



OBEI

OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA INSERCIÓN EXTERNA DEL PARAGUAY

Agosto, 2012

Apertura Económica

Luego de dos décadas de democracia, el debate sobre la inserción del Paraguay en el mundo, comienza a generar cierto interés de la opinión pública. La forma de inserción de un país en el mundo se encuentra determinado por su modelo económico de desarrollo, que permite visualizar no solo cuan competitivo es el país en la arena internacional, sino también cuan eficiente es este modelo en términos del bienestar de su población. El OBEI entrega aquí un resumen de un reciente trabajo de Fernando Masi sobre el tema, publicado en D. Abente y D. Borda (eds.). El Reto del Futuro. Asumiendo el legado del bicentenario. MH-CAF. Asunción: 2012. En <http://www.cadep.org.py/2012/06/presentan-analisis-sobre-estrategia-de-insercion-externa-del-paraguay/>

LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA INSERCIÓN EXTERNA DEL PARAGUAY

En la última década se ha gestado un nuevo orden mundial caracterizado por la emergencia de poderes intermedios frente a los países desarrollados, la construcción de un nuevo motor del dinamismo económico mundial en el Asia, y el fin de la era de las materias primas baratas.

Seguirá el Paraguay actuando en forma pasiva dejando que los cambios de este nuevo orden mundial imponga la forma en que el país se integrará al mundo? O fijará el Estado paraguayo una estrategia de largo plazo de inserción externa? Si la opción es esta última se deberá determinar las bases del modelo económico sobre las cuales esta estrategia será construida.

Nuevo contexto mundial

Tres son los fenómenos que se deben considerar como principales en el nuevo contexto mundial:

1. Poderes intermedios emergentes: países con grandes extensiones de tierras, gran cantidad de población y con crecimiento económico fuerte y continuo: Brasil, China, Rusia, India, nuevos “tigres del sudeste asiático” (Tailandia, Malasia, Vietnam, etc.), México, Perú, Chile y Colombia en América Latina.
2. La creación de grandes cadenas de valor globales y regionales como resultado de una nueva división del trabajo en combinación con el crecimiento significativo de los precios de los *Commodities*
3. La cada vez mayor competencia mundial para el crecimiento de la productividad y de la competitividad en base a innovaciones tecnológicas.

En América Latina se distinguen dos estrategias distintas de inserción al mundo, teniendo en cuenta las nuevas características mencionadas.

Por un lado el liderazgo de Brasil, acompañado de los países del Mercosur, Venezuela, Bolivia y Ecuador que buscan mayor integración regional, desarrollo endógeno e industrial con la explotación de los mercados internos y principalmente el vasto mercado interno brasileño.

Por otro lado los llamados “Países del Pacífico” (México, Chile, Perú, Colombia) más proclives a una inserción más amplia con el mundo, con todavía escasa diversificación productiva, basando su inserción, principalmente en commodities minerales.

De todas maneras, el boom de las exportaciones de *Commodities* o materias primas, en los últimos diez años, afecta a todos los países de la región en el sentido que no permite una diversificación de sus canastas exportadoras, fortalece a China como productor y exportador de manufacturas a nivel mundial y pone en duda la sostenibilidad del crecimiento en base a rubros de bajo valor agregado.

La inserción del Paraguay en el Mundo

El modelo económico y de inserción paraguaya en el mundo ha tenido históricamente tres características principales:

1. la tradicional exportación de productos forestales, agrícolas y pecuarios
2. La exportación de la energía hidroeléctrica a los países vecinos
3. La intermediación comercial o triangulación.

Sin embargo este modelo económico no ha podido transformar el crecimiento económico en desarrollo sustentable.

El incremento sostenido de las exportaciones del Paraguay a partir del año 2004 como también del PIB, si bien ha apuntalado mayormente el modelo mencionado, también ha traído consigo novedades importantes sobre las cuales pensar un nuevo modelo de desarrollo y de inserción internacional más competitiva para el Paraguay.

En primer lugar, el Paraguay es el país que más ha demostrado haber diversificado sus exportaciones entre los países del Mercosur en la última década. Son 25 los principales productos de exportación del Paraguay de los cuales 8 son *commodities* agrícolas y 17 rubros son del sector manufacturero.

A las tradicionales exportaciones de semillas de soja y de carne congelada, han aparecido otros rubros como el trigo, maíz, el sésamo y el arroz. Todos estos *commodities* agrícolas han representado en promedio el 58% de las exportaciones paraguayas en el último decenio.

En cuanto a las exportaciones manufactureras, ha representando el 30% de todas las exportaciones en el mismo período de tiempo, destacándose las agroindustrias (aceite de soja, azúcar orgánica, cueros, textiles) pero también el rubro de productos químicos y plásticos.

En segundo lugar, el Paraguay ha abierto otros mercados en los últimos diez años. Aparte del Mercosur, Estados Unidos y Europa, se destacan mercados asiáticos como Rusia, China e India, e incipientemente los mercados del Medio Oriente. Estos países hoy constituyen alrededor del 18% de los mercados de destino del Paraguay.

En América Latina, los nuevos mercados son prácticamente todos los países de la costa del Pacífico (Chile, Bolivia, Perú, etc...) que representan el 15% de las exportaciones nacionales.

