad económica (Ver Cuadro 1) y, por otro, una paulatina mejoría en el control del proceso inflacionario, una ligera recuperación del coeficiente de inversión que coadyuvó a aliviar moderadamente los problemas de empleo, una situación superavitaria de las finanzas públicas y, una relativa morigeración de los desequilibrios del sector externo. En otras palabras, se trata de problemáticas, dificultades y correcciones más o menos lógicas en un período de ajuste estructural que, por lo menos, trajo aparejada una cierta discontinuidad en términos de la profundización de los crecientes desajustes macroeconómicos, particularmente notorios a principios de la segunda mitad del decenio de los años ochenta.

CUADRO NRO. 1
PARAGUAY. PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

INDICADORES	1988	1989	1990	1991
1. INDICADORES ECONOMICOS BASICOS				
PBI a precios de mercado (millones de Gr. constantes de 1982)	850207	899500	927317	950208
Población (miles de habitantes)	4039.2	4157.3	4276.6	4397.3
PBI por habitante (miles de Gr. constantes de 1982)	210.5	216.4	216.8	216.1
2. INDICADORES DE CORTO PLAZO				
	(TASAS DE VARIACION)			
Producto Bruto Interno	6.4	5.8	3.1	2.5
P.B.I. por habitante	3.3	2.8	2.2	-0.3
PRECIOS AL CONSUMIDOR:				
diciembre/diciembre	16.9	28.5	44.1	11.8
variación media anual	23.0	26.0	38.2	24.3
PRECIOS MAYORISTAS:				
diciembre/diciembre	33.7	26.1	67.2	12.4
variación media anual	27.0	21.9	55.1	31.7
TIPO DE CAMBIO:				
Guaraníes por dólar	15.7	22.6	7.4	7.9
SALARIO REAL	6.1	1.1	-4.0	-4.8
	(RELACIONES PORCENTUALES)			
TASA DE DESOCUPACION	4.7	6.1	6.6	5.1
TASA DE SUBOCUPACION (visible+invisible)	17.3	16.7	15.4	9.5
Particip. asalariados en el ingreso	42.2	39.3	35.1	37.0
Presión fiscal (imp. impositivos/PBI)	8.7	9.8	9.4	9.3
Imp.indirectos/ingresos corrientes	62.9	63.4	61.6	51.7
Imp.directos empresas/ing. corrientes	14.7	13.6	11.7	10.6
Imp.directos familias/ing. corrientes	10.8	12.1	9.3	10.6
Superávit (déficit) fiscal/PBI	(2,4)	2.3	2.2	2.2
3. SECTOR EXTERNO				
	(MILLONES U\$S)			
EXPORTACIONES U\$S CORRIENTES	831.6	1180.0	1382.3	1117.3
IMPORTACIONES U\$S CORRIENTES	1040.0	1015.9	1635.8	1669.1
SALDO BALANCE BIENES	-208.4	164.1	-253.5	-551.8
SALDO BALANCE SERVICIOS	-86.2	68.1	25.6	30.7
PAGO NETO UTILIDADES	35.2	23.9	55.6	55.0
SALDO CUENTA CORRIENTE	-259.4	256.1	-172.3	-466.1
SALDO CUENTA CAPITAL	-156.4	-20.2	29.1	169.5
VARIACION RESERVAS ((-) aumento)	168.2	-145.3	-219.5	-299.2
DEUDA EXTERNA	2352.0	2385.3	2131.2	2156.0
SERVICIOS DEUDA EXTERNA	316.3	151.7	208.8	243.0
RELACION PRECIOS DEL INTERCAMBIO (INDICE BASE 1982=100)	71.8	68.9	71.9	63.5
PODER DE COMPRA EXPORTACIONES (INDICE BASE 1982=100)	143.5	173.5	206.7	180.4

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Banco Central del Paraguay.

Así, por ejemplo, la evolución del PBI durante el último cuatrienio muestra la dificultad de recuperar, no ya los ritmos de crecimiento de la década de los setenta sino, incluso, los implícitos en la recuperación del bienio 1987/88. En tal sentido, en el último año, el PBI se ha desacelerado por tercer año consecutivo (2,5%), en lo que ya supone - a diferencia del período precedente- una contracción en el PBI por habitante.

Tal patrón de comportamiento está fuertemente influido por el desenvolvimiento productivo del sector agrícola que, en 1991, revela una tasa negativa de 4,4%. Esa retracción surge como resultante, en lo esencial, de la confluencia de desfavorables condiciones climáticas (afectaron principalmente a la soja, el azúcar y el trigo) y de la pronunciada caída de los precios internacionales que, sumada a la persistente apreciación de la moneda local ⁵/, desalentaron la producción de los principales cultivos de exportación (como es el caso de la soja y el algodón).

Por su parte, el sector industrial reproduce, aunque con menor intensidad, esa desaceleración del PBI que, en 1991, se ubica en apenas 1,1%. En este caso, la pronunciada caída en la producción de textiles y de productos químicos así como la creciente irrupción de la importación de bienes competitivos de la producción local -a favor de las reducciones arancelarias y para-arancelarias y de la sobrevaluación del Guaraní- tienden a explicar el estancamiento sectorial.

En contraposición, el sector de la construcción revirtió el desenvolvimiento recesivo registrado en 1990, al experimentar un ligero crecimiento (3,0%) asociado, en gran medida, al impacto del programa de construcción de viviendas económicas ejecutado por la Administración Central.

En el área de los servicios básicos, el sector transportes continuó revelando un cierto dinamismo (5,0%), inducido por la incorporación de nuevos equipos de transporte de pasajeros y de cargas -a favor de los incentivos concedidos en el marco de la ley 60/90 de "Promoción a las inversiones"-.

Por último, en el campo de los servicios no básicos, el sector "comercio y finanzas" -

⁵/ Fenómeno que ha sido resaltado en diversos informes de distintos organismos de gobierno así como también en los informes regionales del B.I.D. y de la CEPAL.

el de mayor gravitación en la generación del PBI- creció, en 1991, a una tasa de 4,4%, ritmo más o menos similar al registrado durante el último cuatrienio.

De las consideraciones precedentes se infiere que, en términos generales, son los sectores productores de bienes los que han impulsado y sustentado la persistente desaceleración del crecimiento del producto, sólo morigerada por la expansión - igualmente moderada- de los servicios.

Este patrón de comportamiento de la economía real no está dissociado, paradójicamente, de la relativamente exitosa política de estabilización que permitió reducir en forma notoria, el ritmo inflacionario. En efecto, desde la implementación de la Nueva Política Económica -febrero de 1989-, la economía paraguaya asistió a una notable aceleración del proceso inflacionario (la variación anual del índice de precios al consumidor pasó de 16,9% en 1988, a 28,5% en 1989 y a 44,1% en 1990 ^{6/}). Tal dinamismo del ritmo de crecimiento de los precios domésticos surgió como resultante de la irradiación de un fuerte ajuste tarifario en los servicios públicos, sumada a las alzas en algunos precios decisivos -alimentos, derivados del petróleo-, la acelerada expansión de la emisión monetaria -destinada, en gran medida, a financiar la acumulación de reservas internacionales- y la política de redescuentos al sector privado.

En ese marco se inscribe la aplicación, desde fines de 1990, de un programa de estabilización estructurado sobre la base de una política crediticia muy restrictiva - disminución gradual de las líneas de redescuento ^{7/}-, el congelamiento de las tarifas públicas, la drástica reducción del crecimiento de los precios de los productos alimenticios -a favor de la presión ejercida por las crecientes importaciones- y la moderación del gasto público. El éxito de la política de estabilización queda claramente reflejado con sólo considerar que, durante 1991, el incremento de los precios al consumidor se contrajo a 11,8%, nivel que se ubicó, incluso, por debajo de las propias proyecciones gubernamentales.

^{6/} Hay que remontarse a la década de los años cincuenta para encontrar tasas inflacionarias equiparables a la de 1990.

^{7/} No obstante, a fines de 1991, debieron implementarse nuevas líneas específicas de redescuento con el objetivo de respaldar a los productores agropecuarios fuertemente afectados por la sequía.

Una de las variables macroeconómicas que, muy particularmente en el bienio 1989/90, experimentó una franca recuperación es la inversión fija. Al respecto, en el cuatrienio 1988-91 se asiste a un ininterrumpido incremento en el coeficiente de inversión de la economía (de 19,6% en 1988 a 22,7%, en 1991), estrechamente asociado al peculiar dinamismo de la inversión privada (17,5% anual acumulativo entre 1988 y 1991) que permitió compensar holgadamente la menor canalización de recursos hacia la formación de capital por parte del sector público (-24,2% anual promedio, en idéntico período). Ese acelerado proceso de capitalización hegemonizado por el sector privado emerge, en buena medida, como una clara demostración de la favorable respuesta empresaria a las políticas públicas de promoción a la inversión (decreto-ley 27/89, ley 60/90 y ley 117/91 aprobada en enero de 1992).

Esa creciente formación de capital conllevó, a la vez, un moderado incremento en la tasa de generación de nuevos puestos de trabajo ^{8/} y una ligera -pero persistente- reducción en los niveles de subocupación que se conjuga, recién en 1991, con una disminución en la tasa de desocupación (5,1%).

En materia salarial, el bienio 1990/91 muestra un permanente deterioro del poder adquisitivo de los salarios (más de un 8%), como producto de, en 1990, la implementación de -tres- reajustes salariales insuficientes para compensar la aceleración del proceso inflacionario y, en 1991, como consecuencia del propio congelamiento salarial. Al respecto, cabe resaltar que en términos de la distribución del ingreso, los niveles de 1991 suponen una pérdida de más de cinco puntos porcentuales en la participación de los asalariados (37,0% en 1991) respecto a los niveles de 1988.

En el campo de las finanzas públicas se verifica otro de los cambios sustantivos que revela el desempeño reciente de la economía paraguaya. La inflexión de las tendencias dominantes hasta 1988, caracterizadas por recurrentes déficits fiscales constituye, sin duda, uno de los mayores logros de las políticas implementadas a partir de 1989. En tal sentido, en 1991 se registró, por tercer año consecutivo, un superávit fiscal del orden del 2,2% del PBI derivado, en última instancia, de los menores -y ya exiguos- gastos de capital y del superavitario balance operativo de las empresas públicas. De todas maneras,

^{8/} Las inversiones beneficiadas por la legislación de promoción suponen una generación de 28.485 nuevos empleos entre 1989 y 1991.

más allá de la incidencia efectiva que diversos factores pudieran haber ejercido en 1991, la priorización de las problemáticas vinculadas a las finanzas públicas -tanto desde la perspectiva de los desembolsos como de los ingresos- asumió un papel protagónico desde los mismos inicios de la actual administración gubernamental. La supresión del subsidio implícito a las importaciones del sector público -a partir de la fijación de un tipo de cambio libre y fluctuante-, el establecimiento de topes rígidos a los créditos del Banco Central al sector público, el riguroso control del gasto así como, incluso, de los nombramientos de personal -no sólo en la Administración Central sino también en las empresas públicas-, la elevación de los ingresos tributarios (a partir del mejoramiento paulatino de los sistemas de administración, el control de la evasión fiscal, la actualización de los valores de ciertas bases imponibles y, recientemente, la sanción de una profunda reforma tributaria con la consiguiente implementación del impuesto al valor agregado), la recaudación de regalías y compensaciones atrasadas de la Entidad Binacional de Itaipú, los ajustes reales en las tarifas públicas, emergen, en tal sentido, como algunos de los instrumentos privilegiados en procura del saneamiento de los desequilibrios fiscales. De allí que ya en el primer año de gobierno y después de casi una década, la gestión del sector público devino en una situación superavitaria que, como se señaló, se mantuvo durante el último bienio.

Si bien, la presión fiscal se incrementó moderadamente en ese primer año de gobierno (9,8% respecto a 8,7% en 1988), en los años posteriores, a pesar de los esfuerzos desarrollados en la materia y como efecto de la erosión de la base imponible, tal presión tributaria -de por sí, muy reducida- se contrajo ligeramente hasta ubicarse en torno al 9,3/9,4% del PBI.

En el marco impuesto por esa creciente dificultad por ampliar la presión tributaria a niveles compatibles con la necesidad de mejorar la prestación de servicios sociales básicos y, por ende, de acceder a una mayor equidad social, en diciembre de 1991 fue aprobada una profunda reforma de la legislación tributaria (ley 125/91) que recién entró en vigencia en la segunda mitad de 1992. Aún cuando el tema es tratado en el capítulo referido al análisis del régimen regulatorio, cabe destacar someramente algunos de sus rasgos esenciales:

- . la simplificación del sistema en tanto implica el reemplazo de más de ochenta impuestos por un máximo de 10/12 gravámenes específicos;
- . la incorporación del Impuesto al Valor Agregado sobre la base de una tasa uniforme

⁹/;

. la modificación del impuesto a las rentas de las sociedades y a la propiedad y, la revalorización de los inmuebles acorde a sus valores reales de mercado.

Asimismo, contemporánea a la sanción de la reforma tributaria, fue aprobada la ley de privatización de empresas públicas (ley 126/91) que autorizó al Poder Ejecutivo a transferir al sector privado, total o parcialmente, las empresas ACEPAR (siderurgia), LAP (aeronáutica), FLOMERES (marina mercante), APAL (alcoholes), INC (cemento) y la empresa responsable de los ferrocarriles.

Por último, más allá de las mediatizaciones que emanan de los muy serios problemas de que adolecen los registros estadísticos, en general ¹⁰/, y los de las transacciones con el exterior, en particular ¹¹/, el desenvolvimiento del sector externo revela una cierta mejoría a pesar de los crecientes desequilibrios del intercambio comercial. Ello permitió incrementar las reservas internacionales netas por tercer año consecutivo -asociado, también, a la acumulación de atrasos en el servicio de la deuda ¹²/-, hasta alcanzar a fines de 1991 un nivel próximo a los mil millones de dólares.

Salvo en 1989, año en el que las exportaciones se incrementaron más de un 40% -liberación cambiaria y eliminación de aforos con el consiguiente estímulo a la legalización del comercio no registrado-, la balanza comercial muestra un permanente y creciente desequilibrio -superior a los 500 millones de dólares en 1991-. Tanto en 1990 como, muy particularmente en el último año, las condiciones climáticas adversas derivaron en una caída en las ventas al exterior de los principales rubros primarios -soja y algodón-

⁹/ En su formulación original fue fijada en el 8% pero, ante las dificultades que debían enfrentar los productores algodoneros, se resolvió elevarla temporariamente al 10%, de forma de poder canalizar el excedente implícito hacia la concesión de subsidios al sector algodonero.

¹⁰/ Informes recientes del F.M.I. han resaltado las innumerables dificultades analíticas que se derivan de las limitaciones e insuficiencias de las estadísticas macroeconómicas del Paraguay que, incluso, se potencializan ante la elevada proporción de transacciones comerciales y financieras canalizadas a través de circuitos irregulares.

¹¹/ Basta señalar que en 1991, la cuenta "errores y omisiones" explica un movimiento neto de casi 600 millones de dólares -595,8-, lo que equivale, por ejemplo, a más de la mitad del monto total de las exportaciones.

¹²/ Los atrasos en el pago de los servicios de la deuda externa ascienden, a fines de 1991, a más de 500 millones de dólares.

agravada por el deterioro de sus precios internacionales así como también por la apreciación de la moneda local. En contraste, las importaciones revelan una sostenida expansión que, además de la incidencia ejercida por la política cambiaria, se vio favorecida por las reducciones arancelarias y los incentivos a las compras en el exterior de insumos intermedios y bienes de capital.

En tanto el desempeño de la balanza comercial asume un papel decisivo en los resultados en cuenta corriente, en el último bienio se acumuló un déficit en cuenta corriente superior a los 630 millones de dólares. Sin embargo, en esos mismos años se registró un creciente superávit en la cuenta capital como producto de la convergencia de un saldo negativo en términos de la deuda externa (nuevos créditos menos amortizaciones), la afluencia de capitales privados en colocaciones de corto plazo atraídos por las elevadas tasas de interés real y, en menor medida, de inversiones directas de capital foráneo.

Las reservas internacionales netas aumentaron en 1991, por tercer año consecutivo (casi 300 millones de dólares), dando como resultado un nivel de acumulación de reservas inédito en el país -casi mil millones de dólares-. Por su parte, la deuda externa se mantuvo durante el último bienio en torno a los 2.100 millones de dólares ^{13/}, prácticamente un 10% por debajo de los registros del bienio 1988/89. La recompra de la deuda externa con el Brasil (entre 1989 y setiembre de 1990 se cancelaron más de 400 millones de dólares), la recompra de parte de la deuda contraída con la banca comercial a un precio descontado, la amortización de deudas con el Banco Mundial, el B.I.D. y otros organismos multilaterales trajo aparejado, en tal sentido, un importante alivio en términos de los servicios implícitos en el endeudamiento externo.

4. La dinámica de la actividad económica

4.1. Tendencias de la oferta y la demanda agregadas.

Durante el cuatrienio 1988 a 1991, la evolución de la oferta y la demanda agregada de la economía paraguaya revela una serie de cambios significativos, tanto en relación con su dinámica como, fundamentalmente, en términos de su respectiva configuración

^{13/} Incluye una deuda pública en mora del orden de los 550 millones de dólares.

estructural.

La oferta global de bienes y servicios se incrementó, en dicho período, a una tasa media de 5,9% anual acumulativa, ritmo impulsado por la muy acelerada expansión de las importaciones que crecieron, en promedio, un 14,2%, mientras el PBI sólo lo hizo en un 3,8% (Cuadro 2). Esas tan disímiles tasas de crecimiento derivaron en una importante mutación en la conformación de la oferta global, en tanto en 1991, las importaciones pasan a sustentar casi la cuarta parte del abastecimiento total de bienes y servicios. Asimismo, la significación que asume esa notable aceleración de las importaciones queda claramente reflejada al constatar que la contribución de las mismas al incremento de la oferta global en el período resulta prácticamente equivalente a la que emana del PBI (49,2% y 50,8%, respectivamente).

Este perfil evolutivo de la oferta global está marcadamente influenciado por las tendencias puestas de manifiesto en el último año, en el que las importaciones de bienes y servicios se incrementaron un 25,2% al tiempo que, como se señaló en la sección precedente, el PBI reveló un muy moderado crecimiento -en 1991, las importaciones explican casi las tres cuartas partes de la ampliación de la oferta global-. De resultados de ello, el coeficiente de importaciones respecto al PBI aumentó, en apenas cuatro años, de 23,3% a 31,0%, convirtiendo al Paraguay en uno de los países de la región de mayor grado de apertura comercial -sólo superado por Nicaragua, Costa Rica y Panamá-.

Diversos son los factores que confluyen a explicar ese considerable aumento de las importaciones de bienes y servicios. A título ilustrativo, basta con señalar las crecientes compras al exterior atribuibles a los incentivos concedidos a las importaciones de insumos y bienes de capital en el marco de la ley de promoción de las inversiones, las reducciones arancelarias implementadas en 1990, la paulatina apreciación de la moneda local -particularmente durante 1991- y, en especial, el auge de las ventas de productos importados a turistas "de compras" de los países limítrofes -suponen, en la generalidad de los casos, reexportaciones no registradas-.

CUADRO NRO. 2

PARAGUAY. COMPOSICION DE LA OFERTA Y LA DEMANDA GLOBAL. 1982-1991.

(millones de Gr. de 1982 y porcentajes)

	1982	1985	1988	1989	1990	1991	1982	1985	1988	1989	1990	1991	1982/85	1988/85	1989	1990	1991
	Millones de Guaraníes de 1982						Composición porcentual						Tasas de variación				
OFERTA GLOBAL	882668	897137	1048441	1125450	1162883	1245230	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.5	5.3	7.3	3.3	7.1
P.B.I. a precios mercado	737040	766158	850207	899500	927317	950208	83.5	85.4	81.1	79.9	79.7	76.3	1.3	3.5	5.8	3.1	2.5
Importac.bienes y servic.	145628	130979	198234	225950	235566	295022	16.5	14.6	18.9	20.1	20.3	23.7	-3.5	14.8	14.0	4.3	25.2
DEMANDA GLOBAL	882668	897137	1048441	1125450	1162883	1245230	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.5	5.3	7.3	3.3	7.1
Demanda interna	793207	787650	896420	935213	955034	1052570	89.9	87.8	85.5	83.1	82.1	84.5	-0.2	4.4	4.3	2.1	10.2
Formación de capital:	176871	146940	166951	184771	203471	215354	20.0	16.4	15.9	16.4	17.5	17.3	-6.0	4.3	10.7	10.1	5.8
Construcciones	115632	90296	95484	92916	91483	99880	13.1	10.1	9.1	8.3	7.9	8.0	-7.9	1.9	-2.7	-1.5	9.2
Equipos transporte	19278	27208	19148	21599	18889	26975	2.2	3.0	1.8	1.9	1.6	2.2	12.2	-11.1	12.8	-12.5	42.8
Equipos comunicac.	6639	4462	7936	16996	60638	48711	0.8	0.5	0.8	1.5	5.2	3.9	-12.4	21.2	114.2	256.8	-19.7
Maquinaria y equipos	35322	24974	44383	53260	32461	39788	4.0	2.8	4.2	4.7	2.8	3.2	-10.9	21.1	20.0	-39.1	22.6
Variación existenc.	12045	11700	15436	15976	15704	22676	1.4	1.3	1.5	1.4	1.4	1.8	-1.0	9.7	3.5	-1.7	45.7
Consumo privado	552019	576210	652723	669827	669152	734493	62.5	64.2	62.3	59.5	57.5	59.0	1.4	4.2	2.6	-0.1	9.8
Consumo público	52272	52800	61310	64639	66707	80047	5.9	5.9	5.8	5.7	5.7	6.4	0.3	5.1	5.4	3.2	20.0
Exportaciones	89461	109487	152021	190237	207849	192660	10.1	12.2	14.5	16.9	17.9	15.5	7.0	11.6	25.1	9.3	-7.3

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Banco Central del Paraguay

Este último fenómeno también ha incidido en la dinámica evolutiva de la demanda agregada, muy particularmente por su incidencia en los registros relativos al consumo privado ^{14/} y, por otro lado, por las incompatibilidades que parecerían subyacer entre el ritmo de crecimiento de la inversión (8,9% anual entre 1988 y 1991) y la elevada gravitación -40/50%- de los bienes de capital en el perfil de las importaciones, entre los que queda incluida buena parte de equipos electrónicos que, paulatinamente, han tendido a transformarse en bienes de consumo durables-.

Por su parte, desde el punto de vista de la demanda agregada y siempre considerando el cuatrienio 1988-1991, también se registran cambios importantes en su composición que, no obstante, no alcanzan la intensidad de los que se verifican a nivel de la oferta global.

En ese marco, el patrón de comportamiento resultante al cabo de los cuatro años presenta significativas divergencias respecto al constatable durante el último año. Así, por ejemplo, durante el cuatrienio, las exportaciones emergen como uno de los componentes más dinámicos de la demanda agregada (8,2% de crecimiento anual), sólo superadas por la expansión promedio de la formación bruta de capital (8,9% anual). Sin embargo, de circunscribir el análisis al último año, las exportaciones revelan una contracción de -7,3% al tiempo que la inversión emerge como el componente menos dinámico de la demanda interna (5,8% de crecimiento respecto a casi un 10% del consumo privado y a un 20% del consumo gubernamental) ^{15/}.

^{14/} Atento al estancamiento y posterior deterioro del salario real, muy probablemente el incremento del consumo privado -5,5% anual promedio entre 1988 y 1991 y casi un 10% en ese último año- también se vea fuertemente influenciado, desde el punto de vista de la contabilidad pública, por la expansión del comercio no registrado hacia la Argentina y el Brasil. En tal sentido, seguramente, la expansión del consumo efectivo haya sido muy inferior a la que sugieren las estadísticas oficiales.

^{15/} De circunscribir el análisis al último cuatrienio, el año 1991 resulta relativamente atípico, en tanto es la inversión y, fundamentalmente, la acelerada expansión del consumo los que sustentaron -dada la caída registrada en las exportaciones de bienes y servicios- el mayor nivel de actividad.

CUADRO NRO. 3
 PARAGUAY. COMPOSICION DEL PBI. 1982-1991.
 (millones de Gr. de 1982 y porcentajes)

SECTORES ECONOMICOS	1982	1985	1988	1989	1990	1991	1982	1985	1988	1989	1990	1991	1982/85	1985/88	1988	1990	1991
	Millones de Guaraníes de 1982						Composición porcentual						Tasas de variación				
AGRICULTURA	114677	126865	143530	157610	159082	152080	15.5	16.6	16.9	17.6	17.2	16,0	3.4	4.2	9.8	0.9	-4.4
GANADERIA	56506	59430	63874	66643	69847	74108	7.7	7.8	7.5	7.4	7.5	7.8	1.7	2.4	4.3	4.8	6.1
EXPLOTACION FORESTAL	18370	18649	23390	24349	25201	26319	2.5	2.4	2.8	2.7	2.7	2.8	0.5	7.8	4.1	3.5	4.4
CAZA Y PESCA	1092	1098	1200	1225	1255	1285	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	3.0	2.1	2.4	2.4
MINERIA	3142	3073	3920	4147	4300	4515	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	-0.7	8.5	5.8	3.7	5.0
CONSTRUCCIONES	49544	45148	47742	48936	48486	49940	6.7	5.9	5.6	5.4	5.2	5.2	-3.0	1.9	2.5	-0.9	3.0
INDUSTRIA MANUFACTURERA	120966	127129	137309	145410	149045	150684	16.4	16.6	16.1	16.2	16.1	15.9	1.7	2.6	5.9	2.5	1.1
SUBTOTAL PRODUCCION DE BIENES	364297	381392	420965	448320	457216	458931	49.4	49.8	49.5	49.9	49.3	48.3	1.5	3.3	6.5	2.0	0.4
ELECTRICIDAD	15778	16255	21368	22732	25960	28686	2.1	2.1	2.5	2.5	2.8	3,0	1.0	9.5	6.4	14.2	10.5
AGUA Y SERVICIOS SANITARIOS	2342	2993	3455	3583	3974	4026	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	8.5	4.9	3.7	10.9	1.3
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	31107	33468	39149	41028	42546	44673	4.2	4.4	4.3	4.5	4.5	4.6	2.5	5.4	4.8	3.7	5.0
COMERCIO Y FINANZAS	196158	202759	225640	236136	244732	255425	26.6	26.5	26.5	26.3	26.4	26.9	1.1	3.6	4.7	3.6	4.4
GOBIERNO CENTRAL	32858	33941	35850	40594	41774	43027	4.5	4.4	4.3	4.5	4.5	4.6	1.1	1.8	13.2	2.9	3.0
VIVIENDA	22500	21662	22989	23541	24100	24944	3.1	2.8	2.7	2.6	2.6	2.6	-1.3	2.0	2.4	2.4	3.5
OTROS SERVICIOS	72000	73688	80791	83566	87015	90496	9.8	9.6	9.5	9.3	9.4	9.5	0.8	3.1	3.4	4.1	4.0
SUBTOTAL SERVICIOS	372743	384766	429242	451180	470101	491277	50.4	50.2	50.5	50.1	50.7	51.7	1.1	3.7	5.1	4.2	4.5
TOTAL	737040	766158	850207	899500	927317	950208	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1.3	3.5	5.8	3.1	2.5

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Banco Central del Paraguay.

De todas maneras, desde la perspectiva de mediano plazo que brinda el análisis del cuatrienio, la formación de capital se constituye en el componente más dinámico de la demanda global, incrementando su gravitación en el total de 15,9% a 17,3%, entre 1988 y 1991. Al respecto, la persistente declinación de la construcción ^{16/} (igualmente continúa aportando casi la mitad de la inversión total) y el consiguiente incremento de las inversiones en maquinaria y equipos -muy particularmente de equipos de comunicación- emergen como los rasgos sobresalientes que subyacen en su perfil evolutivo.

Las exportaciones de bienes y servicios denotan, en su desenvolvimiento, una profunda sensibilidad ante muy diversos factores. Así, por ejemplo, dado su muy elevado grado de concentración en un acotado núcleo de productos primarios, las condiciones climáticas y la situación de los mercados -demanda y precios- internacionales tienden a delinear la magnitud real de la oferta exportable. Asimismo, tal como quedó de manifiesto en el último trienio, la canalización de las exportaciones por los circuitos regulares depende, en buena medida, del contexto operativo que emane de las políticas públicas. En efecto, en 1989, la eliminación de los aforos y el consiguiente incremento del tipo de cambio real devino en un significativo incremento del comercio registrado (25,1%); en contraposición, en 1991, donde según algunas estimaciones el nivel de apreciación del Guaraní superó el 15%, las exportaciones se contrajeron en un 7,3%.

Sin embargo, al margen de las especificidades del último año, las exportaciones de bienes y servicios muestran un importante ritmo expansivo al cabo del cuatrienio que les ha permitido incrementar en un punto porcentual su contribución a la demanda agregada y, prácticamente 2,5 puntos en su relación con el PBI (17,9% en 1988 y 20,3% en 1991) ^{17/}. No obstante, cabe hacer notar que tal dinamismo se ubica por debajo del correspondiente a las importaciones o, en otras palabras, que una parte significativa del crecimiento de la demanda interna se filtró hacia el exterior.

^{16/} Fenómeno que se remonta a inicios del decenio de los años ochenta (por ejemplo, en 1982, la construcción aportaba casi las dos terceras partes -65,4%- de la inversión total) y que está íntimamente asociado al proceso de maduración del proyecto hidroeléctrico de Itaipú.

^{17/} El coeficiente de apertura externa de la economía paraguaya (exportaciones + importaciones respecto al PBI) se ubica, en la actualidad, entre los más elevados en el ámbito latinoamericano (pasó de 41,2% en 1988 a 51,3% en 1991).

4.2. Evolución de los principales sectores económicos

En términos agregados, a partir de la nueva administración de gobierno -febrero de 1989-, el ritmo de crecimiento del producto bruto se ubica ligeramente por encima del incremento poblacional, viabilizándose así una muy moderada expansión del PBI por habitante (0,9% anual promedio). Sin embargo, en ese resultado global subyace una marcada y persistente pérdida de dinamismo del producto bruto que, en el último año, ya resulta insuficiente para acompañar el mero crecimiento vegetativo de la población.

El desenvolvimiento de los sectores productivos, en general y, el de la producción agrícola -junto a la industria manufacturera, los de mayor significación económica-, en particular, ejerce una incidencia decisiva en esa ininterrumpida desaceleración del crecimiento del producto.

En efecto, la agricultura, que en 1989 había impulsado el crecimiento de los sectores productivos (9,8%), se vio inmersa en el último bienio en un franco retroceso (-4,4% en 1991). Si bien, en la mayoría de los casos, ello puede ser atribuible a las condiciones climáticas adversas, en el área de los principales rubros de exportación ello se vio agravado por los desincentivos implícitos en las bajas en los precios internacionales y por un tipo de cambio poco remunerativo. Así, mientras los cultivos tradicionales de consumo interno se caracterizan por un marcado estancamiento o por un ligera contracción de los volúmenes producidos ^{18/}, en el caso de los cultivos de exportación se conjugan ciertos avances productivos a pesar de las pronunciadas caídas de precios (algodón ^{19/}), bruscos retrocesos en la producción y en sus cotizaciones (soja y trigo), moderados incrementos productivos (azúcar).

^{18/} Con la excepción del maíz donde su mayor resistencia a la sequía, la estrategia de seguridad alimentaria del agricultor primario impulsada por las autoridades, el crecimiento de los precios reales al productor (40%, entre 1989 y 1991) coadyuvan a explicar un -igualmente- modesto incremento de la producción entre 1989 y 1991 (8,8%).

^{19/} Entre 1989 y 1991, los volúmenes de producción se incrementaron casi un 20%, al tiempo que los precios reales percibidos por el productor se contrajeron casi un 30%.

CUADRO NRO. 4
 PARAGUAY. COMPOSICION DEL PBI INDUSTRIAL
 (millones de Gr.1982 y porcentajes)

SECTORES ECONOMICOS	1982	1985	1988	1989	1990	1991	1982	1985	1988	1989	1990	1991	1982/85	1985/88	1989	1990	1991
	Millones de Guaraníes de 1982						Composición porcentual						Tasas de variación				
ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	48023	53588	51490	54429	55745	61329	39.7	42.2	37.5	37.4	37.4	40.7	3.7	-1.3	5.7	2.4	10.0
TEXTILES, CONFECCIONES Y CUERO	12473	15352	17725	18127	18567	17027	10.3	12.1	12.9	12.5	12.5	11.3	7.2	4.9	2.3	2.4	-8.3
MADERA Y MUEBLES	17678	15302	18092	18915	19373	19589	14.6	12.0	13.2	13.0	13.0	13.0	-4.7	5.7	4.5	2.4	1.1
PAPEL, IMPRENTA Y PUBLICACIO.	6334	4487	4510	4547	4657	4807	5.2	3.5	3.3	3.1	3.1	3.2	-10.9	0.2	0.8	2.4	3.2
PRODUCTOS QUIMICOS	13866	14006	18328	18723	19175	18459	11.5	11.0	13.3	12.9	12.9	12.3	0.3	9.4	2.2	2.4	-3.7
MINERALES NO METALICOS	4526	4003	6307	6313	6467	6810	3.7	3.1	4.6	4.3	4.3	4.5	-4.0	16.4	0.1	2.4	5.3
INDUSTRIAS METALICAS BASICAS	446	550	900	1001	1026	904	0.4	0.4	0.7	0.7	0.7	0.6	7.2	17.8	11.2	2.5	-11.9
PROD. METAL. MAQUIN. Y EQUIPO	3842	6253	5039	5242	5369	5636	3.2	4.9	3.7	3.6	3.6	3.7	17.6	-6.9	4.0	2.4	5.0
OTRAS MANUFACTURAS	818	1143	928	963	986	1055	0.7	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	11.8	-6.7	3.8	2.4	7.0
SUBTOTAL	108006	114684	123319	128260	131365	135616	89.3	90.2	89.8	88.2	88.1	90.0	2.0	2.4	4.0	2.4	3.2
ARTESANIA	12960	12445	13990	17150	17680	15068	10.7	9.8	10.2	11.8	11.9	10.0	-1.3	4.0	22.6	3.1	-14.8
TOTAL	120966	127129	137309	145410	149045	150684	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.7	2.6	5.9	2.5	1.1

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Banco Central del Paraguay.

Por su parte, el sector pecuario muestra un comportamiento totalmente antagónico al agrícola, en tanto la aceleración del ritmo de incremento de la producción emerge como el rasgo sobresaliente de su evolución durante el último cuatrienio (5,1% anual promedio). Tanto la producción de ganado vacuno como, en especial, la de porcino denotan una franca mejoría sustentada, en buena medida, por una firme y sostenida demanda externa.

Similares consideraciones involucran a la explotación forestal sólo que, en este caso, se verifica un menor dinamismo relativo (4,0% anual) pero una muy dinámica inserción en los mercados internacionales (en valores constantes, las exportaciones de rollizos se incrementaron más de 2,5 veces entre 1988 y 1991).

La expansión de las actividades industriales durante el período se ubicó por debajo de la del producto global como consecuencia de su brusca desaceleración en el último bienio (2,5% en 1990 y apenas 1,1% en 1991). En ese marco, la presencia de comportamientos sumamente dispares entre las distintas ramas manufactureras constituye uno de los rasgos sobresalientes de la evolución reciente del sector. En tal sentido, las industrias alimenticias (crecieron al 6,0% anual promedio entre 1988 y 1991 y un 10,0% en el último año) y las textiles (-1,3% y -8,3%, respectivamente) emergen como las situaciones polares (Cuadro 4) de un sector de actividad que, más allá de sus heterogeneidades y del grado real de transabilidad de los bienes, se ha visto crecientemente afectado por las reducciones arancelarias, en primera instancia y, por la paulatina sobrevaloración de la moneda local y el desplazamiento de los productos nacionales ante sus similares importados, muy particularmente durante el año 1991.

Asimismo, algunas actividades importantes como la rama que agrupa a la elaboración de productos químicos o a las industrias metálicas básicas se han visto fuertemente afectadas en 1991 por problemas de tipo coyuntural -el conflicto del Golfo Pérsico en el caso de los derivados del petróleo e, indirectamente, ciertas implicancias de los primeros pasos del proceso de privatización de ACEPAR, en el ámbito de la siderurgia- que devinieron en una profunda retracción de la producción (-3,7% y -11,9%, respectivamente), a punto de retrotraerse a los niveles registrados en 1988.

El principal contraste dentro del campo manufacturero lo ofrecen algunas industrias como la maderera -2,7% anual promedio entre 1988 y 1991- y las metalmecánicas -3,8%

en idéntico período- que, si bien a ritmos muy distantes del correspondiente al sector alimenticio, han contribuido a morigerar el impacto depresivo de las restantes actividades. En el primer caso, la fabricación de muebles de madera favorecida por una creciente apertura al exterior y, en el segundo, un relativo dinamismo en el área de máquinas-herramientas y en material de transporte, tienden a explicar ese igualmente muy modesto efecto dinamizador sobre el desempeño de ambas ramas.

Por último, dentro de los sectores productores de bienes, la construcción revela un modesto ritmo de crecimiento (1,5% anual entre 1988 y 1991) sustentado, en gran medida, por la ejecución de proyectos de infraestructura del sector público y del programa de viviendas económicas desarrollado por la Administración Central.

El subconjunto de sectores de servicios -el de mayor dinamismo durante el último cuatrienio- presenta, en general, un comportamiento relativamente más homogéneo entre las distintas actividades implicadas. En ese marco, la producción de electricidad revela un claro liderazgo (creció, en promedio, al 10,3% anual), a favor del funcionamiento a pleno de la central hidroeléctrica de Itaipú y la acelerada ampliación de las redes de electrificación (a partir de 1990, más de la mitad de la población pasó a contar con servicio de energía eléctrica).

De todas maneras, son las actividades comerciales y financieras -muy particularmente, la primera de ellas- las que tienden a sustentar la creciente contribución -aportan casi la mitad del total- de los servicios a la generación del producto bruto global. Ello es atribuible, casi en forma excluyente, al notable auge del llamado "turismo de compras" de los países limítrofes alentado, implícitamente, por las políticas comerciales aplicadas en la Argentina y en el Brasil.

En síntesis, el pobre desempeño de los sectores productores de bienes, muy particularmente de aquéllos de origen primario que, a la vez, asumen un papel protagónico en el perfil exportador de la economía del Paraguay y, por otro lado, la creciente gravitación de los servicios, en especial de algunos básicos como la electricidad -derivación lógica de la maduración plena de Itaipú- y, fundamentalmente, del comercio destinado al "turismo de compras" de los países limítrofes, sintetizan los rasgos más salientes del desenvolvimento de la economía paraguaya en los últimos años.

5. Políticas macroeconómicas, ingreso al MERCOSUR y concepción sistémica del proceso de industrialización

Sin duda, en los últimos años, mucho se ha avanzado en la superación o, por lo menos, minimización de los impactos negativos emanados de los principales desequilibrios macroeconómicos que, muy particularmente hasta inicios de 1989, tornaban crítico el sendero evolutivo de la economía paraguaya.

No obstante, aún subsisten una diversidad de estrangulamientos, deficiencias y limitaciones estructurales que, entre otras implicancias, se ven en parte reflejadas en las crecientes dificultades por retomar un ritmo de crecimiento que, más allá de sus aspectos meramente cuantitativos, garantice una distribución cada vez más equitativa de un creciente progreso económico-social.

En ese marco, como muy bien se afirma en un documento oficial de mediados de 1991 ²⁰/, la integración al MERCOSUR constituye "una definición estratégica tomada para robustecer la capacidad de inserción en la economía regional y brindar posibilidades de que los sectores de la producción se modernicen y se incorporen al proceso de rápida transformación económica internacional". En tal sentido, como lo explicita ese mismo documento, en el Paraguay existe clara conciencia de que "los equilibrios macroeconómicos tienen que cuidarse para evitar la necesidad de ajustes violentos que distorsionen todo el proceso (...de integración..)".

Es sobre esos fundamentos y bases estratégicas sobre los que se deberá asentar y estructurar la propia política de industrialización que, como tal, deberá constituirse en uno de los pilares básicos de la propia resolución histórica de los desajustes macroeconómicos, por un lado, y de la reestructuración del perfil productivo, por otro.

En tal sentido, el impulso a la transformación productiva en un marco de creciente inserción en la economía mundial (y, como parte de ella, en el mercado subregional) y de progresiva equidad social emerge como el objetivo a cuya consecución deberá concurrir el conjunto de las estrategias y políticas a desplegar en los próximos años. En

²⁰/ Ministerio de Industria y Comercio, Secretaría Técnica de Planificación y Unión Industrial Paraguaya, "Políticas para el desarrollo industrial", Asunción, julio de 1991.

dicho marco, el ámbito industrial -involucrando a sus diversas formas de articulación con los restantes sectores de actividad- ocupa un papel privilegiado. Ello está asociado a sus potencialidades inherentes como generador y portador del progreso técnico, base sustantiva para el acceso a estadios superiores de competitividad de la economía. Así, la maduración plena de las ventajas comparativas dinámicas que deberán irse adquiriendo se verán sustentadas, necesariamente, en el patrón de desarrollo de la industria manufacturera y sus consiguientes externalidades y efectos difusores hacia el resto de la economía. A tal fin, las orientaciones que emanen de las políticas públicas resultarán decisivas en cuanto a la posibilidad de inducir el comportamiento de los distintos agentes económicos de forma de garantizar una asignación de recursos que resulte compatible con los intereses de la sociedad en su conjunto, sobre la base de una paulatina convergencia entre los intereses privados y los sociales.

La consecución de esa transformación productiva de la economía reconoce la necesidad de privilegiar ciertos fundamentos estratégicos. Al respecto, los lineamientos básicos deberían centrarse en:

el funcionamiento de los mecanismos de mercado permitiendo a los agentes económicos desenvolverse en un marco en el cual se privilegien las formas de competencia y se tienda a una mejor asignación de recursos;

en especial, al tratarse de un país mediterráneo y de pequeña dimensión a escala internacional, es importante el papel activo del Estado como ordenador y orientador de la actividad de los distintos agentes económicos, estructurado a partir de la máxima coherencia y convergencia de las políticas públicas -transparentes y explícitas- sobre la base de la interacción permanente y consensuada entre el sector público y el privado ²¹/. En tal sentido, la acción regulatoria debería centrarse en aquellos aspectos en los cuales la acción del mercado presenta distorsiones y/o donde aparecen difusas las señales que permitan percibir la presencia de ventajas adquiribles;

dar prioridad a la adquisición y maduración de ventajas comparativas dinámicas en aras de una creciente y competitiva inserción en el Mercosur, en América Latina en su conjunto y en la propia economía internacional, sobre bases firmes y consolidadas

²¹/ Tal como se ha venido desarrollando y profundizando en los últimos años.

estructuralmente que garanticen la persistencia temporal del fenómeno y su difusión al conjunto de la economía;

intensificar sustancialmente los niveles de articulación intra e intersectorial, productiva y hacia los servicios, de forma de maximizar el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización, así como la incorporación y difusión del progreso técnico, sin olvidar el objetivo permanente de maximizar la utilización de los recursos productivos y energéticos disponibles.

El marco en el cual deben ser articuladas las acciones del Estado depende, en gran medida, de una adecuada regulación macroeconómica. En este plano, el manejo del tipo de cambio, la tasa de interés y el nivel del salario real, por una parte, y la compatibilización del programa monetario y fiscal consistente con la estabilidad económica, son la columna vertebral dentro de la cual se pueden discutir los contenidos de la política de industrialización y, consiguientemente, de la transformación productiva con equidad. En relación con estos objetivos, no hay que perder de vista en la definición del contexto macroeconómico el objetivo de lograr la más eficiente asignación de los recursos disponibles en una evaluación de largo plazo del desarrollo de la economía. Asimismo, debe contener una adecuada percepción del entorno internacional en el cual se intenta incrementar la inserción ^{22/}, tratando de aislar aquellos elementos perturbadores en el corto y en el largo plazo.

En este sentido, considerando un marco de estabilidad y equilibrio macroeconómico, la economía en su conjunto avanzará en el logro de la competitividad en la medida que aumento o mantenga su participación en los mercados internacionales a partir de la utilización de recursos con una calidad cada vez más cercana a los estándares

^{22/} El escenario económico internacional reconoce profundos cambios con una tendencia muy marcada: un creciente proceso de globalización de la economía mundial. Este proceso es el producto de las nuevas formas tecno-productivas que se están difundiendo con mayor intensidad en las sociedades más industrializadas y que están incidiendo simultáneamente sobre la organización de la producción, la inserción de los países en la división internacional del trabajo, la empresas y los sectores líderes, los flujos de inversión y financiamiento, las corrientes del comercio internacional, etc.. En éste último ámbito se observan mutaciones muy significativas. Por un lado, un gran incremento del comercio dinamizado por industrias intensivas en tecnología, mano de obra calificada y alto valor agregado. Por otro lado, la constitución de bloques económicos, el incremento del proteccionismo y de los subsidios y la creciente participación de las empresas transnacionales, ponen de manifiesto una importancia cada vez mayor de las distintas formas de comercio negociado.

internacionales y que tienda, simultáneamente, a lograr una elevación en el nivel y la calidad de vida de la población. En este proceso, la generación y/o incorporación del progreso técnico se convierte en un insumo clave del dinamismo productivo.

La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico específico. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. De esta forma, la noción sistémica de la competitividad reemplaza -y, a la vez, se yuxtapone- a los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados, necesariamente, por innumerables aspectos que tienden a conformar el contexto operativo de las firmas ²³/. El logro de una competitividad genuina y sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos en la consecución del objetivo de adquirir ventajas comparativas y consolidar un proceso endógeno continuo.

Sin duda las políticas de ampliación de las bases empresariales deben ser prioritariamente consideradas en tanto, es allí donde se plantea el desafío de aprovechar la experiencia adquirida y a partir de ella plantearse la superación de los problemas detectados. Las experiencias de muchas sociedades que privilegiaron el fomento de nuevas empresas más que la reconversión de las existentes denotan resultados poco auspiciosos. Si bien existen distintos tipos de empresarios con patrones de comportamiento muy diferenciados que van desde las pequeñas y medianas a las grandes empresas nacionales o a las subsidiarias de empresas transnacionales, la evaluación de su desempeño en distintos procesos de industrialización ilustra sobre la necesaria complementariedad de estos agentes en el desarrollo industrial. En esa dirección, el rol de cada uno de estos tipos de empresas debe estar guiado por los avances en la adquisición de ventajas comparativas, con la selección adecuada de las técnicas y el desarrollo de aquellas actividades en las cuales la dotación de factores garantice su desenvolvimiento eficiente en el largo plazo. La articulación y complementariedad de las empresas son el requisito indispensable para la conformación de un tejido industrial

²³/ Desde la infraestructura física, el aparato científico-tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc..

moderno que potencie la utilización de los recursos económicos. Este tejido industrial forma parte del entorno requerido para el desarrollo de la competitividad genuina en el cual se generen y articulen las relaciones de subcontratación, de desarrollo de proveedores, etc., que permitan avanzar en el logro simultáneo de las economías de escala y de especialización.

