

## RESUMEN EJECUTIVO



## **Presentación**

A pesar de haber llegado a su fin la dictadura de Alfredo Stroessner tras 35 años en el poder y haber tenido tres elecciones libres desde 1993, el Paraguay enfrenta numerosos desafíos para el desarrollo de la democracia y el crecimiento económico con equidad. La situación sociopolítica está marcada por el legado del régimen autoritario, y se refleja en la ausencia del balance y contrapeso de los poderes del Estado, altos niveles de impunidad y corrupción, la extendida práctica de la relación patrón-cliente, la escasa capacidad de los partidos políticos de promover debates y consensos, y la limitada participación ciudadana y de control del gobierno. Estas restricciones institucionales contribuyen en gran medida a mantener un modelo de desarrollo que no genera crecimiento sostenido, suficiente empleo y equidad social.

De cara a las elecciones generales de 20 abril del 2008, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) ha lanzado la iniciativa de elaborar estas **Notas para el Debate Electoral 2008**. Éstas consisten en una serie de propuestas para:

- Discutir los temas prioritarios para las políticas públicas en el próximo gobierno.
- Mejorar la calidad del debate electoral centrando la atención de los candidatos a cargos electivos, de la sociedad civil y de los medios de comunicación sobre temas nacionales gravitantes.
- Presentar alternativas de políticas públicas para lograr un crecimiento económico sustentable, incluyente y equitativo dentro del contexto de la democracia representativa y participativa y fortaleciendo las instituciones formales.

Para cumplir con los objetivos previstos, el CADEP, en forma conjunta con profesionales de otras instituciones académicas y consultoras, ha elaborado **seis módulos temáticos**:

- Crecimiento económico y empleo
- Reducción de la pobreza y de la desigualdad
- Energía y desarrollo de la infraestructura
- Educación superior y desarrollo del capital humano
- Constitución, gobernabilidad y gobernanza
- Inserción económica del Paraguay en el mundo

El presente documento discute los principales obstáculos que impiden la implementación de una nueva política exterior del Paraguay y de una estrategia comercial externa que favorezca una inserción eficiente y competitiva de la economía paraguaya en el mundo. Al mismo tiempo sugiere propuestas que contienen lineamientos, estrategias y temas relevantes de una agenda económica externa del Paraguay que haga frente al desafío de superar aquellos obstáculos que aún mantienen al Paraguay alejado de las nuevas condiciones internacionales y regionales de la post-Guerra Fría.

Para superar los obstáculos para una inserción más competitiva del Paraguay en el mundo se propone que se defina una política exterior que responda a un nuevo modelo de desarrollo del país, basado en la diversificación agropecuaria, la industrialización agroexportadora y el aumento de la oferta exportable. Se propone, además, dejar de lado el modelo de *integración orientada a la intermediación* comercial, y abrir más espacios para el *modelo de integración orientada a la producción*. Esta nueva inserción económica internacional debe tener como plataforma al Mercosur, donde el Paraguay, como país más atrasado de este proyecto, deberá hacer énfasis en una agenda de negociaciones que compense los costos de la eliminación de las actividades de intermediación comercial, los costos elevados de transporte como país mediterráneo y los costos de presentar las mayores brechas en términos de ingresos y productividad frente a sus socios.

A su vez, el Mercosur tendrá mayor validez para el Paraguay cuando se negocie con el Brasil una apertura mayor de su mercado y la creación de cadenas productivas que permitan proyectar la oferta exportadora del Paraguay al mercado internacional. Esta alianza productiva con el Brasil obligará al nuevo gobierno a equilibrar las demandas de un precio más justo por la energía eléctrica vendida al Brasil con las necesidades de un mayor uso de esa energía para el desarrollo del país. Finalmente, el país necesita un Ministerio de Relaciones Exteriores con personal más calificado y con una mejor administración de sus recursos, para convertirse en el articulador y líder institucional de la política exterior, papel que hoy no lo cumple con suficiencia.

La elaboración de este documento ha sido posible mediante la contribución de la Fundación Nacional para la Democracia (NED en inglés), el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC, en inglés) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), cuya generosa cooperación agradecemos.