En segundo lugar, se ha producido un aumento importante de la Inversión Externa Directa (IED), alcanzando en los últimos años cifras superiores o iguales al máximo nivel alcanzado a fines de los años noventa. Pero a diferencia de esa década, la IED de los últimos años se ha concentrado en el sector manufacturero (y de servicios) antes que en la sola extracción de recursos naturales. Así notablemente hay un proceso de industrialización rápida de commodities agrícolas como la soja y otros granos, inversión en industrias de maquila y últimamente en un sector nunca explotado en el Paraguay, la de los minerales metálicos.

Nuevas potenciales oportunidades

Los nuevos fenómenos de diversificación de mercados y diversificación productiva de los últimos diez años indican que es posible pensar en una nueva estrategia de inserción internacional del Paraguay.

Esta nueva estrategia, deberá estar basada, por un lado, en trabajar los nuevos mercados y en ampliar los mercados tradicionales.

En el primer caso, para los nuevos mercados abiertos en el Asia como Rusia, China e India, hay que aumentar y diversificar la oferta agro alimentaria, como también buscar nuevos mercados contiguos a los citados como los “nuevos tigres asiáticos”.

En América Latina, se ha demostrado que las exportaciones paraguayas a los países del pacífico sudamericano han ido en aumento importante gracias a los acuerdos de libre comercio firmados entre Mercosur y estos países. Estos mercados ofrecen mayores espacios no solo para alimentos, pero principalmente para productos manufacturados.

Todavía hay mercados que no se han explotado bien y que pertenecen a aquellos países con una descendencia de inmigrantes importante en el Paraguay. Son los casos de los países del Medio Oriente, Japón y Alemania. El trabajo que se pudiera realizar con estos países no se limita solo a la colocación de un mayor volumen de productos sino también a la atracción de inversiones para exportar a esos mercados.

En cuanto a los mercados tradicionales, dentro del Mercosur destaca el Brasil como el más promisorio. De hecho este país es el que absorbe el mayor valor de las exportaciones en la región y el segundo inversor más importante en el país. Con el Brasil se debe seguir trabajando para ampliar las exportaciones industriales, principalmente las que pertenecen a las cadenas productivas. A su vez un incremento de las inversiones brasileñas en el Paraguay en los últimos años es uno de los principales medios de colocación de productos en ese país.

Por otro lado, trabajar nuevos mercados no es posible sin un aumento de la oferta exportable. Si bien se ha demostrado que los commodities agrícolas como la soja y la carne han sido los más competitivos en el mercado internacional, el Paraguay ha empezado a trabajar nuevos productos que han comenzado a tener éxito en América del Sur y también en otros mercados más desarrollados.

Así el aumento de la oferta exportable del Paraguay deberá basarse en potenciar estos productos no tradicionales (naturales y manufacturados) que implican una mayor diversificación productiva, mayor valor agregado y mayor empleo de la mano de obra. A su vez la atracción de inversiones externas deberá centrarse en este segmento no tradicional.

Obstáculos a vencer

Un esfuerzo importante de una inserción competitiva del Paraguay en el mundo necesita dar solución a varios problemas estructurales:

1. La mediterraneidad paraguaya implica costos adicionales de transporte y logística. Las inversiones en infraestructura vial y de comunicaciones, así como una mayor navegabilidad de los ríos y facilidades aeroportuarias deben ser encaradas con un esfuerzo público-privado.
2. La creación de una plataforma de exportación más sólida se encuentra con el problema de una baja calidad educativa y deficiente formación de recursos humanos. El Estado deberá trabajar con el sector privado para elaborar programas de capacitación que sean más afines a las necesidades del sector real, así como también facilitar la innovación tecnológica.
3. Una todavía baja oferta exportable del Paraguay responde en parte, a la falta de mayor capital para impulsar las inversiones productivas y a un sistema de incentivos fiscales que solo favorece a un número bajo de empresas y no arroja resultados importantes en cuanto a inversión. Se deberá trabajar a favor de un aumento de disponibilidad de crédito a mediano plazo, como también revisar el sistema de incentivos a las industrias y a la exportación.
4. Sin un uso mayor de la energía hidroeléctrica, no es posible pensar en un proceso de industrialización que apunte a contribuir a un crecimiento significativo de la oferta exportable. Solo el 15% de consumo energético en el Paraguay proviene de las hidroeléctricas, el resto de combustibles y biomasa. Asimismo, si se considera el 50%

de la energía hidroeléctrica de las binacionales que tiene como dueño al Paraguay, solo el 19% de la misma es consumida internamente y el 81% vendida a los vecinos.

5. Otro de los obstáculos a vencer tiene relación con la institucionalidad pública y su fragilidad. El Estado paraguayo no ha diseñado una estrategia país con la solidez necesaria a nivel interno como para consolidar una inserción externa que le permita sustentar su desarrollo. Es necesario admitir que se han producido avances para la mejora de la competitividad externa a partir de iniciativas público-institucionales y que la cooperación internacional también ha cooperado en este sentido. Sin embargo todos estos esfuerzos todavía faltan conectarse dentro de un plan de competitividad.

El desafío es fijar un rumbo en las relaciones con el mundo, que esté en consonancia con la búsqueda de un mayor desarrollo nacional y por lo tanto con un aceleramiento del cambio de modelo económico actual. Aprovechar nuevos mercados y tener estrategias de penetración a distintas regiones del mundo exige inversiones significativas en el sector productivo y crecer sostenidamente con empleo.