La consolidación de un sistema económico dinámico y competitivo requiere -como condición necesaria aunque no suficiente- de la progresiva formación de complejos industriales dinámicos que incrementen sostenidamente su competitividad internacional sobre la base de la incorporación y difusión del progreso técnico al interior del complejo. Debe tratarse, en tal sentido, de complejos articulados de instituciones privadas y estatales, educativas, industriales, comerciales y de servicios que, en su interacción, mejoren de manera sinérgica las condiciones de oferta y comercialización.

La articulación de los complejos agroindustriales es un claro ejemplo de la profundización de encadenamientos productivos con incorporación de mayor valor agregado y de un replanteo en el aprovechamiento integral de los recursos naturales. Es necesario reafirmar la contribución de éstos al proceso de desarrollo económico, concomitantemente con la formulación de políticas conducentes a una explotación racional de los mismos. Para ello se debe evaluar: su disponibilidad, su capacidad de reproducción, los problemas de contaminación, las condiciones de la demanda, etc., a fin de establecer una política de conservación del medio ambiente coherente con un desarrollo sostenido a largo plazo. Consideraciones similares, tanto en términos de articulaciones productivas como de aprovechamiento de los recursos, son igualmente extensivas a un enfoque integral del aprovechamiento energético donde, en principio, el Paraguay debería sustentar algunas de sus principales ventajas comparativas.

El otro aspecto del entorno abarca al conjunto de las acciones del Estado que son fundamentales para mejorar las condiciones sistémicas de la producción. La participación del Estado comprende su responsabilidad en la definición del marco macroeconómico, del esquema regulatorio de la economía y de un conjunto de acciones dirigidas desde la esfera productiva hacia el desarrollo de las políticas sociales y la provisión de los servicios de infraestructura. El sendero del desarrollo industrial y la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos dependerán de la capacidad y creatividad gubernamental para diseñar e implementar las acciones que mejor se adecuen -en tiempo, intensidad y

cobertura- a los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos.

El diseño, formulación y despliegue de políticas gubernamentales activas, explícitas y transparentes así como su necesaria inscripción en una concepción estratégica de largo plazo demanda la necesaria armonía y coordinación entre los organismos públicos, así como de su articulación con las políticas de corto plazo. Por otro parte, surge como condición ineludible, la redefinición de la "ingeniería institucional". La debilidad e incluso, fragilidad técnica de las estructura estatales, obliga a focalizar los esfuerzos en acciones en las que la neutralidad y la transparencia faciliten, incluso, la necesaria evaluación ex-post de sus resultados. Asimismo, tales estrategias y políticas gubernamentales de mediano y largo plazo deben ser una resultante de la colaboración estrecha -y consensuada- entre el sector público y el privado.

En síntesis, la implementación de la política industrial deberá tener en claro algunos criterios básicos. En particular, debe destacarse la necesidad de que esas políticas sean: **explícitas, activas y de la mayor generalidad y neutralidad posibles**. Asimismo, se deben privilegiar todas aquellas que tengan mayores **efectos propulsores y difusores de externalidades positivas** sobre la economía en su conjunto. En este último punto, la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento del capital humano son dos de los aspectos más relevantes. En algunos casos muy particulares se puede optar por ciertas políticas selectivas, que han sido la base del éxito de varios países altamente industrializados y de otros países destacados por sus avances en procesos de industrialización recientes. Sin embargo, el despliegue de estas políticas en países que, como el Paraguay, cuenta con un aparato regulatorio relativamente endeble, no totalmente articulado y con un escaso grado de desarrollo industrial, requieren de un especial cuidado en su implementación y, en todo caso, las mismas deberían estar muy restringidas a unas pocas actividades.

El escenario que ofrecen, en la actualidad, los mercados internacionales señalan la conformación creciente de bloques económicos y de distintas formas de integración que tienden a concentrar una parte importante y creciente de los flujos comerciales. Este fenómeno no es ajeno en el área latinoamericana como, por ejemplo, en el acuerdo de integración subregional del MERCOSUR. En tal sentido, todo diseño de política industrial debe tener en claro esas tendencias al elaborar una estrategia que contemple los

objetivos finales de todo proceso de integración regional como, asimismo, el difícil camino de la transición hasta la consolidación de dicho proceso. El objetivo final de la integración regional es, en última instancia, el de inducir la transformación productiva con equidad a través de una mayor articulación productiva, fortaleciendo la inserción internacional de cada una de las economías implicadas. Estas ganancias -en especial, las dinámicas- que justifican los procesos de integración en la medida en que permiten consolidar los aspectos positivos de la estructura productiva preexistente y pueden plantearse la solución de sus falencias, se manifiestan en múltiples aspectos. En forma muy somera pueden identificarse los beneficios derivados del ensanchamiento de los mercados, el aprovechamiento de las economías de escala, la viabilidad de economías de especialización, la diversificación y articulación del tejido industrial, la inducción a formas de mayor competencia, la generación de empleos, la difusión de economías externas positivas, el fomento de formas de aprendizaje industrial, la reducción de los costos de la protección, el ahorro de divisas, la mejora en los términos del intercambio, la ampliación de la base empresarial, las externalidades tecnológicas y organizativas, etc..

Bajo este marco de encuadre global, como aporte a ese difícil camino de la transición y, atento a la significación que asumen las distintas problemáticas involucradas, en los restantes capítulos se jerarquizarán las siguientes perspectivas analíticas:

- * marco regulatorio e institucional;
- * comercio exterior y competitividad;
- * selectividad industrial y priorización sectorial y
- * la problemática tecnológica.

CAPITULO II

MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL

1. Introducción

Este informe tiene el objeto de proponer las medidas que permitan una inserción del Paraguay en el MERCOSUR, adecuada a sus prioridades de desarrollo industrial.

Según el contenido y alcances de las medidas consideradas, el dictado de las mismas corresponderá a los órganos del esquema, o bien a los poderes constituidos del Paraguay. En el último caso, puede llegar a requerirse el reconocimiento explícito por los órganos del esquema, acerca de la legitimidad de las normas sancionadas en el país. Pero dado que para una misma materia es posible identificar acciones de uno y otro tipo, la secuencia expositiva del informe seguirá determinado orden temático y no el de las distintas fuentes de derecho.

La Sección I define sucintamente los compromisos de integración ya asumidos y las eventuales derivaciones en base a los objetivos planteados por el Tratado de Asunción. La Sección II sistematiza los problemas de política comercial internacional a resolverse en el MERCOSUR -origen, salvaguardias y lealtad competitiva- y su incidencia sobre el Paraguay en atención a los imperativos del desarrollo industrial del país y a las normas preexistentes en ALADI. Con respecto a la lealtad competitiva se analizan especialmente los efectos actuales y potenciales del mecanismo de los acuerdos sectoriales. La Sección III trata la formalización y efectos jurídicos de las políticas nacionales de inversión y de fomento a las exportaciones, procurando deslindar dos campos de acción: el que deberían afrontar en conjunto los Estados Partes, y el de las regulaciones nacionales del Paraguay. La Sección IV examina, en base al derecho vigente, el contenido del régimen de incentivos tributarios que mejor se ajustaría a la inserción del Paraguay en el MERCOSUR. La Sección V comenta el desarrollo de la legislación paraguaya en materia de propiedad industrial, y define las opciones de política normativa que plantea la integración económica. Por último, la Sección VI identifica algunos problemas pendientes en relación al mecanismo de elaboración y dictado de normas de derecho derivado en el MERCOSUR, y sobre los mecanismos de solución de controversias, sugiriendo líneas de acción en ambos sentidos.

SECCION I

El MERCOSUR. Compromisos actuales y potenciales

En el Tratado de Asunción coexisten compromisos específicos y actuales, junto a compromisos genéricos y potenciales. Los primeros consisten en el programa de desgravación arancelaria y la eliminación de las restricciones no arancelarias en fechas preestablecidas.

Los segundos son, esencialmente, la fijación de una política comercial externa común, que incluirá al arancel externo, y la armonización de políticas macroeconómicas, con vistas a la configuración del mercado común.

I. Compromisos específicos y actuales asumidos en el Tratado de Asunción

El programa de desgravación arancelaria importa la fijación de un arancel inicial de referencia por cada Estado Parte ^{24/}, y la obligación de no introducir nuevas restricciones no arancelarias durante el período de transición ^{25/}. Ahora bien:

a) El concepto de restricción no arancelaria que debe utilizarse para interpretar el alcance de las disposiciones del Tratado, ha de inspirarse en los objetivos finales e instrumentales del propio Tratado ^{26/}. En efecto, si se trata de consagrar el libre acceso a los mercados de la subregión, cualquier medida por la que se establezca un impedimento u obstáculo sobreviniente, debe ser considerada como restricción no arancelaria y por lo tanto queda prohibida su invocación en las transacciones intra-subregionales. Así ocurre con la desnaturalización de las tasas vigentes a través de la aplicación de tarifas cuyo monto no guarde relación, siquiera aproximada, con los servicios efectivamente prestados bajo su imputación.

^{24/} T. de Asunción, Anexo I, art.3.

^{25/} T. de Asunción, Anexo I, art.10.

^{26/} Corresponde a la definición de "restricciones" establecida en el Anexo I, art.2 inc.b).

b) La eliminación de las restricciones no arancelarias preexistentes, ha quedado fuera del programa de desgravación gradual. El Tratado, en cambio, impone dicha eliminación en una fecha tope, el 31 de diciembre de 1994. En consecuencia, el máximo previsto de 88 ítem NALADI que el Paraguay puede mantener como lista de excepciones hasta el 31 de diciembre de 1995, no incluye la permisividad para prolongar el uso de otras restricciones, más allá del 31 de diciembre de 1994 ^{27/}.

2. Compromisos genéricos y potenciales. El arancel externo común

La fijación del arancel externo común debe encuadrarse, necesariamente, dentro de una estrategia común en el comercio con terceros países, estrategia que todavía no ha sido siquiera diseñada ^{28/}. A su turno, el proceso de armonización de otras políticas macroeconómicas, no obedece en el MERCOSUR a un orden normativo de prelación, aunque por razones funcionales se ha pensado en privilegiar el tratamiento de aquellas políticas con mayor y más directa incidencia sobre el comercio.

Acerca del debate pendiente sobre la estrategia que debería presidir las negociaciones del arancel externo común, ha escrito J.M. Aragao que "la primera opción (...) será la de definir el papel (atribuido al citado arancel) en el conjunto de instrumentos de política económica: (i) adoptar una posición neutra con relación a las decisiones empresariales sobre asignación de factores y recursos o (ii) una posición activa al servicio de objetivos económicos y sociales considerados prioritarios por los países del MERCOSUR". Además, cualquiera sea la opción, "los negociadores deberán tomar una decisión política inicial: fijar el grado de apertura global hacia el resto del mundo que se expresará en la política arancelaria subregional" ^{29/}.

En todo caso, el cronograma de Las Leñas es una Decisión del Consejo que no importa para los Estados Partes la obligación de acordar a su respecto, sino solamente

^{27/} T. de Asunción, Anexo I, arts.6 y 7.

^{28/} En tal sentido, véase la Decisión 1/92 del Consejo del Mercado Común, denominada "Cronograma de Medidas", en sus directivas al Subgrupo de Trabajo 10, en el párrafo 1 (ref. Arancel Externo Común).

^{29/} José María Aragao: "La armonización de políticas en el MERCOSUR", BID-INTAL 1991, pag.25 y ss.

la de aportar informaciones y negociar en los marcos preestablecidos. Por lo demás, todavía no se han reparado dos deficiencias del mencionado cronograma: la ausencia de distinciones explícitas acerca de los puntos más trascendentes, y la ausencia de interrelaciones sistemáticas entre las actividades y materias encomendadas a los distintos subgrupos.

3. Los problemas derivados de la coexistencia de distintos ordenamientos normativos. El principio de no discriminación

En el MERCOSUR se ha descuidado el examen de las incompatibilidades generadas por la superposición de distintos esquemas de integración económica entre los Estados Partes. La regla general para dilucidar los problemas que puedan suscitarse, no puede ser otra que la emergente del principio de no discriminación. En efecto, habiéndose celebrado un compromiso de integración económica entre los cuatro Estados Partes, cualquiera de ellos puede atacar una acción discriminatoria en su perjuicio en tanto la legitimidad de esa acción no haya sido reconocida en un pronunciamiento por consenso de todos los Estados Partes.

Pueden identificarse tres tipos de superposiciones conflictivas:

a) A propósito de la delimitación del ámbito material de las negociaciones en el MERCOSUR.

Acercas de este aspecto, surge un problema básico a resolver: el de las consecuencias materiales de la incorporación al MERCOSUR, frente a las preferencias obtenidas por el Paraguay en el marco de ALADI, en sus negociaciones bilaterales con los otros tres Estados Partes. En tal sentido, debe recordarse el status de país de menor desarrollo económico relativo reconocido al Paraguay dentro del ordenamiento jurídico del Tratado de Montevideo de 1980. Así, aparecen algunos temas a dilucidar durante el período de transición, tales como:

. La compatibilización del trato reconocido por Brasil y Argentina al Paraguay, frente al otorgado al Uruguay en los acuerdos de complementación económica negociados en ALADI; y

. La compatibilización del trato reconocido al Paraguay, frente al ya otorgado a los otros dos países de menor desarrollo económico relativo y también en favor de los países centroamericanos y del Caribe, en diferentes acuerdos y con respecto a productos que pueden competir con la oferta paraguaya en el acceso a los mercados de Argentina, Brasil y Uruguay.

Es cierto que los problemas mencionados irán perdiendo entidad a medida que se vaya profundizando el programa de liberación comercial en el seno del MERCOSUR, y se renegocien las preferencias a terceros países de ALADI, según los parámetros ya acordados ^{30/}, pero a todo evento es preciso no perder de vista que al cabo del período de transición previsto originariamente, puede quedar un listado residual de excepciones o productos transferidos a otros marcos de negociación (como los mismos acuerdos sectoriales).

b) A propósito de discriminaciones internas, dentro del MERCOSUR, o con efecto directo sobre el mismo esquema, con motivo de la suscripción de acuerdos o la adopción de disposiciones de alcance parcial, es decir, válidas entre dos o más de los Estados Partes, pero no entre todos ellos.

Aquí merecen considerarse los efectos de la superposición del esquema cuatripartito con el bilateral entre Argentina y Brasil, así como el posible campo de acción para otros acuerdos o compromisos de alcance parcial. Es evidente que una atomización de los compromisos de integración económica entre los mismos Estados Partes, además de generar situaciones discriminatorias, amenazaría la misma subsistencia del MERCOSUR ^{31/}.

c) A propósito de los límites o restricciones que deberían pesar sobre los Estados Partes, con motivo de su participación en el esquema, para sus negociaciones bilaterales frente a países industrializados y organismos internacionales.

^{30/} Resolución del Grupo Mercado Común 35/92, en base a la Decisión del Consejo 10/92 y a la Resolución del propio Grupo Mercado Común 16/92. La mencionada Resolución 35/92 no hace explícita referencia a la renegociación de los acuerdos celebrados en virtud del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980.

^{31/} M. Halperin: "El reto de la nueva integración: objetivos e instrumentos para la consolidación del MERCOSUR", en revista Integración Latinoamericana 175, enero-febrero 1992, pag.32 y ss.

Se trata de analizar la incidencia sobre los costos de producción de mercaderías transables, de las ventajas y facilidades obtenidas por cada país en el acceso al crédito internacional destinado, por ejemplo, a la adquisición de equipos y bienes de capital, o a la ejecución de obras de infraestructura u otras destinadas al servicio público. Así, correspondería fijar un criterio de legitimidad sobre los compromisos preexistentes asumidos por cada uno de los Estados Partes, evaluando sus efectos sobre el comercio intra-subregional ^{32/}. Al mismo tiempo, habría que elaborar un criterio de legitimidad para los compromisos que pudieran formalizarse durante la transición y una vez perfeccionada la zona de libre comercio.

^{32/} Recuérdese que el Programa de Integración entre Argentina y Brasil careció de un mecanismo de control para afrontar la vulneración de las preferencias, a través de acuerdos con terceros países. De tal modo, Argentina desconoció el AAP.ACE/7 al celebrar un Tratado con Italia el 10 de diciembre de 1987, por el cual otorgó exención al pago de derechos arancelarios, a las importaciones de (cualesquiera) equipos y bienes de capital de origen italiano, cuando dichas importaciones tuvieran financiamiento concesional sobre la base de la legislación italiana de cooperación al desarrollo. Este Tratado se encuentra vigente.

Sección II

Normas de política comercial en el MERCOSUR

1. Régimen de origen

En esta materia y durante el período de transición, debería preservarse el tratamiento reconocido al Paraguay por los otros Estados Partes en ALADI. Por lo tanto, sería útil revisar la normativa del MERCOSUR, confrontarla con la de ALADI y evaluar, además, la viabilidad y perspectivas del desarrollo jurídico acerca de la calificación de origen para las transacciones entre los Estados Partes.

a) Porcentuales establecidos a propósito del tratamiento acumulativo

Según la regla contenida en la Resolución 78 del Comité de Representantes de ALADI, que opera como régimen supletorio para las preferencias negociadas en el marco de la Asociación, son consideradas como originarias las mercaderías en cuya elaboración se utilicen materiales originarios de países no participantes del acuerdo de que se trate, si el valor de dichos materiales (valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo), no excede del 50% del valor FOB ^{33/}. Tratándose de exportaciones de los países de menor desarrollo económico relativo, el porcentual admitido para el valor de los materiales originarios de terceros países, se incrementa hasta el 60% ^{34/}.

Se entiende que la regla precedente no se aplica cuando, con motivo del proceso de industrialización tiene lugar la transformación del producto, y esa transformación es reconocida por el nomenclador (salto NAB) ^{35/}.

^{33/} Resolución 78 CR, arts.1 inc.d) y 2. La Primera Reunión de Especialistas en Materia de Origen, celebrada en ALADI los días 28 a 30 de setiembre de 1992, aconsejó un análisis más exhaustivo de la relación entre el valor CIF de los materiales importados desde terceros países y el valor FOB del producto exportado, en tanto esa relación "es susceptible de sufrir alteraciones según lo exija el cumplimiento del porcentaje establecido..." (Documento ALADI/RE.O/I del 30-9-92, pag.5).

^{34/} Resolución 78 CR, art.3.

^{35/} T. de Asunción, Anexo II art.1 inc.c). Sin embargo, téngase presente que en el MERCOSUR, a diferencia del Régimen General de ALADI, se prevé que aún para el caso de clasificarse el producto en una nueva posición arancelaria como consecuencia de la transformación industrial, los Estados Partes pueden exigir, además, que se cumpla el requisito de valor agregado mínimo dispuesto por el art. 2 del mismo Anexo.

Ahora bien, el precepto de ALADI puede ser equiparado al del MERCOSUR, para los casos de ensamble y montaje, dado que el Tratado de Asunción reconoce hasta un 60% de materiales extrazonales ^{36/}. Sin embargo, la solución acordada para los procesos de transformación no concretados en el cambio de nomenclatura (sólo el 50%), es insuficiente para el Paraguay si la cotejamos con el margen de 60% reconocido en ALADI ^{37/}.

b) Perspectivas para acordar futuras calificaciones de origen

Las posibilidades son muy amplias, a tenor del precepto contenido en el artículo 3 del Anexo II: "Los Estados Partes podrán establecer, de común acuerdo, requisitos específicos de origen los que prevalecerán sobre los criterios generales de calificación".

Al respecto convendría tener presente dos formas o modalidades cuya aplicación podría convenir al Paraguay, en ciertas circunstancias y con respecto a productos predeterminados, a saber:

i) Acuerdos que establezcan el diferimiento en la aplicación integral de los requisitos de origen, con el objeto de permitir la adaptación gradual de los productores que no puedan satisfacer de inmediato esos requisitos ^{38/} y

ii) Una cláusula por la cual se admita la elaboración o procesamiento en terceros Estados de materiales originarios de los Estados Partes, para una ulterior reintroducción del producto, ya elaborado, en el Estado Parte proveedor de los referidos materiales ^{39/}. Esta solución, ya pergeñada en ALALC para los casos del cobre chileno procesado en Europa y luego el del petróleo venezolano refinado en Curaçao, podría favorecer la incorporación en terceros países (incluso miembros de ALADI, como Chile), de valor agregado a distintas materias primas originarias del Paraguay, las que luego podrían acceder en condiciones competitivas al MERCOSUR.

^{36/} T. de Asunción, Anexo II, art.1 inc.d).

^{37/} T. de Asunción, Anexo II, art.2.

^{38/} Conf. Resolución 49 (II) de la Conferencia de ALALC, art.8.

^{39/} Conf. Resolución 78 CR cit., art.I inc.e), segundo párrafo.

c) La calificación de origen y la renegociación de los acuerdos de alcance parcial en ALADI

En el MERCOSUR debería tenerse en cuenta, con motivo de la renegociación de los acuerdos de alcance parcial de ALADI, la inclusión en este proceso de los acuerdos celebrados según el artículo 25 del Tratado de Montevideo. La renegociación de dichos acuerdos es de especial interés para el Paraguay, dado que la equiparación de beneficios establecida por el Tratado de Montevideo en favor de los PMDER, en muchos casos resultó inaplicable frente a las especificaciones contenidas en la columna de observaciones de las respectivas listas, debido a la utilización de conceptos tales como el de "producto típico" del país centroamericano o caribeño acreedor de las preferencias.

2. Salvaguardias

Como se sabe, las salvaguardias permiten eludir temporariamente compromisos asumidos en acuerdos de comercio, ante el advenimiento de hechos o circunstancias no previstas originariamente, pero planteadas dentro del curso normal de las relaciones comerciales. No se trata entonces del incumplimiento de las obligaciones contraídas, sino de la concesión de un término para la readaptación del país que aplica la cláusula, a esa situación nueva e imprevista.

Al igual que en el tema del origen, la situación del Paraguay debe definirse frente a las normas y prácticas de ALADI. Se supone que el país, comprometido en un proceso de integración como es el MERCOSUR, tendría que obtener, al menos, un reconocimiento similar al garantizado por el ordenamiento jurídico del Tratado de Montevideo de 1980.

El tratamiento diferencial contenido en el Régimen Regional de ALADI, de carácter supletorio (Resolución 70 del Comité de Representantes), consiste en que los países miembros no pueden aplicar salvaguardias a las importaciones originarias de los países de menor desarrollo, para corregir los desequilibrios de su balanza de pagos global. En el caso de las salvaguardias llamadas "por perjuicios graves", sólo se admite su utilización contra importaciones de productos originarios de los países de menor desarrollo, mediando los siguientes requisitos:

(i) comunicación previa; (ii) que los perjuicios graves sean ocasionados fundamentalmente por tales importaciones; (iii) que se acuerde la fijación de un cupo libre de salvaguardias; y (iv) que no se reduzca el consumo habitual del país importador del producto de que se trate ^{40/}.

En su condición de país de menor desarrollo, el Paraguay goza en ALADI de otras ventajas en la materia, como las reconocidas en los acuerdos de alcance regional de apertura de mercados, para los productos allí negociados: inaplicabilidad de las salvaguardias por perjuicios graves en estado de amenaza; y período de espera de un año antes de la admisión de las salvaguardias permitidas.

Pero aún dejando de lado los beneficios excepcionales contemplados en los acuerdos de apertura de mercados, el tratamiento diferencial de ALADI no tiene parangón en el MERCOSUR, por los siguientes motivos:

a) Consecuencias inequitativas de una definición rigurosa de las causales

Las condiciones de aplicación en el MERCOSUR son más rígidas que las contenidas en las cláusulas típicas. Así, se exige un "sensible aumento de las importaciones...en un corto período" ^{41/}.

Este mayor rigor no constituye de por sí un inconveniente, pero ocurre que Argentina y Brasil han negociado en su programa bilateral de integración una cláusula de menor exigencia (AAP.ACE.14), por lo que, frente a importaciones originarias de Argentina o de Brasil, el Paraguay debería atenerse a la regla del MERCOSUR, en tanto Argentina o Brasil podrían invocar la cláusula de mayor flexibilidad, como ya ocurrió con la Argentina, al restringir temporariamente la importación de productos derivados de la celulosa, originarios del Brasil ^{42/}.

^{40/} Conf. Resolución 70 CR, art.10.

^{41/} T. de Asunción, Anexo IV, art.2.

^{42/} Resolución 140 (29-4-92) de la Secretaría de Industria y Comercio, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

b) El tratamiento diferencial durante la transición

El tratamiento diferencial acerca de la entidad de los perjuicios ocasionados por los PMDER ("que los perjuicios graves sean ocasionados fundamentalmente" por tales importaciones), no está contemplado en el MERCOSUR.

Durante el período de transición se plantean, sin duda, los problemas más acuciantes, y por ello es indispensable garantizar al Paraguay el acceso a los mercados, a través de exportaciones cuya incidencia en las importaciones globales de Argentina y Brasil en muchos casos no es significativa para éstos últimos países, pero sí lo es para la economía paraguaya. Por lo tanto, correspondería la **incorporación del tratamiento diferencial durante la transición.**

c) Aspectos institucionales

Por último, el Anexo IV del Tratado de Asunción presenta dificultades de interpretación que pueden perjudicar a cualquiera de los Estados Partes, pero que en todo caso afectan la capacidad negociadora de un país como Paraguay, dada su relativa vulnerabilidad frente a Brasil y Argentina. En primer lugar no está claro el rol del Grupo Mercado Común con motivo de la invocación de salvaguardias. Si es unilateral tanto la aplicación como la renovación de las medidas ^{43/}, el procedimiento de negociación colectiva puede quedar reducido a una mera expresión de cortesía. Al propio tiempo, la intervención del Grupo Mercado Común a tenor del artículo 7 del mencionado Anexo ("...en caso de que algún Estado Parte considere que se ve afectado por graves dificultades en sus actividades económicas..."), tampoco es clara, en especial cuando se dice que el Grupo Mercado Común "evaluará la situación y se pronunciará sobre las medidas a adoptarse". Dada la exigencia del consenso, parece difícil un pronunciamiento en situación conflictiva, por lo que, en ausencia de una reglamentación de esta norma, el Estado Parte que efectuara una presentación sin obtener alguna Resolución esperada, podría legitimar la adopción unilateral de medidas restrictivas en la imposibilidad de lograr, precisamente, esa Resolución favorable.

^{43/} T. de Asunción, Anexo IV, arts.3 in fine y 5.

En el aspecto institucional sería aconsejable entonces una reglamentación de las disposiciones del Anexo IV del Tratado, que podría dar lugar a una Decisión del Consejo del Mercado Común. Esta Decisión debería establecer un procedimiento de consulta ante un panel técnico, cada vez que el Grupo Mercado Común tome conocimiento de una invocación de salvaguardias o bien de la denuncia de "graves dificultades..." aludidas por el mencionado artículo 7 del Anexo. La intervención y el ulterior dictamen del panel técnico, de algún modo limitarían o desautorizarían las medidas de dudosa legitimidad que pudieran aplicarse unilateralmente.

3. Lealtad competitiva y acuerdos sectoriales

En el MERCOSUR todavía no se ha diseñado un sistema uniforme que permita combatir las prácticas colusorias y de abuso de la posición dominante en el mercado, al estilo de los mecanismos previstos en las Comunidades Europeas ⁴⁴/. Esta falencia no puede ser sustituida por las legislaciones antimonopólicas nacionales, porque en el proceso de integración dichas acciones son llevadas a cabo por empresas o agrupaciones de empresas cuya sede o centro de operaciones se encuentra fuera del territorio del Estado que sufre los perjuicios. Al respecto, debe tenerse presente que las empresas paraguayas con expectativas exportadoras hacia la subregión, tienen menor tamaño relativo que sus competidoras de Argentina y Brasil.

Por lo tanto, en ausencia de disposiciones que impidan la reserva de mercados, cualquier instrumento de apariencia benéfico, pactado a iniciativa de grandes corporaciones empresariales radicadas en aquellos dos países, puede implicar la inaccesibilidad de los productos paraguayos a esos mercados. En tal sentido, cuando en un acuerdo sectorial se establece el libre acceso (por desgravación arancelaria anticipada y eliminación de todos los obstáculos no arancelarios), al Estado Parte donde no se produzcan los bienes negociados, la apertura acelerada puede encubrir una reserva de

⁴⁴ / Véase el Tratado de Roma, especialmente los arts.85 y 86. La prohibición de acuerdos que desnaturalicen la competencia, sólo admite exenciones "que contribuyan a mejorar el progreso técnico o económico y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante", con limitaciones también establecidas en el Tratado (art.85). Tales exenciones fueron consagradas por distintos Reglamentos en los cuales son distinguidas, con respecto a cada tipo de acuerdo, las cláusulas autorizadas y las prohibidas. Por otro lado, las concentraciones de empresas de gran impacto económico sobre los Estados miembros, deben someterse a un procedimiento de notificación y control comunitario, a tenor del Reglamento 4064/89.

mercados. Ello ocurrirá en la medida que las corporaciones empresariales involucradas puedan abusar de su posición dominante pactando una complementación intrasectorial consistente en el mantenimiento de ese status de "no producción" en determinado país y para determinados rubros. Así, cada una de las corporaciones involucradas vería facilitado el propio desarrollo en escala para ciertas líneas de producción, a cambio del abandono de otras líneas a manos de la corporación co-contratante, o de otra subsidiaria de la misma empresa o grupo. En tales condiciones, una tercera empresa de menor tamaño y por lo tanto de menor capacidad negociadora, vería definitivamente impedido el acceso a los mercados.

En consecuencia, sería conveniente que la utilización de los acuerdos sectoriales como mecanismo de aceleración para la liberación comercial subregional, esté compensada por una normativa común destinada a impedir las prácticas de colusión y de abuso de posiciones dominantes. Mientras ello no ocurra, resultará extremadamente peligrosa la estrategia de declinación de las responsabilidades estatales a manos de los sectores empresariales, reduciendo el rol de los Estados Partes a una mera función protocolizadora de los acuerdos. Por el contrario, en las negociaciones orientadas a la celebración de acuerdos sectoriales deberían explicitarse desde un principio las condiciones competitivas de los sectores y ramas productivas con actividad en cada uno de los países del MERCOSUR.

Sección III

El fomento a la inversión y a las exportaciones frente a los compromisos asumidos en el MERCOSUR

1. Los riesgos emergentes de la adopción lineal de determinado "modelo" de integración.

El modelo de integración económica contemplado por el Tratado de Asunción, omite la evaluación de las insuficiencias y desequilibrios o disparidades estructurales. Esta omisión se suma a la interpretación del Grupo Mercado Común acerca del concepto de "asimetría" utilizado por el Consejo en el Cronograma de Las Leñas ^{45/}.

Por otro lado, es difícil imaginar un mercado común entre países en desarrollo con escasa interdependencia estructural. En tal sentido, las directivas para la armonización de las políticas macroeconómicas, si bien no consideran las insuficiencias y los desequilibrios, tampoco prohíben el diseño y aplicación de medidas destinadas a reducirlos.

Si el proceso de concertación de políticas se atuviera literalmente a los preceptos del Tratado de Asunción y al cronograma de Las Leñas, resultaría que:

.Cada Estado Parte debería, directa o indirectamente, reducir o reconocer compensaciones en virtud de sus ventajas comparativas preexistentes, en la medida que ellas incidieran sobre la formación de los precios de los bienes. **Este sería el caso de la energía eléctrica disponible a menor costo por el Paraguay y**

.Cada Estado Parte debería, al mismo tiempo, hacerse cargo de sus propias insuficiencias y desequilibrios estructurales. **Este sería el caso de la mediterraneidad del Paraguay.**

Pero en contraste con el modelo indicado, las teorías sobre la competitividad sistémica proporcionan elementos que demuestran la alta incidencia de la configuración global de los sistemas económicos nacionales, sobre la capacidad competitiva de las empresas radicadas en el territorio. Aplicando esta idea a los procesos de integración,

^{45/} Conf. Acta de la VI Reunión del Grupo Mercado Común, punto 5.2.2.

debería concluirse que la participación en ellos se justifica para un país si: sus ventajas comparativas preexistentes pueden al menos ser preservadas, y si sus desventajas comparativas preexistentes pueden al menos ser reducidas. **En síntesis, parece insensato embarcarse en la tarea de construir un mercado común poniendo entre paréntesis las insuficiencias y los desequilibrios estructurales.** A su turno, la consideración de estos factores no implica necesariamente una coincidencia de su localización geográfica con las determinaciones de la geografía política, dado que tanto las insuficiencias como los desequilibrios pueden cubrir un área nacional, sub-nacional o trans-nacional. En todo caso, la delimitación de las áreas susceptibles de tratamiento especial, ha de ser atribución de los órganos del esquema.

La insuficiencia comparativa esencial del Paraguay, de cara al MERCOSUR, quizás pueda ser caracterizada como la falta de un desarrollo articulado de sus actividades productivas, al menos hasta el punto de hacer muy difícil para las empresas radicadas en el país, la complementación industrial intrasectorial. Esta sola conclusión justificaría la renuencia a alinear en el MERCOSUR las políticas de:

- .Promoción de las inversiones productivas y
- .Promoción de las exportaciones.

La necesidad de fomentar las inversiones directas y las exportaciones, implica el desarrollo de políticas tributarias y crediticias. Esta necesidad no sustrae al Paraguay del campo de la integración, sino que genera, con respecto a las mencionadas políticas, condiciones de negociación diferentes a las que caracterizan el itinerario hacia la simple des-regulación. Aparece, pues, el problema de diseñar mecanismos aptos para superar las deficiencias y reducir los desequilibrios. Pero a propósito de la promoción de inversiones directas y de las exportaciones a la subregión y a terceros mercados, es menester diferenciar, por un lado, la elección de los instrumentos (tributarios, crediticios, etc.) y, por otro lado, la creación de mecanismos institucionales para la actividad económica. Estos últimos sólo tendrán utilidad en la medida que sean seleccionados los instrumentos de promoción apropiados. De tal modo, el proyecto de Tratado para el establecimiento de un Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Paraguayas (presentado a la firma de los Presidentes el 30 de octubre de 1992), no inducirá de por sí la constitución de tales empresas, ni la reciente puesta en marcha de tres consorcios

de exportación tampoco garantizará una mayor racionalidad en el enfoque de los negocios internacionales por las empresas paraguayas.

2. Acciones de promoción que deberían ser afrontadas por todos los Estados Partes en común, en el marco del esquema de integración: Fondo de Inversiones y zonas francas.

Ante las insuficiencias y desequilibrios estructurales abarcativos del territorio de más de un Estado Parte, la solución más adecuada es el diseño y aplicación conjunta de medidas. Al respecto:

a) Sería conveniente la creación de un Fondo de Inversiones, inspirado en el mecanismo previsto en el Protocolo 7 del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil. Este Fondo permitiría garantizar la autonomía financiera indispensable para llevar a cabo los proyectos de desarrollo prioritarios para la subregión, en base a aportes obtenidos de la banca pública internacional y también privada y

b) Dadas las condiciones económicas imperantes en la subregión donde confluyen los límites internacionales de Argentina, Brasil y Paraguay, distintas fuentes de opinión han planteado la conveniencia de constituir una zona franca trinacional. Como punto inicial habría que considerar la necesidad de incluir en ese territorio algunas operaciones industriales, sin perjuicio de programar la reducción progresiva de las actividades admitidas en un comienzo, a medida que se vaya perfeccionando el esquema de integración ^{46/}. En segundo lugar, sería razonable tener presente la dificultad para controlar y administrar una zona franca trinacional con los alcances indicados y la extensión geográfica requerida. Parece más viable la configuración de una red de zonas francas de menor extensión, localizadas en cada uno de los tres países y articuladas normativamente entre sí y con las zonas francas concedidas por Uruguay, mediante reglas de organización y funcionamiento negociadas en el MERCOSUR.

^{46/} Véase la tesis acerca del rol de las zonas francas en los procesos de integración, en A. Brause Berreta y José Luis Shaw: "Puertos francos, zonas francas y depósitos francos", documento presentado a las IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Asunción, agosto de 1979, pag.176.

3. Acciones de promoción que debería encarar el Paraguay, con el reconocimiento explícito de los otros tres Estados Partes: créditos a la producción, capacitación ocupacional y desarrollo del mercado de capitales.

En la medida que las acciones de promoción no puedan surgir como producto de criterios homogéneos o comunes para todos los países del esquema, el Paraguay debe obtener dos tipos de garantías:

- a) La asunción de un compromiso para asumir conjuntamente la defensa de las políticas de fomento ante la comunidad económica internacional, dadas las limitaciones a los subsidios que los países industrializados invocan a partir de los compromisos emergentes del Código respectivo del GATT (y al cual el Paraguay podría eventualmente adherir una vez formalizado su ingreso al Acuerdo General) ^{47/} y
- b) El reconocimiento de la legitimidad de las políticas de promoción a las inversiones directas y a las exportaciones, llevadas a cabo por el país.

Con relación a este segundo punto, sugiero la profundización de las medidas de fomento en las siguientes direcciones:

(i) **Una concentración de la capacidad prestable en favor de los PROGRAMAS DE INVERSION previstos por la Ley, cuando se destinen a la producción industrial y consideren su inserción en el mercado subregional.** Ello implicaría compatibilizar la administración de los recursos previstos por la Ley 60/90, con las prácticas del Banco Nacional de Fomento, procurando la supeditación de la operatoria de éste último a los preceptos de la Ley mencionada, y a la vez reducir el apoyo de esta Ley a las actividades de prestación de servicios internos, privilegiando en cambio los proyectos destinados a producir bienes para el mercado ampliado.

(ii) **El fomento a la pequeña y a la microempresa orientadas al mercado local, debería ser una función de la banca privada del Paraguay, que podría ampliar sus**

^{47/} Los créditos promocionales concedidos a las exportaciones, por países industrializados o en desarrollo signatarios del Código de Subvenciones, pueden ser considerados como subsidios y por lo tanto ilícitos, si sus condiciones se apartan del Consenso de la OCDE (tema descrito en el documento ALADI/SEC/dt..261/Rev.1/Add.1 del 29/8/91.

actividades si se la adiestrara para administrar recursos aportados por la banca internacional (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), canalizando así préstamos destinados a incrementar el capital de trabajo en favor de una masa creciente de empresarios. Estos préstamos, a baja tasa de interés y mediano y largo plazo, pueden constituir un buen negocio para la banca privada si son objeto de operaciones masivas. Ello requiere una standarización de la gestión financiera y administrativa, para la cual la banca privada debe recibir adiestramiento previo.

(iii) Es esencial la capacitación de los recursos humanos, pero como los conocimientos y habilidades específicas difieren en cada sector productivo, este es un tema sectorial. Al respecto, parecería que "la iniciativa pública para crear un sistema de capacitación (...) puede ser más adecuada para fortalecer la competitividad de las empresas que la protección arancelaria. La gran ventaja que tiene el primer instrumento de fomento por sobre los instrumentos del segundo tipo, es que no alteran la estructura de precios finales ni el carácter de la competencia en el mercado. El estímulo opera a través del mejoramiento de la productividad de las empresas, de su capacidad de incorporación de progreso técnico, y por consiguiente rebaja los costos de producción"^{48/}. A la luz de las consideraciones precedentes, las medidas de aplicación tendrían que surgir de:

.Una adecuada reglamentación de la norma que admite la deducción sobre la renta neta, de los gastos de capacitación del personal (Ley 125/91 art.8 inc.o), para inducir a los empresarios a una utilización sistemática del beneficio. Concordantemente, podría promoverse un sistema de capacitación profesional (a partir del Servicio Nacional de Promoción Profesional) cuyas actividades estuvieran vinculadas a los beneficios fiscales reconocidos a las empresas que utilizaran sus servicios en beneficio de los trabajadores empleados en ellas; y

.Nuevos incentivos para la inclusión de aprendices, comenzando por un control estricto del cumplimiento de los preceptos legales^{49/}.

^{48/} R.M. Buiatelaar: "Nuevas bases para políticas sectoriales en América Latina", en Boletín Económico del Banco Central de Reserva de El Salvador, marzo-abril 1992.

^{49/} No ha sido tal el caso del art.116 de la Ley 729 (Código del Trabajo), a tenor de los comentarios recogidos por el consultor.

(iv) El objetivo de poner en marcha el mercado de valores, ha dado lugar a la sanción de la Ley 94/91, su reglamentación y, por otro lado, se beneficia con el mecanismo de regularización tributaria establecida por la Ley 125/91. Sin embargo, ante la reticencia de sectores empresariales, la Comisión Nacional de Valores auspiciaba a la fecha de elaboración de este documento, la sanción de una nueva ley con exenciones impositivas a la renta (en favor del cobro de dividendos, utilidades e intereses por títulos valores emitidos y por el mayor valor obtenido en la colocación o venta u otras negociaciones en el mercado secundario); y exenciones al impuesto sobre los actos y documentos (en favor de la colocación, venta y cualquier negociación en el mercado secundario de títulos valores).

El proyecto en cuestión también propiciaba una tasa preferencial del 10% en el impuesto a la renta debido por sociedades emisoras.

Además, como parte de las medidas de promoción sostenidas por la Comisión Nacional de Valores, se incluían dos iniciativas que, a juicio de este consultor, podrían muy bien ser negociadas en el MERCOSUR, de acuerdo al principio de reciprocidad. Son ellas:

.La autorización para emitir títulos valores destinados a la oferta pública, otorgada a sociedades anónimas constituidas en el extranjero y que hagan oferta pública en sus países de origen, bajo la forma que apruebe la Autoridad, mediante normas de aplicación general. Al respecto, sugiero que las normas de referencia incluyan, como condición para el otorgamiento de la autorización, la exigencia de reciprocidad en las normas y en las prácticas del país donde las sociedades anónimas estén constituidas y

.El libre ingreso al país y libre egreso del mismo, de fondos radicados en el exterior, que sean destinados exclusivamente a la compra de títulos valores, a través de transacciones efectuadas en bolsa (se entiende, ingreso y egreso por el sistema bancario, o casas de cambio autorizadas por el Banco Central del Paraguay). Pero esta proyectada libertad, de por sí riesgosa para la integridad patrimonial de las empresas en un mercado de capitales incipiente, debería a mi juicio ser objeto no ya de una apertura unilateral, sino de negociación genérica en el MERCOSUR (y en principio no extenderse fuera de dicho ámbito), en base al criterio de reciprocidad. Al propio tiempo, convendría regular

adecuadamente en sede interna este movimiento internacional de capitales, con el fin de desalentar corrientes puramente especulativas.

Sección IV

Incentivos tributarios internos

La promoción industrial en América Latina, tuvo uno de sus principales soportes en la política tributaria. Los efectos de las medidas de fomento en esta materia, son de difícil medición, pero en general debería aceptarse la conclusión de Gomez Sabaini, quien señala que "los incentivos tributarios han tendido, desde el punto de vista macroeconómico, a modificar la estructura de las inversiones por sectores, regiones o por tipo de bienes, pero (...) no han logrado incrementar la tasa de formación de capital de los países que han utilizado los mismos" ⁵⁰/.

Sin embargo, la opinión del autor indicado puede no ser aplicable cuando los beneficios tributarios acompañan un proceso de ampliación del mercado potencial para los aspirantes a obtener esos beneficios. Es el caso, precisamente, de los esquemas de integración económica. En el MERCOSUR, la ampliación progresiva del mercado correrá paralelamente al desarrollo del programa de liberación comercial y al desmantelamiento de los obstáculos no arancelarios. Este proceso justifica para el Paraguay la asunción de los costos que representan los incentivos tributarios, pero también les impone una limitación temporal.

En efecto, una vez configurado este nuevo mercado de cuatro países al finalizar el período de transición, los incentivos tributarios nacionales perderían gran parte de su operatividad, a tenor del argumento de Gomez Sabaini expuesto más arriba, comenzando a jugar un efecto contraproducente al inducir el traslado de los factores hacia las zonas o ramas promovidas, por lo que en esa segunda etapa la promoción económica ya debería responder a una programación y administración conjunta, en el seno del propio esquema de integración.

Ahora bien, durante la etapa de transición y de acuerdo a las necesidades cuya satisfacción debería priorizar el Paraguay en sus relaciones económicas dentro del MERCOSUR, sugiero concentrar las acciones en materia tributaria dentro de tres esferas:

⁵⁰/ Juan Carlos Gomez Sabaini: "El papel de los incentivos en la política tributaria de América Latina", en Hacienda Pública Española, 119-3/1991, pag.69 y ss.

- 1) La promoción de la actividad internacional de los empresarios paraguayos, en sus gestiones comerciales y en la obtención de recursos técnicos y financieros adecuados;
- 2) La atracción de inversiones al país, que impliquen una vinculación cada vez más estrecha con los mercados de Argentina, Brasil y Uruguay y
- 3) El estricto cumplimiento de los preceptos legales en el desarrollo de la reglamentación y administración tributaria.

1. Promoción de la actividad internacional de los empresarios paraguayos

.Resultaría útil ampliar el mecanismo de exención del IVA sobre las importaciones de bienes afectados al ciclo industrial (Ley 125/91, art.83 numeral 3, inciso e y Decreto 13424, art.36). Esta ampliación podría implicar, por un lado, la modificación del segundo párrafo del Decreto reglamentario, con el objeto de apoyar, bajo determinadas condiciones, las iniciativas de "ampliación, renovación o modernización del equipamiento de la empresa".

Por otro lado, exigir la inexistencia de producción nacional de los bienes con respecto a los cuales se solicita la promoción tributaria, puede suponer una protección injustificada a determinados productores, impidiendo así el desarrollo tecnológico, la superación de los niveles de calidad o la reducción de costos de producción, lo que a su vez afectaría la competitividad de ese rubro en el mercado ampliado. Por lo tanto, sugiero revisar ese criterio restrictivo, admitiéndose entonces la promoción de actividades de producción de bienes, aunque ya exista producción nacional de los mismos.

Pero ante los posibles efectos contraproducentes de los incentivos tributarios, según apuntamos más arriba, las ampliaciones de la exención al IVA podrían condicionarse al desarrollo exitoso de programas de exportación, dando lugar solo entonces a un crédito fiscal por el monto de la exención acordada.

.Entre las deducciones admitidas con respecto al impuesto a la renta, figuran los gastos y erogaciones en el exterior "en cuanto sean necesarios para la obtención de las rentas gravadas provenientes de las operaciones de exportación e importación de acuerdo con los términos y condiciones que establezca la reglamentación" (Ley 125/91, art.8 inc.k).