Dionisio Borda  
Director

## Resumen Ejecutivo

### Breve reseña del Paraguay en el mundo durante la dictadura

1. El gobierno de Stroessner (1954-89) practicaba una política exterior de bajo perfil y alineada a los postulados norteamericanos de la Guerra Fría. Esta política le permitía diversificar relaciones diplomáticas con varios países clave del mundo desarrollado y obtener flujos importantes de cooperación financiera, mientras el régimen dictatorial pasaba desapercibido bajo la fachada de una “democracia representativa”.
2. En el plano regional se reemplazaba la tradicional dependencia de la Argentina por la del Brasil, que se convertía en el principal socio comercial, financiero y militar del Paraguay. A partir de esta nueva relación, el país comenzó a desempeñarse económicamente a partir de un modelo basado en la exportación de *commodities agrícolas* (principalmente la soja), la intermediación comercial y la venta de energía eléctrica al Brasil y Argentina. La modernización que trajo consigo esta nueva relación con el Brasil resultó ser limitada porque el régimen autoritario nunca alentó medidas a favor de la agroindustrialización para aumentar valor agregado y la oferta exportable del país; tampoco tuvo un plan de aprovechamiento de la energía eléctrica para fines de industrialización; y, finalmente, apostó a un modelo informal de triangulación comercial con pocas bases de sustentabilidad en el tiempo.

### Identificación de los dos principales obstáculos para una inserción eficiente de Paraguay en el mundo

*La ausencia de una política exterior que se adecue a las nuevas condiciones internacionales y regionales y que haga frente a las cambiantes demandas de la globalización.*

3. La política exterior heredada ha sido diseñada a medida del dictador y no del Estado paraguayo. El Ministerio de Relaciones Exteriores no era hacedor de la política externa y perdía rápidamente profesionalismo y ganaba en clientelismo e ineficiencia. Ante la falta de un apoyo institucional y la escasa preocupación de la sociedad civil y de sus representantes en el Congreso Nacional sobre el tema internacional, los gobiernos de la transición han tenido que apelar a una diplomacia presidencialista o a un arrastre de los lineamientos y formas de acción principales del régimen autoritario, sin llegar finalmente a construir una política exterior alternativa ante los desafíos de la post-Guerra Fría.
4. El gobierno actual (2003-2008) se propuso delinear una política exterior propia que deje de lado los lineamientos de la dictadura y fundada en un modelo de desarrollo agroexportador, con apertura a la región y al mundo. A pesar de algunos logros importantes de la actual administración, la misma no ha sido suficiente y ha dejado ver nuevamente que se debe utilizar el liderazgo personal o la diplomacia presidencialista para reemplazar la ausencia de una política exterior que a su vez no puede ser construida cuando el gobierno finalmente deja de lado la labor de diseñar una estrategia de desarrollo del país.

*Inserción poco eficiente en el mercado internacional y regional por coexistencia de dos modelos opuestos de integración*

5. El peso del comercio de reexportación en la economía paraguaya, mucho mayor que las otras actividades, ha hecho que la integración económica de Paraguay al mundo se encuentre orientada a la intermediación comercial, principalmente. Sin embargo, la aparición del Mercosur ofrecía al Paraguay una integración orientada a la producción mediante el aumento de la oferta exportable y la apertura del mercado regional. Sin embargo, como el Paraguay había apostado a la intermediación antes que a la producción, resultaba difícil aumentar las exportaciones en corto tiempo. Estas últimas adquieren dinamismo recién a partir del 2003, doce años después de la creación del Mercosur.
6. Tanto las exportaciones de rubros genuinamente nacionales como las reexportaciones (productos extranjeros) se encuentran hoy creciendo fuertemente. Pero ambas representan dos modelos y tipos de beneficios distintos. Las primeras representan una integración al mundo amplia y orientada a la producción con inversiones y empleo que se generan dentro del país. Las segundas representan una integración al mundo limitada y orientada a la intermediación comercial, siendo los beneficiarios los países vecinos.
7. Los gobiernos de la transición democrática han implementado políticas y medidas favorables a sostener ambos tipos de modelos, en la creencia que una coexistencia de los mismos era conveniente para el Paraguay. Sin embargo, la coexistencia resultante ha llevado al país a un juego de suma cero, retardando una inserción más competitiva del país en el mundo. En otras palabras, las políticas y medidas del Estado han tenido un efecto mucho mayor en incrementar el comercio de reexportación antes que elevar los niveles de productividad y exportación de bienes genuinamente nacionales.