La citada reglamentación impuso primero un límite general, por el cual estos gastos "no podrán ser superiores al 1% del valor FOB de los respectivos bienes" (Resolución del Subsecretario de Tributación 52/92, art.9). Más tarde, el Decreto 14002/92 estableció que los gastos deducibles "no podrán exceder el porcentaje que sobre el valor FOB establezca la Administración, la que queda facultada para fijar otros límites al respecto si así lo considerara pertinente" (Decreto citado, art.26). Parece más apropiado brindar a los empresarios paraguayos una reglamentación que les permita prever el beneficio fiscal de acuerdo, por ejemplo, a la índole de sus actividades en el exterior, mediante una descripción de los distintos tipos de gestiones y presentación de productos, no sujetando el tratamiento fiscal al albur de cambios intempestivos de criterio por las autoridades de aplicación.

2. Atracción de inversiones

El tratamiento impositivo a las utilidades y dividendos remesados al exterior, tiene una tasa del 5% adicional al 30% con la que se gravan las utilidades netas (Ley 125/91, art.20). Sin embargo, entre los beneficios previstos por la Ley 60/90 se incluye una desgravación por cinco años, a partir de la puesta en marcha del proyecto (Ley cit., art.5 inc.h).

Sobre este punto, habría que desarrollar dos líneas de acción: alinear las tasas aplicadas en general por todos los Estados Partes del MERCOSUR; y reglamentar la desgravación de la Ley 60/90 para las inversiones en el Paraguay, efectuadas por empresas locales dispuestas a competir en el mercado ampliado.

Acerca del alineamiento de las tasas, ya se ha planteado en el Brasil el problema de la asimetría con respecto a las inversiones bursátiles, dada la exención prevista por la legislación argentina para los pagos al exterior, frente a la tasa del 25% vigente en el Brasil por el mismo concepto ^{51/}.

^{51/} Conf. Carlos Alberto Moreira Lima Jr.: "Os Efeitos e Reflexos do Capital Externo. Alguns Aspectos Legais", documento presentado al VIII Congreso Nacional de Sociedades Comisionistas de Valores, 1992.

En otro plano, para una reglamentación del régimen de la Ley 60/90, que incorpore nuevos incentivos a las inversiones procedentes de los otros Estados Partes del MERCOSUR, sería conveniente revisar el criterio utilizado por la autoridad de aplicación al definir "la puesta en marcha del proyecto". Así, tratándose de empresas conjuntas o cuyas actividades se encaminen al aprovechamiento del mercado ampliado, esa puesta en marcha del proyecto podría estar configurada por una primera exportación, o por la producción de un determinado volumen de bienes bajo determinadas normas técnicas preestablecidas. De tal modo, las empresas pequeñas y medianas tendrían el beneficio de un término suplementario para estar en condiciones de competir internacionalmente.

3. Reglamentación y administración tributaria

La sanción de la Ley 125/91, representó un indudable progreso en el campo de las regulaciones tributarias, al consagrar el principio de legalidad y al simplificar y sistematizar la normativa en esta materia. No debería admitirse el apartamiento a las reglas establecidas por el citado ordenamiento. Tales, la fijación exclusivamente por ley de los pagos anticipados (conf. art.160) y la remisión de las obligaciones (conf.art.168).

Del mismo modo, los errores deberían ser salvados a través de las pertinentes modificaciones a la Ley, y no mediante interpretaciones oficiales dadas por Decretos o Resoluciones, que pueden implicar una tergiversación del texto legal. En este sentido, fué muy comentada la "redefinición" del hecho imponible, practicada por el Decreto 14001/92, a fin de neutralizar la obligación establecida por el artículo 128 numeral 27 de la Ley, que impuso la tasa del 1,5%, en concepto de impuesto a los actos y documentos, en cabeza de quienes transfieran fondos o divisas al exterior. La bondad de la solución no justifica el apartamiento al principio de legalidad, porque era evidente que aquel artículo 128 numeral 27 de la Ley, no gravaba "la remuneración o comisión generada por los bancos...", sino que se refería a las operaciones o documentos comerciales a través de los cuales se realizan las transferencias.

Sección V

Propiedad industrial

1. El derecho de la propiedad industrial y los compromisos de integración económica.

En principio, frente a un compromiso de integración económica de las características del MERCOSUR, se plantea la potencial contradicción entre el imperativo de libertad de circulación de bienes y servicios, por un lado, y el otorgamiento de derechos a la explotación exclusiva de la propiedad industrial dentro del territorio de cada uno de los Estados Partes, por otro lado.

Se trata de un dilema para cuya resolución debe considerarse, ante todo, una primera alternativa en la configuración de las relaciones económicas internacionales a propósito de la propiedad industrial, a saber:

- a) La territorialidad estatal. Ello implica que el titular de un derecho de la propiedad industrial en un determinado Estado, si pretende explotarlo en el territorio de otro Estado, deberá cumplir con las formalidades y requisitos exigidos en éste último Estado a fin de obtener una nueva titularidad y
- b) En las antípodas del principio definido más arriba, se ha formulado el ideal de los derechos de la propiedad industrial reconocidos universalmente, lo que supondría la validez planetaria de la titularidad obtenida en cualquier Estado.

Si bien en todos los países rige el principio de la territorialidad, el mismo está limitado por el reconocimiento de prioridades temporales y el trato nacional, en base a un criterio de reciprocidad o bien a través de acuerdos internacionales. El reconocimiento de prioridad, implica que durante el transcurso de un término prefijado los Estados garantizan los atributos de novedad que pudieran invocar los particulares interesados, para así obtener el ulterior reconocimiento de los derechos previamente registrados en otro Estado. Esta es la utilidad esencial que presta el sistema internacional de la Convención de París.

Los procesos de integración económica plantean la conveniencia de adoptar regímenes legales uniformes, en los aspectos sustantivos y de procedimiento. Ello sin perjuicio de la conservación, por cada uno de los Estados miembros del esquema, de su propia estructura reglamentaria e institucional en la materia, incluyendo las oficinas de registro y control. El régimen uniforme consiste entonces en la previsión de reglas generales que se traducen en un "tratamiento" uniforme, y en la previsión de actividades de coordinación e información recíproca entre las autoridades nacionales. Es el caso del denominado Régimen Común sobre Propiedad Industrial en el Grupo Andino que se encuentra vigente, según la Decisión 313, dada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena el 6 de febrero de 1992.

En el MERCOSUR, el Tratado de Asunción no ha impuesto la adhesión a convenciones internacionales ni la suscripción de regímenes comunes o uniformes para la protección de la propiedad industrial. Si bien se trata de un esquema de integración económica pretencioso en sus objetivos finales de conformar un mercado común, el MERCOSUR puede en teoría coexistir sin violencia estructural, con la plena vigencia del principio de territorialidad estatal (como lo prueba la experiencia de las Comunidades Europeas). Pero también es preciso tener en cuenta algunas particularidades, a saber:

i) La República del Paraguay es el único de los Estados Partes que todavía no ha adherido al Convenio de París; situación que genera una primera dificultad en presencia de un programa muy acelerado de liberación del comercio, como es el vigente en el MERCOSUR y

(ii) El desarrollo de distintas actividades económicas que se llevan a cabo en zonas poco controladas de los Estados Partes, en infracción a las normas de propiedad industrial, que dan lugar a distorsiones y perjuicios en las relaciones comerciales entre los mismos Estados.

2. El cuadro normativo en el Paraguay

Las patentes de invención han sido reguladas por la Ley 773/925 y el Decreto reglamentario 32611 de febrero de 1929. Las marcas están regidas por la Ley 751/979 modificada por la Ley 1258/987, habiéndose dictado en octubre de 1979 el Decreto 10732, que estableció una clasificación para el registro de marcas. Los modelos y dibujos

industriales están comprendidos por la Ley 868/981, en tanto en enero de 1982 fue adoptada, por Decreto 30007, la Clasificación Internacional para los Dibujos y Modelos Industriales.

En los numerales siguientes se ordenan los distintos tipos de problemas sobre propiedad industrial que pueden suscitarse a partir de la inserción del Paraguay en el MERCOSUR.

2.1. Protección a los derechos de la propiedad industrial invocados en los otros Estados Partes, por beneficiarios del ordenamiento jurídico del Paraguay.

Con respecto a quienes, gozando en el Paraguay del reconocimiento a sus derechos de propiedad industrial, pretendan explotarlos en el territorio de los otros Estados Partes, la no suscripción del Convenio de París puede acarrear desventajas, tales como la imposibilidad de invocar el derecho de prioridad. Así, en el Brasil, el Código de Propiedad Industrial (Ley 5772/71), establece con relación a las patentes, que el reconocimiento del derecho de prioridad está supeditado a la existencia de tratado internacional (Ley citada, art. 17). En cambio, tratándose de la protección de marcas de origen paraguayo en Brasil y Uruguay, las garantías emergerían, en principio, de las Convenciones interamericanas ratificadas por los tres países.

2.2. Protección a los derechos de la propiedad industrial invocados en el Paraguay por beneficiarios de los ordenamientos jurídicos de los otros Estados Partes.

Acerca del ejercicio de derechos de propiedad industrial en el Paraguay por parte de extranjeros, la legislación nacional vigente ofrece todas las garantías necesarias, a saber:

a) **Con respecto a las patentes**, la ley 773 formaliza el trato nacional a través del criterio de reciprocidad en un texto inequívoco: "Los extranjeros gozarán igualmente de los beneficios de la presente ley si en el país donde están situados sus establecimientos las leyes interiores establecen directa o indirectamente la reciprocidad para las patentes paraguayas, o bien si esta igualdad es acordada por convenciones diplomáticas" (Ley cit., art.36).

b) **Con respecto a las marcas**, la República del Paraguay ratificó, al igual que Brasil y Paraguay, las Convenciones Interamericanas sobre Marcas de Buenos Aires (1910) y Santiago de Chile (1923).

La primera de ellas establece un derecho de prioridad para las marcas, y la segunda reconoce a los extranjeros el derecho a demandar la caducidad de registros. De todas maneras, el trato nacional alcanzaría también a personas de origen argentino a tenor de las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico interno. Así, merece citarse la exigencia objetiva de que sea el propietario de la marca registrada en el extranjero, o sus agentes debidamente autorizados, los únicos que pueden solicitar su registro en el Paraguay. Ello minimiza el riesgo de piratería (conf. Ley vigente, art.24 inc.b) ^{52/}.

Los titulares de marcas en el extranjero pueden hacer valer sus derechos en el país. Así, a tenor de la Ley en los arts. 16 in fine y 47, si se solicita el registro en el Paraguay de una marca ya registrada en otro Estado, el titular de ésta última puede hacer valer su mejor derecho de impedir el registro, mediante la pertinente oposición, pero dentro de los noventa días de obtenida una resolución favorable y de ejecutoriada la misma, deberá solicitar su registro paraguayo, bajo pena de perder el derecho de prioridad.

3. Opciones de política normativa en el MERCOSUR

En presencia de los objetivos del MERCOSUR, y de las dificultades emergentes del proceso de integración en curso, la opción sería la siguiente: (a) establecer un régimen común sobre propiedad industrial, al estilo del Grupo Andino; o (b) acordar normas que al menos permitan alinear al Paraguay con los otros tres Estados Partes (a través del criterio de reciprocidad), y que además fijen preferencias subregionales, así como una posición uniforme acerca del tratamiento de las importaciones paralelas, esto es, las importaciones de bienes sobre los cuales terceras personas, ajenas a dichas importaciones, pueden invocar derechos de propiedad industrial en el mismo país de la importación.

a) La viabilidad de un régimen común sobre propiedad industrial.

^{52/} Así lo considera Roberto Mario Beraldi: "El derecho de la propiedad industrial y el MERCOSUR", Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1992, pag.50.

El primer beneficio consistiría en la simplificación y racionalización normativa, derivada de un ordenamiento uniforme acerca de materias como las siguientes: requisitos para el reconocimiento de la titularidad del derecho; procedimiento; derechos y obligaciones del titular; régimen de licencias.

Sin embargo, la experiencia del Grupo Andino resulta aleccionadora. Todo el bagaje normativo trabajosamente articulado, puede quedar reducido a una simple expresión de deseos, dado que el artículo 118 de la Decisión 313 admite la posibilidad de que cada país miembro, por su cuenta, acuerde un fortalecimiento o ampliación de los derechos de propiedad industrial. Esta cláusula hace del régimen común un sistema de protección mínima a los derechos de propiedad industrial. En los términos de Carlos Correa: "Esta posibilidad desnaturaliza el carácter "común" del régimen andino y lo transforma, más bien, en un conjunto de estándares mínimos de protección"⁵³/.

b) Temas que deberían ser objeto de convergencia en el MERCOSUR

Frente a las dificultades para establecer un Régimen Común, habría que considerar la conveniencia de dictar un cuerpo normativo que permita un mínimo alineamiento de políticas de propiedad industrial a fin de evitar las distorsiones de precios en el comercio intra-sub-regional que pueden surgir como consecuencia de la adopción de políticas nacionales divergentes en la materia.

En tal sentido, sería menester la sanción de tres tipos de normas, a saber:

i) Consagrar el criterio de reciprocidad que salve la brecha entre el Paraguay y los otros tres Estados Partes, con respecto al derecho de prioridad aplicado a las patentes, y explicitando el trato nacional con respecto a patentes y marcas, para que la protección de los derechos no quede a merced de las interpretaciones jurisprudenciales sobre los ordenamientos nacionales vigentes. De tal modo se salvaría la situación del Paraguay al no ser Parte del Convenio de París, así como la falta de nexo compromisorio con la Argentina en las Convenciones Interamericanas.

⁵³/ Carlos M. Correa: "Nuevas tendencias sobre patentes de invención en América Latina", en Revista del Derecho Industrial, año 13, setiembre-diciembre 1991, número 39, pag.422.

Por otro lado, habría que preguntarse si al adherir Paraguay al Convenio de París no quedarían solucionados estos problemas.

ii) Disposiciones que establezcan o tiendan al establecimiento de soluciones normativas afines por los Estados Partes, en cuestiones que pueden dar lugar a importantes distorsiones en los precios de mercado de los bienes y servicios objeto de propiedad industrial y

iii) Tratamientos preferenciales destinados a facilitar la libre circulación en el mercado ampliado.

i) Criterio de reciprocidad

No sería necesario acordar un criterio de reciprocidad a propósito de las marcas frente al Brasil y Uruguay, dado que los tres países han ratificado convenciones interamericanas, como se indica más arriba. Este compromiso ha sido tenido en consideración por el Tribunal de Cuentas y la Corte Suprema del Paraguay para rechazar el registro en el país de una marca ya registrada en Brasil (caso de la marca COFERRAZ, conf. sentencia del Tribunal de Cuentas del 18 de abril de 1983). Distinto es el caso de las patentes, dado que la no suscripción por el Paraguay del Convenio de París no puede ser sustituida por el reconocimiento de trato recíproco cuando las leyes nacionales (como la del Brasil), no contemplan el derecho de prioridad, o el trato nacional queda supeditado a la interpretación jurisprudencial.

ii) Soluciones normativas afines

Bajo este acápite habría que considerar, inicialmente, el problema de las llamadas "importaciones paralelas", atendiendo especialmente a los problemas que puedan suscitar esas importaciones provenientes de extra-zona y que den lugar a una actividad de procesamiento industrial para el ulterior comercio intra-sub-regional de los productos finales. En líneas generales, es preciso convenir, para cualquier esquema de integración, la conveniencia de un máximo rigor en la limitación a los derechos de la propiedad industrial. Así, el concepto de "agotamiento de derechos" aplicado a las importaciones paralelas, debe servir para garantizar la libre circulación de mercaderías y así evitar las

reservas de mercado ^{54/}. En tal sentido, la doctrina alemana del agotamiento de derechos, desde principios de siglo, postuló que el límite de los derechos conferidos por una patente lo brinda la introducción en el mercado de los productos patentados, en el sentido que dicha puesta en el mercado agota el derecho del titular de la patente dado que la recompensa a la actividad inventiva se verifica por única vez con la ganancia obtenida por la primera venta del producto patentado.

En las Comunidades Europeas, los pronunciamientos de la Corte han permitido elaborar una doctrina sobre los alcances de la protección de derechos de propiedad industrial, con respecto a marcas y patentes. El amparo a los derechos de los titulares, a tenor del artículo 36 del Tratado de Roma (Acta Unica Europea), es de carácter restrictivo, en la medida que el derecho exclusivo merece protección con motivo de la fabricación (en el caso de las patentes) y de la puesta en circulación por primera vez en el mercado (en el caso de marcas y patentes). La limitación de esa protección está fundada en los artículos 85 y 86 (derecho de la competencia) y en el artículo 30 (prohibición de restricciones cuantitativas).

El ejemplo europeo puede resultarnos aleccionador, en el sentido de que la provisión de criterios normativos comunes facilita y orienta el pronunciamiento del órgano jurisdiccional o de los tribunales arbitrales (como los previstos por el Protocolo de Brasilia), para el caso de suscitarse controversias en la materia.

En segundo lugar, habría que analizar el problema de la patentabilidad de nuevos productos. En la medida que los Estados Partes decidan unilateralmente sobre el tema, pueden surgir diferencias de criterio que se traduzcan en distorsiones en los precios de los bienes en cuestión. Algo similar puede ocurrir si los Estados Partes adoptan distintos períodos de gracia para la adopción del régimen de registro sobre los mismos productos.

^{54/} "El concepto del empleo de estrategias de licenciamiento y de cesión de derechos intelectuales como conductas capaces de conducir a restricciones de la competencia y fragmentación de mercados nacionales de manera incompatible con las disposiciones de los arts. 85 y 86 del Tratado de Roma, estuvo presente en la opinión de los primeros autores que abordaron el tema de las importaciones paralelas intracomunitarias, así como en las primeras decisiones de la Corte Europea de Justicia en la materia" Emilio L. Battoli: "Agotamiento de derechos de propiedad intelectual e importaciones paralelas", en Revista del Derecho Industrial, año 13, setiembre-diciembre 1991, p.549.

En tercer lugar, sería conveniente propiciar un alineamiento de las legislaciones con respecto a la exigencia de uso para el reconocimiento de la titularidad sobre las marcas. Esta exigencia de uso no figura en los regímenes de Paraguay y de Uruguay.

En cuarto lugar, se requiere la fijación de un criterio de reconocimiento recíproco de derechos y obligaciones en materia de propiedad industrial, entre los Estados Partes, en base a conceptos funcionales y no formales. Así, por ejemplo, en el Paraguay no están identificados formalmente los llamados "modelos de utilidad", pero de todos modos la función que cumplen en el proceso económico se revalida mediante el registro a título de "modelo industrial" (exigiendo en tal caso la autoridad de aplicación una descripción del funcionamiento del sistema o dispositivo que se registra), o bien se revalida registrándose los modelos bajo la forma de patentes.

Otro ejemplo sería el de la admisión o no de la titularidad de derechos con respecto al software. Si los cuatro Estados Partes convinieran en la necesidad de su reconocimiento, bastaría con que se proveyera a ese reconocimiento en cada país de acuerdo a las figuras legales disponibles o que se considerasen apropiadas al efecto (por el momento el software se inscribe en el Paraguay bajo el régimen de la propiedad intelectual), sin necesidad de imponer una homogeneidad jurídico-formal.

Así, independientemente de la conveniencia de arribar a regímenes uniformes, resultaría odioso que el reconocimiento recíproco de derechos y obligaciones entre los cuatro Estados, quedara supeditado al cumplimiento de los mismos requisitos jurídico-formales, cuando puede acreditarse la equivalencia funcional de las figuras utilizadas en uno u otro país.

iii) Tratamientos preferenciales

Para el caso de establecerse licencias obligatorias por abuso de posición dominante en el mercado (véase al respecto la fórmula utilizada por la Decisión 313 del Grupo Andino en su artículo 42), los Estados Partes del MERCOSUR podrían prever, también bajo condiciones de reciprocidad, un régimen preferencial en favor de empresas o personas cuya sede de negocios se encuentre en cualquiera de los Estados Partes, siempre que acrediten ante la autoridad nacional de aplicación, la producción de bienes

similares en condiciones competitivas, registrándose estas licencias y permitiendo, por otra parte, el control de calidad por el propietario. Acerca de la función de este tipo de licencias en el estadio actual del desarrollo latinoamericano, dice Carlos Correa: "La necesidad de incluir licencias como las mencionadas en este punto, se hace más palpable en una etapa en que las economías latinoamericanas levantan sus barreras arancelarias y buscan aumentar dramáticamente los grados de competencia en los mercados domésticos. Para que esas licencias sean eficaces, sin embargo, y dada la generalidad del concepto de abuso, sería deseable precisar mejor algunos de los casos en los que aquél típicamente se configura; por ejemplo, cuando cierto bien se comercializa a un precio excesivo o por encima del que terceros estarían en condiciones de ofrecer cubriendo la respectiva regalía en favor del titular"⁵⁵/.

Finalmente, habría que prever un mecanismo para examinar y debatir técnicamente las condiciones y alcances de los tratamientos preferenciales a ser negociados.

⁵⁵ / Carlos M. Correa, ob. cit., pag.438.

Sección VI

Derecho aplicable y solución de controversias en el MERCOSUR

I. Las fuentes del derecho derivado durante el período de transición

Las materias negociadas dentro del esquema se formalizan a través del pronunciamiento de los órganos (Decisiones del Consejo, o bien Resoluciones del Grupo Mercado Común), y como disposiciones del AAP.ACE.18 y sus protocolos en ALADI, que pueden incluir -según lo previsto hasta el presente- a los acuerdos sectoriales.

Acerca de la incorporación de las disposiciones de los órganos al derecho interno de los Estados Partes, conviene tener presente que no se trata de un problema enteramente reservado a la libre elección de las autoridades nacionales, porque la viabilidad del esquema depende de la seguridad o certeza que se tenga en cada uno de los Estados Partes sobre la efectiva aplicación de las disposiciones en todos los demás.

Esta seguridad o certeza no puede ser sustituida por el reconocimiento genérico de la teoría de la responsabilidad internacional de los Estados, en tanto los esquemas de integración económica requieren una efectiva y pronta aplicación de las reglas que se acuerden, en mérito a las actividades productivas desarrolladas en su consecuencia.

Ante todo aparece una posible confusión a propósito de la Decisión 13/92 del Consejo, que previó la publicación de las disposiciones de los órganos y el texto de las actas en los diarios oficiales de los Estados Partes. Dicha Decisión no pretende fijar la aplicación directa y prevaleciente del derecho derivado, sino que tiene por objeto perfeccionar el sistema de publicidad oficial. En tal sentido, la publicación en los diarios oficiales no tiene efecto vinculante de por sí, dado que los diarios oficiales no constituyen una fuente de derecho, sino un medio idóneo para hacer conocer las normas y permitir así la fijación de un término, que puede variar en cada caso, para la entrada en vigor de las normas publicadas.

Pero aún en el hipotético caso de que se hubiera establecido la aplicación directa y prevaleciente de las disposiciones emanadas de los órganos del MERCOSUR, estaríamos en presencia de una norma de dudosa juridicidad, porque la obligatoriedad del derecho derivado resultaría de una disposición emergente de ese mismo derecho, cuando el Tratado fundacional no la impone expresamente. Como se sabe, tanto en las

Comunidades Europeas como en el Grupo Andino, la aplicación directa y prevaleciente del derecho comunitario, es una imposición de los Tratados.

Por lo demás, dada la inespecificidad del Tratado de Asunción, más allá de los instrumentos correspondientes al programa de liberación comercial, la aceptación formal por todos los Estados Partes de la referida aplicación directa y prevaleciente del derecho derivado traería consecuencias indeseables, tales como:

.La vulneración de atribuciones constitucionales correspondientes a los Poderes Legislativos, al dictarse normas de armonización de políticas macroeconómicas;

.La inseguridad derivada de la carencia de un sistema jurisdiccional para la solución de controversias, con carácter supranacional, destinado a fijar la continuidad de una línea interpretativa ante el incumplimiento de obligaciones emergentes del ordenamiento jurídico comunitario y

.La inseguridad por la carencia, también, de un mecanismo de control de legalidad que permita invalidar o declarar inaplicables normas de derecho derivado, a instancias de particulares.

Por otra parte, el "paraguas" de ALADI, utilizado mediante la suscripción de protocolos al AAP.ACE.18, no puede ser válidamente adoptado como fórmula genérica en el MERCOSUR, dado que la modalidad indicada sólo es admisible cuando el objeto de las negociaciones corresponde a materias sobre las cuales se les reconocen a los respectivos Poderes Ejecutivos atribuciones exclusivas (por imputación constitucional originaria o bien por delegación expresa de los Poderes Legislativos). Y, como se conoce, el dictado del grueso de la normativa de armonización macroeconómica es una atribución esencialmente legislativa.

En consecuencia, con motivo de cada disposición de los órganos del esquema durante la transición, correspondería acordar sobre su régimen de aplicación en sede interna, incluyendo los términos y condiciones al efecto (habida cuenta de la necesidad de modificar, en muchos casos, leyes en vigor).

2. Operatividad del sistema de solución de controversias

El Protocolo de Brasilia está limitado a la esfera comercial, y para su funcionamiento se requiere la intervención previa de órganos intergubernamentales. La Decisión 3/92 del Consejo, incorporó un procedimiento de queja por conductas estatales de omisión ante la deslealtad competitiva desde terceros Estados. Desafortunadamente difieren las condiciones exigidas en uno y otro mecanismo, para la presentación de recursos por los particulares, y los plazos de actuación previstos. Pero independientemente de la necesidad de homogeneizar procedimientos que tienen un mismo objeto, es preciso tener en cuenta que, una vez que el Protocolo de Brasilia entre en vigor, **será la propia conducta de los Estados Partes la que determine su significación como mecanismo apto para dirimir las eventuales controversias.** En tal sentido, sugiero la utilización intensiva del sistema, dándose intervención al Grupo Mercado Común, en virtud del Capítulo III del Protocolo, para que, investido de su misión conciliadora, abra la instancia de evaluación dando lugar a las respectivas exposiciones de las Partes, y ulteriormente convoque a los expertos que le suministrarán en cada caso los fundamentos para una posterior recomendación. Según lo demuestra la experiencia del GATT, así como el incipiente uso del régimen previsto en el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos de América y Canadá, el mecanismo de coerción progresiva puede resultar extremadamente útil si los Estados Partes se avienen a un empleo sistemático del procedimiento.

Asimismo, sería conveniente inducir a los particulares a la **presentación de reclamos** y adiestrar a las Secciones Nacionales del Grupo Mercado Común, para interactuar con motivo de esos mismos reclamos, tal como lo impone el Protocolo. El desarrollo del procedimiento, cuando con motivo de la denuncia de particulares deba recurrirse al grupo de expertos, hará necesaria la reglamentación de cuestiones por ahora apenas bosquejadas en el referido Protocolo. Así, resaltan tres problemas a resolver en el corto plazo:

(a) La elaboración de criterios para determinar la existencia de la infracción y la magnitud del perjuicio invocado, a fin de justificar la procedencia del reclamo;

(b) El tiempo y modo en que los particulares podrán alegar ante el grupo de expertos y

(c) La utilización del recurso por empresarios medianos y pequeños, que sólo estará debidamente garantizada si se fija una pauta para poder determinar el monto y la distribución de los gastos derivados de la actuación del grupo de expertos constituido en cada caso.

CAPITULO III

EL COMERCIO EXTERIOR DE BIENES INDUSTRIALES DEL PARAGUAY ANTE EL DESAFIO DEL MERCOSUR. ANALISIS Y PROPUESTAS

El tema de este capítulo es el comercio exterior del Paraguay ante el desafío del MERCOSUR, con especial referencia a las exportaciones de bienes industriales. Dentro de la amplitud de dicho tema, y de los muy diversos enfoques posibles del mismo, se ha optado por concentrar el esfuerzo analítico y propositivo en algunas cuestiones que - durante las entrevistas mantenidas con funcionarios gubernamentales, empresarios privados y expertos- surgieron como de cierta importancia y urgencia. Dado el carácter de esta labor, se priorizó la búsqueda de lineamientos para la acción sobre los aspectos analíticos, los cuales, sin embargo, resultan indispensables.

En función de lo dicho, la primera sección de este capítulo se dedica al análisis del comportamiento del comercio exterior paraguayo, y especialmente del desempeño comparado con, y en relación al MERCOSUR. En la segunda, se detallan y sugieren estrategias, medidas e instituciones para la promoción de las exportaciones industriales, en base a las que han tenido éxito en los países exportadores más dinámicos de industrialización tardía. Algunas de las mismas ya tienen diversos grados de avance en Paraguay, en cuyo caso sólo se proponen, si caben, mejoras o sugerencias. Dados los graves problemas que se originan en la volatilidad cambiaria, en la siguiente sección se propone un mecanismo equilibrador del comercio, aplicable tanto en general como para el MERCOSUR. Por último, la cuarta sección procura ofrecer una sugerencia de solución parcial al problema del efecto del MERCOSUR sobre una de las actividades más importantes para el ingreso de divisas y la ocupación de mano de obra en el Paraguay, que es el denominado "turismo de compra". Como se dijo anteriormente, la selección de los temas se hizo en función de las inquietudes detectadas, por lo que se ha sacrificado la unidad y continuidad del texto a lo que se juzgó como relevancia práctica de las cuestiones. Debido a ello, en cada sección se expone el análisis y las recomendaciones sobre el tema de la misma.

Sección I

El comercio exterior del Paraguay. Comportamiento reciente y tendencias principales

1. Comportamiento de la balanza comercial

Entre 1985 y 1989 se produjo un fuerte crecimiento de las exportaciones registradas⁵⁶ por el Banco Central del Paraguay (ver Cuadro 1), que fue seguido de una caída que, sin embargo, coloca tanto a las exportaciones de 1991 como a las de los primeros siete meses de 1992 en niveles muy superiores a los que se verifican antes de 1989. Es razonable suponer que la caída que se observa a partir de este último año está vinculada, entre otros factores -como los climáticos-, a la disminución del tipo de cambio real para los exportadores paraguayos. En efecto, de acuerdo al Banco Central del Paraguay, el tipo de cambio efectivo real entre Julio-Agosto de 1989 y el mismo período de 1992 había disminuído⁵⁷ frente al Cruzeiro, al dólar, al Marco, y al Yen. Los exportadores paraguayos sólo habían mejorado su posición en el mercado argentino, ya que su tipo de cambio efectivo en relación al peso se había incrementado un 7,2%. No obstante, tomando una canasta que incluye a las cinco monedas el impacto negativo de la variación de la paridad sobre las posibilidades de competir era del 9,0%⁵⁸.

Este comportamiento del tipo de cambio parece haber sido, como es razonable suponer, un factor importante -aunque no único-en la determinación del nivel de importaciones. En efecto, entre 1985 y 1989 éstas crecen a una tasa promedio anual acumulativa (en adelante p.a.a.) del 10,9%, mientras que las exportaciones lo hacen al

⁵⁶ Diversas fuentes coinciden en señalar que, antes de la Nueva Política Económica, los porcentajes de evasión eran significativamente más altos en el Paraguay que en otros países, y que tanto las exportaciones como las importaciones no registradas tenían un peso considerable, el cual ha tendido a disminuir a medida que el saneamiento fiscal e impositivo avanza, y se mejoran los sistemas de registro estadístico. Dado que no ha sido posible estimar el comercio exterior no registrado, en este trabajo, salvo cuando se aclare lo contrario, se utilizarán los datos correspondientes exclusivamente al registrado.

⁵⁷ En adelante se hablará de disminución o caída o reducción del tipo de cambio para referirse a la apreciación del guaraní, siguiendo el criterio del Banco Central del Paraguay. En consecuencia, una caída del tipo de cambio, en estos términos, afecta negativamente la competitividad de la producción paraguaya.

⁵⁸ Ver Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Balanza de Pagos y Area Externa, División de Balanza de Pagos; "Comportamiento del Tipo de Cambio Real Efectivo y Bilateral, Agosto de 1992", Asunción, 9 de Setiembre de 1992.

35,1% p.a.a.. Si proyectamos linealmente el comercio de los primeros siete meses de 1992 para obtener una cifra anual, obtendremos para ese año exportaciones por valor de aproximadamente 720 millones de dólares (algo inferiores a las de 1991), e importaciones de en torno de 1140 miles de la misma moneda (22% inferiores a las de año anterior). En ese caso, en el período 1989-1992 las exportaciones habían disminuído al 11,9% p.a.a., y las importaciones crecido al 14,5% p.a.a..

Cuadro No. 1
Balanza Comercial del Paraguay 1985-1992(†).
(en millones de dólares corrientes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992*
Exportaciones	303,9	232,5	353,4	509,8	1.009,4	958,7	737,1	419,7
Importaciones	501,5	578,1	595,3	573,9	759,7	1.352,0	1.460,3	666,6
Saldo	-197,6	-345,6	-241,9	-64,1	249,7	-393,3	-723,2	-246,9

(†) siete meses

Fuente: Elaboración propia en base a datos provisionales -sujetos a revisión- de: Boletín Estadístico, Gerencia de Estudios Estadísticos, Banco Central del Paraguay, Nro. 397, con cifras de septiembre de 1992, Asunción.

Este comportamiento de las exportaciones e importaciones se refleja nítidamente en el balance comercial. Mientras entre 1985 y 1989 se pasa de 197,6 millones de dólares de déficit a 249,7 millones de superávit, a pesar de la alta tasa de crecimiento de las importaciones, entre 1989 y 1992 la tendencia se revierte, desde el superávit señalado hasta un déficit (proyectado linealmente en base a los primeros siete meses) de más de 420 millones. Este comportamiento, como ya se sugirió, parece explicado, al menos en parte, por el cambio de paridad, y -en principio- parece seguir el patrón verificado en algunos otros países latinoamericanos en los últimos años, en la medida en que los cambios de comportamiento de la cuenta de capital afectan negativamente el del componente de mercancías de la cuenta corriente. Ello se vería confirmado en parte por lo sucedido con ciertos servicios reales, por cuanto los ingresos por turismo (excluído el de compra, para el cual no se tienen datos históricos) tienden a estancarse en los últimos años, hecho consistente con el incremento de precios de los no transables asociado a las apreciaciones cambiarias.

En conclusión, a un primer nivel agregado, y más allá de la evolución de los saldos comerciales, parece existir una cierta tendencia a la apreciación que disminuye el tipo de cambio efectivo real de los exportadores, con un impacto negativo sobre el dinamismo exportador que se había registrado en el período 1985-1989.

2. Las exportaciones del Paraguay

El fenómeno más notorio que se observa al analizar las exportaciones del Paraguay por grupos de productos es su fuerte concentración en algunos pocos rubros (ver Cuadros 2 y 3). En efecto, en 1985, las ventas externas de algodón y las de semillas de soja explicaban el 79.8% del total (46,7% y 33,1%, respectivamente). El tercer rubro en importancia, maderas y manufacturas, participaba en un 3,2% en el total, o sea en una proporción incomparablemente menor que los dos primeros. En orden decreciente, le seguían las tortas y expellers (2,1%), el tabaco (2,0%), el aceite de tung (1,9%), los otros aceites (1,9%), y los aceites esenciales (1,8%). Si se agrupa el conjunto de aceites (de coco, de tung, y otros), sin incluir a los esenciales, por sus características específicas, se observa que reúnen el 4,5%, superando a maderas y sus manufacturas. En conjunto esta estructura muestra una capacidad exportadora limitada a bienes primarios, y de una gran fragilidad, debida a la dependencia de dos productos cuya cotización internacional puede determinar el comportamiento del sector externo paraguayo y, en consecuencia -salvo por los movimientos de capital- el nivel de demanda agregada.

La evolución en el período 1985-1992 es levemente favorable en los dos sentidos señalados en el párrafo anterior, aunque tiende a corroborar las conclusiones señaladas. Por una parte, la participación del algodón, si bien con oscilaciones, es siempre inferior a la del primer año del período, y en 1992 alcanza al 37.7%. El comportamiento de las exportaciones de semillas de soja es distinto, ya que su participación crece entre 1985 y 1989, período en el cual explica una parte significativa del incremento de las exportaciones totales, para caer posteriormente. Por una parte, entonces, la estructura en 1992 es menos concentrada -los dos principales rubros explican el 64,4% del total- y en ese sentido menos vulnerable que en 1985. Por la otra, sin embargo, el comportamiento del período muestra la vulnerabilidad señalada, en tanto la caída de las exportaciones en sólo un rubro -semillas de soja- entre 1989 y 1991 es equivalente al 82,9% de la reducción de las exportaciones totales entre los mismos años -225,8 frente a 272,3 millones de dólares, respectivamente (ver Cuadro 2)-. El tercer rubro en importancia sigue

siendo madera y sus manufacturas, cuya participación se duplica (del 3,2% al 6,6%), debido a un crecimiento del 28,8% p.a.a. de los montos exportados. A su vez, las carnes elaboradas (5,2%) desplazan del cuarto puesto a las tortas y expellers (4.6%), y los rubros otros productos industriales y cueros ocupan el quinto y sexto puesto con participaciones

Cuadro No. 2

Exportaciones del Paraguay por grupos de productos principales 1985-1992(*).

(en millones de dólares corrientes)

Grupos de productos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Aceite de coco	2,01	1,95	2,23	3,49	3,59	1,82	2,66	1,67
Aceite de tung	5,87	2,96	3,83	3,32	4,62	5,78	8,43	3,11
Otros aceites	5,78	4,31	3,49	5,79	8,34	5,61	13,30	18,84
Aceites esenciales	5,62	3,98	5,83	4,70	24,69	25,10	19,42	10,95
Alcohol y caña	0,01	0,02	0,00	0,00	0,84	0,87	0,01	0,03
Algodón	141,81	80,75	100,96	209,65	306,93	332,91	318,91	158,07
Azúcar	0,00	3,59	2,58	2,86	6,87	3,64	5,63	0,00
Café	0,09	0,00	0,00	0,00	40,35	20,52	6,17	0,49
Extracto de quebracho	4,02	3,76	5,27	4,41	6,67	5,35	4,68	2,32
Frutas y legumbres	0,99	5,25	4,51	1,94	4,36	2,81	2,59	1,17
Madera y sus manufacturas	9,73	17,66	26,89	15,71	31,62	37,75	44,37	27,58
Carne elaborada	1,45	33,92	21,18	23,10	96,12	133,71	55,20	21,97
Cuero	5,22	9,73	13,79	16,72	24,03	27,79	28,27	19,12
Subproductos ganaderos	0,12	0,23	0,23	0,22	0,33	0,46	0,40	0,29
Semillas de soja	100,48	43,87	122,78	153,82	382,97	267,43	157,13	112,11
Otras semillas	5,85	2,01	2,23	4,10	11,27	24,45	4,57	0,88
Tabaco	6,03	5,45	9,86	5,97	2,15	5,69	7,66	1,43
Torta y expeller	6,40	8,77	12,50	27,46	10,46	16,42	31,34	19,19
Verba mate	0,09	0,14	1,11	11,32	5,38	2,19	1,10	0,21
Otros prod. industriales	1,96	3,46	13,57	14,95	37,85	38,37	25,22	20,19
Otros	0,38	0,75	0,55	0,33	0,02	0,03	0,06	0,05
TOTAL	303,90	232,53	353,38	509,84	1.009,44	958,68	737,10	419,66

(*) siete meses

Fuente: Elaboración propia en base a datos provisionales -sujetos a revisión- de: Boletín Estadístico, Gerencia de Estudios Estadísticos, Banco Central del Paraguay, Nro. 397, con cifras de septiembre de 1992, Asunción.

Cuadro No. 3

Estructura de las exportaciones del Paraguay por principales productos 1985-1992(1).
(en porcentajes)

Grupos de productos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Aceite de coco	0,7	0,8	0,6	0,7	0,4	0,2	0,4	0,4
Aceite de tung	1,9	1,3	1,1	0,7	0,5	0,6	1,1	0,7
Otros aceites	1,9	1,9	1,0	1,1	0,8	0,6	1,8	4,5
Aceites esenciales	1,8	1,7	1,6	0,9	2,4	2,6	2,6	2,6
Alcohol y caña	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Algodón	46,7	34,7	28,6	41,1	30,4	34,7	43,3	37,7
Azúcar	0,0	1,5	0,7	0,6	0,7	0,4	0,8	0,0
Café	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	2,1	0,8	0,1
Extracto de quebracho	1,3	1,6	1,5	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
Frutas y legumbres	0,3	2,3	1,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3
Madera y sus manufacturas	3,2	7,6	7,6	3,1	3,1	3,9	6,0	6,6
Carne elaborada	0,5	14,6	6,0	4,5	9,5	13,9	7,5	5,2
Cuero	1,7	4,2	3,9	3,3	2,4	2,9	3,8	4,6
Subproductos ganaderos	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Semillas de soja	33,1	18,9	34,7	30,2	37,9	27,9	21,3	26,7
Otras semillas	1,9	0,9	0,6	0,8	1,1	2,6	0,6	0,2
Tabaco	2,0	2,3	2,8	1,2	0,2	0,6	1,0	0,3
Torta y expeller	2,1	3,8	3,5	5,4	1,0	1,7	4,3	4,6
Yerba mate	0,0	0,1	0,3	2,2	0,5	0,2	0,1	0,0
Otros prod. industriales	0,6	1,5	3,8	2,9	3,7	4,0	3,4	4,8
Otros	0,1	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) siete meses

Fuente: Elaboración propia en base a datos provisionales -sujetos a revisión- de Boletín Estadístico, Dirección de Estudios Estadísticos, Banco Central del Paraguay, Nro. 397, con cifras de septiembre de 1992, Asunción.

del 4,8% y 4,6%, desplazando al tabaco y a los aceites (tomados separadamente). Lo importante es que en estos casos el desplazamiento no supone -en general- caída del rubro desplazado, sino mayor dinamismo del que lo desplaza. En el mismo sentido, cabe observar dos hechos: a) que mientras en 1985 sólo cuatro rubros explicaban más del 2% de las exportaciones, en 1992 ello ocurría con nueve rubros; y b) que -si se excluyen al algodón y a las semillas de soja- los rubros cuya participación es mayor que el 2% explicaban en 1985 el 5,3% de las exportaciones, y en 1992 el 32,9%, o sea seis veces más. Ello no se debe sólo a la caída de las exportaciones de los dos rubros principales, ya que las exportaciones en 1992 (proyectadas tal como se vió en el acápite anterior) son un 136,7% mayores que las de 1985. A su vez, el crecimiento del rubro otros productos industriales, que alcanza a casi 17 veces entre los años extremos (aunque partiendo de un monto muy reducido), así como el de otros rubros (carne elaborada, madera y sus manufacturas) indica un proceso, si bien muy incipiente, de exportación de fases de mayor valor agregado que las que predominaban hasta 1985.

En síntesis, este primer análisis general de las exportaciones del Paraguay muestra una situación de alta vulnerabilidad y un escaso nivel de industrialización de los productos que se exportan pero, a la vez, una evolución aún insuficiente, pero considerablemente dinámica, hacia un perfil de ventas externas más diversificadas y con mayor valor agregado.

3. Estructura y comportamiento de las importaciones

Tal como suele corresponder a una estructura de exportaciones dominada por los productos primarios, la de importaciones está compuesta fundamentalmente por bienes industriales (ver Cuadros 4 y 5). En efecto, aún cuando se supusiera (lo que no es cierto) que los rubros de importación de sustancias alimenticias, bebidas y tabacos, y combustibles y lubricantes estuviesen compuestas por productos primarios, el 74,2% de las importaciones del Paraguay en 1992 corresponderían a bienes industriales. Si se supone, en una estimación muy conservadora, que sólo el 50% de esos rubros está formado por manufacturas, la participación de los bienes secundarios alcanzaría al 87,1%. En definitiva, la estructura de las importaciones, como la de las exportaciones, no sólo son consistentes con un grado de industrialización incipiente, sino también con un tipo de industrialización orientada al mercado interno, en coincidencia con lo observado durante la misión y los análisis de otros informes de la misma.

Cuadro No. 4

Importaciones del Paraguay por grupos de productos principales 1985-1992(†).
(en millones de dólares corrientes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Sustancias alimenticias	19,81	17,01	9,97	11,97	19,79	30,99	38,43	24,50
Bebidas y tabacos	25,06	33,95	41,63	50,12	45,52	72,34	111,44	62,61
Combustibles y lubricantes	114,57	96,92	102,77	92,22	115,00	146,27	129,73	62,97
Papel, cartón y sus manufacturas	9,30	8,80	10,46	13,07	17,75	21,68	26,49	13,79
Productos químicos y farmacéuticos	34,42	29,56	25,87	39,53	42,54	60,03	79,36	33,57
Elementos de transportes y accesorios	30,51	30,66	47,87	52,30	61,72	103,36	153,05	81,99
Textiles y sus manufacturas	8,70	10,35	12,37	12,37	15,69	27,79	32,32	12,61
Implementos agrícolas y accesorios	11,66	6,36	8,30	9,42	12,01	14,47	12,02	5,54
Hierro y sus manufacturas	17,86	28,80	24,37	19,84	19,65	53,32	48,31	22,65
Metales ordinarios y sus manufacturas	7,09	8,86	9,08	6,62	7,55	11,72	16,90	9,40
Aparatos, maquinarias y motores	101,70	163,53	151,95	113,10	211,65	470,42	426,94	151,35
Varios	61,59	74,59	73,82	74,19	91,91	180,98	200,41	100,44
TOTAL	442,28	509,39	517,48	494,75	660,78	1.193,37	1.275,39	581,41

(†) siete meses

Fuente: Elaboración propia en base a datos provisionales -sujetos a revisión- de: Boletín Estadístico, Gerencia de Estudios Estadísticos, Banco Central del Paraguay, Nro. 397, con cifras de septiembre de 1992, Asunción.

Cuadro No. 5

Estructura de las importaciones del Paraguay por grupos de productos principales 1985-1992(†).
(en porcentajes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Sustancias alimenticias	4,5	3,3	1,7	2,4	3,0	2,6	3,0	4,2
Bebidas y tabacos	5,7	6,7	8,0	10,1	6,9	6,1	8,7	10,8
Combustibles y lubricantes	25,9	19,0	19,9	18,6	17,4	12,3	10,2	10,8
Papel, cartón y sus manufacturas	2,1	1,7	2,0	2,6	2,7	1,8	2,1	2,4
Productos químicos y farmacéuticos	7,3	5,8	5,0	8,0	6,4	5,0	6,2	5,8
Elementos de transportes y accesorios	6,9	6,0	9,3	10,6	9,3	8,7	12,0	14,1
Textiles y sus manufacturas	2,0	2,0	2,4	2,5	2,4	2,3	2,5	2,2
Implementos agrícolas y accesorios	2,6	1,2	1,6	1,9	1,8	1,2	0,9	1,0
Hierro y sus manufacturas	4,0	5,7	4,7	4,0	3,0	4,5	3,8	3,9
Metales ordinarios y sus manufacturas	1,6	1,7	1,8	1,3	1,1	1,0	1,3	1,6
Aparatos, maquinarias y motores	23,0	32,1	29,4	22,9	32,0	39,4	33,5	26,0
Varios	13,9	14,6	14,3	15,0	13,9	15,2	15,7	17,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(†) siete meses

Fuente: Elaboración propia en base a datos provisionales -sujetos a revisión- de: Boletín Estadístico, Gerencia de Estudios Estadísticos, Banco Central del Paraguay, Nro. 397, con cifras de septiembre de 1992, Asunción.

En lo que respecta a la evolución de la estructura de las importaciones entre 1985 y 1992, el comportamiento es más ambiguo que el de las exportaciones, en tanto no refleja por sí mismo una transformación semejante a la que se observa a través de las exportaciones.

En efecto, por una parte, aparecen signos positivos, en tanto la participación de los elementos de transporte y sus accesorios crece del 6,9% al 14,1% entre los años extremos de la serie, y la de aparatos, maquinarias y motores del 23,0% al 26,0%. Si bien es difícil determinar qué proporción del primer rubro pasa a formar parte del acervo de capital, es sin duda positivo que el segundo rubro aumente su participación -ya alta-, especialmente teniendo en cuenta que ello significa un crecimiento en montos absolutos -a dólares corrientes- del orden del 155% respecto de 1985. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en los primeros siete meses del año 1992 la participación de este rubro es menor que en los tres años anteriores (coincidiendo con la caída de las exportaciones y probablemente, con una disminución de los incentivos a la inversión).

Sin embargo, y en sentido contrario a lo anterior, aparecen una serie de indicadores en principio negativos. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: el aumento de la participación de bebidas y tabacos, que pasa del 5,7% al 10,8%; la reducción de la importación de implementos agrícolas y sus accesorios en el contexto de una producción interna escasa en relación a las potencialidades del sector agropecuario paraguayo; y el aumento de la contribución de textiles y sus manufacturas, rubro en el que el Paraguay tiene ventajas comparativas y en el que ha diseñado un plan de desarrollo que se analiza en otro informe de esta misión.

A pesar de lo dicho, es conveniente señalar que los crecimientos absolutos de las importaciones que se verifican en el período 1985-1992, en conjunto, podrían constituir un indicador de una demanda sostenida no sólo de bienes finales sino también de intermedios y de capital para la industria y otras actividades. En este sentido, el crecimiento de las importaciones de hierro y sus manufacturas, de metales ordinarios y sus manufacturas, y de productos químicos y farmacéuticos muestran sin duda un importante incremento de la actividad industrial en los últimos siete años, incremento que -sin embargo- no parece reflejarse en un mejor comportamiento del saldo comercial y sólo parcialmente en el desempeño exportador. Es por ello que parece aconsejable analizar este último tema con mayor detalle.

4. Desempeño exportador del Paraguay. Comparación con los países del MERCOSUR y de la ALADI.

En el primer acápite de esta sección se analizó la estructura de las exportaciones del Paraguay según los principales rubros que las componen, así como su evolución reciente. En los próximos párrafos se profundizará ese análisis, pero para un período más extendido, comparando el trienio 1980-1982 con el trienio 1986-89, atendiendo al desempeño exportador del país en relación con el de los que forman el MERCOSUR (incluido el mismo Paraguay) y con el de los que forman la ALADI, y trabajando con dólares constantes (ver Cuadros 6 y 7)⁵⁹.

El desempeño exportador global del Paraguay en el período presenta un doble contraste. En efecto, el crecimiento del 18,9% en el período -en dólares constantes- es por una parte muy inferior al que sugiere el dinamismo en dólares corrientes que ya se analizó y, por otra, es sustancialmente inferior tanto al de los países del MERCOSUR (31,3%) como al de los de la ALADI (38,6%). Ello determina que la participación de las exportaciones del Paraguay en las del MERCOSUR y en las de la ALADI se haya reducido un 9,5% y un 14,2% respectivamente.

Todo indica que las principales causas del menor dinamismo exportador del Paraguay son dos. En primer lugar, un peor desempeño generalizado, ya que de las ocho secciones CUCI, sólo en cuatro de ellas sus exportaciones crecieron más que las de los países del MERCOSUR o los de la ALADI. De estas secciones, dos (combustibles y lubricantes) no puede tomarse realmente en cuenta, por cuanto si bien el crecimiento es grande, el monto total no supera los 100.000 dólares. A su vez, si bien en otra (otros artículos manufacturados) el incremento es muy significativo, el monto es reducido (4,67 millones de dólares en el segundo trienio, después de un crecimiento del 1182%) y la participación es del 0,2% en el MERCOSUR y del 0,1% en la ALADI, siendo la participación global del Paraguay (en el segundo trienio) del 1,2% y del 0,6%, respectivamente.

⁵⁹ Cabe señalar que las comparaciones algo serán más favorables al Paraguay que si se tomaran años posteriores, debido a que las exportaciones del país alcanzaron su pico en dicho año, lo que ocurre con algunos de los demás, pero no con todos. No obstante, la única fuente existente para hacer esta comparación en base a los datos de los países de la OECD no incluye tales años.

Cuadro No. 6

Desempeño exportador del Paraguay.

Comparación con los países del Mercosur y de la ALADI en la década del 1980. Por sección CUCI.

(en millones de dólares constantes y porcentaje de variación)

PAISES Y REGIONES SECCION CUCI	Paraguay			Países del Mercosur			Países de la ALADI		
	1980-1982	1986-1988	%	1980-1982	1986-1988	%	1980-1982	1986-1988	%
0. Alimentos	25,68	67,85	164,2	9.920,46	13.315,57	34,2	14.390,39	23.244,99	61,5
1. Bebidas y tabacos	7,91	7,34	-7,1	503,12	554,18	10,1	650,01	890,87	37,1
2. Materiales crudos no comestibles	286,74	324,83	13,3	5.889,51	6.356,74	7,9	10.179,23	10.576,13	3,9
3. Combustibles y lubricantes	0,00	0,01	500,0	646,16	937,48	45,1	14.728,79	17.758,69	20,6
4. Aceites y grasas vegetales y animales	16,79	13,36	-20,4	1.001,47	1.386,70	38,5	1.042,50	1.429,24	37,1
5. Productos químicos	13,06	10,27	-21,4	1.452,59	2.296,94	58,1	2.535,27	4.100,77	61,7
6. Productos manufacturados clasific. según material	26,16	19,46	-25,6	4.628,22	8.228,34	77,8	10.786,41	15.692,08	45,5
7. Maquinaria y equipo	0,04	0,04	-5,3	5.809,31	6.081,36	4,7	7.287,37	11.425,84	56,8
8. Otros artículos manufacturados	0,36	4,67	1.182,7	1.741,53	2.323,74	33,4	2.620,26	3.887,83	48,4
Total	376,74	447,82	18,9	31.572,37	41.481,03	31,3	64.220,23	89.006,42	38,6

Fuente: Elaboración propia en base a Lucangeli, J.; "El intercambio comercial de los países de la ALADI durante la década de los ochenta", en Boletín Informativo Techint, No. 270, Abril/Junio 1992.

Cuadro No. 7

Paraguay. Participación de las exportaciones en las del MERCOSUR y la ALADI por sección CUCI en la década de 1980 en dólares constantes.
(en porcentajes)

PAISES Y REGIONES	Paraguay/MERCOSUR			Paraguay/ALADI		
	1980-1982	1986-1988	Variación	1980-1982	1986-1988	Variación
0. Alimentos	0,3	0,5	96,8	0,2	0,3	63,6
1. Bebidas y tabacos	1,6	1,3	-15,7	1,2	0,8	-32,2
2. Materiales crudos no combustibles	4,9	5,1	5,0	2,8	3,1	9,0
3. Combustibles y lubricantes	0,0	0,0	313,6	0,0	0,0	397,6
4. Aceites y grasas vegetales y animales	1,7	1,0	-42,5	1,6	0,9	-41,9
5. Productos químicos	0,9	0,4	-50,3	0,5	0,3	-51,4
6. Productos manufacturados clasific. según material	0,6	0,2	-58,2	0,2	0,1	-48,9
7. Maquinaria y equipo	0,0	0,0	-9,5	0,0	0,0	-39,6
8. Otros artículos manufacturados	0,0	0,2	861,3	0,0	0,1	764,5
Total	1,2	1,1	-9,5	0,6	0,5	-14,2

Fuente: Elaboración propia en base a Lucangeli, J.; "El intercambio comercial de los países de la ALADI durante la década de los ochenta", en: Boletín Informativo Techint, No. 270, Abril/Junio 1992.

En segundo lugar, las secciones CUCI en las que el crecimiento de las exportaciones del Paraguay es mayor que el de las de MERCOSUR y las de ALADI son las de alimentos (164%, 34,2% y 61,5%, respectivamente) y materiales crudos no comestibles (13,3%, 7,9% y 3,9%). En contraste con ello, las secciones en que la diferencia de desempeño es mayor en contra del Paraguay son las de productos químicos (-21,4%, 58,1%, y 61,7%), grasas y aceites vegetales(-20,4, 38,5%, y 37,1%) -en este punto cabe recordar que las semillas de soja son una de las dos principales exportaciones del Paraguay-, maquinaria y equipo (-5,3%, 4,7%, y 56,8%), y productos manufacturados clasificados según material (25,6%, 77,8%, y 45,5%). Incluso dejando de lado la comparación con el MERCOSUR y la ALADI, cabe destacar que cuatro de los cinco rubros en los que las exportaciones en dólares constantes del Paraguay decrecen entre los trienios 1980-1982 y 1986-1989, son -con una sola excepción- los de mayor valor agregado y/o grado de industrialización en la clasificación CUCI (aceites y grasas vegetales y animales; productos químicos; productos manufacturados clasificados según material, y maquinaria y equipo). El único rubro manufacturero en el que el crecimiento es decididamente dinámico es el de la sección otros artículos manufacturados, que reflejaría las transformaciones en la estructura productiva del Paraguay.

No obstante, el contraste, ya señalado, entre la importancia y crecimiento de las exportaciones de semillas de soja (ver Cuadro 2) y el bajo desempeño en la sección aceites y grasas vegetales y animales muestra un problema ampliamente extendido, tanto en la industria como en el comercio exterior paraguayo: la dificultad para avanzar desde la producción y/o exportación de materias primas hacia las de los productos que se elaboran con ella. Dado que los problemas sectoriales se tratan en otro informe de esta misión, no cabe analizarlos en estas páginas, aunque sí destacar su importancia para la evolución del comercio exterior del Paraguay.

En conclusión, la estructura analizada precedentemente, en la que la exportación se base en materias primas y la industria se orienta al mercado interno, no sólo determina un desempeño global del comercio exterior menos dinámico, sino también un desfase creciente entre el esfuerzo exportador y el ingreso obtenido, que se expresa en la diferencia entre el desempeño exportador medido en dólares corrientes y en dólares constantes. La solución de este problema, común a muchos países de menor desarrollo relativo, requiere -como lo muestra la experiencia de los países del Sudeste Asiático- no sólo un proceso de creciente industrialización, sino un sistema de promoción de las

exportaciones manufactureras que las impulse hacia los mercados externos.

5. El comercio exterior paraguayo y el MERCOSUR

El análisis hecho en los acápite anteriores lleva a pensar que el Paraguay enfrentará serios problemas comerciales dentro del MERCOSUR, si las tendencias históricas no se revierten. Por ello, parece conveniente precisar las características y la evolución de los flujos comerciales aludidos.

En primer lugar, la participación del Paraguay en las exportaciones del conjunto de los cuatro países miembros del MERCOSUR, como se sugirió en el acápite anterior, es baja y decreciente, y depende de su inserción en los mercados como productor de materias primas. En efecto, como puede verse en el Cuadro 7, dicha participación, que en el trienio 1980-1982 era del 1,2%, pasó en el trienio 1986-1989 al 1,1%, con una caída del 9,5%. Al respecto, cabe destacar que la contribución del Paraguay a las ventas externas de los cuatro países es de menos de la mitad que su participación en la población de los mismos (2,3%). Por otra parte, como ya se sugirió, esa contribución es alta en bienes de bajo valor agregado y grado de industrialización. Así, las secciones CUCI en la que la participación del Paraguay es más alta que su participación promedio (en el trienio 1986-1989) son las de materiales crudos no comestibles (5,1%), y bebidas y tabacos (1,3%). Inversamente, es menor a la mitad del promedio (o sea, al 0,5%) en productos químicos, productos manufacturados clasificados según material, maquinaria y equipo, y otros artículos manufacturados (también lo es en combustibles y lubricantes, pero, como ya se comentó, en este caso los datos no son significativos). Adicionalmente, la participación no sólo es baja sino decreciente en todos esos rubros menos uno (otros artículos manufacturados), así como en aceites y grasas vegetales, donde la participación es cercana al promedio (1,0%), y en la que el país dispone de ventajas comparativas naturales, como ya se observó en el acápite anterior.

Los diversos análisis hechos en las páginas precedentes sobre el desempeño comercial externo del Paraguay llevan a que la situación histórica del país en relación con los que forman MERCOSUR (en adelante, MERCOSUR) haya sido comercialmente frágil y, en cierto sentido, comprometida. Ello se ve confirmado analizando el comercio intra-subregional (ver Cuadro 8). En 1991, el 35,1% de las exportaciones del Paraguay se dirigían al MERCOSUR, mientras que Argentina y Brasil dependían del MERCOSUR para

sus ventas externas en una proporción muy inferior (17,1% y 7,3% respectivamente). Esto es propio de una economía de menores dimensiones (de hecho el compromiso del Uruguay es levemente mayor), y por otra parte es deseable que el MERCOSUR desvíe comercio hacia los países miembros. Sin embargo, la diferencia en el grado de "dependencia" respecto del mercado es muy grande, y -teniendo en cuenta el desempeño exportador del Paraguay- refleja una situación de fragilidad relativa. Ello es más claro aún si se observa que, mientras las exportaciones paraguayas dependen de los mercados de Argentina y Brasil en un 6,1% y un 27,5%, respectivamente, Paraguay es el comprador de sólo el 1,3% de las ventas externas paraguayas, y Brasil del 1,6%. En resumen, estas relaciones, por otra parte razonables, muestran un grado de dependencia de las exportaciones del Paraguay consistente con sus problemas de desempeño y estructura. Desde el punto de vista de las negociaciones comerciales al interior del MERCOSUR, estas relaciones plantean potenciales problemas de negociación que se agregan a las diferencias en el tamaño de las economías y el grado de desarrollo.

Cuadro No. 8
Comercio Intra-Regional y Global del Paraguay en 1991.
(en millones de dólares y como porcentaje de las exportaciones totales)

de/hacia	PARAGUAY	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY	MERCOSUR	MUNDO
PARAGUAY	-	45 (6,1)	203 (27,5)	11 (1,5)	259 (35,1)	737 (100,0)
ARGENTINA	153 (1,3)	-	1.668 (13,6)	268 (2,2)	2.089 (17,1)	12.225 (100,0)
BRASIL	491 (1,6)	1.476 (4,7)	-	336 (1,1)	2.303 (7,3)	31.636 (100,0)
URUGUAY	10 (0,6)	163 (10,4)	384 (24,4)	-	557 (35,4)	1.574 (100,0)
TOTAL	654	1.684	2.255	615	5.208	46.172

Fuente: Hirst, Mónica; Avances y desafíos en la formación del Mercosur.
FLACSO, Julio 1992.

Las diversidades de desempeño exportador ya analizadas se expresan nítidamente en los resultados de la balanza comercial del Paraguay con el resto del MERCOSUR, y fundamentalmente con Argentina y Brasil (ver Cuadro 9). En 1985, el déficit comercial del Paraguay con Argentina era de 56 millones de dólares, y equivalía al 18,4% de las

exportaciones del país. La situación con Brasil era mucho más seria, ya que el déficit alcanzaba a 242 millones, o -en términos porcentuales- al 79,6% de las ventas externas. En conjunto, el saldo negativo con los países del MERCOSUR (siendo neutro con Uruguay) era de 298 millones de dólares (casi igual al total de exportaciones). En 1991

Cuadro No. 9
Balance Comercial Intra-regional y global del Paraguay.
 (en millones de dólares y como porcentaje de las exportaciones totales)

Paraguay con	1985	%	1991	%
ARGENTINA	-56	(18,4)	-108	(14,7)
BRASIL	-242	(79,6)	-288	(39,1)
URUGUAY	0	(0,0)	1	(0,1)
MERCOSUR	-298	(98,0)	-395	(53,6)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Hirst, M.; "Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR", FLACSO, Julio de 1992.

la situación había mejorado muy sensiblemente, pero aún era fuertemente deficitaria (salvo con Uruguay, con el cual el saldo era muy levemente positivo). En efecto, el déficit con el MERCOSUR había crecido a 395 millones de dólares, pero -debido al incremento de las exportaciones- equivalía al 53,6% de las ventas al exterior, proporción muy inferior a la de 1985, pero aún muy alta. Dentro del MERCOSUR, la situación con Brasil había mejorado respecto de la que se registraba con la Argentina. En efecto, mientras en el primer caso el déficit había crecido un 19,0% en términos absolutos y se había reducido un 50,9% en términos de porcentaje de las exportaciones, el saldo negativo con la Argentina se había incrementado un 92,9% y había decrecido un 20,1% como porcentaje de las ventas externas. En conclusión, aunque la situación mejoró entre 1985 y 1991 en términos de balance comercial con las dos economías más grandes del MERCOSUR, sigue siendo fuertemente negativa.

En conclusión, los distintos análisis realizados en esta primera sección muestran que si bien en los últimos años se registraron transformaciones claramente positivas que se reflejan en el comportamiento del comercio exterior del

Paraguay, el desempeño del mismo, comparado con el conjunto de los países de la ALADI, y especialmente del MERCOSUR debería mejorar sustancialmente para desarrollar la exportación de bienes industriales, mejorar la balanza comercial en general y la balanza dentro del MERCOSUR en particular, y fortalecer la posición del país dentro de ese mercado, tanto más cuanto las barreras al comercio al interior de mismo se reducirán progresivamente.

En la siguiente sección de este informe se analizarán los lineamientos de las políticas de comercio exterior propiamente dichas, y -en general- de las de promoción de exportaciones.

Sección II

Algunos lineamientos generales para una política de exportaciones

1. Asimetría de los tipos de cambio y sesgo antiexportador

Uno de los problemas más serios de las economías de la región ha sido -y en muchos de los países continúa siéndolo- el sesgo antiexportador de las políticas comerciales, cambiarias y financieras, propio de la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Dicho sesgo está determinado fundamental, aunque no únicamente, por la asimetría entre los tipos de cambio efectivos para importación y exportación de bienes industriales.

La causa más importante de este sesgo ha sido la diferencia entre los aranceles de importación y los reembolsos u otros estímulos a la exportación, que forman, conjuntamente con el tipo de cambio nominal, los tipos de cambio efectivos para la sustitución de importaciones y para la actividad exportadora, respectivamente⁶⁰. En este sentido, se suele observar que, si una firma o rama ve encarecidos sus insumos por

⁶⁰ En realidad, algunos consideran que el principal sesgo antiexportador es el que proviene de la diferencia entre el tipo de cambio adecuado para los sectores de mayor productividad relativa -los de mayores ventajas comparativas- y el resto. De cualquier modo, aún en ese caso, queda la disyuntiva de elevar o no los tipos de cambio efectivos para la importación -mediante aranceles, etc.- de los sectores de menor productividad. Si se lo hace, se vuelve a las dos opciones planteadas: o se fijan para esos productos tipos de cambio efectivos de exportación iguales a los de importación, o se crea un sesgo antiexportador. La discusión sobre los efectos de distribución y subsidios que cada una de estas alternativas plantea son objeto de una discusión aún abierta, que no es posible desarrollar en este trabajo.

aranceles, está en desventaja respecto de un exportador de otro país que opere en condiciones de libre comercio.

Para que esa desventaja desaparezca, deben eliminarse los aranceles mencionados, llegando a lo que se denomina habitualmente "régimen de neutralidad". Sin embargo, si a esa misma firma o sector se le otorga un arancel que le permita compensar el encarecimiento de sus insumos, podrá competir en el mercado interno frente a las ventas de un exportador de otro país que actúa en condiciones de libre comercio, pero no podrá hacer lo mismo en los mercados externos. Para conseguir que compita tanto en su propio mercado como en otros, en las mismas condiciones que un productor que opera en condiciones de libre comercio, debe establecerse lo que habitualmente se denomina "régimen de neutralidad ampliada".

En un régimen de ese tipo todo encarecimiento de la importación de un bien inducido por la política comercial (o fiscal) debe ser compensado completamente por el sistema de promoción de exportaciones, entendiéndose por tal todo el conjunto de medidas orientadas directa o indirectamente a disminuir los costos o aumentar el tipo de cambio de las exportaciones. O sea, todos los instrumentos que incrementen el tipo de cambio efectivo real de las ventas al exterior (por ejemplo, en el caso del Paraguay, desde el reintegro del IVA y otras medidas contenidas en la Ley 90/90 y la reforma tributaria hasta la actividad de PRO-PARAGUAY).

En resumen, para conseguir un régimen de neutralidad ampliada, y eliminar el sesgo antiexportador generado por la protección al mercado interno sesgo antiexportador, es necesario que el tipo de cambio efectivo pagado por el importador de un bien (incluyendo las tarifas, las tasas, los costos financieros, etc.) sea igual al que recibe el exportador de un bien equivalente.

La industrialización de América Latina, en especial a partir de fines de la década de los años cuarenta, se desarrolló con un sistema fuertemente asimétrico de tipos de cambio efectivos. Esta es una de las características centrales del proceso sustitutivo que, salvo excepciones, orientó a la industria hacia los mercados internos. Cabe señalar que cuando un proceso de industrialización de este tipo ha avanzado, aún cuando se implemente un sistema de neutralidad ampliada, el cambio de orientación y la salida a los mercados externos de la industria no es inmediata. Ello se debe a las dificultades y los

riesgos que involucra la penetración de dichos mercados externos, a los conocimientos específicos que son necesarios para operar fuera del país, y a otras cuestiones tales como el prestigio de las marcas, el cumplimiento de normas internacionales de patentes y de comercio, la necesidad de homogeneidad de los bienes, etc..

2. La situación del Paraguay. Mercado interno y mercados externos

En general, se considera que el Paraguay tiene la ventaja de no haber pasado por un período de sustitución de importaciones clásico, como el que transitaron los demás miembros del MERCOSUR u otros países de la región, como México, Ecuador, Perú, etc.. Siguiendo esta tesis, se suele afirmar que la industria paraguaya siempre tuvo que competir con los productos provenientes del mercado internacional, y que en consecuencia su situación no varía con el nuevo mercado común. En efecto, la afirmación de que la industria paraguaya ha operado dentro de un régimen, formal o informal, de libre comercio, sin atravesar por las fases usuales de la industrialización sustitutiva es cierta si se toma como patrón el caso de Argentina o el de Brasil (aunque este país avanzó muy rápidamente hacia un régimen de neutralidad ampliada).

Sin embargo, hay una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos que llevan a pensar que esta afirmación debe hacerse más cautelosamente, y -además- que no implica que no sean necesarias reestructuraciones, tanto de los instrumentos de comercio exterior como del sector industrial mismo para afrontar la competencia externa, especialmente en lo que se refiere a las exportaciones industriales.

En primer lugar, un rasgo que caracteriza a la mayor parte de los países exportadores de bienes industriales, especialmente a los de industrialización reciente con mercados internos chicos, es que el precio que percibe la industria por un bien determinado vendido en el mercado interno es muy similar al que percibe cuando lo vende en el mercado externo. En los exportadores con mercados externos grandes, el precio percibido en el mercado interno es a menudo algo mayor que el percibido por las exportaciones. El ejemplo típico de la primera situación es Taiwan, y el de la segunda Japón. Se entiende

aquí por precio percibido al monto total por unidad, resultante de la suma del precio, más subsidios, menos impuestos. Sin embargo, debido a los subsidios directos e indirectos a la exportación, y a la diferencia entre la carga impositiva sobre las ventas internas y las externas, el precio, tanto al comercio mayorista como al consumidor interno, es en general más alto (incluyendo impuestos) que el precio al importador del país al que se destina la mercadería, y -dependiendo de la política comercial de dicho país- incluso más alto que el precio al consumidor externo final. En resumen, si bien el productor recibe el mismo precio en el mercado interno y en el externo, el consumidor paga en el mercado interno un precio mayor que el que paga el importador del exterior.

Ello no parece ocurrir en el Paraguay, donde los precios internos son bajos si se los compara con los de otros países de la subregión. En principio, esta estructura de precios mostraría que no hay un sesgo exportador suficiente para impulsar el arranque de las exportaciones industriales.

Este fenómeno es en parte explicable por cuanto el turismo de compra tiene una especial importancia en el ingreso de divisas a la economía, que no se observa en otros países de la subregión, y este tipo de turismo requiere que los precios internos sean reducidos. Sin embargo, el poder explicativo de este hecho no debe ser sobreestimado, ya que -por una parte- el grueso del turismo de compra demanda bienes no producidos en el Paraguay; y -por otra- para que el turismo de compra sea fomentado, es suficiente con que los precios sean más bajos que los de los países limítrofes, que son los principales generadores del mismo. Debido al esquema de sustitución de importaciones seguido por esos países, y a las modalidades y sectores a los que se dirigió tanto su política de sustitución como de exportación y de impuestos internos, los bienes comprados por los turistas de Brasil y Argentina tienen en sus países de origen precios muy superiores a los internacionales -aunque hayan descendido en los últimos años-. En otros términos, los precios internos del Paraguay pueden ser más bajos que los de los países limítrofes, y a la vez considerablemente más altos que los internacionales, manteniéndose así un sesgo anti-exportador.

En resumen, este hecho refuerza la presunción de que no existe un sesgo de precios -incluido impuestos- que haga especialmente atractiva la exportación. Además, debe tenerse en cuenta que - a medida que el arancel externo común del MERCOSUR se reduzca, y los aranceles intra-subregión también- los precios de mercado interno

deberían descender aún más para mantener el turismo de compra. Ello significa que las utilidades y/o el volumen de esta actividad caerán, y que muy probablemente ambas se reduzcan. Mientras tanto, la necesidad de un sesgo exportador, o de un aumento del sesgo exportador, será necesaria para el incremento de las ventas industriales al exterior. En este sentido, es probable que -a medida que avance el "taxímetro" del MERCOSUR se genere un "trade-off" entre exportaciones industriales y turismo de compra. Efectivamente, si la promoción de las exportaciones demanda recursos que deben ser obtenidos en el mercado interno, ya sea por diferencias en las cargas impositivas o por asignación de precios diferenciales por parte de las mismas empresas, el precio interno de los productos que se fabrican en el Paraguay tendería a ser relativamente mayor que los de los mercados internos de los otros tres países, comparado con lo que ocurre en la actualidad. Ello perjudicaría al turismo, salvo en el caso de que todo el diferencial corresponda a impuestos de los cuales sea operativamente fácil la exención para turistas y su contralor (como por ejemplo el impuesto a las ventas)⁶¹.

En segundo lugar, la política arancelaria del Paraguay ha sido menos protectora que la de sus socios en el MERCOSUR, pero no puede considerársela un régimen de libre comercio que, si hubiese existido, habría hecho innecesario desarrollar un sistema de neutralidad ampliada. Efectivamente, como se ve en el Cuadro 10) hasta la reforma de 1992 el derecho de importación máximo para las mercaderías alcanzaba al 56%, siendo el de las materias primas del 7%, lo cual indica en principio la existencia de una tasa efectiva de protección muy alta. Por otra parte, en la situación previa a la reforma ya se había avanzado en la liberalización del comercio, que en los años de la vieja política económica había funcionado con esquemas de tipos de cambio múltiples, depósitos previos y prohibiciones de exportación. Efectivamente, durante la década de los ochenta (ver por ejemplo la Ley 1095/84 y el Decreto 7804/85) se habían consolidado atribuciones existentes para fijar gravámenes máximos del 70%, prohibiciones de importación, etc..

En conjunto, puede afirmarse que si bien los aranceles del Paraguay fueron

⁶¹ En una primera etapa, sin embargo, el proceso podría ser diferente. Si el arancel externo común fuese superior al arancel actual del Paraguay, los precios internos se elevarían hasta igualar -ceteris paribus- a los de los demás países del MERCOSUR. En este caso el turismo de compra tendería -como en el otro- a desaparecer. Pero, a su vez, el tipo de cambio efectivo para las exportaciones paraguayas a países no pertenecientes al MERCOSUR debería aumentar para compensar esa elevación de los precios internos, aunque ello no sería necesario en la misma medida para exportar a los países del MERCOSUR, debido a los márgenes de preferencia.

históricamente menores que los de Brasil y Argentina, durante la mayor parte de las últimas décadas los tipos de cambio efectivos de exportación de productos industriales fueron inferiores a los de importación. Aún si se toma en cuenta la posibilidad -común en varios países de la región- de que hubiese habido un alto nivel de evasión de los derechos de importación, la experiencia indica que el habitualmente denominado costo de evasión es superior cuanto mayor es el tributo. En definitiva, puede afirmarse que la estructura de tipos de cambio efectivos orientaba -al igual que en los países de industrialización sustitutiva clásica- a la industria hacia el mercado interno.

Recapitulando, este sesgo no se contradice con el hecho de que los precios de mercado interno sean reducidos, ya que: a) lo son especialmente en los bienes no producidos en el Paraguay; b) lo son en una medida determinada por la necesidad de mantener el influjo del turismo de compra; por lo cual son bajos comparados con los de los mercados internos de las dos principales economías limítrofes -la brasileña y la argentina- cuyos precios internos son muy superiores a los internacionales, especialmente en productos como los electrónicos; c) para que exista un sesgo exportador lo que importa es la diferencia entre los precios en el mercado interno y en los externos **de los bienes exportables.**

Cuadro No. 10
Derechos de importación en el Paraguay.

	PRE-REFORMA (1992)	SITUACION ACTUAL
MATERIAS PRIMAS	3% al 7%	0%
BIENES DE CAPITAL	0 al 10%	5%
MERCADERIAS EN GENERAL	0 al 56%	10%
VEHICULOS DE TRANSPORTE	4,5% al 32%	15% al 20%

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio del Paraguay.

Como se sugirió más arriba, cuando esta tendencia hacia el mercado interno se afirma durante décadas, no cambia inmediatamente con las reformas que tienden a lograr un esquema de neutralidad ampliada. Ello es especialmente cierto en cuanto a la exportación. En este sentido, cabe enfatizar que -aún cuando la afirmación de que la industria paraguaya siempre ha competido en el mercado interno fuese totalmente cierta- ello no significa que sea igualmente capaz de hacerlo en los mercados externos sin una

agresiva política exportadora de manufacturas, sostenida en el tiempo.

Por todo lo anterior, en el acápite siguiente se tratará de brindar un menú de lineamientos de políticas para alcanzar la neutralidad ampliada, y -en general- para la promoción de exportaciones. Muchas de ellas, tales como la devolución del IVA y del impuesto a las ganancias, la creación de organismos que fomentan la exportación, la creación de consorcios de exportación, o los sistemas de internación temporaria, tienen ya diversos grados de avance en el Paraguay, a través de la reforma impositiva, de la Ley 90/90, de la creación y de la actividad de PRO-PARAGUAY, etc.. Otras -como la creación de zonas francas productivas o de una carta de crédito doméstica- se están estudiando en diversos ámbitos estatales y privados. No obstante, debido a la información recogida y a la opinión de industriales exportadores paraguayos acerca de la inexistencia de un esquema articulado y completo de promoción de exportaciones, parece conveniente tener en cuenta parte de la experiencia internacional en la materia.

3. Instrumentos de promoción. Un menú basado en la experiencia de las economías orientadas a las exportaciones

3.1. El tipo de cambio y la necesidad de mecanismos equilibradores

El tipo de cambio es el principal instrumento para promover exportaciones. Ningún sistema administrativo ni de excepciones o subsidios puede reemplazar a una tasa de cambio no solo correcta desde el punto de vista de la estructura de costos de los exportables, sino también estable en el mediano y largo plazo. Esta necesaria estabilidad está amenazada por la volatilidad de los tipos de cambio a nivel internacional, las bruscas fluctuaciones que históricamente se ha registrado en los tipos de cambio bilaterales del Paraguay con Brasil y Argentina, y las recientes tendencias a la apreciación cambiaria provenientes de los movimientos internacionales de capital (que están afectado a muchas economías de la región). Por ello, en la siguiente sección de este trabajo se tratará la posibilidad de implementar un mecanismo equilibrador del comercio que resguarde a los exportadores de las variaciones bruscas en el tipo de cambio. Independientemente de ello, cabe señalar que la experiencia internacional indica que - salvo en aquellos casos en que la convertibilidad mantiene estable el tipo de cambio, ajustando la actividad a través de la base monetaria, regulada por los flujos de divisas- la política cambiaria predominante es la de flotación sucia, con intervención directa o indirecta de los bancos

centrales para "defender" un tipo de cambio alto y estable.

3.2. Elementos principales de un régimen de neutralidad ampliada

Como ya se observó, un régimen de neutralidad ampliada tiende a eliminar todo sesgo antiexportador, haciendo que sea económicamente indiferente -desde el punto de vista de los instrumentos del comercio exterior y de los impositivos, principalmente- vender en el mercado interno o en el externo, tanto para quienes exportan en forma directa, como para quienes los abastecen (o sea, que exportan en forma indirecta). En los párrafos siguientes se describirán algunos de los principales mecanismos para asegurar este tipo de régimen, y a la vez los instrumentos para obtener condiciones similares a las de los exportadores de los países que participan más activamente en el comercio mundial.

Las zonas francas, definidas como áreas colocadas administrativa o geográficamente fuera de las fronteras aduaneras. Cabe destacar que la excesiva proliferación de zonas francas ha reducido relativamente la importancia de este instrumento en el comercio internacional, aunque esto no es cierto para todos los países, ya que algunos de ellos siguen mejorando su desempeño comercial basado en zonas francas. Por otra parte, a medida que más países logran un régimen de neutralidad ampliada, o directamente de libre comercio, la importancia de las zonas francas naturalmente disminuye. Adicionalmente, los problemas de control de dichas zonas, así como el recelo que crean en los socios comerciales, especialmente en los casos de mercados comunes, uniones aduaneras o tratados de libre comercio bi- o multilaterales, hacen aconsejable que, si se opta por usar el instrumento, se cree una sola zona franca (o un número reducido de ellas). Esto último tiende a asegurar el control de la misma, necesario no solo para proteger el mercado del país en el que se ubica la zona, sino también para mantener la credibilidad ante sus socios comerciales en acuerdos de mercado con requisitos de origen de las mercaderías. No obstante, se debe tener en cuenta que el Paraguay, para la formación de sus zonas francas, puede incorporar en las negociaciones el hecho de que en la actualidad estén proliferando los proyectos de zonas francas en otros países del MERCOSUR. Finalmente, cabe señalar que las zonas francas deberían ser acotadas en el tiempo, estar vinculadas a marcos de reconversión industriales -como el caso de la electrónica, que se tratará en la última sección-, y funcionar en base a acuerdos de

excepción dentro del MERCOSUR.

- # La facilitación de los trámites aduaneros de importación. Aún cuando se hayan derogado todos los depósitos previos, prohibiciones, sistemas de licencias, declaraciones juradas de necesidad de importación, o guías de comercio, es conveniente asegurar por algún instrumento legal que todas las importaciones destinadas a la exportación, ya sean de bienes intermedios o de capital, estarán exentas de cualquier traba administrativa o para-arancelaria. En este punto cabe recordar que sólo la mejora de la eficacia administrativa por pasos sucesivos, más allá de una legislación adecuada, necesaria pero no suficiente, puede asegurar el funcionamiento de un régimen como el que se sugiere.

- # Lo ideal es que las exportaciones estén liberadas en general de todo arancel o tributo a la importación de sus insumos y bienes de capital. Obviamente, esto haría inmediatamente prescindibles a las zonas francas, ya que supondría alcanzar un régimen de libre comercio generalizado para las exportaciones. Sin embargo, puede afectar seriamente a los productores locales de bienes intermedios y de capital, bajando además el valor agregado de las exportaciones. Por otra parte, el límite inferior al arancel en el MERCOSUR estará dado por el arancel externo común de cada bien. A pesar de todo ello, es conveniente tener el régimen de libre comercio para exportaciones como referente para las políticas dirigidas a un régimen de neutralidad ampliada, buscando soluciones alternativas. Por una parte, puede concederse un arancel inferior al arancel externo común a los exportadores que vendan su mercadería fuera de la subregión. Evidentemente, una de las formas para alcanzar esta situación es la de las zonas francas, ya mencionada. Otra, que se tratará separadamente, es crear un sistema de devolución generalizada de tributos que incluya a los aranceles de los bienes importados para exportar, y también de los insumos de los bienes intermedios utilizados en productos exportados.

- # Una de las alternativas a la zona franca es la creación de sistemas de producción bajo control de aduanas. En estos casos las plantas dirigidas a la exportación, y en especial los almacenes de stocks, incluyendo a los intermedios y finales, se separan físicamente de aquellas plantas y almacenes cuya producción será vendida en el mercado interno, y el sistema funciona con control permanente "in situ" de funcionarios de aduana. Los beneficios al exportador son similares a los de las zonas

francas, y de hecho puede hablarse de "zonas francas por planta" con los defectos y ventajas comentados más arriba. La ventaja adicional es que en este sistema se aprovechan externalidades que -en el caso de la zona franca- deben crearse, a menos que se convierta en zona franca productiva a un área de concentración industrial y urbana preexistente. En general, este sistema complementa el de la internación temporaria, ya existente en el Paraguay, porque puede aplicarse a insumos de origen local. En ese caso, dichos insumos, cuando son adquiridos para ser usados en productos que se exportarán, son desgravados de todos los impuestos y gravámenes, y entran al mismo "almacén bajo control de aduanas". La ventaja frente a la internación temporaria, tal como existe en el Paraguay y en otros países, es que permite aumentar el valor agregado de las exportaciones y extender los efectos industrializadores y modernizantes de las mismas a lo largo de los "eslabonamientos hacia atrás" de la producción.

- # La devolución generalizada de tributos, ya mencionada, tiene la ventaja sobre los otros sistemas de legitimar la exportación sobre la base de que es internacionalmente aceptado el criterio de no "exportar impuestos" y -a la vez- de asimilar las ventajas a las de las zonas francas o de la producción bajo control de aduanas. Los problemas de este mecanismo dependen de la forma de aplicarlo. Si se aplica caso por caso, calculando los gravámenes de todo tipo pagados a lo largo de la cadena productiva, el procedimiento es engorroso y su generalización demanda un aparato de control excesivo. Si -en cambio- se crean reembolsos por tipo de producto, las desventajas son dos: a) requiere una permanente actualización estadística, ya que para calcular la cascada de tributos es necesario contar con matrices de insumo producto permanentemente actualizadas; b) si el cálculo es muy aproximado y a niveles muy agregados en cuanto al espectro de productos, la experiencia internacional indica que, más allá de cierto nivel de reembolsos, se producen represalias comerciales, por cuanto es muy difícil demostrar que se trata de una devolución impositiva y no de un subsidio. En este sentido se deben estudiar y tener en cuenta tanto las limitaciones que impone el GATT a la devolución de impuestos indirectos como la compatibilidad con la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos. Una variante al sistema individual es la liquidación anual para devolución de tributos basada en el control aduanero de registros contables. Esta alternativa hace menos engorroso el control individual, y puede disminuir, e incluso eliminar, su costo administrativo, lo cual se logra aplicando un coeficiente que disminuye el monto reintegrado en función de una

estimación del costo fiscal medio del contralor. Su principal defecto es que debe ser aplicado en economías con gran estabilidad de precios. Si bien la inflación en el Paraguay ha sido tradicionalmente baja en términos regionales, es aún alta para este tipo de mecanismo. No obstante, las ventajas del mismo sugieren que sería conveniente explorar algún método de indexación para resolver el problema de la tasa de inflación.

3.3. Instrumentos financieros

En general, en el Paraguay se observan los mismos problemas de financiamiento de la inversión y la exportación comunes a gran parte de las economías latinoamericanas. Si bien en este trabajo no se tratará esta cuestión en toda su complejidad, cabe señalar algunos de ellos, tales como: las altas tasas de interés en términos internacionales - especialmente para las pequeñas y medianas industrias- producto de los altos costos de intermediación financiera, debidos en gran medida tanto a las diferencias de riesgo cambiario y de riesgo-país, como a las deseconomías de escala en los mercados nacionales y -dentro del país- regionales de crédito; el reducido tamaño de las entidades, que -salvo excepciones, como la del Banco de Fomento-les impide acceder a las fuentes internacionales de crédito; las escasas posibilidades de descalzar plazos lo cual, sumado al problema anterior, impide dar financiamiento de mediano y largo plazo; la inmadurez o cuasi-inexistencia de un mercado de capitales donde las empresas puedan financiarse ya sea mediante la ampliación directa de capital accionario o la emisión de obligaciones negociables; la ausencia de "bancos de segundo piso" que puedan cubrir a las entidades menores; o la falta de departamentos de evaluación de proyectos de inversión y exportación e -incluso- de departamentos de análisis de riesgo, lo cual lleva a exigir altísimas garantías reales que impiden el financiamiento, especialmente de las empresas pequeñas y medianas, afectando así, por ejemplo, a esfuerzos dinámicos de exportación como los que se llevan a cabo mediante los consorcios articulados en PRO-PARAGUAY.

La solución de estos problemas excede evidentemente a las políticas de comercio exterior, pero las condiciona fuertemente. En los párrafos siguientes se señalarán algunos instrumentos específicos de financiamiento del comercio exterior que podrían mejorar la situación de los exportadores, sin perjuicio del avance de una política financiera que solucione a mediano y largo plazo los problemas mencionados.

- # Dados los problemas antes mencionados, es conveniente analizar la posibilidad de garantizar un acceso fácil y prácticamente automático al crédito de importación, mediante un sistema de crédito de preembarque, en función del capital de trabajo necesario para avanzar la exportación.

- # La instrumentación del crédito de preembarque, dadas las limitaciones y fragilidades de los sistemas financieros, requiere en general una activa participación del sector público, ya sea a través de la banca estatal -en el caso del Paraguay la institución apropiada sería la del Banco de Fomento- directamente, o bien la de banca estatal actuando como banca de segundo piso o el Banco Central del Paraguay como prestamista de última instancia. Si bien en muchos países se ha adoptado el sistema de aceptaciones, no parece que en la etapa actual haya en el Paraguay un mercado de aceptaciones bancarias capaz de cumplir la función necesaria para los exportadores. En este sentido, tanto la estructura de los mercados financieros y de capitales del Paraguay como las opiniones de los empresarios entrevistados llevan a pensar que lo más adecuado sería adoptar la práctica generalizada de las cartas de crédito de exportación. Dado que ésta implica que el pedido de exportación es garantizado -como orden de compra- por una entidad financiera, el problema de su instrumentación se traslada -como se sugirió para el caso anterior- al problema del riesgo. Ello implica -nuevamente- la disponibilidad de la banca estatal comercial o del Banco Central para cerrar la brecha de riesgo mediante algún mecanismo automático de redescuento, o de garantía como prestamista de última instancia. Al respecto cabe recordar que en la mayor parte de los países de industrialización orientada a la exportación, y especialmente los del Sudeste Asiático, las autoridades monetarias han actuado en este sentido, dando garantías y/o redescuentos automáticos (según cuál de los instrumentos de apoyo financiero se trate) a las operaciones de los bancos privados para créditos de preembarque o cartas de crédito de exportación, con independencia de las características del exportador.

- # El último punto mencionado es de gran importancia para el surgimiento de nuevos exportadores, y decisivo para que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) exporten, por sí mismas o a través de los consorcios. Por ello, parece necesario enfatizar su importancia en el caso del Paraguay, donde se registra un movimiento incipiente pero dinámico de PYMES hacia la exportación, del cual los consorcios vinculados a PRO-PARAGUAY constituyen uno de los más notables ejemplos, pero

no el único de ellos. En rigor de verdad, casi la totalidad de las empresas industriales con potencialidad de exportación pueden considerarse PYMES, no solo en relación al mercado mundial, sino incluso al MERCOSUR. Por otra parte, como ya se sugirió, uno de los principales problemas que enfrentan las empresas que conforman los consorcios de exportación es el financiero, y -dentro de él- la exigencia de garantías reales y la falta de un sistema adecuado de cartas de crédito de exportación.

- # El sistema de la carta de crédito de exportación, aplicada al exportador directo como descuento -preferiblemente en divisas- de su carta de crédito irrevocable, mejora sustancialmente la situación financiera del exportador final, sea éste una firma comercial o productora, pero no el de sus proveedores. La extensión del sistema hacia éstos es de gran importancia por dos razones principales. Para aumentar el valor agregado de las exportaciones y lograr que éstas actúen como inductor de eslabonamientos hacia atrás, es fundamental mejorar la situación de los fabricantes de los insumos de producción nacional que se incorporarán a los productos que se destinen al mercado externo. Por otra parte, para que las PYMES, y en general la mayoría de las empresas, mejoren su posibilidad de exportación, es conveniente que varios productores se unan para exportar a través de una empresa o consorcio. En el Paraguay, los casos típicos son los consorcios de exportación recientemente creados o la empresa PROEXA, formada por el consorcio de exportación en el sector de confecciones. En resumen, es aconsejable hacer extensible el sistema de descuento de la carta de crédito de exportación a quienes venden a la exportadora, ya sea insumos o productos ya terminados. Para ello, uno de los métodos más utilizados es la creación de un crédito "back to back". El principio de funcionamiento del mismo es que la tenencia por parte de un exportador de una carta de crédito irrevocable a su favor es suficiente para que una entidad del sistema financiera emita una segunda carta de crédito al exportador, cuyo beneficiario sea el proveedor del producto a exportar (en el caso de una empresa de exportación que compra los bienes ya terminados) o del insumo local que se incorpore al producto (en el caso de una exportadora industrial). Por otra parte, este mecanismo puede evitar al sector público algunos de los costos vinculados a la promoción de exportaciones, ya que el mismo sistema bancario se hace cargo de ellos, y a la vez simplificar y descentralizar el control. En efecto, si el pago de la carta de crédito doméstica al proveedor de insumos o productos para la exportación (o si se prefiere, al exportador indirecto) se realiza contra documento probatorio de la efectivización de la entrega,

las ventas al exportador de final se controlan de modo automático. A su vez, la carta de crédito doméstica promueve el uso de otros mecanismos financieros, tales como los créditos para capital de trabajo tanto del exportador directo como de los indirectos, si se la reglamenta como requisito para el otorgamiento de los mismos.

- # En casi todos los instrumentos anteriores se ha atendido especialmente a la situación de las exportaciones que involucran créditos o plazos de pago relativamente no muy extendidos en toda la cadena que se inicia en el importador del exterior y llega hasta el proveedor de insumos o productos (el exportador indirecto) del exportador local. Sin embargo, en las operaciones internacionales, es de gran importancia asegurar también contra posibles atrasos o incumplimientos del importador, y considerar el alargamiento de los plazos de pago. El primero de los problemas hace aconsejable la creación de un seguro de crédito a la exportación, que generalmente implica el respaldo de un banco estatal con acceso a líneas de crédito del exterior, actuando conjuntamente con compañías de seguros. En este último sentido, es conveniente analizar la posibilidad de una importante participación de las compañías de seguros en los sistemas de financiamiento a las exportaciones. Ello se debe a la necesidad de compensar, al menos en una primera etapa de consolidación de nuevas políticas financieras y de comercio exterior, la fragilidad de las áreas de evaluación de riesgo y proyectos de las entidades del sistema financiero. En cuanto al alargamiento de los plazos de pago, uno de los mecanismos más extendidos para resolverlo es el de créditos de posembarque, que cubren el período entre el embarque y el pago.