### **Propuestas para una inserción económica más efectiva al mundo**

#### *Definición de una nueva política exterior.*

8. Una nueva política exterior del Paraguay deberá definirse con base en una independencia relativa de las potencias políticas y económicas mundiales y en conjunción con los esfuerzos de los países latinoamericanos embarcados en este mismo objetivo; en una defensa del sistema democrático de gobierno y el respeto de los derechos humanos; y en una definición del modelo de desarrollo y de crecimiento del país que permita la implementación de estrategias para una inserción competitiva de la economía paraguaya en la región y en el mundo.
9. Pero fundamentalmente la política exterior de un país pequeño y mediterráneo como el Paraguay deberá delinear estrategias para una inserción competitiva de la economía del país en la región y en el mundo, con base en un modelo de desarrollo que al aprovechar las ventajas comparativas del país mejore sustancialmente la productividad, eleve la oferta exportable y sea capaz de generar empleo. Este modelo de desarrollo del país debe fundamentarse en la producción y diversificación agropecuaria, en la agroindustrialización y en el aumento de la oferta exportable resultante de este proceso.

### *Integración orientada a la producción*

10. Una política comercial externa estructurada sobre el eje de la integración orientada a la producción tiene como condiciones la creación de una instancia sólida de coordinación de esta política comercial dentro del sector público; de la promoción de exportaciones con base en la selección de rubros o renglones productivos que gocen de ventajas comparativas reveladas; sean inclusivos socialmente y contemplen la innovación tecnológica; de la aplicación de instrumentos de fomento de competitividad de estos rubros a través del consenso público-privado; y de la creación y sostenimiento de una red externa como complemento esencial de los instrumentos de promoción de exportaciones e inversiones.

### *Mercosur como plataforma de integración al mundo*

11. La permanencia del Paraguay en el Mercosur ofrece más ventajas que limitaciones. Primeramente por ser un país mediterráneo y por estar vinculado históricamente a sus vecinos para la facilitación de su comercio exterior. En segundo lugar porque a partir de los noventa ya existe un mercado ganado en el Mercosur para las exportaciones del Paraguay, especialmente de bienes no tradicionales. Finalmente, porque un país pequeño y de menor desarrollo relativo no ha desarrollado ni posee un peso negociador relativo para lograr, en forma independiente, acuerdos comerciales preferenciales con países desarrollados y de economías emergentes, en el corto plazo.
12. En el caso del Paraguay, y contrariamente a lo que comúnmente se opina dentro del país, el Mercosur ha aportado más beneficios que desventajas, especialmente en términos de aumento de la producción y de la oferta exportable. En primer lugar, el desarme arancelario del Mercosur ha permitido al país integrarse **fronteras afuera** antes que limitarse a una integración de intermediador comercial. En segundo lugar, el Mercosur ha significado una apertura para los bienes no tradicionales, cuya participación en el total exportado por el Paraguay ha crecido sustancialmente. En tercer lugar, el Mercosur presenta una oportunidad para la agroindustrialización mediante la formación de cadenas productivas con los países vecinos con proyecciones a los mercados regional e internacional. Finalmente, el Paraguay ha comenzado a beneficiarse de la adopción de medidas de reducción de asimetrías estructurales en el Mercosur, como por ejemplo la implementación de los Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM).

### *La agenda prioritaria de Paraguay en el Mercosur*

13. El Paraguay tiene la particularidad de constituir la economía más abierta, pero a su vez la más atrasada del Mercosur. Un aprovechamiento efectivo de los mercados regional e internacional exige al Paraguay utilizar el nivel de apertura de su economía a favor de la producción y la exportación y no de la intermediación. Así, en una agenda de profundización del Mercosur, el abandono gradual del comercio de reexportación y la condición de país de menor desarrollo relativo tiene costos

que deben ser altamente compensados por los otros países socios para lograr un nivel de integración efectiva y competitiva del Paraguay.

14. Estos costos deben ser, en primer lugar, compensados a partir de la formación del territorio aduanero común y de la distribución de la renta aduanera, de manera a evitar pérdidas fiscales significativas por la eliminación gradual del comercio de reexportación. En segundo lugar, debe haber una compensación por los extracostos de transporte y de logística comercial en que incurre un país mediterráneo. Esta última compensación puede expresarse en un aumento de capital disponible por el FOCEM para reducir las asimetrías estructurales y favorecer específicamente al Paraguay. Al mismo tiempo el Paraguay deberá otorgar preferencias a proyectos y programas del FOCEM que mayor impacto tienen en el aumento de ingresos, y en el acceso a los mercados regional e internacional para la colocación de sus productos.
15. A pesar de contar con la facilidad de los fondos estructurales para las economías pequeñas, estos beneficios pueden reducirse o anularse completamente si las economías más grandes continúan con prácticas y políticas distorsivas de mercado. Estas prácticas se traducen en un aumento de las restricciones de acceso a los mercados de las economías mayores, en el uso discrecional de incentivos fiscales, crediticios y similares que distorsionan la competencia en el mercado ampliado y provocan desvío de inversiones y en otros tipos de ayudas estatales que no permiten el crecimiento competitivo de los pequeños. Por lo tanto, en la agenda del Paraguay no se deberá dejar de lado la necesidad de una reducción gradual y sostenida de las asimetrías regulatorias.