- # La necesidad de otorgar créditos de largo plazo a tasas de interés preferenciales para competir en el mercado internacional es uno de los temas más reconocidos como falencias de los países de la región. No obstante, cabe recordar que -en general- en la subregión no se ha explotado en todas sus posibilidades la alternativa de la concesión de créditos mutuos de este tipo, aprovechando el comercio bilateral. En efecto, estas formas se han usado, en el mejor de los casos, para las grandes obras civiles y de ingeniería y -aún así- de modo limitado, sin que se haya conseguido convertirlo en una alternativa para el desvío de comercio hacia dentro de la subregión.

3.4. Sistemas institucionales y otros mecanismos

En los acápites anteriores se han tratado algunos de los sistemas de incentivo a las exportaciones. La amplitud de los mismos y las diversas modalidades utilizadas por los grandes exportadores hacen imposible cubrir todo el espectro en este informe. No obstante, cabe señalar por lo menos tres cuestiones adicionales.

En primer lugar, es aconsejable que -para el diseño de las políticas- se profundice la cuestión tributaria. En el Paraguay, en los últimos años, se ha avanzado notablemente al respecto, y en términos generales el problema de la devolución de impuestos ha sido tratado más arriba, al referirse al sistema de reembolsos, etc. como una de las piezas claves para colocar a la exportación industrial en una situación cercana a la de libre comercio mediante el régimen de neutralidad ampliada. No obstante, cabe señalar que - en un mundo de competencia que se acerca a los niveles de guerra comercial propios de las épocas de gran crisis del comercio internacional- la herramienta tributaria adquiere una importancia decisiva. En ese sentido, además de la necesidad ya mencionada de descargar de impuestos a la actividad exportadora, es conveniente cambiar el balance tributario entre bienes transables y bienes y servicios no transables. Es aconsejable avanzar todo lo posible en este sentido, no solo para exportar, sino también para impulsar la competitividad de los importables. La experiencia internacional indica que los países que han logrado una mejor posición competitiva en los mercados mundiales, de los cuales Japón, Alemania y Corea se han convertido en ejemplos clásicos, tienen una estructura tributaria (y también crediticia) que reduce el precio de los transables a costa de los no transables. Así, como ejemplo, la generalización del IVA o de impuestos a las ventas, con tasas diferenciales más altas para no transables, y devolución para exportaciones, es un método típico, que actualmente se está recomendando en los Estados Unidos para remontar la pérdida de competitividad internacional. Otro, igualmente importante, es la aplicación de altos impuestos a los inmuebles no productivos, que financian bajas de impuestos a las ganancias o ingresos de los sectores de transables. Por último, se pueden aplicar deducciones indirectas, del tipo de las aplicadas en Malasia y Singapur. Ellas consisten en la reducción de impuestos sobre toda la actividad de la empresa (como el impuesto a las utilidades) o sobre las ventas en el mercado interno, en función de los volúmenes exportados directamente, o indirectamente (los casos explicados antes, y que se controlan por la misma carta de crédito doméstica). Evidentemente, todo esto debe hacerse cuidando de no afectar el equilibrio fiscal, y de allí la necesidad de aumentar la tributación sobre los no transables y sobre los patrimonios personales. En países con problemas de evasión el otorgamiento de

beneficios impositivos en función de las exportaciones alienta al blanqueo de operaciones de comercio exterior, con un efecto positivo de índole fiscal, que actúa no sólo como efecto demostración, sino también mejorando las posibilidades de financiar el incremento de la competitividad internacional.

En segundo lugar, el manejo de las políticas tecnológicas en sentido amplio es fundamental para aumentar la competitividad. Estas cuestiones y políticas se tratan específicamente en otros informes de esta misión. No obstante, es conveniente destacar que constituyen un todo articulado, en el que el mejoramiento tecnológico de las firmas se produce por la incorporación de bienes de capital, por transferencia de tecnología desincorporada, por entrenamiento de la fuerza de trabajo dentro y fuera de la empresa, por la normalización de los bienes, y -en definitiva- por el avance hacia lo que en la literatura suele denominarse sistema nacional de innovación.

En tercer lugar, el sistema institucional es el fundamento del que depende, en última instancia, el éxito de las políticas, y aún las posibilidades de diseñarlas. En este sentido, un primer punto a tener en cuenta es el funcionamiento de los mercados. La experiencia de los países exportadores de Asia -e incluso la de los de mayor desarrollo- indica que, al menos en una primera etapa, los incentivos del mercado en países con industrialización relativamente incipiente y orientada al mercado interno no son suficientes para impulsar un proceso dinámico, y que se requiere la creación y/o consolidación de instituciones que provean ese impulso. Estas instituciones generalmente son tanto de carácter estatal como privado o mixto, y en todos los casos requieren una activa cooperación entre diversos organismos del sector público y los empresarios privados.

En el Paraguay existe conciencia de esta necesidad. En este sentido, y a título de ejemplo, puede citarse el caso de PRO-PARAGUAY. Ello no es excluyente, ya que la cooperación entre organismos como el Ministerio de Industria y Comercio y la Unión Industrial en planes industriales; o entre el Servicio Nacional de Promoción Profesional y la industria, para citar sólo dos casos (que son tratados en otros informes de esta misión), o entre el Ministerio de Integración, el Centro de Importadores y la Unión Industrial en las discusiones relativas al MERCOSUR; muestran un avance significativo en la formación de relaciones institucionales para el diseño e implementación de políticas. Volviendo a PRO-PARAGUAY, resultan especialmente interesantes algunas cuestiones, tales como: la cooperación desde la fundación hasta la utilización de recursos comunes

entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Industria y Comercio (ver, por ejemplo, Decreto 11068, especialmente artículos 1º y 3º al 6º); la superación del rol tradicional de los diplomáticos en los países de la región, hacia una concepción en la que dichos funcionarios sean parte activa de la actividad comercial en los mercados externos; y la cooperación estrecha, de la cual los consorcios de exportación ya creados son un ejemplo claro, entre sector público, empresarios privados y organismos internacionales (en este caso la ALADI).

Evidentemente, el camino iniciado con ejemplos como los citados es el que debería profundizarse. Por ello, a pesar de que en el Paraguay se está siguiendo la orientación correcta al respecto, cabe mencionar algunos criterios que han sido fundamentales para el éxito de las políticas de exportación en los países cuya participación en el comercio mundial ha crecido mas rápidamente.

Es necesario enfatizar continuamente la importancia de las exportaciones. En este sentido, la recomendación principal es la de usar todos los medios de difusión para inducir no solo una conciencia exportadora, sino promover la participación en la discusión, mejoramiento y corrección de los mecanismos de promoción existentes. En países con baja tradición exportadora de manufacturas, suele no tenerse conciencia de los beneficios indirectos de la exportación en términos de aprendizaje de nuevas técnicas productivas, administrativas y comerciales, y también de capacidad de competir en los mercados internos, tanto frente a la importación como a otras empresas locales. Además de la difusión masiva, uno de los métodos fundamentales es el contacto permanente, tanto entre los organismos del sector público directamente ligados a la exportación y los demás (como por ejemplo, entre por una parte los Ministerios de Integración e Industria y Comercio y PRO-PARAGUAY y, por otra, el Banco de Fomento, el Ministerio de Hacienda, y el Banco Central), como entre los organismos públicos y las entidades empresarias, las cuales -como ya lo han venido haciendo en el caso del Paraguay- se transforman en amplificadoras de la difusión y, a su vez, en transmisoras de la opinión empresaria. Como caso notorio a escala internacional, cabe citar a las reuniones estatal-empresarias de Corea, en las que no solo se difunde la importancia de la exportación, sino que se discuten y mejoran los mecanismos de promoción.

En cuanto a los organismos específicos de promoción, los objetivos de PRO-

PARAGUAY reflejan sintéticamente los de los países en cuestión. Al respecto, sin embargo, cabe señalar que en muchos de esos países el principal financiamiento de los organismos de este tipo proviene de las mismas exportaciones y/o importaciones (a través de tasas ad valorem sobre las mismas). También se ha ensayado con éxito el financiamiento a partir de una tasa sobre el incremento de las exportaciones en los rubros sobre los cuales está trabajando el organismo.

El papel de las organizaciones empresarias privadas es totalmente decisivo. El apoyo gubernamental a la formación y consolidación de estas entidades es un medio de asegurar buena parte del éxito de la estrategia exportadora. Ello se debe a que, además de las funciones mencionadas de difusión y "feed-back" informativo, estas entidades, a medida que crecen, desarrollan lo que se suele denominar mecanismos de auto-ayuda del empresariado.

En conclusión, si bien en los últimos años el Paraguay ha avanzado en la liberalización de las importaciones y en la promoción de las exportaciones, tendiendo en cierto modo a un régimen de neutralidad ampliada, aún no se ha creado un sesgo exportador suficiente como para inducir un proceso dinámico de exportación de manufacturas. En consecuencia, parece conveniente profundizar los senderos ya iniciados, y utilizar un "mix" adecuado de instrumentos de política comercial, financiera e institucional, teniendo en cuenta especialmente a aquellos que han resultado exitosos para el desempeño de las grandes exportadoras de industrialización reciente, los cuales -en parte- se han resumido en esta sección.

Sección III

Volatilidad cambiaria y mecanismos equilibradores del comercio

Como se sugirió en la sección anterior, uno de los problemas más serios que enfrenta la economía paraguaya es la inestabilidad económica inducida por las variaciones de los agregados macroeconómicos y de los precios relativos de las dos economías mayores de la subregión, inestabilidad que podría incrementarse a medida que las barreras de comercio descendan en el marco del MERCOSUR.

Desde el punto de vista del comercio exterior paraguayo, esta inestabilidad está determinada por las bruscas oscilaciones de los precios relativos en Argentina y en Brasil, así como del nivel de actividad de ambos países. Ambas inestabilidades, dada la relación entre los niveles de la demanda y la situación de sector externo en las economías mencionadas, se expresan en los cambios de las paridades bilaterales reales.

Por otra parte, dado que Brasil y Argentina (en ese orden) son los países de mayor importancia para el intercambio externo de bienes y servicios reales del Paraguay, tanto por su participación en las exportaciones e importaciones como en el turismo y en el denominado "turismo comprador" (turistas que permanecen en el Paraguay menos de 24 horas), resulta evidente que la variación de los tipos de cambios bilaterales entre Paraguay y Argentina y Paraguay y Brasil adquieren una importancia decisiva no sólo en el comercio exterior del país sino también en el nivel de actividad. Ello se ve acentuado por tratarse de una economía relativamente abierta, en comparación con las de Argentina y Brasil, y en el futuro adquirirá una significación aún mayor, a medida que las ya reducidas barreras arancelarias vayan desapareciendo en el marco del MERCOSUR.

De acuerdo a un reciente estudio del Banco Central del Paraguay (BCP)⁶² en el período Junio-Diciembre de 1989, el Guaraní (Gr) se depreció 8,87% frente al Cruzeiro (Cr) mientras se apreciaba un 28% frente al Peso (\$). Durante 1990 la tendencia se revirtió de manera violenta, ya el guaraní se apreció 14,4% respecto de la primera de las dos monedas y se depreció 87,2% respecto de la segunda. Durante el año siguiente las variaciones muestran que el comportamiento siguió siendo errático y con fluctuaciones muy pronunciadas: se agregó un 9,1% de apreciación frente al Cr mientras la relación con el Peso se invertía, verificándose una depreciación del 22,8%.

Las variaciones mencionadas se debieron sólo en pequeña medida al comportamiento del Guaraní, ya que su apreciación/depreciación frente a una canasta de monedas amplia es -como lo muestra el mismo estudio del BCP- mucho menor en cualquiera de los períodos mencionados. Efectivamente, si el tipo de cambio real se calcula en relación a las monedas de cinco países (Brasil, Estados Unidos, Argentina,

⁶² Ver Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Balanza de Pagos y Area Externa, División Balanza de Pagos, "Comportamiento del Tipo de Cambio Real Efectivo y Bilateral", Asunción, 9 de Setiembre de 1992.

Alemania y Japón); las variaciones en uno u otro sentido, para los períodos mencionados, se ubican entre un máximo del 6,4% y un mínimo del 0,3%, con una tendencia general a la apreciación.

Teniendo en cuenta que en esos períodos el dólar, el marco y el yen permanecieron relativamente estables (comparados con el cruzeiro y el peso) se deduce que, incluso en la canasta de cinco monedas, gran parte de la variación es explicada por los tipos de cambio de Argentina y de Brasil. El impacto de estas fluctuaciones sobre la competitividad externa del Paraguay puede apreciarse en el Cuadro 11 y el Gráfico 1). Con el objeto de reflejar el efecto sobre la competitividad de la variación de las paridades reales, en el cuadro y el gráfico citado la apreciación/depreciación del tipo de cambio no se ha calculado del modo habitual, sino calculando la variación en términos reales del contravalor de las monedas extranjeras en Guaraníes constantes. De esta manera, una devaluación real se refleja como aumento de los números índice, y una revaluación como disminución de los mismos. En conclusión, puede observarse que las fluctuaciones son tales que hacen virtualmente imposible el cálculo empresario eficaz para una estrategia exportadora, dificultan seriamente una política de precios y costos para competir en el propio mercado con la competencia externa, y crean incertidumbres excesivas para el planeamiento de la inversión en una economía abierta.

Conjuntamente con la volatilidad de los tipos de cambio, las asimetrías de diverso tipo entre las economías de la subregión constituyen una de las preocupaciones principales de los industriales paraguayos en lo que respecta al MERCOSUR. Aunque las ventajas de los mercados ampliados han sido reconocidas en el medio empresarial existen aún dudas sobre la posibilidad de resolver el problema de la volatilidad cambiaria y de las asimetrías.

Cuadro No. 11

Fluctuaciones del Tipo de Cambio Efectivo Real del Guarani 1/
(en números índice, junio de 1989=100,00)

Índice del tipo de cambio efectivo real 2/

	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
1989	112,7	111,1	105,7	98,1	94,6	100,0	107,2	109,0	108,0	101,0	101,2	100,3
1990	114,1	106,1	116,1	111,6	110,8	106,7	104,8	106,7	105,3	98,8	94,3	93,9
1991	92,9	98,0	95,2	96,1	94,3	93,6	93,7	93,4	92,0	88,1	87,3	87,8
1992	89,6	89,8	89,4	88,7	89,3	90,4	89,2	91,0				

Índice del tipo de cambio real bilateral (PARAGUAY-BRASIL)

	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
1989	116,0	114,4	104,7	104,5	94,2	100,0	110,7	119,9	119,4	106,0	113,1	108,9
1990	141,9	125,9	159,2	146,1	142,1	133,4	129,3	136,6	129,2	110,6	96,5	93,1
1991	91,5	107,9	106,0	107,4	102,9	101,7	102,0	102,4	98,6	88,7	86,1	84,6
1992	88,8	90,2	89,4	88,1	88,9	90,5	88,6	91,3				

Índice del tipo de cambio real bilateral (PARAGUAY-ARGENTINA)

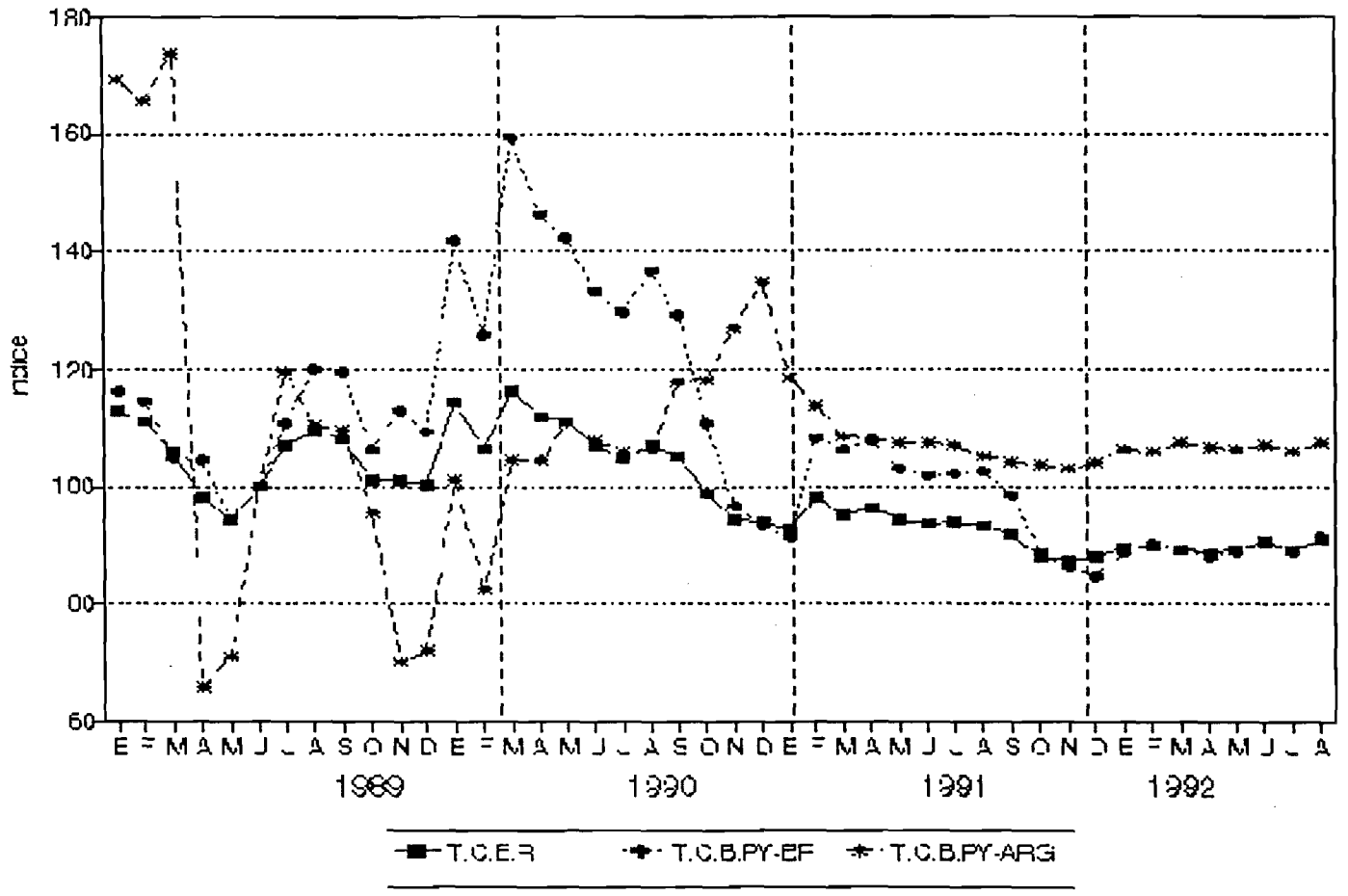
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
1989	169,1	165,7	173,6	65,8	70,8	100,0	119,7	110,5	109,8	95,5	70,1	72,0
1990	100,9	82,4	104,2	104,4	110,6	107,6	105,8	106,1	117,6	118,2	127,1	134,8
1991	118,5	113,4	108,6	108,0	107,3	107,4	107,1	104,9	104,0	103,4	102,8	104,1
1992	106,3	105,9	107,2	106,7	106,4	106,9	105,7	107,2				

1/ Aumento/Disminución del Índice significa depreciación/apreciación del guaraní frente a las otras monedas. En otros términos, un aumento del índice significa un incremento de la competitividad externa del Paraguay por efecto del tipo de cambio. $TCRB = (IPC \text{ ext.} / IPC \text{ int.}) \times \text{Ind. IC nom. bil.}$

2/ Ponderado por una canasta de 5 monedas (Brasil, Estados Unidos, Argentina, Alemania y Japón).

Fuente: Banco Central del Paraguay.

Gráfico No. 1
Índice de Tipo de Cambio Efect. Res 1/



Si bien muchos expertos opinan que la industria paraguaya ha operado en un mercado mucho más abierto que las de sus contrapartes en la subregión, convendría ser prudente al respecto, por cuanto es razonable reconocer que sigue siendo una industria principalmente orientada al mercado interno, que recibió hasta los últimos años un nivel de protección formal e informal importante, y que se encuentra asociada crecientemente a la competencia de dos industrias con un desempeño exportador industrial que -en muchos sectores- ha logrado penetrar los mercados internacionales (esto es fundamentalmente cierto respecto del Brasil, pero también en parte de la Argentina, en productos agroindustriales y en bienes intermedios de uso difundido, como los siderúrgicos, petroquímicos, celulósicos, etc.).

Básicamente, las asimetrías son diferencias que aparecen tanto en el nivel de maduración del tejido industrial, y del sistema institucional que respalda a la industria en general y a la actividad exportadora en particular, como en las políticas monetarias, cambiarias, de comercio exterior, fiscales, e industriales, y llevan a diferencias entre los tipos de cambio efectivos de importación y exportación, las tasas de interés, el acceso al crédito, etc., a las que se agregan las diferencias de los precios relativos de los bienes y servicios. Todo ello lleva a diferenciales en los costos y en los precios de exportación, que a su vez pueden inducir desbalances de comercio. Estos desbalances de comercio, por su parte, pueden producir daños irreparables a la industria, especialmente a los sectores en formación, especialmente cuando las oscilaciones cambiarias son de las magnitudes ya señaladas.

Debido a la complejidad de las causas de las oscilaciones de paridad y de las asimetrías citadas, la tarea para resolverlas será compleja y requerirá -como lo muestra la experiencia de las economías, incomparablemente más estables, de la CEE- un largo período de ajustes mutuos. Mientras tanto, para evitar las consecuencias negativas de los problemas comentados, parece conveniente buscar mecanismos equilibradores del comercio que operen sobre los efectos, independientemente de que debe proseguirse con el esfuerzo para solucionar las causas.

Dado que los senderos por los que transitará el futuro del MERCOSUR se encuentran muy avanzados al nivel de los compromisos formales entre los países miembros, es conveniente explorar mecanismos alternativos a los existentes que no afecten dichos compromisos.

Salvo los mecanismos previstos específicamente por los acuerdos alcanzados, las cláusulas de salvaguardia del marco de la ALADI aparecen como los instrumentos más adecuados para evitar perjuicios sectoriales muy específicos. Sin embargo, justamente por su especificidad, las cláusulas de salvaguardia no son aptas ni han sido diseñadas para afrontar problemas como los de asimetrías generalizadas o variaciones bruscas de tipos de cambio bilaterales.

El mecanismo que se propone analizar como alternativa para resolver los problemas planteados⁶³ podría tener las características y cumplir las condiciones mínimas que se enumeran en los párrafos siguientes:

- a) Debería actuar sobre grandes sectores de la producción. En otros términos, no sería conveniente que se utilizara sólo para equilibrar la balanza comercial bilateral (o multilateral dentro del MERCOSUR) sino también para evitar grandes desequilibrios sectoriales, tendiendo progresivamente a la especialización intrasectorial. Como ejemplo tentativo, podría pensarse en que se equilibre el comercio de bienes primarios por una parte, y de bienes industriales por la otra. Posteriormente, podría buscarse el equilibrio comercial de distintas agrupaciones primarias e industriales (por ejemplo, en el largo plazo, manufacturas de origen agropecuario y manufacturas de origen industrial).
- b) Para cada una de las divisiones, por ejemplo, productos primarios y productos industriales, se crearían certificados o bonos. En ese marco, cuando un exportador paraguayo realice una exportación a un país del MERCOSUR, recibiría del Estado certificados de la categoría correspondiente (por ejemplo, Bono de Comercio Exterior Industrial) por un valor nominal equivalente a la cantidad de dólares exportados.
- c) A su vez, para poder importar mercaderías desde cualquier país del MERCOSUR, debería presentarse (además de cualquier otro requisito existente) bonos cuyo valor nominal fuese igual a la cantidad de dólares que se desea importar.

⁶³ Un bosquejo de mecanismo similar al que se describe fue descrito por P.G. Elkan; "Blueprint for an Area of Quantitatively and Structurally Balanced Free Trade", en Journal of Common Market Studies, 1962, y recientemente propuesto por Alemann, J.; "Sobre el dólar y el MERCOSUR", en Ambito Financiero, 19 de Junio de 1992, Buenos Aires. Sin duda deben existir mecanismos similares propuestos por otros autores.

- d) Los bonos mencionados en los puntos anteriores serían libremente negociables, pero solo servirían para pagar importaciones de mercaderías provenientes del MERCOSUR, y dentro de la clase de bonos mencionados. Así, para importar 100 dólares de bienes industriales provenientes del MERCOSUR, habría que entregar Bonos de Comercio Exterior Industrial (conservando la denominación provisoria a título de ejemplo) por un valor nominal de 100 dólares, independientemente del valor a los que se los haya adquirido.
- e) Debido a que los bonos serían libremente negociables, y a que solo se emitirían para exportaciones al MERCOSUR y para "librar" importaciones provenientes del MERCOSUR, su precio crecería en función directa con el desbalance comercial del Paraguay en el MERCOSUR, encareciendo la importación y abaratando la exportación hasta que se recupere el balance, en cuyo caso el valor del bono sería teóricamente cero, punto en el que se mantendría salvo que se reinicie el desbalance. Por supuesto, este Bono podría aplicarse para toda la subregión o para un solo país, en cuyo caso se tratará de un sistema equilibrador sectorial bilateral.

Con las características anteriores, el mecanismo funcionaría del siguiente modo. Suponiendo que se trata del caso de intercambio bilateral, se puede suponer que se trata del comercio entre Paraguay y X (siendo éste cualquiera de los otros tres países miembros del MERCOSUR) en el sector industrial, al que se denominará i. Si, debido a la depreciación de la moneda del país X, a una fuerte recesión en el mismo, a asimetrías (por ejemplo, tasa de interés muy reducida para exportaciones) o a la combinación de los tres elementos, Paraguay tiende a un fuerte déficit comercial en el sector i, sus exportaciones al país X en dicho sector serían bajas, y sus importaciones en el mismo sector provenientes de X serían altas. En ese caso, en el Paraguay se emitirán bonos por un monto muy reducido comparado con el de las importaciones. Por ejemplo, se emitirán bonos por 1 millón de dólares para entregar a los exportadores, pero los importadores demandarán en el mercado libre de bonos una suma de, por ejemplo, 5 millones de dólares (siempre a valor nominal). El precio de los bonos será entonces muy alto, y los importadores financiarán a los exportadores. Ello disminuirá las importaciones y estimulará las exportaciones industriales, y de este modo se tenderá a equilibrar el intercambio sectorial.

Algunas de las ventajas que tendría un mecanismo como el delineado serían las

siguientes. En primer lugar, permitiría evitar los perjuicios originados en la volatilidad cambiaria y las asimetrías dando tiempo a que las economías se estabilicen y las asimetrías disminuyan, lo cual -tal como muestra la experiencia de la CEE- sólo puede lograrse a largo plazo. En segundo lugar, no perjudica ni entorpece, en principio, los acuerdos entre los países miembros (no cambian los derechos de importación, no se aplica de modo generalizado el mecanismo de salvaguardia que tanto entorpeció la integración en el período de la ALALC, no actúa como prohibición ni cupo comercial, etc.). En tercer lugar, permite graduar la especialización de comercio exterior: ni Paraguay debe permanecer sólo como exportador de bienes primarios, ni se ve forzado a elegir un nivel de desagregación alto en su especialización productiva y comercial. Ello se debe a que puede partir de solo dos tipos de bonos (los primarios y los manufactureros, como en el ejemplo anterior) para avanzar en el largo plazo hacia grupos de secciones de nomenclador, etc.. En cuarto lugar, se trata de un mecanismo de mercado, en el que la oferta y la demanda fijan libremente los precios, sin intervención estatal. Por último, es una forma de estimular las exportaciones sin costo fiscal alguno, ni directo ni indirecto.

En conclusión, la volatilidad de los tipos de cambio y las asimetrías dentro del MERCOSUR pueden producir serios perjuicios a la industria y -además- desalentar a la actividad exportadora en general, y a las inversiones orientadas a la exportación en particular. Si bien uno de los objetivos del MERCOSUR es eliminar esas asimetrías e inestabilidades, conseguirlo demandará mucho esfuerzo y un tiempo prolongado de ajustes mutuos. Por ello, parece necesario crear un mecanismo equilibrador del comercio que compense los efectos de estos problemas, mientras se solucionan sus causas. En esta sección se ha propuesto un mecanismo de este tipo, que en principio se considera aceptable dentro de los acuerdos, especialmente dada la situación de vulnerabilidad de un PMDER como el Paraguay, y que operaría sin intervención gubernamental, guiado por los mecanismos del mercado.

Sección IV

Impacto de las políticas comerciales sobre un sector de actividad y posibilidades de respuesta. Turismo de compra, MERCOSUR y exportación de electrónica.

1. El turismo de compra

El denominado turismo de compra puede definirse como turismo receptivo de personas que permanecen en el país por menos de 24 horas, y cuyo objetivo principal para ingresar al Paraguay es la compra de bienes. De acuerdo con los datos de la Dirección General de Turismo del Paraguay⁶⁴, los ingresos de divisas por turismo en general superan a los originados en casi cualquiera de los principales rubros de exportación (ver Cuadro 12). En efecto, los ingresos de divisas por turismo han crecido entre 1982 y 1991 a una tasa del 7,7% p.a., acumulando un total de 967,2 millones de dólares, sólo superados por los que se originaron en las exportaciones de algodón y semillas de uso industrial (1830,6 y 1565,2 millones, respectivamente). Sin embargo, mucho más importante aún es el ingreso de divisas por el turismo de compra. De acuerdo a una estimación reciente de la Dirección General de Turismo, en 1990 el ingreso de divisas por esa vía habría alcanzado a los 906 millones de dólares, un monto casi tres veces superior al de la exportación de algodón en ese mismo año⁶⁵.

Cuadro No. 12

Ingresos por turismo comparados con los principales productos de exportación.
Años 1982 - 1991 (en miles de dólares)

Años	Semillas de uso industrial	Fibras de algodón	Productos ganaderos	Turismo	Maderas aserradas	Aceites coco-tung y otros	Total
1982	91.554	122.415	8.986	58.916	43.844	18.783	344.498
1983	88.487	85.126	12.626	48.784	20.391	19.487	274.901
1984	102.267	131.156	11.781	96.345	22.245	18.965	382.759
1985	106.328	141.811	6.789	78.807	9.731	13.656	357.122
1986	45.876	80.745	43.812	111.223	17.657	9.215	308.528
1987	125.011	100.957	35.200	121.296	26.884	9.555	418.903
1988	157.914	209.649	40.035	113.684	15.709	12.604	549.595
1989	394.239	306.927	120.486	111.482	31.617	16.550	981.301
1990	291.878	332.906	161.954	112.100	37.748	13.215	949.801
1991	161.671	318.911	83.855	114.564	44.238	24.380	747.619
Total	1.565.225	1.830.603	525.524	967.201	270.064	156.410	5.315.027

Fuente: Banco Central del Paraguay - Dirección General de Turismo.

⁶⁴ En general, y salvo cuando se indique lo contrario, todos los datos de esta sección han sido elaborados en base a las estadísticas de la Dirección General de Turismo del Paraguay.

⁶⁵ Según ABC Color, Suplemento Económico, Asunción, 2 de Junio de 1991, y entrevistas realizadas en la Dirección General de Turismo.

Los datos mencionados indican que la actividad de turismo de compra es una de las principales fuentes de ingreso de divisas del Paraguay. A su vez, es importante señalar que las estimaciones muestran que la actividad está fundamentalmente concentrada en dos ciudades: Ciudad del Este, que explica el 72,8% de los ingresos, y Encarnación, que genera el 23,2%. Desde el punto de vista de la actividad interna, el turismo tiene un importante efecto multiplicador en actividades comerciales, restaurantes, hoteles, etc., aunque este efecto no debe sobreestimarse, ya que siendo mayoritario el turismo de compra, la permanencia de los visitantes es muy reducida. La estructura del gasto turístico lo confirma, ya que solamente el 29,1% corresponde a alojamiento. A su vez, dado que la mayor parte de los productos adquiridos es importada al Paraguay, la diferencia entre el ingreso bruto y el ingreso neto de divisas, aunque no ha sido estimada, es sin duda muy superior a la que puede verificarse en actividades exportadoras como la algodónera, aún considerando que los servicios turísticos asociados tienen una baja demanda derivada de divisas.

La importancia del turismo como generador de empleo es aún mayor que la que tiene como fuente de ingresos de divisas. El Centro de Importadores del Paraguay, sobre datos de la Dirección General de Turismo y estudios de consultoras privadas, lo estima en más de 320.000 personas, lo que equivale al 23 % de la población económicamente activa, estimación que ha sido confirmada por prácticamente todos los funcionarios públicos y los empresarios paraguayos a los que se solicitó información al respecto durante la misión. La desagregación del empleo hecha por el Centro de Importadores tiende a demostrar que el mismo depende mayoritariamente del turismo de compra, al igual que el ingreso de divisas correspondiente. En efecto, de los 320.000 ocupados, sólo un 1,5% están empleados en hoteles y restaurantes, mientras que el 98,1% del empleo lo explican los comercios registrados y las denominadas microempresas urbanas, dedicadas tanto al comercio como al armado, por ejemplo, de equipos electrónicos y -se supone- de imitaciones de productos de diversas marcas, tales como electrónicos de consumo, computadoras personales, relojes, zapatillas, etc.. El pequeño porcentaje restante está empleado en casas de cambio y agencias de turismo.

En cuanto al origen de los turistas, y en especial de los dedicados a la compra, los países del MERCOSUR constituyen la fuente principal. En el año 1991, el 30,4% de los turistas fueron argentinos, el 16,0% brasileños, y el 9,6% uruguayos, con lo que los turistas procedentes del MERCOSUR explicaron un 56% del total de turistas ingresados,

y una proporción similar del gasto registrado. Adicionalmente, dentro del turismo de compra, los turistas procedentes del MERCOSUR realizaron, en el año mencionado, un gasto promedio 23,1% superior al gasto promedio diario de todos los turistas cuya motivación principal fue la compra.

En resumen, la actividad turística es de una importancia fundamental para el Paraguay, tanto en términos de ingreso de divisas como de empleo; dentro de esta actividad, el denominado turismo de compra es con mucho el más importante; y los turistas que ingresan al Paraguay a comprar provienen mayoritariamente de los otros tres países miembros del MERCOSUR. Ahora bien, la interpretación predominante -de hecho casi única- de este fenómeno, tanto en el Paraguay como fuera de él, es que el flujo en cuestión está movido por un fuerte diferencial de precios que se origina, a su vez, en las diferencias de la protección arancelaria y para-arancelaria a los bienes -así como en las de otros gravámenes, tales como los impuestos internos- entre los cuatro países, y en especial entre Brasil y Argentina, por una parte, y Paraguay, por la otra.

Esa es la razón que explica que los productos electrónicos sean el principal rubro de compras, ya que, mientras que en el Paraguay los aranceles para los mismos han sido siempre bajos, en Brasil y Argentina se ha operado con aranceles altos desde hace aproximadamente treinta años. Adicionalmente, de modo explícito o implícito, mediante aranceles e instrumentos para-arancelarios, ambos países han mantenido reservas o cuasi-reservas de mercado para productos electrónicos, especialmente los informáticos en el caso de Brasil, y los de consumo en el de Argentina. Si bien Brasil ha suprimido ya su reserva de mercado, y la Argentina ha reducido fuertemente el espectro de productos electrónicos de consumo protegidos mediante para-arancelarios, el costo total de importación (incluido el efecto de los aranceles, los precios de referencia, los derechos específicos, las tasas por estadística, etc.) en 1991 seguía siendo muy inferior en Paraguay que en sus dos socios comerciales mayores en el MERCOSUR.

Una de las mayores preocupaciones detectadas tanto entre los funcionarios como entre los empresarios comerciales -especialmente los importadores- del Paraguay es el efecto negativo que tendrá el avance del "taxímetro" del MERCOSUR sobre la actividad económica ligada al turismo de compra. Efectivamente, no queda duda alguna sobre el hecho de que la fijación de un arancel externo común, sumado a otras medidas de efecto menos importante pero no despreciable, como la mayor simetría tributaria o la eliminación

de las barreras al comercio intra-subregión harán que el ingreso de turistas motivados por la compra desaparezca junto con el diferencial de precios. Los efectos, tal como lo han repetido fuentes del sector privado y público paraguayo en muchas ocasiones, no puede ser sino muy grave.

Ante ello, es evidente que todos los países del MERCOSUR deberían hacerse cargo de la gravedad del problema, colaborando en su solución. Existe una serie considerable de propuestas para ello, desde la constitución de zonas francas hasta la negociación sobre un mayor gradualismo en la aplicación de las medidas que afecten más directamente al turismo de compra. Por la índole de este informe, limitado al comercio exterior de bienes industriales, en las siguientes párrafos se intentará hacer una exploración tentativa de una de las alternativas de solución, parcial y no excluyente, del problema: la creación de una industria de armado de bienes electrónicos, especialmente de consumo, o -si se prefiere-la conversión de un núcleo de actividad comercial en un sector industrial.

2. Algunas características de la industria de bienes de consumo electrónicos a escala internacional

En primer lugar no es ya cierto que la principal razón para incorporarse a la industria electrónica sea la tecnológica, e -inversamente- que se deba ser un país tecnológicamente avanzado para pretender hacerlo. En efecto, hasta hace una década, la importancia de la industria electrónica se fundamentaba en su dinamismo y -muy especialmente- en su importancia como tecnología "llave" de una nueva revolución industrial. A partir de los años ochenta, en cambio se enfatiza cada vez más el hecho de que su participación en el producto mundial creció durante los últimos 15 años a una tasa del 4,4% promedio anual acumulativo. Con una producción de aproximadamente 1.000 miles de millones de dólares a principios de la década, disputaba el tercer puesto de la escala industrial con la industria de alimentos y bebidas.

En segundo lugar, la creciente importancia de esta industria hizo que aumentara la atención que los gobiernos por ella, y consecuentemente la importancia de las políticas gubernamentales para la determinación de la competitividad internacional. Por una parte, cada vez más Estados de países en desarrollo comenzaron a intervenir con políticas específicas para la electrónica. Por otra los de los países más industrializados se

involucraron aún más, tanto por la competencia dentro de la OECD, como por la amenaza comercial de los primeros. Si se toma una muestra formada por nueve países de crecimiento acelerado y/o alta participación en el comercio mundial de electrónica⁶⁶ se observa que:

- # Los incentivos fiscales son altos en seis casos;
- # Las compras estatales se usan como instrumento de promoción en siete.
- # La protección arancelaria o para-arancelaria y la promoción de exportaciones es alta en seis.
- # La participación del Estado en la IyD es elevada en seis.
- # Las políticas horizontales (formación de profesionales, incubadoras de empresas, apoyo para formación de proveedores, información, soporte del espionaje industrial precompetitivo, etc.) son altas en ocho.
- # Las políticas referidas a la concentración empresaria son intensas en seis: en tres casos (Francia, Japón y Corea) promueven la concentración, y en otros tres (India, Taiwan y EE.UU.) la competencia.

Estas políticas están en general muy dirigidas a la especialización. Sobre una muestra de once países se ha observado que solo tres (Brasil, India, y EE.UU.) siguen aún una estrategia de cobertura de todos los sectores y de todas las principales gamas de productos. Cabe destacar que los tres países han perdido participación en el mercado mundial respecto de los otros ocho, y que EE.UU. es el mayor productor y consumidor de electrónica del mundo (aproximadamente 37% de la producción y 39% del consumo), lo cual justificaría una estrategia de cobertura amplia. Además, los tres países han comenzado a abandonar las políticas de cobertura amplia.

En tercer lugar, una de las cuestiones decisivas para una política industrial en electrónica es el nivel salarial en dólares del país. A pesar de la automatización creciente,

⁶⁶ Brasil, India, Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong, EEUU, Francia y Japón.

para las últimas etapas de armado de ciertos productos existe aún la posibilidad de ampliar la frontera de mano de obra de menor precio. El ejemplo más notable de ello es la inserción de China en el mercado mundial. Apoyada en su bajo nivel salarial relativo, China desplazó en muy pocos años a Corea y a Singapur como la zona más importante de armado final de bienes electrónicos de consumo de menor precio (radios, televisores chicos, y radio-grabadores). La relación entre el precio y la maduración tecnológica del producto y la ventaja comparativa centrada en bajos salarios es tal que, por ejemplo, en 1990 se armaban en China once veces más radios y radio-grabadores pequeños que en Corea, y sólo 68,9% más televisores. En general, todo indica que, si se cuenta con costos salariales menores que los de los países con los que se compete, existen importantes "ventanas de oportunidad".

En cuarto lugar, mientras se desdibuja la frontera entre bienes de consumo, de capital, y componentes (en la medida en que algunos bienes terminados son poco más que sus componentes) e incluso dentro de los bienes de capital (computación, electrónica industrial, telecomunicaciones, etc.), se ha ido haciendo más nítida, aunque muy dinámica, la división dentro de cada uno de los sectores, según franjas de precios y de calidad, y según etapas de la producción (o, si se prefiere, según funciones de producción). Un ejemplo extremo de ello lo constituye el sector de consumo. En la etapa de armado final las opciones básicas son dos: o países de salarios relativamente menores (China), o países con abundancia de capital y empresas muy grandes (Japón). Pero aún así el armado de los productos de menor precio y calidad se realiza en los primeros, y el de los de mayor precio y calidad en los segundos. En otros términos, se trata menos de sectores de la electrónica que de etapas de la producción en determinadas franjas de precio de distintos sectores. Así, un país con ventaja comparativa en costo salarial, disciplina laboral y baja sindicalización puede competir con éxito en la etapa final de armado de los productos de menor precio de varios sectores distintos como la electrónica de consumo, la de computación, la de radiocomunicaciones y la de relojería.

En resumen, a partir de lo dicho precedentemente, se puede concluir que la entrada al mercado mundial de electrónica, o el aumento de la penetración en el mismo, solo puede ser posible si se cumple más de una de las siguientes condiciones:

- # Abundancia relativa de mano de obra no calificada de costo relativamente menor al de los competidores.

- # Baja sindicalización y alta disciplina laboral.
- # Disponibilidad de empresarios capaces de negociar con las grandes proveedoras y clientes del mundo. Cabe destacar que estos empresarios no deben necesariamente provenir del sector industrial. De hecho en casos muy exitosos, como el de Hong-Kong y, en cierta medida el de Singapur, provinieron del comercio y las finanzas.
- # Abundancia relativa de capital, expresada en altas tasas de inversión, del orden del 30% a 40% del producto (tales como las de los países del Sudeste Asiático).
- # Abundancia relativa de mano de obra calificada.
- # Políticas públicas orientadas específicamente al desarrollo y difusión de la electrónica.
- # Pertenencia a uno de los grandes bloques económico-tecnológicos, relaciones muy estables y firmemente acordadas con cualquiera de ellos, o relación a través de mercados regionales o sub-regionales del tipo del MERCOSUR.
- # Concentración de los esfuerzos en un sector de la electrónica, o -mejor aún- en un tipo de producción, y en las actividades industriales y de servicios que le dan externalidades.

3. Oportunidades y dificultades para el Paraguay. Una aproximación.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el acápite anterior, y la información recogida en el Paraguay, es indudable que -sin contar con el menor costo de la energía, que en este caso es de importancia secundaria- las ventajas comparativas principales en lo que hace a la electrónica se concentran en la diferencia en el costo salarial, significativamente superior a la diferencia en los salarios reales, debido a la menor incidencia de los "impuestos al trabajo"; en la disponibilidad de mano de obra no calificada de gran capacidad de aprendizaje (como lo prueba la experiencia de los países vecinos con la mano de obra que migra desde el Paraguay); y en la mucho menor sindicalización, así como en el disciplinamiento rápido de la mano de obra. Al respecto, cabe observar que,

para ciertas tareas industriales, las dificultades del paso del sector rural o comercial al industrial suelen sobreestimarse, como lo prueban el caso de Corea en la inmediata posguerra o el de China en la última década. En base a estas ventajas comparativas, en los próximos párrafos se tratará de determinar el tipo de producción electrónica que -en principio- se ajusta a estas ventajas.

Las alternativas básicas para la producción de equipos electrónicos (no necesariamente para la de componentes) son las siguientes.

- # Armado en base a componentes nacionales y/o extranjeros producidos en planta o comprados a distintos proveedores.

- # Ensamble en base a la compra de componentes y partes adquiridas en forma de conjuntos no ensamblados que incluyen todos o prácticamente todos los insumos destinados a un modelo determinado, ya seleccionados y testeados (usualmente llamados "kits") provistos en general por una firma que diseñó el modelo del producto terminado, y que es también -en la mayoría de los casos- el principal productor del mismo. Si existe más de un proveedor el principal vende la casi totalidad de los insumos. Este tipo de ensamble es llamado Completely Knocked Down (CKD) por cuanto el que realiza el armado final compra el producto completo y totalmente desarmado, y es una de las dos alternativas de armado que se encuentran entre las actividades que la literatura identifica como maquiladoras (aunque la maquila comprende otras actividades, tales como el armado de subconjuntos y no solo de bienes terminados).

- # Ensamble en base a partes y subensambles que componen un modelo dado, ya testeados, los cuales incluyen prácticamente la totalidad de los insumos (pueden comprarse separadamente embalajes, controles externos y accesorios cuya participación en el precio final no es significativa). El proveedor de los subensambles, que es invariablemente el principal productor del modelo, es aún más importante que en la modalidad CKD, ya que por una parte ensambla (o hace ensamblar por terceros en operaciones de subcontratación, que pueden ser del tipo maquilador) las partes y componentes (que son el punto de partida en la alternativa CKD) y prueba los subensambles, y por otra lo que se compra separadamente es de poca importancia. Este tipo es llamado Semi-Knocked Down (SKD) por cuanto el que realiza el último

ensamble compra el producto completo y semi-armado. Como la anterior, ésta es una de las actividades típicas de la maquila.

El que realiza el armado CKD o SKD puede ser un área de una planta, una planta de una firma localizada en el mismo país que las proveedoras (y abastecida por otras plantas de la misma empresa), una planta de una firma que es abastecida por otras de la misma empresa pero instaladas en distintos países o una planta de una firma distinta a la propietaria de las plantas que proveen los insumos. Es en los últimos dos casos en los que la operación es más común en las zonas maquiladoras, y consiste en el armado CKD y SKD de bienes terminados o subensambles para exportar, aprovechando fuertes diferencias salariales entre los países de origen de los insumos y de destino de los productos o subensambles, por una parte, y de aquél donde se localiza el armado, por la otra.

Claramente, a las ventajas comparativas del Paraguay, mencionadas anteriormente, corresponden las alternativas SKD y CKD, por cuanto la otra alternativa implica ventajas comparativas en diseño, tecnología de producto y proceso, y maduración del tejido industrial, que a su vez corresponden a costos salariales altos, abundancia de mano de obra de alta calificación y/o grandes montos de inversión. En cuanto al tipo de producto, estas últimas características también son demandadas por la última etapa de armado en productos de alto precio unitario en relación a otros del mismo sector de la electrónica, incluyendo desde los bienes de consumo de mayor precio hasta las centrales telefónicas de media y alta capacidad, y pasando por las computadoras "no clonables" (o sea que no pueden copiarse rápidamente en países de menor desarrollo relativo), y el instrumental de medida y control o el médico.

En consecuencia, podría afirmarse provisoriamente que la ventaja comparativa del Paraguay en electrónica se concentra en el armado SKD y CKD de bienes de consumo, informática, juguetería y relojería de menor precio.

Existe una serie de indicios que hacen pensar que estas ventajas comparativas pueden desarrollarse con una política de apoyo gubernamental y de negociación en el MERCOSUR. Estos indicios son:

Las entrevistas realizadas permiten afirmar que ya existe una proliferación de

actividades de armado SKD, incipiente pero muy dinámica, sobre todo en "clones" de PC. Si bien estas actividades parecen ser informales, y por lo tanto tienen costos menores a los que supondría un funcionamiento formal (especialmente en lo que se refiere a costos impositivos), ya operan al menos tres en condiciones plenamente formales (Samsung, Computer Plus y DTK).

Una dificultad común a toda la industria paraguaya según ha sido transmitido en las entrevistas, es la carencia de cuadros medios y -en general- mano de obra calificada. Sin embargo, se deben considerar al menos dos atenuantes. En primer lugar, la actividad de ensamble descrita no requiere mucha mano de obra calificada. La participación de los ingenieros electrónicos en el empleo en estas actividades a escala internacional es más del 70% inferior a su participación en el total de la industria electrónica, y la de técnicos más de un 50% inferior. Mientras la industria de electrónica profesional ocupa aproximadamente 7 personas de nivel terciario completo en electrónica por cada diez millones de dólares de ventas, la suma de las actividades SKD y CKD demandan aproximadamente un profesional electrónico para el mismo monto. Las proporciones son similares en los técnicos: para el conjunto de la electrónica profesional se calcula una demanda de 40 técnicos por cada diez millones de dólares, y para SKD y CKD se estima un requerimiento inferior a ocho técnicos⁶⁷. Finalmente, en términos de composición de la ocupación, los ingenieros y técnicos representan aproximadamente (siempre para el SKD y CKD en conjunto) el 1% y el 10%, respectivamente, del empleo total. En segundo lugar, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) ya está avanzando en la formación de mano de obra calificada en electrónica, en el Centro de Electrónica y Electricidad, dentro de un proyecto paraguayo-japonés⁶⁸. Este tipo de acción podría expandirse si la demanda aumentara.

Los empresarios comerciales paraguayos, y en especial los del Centro de Importadores (en adelante CI) están entrenados en la relación comercial con los

⁶⁷ Todas las cifras anteriores son válidas para los países líderes, y pueden en consecuencia estar afectadas por un alto nivel de automatización.

⁶⁸ Ver Ministerio de Justicia y Trabajo, Servicio Nacional de Promoción Profesional, Centro de Electrónica y Electricidad, Asunción, s/f.

grandes exportadores de productos terminados, que en una alternativa como la que se discute pasarían a ser interlocutores para el otorgamiento de licencias y provisión de partes y componentes. Si bien no es posible calcular los montos implicados en las negociaciones, una primera aproximación, que las entrevistas llevan a considerar muy subestimada, indica un volumen de importación muy superior al que podría esperarse de la de economía paraguaya (ver Cuadros 13 y 14).

- # Existe, y éste es quizás uno de los factores más positivos, un significativo interés empresario, detectado en las entrevistas en el Paraguay y confirmado fuera del país. Al respecto, cabe destacar que el CI ha sido una de las instituciones más activas en las negociaciones privadas del MERCOSUR en torno de la electrónica, apoyadas por el Ministerio de Integración.

Cuadro No. 13

Importaciones de Bienes Electrónicos de los países del MERCOSUR.

(en millones de dólares(\$) y porcentajes del total de 1990 MERCOSUR)

Rubro	Bienes de Consumo		Informática		Telecomunicaciones		Medida y Control		Partes y Componentes		Microelectrónica		Total Electrónico	
	País	mill. u\$s	%	mill. u\$s	%	mill. u\$s	%	mill. u\$s	%	mill. u\$s	%	mill. u\$s	%	mill. u\$s
ARGENTINA	78,6	27,1	83,6	28,5	49,3	21,2	17,9	12,2	138,4	11,9	12,3	6,3	380,1	16,3
BRASIL	117,4	40,4	155,5	52,9	123,7	53,2	124,9	85,0	1.002,5	85,9	182,0	92,6	1.706,0	73,3
PARAGUAY	78,3	27,0	40,5	13,8	46,5	20,0	1,8	1,2	16,8	1,4	2,0	1,0	185,9	8,0
URUGUAY	16,1	5,5	14,2	4,8	13,1	5,6	2,3	1,6	9,0	0,8	0,3	0,2	55,0	2,4
TOTAL MERCOSUR	290,4	100,0	293,8	100,0	232,6	100,0	146,9	100,0	1.166,7	100,0	196,6	100,0	2.327,0	100,0
TOTAL MUNDIAL	43.628,5	-	69.666,1	-	25.410,8	-	7.563,2	-	117.521,8	-	34.370,1	-	298.160,5	-

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Bulletin o Statistics on World Trade in Engineering Products.

(\$) Millones de u\$s f.o.b. provenientes de los mayores exportadores mundiales, excluyendo relojes e instrumentos científicos.

Cuadro No. 14

Consumo per capita de Importaciones de Bienes Electrónicos en el MERCOSUR en 1990.

	1 Población (millones de habitantes)	2 Importaciones (millones de dólares)	3 Imp. per capita (millones de dólares)	4 Números indice MERCOSUR=100
ARGENTINA	32,7	380,1	11,6	96,5
BRASIL	152,9	1.706,0	11,2	92,6
PARAGUAY	4,4	185,9	42,3	350,6
URUGUAY	3,1	55,0	17,7	147,2
MERCOSUR	193,1	2.327,0	12,1	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI y Bulletin of Statistics on World Trade of Engineering Products (excluye relojes e instrumentos científicos).

La situación geográfica de Ciudad del Este, que es actualmente -como ya se indicó- el principal centro del turismo de compra y de la actividad en electrónica, es mejor que la de las zonas productoras de electrónica de consumo de Brasil y Argentina. En efecto, tanto Manaus como Tierra del Fuego (incomparablemente más esta última) se encuentran más lejos, y con fletes más caros, del "círculo de consumo" que abarca Sao Paulo, todo Río Grande do Sul, el Norte Argentino, e incluso Buenos Aires. Si bien el flete no es muy significativo en electrónica, la proximidad geográfica puede ser un factor que contribuya a los servicios de post-venta y otras actividades comerciales.

A pesar de todo lo anterior, no cabe duda que una reconversión de este tipo requeriría tiempos y condiciones mínimos de desarrollo. Para ello, hay ciertas cuestiones que parecen fundamentales.

La primera de ellas es la disposición de una política industrial y de fomento. En este informe, dedicado al comercio exterior y las posibles respuestas al impacto de la desaparición del turismo de compra como parte de la problemática externa, no es posible diseñar los instrumentos de esta política. Sin embargo, cabe señalar que -además de las

cuestiones de financiamiento, formación de mano de obra, puesta en marcha de mecanismos de promoción de exportaciones como los mencionados en la sección anterior, etc.- sería fundamental y de primera importancia el apoyo gubernamental para la negociación con los demás países del MERCOSUR de las condiciones de ingreso de los productos que se armarían.

En segundo lugar, y directamente vinculado con lo anterior, las condiciones que se negocien en el MERCOSUR, especialmente con Brasil y Argentina que -en ese orden- constituyen los principales mercados, decidirán la posibilidad misma de la reconversión. En este sentido, es fundamental que se obtenga y mantenga como posición mínima la presentada por la delegación paraguaya en el Encuentro Privado del MERCOSUR realizado en Buenos Aires entre el 27 y el 30 de abril de 1992⁶⁹. Algunos de las cuestiones allí señaladas son sin duda decisivas.

Paraguay debería tener, por un tiempo prudencial, ventajas que siempre se le reconocieron en la ALADI, como país de menor desarrollo relativo (PMDER). A ello cabría agregar que los demás países miembros no pueden desconocer el grave problema social y ocupacional que se produciría, el cual -dada la proximidad geográfica y la informalidad de muchas de las actividades cercanas a fronteras de difícil control- no solo perjudicaría al Paraguay, sino también a sus socios comerciales.

El montaje parcial debería ser aceptado como requisito de origen.

El reconocimiento de requisitos específicos y no generales de origen es también decisivo.

En tercer lugar, pueden señalarse algunas líneas de negociación, apoyadas en la condición de PMDER del Paraguay, en la necesidad de reconversión, y en los problemas que acarrearía que la rigidez de las posiciones de Argentina Y Brasil conduzcan a un grave problema económico-social. Entre las que podrían estudiarse, cabe mencionar las siguientes.

⁶⁹ Ver Centro de Importadores, Encuentro del Sector Privado del MERCOSUR, 27/30.04.92.

- # La reducción para el Paraguay, por tiempo determinado, del arancel común mínimo del 5% al 0%.

- # Definir claramente las franjas de productos que se fabrican en el Brasil y en la Argentina, teniendo en cuenta que la Argentina, en el último año, ha abandonado la producción de la mayor parte del espectro de los bienes electrónicos de consumo. Así, Brasil reconoció, en la negociación privada ya citada, requisitos de origen específicos para televisores de menos de 14" o más de 24", y para "mini-systems". Se sugiere que en -a título ilustrativo- radio-grabadores, "compact-disc", radio-relojes, y otros productos se determinen franjas, o bien productos, que tendrían requisitos de origen específicos.

- # En materia de requisitos de origen, además de que sean específicos, sería fundamental que se concediera el montaje parcial de placas. Los requisitos podrían variar con el tiempo, acercándose a los que Argentina y Brasil se exijan mutuamente, de modo de dar un período de maduración a la industria paraguaya para pasar del SKD al CKD, y de éste a la inclusión de componentes procedentes de países del MERCOSUR.

- # Coincidentemente con la periodización y el gradualismo en materia de requisitos de origen, se podría ofrecer en la negociación un cupo de exportación decreciente con requisitos de origen específicos y menores a los de las dos economías de mayor tamaño del MERCOSUR.

Las sugerencias de esta sección, como ya se dijo, son exploratorias, y pretenden señalar un caso en que las políticas de comercio exterior del MERCOSUR pueden tener un impacto negativo muy importante sobre una actividad no industrial, pero que -en principio- podría reconvertirse parcialmente en industrial. En este último sentido parece necesario acotar, aún de modo muy aproximado y provisorio, el impacto que podría tener la solución parcial sugerida.

Las estimaciones respecto del volumen de compra de artículos electrónicos por turistas de Brasil y Argentina oscilan entre mínimos y máximos tan disímiles que no es posible establecer un valor medio aproximado razonable. Sin embargo, en base a las exportaciones de los principales países exportadores hacia el Paraguay, las estimaciones

sobre consumo máximo probable de electrónica, y los datos más conservadores recogidos en entrevistas se puede pensar que el piso mínimo no es inferior a los 300 millones de dólares anuales, o a 200 millones a precios f.o.b., y que lo que podría armarse en condiciones SKD y CKD en el Paraguay -siempre teniendo en cuenta solo esos dos mercados -lo que también constituye un piso mínimo- sería, en la hipótesis más conservadora, del orden de los 150 millones de dólares anuales. En ese caso, y dada la ocupación media de estas actividades a escala internacional y para los casos mano de obra intensiva -que sería el del Paraguay- la ocupación directa mínima -si los televisores fuesen el 50% del "mix" de producción- alcanzaría a aproximadamente 1200 personas, y podría ser un 30% superior si los televisores fueran una proporción baja del "mix". Es evidente que estas cifras no pueden compararse con el empleo actual de Ciudad del Este. Sin embargo, cabe recordar que: a) las demandas de bienes y servicios de un ocupado en la industria no son inferiores a las de un ocupado en el comercio, y por lo tanto si los que hoy están ocupados en el comercio correspondiente al turismo de compra generan empleo con su demanda, lo mismo ocurrirá si están ocupados en la industria; b) la formación de una industria de armado electrónico no constituye un reemplazo del turismo, sino exclusiva y parcialmente, del turismo de compra de bienes electrónicos; y c) la maduración de una actividad de ensamblado electrónico puede extenderse más allá de los mercados limítrofes, lo que no ocurre con el turismo de compra; y d) ésta es una vía, vinculada al tema de este informe, o sea al comercio exterior de bienes industriales, que debería en última instancia ser sólo una de las muchas formas de abordar un problema que aparece como inevitable.

En conclusión, el avance de los mecanismos del MERCOSUR tenderá a eliminar el turismo de compra, que hoy es una de las actividades que generan más divisas y empleo en el Paraguay. Independientemente de la negociación global en torno a dicho problema, en esta sección se ha propuesto una solución parcial y limitada para el mismo, acotada por el marco temático de este trabajo. Ella consiste en aprovechar las ventajas comparativas del Paraguay para el ensamble de bienes electrónicos, en el marco de la aceptación por parte de Argentina y Brasil de condiciones iniciales específicas que permitan su desarrollo.

CAPITULO IV

SELECTIVIDAD INDUSTRIAL Y PRIORIZACION SECTORIAL

Aspectos sectoriales

Introducción

En capítulos previos de este documento se han estudiado los aspectos globales de la industria paraguaya desde los puntos de vista macroeconómico, normativo, de comercio exterior y de las instituciones ligadas con el quehacer científico técnico y de formación de recursos humanos. En este capítulo se analizan situaciones sectoriales en función de las nuevas condiciones de competencia creadas por la integración al MERCOSUR y, en términos más generales, por la creciente globalización de la economía mundial. Por último, se analizan recomendaciones preliminares para el desarrollo de algunos sectores en particular.

En términos generales la información disponible es incompleta y solamente permite efectuar consideraciones aproximadas sobre la producción industrial y su influencia sobre el resto de la economía. Esto se hace particularmente evidente en relación a cada uno de los sectores, donde salvo alguna excepción, se carece de diagnósticos de situación productivos, tecnológicos, de mercados o de gestión, así como de proyecciones de su desarrollo futuro. La información básica aquí utilizada proviene de entrevistas efectuadas con funcionarios gubernamentales y empresarios y de documentos elaborados por diferentes organismos nacionales e internacionales.

En el nuevo escenario económico, la industria paraguaya deberá afrontar simultáneamente dos situaciones de riesgo: por un lado la nueva competencia de los productos del MERCOSUR dentro de su propio mercado interno y por otro, su permanencia en los mercados internacionales se verá condicionada por el aumento en su eficiencia productiva.

Tradicionalmente, el Paraguay ha presentado una apertura importante para el ingreso de productos extranjeros, en especial argentinos y brasileños; por lo tanto sus industriales tienen amplia experiencia en competencia externa dentro de su propio mercado. A la vez consideran que los nuevos mercados regionales les ofrecerán oportunidades de expansión interesantes. Sin embargo, en ambos campos y en términos generales, el

esfuerzo empresarial deberá ser de envergadura para poder enfrentar los riesgos y oportunidades de esta nueva etapa.

Cabe distinguir los aspectos macro y microeconómicos de la nueva situación: entre estos últimos, para tener éxito, cada empresa deberá incorporar nuevas pautas de acción en función de estrategias macroeconómicas que prioricen determinados sectores en la necesaria transformación. Esta especialización sectorial, e incluso intrasectorial, deberá resultar no sólo de las ventajas comparativas dentro de la región sino también en consideraciones a mediano y largo plazo en el planeamiento de la economía: el desarrollo de sectores líderes puede producir efectos de demostración y multiplicadores sobre otros de tipo tecnológico, organizativos o de gestión.

A pesar de las limitaciones indicadas en la calidad de la información estadística, es oportuno indicar que el valor de la producción industrial cayó en el 2,36 % en el año 1990, manteniéndose estancada el año siguiente. Las principales dificultades radicaron en: problemas climáticos y la exportación de granos provocaron una disminución importante en la producción de aceites (29,2 % en 1991); el aumento del ingreso de lácteos de la Argentina y del Brasil provocó una caída del 14,3 % en el mismo período y en el sector carnes y derivados fue del 17,3 % por la competencia de productos subsidiados por la CEE.

El producto del sector industrial ha mantenido una participación del orden del 16 % sobre el PBI. De ese valor, la mayor parte proviene de la transformación de materias primas agropecuarias y forestal: alimentos y bebidas y tabaco (44,7 %), maderas y muebles (15,1%), textiles (18,4 %) y aceites (11,8 %). El nivel de empleo industrial representa cerca del 12 % de la población económicamente ocupada.

PARAGUAY - COMPOSICION PBI INDUSTRIAL POR SECTORES - 1991

SECTORES ECONOMICOS		MONTO	%
Alimentos, bebidas y Tabaco		61329	40,7
Textiles, Confecciones y Cuero		17027	11,3
Madera y Muebles		19589	13,0
Papel, imprenta y Publicaciones		4807	3,2
Productos Químicos		18459	12,3
Minerales no metálicos		6810	4,5
Industrias Metálicas Básicas		904	0,6
Prod.Metal.Maquin. y Equipos		5636	3,7
Otras Manufacturas		1055	0,7
SUBTOTAL	135616	90,0	
Artesanía		15068	10,0
TOTAL	150684	100,0	

La mayor parte de la producción industrial presenta un bajo valor agregado, en especial la destinada a la exportación. En consecuencia, el nivel de actividad y la rentabilidad dependen fuertemente de la disponibilidad y precios de las materias primas agrícolas que han sufrido importantes fluctuaciones en los últimos años.

El aumento de la participación de la industria en el PBI, el incremento en el valor por ella agregado y en su eficiencia es responsabilidad y resultado de un esfuerzo conjunto de todos los actores intervinientes: Gobierno, empresarios e instituciones tecnológicas. La estrategia industrial a seguir y la selección de sectores deberá ser consecuencia de un proceso de análisis y concertación entre esos actores e instrumentarse a través de medidas concretas de apoyo económico, financiero, tecnológico y de formación de recursos humanos a determinados sectores en particular, que actúen como dinamizadores y generadores de nuevos recursos para la evolución económica del país.

Los principales organismos de Gobierno con funciones en el área industrial y en relación al MERCOSUR son los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Integración, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y de Educación y Culto, la Secretaría Técnica de Planificación, la Dirección de Promoción de Exportaciones

(PROPARAGUAY) y el Banco Central del Paraguay.

En el sector empresario deben tenerse en cuenta no sólo las empresas a nivel individual sino también las asociaciones gremiales empresarias como la Unión Industrial Paraguaya (junto con la Fundación Industrial) y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) y las Cámaras empresariales sectoriales; también operan en el medio consultoras sobre aspectos de gestión empresarial e ingeniería.

El sector financiero actúa en el área industrial a través de entes públicos (Banco Nacional de Fomento) y privados (Banco de Inversiones del Paraguay, Banco Unión para Inversión y Fomento). También debe considerarse el posible financiamiento por parte de organismos internacionales, como el Banco Mundial, el BID, la DEG y KFW alemanas, la OPIC de EE.UU., etc.

Por último, el sistema científico técnico y de capacitación se integra con el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización, la Universidad de Asunción y su Centro de Adiestramiento en Servicio, la Universidad Católica de Asunción, el Servicio Nacional de Promoción Profesional y diversos entes privados que brindan capacitación secundaria, terciaria y de posgrado en diversos sectores. Un amplio detalle de sus campos de actividad, población estudiantil y disponibilidad global de profesionales figura en el Capítulo sobre Tecnología y Capacitación.

La cooperación técnica internacional ha producido diversos documentos y proyectos sectoriales relacionados con la industria paraguaya; entre ellos cabe citar los elaborados por ALADI, CEPAL, la GTZ alemana, JICA del Japón, ONUDI, PNUD, etc.

En general, los entrevistados consideran que Paraguay posee ventajas relativas en el proceso de industrialización, tales como:

- a.- se dispone de materias primas de origen agropecuario, que hoy se exportan con un bajo grado de elaboración; la expansión potencial de la producción agropecuaria y su industrialización constituyen dos estrategias concretas para aumentar el valor de la producción nacional.
- b.- la disponibilidad de mano de obra a menor costo que el de sus vecinos, de buena

calidad, fácilmente capacitable y con bajo nivel de conflictos gremiales.

- c.- los excedentes de energía eléctrica a bajo precio, que permitirían la instalación de industrias electrointensivas.
- d.- una buena ubicación geográfica respecto a mercados importantes de la Argentina y del Brasil.

Asimismo, se considera que son factores a superar:

- a.- las necesidades de financiación de las inversiones fijas y del capital de trabajo.
- b.- el bajo nivel de exigencias a que están adaptadas las organizaciones empresarias industriales y comerciales en general, en función de las características del mercado local.
- c.- las empresas tienen un tamaño relativamente pequeño, con cuadros gerenciales escasos o poco formados, que torna dificultoso el despegue inicial en las nuevas condiciones.
- d.- el personal posee baja capacitación, en especial los cuadros medios.
- e.- el aparato productivo presenta baja integración, tanto a lo largo de las cadenas productivas como en los sectores que las atraviesan transversalmente (metalmecánica, electricidad, electrónica industrial, informática, etc.)
- f.- la escasa difusión de tecnologías modernas de producción e infraestructura científico técnica insuficiente.
- g.- la necesidad de elevar la imagen de la industria paraguaya tanto en el interior de su mercado como en el exterior.

Desde el punto de vista normativo se cuenta con diversos instrumentos legales tales como la ley 60/90 que establece incentivos a la inversión o distintos mecanismos de apoyo tecnológico o a la capacitación; su contenido es analizado en otras partes de este informe. Una característica de esos instrumentos es que en ellos no se establecen

prioridades sectoriales o territoriales para la promoción industrial; en el presente capítulo se señalan algunas medidas específicas para promocionar sectores que sean considerados líderes en las futuras condiciones de competencia, a fin de reforzar el tejido industrial del país.

De acuerdo a las cifras disponibles, la mayor parte de la producción industrial está destinada al mercado interno (excepto en 1989, en que privó la exportación). La comercialización de productos en el exterior y su diversificación es visualizada como el camino más adecuado para el crecimiento de las empresas paraguayas y se está haciendo un esfuerzo importante para capacitar personal en este área.

Además de los mercados tradicionales (Argentina, Brasil, Comunidad Económica Europea, Estados Unidos), los empresarios consideran que su expansión en el MERCOSUR puede concentrarse en forma inmediata en el área comprendida dentro de un radio de 500 Km con centro en Asunción, que abarca los Estados de Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul en el Brasil y las Provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones de la Argentina. Aquí se contaría no sólo con ventajas de fletes frente a los principales centros de producción de esos países, sino también con factores de tipo cultural que favorecerían la presencia paraguaya.

Sin embargo, son pocas las empresas que están exportando a nivel regional o extrazona; otras, en cambio, comercializan a través de las fronteras con Argentina, Brasil y Bolivia. Esto significa que cuentan con productos y precios adecuados al mercado, pero sus esquemas comerciales son similares a los utilizados en las ventas al mercado interno; estas empresas, para acceder a nuevos mercados externos deben incorporar formas comerciales innovativas.

Los productos industriales exportados poseen en general bajo valor agregado; carnes, maderas, aceites e hilados de algodón. Una estrategia para incrementar el valor de la producción industrial radica precisamente en aumentar el grado de elaboración, pero esto, además de inversiones de envergadura requiere atender demandas cada vez más diversificadas y exigentes.

Poner en condiciones a las organizaciones para competir en otros mercados representa no sólo un importante esfuerzo en materia comercial y financiera sino también

adecuar equipamientos, modalidades productivas y de gestión al cumplimiento de las normas de diseño y calidad impuestas por los mercados, disponer de costos adecuados, volúmenes mucho mayores de los que demanda el mercado interno, constancia en la presencia en los mercados y el cumplimiento riguroso de plazos.

La imposición de sistemas de calificación de empresas, el cumplimiento de normas ISO 9000 o similares, etc. por parte de los clientes del hemisferio norte e incluso los del MERCOSUR, obligará a un esfuerzo adicional para estar en condiciones de mantener los mercados ya adquiridos y atender nuevas demandas.

El dominio empresarial de un nuevo conjunto de tecnologías será resultado de un desarrollo paulatino y sostenido en un marco de reglas de juego estables; su planificación e implementación es una responsabilidad de propietarios y gerentes, los que a su vez también requieren de una alta capacitación para operar en las nuevas condiciones de competencia. Pero los plazos disponibles son cortos, por lo que deben acelerarse las acciones en la medida que las condiciones lo permitan.

El espectro empresarial actual, conformado en general por artesanías y pequeñas y medianas empresas (estas dos últimas representan el 88 % de las unidades productivas) tendrá que adecuar su equipamiento y gestión para ser competitivo frente a las empresas de mayor tamaño que ya operan en la región. Contar rápidamente con las capacidades gerenciales necesarias puede ser resultado de distintos mecanismos de capacitación o la incorporación de personal superior y de cuadros medios proveniente de la industria de otros países. Otra alternativa es establecer joint ventures o vínculos asociativos de distintos tipos, en especial productivos o comerciales, con empresas extranjeras que estén en condiciones de proporcionar estructuras organizativas y/o capacitar al personal. El planeamiento de las formas de implementar esos cambios es una de las tareas más complejas que enfrentarán los propietarios o directores de las empresas.

Las condiciones creadas por el MERCOSUR pueden llevar a la reconversión o desaparición de empresas que no estén en condiciones de afrontar la competencia de otras de la región. También aquí se requiere una acción conjunta de Gobierno y entidades gremiales empresarias para contribuir a la formación de empresas adaptadas a nuevas condiciones de mercados, en sectores o nichos de mercado en que Paraguay

tenga condiciones favorables. Programas de formación de jóvenes empresarios, de capacitación empresarial o gerencial, el Plan Bolívar, la acción de PROPARAGUAY, la Bolsa de Subcontrataciones, la cooperación técnica internacional, etc. pueden contribuir a una transformación industrial menos traumática.

Desde el punto de vista sectorial, en las entrevistas se destacaron actividades en que, a juicio de funcionarios y dirigentes empresarios se cuenta con ventajas comparativas; en general se puso énfasis en el desarrollo de agroindustrias para los mercados externos en función de la disponibilidad de materias primas de origen agropecuario. En este área el Paraguay cuenta con algunas empresas que ya actúan en el mercado internacional y tienen un potencial de expansión significativo.

Asimismo, fueron objeto de análisis los sectores en que se ha desarrollado una fuerte capacidad comercial (comercio de frontera con Argentina y Brasil): artículos electrónicos, calzado deportivo, juguetes y bebidas. Estos sectores emplean una parte relevante de la población económicamente activa del Paraguay y seguramente deberán reconvertirse ante la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias al concretarse el MERCOSUR.

Por último, cabe citar una capacidad instalada importante en construcciones metálicas pesadas y una industria metalmecánica de apoyo a la instalación de nuevas plantas y al mantenimiento de las unidades productivas de otros sectores imprescindible para el sostenimiento de la actividad industrial global. Los empresarios del sector muestran preocupación por la importación de bienes de capital usados que desplazaría la oferta local y por la escasez y costo del financiamiento a productores o a sus clientes. Esta importación de bienes usados podría ser beneficiosa en caso de bienes de capital en la cual la industria local carece de capacidad tecnológica y siempre que su tecnología y estado no la alejen demasiado de los standards productivos y costos internacionales. En cambio, podría ser sumamente dañosa para la industria metalmecánica local cuando desplaza su oferta sobre razones exclusivamente financieras o de costos de material de rezago. La Bolsa de Subcontrataciones promovida por la ONUDI y el CIME tienden a optimizar el uso de las instalaciones metalmecánicas, transparentando la oferta.

Asignar prioridad a determinados sectores y la formulación de instrumentos para su implementación representa decisiones de envergadura por parte del Estado paraguayo;

si bien la actual política económica evita la utilización de subsidios directos o indirectos a las actividades promovidas, es necesario y posible establecer medidas específicas de apoyo a los sectores que se decida promover: formación de recursos humanos, capacitación en materia tecnológica y de gestión empresarial, apoyo financiero a la inversión y a la exportación, avales estatales a la inversión en activos fijos, asistencia a la innovación tecnológica, servicios técnicos, canalización de la cooperación técnica internacional, etc.

Otro aspecto importante es la participación conjunta de empresarios y Gobierno en las negociaciones sectoriales dentro del MERCOSUR, el análisis y discusión de las asimetrías económicas entre los países, la regulación de los tiempos de implementación, el establecimiento y vigilancia de cláusulas de salvaguarda, detección de subsidios directos o encubiertos, la vigilancia de los tipos de cambio relativos, el análisis de la política arancelaria, etc., que pueden contribuir a mejorar la competitividad tanto durante el período de transición como en la vigencia plena del Mercado Común. La oferta industrial paraguaya hacia terceros países coincide en varios casos con la oferta actual o potencial del resto de los países del MERCOSUR, con lo que las estrategias de desarrollo futuro pueden contemplar la negociación conjunta en foros internacionales.

A continuación figura un listado de actividades industriales consideradas como de interés tanto por funcionarios como por empresarios y analizadas durante las reuniones mantenidas:

- Textil, basada en la producción de algodón
- Aceites vegetales
- Cueros y sus derivados
- Madera
- Confecciones
- Bienes de capital
- Plástico
- Azúcar
- Gráficos
- Agroquímicos
- Química Farmacéutica
- Molinería

- Electrónica
- Lácteos y sus derivados
- Electrointensivas
- Aceites esenciales y derivados
- Carnes vacunas, porcinas y aves
- Yerba mate
- Frutas y hortalizas y sus derivados
- Mandioca y sus derivados
- Piedra caliza, granito y mármoles

En prácticamente todas estas actividades existen capacidades productivas instaladas, pero no todas ellas están en condiciones de competir fuera del mercado interno. Además de la necesidad de ampliar la frontera agropecuaria e incorporar tecnología para disponer de más y mejores materias primas, algunas industrias pueden verse afectadas por la situación de los mercados internacionales, la exportación de materias primas como tales, las diferencias tecnológicas o de costos con otras economías, el proteccionismo de los países desarrollados, las políticas de subsidios o las posibilidades de acceso a mercados protegidos arancelaria o paraarancelariamente.

El producir bienes con un grado mayor de elaboración junto a establecer nuevas formas comerciales y la búsqueda activa de oportunidades comerciales requiere identificar productos con demanda internacional dinámica. Si bien las empresas mayores operan en forma independiente, debe continuarse con la política de organizar la oferta de productores medianos en condiciones de proveer calidad en forma homogénea y continua.

PROPARAGUAY ha comenzado la puesta en marcha de Consorcios de PYMEs para la exportación, formando Comités de empresarios con intereses similares en sectores tales como cueros, calzados, confecciones, maderas y derivados, carnes y derivados y frutihortícola y derivados. Su objetivo central es el desarrollo de una oferta exportable homogénea y su vinculación con los mercados externos. Para ello presta colaboración no sólo en aspectos de comercialización sino que también detecta necesidades específicas en materia de estructura empresarial, gestión global, control de calidad, compras de materiales y canaliza la participación en ferias internacionales.

Las agroindustrias paraguayas, en general, están en la fase inicial de su desarrollo tecnológico. La competitividad en el sector agroindustrial radica no sólo en la eficiencia y elevada productividad de la producción agropecuaria y del posterior procesamiento de sus productos, sino también en una fuerte articulación de los intereses de los distintos actores, incluyendo los servicios. El complejo agroindustrial requiere compromisos tecnológicos y económicos de forma de mantener una cadena productiva rentable para todos los sectores desde las etapas primarias de la producción agropecuaria hasta la comercialización de los productos terminados.

La configuración de complejos agroindustriales se basa en la seguridad del abastecimiento en cantidad y calidad de materias primas, en una distribución equitativa de los beneficios y en el aprovechamiento conjunto de los servicios. Los contratos entre las partes intervinientes pueden ser implícitos o explícitos, pero las reglas de juego deben ser estables y claras para todos los actores.

Ganar mercados en épocas de demandas estancadas y sobreoferta en muchos segmentos requiere una oportuna información sobre las tendencias y oportunidades comerciales; un buen monitoreo de la situación y el uso de bancos de información es esencial para establecer las estrategias a seguir en la producción y comercialización. El no seguir estas pautas puede llevar a perder negocios de envergadura, obtener bajos precios por los productos, falta de constancia de la calidad, costos excesivos por procesamiento de materias primas inadecuadas o cambiantes en sus especificaciones, períodos de desabastecimiento de materia primas, con la secuela de plantas paradas y costos de estructura no absorbidos.

A continuación se analizará la situación de sectores, que a juicio de los consultores podrían convertirse en pilares para impulsar la industrialización del Paraguay sobre bases sólidas. En todo momento debe tenerse en cuenta que los factores competitivos son sumamente dinámicos; debe mantenerse un monitoreo constante sobre la situación de los mercados internacionales y atender a los cambiantes factores económicos o tecnológicos. Sectores que hoy pueden no parecer atractivos pueden sufrir cambios de envergadura y pasar a convertirse en nuevos motores del desarrollo económico. De hecho, los países industrializados, tales como el Japón, han ido planificando y sustituyendo a través del tiempo sus sectores productivos líderes, de acuerdo a la evolución de los mercados y de sus propias condiciones internas.

De los sectores existentes algunos tendrán mayores dificultades para competir en el mercado interno con industrias más eficientes del MERCOSUR; entre ellas cabe citar la producción de azúcar, café, vinos, tabaco, cartones, cables o determinados productos metalmeccánicos. Aquí la reconversión requiere un intenso esfuerzo económico, financiero y de gestión o bien el llevar a cabo complementaciones adecuadas con otras empresas de la región.

Los sectores avícola, de calzados, cerveza, jabón de coco, carnes, gráficos, lácteos, plásticos y otros productos de la metalmeccánica, por distintas razones de disponibilidad de materias primas, mano de obra, comerciales, capacidades tecnológicas y gestión empresarial, se encuentran en mejores condiciones de competencia para defender su mercado.

Los sectores que tienen mejores perspectivas para desarrollar una mayor competitividad en los mercados internacionales son los aceites vegetales, el algodón y sus manufacturas, las confecciones, los cueros y sus manufacturas, la producción de aceites esenciales, frutihorticultura y sus derivados, madera y sus manufacturas y la yerba mate.

Además se cuenta con sectores en los que existe una fuerte capacidad comercial e incipiente industrialización, que al consolidarse el MERCOSUR deberán reconvertirse o desaparecer: electrónica, bebidas, perfumes, cosmética, zapatillas. Para esa reconversión, algunos podrán reforzar su integración productiva, como en el caso de la armaduría de productos electrónicos y otros seguramente requerirán un posicionamiento a través de la toma de licencias de marcas reconocidas en el mercado.

Los sectores seleccionados para este análisis son: el textil, la producción de aceites vegetales, cueros y sus derivados, la armaduría de productos electrónicos y bienes de capital y metalmeccánica. Si bien estos sectores son o pueden ser de importancia en la futura estructura productiva paraguaya, el determinar cuales sectores son prioritarios corresponde a la mencionada concertación entre Gobierno y empresarios, en un marco que excede el de este estudio. Sin embargo, la metodología aquí utilizada puede ser aplicada a los sectores que en definitiva sean elegidos. El análisis del sector de bienes de capital se efectúa en el capítulo relacionado con Tecnología y Capacitación dada su

fuerte vinculación con estos temas, en tanto el sector de armaduría de aparatos electrónicos se analiza en el capítulo de Comercio Exterior por su vinculación con éste.

Areas tales como las industrias electrointensivas, los aceites esenciales y derivados, las carnes vacunas, porcinas y de aves, las frutas y hortalizas y sus derivados o la producción de celulosa y papel también pueden ofrecer interesantes perspectivas en el mercado internacional y ser considerados como posibles sectores prioritarios.

Por último cabe acotar que la iniciativa privada y la capacidad de innovación en los procesos productivos suelen generar actividades productivas o de servicios al margen de aquéllas formalmente señaladas como prioritarias; el monitoreo citado anteriormente deberá contribuir también a su detección y, en caso de así corresponder, adoptar medidas para su promoción.

1. La industria textil

El Ministerio de Industria y Comercio ha elaborado y puesto en marcha el PLAN MAESTRO DE DESARROLLO DE LA INDUSTRIA TEXTIL EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY, en agosto de 1992. El mismo contiene un Diagnóstico de las compañías textiles existentes así como medidas de fomento para su desarrollo.

1.1. Descripción de la situación del sector

El sector textil paraguayo comprende veintitrés empresas, de las cuales tres operan exclusivamente hilanderías, seis exclusivamente tejedurías y las restantes poseen ambos procesos. De estas últimas, seis poseen instalaciones de teñido y acabado y entre ellas sobresalen por tamaño y calidad de productos Manufactura Pilar S.A. y América Textil S.A.

Los equipos de producción son en su mayor parte antiguos (edad 20 a 30 años en hilandería), con mantenimiento inadecuado por deficiencias en organización, mano de obra y falta de repuestos. Las dos empresas antes mencionadas son la excepción, dado que sus equipos son de reciente instalación.

En términos globales, se estima un nivel de utilización de la capacidad instalada del

60 % en 1992. Esto se atribuye a la penetración de productos importados, las crecientes exigencias de calidad de los mercados y la recesión del mercado brasileño. En estas condiciones, la industria encuentra dificultades en competir por tener costos elevados por escalas de producción inadecuadas, equipos obsoletos, personal escasamente capacitado y gestión empresarial inapropiada.

En estas condiciones, la situación de la industria se considera crítica, con niveles de productividad y calidad inferiores a los standards internacionales. De una producción algodonera aproximada de 200.000 a 260.000 toneladas por año de fibra, la industria consume internamente cerca de 20.000 toneladas, quedando en consecuencia un saldo importante que actualmente se exporta. Debido a dificultades climáticas y de precios, el pronóstico para el año 1992 señala un volumen de producción previsto de 135.000 toneladas, lo que si bien cubre las necesidades del mercado local, representa una fuerte disminución en ese saldo y en la rentabilidad agrícola.

Existen en el orden de 190.000 familias (1,2 millones de personas - 25 % de la población paraguaya) que se dedican al cultivo del algodón, lo que señala la importancia de mejorar los rendimientos económicos de la cadena productiva.

Aún cuando la calidad de la materia prima es buena, el título del hilado con ella producido es en su mayor parte de número bajo, con escasa competitividad en mercados externos.

El mercado interno de hilado de algodón se estima en 6.000 toneladas, de los cuales dos tercios son de producción local; por otra parte, la exportación de productos terminados no llega al cinco por ciento de la producción. De éstos, Manufactura Pilar exporta a Estados Unidos y Canadá tejidos para indumentaria crudos y acabados por U\$S 6.000.000.

La presencia de fallas en tejidos, tales como hilo doble, la entrada de trama en parte de la trama y la urdimbre equivocada, etc. son problemas derivados del mantenimiento de los equipos y una gestión de calidad inadecuada, que disminuyen el valor de la producción.

El equipamiento para tejido de punto es más moderno que el utilizado para

hilandería y tejeduría; casi todos los productos están destinados a cortado y cosido de camisas deportivas teñidas. La productividad de los equipos está condicionada por la calidad del hilado utilizado, de forma que si ésta no aumenta, carece de sentido la compra de equipos de alta tecnología.

En el área de teñido y acabado, solamente las dos empresas mencionadas anteriormente poseen equipos de blanqueado, teñido, estampado y acabado, con maquinaria en buen estado de mantenimiento. Aún así, su productividad es baja en relación a niveles internacionales debido a su velocidad de operación y baja utilización. El resto de la industria tiene equipos antiguos y en malas condiciones de operación.

Se considera que es necesario mejorar el uso de colorantes y materiales auxiliares y establecer procedimientos de control de calidad y de operaciones que aseguren la calidad de productos y eficiencia en el manejo de las plantas.

Por último, es necesario incrementar la oferta de telas para el mercado interno, en especial para la industria confeccionista, que hoy opera en gran parte sobre la base de importación temporaria de telas. Esto requiere competitividad en términos de calidad, precios y volúmenes de suministros.

El efecto se extenderá además hacia la provisión de fibra de algodón a los agricultores a través de las desmotadoras: la mayor demanda y la exigencia de mejoras y constancia en la calidad deberá traducirse en mejores precios y rentabilidad de los agricultores.

1.2. Posibilidades de evolución

El Plan Maestro pone como condición necesaria para el futuro desarrollo de la industria textil paraguaya, el ponerla en condiciones de enfrentar el objetivo de acceder a los mercados del MERCOSUR y el mundial, para lo que considera necesario:

- El desarrollo de productos de calidad premium
- Instalar plantas de última tecnología
- Generar organizaciones empresarias que aseguren economías de escala.

En consecuencia se plantean como objetivos generales:

- a. la manufactura local de la fibra de algodón.
- b. la exportación de manufacturas con mayor valor agregado
- c. mejorar el aprovechamiento de las instalaciones actuales.
- d. la generación de empleo y el mejoramiento del nivel laboral
- e. la capacitación de recursos humanos.
- f. obtener competitividad dentro del MERCOSUR.
- g. la reducción de la vulnerabilidad externa.

Las características de esta industria, que solamente requiere una integración vertical en los casos de producciones masivas de artículos standard (como el caso de producción de tela denim para vaqueros), permite una especialización en cada una de las etapas: hilatura, tejeduría, teñido, terminación y eventualmente confecciones.

En esas condiciones las plantas pueden especializarse en segmentos de la producción para la cual existe mercado interno y externo suficiente y por lo tanto incorporar tecnologías específicas y de alto rendimiento.

En el Plan los objetivos básicos son dos: la Promoción de Exportaciones (nuevas plantas dedicadas a la exportación) y la Sustitución de Importaciones (mejoramiento y expansión de plantas existentes). Para ello plantea como condición la continuidad del apoyo tecnológico a través del convenio para control de calidad que está en curso entre el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización y el Gobierno del Japón y la acción en los mercados externos que efectúa PROPARAGUAY

El Gobierno paraguayo establece una estrategia de selección de nichos de mercado caracterizados por volúmenes de producción limitados y de calidad premium y con una distribución integrada, orientada a "commodities".

Para ello se cuenta con un volumen de materia prima de buena calidad y bajo costo, suficiente para instalar nuevas plantas productivas, mano de obra de bajo costo comparativo y energía eléctrica barata.

El Plan Maestro prevé la instalación de plantas destinadas exclusivamente a la exportación de 17.372 toneladas/año de hilo peinado y 20.000.000 ML/año de telas (40.000 ton/año en términos de fibra). El mercado inmediato considerado son la

Argentina y el Brasil; Europa y Estados Unidos se visualizan como mercados futuros, en función de las desventajas que representa la ubicación mediterránea del Paraguay.

Se prevé la instalación de hilanderías para hilo peinado en dos diferentes tamaños (tres de 26.400 y dos de 13.200 husos) utilizando continuas de hilar de última tecnología para la producción de 4350 y 2170 ton/año de Ne medio 30/1 cada una. El volumen de ventas esperado es de 14,6 y 7,3 millones de dólares anuales, respectivamente. El consumo de algodón será de 5710 y 2850 toneladas por año, con una ocupación prevista de personal en cada tipo de planta de 180 y 104 personas respectivamente.

Un tercer tipo de hilandería está integrado con la producción y terminación de telas, en dos plantas de 1300 rotores OE y 76 máquinas de tejer con equipamiento pesado para la producción de 10.000.000 ML/año de Indigo Denim (160 cm de ancho) cada una. La facturación se estima en 24,7 millones de U\$\$/año, el consumo de algodón en 8100 toneladas por año y la ocupación de personal de 319 personas por cada una de las dos plantas.

Se estima que con las inversiones previstas, la ocupación total en el sector textil crecerá a 4.800 personas, de mayor calificación que la actual, a lo que debe sumársele los efectos indirectos sobre las áreas de servicios y sobre el sector agropecuario proveedor de fibra.

Debe tenerse especialmente en cuenta el ACUERDO SECTORIAL TEXTIL ARGENTINA -BRASIL-PARAGUAY-URUGUAY, firmado dentro del MERCOSUR, que prevé condiciones para una evolución ordenada de la industria, su relocalización y redimensionamiento en función de las ventajas comparativas, a la búsqueda de mejorar su competitividad dentro y fuera de la región.

A tales fines crea una comisión permanente con representantes del sector privado para acompañar el proceso de integración y que ejercerá vigilancia sobre eventuales distorsiones y actuando, cuando fuese necesario, como órgano de consulta.

Asimismo crea mecanismos para efectuar estudios específicos, el análisis y adopción de políticas comerciales conjuntas, la adopción de políticas para ingresos de insumos y para mejorar la competitividad de las exportaciones de la región y restringiendo la

aplicación en el comercio intraregional de zonas francas y la admisión temporaria desde terceros países. Prevé la fijación de inmediato de tarifas comunes para el intercambio de bienes dentro de la región, sujetas al cronograma del MERCOSUR, la eliminación de incentivos a la exportación entre los países miembros y, en la imposibilidad de la referida eliminación, una declaración expresa de renuncia a la utilización de los mismos.

Prevé la unificación de criterios de clasificación, identificación y valorización aduanera, elaborando propuestas tendiendo a la adopción de un sistema único; la adopción de reglas de origen para otorgar a los bienes el derecho de libre tránsito en la región; el establecimiento de mecanismos de acompañamiento del comercio dentro de la región y la determinación de las condiciones objetivas para la aplicación de salvaguardas durante el período de transición; la fijación de criterios de comercio que minimicen, dentro de la región, los efectos negativos de eventuales prácticas de dumping durante el período de transición; la elaboración de una lista cuali-cuantitativa de asimetrías que los respectivos gobiernos debieran eliminar como requisito de éxito.

La importancia de estas y otras medidas contenidas en ese acta la transforman en fundamental como marco para el futuro desarrollo y evolución de la industria textil paraguaya.

1.3. Medidas de apoyo

El Plan Maestro prevé que el Gobierno Nacional desarrolle una estrategia de lobby para negociar y obtener cuotas/SGP y la capacitación de recursos humanos en relación a la adquisición de equipamiento, así como facilitar el acceso a fuentes de financiamiento internacionales.

En el orden interno prevé otorgar la exoneración del impuesto sobre maquinaria importada, protección mediante barreras aduaneras y la liberación por 5 años del 95 % del impuesto a la renta, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 60/90.