#### *La agenda bilateral con los vecinos*

16. Sin perjuicio de la existencia de una agenda prioritaria de negociaciones en el Mercosur, el Paraguay deberá mantener una agenda bilateral de negociaciones con sus vecinos del Mercosur. Esta agenda bilateral debe concentrarse en el Brasil, país con el cual se deberá negociar la reconversión del comercio de reexportación a una complementariedad productiva entre ambos países con mayor acceso a los mercados brasileño e internacional y con beneficios claros no solamente para la agricultura comercial y extensiva sino a la pequeña y mediana producción agrícola y a la agroindustria. Asimismo, la necesidad de una agroindustrialización del país y de un crecimiento sobre bases sustentables lleva necesariamente a la renegociación del precio de venta de la energía de Itaipú y del grado de utilización de esta energía en territorio paraguayo. El nuevo gobierno deberá equilibrar las demandas por un precio más justo de la energía eléctrica con las necesidades de un mayor uso de esa energía para el desarrollo del país.
17. Otro tema relevante en la agenda bilateral con el Brasil es el problema migratorio que ya no se reduce a los *brasiguayos* de la frontera Este del país, sino también a la nueva migración brasileña en el Chaco paraguayo. Frente a este flujo migratorio, el Paraguay deberá encarar seriamente negociaciones para evitar un uso irracional de los recursos naturales y degradación medioambiental, como conflictos de tierra con los pobladores campesinos; y bandas delictivas y de narcotráfico que operan a través de este flujo, amenazando tanto a productores paraguayos como brasileños.

*Agenda del Paraguay con el mundo desarrollado y las economías asiáticas*

18. Ante la inconveniencia y escasa factibilidad de negociar acuerdos de libre comercio con el mundo desarrollado y las economías asiáticas emergentes, en forma independiente, el Paraguay deberá trabajar estrategias diferenciadas para lograr una mayor apertura de esas economías a la oferta exportable paraguaya, principalmente de rubros con mayor valor agregado o rubros no tradicionales. En el caso de los países desarrollados, deberá negociar mayores preferencias y cuotas aprovechando su status de país de menor desarrollo relativo. En el caso de las economías emergentes, diversificar su oferta agro-alimentaria y asociarse con Chile para aprovechar los acuerdos que este país tiene firmados con los países asiáticos y que permiten la creación de cadenas productivas en la región sudamericana para exportar al Asia.
19. En términos de un mejor aprovechamiento de la inversión externa directa de estos países como de la cooperación técnica y financiera, el nuevo gobierno deberá encauzar estos flujos de capital, de una manera ordenada, hacia los lineamientos del nuevo modelo de desarrollo del país y de la estrategia comercial de integración orientada a la producción, sobre una agenda prioritaria de necesidades.

*Reforma institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores*

20. Una necesaria reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores significa dejar de lado la práctica clientelística en el manejo del personal diplomático para reemplazarla por un sistema de méritos y aptitudes, una evaluación periódica de su desempeño y una capacitación constante de ese mismo personal. Significa asimismo prestar una especial atención a la formación de negociadores y reformar la Academia Diplomática. El tratamiento del recurso humano se completa con la creación de un cuerpo de asesores permanentes de alta calificación en relaciones internacionales y comercio exterior que conforme una unidad técnica especializada del Ministerio.
21. En cuanto a la reestructuración administrativa y presupuestaria del Ministerio, se impone una racionalización de las representaciones diplomáticas y una mejor eficiencia en el servicio exterior, de acuerdo a las priorizaciones temáticas y de áreas geográficas de la nueva política exterior y de la política comercial externa. Se impone asimismo una racionalización en las remuneraciones del personal de Relaciones Exteriores tanto en la sede como en las embajadas, de acuerdo a las funciones y calificaciones, pero también de acuerdo al costo de vida de cada uno de los países y regiones donde operan las representaciones.
22. Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe asumir la responsabilidad de las redes externas comerciales en las representaciones diplomáticas que se consideran prioritarias para la expansión de la oferta exportable nacional y la atracción de inversión externa directa. Esta tarea la deberá realizar conjuntamente con el Ministerio de Industria y Comercio y con el sector empresarial.