El reforzamiento de las funciones del INTN colaborará en el mejoramiento global de la capacidad técnica de la industria textil. En particular la implementación de las técnicas de la Ingeniería Industrial y de la Gestión de la Calidad tendrán efectos multiplicadores sobre la industria textil y otras relacionadas.

El Plan prevé cifras indicativas en materia de inversiones y su rentabilidad, pero evidentemente, la decisión empresaria de instalar las plantas previstas resultará de su análisis estratégico y de rentabilidad en función de las condiciones de los mercados y de cada empresa en particular. El escaso número de empresas paraguayas que hoy actúan en el campo textil y de confecciones, con tamaño suficiente para establecer operaciones de esta magnitud, lleva a la necesidad de contemplar asociaciones con empresas de exterior o la inversión extranjera como una de las vías de asegurar no sólo los capitales y tecnología de gestión necesarios, sino también el acceso a los mercados internacionales.

2. Producción de aceites vegetales

2.1. Descripción de la situación del sector

Al igual que se observa en otros sectores de la industria paraguaya, estudios realizados en 1985/86 sobre la producción aceitera señalaban un claro desestímulo a las exportaciones, debido a:

- que no existía una clara política de fomento a las exportaciones ni a la producción industrial.
- la existencia de mecanismos de cambio cuyo elevado costo disminuía la competitividad del precio del producto exportado.
- la escasez de medios de financiamiento para compra de materias primas o de insumos en general, lo que obliga a los industriales a reducir sus actividades, aumentando la capacidad ociosa y el costo final del producto
- la ausencia de incentivos fiscales u otros a la industria, resultando de mayor beneficio la exportación de materias primas que su procesamiento local.

En esos momentos se pedía una política coherente de fomento de las exportaciones y el establecimiento de los mecanismos correspondientes; en 1992, los dos primeros problemas señalados han sido superados, en tanto permanecen los otros dos.

En este período crece la capacidad de producción de las plantas aceiteras, tal como se ve en la tabla adjunta, mediante la incorporación de plantas modernas que utilizan el proceso de extracción por solventes, poco difundido en 1986. La capacidad de producción actual, en términos de semilla procesada, es de:

por solventes: $4800 \text{ Ton/día} \times 300 \text{ días/año} = 1.440.000 \text{ ton/año}$

por prensado: $2830 \text{ Ton/día} \times 300 \text{ días/año} = 849.000 \text{ ton/año}$

La capacidad utilizada en el año 1992 fue de 616.000 ton, lo que representa el 43 % de la capacidad instalada; los días equivalentes efectivamente trabajados fueron 128.

De la producción total, se destinan a consumo interno en el orden de 45.000 ton., cifra estimada sobre la base de 10 Kg/Hab. /año. El resto se destina a exportación, principalmente en forma de aceite crudo: los volúmenes exportados por el Paraguay representan una participación muy baja en volúmenes de los mercados internacionales, con lo que no debiera influenciarlos aún cuando se incremente fuertemente la producción.

Los industriales del sector atribuyen la baja utilización fabril actual a:

- bajos rendimientos agrícolas que han disminuido la producción
- la imposibilidad de la industria de financiar acopios de materia prima que permitan a las plantas operar durante todo el año. Gran parte de la producción de semillas, especialmente la soja, se destina entonces a la exportación.
- a los derechos diferenciales de importación entre grano y aceites que aplican los países importadores de aceites a fin de defender sus industrias; a esto se agrega el incremento de las exigencias de calidad y fitosanitarias. En consecuencia, los rendimientos económicos de la exportación de aceites disminuyen y no pueden compensar los costos del financiamiento bancario.

A estos factores, encuestas empresarias de 1985 agregan otras dificultades para la exportación, tales como: trámites complicados, falta de información sobre mercados (volúmenes y precios), falta de prefinanciamiento, falta de apoyo de los agregados comerciales, falta de misiones comerciales, altos costos de transporte. En las empresas se señala la necesidad de aumentar la capacitación a nivel gerencial y de mandos medios así como de aumentar los rendimientos en los procesos productivos.

ESTRUCTURA INDUSTRIA ACEITERA PARAGUAYA - 1992
CAPACIDAD DE PRODUCCION ANUAL Y MANO DE OBRA OCUPADA

PRENSADO	PERSONAL	SOLVENTE		
INDUSTRIAS PEQUEÑAS - HASTA 60 PERSONAS				
Industrial Aceitera		30	50	
Cocotera San Roque		60	50	
La Industrial del Norte		30	50	60
Manufactura Pilar		50	50	
Aceitera, Almidones, Grasas (PAGSA)	100	60		
Comercial e Industrial Pirebebuy		50	60	
Soc.Coop.Chortizer Komitee		50	50	
Soc.Coop.Fernheim		50	50	
Aceitera Tung Oil		50	40	
<u>Oleaginosa Raatz Hnos.</u>			<u>60</u>	<u>40</u>
SUBTOTAL		30	550	500
INDUSTRIAS MEDIANAS - DE 60 A 150 PERSONAS				
Mateucci Hnos.		250	200	100
Alg. y Aceites Paraguayos			120	100
Agrochaco		400	350	150
Vargas Peña Apezteguía		120	150	
Algodonera Ybycui		120	100	150
Compañía Oleaginosa Iteña		70	100	
Textil Toro Blanco		200	120	120
Industria Boquerón			50	100
Aceites y Derivados (ADESA)	250	200	150	
Colonias Unidas Agrícolas		150	80	100
<u>Encoil</u>			<u>50</u>	<u>70</u>
SUBTOTAL		1420	1480	1350
INDUSTRIAS GRANDES - MAS DE 150				
Aceitera Itagua (AISA)		500	300	500
Compañía Algodon.Parag. (CAPSA)	750	500	850	
Marangatú		1500	300	
<u>Cooperativa Minqa Guazú</u>		<u>600</u>		<u>100</u>
SUBTOTAL	3350	800	1750	

TOTAL GENERAL 4800 2830 3600

ASOCIACION DE PRODUCTORES DE ACEITES VEGETALES

PRODUCCION AÑO 1992

ACOPIO DE MATERIA PRIMA - SEMILLAS

	VOLUMEN
Coco en Bruto	130.000 ton.
Algodón	400.000 ton.
Soja	300.000 ton.
Mani	15.000 ton.
Girasol	4.000 ton.
Tung	40.000 ton.
Tártago	30.000 ton. (*)
TOTAL	919.000 ton.

ACEITES INDUSTRIALES

Almendra de coco (5,4 %)	7.000 ton.
Pulpa de coco (6,5 %)	8.500 ton.
Tung (15 %)	6.000 ton.
TOTAL	21.500 ton.

Aceite de Soja Crudo Desgomado 30.600 ton. (17 % s/a80.000 ton.)

ACEITES COMESTIBLES

Algodón (10 %)	40.000 ton.
Soja (15 % s/120.000 ton.)	18.000 ton.
Maní (30 %)	4.500 ton.
Girasol (30 %)	1.200 ton.
TOTAL	63.700 ton.
CONSUMO ANUAL	45.000 ton. (10 Kg/Hab./Año)
SALDO EXPORTABLE	18.700 ton.

(*) Se exporta en su totalidad como semilla

2.2. Posibilidades de evolución

La evolución futura de la industria aceitera paraguaya debe basarse en una primera etapa en el mayor aprovechamiento de la capacidad de producción instalada. Si se la utilizase a pleno podrían generarse saldos exportables mucho mayores, con la consiguiente absorción de gastos de estructura empresarial y una mayor demanda sobre el sector agrícola que así mejoraría su situación económica.

Asimismo, debe aumentarse el rendimiento de las plantas pequeñas y medianas, permitiendo un mejor aprovechamiento del contenido de aceite de la semilla e incrementando su calidad para cumplir standards internacionales.

Un tema de debate en prácticamente la totalidad de los países productores de cereales oleaginosos y aceites son los diferenciales de retenciones que establecen los gobiernos a las exportaciones de grano y de aceite para compensar la protección diferencial que aplican los importadores. La Comunidad Económica Europea aplica un derecho del 10 al 15 % a la importación de aceites, los Estados Unidos del 22,5 % y Japón del 30 % para protección de su industria. El diferencial de retenciones (en Argentina es hoy 6 %) cubre las diferencias de aranceles que aplican esos países y permite que la industria cuente con la materia prima necesaria para la operación de sus plantas; esto es objetado por los productores agropecuarios y los exportadores, que estiman se les está reteniendo parte de su utilidad para financiar ineficiencias en la industria.

En la actualidad, Paraguay ha derogado las retenciones a las exportaciones, con lo que la industria se considera en inferioridad de condiciones para competir con sus similares de los países importadores. El análisis de su reimplantación y de los eventuales valores en que debiera fijarse constituyen un problema de primera magnitud en la industria productora de aceites.

2.3. Medidas de apoyo

La dinamización del sector requiere medidas de apoyo hacia el interior de las empresas y en su relación con los mercados en los que actúan.

Entre las primeras cabe citar:

- Capacitación de operarios, mandos medios, gerentes y empresarios
- Introducción en las pequeñas y medianas empresas de instrumental y técnicas de control de calidad y normalización de productos
- Mejora en la organización y formas de gestión de las plantas .
- Mejora en el control y comercialización de subproductos
- Introducción de técnicas de la ingeniería industrial y de la gestión de calidad total.

Entre las segundas:

- Análisis de la conveniencia de establecer retenciones diferenciales a la exportación de materias primas y su monto.
- Creación de líneas de créditos de corto plazo para financiar capital de trabajo y/o prefinanciación de exportaciones.
- Creación de incentivos a la exportación (draw back, impuestos a los sellos).
- Estudio de mercados para aceites vegetales seleccionados
- Análisis del mercado internacional para el aceite de tung
- Organización de misiones comerciales de ventas.
- Monitoreo de la evolución de precios en el mercado internacional
- Suscripción a revistas técnicas especializadas.
- Emisión de un boletín periódico con información especializada.
- Mejoramiento de la calidad de las materias primas, incluyendo prefactibilidad de una instalación para evitar la aflatoxina.
- Capacitación de los agregados comerciales.
- Valorización de los subproductos y derivados a través del análisis de los requerimientos de los mercados
- Asistencia técnica para adaptación de los productos de jabonería a las exigencias de los mercados.

3. Procesamiento de cueros y sus derivados

3.1. Descripción de la situación del sector

El sector de la curtiduría de cueros está constituido por más de un centenar de empresas; la gran mayoría son pequeñas empresas que procesan cueros bovinos en forma artesanal en base a curtientes naturales (tanino). Sus productos se destinan a

calzado, talabartería y marroquinería. De las 116 empresas censadas por la Cámara de la Industria Curtidora de Cueros del Paraguay, solamente 4 procesan cueros de otras especies.

Durante las décadas de los '70 y los '80, el sector sufre una reconversión derivada de la obligación por parte de los mataderos y frigoríficos a volcar buena parte de las pieles a la industria curtidora local. A partir de ese momento, las empresas mayores del sector han tenido un avance considerable en materia tecnológica, mejorando la calidad y aumentando el volumen de los cueros manufacturados.

Estas empresas han incorporado equipamiento y know how operativo en proporciones considerables, orientadas en principio a la exportación de wet blue. A partir de 1981 se prohibió la exportación de wet blue, que recién en 1991 ha sido permitida nuevamente. Ese período de prohibición llevó a incorporar nuevo equipamiento para la producción y exportación de semiterminados y terminados.

Las estadísticas disponibles reflejan solamente en forma parcial los niveles de producción y de comercio exterior de la faena de ganado bovino y del sector cueros, dada la gran permeabilidad de las fronteras con Argentina y Brasil. Se estima un stock ganadero del orden de 7,5 millones de cabezas, con una faena declarada del orden de las 600.000 cabezas, que constituyen la disponibilidad de materia prima para la industria. Esta cifra constituye un mínimo, que algunas fuentes elevan en un orden del 30 % por la faena clandestina. Se estima que el comercio no declarado con el Brasil puede llegar a las 200.000 cueros por año.

Existe una cierta inestabilidad en el suministro de cueros crudos por las variaciones en la faena derivadas de la situación de los mercados internacionales de la carne y el comercio con el Brasil, en función de los tipos de cambio relativos entre ambas economías. Los insumos para la curtiembre proceden mayormente de la Argentina y del Brasil, excepto el tanino; las industrias exportadoras utilizan ampliamente el sistema de admisión temporaria.

La capacidad de producción de las curtiembres supera ampliamente los niveles normales de faena; se la estima en el orden de los 2 millones de cueros anuales, con lo que el nivel de capacidad ociosa supera el 50 %. Esta cifra varía de acuerdo a los niveles

de demanda internacional por la alta sensibilidad de una industria dedicada básicamente a la exportación. Se estima que se dedica en el orden del 75 % de la producción, con un monto del orden de los 24 millones de dólares en 1989.

El Cuadro siguiente señala el conjunto de las mayores empresas del sector, según estadísticas de 1990:

EMPRESA	PERSONAL	CAPACIDAD (cueros/año)
Vernon ICSA	345	400.000
CUPAR SACIIA	250	440.000
Guaraní SACel	120	90.000
Cia.E e I del Py S.A.	103	110.000
Larson	92	106.000
Dragotto Cueros	68	60.000
Cueros del Norte	50	120.000
La Igualadina	50	33.200
Ind.y Com.Canuto Rolón 50	18.000	
Descarnes S.R.L.	35	90.000
Resto	462	272.300
Total	1625	1.739.500

Las cinco mayores empresas del sector operan sobre la base del curtido al cromo y completan el proceso hasta cuero terminado. Tres de ellas dependen de grupos económicos de la Argentina (Vernon y Guaraní) o de Chile (CUPAR) y tienen un grado de tecnificación aceptable para la producción a niveles internacionales.

Un segundo grupo de empresas está conformado por unas diez empresas con capacidades de producción de 10 a 30.000 cueros/ año. Se orientan a la producción de suelas, semiterminados, wet blue y vaqueta para abastecer el mercados interno de calzado, talabartería y marroquinería.

Por último, un sector opera con sistemas prácticamente artesanales: cuentan con

dotaciones entre 3 y seis personas y operan en forma discontinua. Utilizan casi exclusivamente tanino como curtiente y se dedican a productos con baja sofisticación.

PROPARAGUAY está impulsando la formación de consorcios de empresas menores interesadas en la producción y exportación al Brasil de wet blue, que podrían rondar en el orden 5500 cueros/mes. Esto implica un esfuerzo considerable especialmente en cuanto a aspectos comerciales, financieros, legales, de costos, de uniformidad en la calidad de los productos, coordinación de operaciones, etc. El asegurar mercados a través de una adecuada implementación de este tipo de operaciones puede contribuir fuertemente al crecimiento y la tecnificación de las empresas intervinientes.

El sector de calzado presenta un considerable retraso productivo, tanto en las técnicas empleadas como en la organización empresaria. Un estudio llevado a cabo por el Programa de Fomento de Pequeñas y Medianas Empresas Industriales (FOPYMEI) ha detectado que:

- a.- no existe diversificación del proceso productivo.
- b.- Se carece de tecnologías modernas, predominando la producción de carácter artesanal.
- c.- la estructura organizativa no es eficiente
- d.- el capital disponible es muy escaso.

La producción registrada de calzado en Paraguay ha ido creciendo lentamente, situándose en la actualidad en el orden de 5,5 millones de pares/año. Frente a la población del país, representa un consumo de 1,3 pares/habitante/año, bajo en relación con el consumo de sus vecinos del MERCOSUR (2,5 a 3 pares). Alrededor del 40 % de las empresas mantiene algún tipo de relación de producción con otras a través de la subcontratación y en cuanto a formas de producción, el 77,8 % de las empresas tiene un sistema semimecanizado y el 16,7 % son estrictamente artesanales. Solamente el 4,4 % puede ser definida como mecanizadas. El sector emplea alrededor de 6.000 personas.

No se dispone de sistemas de control de la producción; para el control de calidad no se aplica ninguna de las normas standardizadas; el control se realiza en general "a ojo", sobre producto terminado, sin recurrir a organismos asesores tal como el INTN. Muy pocas empresas emplean controles de calidad intermedios en la fabricación.

El equipamiento es bajo y pobre, en su mayoría usado de origen; las empresas disponen de lo mínimo en materia de maquinarias y equipos: banco de terminación paulina y máquina de aparar. Solamente algunas poseen rebajadora y pegadora de suelas, clavadoras de tacos y armadora de puntas o de taloneras. Aún en esas condiciones el equipamiento está subutilizado (2 a 3,7 horas por día).

Los artículos producidos son chatitas, zapatos, calzado de lujo y sandalias para mujer, calzado común para hombre, mocasín, sandalia masculina y botas. En general hay un bajo grado de especialización por artículo, con un volumen de producción notoriamente bajo, en parte por lo reducido de la demanda local. Solamente dos empresas exportaron en los dos últimos años y además se sufre la competencia de productos importados, en particular de la Argentina y del Brasil. El 63,3 % de las empresas vende en promedio 150/6000 pares por año, el 22,5 % vende 6001/ 15000 pares/año y sólo el 4,5 % vende más de 15000 pares/año. Entre estas cabe citar a CALPAR y FIU que tienen mayor dinamismo comercial sobre la base de una operación integrada (sin subcontratación) y están encarando exportaciones al mercado regional.

Las materias primas más utilizadas son suelas, napa, suelas de plantillas, contrafuerte, forros, colas, pinturas, empaques y plantilla de goma. En menor medida se utilizan vaqueta al cromo semiterminada y terminada, herrajes, nobuk, viras, cabritilla, gamuzón, plantillas precambradas y sintéticas. Existen quejas respecto a la calidad de cuero recibido de las curtiembres, atribuyendo los problemas al hecho que la primera selección se destina a exportación, en desmedro del abastecimiento local.

Se identifican como los principales problemas al crecimiento lo reducido del mercado y la carencia de créditos blandos; esto último influye sobre la posibilidad de incorporación de técnicas modernas de producción y la compra de equipamiento.

La marroquinería y confección de prendas de vestir son industrias incipientes, pero en los últimos años algunas empresas han desarrollado capacidades de exportación a países desarrollados en prendas de vestir, sobre la base de diseños extranjeros y la disponibilidad de mano de obra de bajo costo. La producción se basa en el abastecimiento por parte de curtiembres asociadas a los fabricantes de producto terminado.

3.2. Posibilidades de evolución

La integración en el MERCOSUR de la industria del cuero y sus derivados puede presentar efectos contrapuestos:

- a.- la mejora en la posibilidad del abastecimiento de insumos y de equipamiento puede colaborar en aumentar la calidad y eficiencia en la producción de cueros en las empresas mayores del sector.
- b.- la libre circulación de cueros crudos y salados puede provocar desabastecimiento de materia prima a las curtiembres, según precios y tipos de cambios relativos vigentes respecto a los países mayores de la región.
- c.- pueden presentarse mejores condiciones de acceso a los mercados con productos intermedios y finales de las curtiembres, así como calzado y marroquinería, facilitando el desenvolvimiento tanto de las empresas organizadas como de la producción artesanal.
- d.- se facilita la vinculación entre empresas del MERCOSUR tendientes a formalizar joint ventures productivas y/o comerciales, en función de las ventajas comparativas de cada una de ellas.

Esto requerirá un esfuerzo adicional en las pequeñas y medianas empresas del sector, que deberán mejorar su equipamiento y sus tecnologías operativas. Las empresas de envergadura, que ya operan en el mercado internacional estarán en mejores condiciones de incursionar en los países pertenecientes al MERCOSUR en función de la eliminación de restricciones al comercio.

3.3. Medidas de apoyo

Debe darse continuidad e intensificar las acciones de PROPARAGUAY tendientes a facilitar el acceso a mercados externos de consorcios de empresas curtidoras y del calzado. A ellas cabe agregar acciones de capacitación de operarios y mandos medios, especialmente para las pequeñas y medianas industrias, orientadas a mejorar la calidad del producto final y la eficiencia de las plantas.

El INTN que dispone de una planta piloto de curtiduría activa parcialmente puede contribuir sustancialmente al análisis de variables de producción y la mejora de los procesos y en el uso de materias primas. También dispone de equipamiento para

capacitación en el campo del calzado, donado por la cooperación técnica alemana que se encuentra desactivado y que debiera ser puesto en marcha.

Es necesario mejorar el cuidado de la piel, materia prima de las curtiembres. Esto comienza durante la crianza de los animales, no dañándolas con marcas en lugares inapropiadas o marcas de alambrados y aumentando la sanidad de los rodeos (evitando marcas de garrapata u otras enfermedades subtropicales). También es necesario mejorar el cuidado de la piel en el proceso de la matanza y su conservación previa al comienzo de la curtiembre. Es posible encarar tareas de extensionismo rural sobre manejo de rodeos, así como instruir al personal de los mataderos sobre técnicas de desuello

La cooperación técnica internacional ha estado particularmente activa en el caso del calzado, tendiendo a implementar técnicas modernas de fabricación y capacitar personal. Es necesario continuar y profundizar estas acciones, mejorando la organización de las empresas y su vinculación con los mercados y el conocimiento de las tendencias mundiales. Si bien la mayoría de las empresas del sector no están aún en condiciones de encarar negocios internacionales, cabe establecer acciones de asesoramiento para mejorar sus técnicas de gestión, adecuándose a las necesidades de los mercados ampliados. La participación en ferias internacionales o en ruedas de negocios con empresarios de otras partes del mundo pueden ayudar a motivar los cambios necesarios y eventualmente establecer vías de acuerdo basadas en ventajas de costo de mano de obra y disponibilidad de materia prima. Similares consideraciones rigen para la marroquinería y la vestimenta.

Los cambios necesarios deben ser viabilizados a través de un adecuado apoyo financiero, tanto para el equipamiento como para la formación del capital de trabajo. Dado el tamaño de las empresas, en especial las de calzado, se requieren créditos promocionales con un régimen de garantías que permita acceder al crédito a aquéllas que cuentan con escaso capital inicial.

Conclusiones

Una política de promoción industrial debe establecer un conjunto de acciones privadas y gubernamentales destinadas a facilitar el accionar de la producción y, en el caso paraguayo, el inicio y el incremento de las exportaciones por medio de la solución progresiva de los obstáculos a las exportaciones del sector considerado de cooperación técnica o financiera, simultáneas o sucesivas.

Debe incluirse la participación, en forma coordinada, de proveedores nacionales, regionales o internacionales de asistencia técnica o financiera que puedan contribuir a la solución de los obstáculos a la producción y comercialización a nivel empresarial, institucional, nacional e internacional, incluyendo los problemas referentes a la provisión de materias primas e insumos.

La articulación de medidas de apoyo a un sector requiere contar con un cuadro de situación claro de su estructura actual y de sus posibilidades de evolución dentro del mercado internacional en general y del MERCOSUR en particular. La información disponible al momento de realización de este estudio es incompleta y desactualizada. Es necesario efectuar diagnósticos sectoriales completos y precisos previo al señalamiento de alguno de ellos como prioritario dentro de la política industrial o de exportaciones de un país.

El diagnóstico de un sector comprende el análisis de información procedente del relevamiento de diversos aspectos:

- la estructura actual del sector considerado, en su conjunto y a nivel empresa: tecnología, recursos humanos, materias primas e insumos, organización y formas de gestión. Proyectos en curso.
- la situación tecnológica a nivel internacional y los factores que hacen a la competitividad industrial del sector.
- la identificación de los obstáculos externos más importantes a la producción y comercialización del sector: disponibilidad de materias primas en calidad y cantidad adecuada, transportes, financiamiento, niveles de capacitación.

- la situación de la demanda nacional e internacional del sector: información comercial, transportes internacionales, barreras arancelarias o paraarancelarias, mercados de interés.
- las posibilidades de asistencia técnica y financiera a nivel nacional, bi-lateral, regional e internacional.

El muy bajo nivel actual de información sobre esos aspectos, hace imposible evaluar los costos/beneficios de potenciales medidas de promoción a distintos sectores industriales. Teniendo en cuenta que el Gobierno paraguayo asigna prioridad en principio a las agroindustrias con capacidad exportable, los sectores a ser evaluados no son muy numerosos y un trabajo intenso, contando con la cooperación técnica internacional, podría producir, en muy poco tiempo información imprescindible para la formulación de estrategias y el acuerdo entre los sectores involucrados.

Las medidas indicadas para las industrias textil, aceitera y del cuero ilustran diferentes acciones posibles, que a costo relativamente bajo permitirían potenciar la actividad de sectores generadoras de valor agregado, creadoras de empleo y con implicancias en el conjunto de la cadena productiva desde el sector agropecuario hasta la inserción en los mercados internacionales.

CAPITULO V

LA PROBLEMATICA TECNOLOGICA

Objetivo.

El objetivo del presente Capítulo es examinar la conformación y funcionamiento de los mecanismos de generación, difusión y adaptación de tecnología en el sector industrial de Paraguay.

Desde una perspectiva sistémica -que incluya no sólo la firma sino su entorno- el análisis de este tema involucra una amplia gama de relaciones, agentes, y objetivos, que, a grandes rasgos pueden ser incluidos en tres grandes áreas: a) las diversas instituciones públicas que directa o indirectamente tienen ingerencia en el tema tecnológico; b) los aspectos jurídicos que enmarcan las relaciones económicas de este mercado; c) los agentes económicos públicos y privados.

La interrelación entre estos tres niveles será examinada con referencia a la forma de incorporación de cambios tecnológicos al proceso productivo del Paraguay: esto es, las diversas combinaciones entre adopción, adaptación, generación local -a través de la incipiente industria de bienes de capital- y/o el desarrollo tecnológico propio por parte de las firmas.

El desarrollo de estas instituciones, la conformación de las conductas de los agentes económicos e incluso el propio marco jurídico vigente son el resultado de una intrincada serie de factores que han operado históricamente en Paraguay y que guardan una cercana relación con los demás aspectos productivos del sector industrial. De esta perspectiva no debe sorprender que tanto el tipo de instituciones (institutos de tecnología, servicios de capacitación de mano de obra) y su funcionalidad como la actitud de las empresas privadas (donde comprar la tecnología, que excelencia tienen los bienes de capital que adquieren, como capacitan -o no- la mano de obra, que importancia le otorgan a los procesos de formación de cuadros gerenciales, etc.) tengan una fuerte correlación con el perfil de desarrollo industrial que ha modelado Paraguay, especialmente desde los años setenta en adelante.

No caben dudas que esta estructura productiva -en términos de su conformación, inserción externa, nivel de competitividad, etc.- se verá, en un futuro cercano, inexorablemente afectada de manera directa o indirectamente, por dos razones de peso:

- a) El cambio tecnológico que se está desarrollando a nivel internacional y;
- b) El ingreso de Paraguay al MERCOSUR.

En el primero de los temas, los cambios operados en el escenario tecno-productivo internacional desde la década de los sesenta tienden a modificar sustancialmente la forma de producción. En un proceso donde la aplicación de nuevas tecnologías -tanto productivas como organizacionales- va restringiendo la capacidad para desarrollar políticas locales autónomas en pro de esquemas globales de producción, la mayoría de las economías tienden a replantear su inserción internacional. El reposicionamiento de las economías en el plano internacional encierra un particular desafío para aquellos países que históricamente accedieron a los mercados externos en base a la abundante dotación de recursos naturales. Crecientemente los cambios tecno-productivos restan importancia a los recursos naturales a favor de la generación de ventajas competitivas basadas en el dominio de la tecnología.

A su vez, en el segundo de los temas, una de las facetas de los cambios en los procesos tecno-productivos a nivel internacional lo constituye la conformación de espacios económicos ampliados, en un intento por ganar economías de escala ante el nuevo orden económico internacional. En ese sentido, en el caso particular del Paraguay, el ingreso al MERCOSUR, replantea los distintos aspectos de la realidad productiva paraguaya.

Múltiples razones avalan esta afirmación: una particular conformación geográfica, tamaños de las economías que se integran, distintos niveles de desarrollo, dotaciones de factores y esquemas regulatorios, etc..

La conjunción de ambos fenómenos -los cambios técnicos internacionales y el proceso de integración- tendrá un fuerte impacto sobre la economía paraguaya abriendo, probablemente, un proceso de reestructuración de algunos sectores ya consolidados y modificando las perspectivas de desarrollo de otros.

En un proceso que tiene tantos riesgos como oportunidades favorables para las empresas locales, los cambios a operarse en el sector productivo necesariamente replantearán el funcionamiento del esquema tecnológico sobre el cual venía desenvolviéndose el sector industrial paraguayo.

Desde esta perspectiva, así como se van perfilando reacomodamientos productivos en un espacio económico ampliado, también van variando los esquemas de comportamiento tecnológico tanto de las empresas como de las instituciones y de sus respectivos marcos jurídicos. Como ocurriera en otras experiencias de integración, los diversos países del MERCOSUR tratan de coordinar sus actividades en el plano tecnológico. Su punto de partida es, ineludiblemente, el rescate de los aspectos positivos del modelo prevalente.

El presente trabajo apunta a examinar, para el caso paraguayo, la conformación del esquema tecnológico en su conjunto, la interacción de los diversos estamentos y el marco jurídico que lo sustenta.^{70/} Para ello en la primera sección se pasará revista brevemente a algunos aspectos conceptuales sobre el tema tecnológico a fin de limitar el campo de acción de estas instituciones. La segunda sección, apunta a examinar la dinámica de la sociedad paraguaya en dos aspectos claves del proceso tecnológico: a) la incorporación de bienes de capital al proceso productivo (ya sean de origen local o importados) y b) la capacitación inicial del recurso humano. Los aspectos institucionales y funcionales de las instituciones que componen el sistema nacional de innovación, como asimismo su sustento financiero serán analizados en la sección 3. En la sección siguiente se pasará revista al funcionamiento del sistema en su conjunto como asimismo a una breve comparación con los mecanismos vigentes en la Argentina y el Brasil. Finalmente, en la Sección 5 se esbozarán una serie de reflexiones sobre los eventuales cursos de acción en vista a plena la conformación del MERCOSUR.

Sección 1. Tecnología y competitividad.

Resulta ya casi un lugar común en la literatura la afirmación que crecientemente la

^{70/} A grandes líneas el presente trabajo es una guía similar en temas y contenidos a los requeridos por el Acuerdo MERCOSUR de acuerdo al cronograma de tareas del Subgrupo 07 acordado en Las Leñas (Argentina).

competitividad de los países cada vez más está ligada a la presencia de ventajas generadas a través del dominio de la tecnología que a la dotación inicial de recursos naturales con que cuenta una sociedad. Ello ubica a la tecnología como uno de los ejes centrales del desarrollo económico precisamente, en un momento histórico sacudido por la aparición de un "ola" de innovaciones.

Siendo un tema central desde distintas disciplinas (economía, política, marketing, ingeniería) se ha abordado el fenómeno de la adaptación, generación y/o difusión aunque, a menudo, y para diversos propósitos, se atribuyan distintos significados.

Originalmente el término tecnología quedó asociado a un concepto estrictamente ingenieril a través de la resolución de un problema físico, mecánico o químico. En ese sentido la tecnología era el dominio de una técnica ingenieril capaz de solucionar en la práctica una serie de problemas (o replicar una serie de esfuerzos o habilidades manuales).^{71/}

En principio este concepto se refirió específicamente hacia las denominadas **innovaciones radicales**, esto es cambios de magnitud en equipos capaces de modificar sustancialmente el producto o el proceso de producción. La observación empírica llevó más tarde a incluir en el término tecnología a otros conceptos: la idea de los **cambios menores** definido como pequeñas variantes productivas y/o organizacionales a partir de un esquema inicial.

Esta perspectiva -no siempre internalizada en la discusiones- abrió amplias perspectivas desde el punto de vista operativo: las empresas -aún sin incluirlos en el rubro tecnología- habitualmente efectúan esfuerzos en esa dirección y, a menudo, encuentran en ello una abundante fuente de competitividad respecto de sus competidores internos y externos. Naturalmente -a diferencia del enfoque previo- este tipo de tecnología implica inversiones menores, pero un excelente calificación de la mano de obra.

^{71/} La contrapartida de esta concepción del término tecnología sustenta en el mundo real la posición que sostiene que la incorporación de tecnología gira fundamentalmente en torno a la adquisición de bienes de capital. Nótese que posiciones de este tipo llevan a que el esfuerzo de las políticas públicas en esa dirección se concentren en mecanismos de subsidios a la compra de bienes de capital. En ese caso otros temas centrales -tales como la organización de la producción, y/o la capacitación de la mano de obra- pasan a segundo plano.

Desde esta perspectiva, el concepto de tecnología rápidamente fue cambiando desde lo estrictamente ingenieril hacia una visión más amplia que incluya los procesos de producción, e incluso, la forma de organización total de la empresa. Aparecieron en este caso los esfuerzos orientados a pensar en una empresa como una organización de ventas, lo cual incluye no sólo la preocupaciones sobre la tecnología del producto y el proceso (y sus consecuentes cambios menores y procesos de aprendizaje de la mano de obra) sino además las formas de organización de la producción, la distribución, el márketing, etc.

Finalmente, a lo largo de la última década y de la mano de una serie de cambios tecno-productivos de cierta magnitud -especialmente los referidos a la posibilidad de almacenar y transmitir datos por medios electrónicos en tiempo real y a bajo costo- se comenzó a plantear el tema tecnológico como una conjunción entre la firma, sus proveedores, otras firmas conexas y el marco regulatorio e institucional que la rodea. Es decir se pasó a pensar desde la perspectiva de un sistema que opera interrelacionadamente. En este esquema existen una serie de factores tecnológicos que son endógenos a la firma (equipamiento, organización, etc.), mientras que otros son exclusivamente exógenos (comunicaciones, marco legal, etc.).

De esta forma se produjo una ampliación de la definición del concepto inicial de tecnología. Se trata no sólo de saber producir un bien sino además de organizar eficientemente la firma e insertarla competitivamente en el mercado. Ello conduce necesariamente al replanteo del tratamiento del tema tecnológico como bien económico, el marco legal que sustenta su producción y comercio y las medidas de política económica destinadas a su generación, adopción y difusión.

De esta forma, en la medida que los cambios van repotenciando el sentido económico de la tecnología se modifican algunas de las aristas más destacadas que adquiere este particular factor de producción. Entre ellas se mencionan:

a) La "explosión" de algunas tecnologías abre un amplio campo de posibilidades especialmente en el terreno de los cambios menores, donde modificaciones marginales significan variaciones de productividad decisivas en términos de competitividad internacional.

b) Probablemente para algunos rangos de productos existen contemporáneamente una mayor apertura en términos de su disponibilidad y accesibilidad tecnológicas por parte de países o empresas que no efectúen desarrollos básicos o generen innovaciones mayores.

c) A su vez se perfila un replanteo de la operatoria de las empresas multinacionales. En algunos casos esta redefinición significa una compartimentalización de la producción entre firmas ubicadas en distintos países con sistemas de subcontratación en el marco de un proceso de globalización de la economía. Cuando una empresa ingresa a ese esquema necesariamente accede a una tecnología "standard" internacional, a menudo no demasiado alejada de las mejores prácticas internacionales ^{72/}.

d) Los desafíos para generar **nuevos productos y procesos** -en la electrónica, química, biotecnología, etc.- requieren de un stock previo de conocimientos, capacidades técnicas, financiamiento y tiempo que acota su factibilidad a grandes firmas multinacionales, empresas públicas y/o emprendimientos conjuntos entre países o empresas. En otras palabras, el eventual mercado de los grandes avances tecnológicos tiene fuertes "barreras al ingreso".

e) A medida que se amplía el sentido de la tecnología hacia los aspectos organizacionales -y se aleja de las estrictamente ingenieriles- varía la significación económica de los sistemas de protección a la propiedad industrial. Ocurre que el grueso de estas tecnologías -a menudo denominadas "blandas"- no son -en la mayoría de las legislaciones- patentables y si lo fueran sería muy difícil su control dado que son de difusión similar al del conocimiento científico.

En suma, a lo largo de las últimas décadas se ha ampliado notablemente el significado de la tecnología obligando al replanteo de su marco regulatorio y de las medidas de fomento a su adaptación y generación. Desde la perspectiva de un país pequeño, con un desarrollo relativo, a punto de integrarse en un bloque económico

^{72/} Estos fenómenos tienen una clara relación con los recientes procesos de conformación de bloques económicos y redefinición de las estrategias productivas y de especialización de las firmas transnacionales. El caso de la industria automotriz en el marco del MERCOSUR es un claro indicador de ello.

integrado por otros socios de mayor tamaño y desarrollo y en un momento de "explosión" mundial de innovaciones tecnológicas, la redefinición del concepto de tecnología deviene en la necesaria revisión de las razones que sustentaron el diseño y funcionamiento de las instituciones relacionadas con este tema. Es probable que algunos de los avances recientes sean de difusión relativamente simple y no necesariamente demanden mayores inversiones; si, en cambio, su masiva difusión replantee el funcionamiento del esquema institucional relacionado con el tema tecnológico.

Con este marco cabe plantearse, ¿cuál es el mejor posicionamiento posible de una economía en vías de industrialización, pequeña, mediterránea e inserta en un proceso de globalización a través del MERCOSUR, y con demandas tecnológicas concretas, respecto a los cambios tecno-productivos en el marco de la integración regional?

Sin dudas el punto de partida para una respuesta a este interrogante (y de los varios más que de él se desprenden) pasa por el reconocimiento de las fortalezas y debilidades del sistema tecnológico y la base empresarial y laboral con que cuenta, actualmente el país. En un proceso donde la formación de instituciones y recursos humanos es acumulativo y nada sencilla, su revalorización es sin duda el punto inicial para la posterior inserción en el nuevo esquema productivo que plantea el ingreso de Paraguay al MERCOSUR.

Sección 2. Los orígenes de la tecnología en Paraguay.

2.1. Bienes de capital.

2.1.1. La industria local. Paraguay cuenta con más de un centenar de empresas dedicadas a la producción (o asistencia) de bienes y equipos a ser utilizados posteriormente en inversiones en activos físicos. Sin embargo sólo una veintena de firmas se ajustan estrictamente al concepto de productores de bienes de capital. El resto cubre una amplia variedad de actividades que van desde la reparación de equipos hasta la subcontratación de procesos, pasando, circunstancialmente, por la producción de algunos equipos.

En este segundo bloque de firmas es dable encontrar empresas dedicadas a la producción no seriada o con series muy cortas de producciones de maquinarias agrícolas, algunas herramientas menores, construcciones metálicas menores, y en general, todo tipo de reparaciones metalmecánicas. En suma se trata de emprendimientos relativamente recientes que surgen como prolongaciones de actividades artesanales y que van evolucionando hacia mayores grados de complejidad empresarial.

En contrapartida, el primero de los bloques productivos está compuesto por una veintena de empresas que tienen definidos los productos de fabricación, cierta estandarización en productos y procesos y un nivel de empleo superior a las 50 personas.

Aun así, y como puede observarse en el Cuadro 1 no se trata, a excepción de algunos casos concretos, de producciones de maquinarias y equipos dedicados a la manufacturación de metales, textiles, madera, etc. sino más bien de empresas productoras de bienes durables que operan como apoyo a las inversiones en equipamiento provenientes del exterior.

Además de éste existen otros rasgos comunes a la mayoría de este conjunto de firmas:

a) En general se trata de avances productivos relativamente recientes. Sus orígenes se ubican entre fines de los años sesenta y mediados de los setenta. En ese sentido resulta destacable que la mayoría de las firmas agrupadas en la respectiva cámara empresarial (CAPABIC) datan de 1973 en adelante.

b) En mayor o menor medida surgen y se consolidan como una externalidad de algunos emprendimientos industriales y/o energéticos de cierta envergadura encarados por el sector público a lo largo de las últimas décadas. Obviamente por su relevancia económica se destaca el efecto de arraste generado en ese sentido por la construcción de la represa de ITaipu. En menor medida, la instalación de empresas siderúrgicas, cementeras y/o destilerías de petróleo (ACEPAR, INC, y algunas inversiones de PETROPAR), operan en idéntica dirección a través de las demandas derivadas de algunos equipos específicos.

Cuadro 1. Principales productores de bienes de capital del Paraguay. Año 1992.

Empresa	Empleo	Principales Productos
CIE	750	Compuertas, barcazas, estructuras metalicas.
Ferpar	188	Autopartes, matriceria, mecanizado.
Tecno electric	136	Montaje instalaciones electricas
Mat. naval y astillero	107	Astillero
TRAFOPAR	104	Transformadores electricos
E.I.C.	90	Tableros electronicos
Taller Victor Koop	87	Mecanizado liviano y pesado.
Ast. Chaco Paraguayo	75	Barcazas y otras embarcaciones
Rosano Ind. Metalurgica	72	Silos y maq. agricola
Metalmec	72	Silos y maq. agricola
Termeco	62	Calderas
Estruc. Ingenieria	65	Maq. agroindustriales
14 de Julio	51	Mecanizado liviano y pesado
CEHA	46	Estructuras hormigon armado
Ast. San Isidro	41	Embarcaciones

Fuente: Elaboracion propia sobre la base de informacion de CAPABIC y empresarios privados.

c) En otros casos, son el resultado de encadenamientos posteriores, -como los relacionados con la extensión del uso de energía eléctrica a los núcleos urbanos menores- y/o impulsos públicos a determinadas producciones primarias.

Una breve revisión del listado de las empresas productoras más relevantes señala que su empleo asciende a poco más de 2000 personas. Ante la ausencia de datos censales resulta difícil establecer el monto de producción de este incipiente sector. No obstante ello, algunas estimaciones señalan que el valor anual de producción oscila alrededor de los 30 millones de dólares.

En este contexto se destacan netamente dos polos de empresas:

Por un lado CIE, un firma que emplea alrededor de 750 personas con un nivel de facturación superior a los 10 millones de dólares. Con una dotación de alrededor de 50 profesionales y unos 70 técnicos calificados se convierte en el emprendimiento de mayor envergadura del sector en Paraguay. Nacida al calor de las obras de Itaipú, el eje central de sus operaciones es precisamente el suministro de partes de compuertas y ataquías para este tipo de obras. Las discontinuidades en los cronogramas de otros emprendimientos que le siguen -como Yaciretá y Corpus- obligan a la búsqueda de nuevas oportunidades comerciales. Ello se canaliza a través de: a) la ampliación de sus

producciones hacia otras actividades metalmecánicas relacionadas con su rubro original (como la producción de barcasas y/o la de algunas maquinarias agrícolas); b) la internacionalización a través de su presentación en licitaciones internacionales. En estos casos la empresa concurre tanto sólo para emprendimientos específicos o en "joint ventures" con otras firmas internacionales,(por lo general de origen brasilero).

Por otro lado un conjunto de firmas dedicadas a la producción de equipos de navegación, tanto a nivel de barcasas de remolque como de embarcaciones de menor porte o deportivas.

Aun reconociendo cierto dinamismo en el sector, una mirada retrospectiva lo ubica con un considerable retraso respecto del nivel de desarrollo alcanzado por este sector en Brasil y/o Argentina.

Así, por ejemplo considerando el caso de CIE -la mayor de las empresas- su nivel de empleo y facturación es sensiblemente menor a los registrados tanto por las empresas brasileras como argentinas.

Más aún, incluso reconociendo cierto dinamismo en las últimas décadas, el sector en su conjunto salvo unas pocas excepciones opera más como apoyatura a la incorporación externa de bienes de capital que como eje de abastecimiento de estos equipos a la industria local.

2.1.2. La importación de bienes de capital.

A partir de un débil desarrollo de la industria local de bienes de capital, el grueso de la incorporación de equipos proviene del exterior. Si bien no se cuentan con estadísticas locales fidedignas y suficientemente desagregadas sobre el flujo de importaciones de este tipo de bienes, diversas estimaciones señalan que las mismas oscilan alrededor de los 350 millones de dólares anuales. Existe en ese sentido una cierta aproximación entre las estadísticas registradas por el Banco Central del Paraguay referidas a las importaciones de maquinas y aparatos y material de transporte y las estadísticas de exportaciones de bienes de capital registrados por los principales países productores mundiales hacia Paraguay.

Como fruto de ambas estimaciones cabe consignar que el sector productivo paraguayo absorbe anualmente aproximadamente un flujo de bienes de capital del orden de los 380/400 millones de dólares, de los cuales aproximadamente un 10% corresponde a la producción local y el resto es importado. Las cifras son por demás de elocuentes respecto de la fuerte dependencia de la economía paraguaya en este terreno.

Apelando a las estadísticas compiladas por las Naciones Unidas desde la óptica de las colocaciones de este tipo de bien por parte del resto de los países en Paraguay, puede esbozarse el perfil del equipamiento incorporado a la economía. Ver Cuadro 2.

Los datos del cuadro precedente son por demás ilustrativo de la escasa participación de Paraguay en las exportaciones mundiales de bienes de capital. A pesar de ser un país fuertemente dependiente de la importación, las ventas al Paraguay no llegan a representar -en promedio- el 0,05% del total comercializado mundialmente.

Cuando el análisis se centra en el tipo de equipos importados por Paraguay surge la marcada preeminencia de equipos de sonido y telecomunicaciones (más del 1/3 del total de las importaciones), vehículos y máquinas de oficina. Probablemente las importaciones del primero y el último de los rubros mencionados no necesariamente ingrese en su totalidad al proceso productivo interno del Paraguay sino que forme parte del comercio triangular implícito en el denominado "turismo de compra".

En contraposición con ello resulta por demás llamativo la escasa presencia de importaciones en rubros que son claves en el desarrollo económico especialmente del sector industrial. En efecto la participación conjunta de maquinas para industrias específicas, para trabajar metales y partes y piezas de maquinarias levemente supera el 15% de las importaciones.

La escasa magnitud de incorporación de bienes de capital reproductivo a la sociedad paraguaya queda evidenciada al comparar la posición de sus restantes socios en el MERCOSUR. (Ver Cuadro 3) y su evolución a lo largo de las últimas décadas.^{73/}

^{73/} Los valores registrados en los Cuadro 2 y 3 difieren levemente para el año 1990, debido a que en el primero de ellos la información original está expresada en STIC Rev. 3., mientras que los datos del Cuadro 3, referidos a la serie histórica fueron confeccionados utilizando la STIC Rev. 2 a fin de mantener la coherencia de la información

Cuadro 2. Composición de las importaciones de bienes de capital de Paraguay. Año 1990.
(en millones de dolares y porcentajes)

SITC Rev.3	Producto	Paraguay	% (1)	Mundo	% (2)
7	Maq. y equipos de transporte	344.7	100.0	1077115.5	0.032
71	Eq. de generacion de energia	0.9	0.3	73123.5	0.001
72	Maq. especializadas para industrias	26.8	7.8	111028.2	0.024
73	Maq. para trabajar metales	1.6	0.5	28817.5	0.006
74	Otras maq. y partes industriales	25.9	7.5	120057.2	0.022
75	Maquinas de oficina	48.9	14.2	113704.9	0.043
76	Eq. de sonido y telecomunicaciones	123.6	35.9	84173.2	0.147
77	Maq. electrica, aparatos y partes	29.8	8.6	160989.3	0.019
78	Vehiculos	73.8	21.4	293989.2	0.025
79	Otros equipos de transporte	5.4	1.6	88889.0	0.006

Nota: (1) Participacion en las importaciones de Paraguay

(2) Participacion de Paraguay en el comercio mundial

Fuente: Elaboracion propia sobre la base de datos de United Nations

Bulletin of Statistic on world trade in engineering products" New York, 1992.

Cuadro 3. Evolucion de las importaciones de bienes de capital en los paises del MERCOSUR.
(en millones de dolares FOB)

Año	Paraguay	Uruguay	Argentina	Brasil	Mundo
1965	19.2	32.2	311.1	267.2	45085.5
1970	23.7	84.2	658.3	981.3	89454.1
1975	91.9	118.3	917.6	3910.7	240537.0
1980	366.8	601.8	4702.3	4713.6	497839.3
1985	112.1	118.6	1214.6	3275.1	569642.8
1989	332.0	406.3	1552.6	6108.4	985490.5
1990	355.9	210.8	1702.6	6584.4	1114958.3

Fuente: Elaboracion propia en base a datos de United Nations "Bulletin of Statistic on World Trade in Engineering Products", New York 1992.

Aún reconociendo los problemas derivados de los tamaños relativos varias son las conclusiones que surgen del análisis del cuadro:

a) Las importaciones de Brasil son unas veinte veces mayores que la de Paraguay, mientras que las de Argentina la superan en 10 veces.

b) Paraguay y Brasil tienen un nivel similar de importaciones, pero varían notablemente la composición. Así mientras en el primero de los casos existe una clara preeminencia de bienes electrónicos -probablemente destinados al comercio-, en Uruguay el acento recae sobre el rubro vehículos y maquinarias industriales.

a) A pesar de ello no puede negarse que Paraguay tiene un comportamiento dinámico en la materia ya que en 1990 las importaciones eran un 1400% mayores que en 1970. En idéntico período la absorción de la Argentina creció un 158% y la de Brasil un 570%.

En síntesis la economía paraguaya es fuertemente dependiente del exterior en lo que respecta a la provisión de bienes de capital. A su vez, en el contexto de los países del MERCOSUR, si bien registra mayor dinamismo que sus socios, opera en una escala sensiblemente.

2.2. La mano de obra.

2.2.1. La dotación inicial.

A fines de 1990 Paraguay contaba con una población de 4.276 mil personas. De este total alrededor de 1.450 miles eran consideradas población económicamente activa (PEA), de las cuales entre un 12 y un 14% se estima trabajan en el sector industrial. Esto es, la producción manufacturera ocupa formalmente alrededor de unas 200 mil personas, mientras que el resto se reparte entre las actividades primarias y los servicios.

Precisamente cierta preponderancia de los sectores primarios respecto a los servicios en lo que hace a absorción de mano de obra tiene su reflejo en otra de las características distintivas de la fuerza laboral paraguaya respecto de sus socios en el MERCOSUR: la elevada participación de la población rural. En efecto como puede verse en el Cuadro 4, mientras que Argentina, Uruguay y, en menor medida, Brasil son

sociedades eminentemente urbanas, en el caso paraguayo mas de la mitad de la población es rural.

Este perfil poblacional plantea un mercado laboral "atípico" con relación al resto de los países. Por un lado, los esfuerzos de capacitación demandan una mayor extensión en los sistemas educativos, mientras que, por otro, junto con otros factores da lugar a una relación laboral menos conflictiva en los centros urbanos.

Otros indicadores -no del todo favorables en el contexto de los países del MERCOSUR- permiten ampliar el perfil poblacional básico: un escaso acceso a la electricidad y el agua potable y una elevada participación de población joven en la pirámide poblacional.

Con estas características los próximos años plantean un desafío de magnitud: la incorporación de este perfil poblacional a actividades productivas competitivas en el marco de una economía abierta. Ello remite al análisis de un punto crucial para la competitividad de las firmas: el nivel educativo.

Cuadro 4. Indicadores Poblacionales de Paraguay y otros países del Mercosur

Indicador	Unidad	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay
Poblacion	Miles	147.404	31.929	3.077	4.276
PEA	Miles	49.652	10.883	1.718	1.453
Ocupacion sector industrial	Miles	s/d	2.050	s/d	203
Poblacion urbana	% del total	75	86	85	47
Esperanza de Vida	Anos	66	71	72	67
Poblacion con agua potable	% del total	74	s/d	85	35
Tasa de Alfabetismo	% de la poblac.	81	95	96.2	90.1
Gasto Publico en Educacion	% del PBI (1990)	3.7	3.3	6.6	1.5
Razon matricula primaria secundaria	% (1990)	88	96	92	65

Fuente: Elaboracion propia sobre la base de datos de UNESCO, PNUD y Ministerio de Educacion y Culto de Paraguay.

Desde el punto de vista teórico la conformación y calidad del sistema se constituye en una de las claves para la formación de la capacidad técnica de la mano de obra. Por lo tanto el análisis de los rasgos generales del sistema educativo, su "especialización" y la relación entre ésta y el perfil del aparato productivo es esencial para evaluar la competitividad de la economía a mediano y largo plazo cuando se produzca el ingreso de Paraguay al Mercosur.

Aún considerando que algunas estadísticas indican que más del 80% de la población es alfabeta, otros indicadores a lo largo del proceso educativo aparecen como menos optimistas. Tratándose de un proceso de generación de capacidades horizontales necesario para cualquier proceso de captación/generación de tecnologías, sorprende el grado de deserción observado tanto a nivel de enseñanza primaria como secundaria. Así, de los 132.476 ingresantes al primer grado en 1978, solamente un 40% termina el ciclo primario. Ello significa que de dicho lapso lectivo quedaron casi 80 mil personas sin la educación inicial completa. Ello plantea una baja calificación inicial de la mano de obra y se convierte en una demanda por educación alternativa previa al ingreso al mercado laboral.

Utilizando la misma información de los poco más de 53.000 alumnos que egresaron en 1983/4 de la escuela primaria al año siguiente ingresaron a la educación secundaria (formación comercial y bachilleratos) poco más de 36.000: esto es más del 65%.

Resulta preocupante este indicador en vista, por ejemplo, de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria en el grueso de los países desarrollados (esto es una tasa primaria/secundaria superior al 95%). Nótese que comparativamente el resto de los países integrantes del MERCOSUR exhiben una tasa de relación primario secundarios con un mínimo del 88 para Brasil y un máximo del 96% para la Argentina.^{74/}

Finalmente cabe señalar que de los 132 mil alumnos ingresados en 1978 a la enseñanza primaria, entre 1989/90 se convirtieron en 16.223 egresados de la escuela secundaria (a la cual habían ingresado 37.225 alumnos en 1984). En suma, ello significa

^{74/} Sin perder de vista los tamaños relativos cabe consignar que Paraguay es el país que menos recursos -como porcentaje del PBI- destina a educación pública. Así, para 1989/90, mientras Brasil invertía? 3.7%, Argentina 3.3% y Uruguay 6.6%, el presupuesto de Paraguay no superaba el 1.6% del PBI.

que son volcados al mercado casi 80 mil personas sin la enseñanza primaria completa^{75/} y unas 37.000 que habiendo terminado la fase primaria no ingresaron o bien abandonaron, la educación secundaria.

La pregunta es como se capacita esta gente antes de ingresar al sistema productivo.

Varias son las alternativas:

- a) Las escuelas técnicas
- b) Los institutos militares
- c) Los cursos de Sistema Nacional de Promoción Profesional
- d) Los cursos de instituciones privadas.

Aún considerando que los datos pueden no ser compatibles por el período considerado, el Cuadro 5 ilustra tanto sobre la distribución como el nivel de personas que acceden a este tipo de educación que significa cierta formación calificada desde la perspectiva productiva.

En efecto, considerando a las instituciones oficiales (o sea excluyendo la enseñanza privada en este segmento) y haciendo la salvedad que en muchos casos se trata de alumnos egresados sin considerar la duración de los cursos resulta sorprendente que la cobertura no supere a las 14 mil personas. Esto es, escasamente 14.000 personas (de las casi 80 mil sin escuela primaria completa y 37 mil sin secundaria completa) adquieren algún oficio o calificación en el sistema formal de educación. Más aún ello incluye casi 10.000 personas entrenadas por el Sistema Nacional Promoción Personal (SNPP), al cual pueden acceder individuos con formación secundaria completa, para efectuar cursos que van desde semanas a dos años.

Excluyendo del análisis el caso del SNPP -que será analizado posteriormente- resulta destacable que egresen de las escuelas técnicas casi 3 mil alumnos anualmente, cuando la fuerza laboral industrial supera las 200 mil personas.^{76/}

^{75/} Parte de este "stock" es cubierto por los programas "ad hoc" de alfabetización y educación para adultos. A título ilustrativo en el año 1991 se matricularon en estos programas alrededor de 34000 personas.

^{76/} Probablemente la contracara de este hecho sea la reiterada afirmación de los industriales paraguayos al sostener que la falta de capacitación de los "mandos medios" es uno de los mayores problemas de las empresas.

Cuadro 5. Enseñanza técnica y vocacional. Año 1990.

Instituciones	Matriculados	Egresados
SNPP	s/d	10828
Escuelas agrícolas	1359	325
Institutos militares	213	136
Escuelas técnicas	6685	2860
Otros	505	153
Total	8762	14302

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación y Culto.

Finalmente cabe señalar la existencia de una gran cantidad de institutos privados orientados a brindar cursos cortos en diversos campos de actividad.^{77/}

A nivel de educación universitaria, el esquema en su conjunto evidencia algunos cambios de cierta significación durante el último bienio. El sistema tradicionalmente funcionó sobre la base de la Universidad Nacional de Asunción (ASU) y la Universidad Católica (UNA), pero en los últimos años se les han ido agregando otras de corte privado. Actualmente funciona doce universidades de las cuales once son privadas. Todas están aranceladas (incluso la estatal).

Existe sin embargo una gran diferencia entre las dos universidades tradicionales -la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica- y el resto. Mientras que las primeras tienen una amplia gama de facultades y carreras -incluso diseminadas en todo el país- las de reciente aparición concentran su actividad académica en carreras relativamente cortas -con títulos intermedios- orientadas preponderantemente hacia las actividades comerciales. Comercio exterior, management, publicidad, computación, administración de negocios, etc. son las especialidades ofrecidas. En algunos casos mantienen estrecha relación con otros centros mundiales especializados en este tipo de

^{77/} No se ha podido cuantificar la magnitud de estos avances, que por lo general no otorgan títulos oficiales. A juicio de algunos expertos locales hay una gran cantidad de estos institutos de enseñanza -superarían largamente el millar- pero no se cuenta oficialmente con un registro de los mismos, sus especializaciones y el contenido de los programas que definiría su nivel de excelencia.

educación.

Ante la falta de información centralizada sobre el número de matriculados en estas instituciones privadas, el análisis siguiente respecto del perfil de carreras y matriculadas recae específicamente sobre las dos Universidades más antiguas, tradicionales y de mayor envergadura en términos de alumnos.

Los datos volcados en el Cuadro 6 referidos a los alumnos de ambas universidades señala que entre 1989/90 se encuentran registrados 28784 alumnos, habiéndose matriculado en tal ciclo lectivo casi 2500 profesionales.

Cuadro 6. Perfil de la educación universitaria en Paraguay. 1989/1990.

Carrera	Matriculados	Egresados
Ingeniería civil (ASU)	788	47
Ingeniería civil (UNCA)	220	8
Ingeniería electromecánica (ASU)	124	9
Ing. electrónica e informática (UNCA)	140	
Ingeniería industrial (ASU)	96	13
Arquitectura (ASU)	1228	66
Arquitectura (UNCA)	233	18
Analista industrial (ASU)	198	24
Ingeniería química (ASU)	250	7
Tecnología de alimentos (ASU)	78	6
Agronomía (ASU)	767	115
Análisis de sistema (ASU)	244	16
Análisis de sistema (UNCA)	347	2
Calculista de producción (ASU)	114	31
Electrónica básica (ASU)	196	19
Electricidad (ASU)	130	28
Computación (ASU)	521	72
Veterinaria (ASU)	481	30
Física (ASU)	40	2
C. químicas (ASU)	166	2
Tecnología de Producción (ASU)	109	3
Inst de ingeniería electrónica (ASU)	57	8
Subtotal	6527	526
Otras carreras	22151	1961
Total	28784	2487

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación y Culto.

Un análisis más detallado de la composición de los egresados, teniendo siempre en cuenta la calificación como portadores eventuales de progreso tecnológico revela que solamente un 21% califican en este rango. Es decir que de casi 2500 egresados sólo 526 corresponden a carreras universitarias que eventualmente pueden involucrarse en el circuito productivo y participar en procesos de adaptación/adopción/y/o generación de tecnología en sus diversas acepciones.

Resulta destacable no obstante cierta importancia que adquieren las carreras relacionadas con la electrónica y la computación: egresan unos 150 profesionales por año. Comparativamente es un cifra similar al egreso de agrónomos y veterinarios, en un país cuya economía está dominada preponderantemente por las producciones primarias.

Aún así, estos porcentajes de egresos de profesionales vinculados potencialmente con la actividad tecnológica resulta relativamente bajo en términos comparativos con los demás países del MERCOSUR.^{78/}

Sección 3. El sistema nacional de Ciencia y Tecnología (CyT).

3.1. Introducción.

La adopción, adaptación y generación de cambios tecnológicos menores y/o mayores es un proceso de alta complejidad en el cual interactúan una amplia red de agentes económicos e instituciones que operan bajo un determinado marco legal. Este complejo de interrelaciones a menudo opera con rasgos específicos en cada sociedad en particular y está muy asociado al estilo de desarrollo adoptado por la economía. Reconoce sin embargo dos insumos centrales que, para el caso de Paraguay, han sido examinados en las secciones previas: la incorporación de tecnología a través de la importación de bienes de capital y la calificación de los recursos humanos.

^{78/} Desafortunadamente no se cuentan cond atos sobre el "stock" de estos profesionales en Paraguay. Aún así, sobre la base de una matricula anual de poco más de 500 profesionales podría estimarse una máxima en el entorno de los 15.000 profesionales en estas áreas (suponiendo el flujo actual a lo largo de 30 años). Comparativamente los últimos datos disponibles publicados por UNESCO (Statistical Yearbook, 1991, New York, 1992) indican que para 1988 Brasil contaba con un "stock" de profesionales terciarios en estas ramas del orden de 1.300.000 personas, mientras que para la Argentina oscilaban alrededor de los 695.000 y para Uruguay poco más de 57.000.

En lo que sigue de la presente sección se pasará revista a la composición del esquema de tecnológico en Paraguay, que a grandes rasgos se compone de:

- a) El Instituto nacional de tecnología y normalización (INTN)
- b) El Servicio nacional de promoción profesional (SNPP)
- c) Otras instituciones públicas y privadas dedicadas a la difusión/generación de tecnologías.
- d) Los agentes económicos.
- e) El marco jurídico.

Subyacen a estas instituciones un mecanismo financiero sustentado tanto por la actividad privada, el presupuesto estatal y la asistencia internacional no reembolsable.

3.2. El Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN).

Estructura y personal. El INTN es un organismo nacional autónomo creado en el año 1963 cuyas relaciones con el Poder Ejecutivo se mantienen a través del Ministerio de Industria y Comercio. Sus objetivos son:

- a) mejorar el nivel tecnológico de la actividad productiva del país.
- b) garantizar y controlar la calidad de los productos. y
- c) a partir de 1976 fue designada como Secretaría Nacional de Tecnología con la función de coordinar el sistema científico-tecnológico nacional.

Organizativamente el INTN tiene un Director General y un Consejo de Administración. Este está conformado por representantes del Ministerio de Industria y Comercio, el Banco Nacional de Fomento, la Universidad Nacional de Asunción y la Federación de la Producción la Industria y el Comercio.

En su conjunto opera, actualmente, con 156 personas distribuidas de la siguiente forma: Consejo de Administración (5), Áreas de apoyo a la dirección (asesoría jurídica, auditoría interna, etc., 30) y las gerencias administrativa y financiera (42), Comercial (1) y Técnica (78).

La Gerencia Técnica cuenta a su vez con 10 departamentos: Agroindustria, construcción, maderas, cueros y textiles, control de calidad y metrología, planificación, metalurgia, innovación tecnológica y diseño, laboratorio de control de análisis y servicio de documentación.

De las 156 personas empleadas hay una 80 técnicos de los cuales 50 tienen estudios terciarios y/o cursos de capacitación. No se registra ningún doctorado en el extranjero entre el personal.

Infraestructura. Ocupa un predio en Asunción de 56 mil m² con una superficie cubierta de casi 14 mil m². Cuenta con 6 plantas pilotos dedicadas a: *) procesamiento de vegetales, *) fabricación de chacinados, *) procesamiento de la soja (en el Area agroindustrial), *) curtiembre y procesamiento de cueros, *) fábrica de zapatos, y *) secadero de maderas.

Una estimación del valor de los equipos considerando su costo de reposición señala que el INTN tiene equipos valuados en aproximadamente unos 2,5 millones de dólares, excluidos los edificios y el terreno.

Financiación y actividades. El grueso de los fondos provienen del Presupuesto de la Nación. Se estima que estos alcanzan a alrededor de unos 2 millones de dólares anuales. Complementariamente existen dos fuentes de ingresos adicionales: la venta de servicios al sector privado y los aportes de la cooperación internacional. Una estimación para el año 1992, indica que aproximadamente un 85% proviene del presupuesto estatal; 13% de la venta de servicios y el 2% restante de la asistencia internacional.

En este último caso el grueso de los aportes se materializa en equipos y/o el pago de técnicos externos. Actualmente el INTN tiene los siguientes programas asistidos por agencias externas. Ver Cuadro 7.

En lo que respecta a los recursos captados a través de la operatoria del INTN con el sector privado, las mismas se centralizan en las prestaciones de servicios relacionadas con controles de calidad de materiales.

Cuadro 7. Programas de asistencia externa al INTN
(en dolares)

Org. Internacional	Proyecto	Monto	Lapso
OEA	Fortalecimiento Banco de Datos	20.000	1991/6
OEA	Fortalecimiento de las PYMES	8.000	1991/96
OEA	Uso de energia solar/medicion	12.000	s/d
JICA	Lab industria textil/planta piloto	12.000.000	1992/97

Nota: (1) A excepcion del ultimo programa se trata de desembolsos anuales.

Fuente: Elaboracion propia sobre la base de informacion suministrada por INTN.

En general el grueso de las actividades del INTN responden a prestaciones relacionadas con el tema de certificación de calidad, normalización y metrología. Si bien cuentan con varias plantas pilotos, algunas de ellas operan intermitentemente. En cambio a lo largo de los últimos años se verifica una mayor actividad en el dictado de cursos de difusión de tecnologías blandas orientados principalmente hacia las pequeñas empresas.

3.3. El Servicio Nacional de Promoción Personal (SNPP).

El SNPP es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo cuyo objetivo central es contribuir a la formación y capacitación de la mano de obra.

Cuenta con un Consejo Directivo que incluye representantes del Ministerio de Educación y Culto, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de la Secretaría Técnica de Planificación, de los empleadores y de los trabajadores. Administrativamente tiene un Director General, del cual dependen la Gerencia Técnica, la Gerencia Económica y la Gerencia de Acción Formativa.

Actualmente trabajan en el SNPP 527 personas de las cuales aproximadamente 210 son docentes, es decir integran el núcleo de formación de la institución. Opera con una unidad central y siete regionales distribuidas en el interior del país.

Desde su creación en 1971 a la fecha ha contribuido a la formación de más de 108.000 trabajadores.

Los fondos de esta institución provienen de:

- a) Un impuesto de 1% sobre la nómina de salarios. Este aporte constituye el 90% del presupuesto de la institución.
- b) Aportes del gobierno central
- c) Recursos crediticios del Banco Mundial
- d) Aportes de agencias internacionales.

Las estimaciones para el año 1992 ubican un presupuesto total del orden de los 7 millones de dólares, de los cuales alrededor de un 90% proviene de fondos públicos y el resto de los aportes internacionales. La ayuda internacional se centra, actualmente, alrededor de dos programas:

a) El programa de educación dual financiado por la GTZ de Alemania. Este programa funciona desde el año 1987 y está orientado hacia distintas especialidades: metalmecánica, mecánica automotriz, carpintería, ebanistería, etc.

b) Cursos de electrónica y electricidad financiados por el Gobierno de Japón a través de la JICA, destinado al aprendizaje y uso de equipos electrónicos donados en años anteriores.

A su vez, el SNPP desarrolla una activa tarea de vinculación con los centros productores locales. En este caso se trata de ubicar Cámaras empresarias o conjuntos de firmas que operen como "padrinos" de determinados emprendimientos de calificación de mano de obra.

A lo largo de 1991 han pasado por los cursos del SNPP 12.850 personas. Una aproximación a la orientación de la formación técnica del recurso humano puede inferirse del Cuadro 8.

La primera impresión es la relevancia que tiene el sector primario entre los cursos dictados por el SNPP. Inicialmente casi 2.800 alumnos recibieron instrucciones en temas rurales en cursos que van desde administración de la granja hasta el manejo de cultivos específicos. La participación del sector primario como absorbedor de estos cursos es mayor aún si se considera que de las 2990 personas que ingresaron a la formación

profesional acelerada, 802 personas de orientaron hacia especialidades del sector primario (tractorista, operario de tambo, avicultor, apicultor, etc.). De esta forma, aproximadamente 1/3 de los cursantes se orienta exclusivamente hacia el sector primario.

Sin embargo, si se examina el mismo tema desde la perspectiva de las horas cursadas, se arriba a una conclusión distinta. En efecto, a lo largo de 1991 se asistieron a 91.641 horas de clases (correspondientes a 624 cursos) de las cuales 51.925 estuvieron referidas a la industria y el resto al agro y los servicios. En suma, los cursos hacia estas dos actividades son numerosos pero de corta duración y relativa simplicidad respecto de los de mayor alcance y profundidad orientados hacia el sector industrial.

Cuadro 8. Orientacion de los programas de capacitacion del SNPP. 1991

Tipo de Curso	Cantidad de personas
Formacion profesional acelerada	2990
Adiestramiento rural basico.	2468
Aprendizaje rural	316
Aprendizaje dual	778
Computacion	4287
Electronica - electricidad	860
Gerencial	183
Mandos medios	563
Metodologia	405
Total	12.850

Fuente: Elaboracion propia sobre la base de informacion del SNPP Memoria 1991, Asuncion 1992.

Otro tema destacable es la importancia de los cursos relacionados con la computación - 4287- superiores en cantidad al resto de las calificaciones consideradas individualmente. Se trata, al igual que los cursos sobre capacitación de mandos medios, metodología y gerencial, de difusión "horizontal" de técnicas pasibles de ser utilizadas en diversas actividades. El tema cobra mayor relevancia si se considera que estos cursos

recién comenzaron a dictarse a partir de 1989.⁷⁹ /

Finalmente cabe destacar la existencia de programas de capacitación dual que con el apoyo de la GTZ se vienen desarrollando desde 1982 y comprende la formación de casi 800 técnicos.

3.3. Otras instituciones.

Universidad Nacional de Asunción. En los dos últimos años la Universidad Nacional de Asunción retomó una serie de tareas relacionadas con la investigación. Con un presupuesto cercano a los 500 mil dólares anuales ello se tradujo en el apoyo financiero a una serie de proyectos de investigadores que simultáneamente están vinculados con la Universidad a través de la docencia. Se trata de unos 45 proyectos anuales que cubren una amplia gama de temas (van desde aspectos históricos y antropología, a la medicina, química y ciencias veterinarias). Del listado de los temas, que involucra (en la mayoría de los casos a tiempo parcial) a poco más de 90 investigadores. Sumado a ello existen una serie de emprendimientos más estables desde la perspectiva temporal desarrollados por la Universidad y que se refieren a: control de calidad de la yerba mate; laboratorio de control de calidad de medicamentos (en formación); sueros antifúngicos; redes de informática e investigación sobre temas de salud (chagas y SIDA).

Unión Industrial Paraguaya (UIP). Si bien se trata de una institución gremial, desempeña un rol destacado en los procesos de incorporación de tecnología, especialmente a través de la capacitación de la mano de obra. Contando con un centro de estudios sobre el sector industrial estable a lo largo del tiempo se constituye en aglutinador de diversos esfuerzos canalizados a través de instituciones locales e internacionales.

La Oficina de Patentes. Dependiendo del Ministerio de Industria y Comercio, la mencionada oficina es el órgano de ejecución de la Ley de Marcas y Patentes. Con una

⁷⁹ / Refleja a su vez un claro dinamismo en los últimos años. Así, entre 1983 y 1988 la cantidad de egresados osciló entre 5.100 y 6.700 egresados, mientras que en 1989 creció a 7.800, un año más tarde superó levemente los 10.000 y en 1991 llegó casi a 13.000. Aún así, considerando la brecha entre deserciones escolares de la escuela primaria, alumnos que no acceden a la secundaria y alumnos con secundaria incompleta y la cantidad de personas que egresan del SNPP es amplia.

dotación de personas de poco más de 40 personas y en el marco de las funciones tradicionales a este tipo de institución, controla el flujo de ingresos de tecnologías patentables. A título ilustrativo, cabe consignar que en Paraguay se registran entre 70 y 80 patentes por año, el grueso de la cuales pertenecen a empresas extranjeras.

3.4. Las empresas del sector productivo. Finalmente cabe referirse a las empresas del sector privado como generadoras y realimentadores del proceso de incremento de los acervos tecnológicos. A primera vista algunos fenómenos específicos de la tecnología como factor de producción indicarían que las empresas paraguayas en general, no están en condiciones objetivas de efectuar modificaciones radicales. Los avances hacia productos innovativos, y/o procesos capaces de reducir sustancialmente costos parecen estar fuera del alcance de la mayoría de las empresas latinoamericanas debido a:

- a) los ingentes gastos de investigación que demandan (que por lo demás no son compatibles con el tamaño de las firmas locales).
- b) el tiempo necesario de maduración de dichos emprendimientos
- c) la capacidad de acumulación previa de conocimientos que va desde la forma de organización de las empresas a la dotación ingenieril.

Sin embargo ello no significa que las firmas no efectúen tareas de IyD y avances tecnológicos menores. A menudo, la sólo acción de copiar un producto implica un complejo proceso, cuyas características influyen notablemente sobre la competitividad de las firmas. Pequeñas modificaciones en el producto, mejoras en los procesos, readaptación de máquinas al contexto local, reacondicionamiento de equipos usados, diseño de nuevas formas de comercialización, etc. aparecen como campos en los cuales este tipo de firmas efectúan avances tecnológicos (aunque no lo califiquen como tales). Nótese que este proceso puede adquirir notable importancia en algunos sectores en vista a la actual difusión de nuevos procesos y/o productos.

Obviamente este tipo de esfuerzo tecnológico es muy difícil de cuantificar a nivel microeconómico, más aún en el caso de la economía paraguaya donde hay algunos sectores dinámicos de economía no registrada. Sin duda, los mayores esfuerzos se dan en empresas de cierta envergadura que directa o indirectamente están bajo la influencia de la esfera pública.

Un caso llamativo lo constituye CIE, empresa productora, en primera instancia de bienes de capital, pero que indirectamente opera como un núcleo de expansión de capacidades específicas. Con un gasto de alrededor de 100 mil dólares anuales en tareas de I+D -básicamente orientadas al diseño y adaptación de tecnología- la empresa opera como una fuerte formadora de recursos humanos que luego son reciclados al resto de las actividades productivas. Así, sobre un plantel de casi 750 personas, existe una alta rotación de personal (a título ilustrativo unas 200 personas egresan e ingresan por año) que indirectamente se desplaza hacia otras empresas. Con menor intensidad también se verifican algunos procesos de entrenamientos y esfuerzos tecnológicos en ACEPAR y la INC. Finalmente, la constitución de Bolsas de Subcontratación en el terreno de la metalmecánica, como asimismo la realización de esfuerzos privados en el campo del control de calidad apunta a la difusión -y con ello ampliación- de los efectos positivos de la tecnología.

3.5. El Marco Jurídico. La dinámica funcional de la sociedad paraguaya, caracterizada en el caso tecnológico por una fuerte dependencia del exterior, tiene su sustento en un marco legal conformado por dos normas centrales: La Ley de patentes y la Ley de marcas.

La primera de ellas data del año 1925 y sus principales rasgos son:

- a) Reconoce a la patente como medio de protección de la propiedad industrial. La misma recae tanto sobre el producto como sobre el proceso de producción (Art. 2).
- b) Otorga una duración de 15 años para las patentes.
- c) Excluye de los objetos patentables a las invenciones que atenten contra el orden, la seguridad pública y las buenas costumbres.
- d) Los productos farmacéuticos también son excluidos de los objetos patentables.
- e) Existe la obligación de explotar la patente en un plazo de tres años. Caso contrario el titular de la patente está obligado a concesionarla a cualquier interesado.

A su vez, la Ley de Marcas (Nro 751) data del año 1979 siendo las siguientes sus principales características:

- a) Puede referirse a productos o servicios y ser individuales o colectivas.

- b) Al igual que las patentes deben ser registradas en la Dirección de la Propiedad Industrial.
- c) La marca tiene una duración de 10 años pudiendo renovarse indefinidamente.
- d) La titularidad de la marca implica el derecho de su uso exclusivo en el territorio nacional.

Sección 4. Funcionamiento del sistema y comparación en el MERCOSUR.

Resulta indudable que siendo la tecnología un factor de producción tan particular, generador de múltiples externalidades y presente directa e indirectamente en el grueso de las actividades económicas, su difusión/generación requiere de una aceptada interrelación entre los diversos estamentos que forman el sistema nacional de tecnología.

La literatura internacional abunda en el análisis del funcionamiento del sistema en su conjunto enfatizando en tres aspectos esenciales sobre el cual pivotean todas la recomendaciones:

a) la identificación del objetivo posible (no el óptimo deseable) de este conjunto de instituciones (públicas y privadas) habida cuenta de las restricciones reales del sector productivo local.

b) la relación entre el aparato de ciencia y tecnología con la actividad privada a fin de que en un proceso de mutua realimentación, tanto los objetivos de los desarrollos como el uso adecuado de las tecnología no se desvíen de la conveniencia social. Se trata, en definitiva de aprovechar convenientemente los escasos recursos en esfuerzos que tengan sentido.

c) la interrelación entre los diversos estamentos que componen el sistema en su conjunto. Esto es: la eliminación de superposiciones en los esfuerzos y el máximo uso de los recursos.

La dinámica de funcionamiento del caso paraguayo no parece escapar a las reglas generales. A grandes rasgos no existe una coordinación adecuada entre los diversos estamentos que intervienen -desde la óptica pública- en los temas tecnológicos. Así, por ejemplo, no existe una relación estrecha funcional entre el INTN y el SNPP. Por el

contrario, todo parece indicar que operan como compartimentos estancos. Por lo demás ambas instituciones se insertan de manera distinta en la Administración Pública: mientras en INTN es autárquico y se relaciona con el Poder ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio, el SNPP depende del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Algo similar ocurre entre los diversos componentes del sistema de capacitación de la mano de obra: siendo el SNPP el organismo de mayor trascendencia en este ramo, no tiene vinculación -en términos de coherencia de programas, duración, de curso, etc.- con los (según algunas estimaciones) miles de institutos privados que de una u otra forma capacitan formalmente a través de los denominados "títulos no oficiales".

En idéntica dirección opera otra preocupación del sistema en su conjunto: existe un cierto divorcio entre la operatoria de los organismos relacionados con la CyT, el sector productivo y los planes de desarrollo impulsados por el gobierno. Así, por un lado, no existe una relación directa entre la Universidad y los sectores productivos, especialmente en lo que a contenidos de programas se refiere. Algo similar ocurre entre el INTN y los requerimientos del sector privado.

Finalmente todo ello redundará en una menor efectividad del gasto efectuado en tareas de I+D en una sociedad, que por lo demás es fuertemente dependiente de la provisión externa de tecnología.

Resulta sin embargo destacable que este funcionamiento se asiente sobre una serie de instituciones y mecanismos financieros que, a pesar de algunos problemas, han permitido establecer una cierta capacidad tecnológica. Equipos, recursos humanos calificados, financiamiento incluido en el presupuesto, y el manejo de las vías para acceder al financiamiento internacional son, entre otras, bases invalorable para reformular la dinámica del sistema en su conjunto en vistas al ingreso de Paraguay al MERCOSUR.

Ello conduce necesariamente a efectuar una breve comparación en términos de los sistemas vigentes en los demás países, especialmente en los dos de mayor porte económico. Tanto Argentina como Brasil cuentan desde hace varias décadas con diversas instituciones afectadas a la generación de CyT. Con un desarrollo industrial de mayor envergadura que el Paraguay, un mayor tamaño relativo y una conformación geográfica marcadamente distinta, no resulta sorprendente la disparidad que en términos

de recursos humanos, institucionales y monetarios operan ambos sistemas especialmente en lo referido a los esfuerzos desde el sector público.

Circunscribiendo el análisis a las principales instituciones públicas, el Cuadro 9 es por demás revelador de las diferencias absolutas entre los sistemas nacionales de innovación de los países mencionados. Así, Brasil cuenta con alrededor de 20 instituciones de relevancia dedicados, Argentina supera la decena, mientras que el Paraguay circunscribe su esquema estatal en el tema tecnológico principalmente al INTN y el SNPP.

Desde el punto de vista monetario las diferencias no son menos significativas. Brasil asigna anualmente poco más de 1.700 millones de dólares a estas actividades, mientras que la Argentina destina poco más de 500 millones de dólares. En el otro extremo Paraguay no supera los 15 millones de dólares anuales (en una estimación que incluye además los gastos en CyT destinados al sector primario). Nótese que, aún considerando los organismos más relevantes en términos presupuestarios, el gasto de Paraguay representa escasamente el 1% de los realizados por Brasil y poco más del 3% de efectuado por la Argentina.^{80/}

Esta posición relativa ubica en una clara desventaja al sistema de CyT paraguayo, especialmente si se tiene en cuenta que las tareas de generación y difusión de tecnología tienen fuertes rendimientos a escala; esto es, sus costos se reducen a partir de un nivel relativamente grande de actividades a la vez que se potencian los efectos de "polinización cruzada" entre los resultados.

Considerado en el contexto de los diversos países del MERCOSUR, no deja de sorprender que -a distintas escalas- la armazón del esquema de CyT tenga rasgos muy similares.

^{80/} La comparación no varía en mayor medida si se consideran los recursos humanos involucrados. Una publicación reciente de la UNESCO (Ver Nota..) ubica en casi 60 mil al número de personas involucradas en el sistema. A su vez el Proyecto de Presupuesto para 1993 del Gobierno argentino estima en poco más de 15.500 el número de personas asignadas a C y T. Ambos guarismos contrastan notablemente con el caso de Paraguay, donde el sistema en su conjunto escasamente supera el millar de personas.

Cuadro 9. Composicion y gasto de los sistemas nacionales de ciencia y tecnologia. Argentina, Brasil y Paraguay.

ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY	
Institucion	Pres.(1)	Institucion	Pres.(2)	Institucion	Pres. (3)
INTI (tec. industrial)	32.077	CNPq.(ciencia y tecnologia)	291.639	INTN (tecnologia)	2.289
INTA (tec. agropecuaria)	102.985	EMBRAPA (invest. agricola)	200.542	SNPP (capacitacion)	7.450
CONICET (ciencia y tec.)	181.346	Sec. de Ciencia y Tecnologia.	183.903	Universidad	1.983
Sec. de Ciencia y Tecnica	29.155	CAPEs (training de postgrado)	139.108	Serv. Nac. Sanidad Animal	4.433
CNEA (energia nuclear)	51.503	CNEN (energia nuclear)	129.128		
INIDEP (pesca)	6.456	EMBRATER (extension rural)	98.916		
Universidades	41.693	IFES (Univ. Federal y otras)	93.842		
Fuerzas Armadas	20.900	CSN (inv. seguridad nacional)	89.432		
Fund. F Lilo (Biologia)	1.968	EMFA (management)	72.761		
		Sec. de Minas y Energia	65.617		
		INPE (inves. espaciales)	48.421		
		FIOCRUZ (Fund. O. Cruz)	33.137		
		Min. de Aeronautica	31.931		
		INMETRO (metrologia)	27.178		
		Sec. del Min. de Justicia	25.199		
		CEDATE (tecnologia educativa)	21.083		
		CTI (tecnologia informatica)	19.918		
		INPA (inv. recursos Amazonia)	18.981		
Otros	546	Otros	124.115		
Total	468.629	Total	1.714.851	Total	16.155

Nota: (1) Presupuesto Año 1992

(2) Año 1988

(3) Presupuesto estimado para 1992.

Fuente: Elaboracion propia sobre la base de datos de: Argentina. Presupuesto nacional Año 1991. CNPq. Recursos do Tesouro da Uniao: Dotacao Final e Despesa Realizada 1980-89. Brasil, Mayo 1989. y Paraguay Presupuesto Nacional e informaciones suministrada por los organismos componentes del sistema de ciencia y tecnologia

Así, los tres países examinados tienen: agencias de generación y difusión de tecnologías, organismos públicos de entrenamiento de personal e instituciones dedicadas a la tecnología del sector primario (especialmente en lo que hace a la difusión).

Se trata además de instituciones que tienen más de dos décadas de funcionamiento. Estas fueron concebidas como una réplica de los modelos instalados en Europa en la post guerra, como respuesta a un perfil de mercado tecnológico internacional muy cerrado. No resulta aventurado afirmar que el modelo seguido (con mayor o menor énfasis) apunta a solucionar los problemas derivados de un mundo donde los mercados mundiales funcionaban muy imperfectamente y el eje central de la preocupación era obtener la tecnología y en caso contrario propender a su desarrollo local. Desde esta perspectiva no sorprende el acento puesto en el objetivo de estas instituciones (el desarrollo antepuesto a la difusión o las incursiones en la ciencia básica). Más aún, estos organismos fueron estructurados con esquemas organizacionales de tipo departamental, donde cada uno de estos empalma con las falencias del perfil productivo interno.

Nótese que, por el contrario estas estructuras son poco adaptables a enfoques donde el esfuerzo en este campo está centrado en la difusión intrasectorial de tecnologías desarrolladas en otras sociedades y/o en la generación de cambios menores.

En cambio y sin la pretensión de ingresar en un análisis comparativo de los diversos sistemas, las mayores diferencias aparecen en dos planos:

- a) La existencia de instituciones específicas orientadas hacia temas particulares acorde con el nivel de desarrollo logrado por algunos sectores de la economía. Los avances en los temas de energía nuclear y/o las investigaciones aeroespaciales son los casos más significativos.
- b) Los tamaños y grados de especialización. Así, mientras en el caso brasileño y argentino existen una serie de instituciones privadas dedicadas -como actividad comercial- al control de calidad y la certificación, en el caso paraguayo, buena parte de la actividad del INTN gira en torno a estas tareas.

En suma, de un somero análisis de la conformación y dinámica del sistema

a) La necesidad de capacitación para determinados estamentos del aparato productivo (por ejemplo, los denominados mandos medios).

b) El "aggiornamiento" de las capacidades gerenciales, acorde con la implementación de las nuevas tecnologías organizacionales.

d) La generación de nexos técnicos y productivos que articulen convenientemente los avances sectoriales ya existentes.

c) La facilitación al acceso al mercado financiero para solventar la incorporación de algunos bienes de capital en emprendimientos acotados con capacidad difusora sobre el resto de las producciones.

Así planteado el tema existen, por un lado una serie de mecanismos institucionales, monetarios y de recursos humanos previos y, por otro lado, una serie de demandas tecnológicas más o menos difusas. Su articulación, probablemente de la mano de un cierta coordinación ejercida por el gobierno, deviene en un profundo proceso de transformación, algunos de cuyas principales aristas son:

* La redefinición del funcionamiento de las instituciones en dos sentidos: a) cual es su objetivo y b) su relación con el medio productivo y con otras instituciones que conforman el sistema.

En el primero de los temas, las diversas experiencias mundiales de países de tamaño pequeño indican la conveniencia temporal de anteponer los proyectos de fortalecimiento de difusión de tecnología por sobre los orientados a su generación. Para ello se piensa en instituciones altamente operativas (incluso subcontratando prestaciones) con reducido costo administrativo, alta movilidad temática y fundamentalmente, de difusión "horizontal" de temas de uso general. Se trata por todos los medios de generar esquemas mixtos (o de costo compartido) pasibles de ser evaluados periódicamente y con una alta relación entre el prestador y el prestatario.

En el segundo de los casos el eje central de la actividad apunta a una interrelación más estrecha entre los diversos estamentos que componen el sistema nacional de innovación. En ese sentido cabe recordar que los agentes privados son una parte importante del mismo y que, en consonancia con ello (y con la retirada de las empresas de capital estatal de la actividad productiva) se constituyen en uno de los objetivos centrales de la difusión y generación de tecnología. El punto de contacto ineludible entre

el sector privado y el aparato público de CyT es sin duda el perfil de necesidades que en este plano tiene la sociedad en su conjunto. En ese sentido, del análisis de una serie acotada de experiencias productivas, surge que en el caso paraguayo existen una serie de "demandas" tecnológicas específicas. Las mismas se orientan hacia tecnología "blandas", de fácil difusión y se asocian con la calificación de la mano de obra, la implementación de modernas técnicas de organización de la producción y el "aggiornamiento" de las técnicas de management. Nótese que por un lado se trata de tecnologías relativamente sencillas en lo que hace a su obtención y posterior difusión y que por otro lado, no tienen fuertes restricciones presupuestarias.

* El reconocimiento de la posición relativa de Paraguay en el contexto de MERCOSUR avala la posibilidad de un tratamiento diferencial en el tema institucional respecto de los aspectos tecnológicos. En ese sentido, el mayor desarrollo de las instituciones y actividades de la Argentina y Brasil, puede constituirse en una fuente interesante de "abastecimiento" de tecnologías "blandas" para Paraguay. Capacitación de técnicos paraguayos en los institutos de ambos países (que luego podrían actuar como "difusores" internos), proyectos conjuntos de extensión de tecnologías y acceso preferencial a sistemas de riesgos compartidos son entre otras, algunas de las múltiples formas que puede darle una real significación al concepto de "integración" en el terreno tecnológico.

* En este plano la cooperación internacional está llamada a jugar un rol central.

* Las modificaciones que estos cambios demandan replantean a su vez la coordinación de las instituciones tanto a nivel local como regional.

En el primero de los aspectos y siguiendo las experiencias internacionales surge claramente la necesidad de un cierto proceso de especialización de las instituciones locales en términos de funciones y objetivos. En ese sentido, es probable que algunas funciones -como la de metrología y control de calidad- tengan ya entidad suficiente (en términos de nivel tecnológico e incluso significado económico) como para "independizarse" del sistema de CyT oficial. A su vez, todo hace suponer como más relevante que las instituciones existentes se orienten -por un lado- a la difusión de tecnologías y por otro a la formación de recursos humanos en todos los estamentos de la cadena productiva.

En segundo lugar, y desde una perspectiva de más largo plazo, es probable que el replanteo de las instituciones locales también tenga como marco general una cierta especialización a nivel regional. En esa dirección, a partir del reconocimiento de las fortalezas de las instituciones locales, cabe plantearse cuales serán las funciones que se "abastecerán" del exterior y cuales aquellas cubiertas por los paraguayos en el MERCOSUR.

* Estas coordinaciones en el plano institucional deben ser acompañadas en idéntica dirección por algunos cambios en gestación en los marcos jurídicos que rodean la difusión de tecnología. Sin duda su eje central es el tratamiento de las legislaciones de propiedad industrial. Nuevamente los datos objetivos de la realidad paraguaya ameritan un cierto tratamiento diferencial. Por un lado debido al tamaño de su economía y al desarrollo relativo de su sector productivo y por otro, atento a la existencia de actividades incipientes (armaduras) que pueden rápidamente ser abortadas sin no se encauza su evolución en un adecuado proceso de reconversión. Nuevamente se trata de implementar programas que partiendo del reconocimiento de la realidad local (e incluso de regiones específicas como el sudeste paraguayo) apunten al rescate de los acervos tecnológicos ya generados y su reconversión en el marco del MERCOSUR.

Personas Entrevistadas

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de las siguientes personas, a las cuales se les agradece profundamente y obviamente se las exime de los errores y limitaciones del mismo.

Víctor Abente, Jefe de la Sección de Registros Industriales del Ministerio de Industria y Comercio

Manuel Abreu, Unión Industrial Paraguaya

Miguel Achón, Cámara de Productores de Bienes de Capital CAPABIC

Hugo Barrail, Vicepresidente del Consorcio de Ingeniería Eléctrica (CIE)

Amado Bittar, Presidente de Aceitera Itaguá, S.A.

Rodolfo Blaires, Gerente Interino de la Gerencia de Estudios Económicos del Banco Central de Fomento

Rolando Bogado, Presidente del Banco Nacional de Fomento

Elba Rosa Britz de Ortiz, Especialista en Patentes y Marcas

Martín Burt, Vice Ministro de Comercio del Ministerio de Industria y Comercio

Tito Camacho, Gerente del Consorcio de Calzados

Rutilio Cameron, de la Cámara de Çurtiduría

Antonio Castillo, Director del Programa de Promoción de Exportaciones de la ALADI

Julio Conci, de la Cámara de Calzados

Domingo Daher, Presidente del Centro de Importadores

Rolando Dietze, Director del Gabinete Técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Emilio Fadlala, de la Asociación de Industriales de la Confección

Rubén Fadlala, Vice Ministro de Industria¹⁶ Lic. Eugenio García, Director del Servicio Nacional de Promoción Profesional

Pedro Genovese, Presidente de la cámara textil

Alejandro González, Vice Presidente de Manufacturas de Pilar, S.A.

Ramón González, Gerente del Consorcio de Confecciones

Gustavo Leite, Director de PROPARAGUAY

Antonio Félix López, Vice Ministro de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores

Honorina Marsal, directora del Departamento de Normalización, Control de Calidad y Metrología,
Instituto Nacional de Tecnología y Normalización

Santo Mateucci, Presidente de la Cámara de productores de Aceites Vegetales

Carlos A. Mersan, Abogado

Carlos T. Mersan, Abogado

Nicolás Nagi, Universidad Nacional de Asunción

Aníbal Pangrazio, Director del Servicio Nacional de Promoción Profesional

Igor Alberto Pangrazio, Director del Departamento MERCOSUR, Ministerio de Relaciones Exteriores

Guillermo F. Peroni, Abogado

Emilio Ramírez Russo, Presidente de PETROPARAGUAY

Celso Romero, Vice Ministro de Estudios Hacendísticos del Ministerio de Hacienda

Virgilio Vega Vogado, funcionario de la Aduana de la Capital

Herman Velilla, Presidente de la Comisión Nacional de Valores

Sergio Von Horoch, Director del Instituto Nacional de tecnología y Normalización

Rodolfo Vouga Muller, Abogado

César Zárate, Gerente del Consorcio de Curtiduría

Pedro Zucolillo, empresario del sector maderero