



OBEI

OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

DESARROLLO PRODUCTIVO DEL PARAGUAY

María Belén Servín
Diciembre, 2011

Desarrollo productivo del Paraguay: ¿Hacia dónde apuntamos?

“Los países que tienen éxito son aquellos que logran hacer cambios, no simplemente hablar y escribir sobre ellos, y los que son capaces de establecer un consenso amplio sobre la necesidad de ese cambio”(Porter, 2008).

El modelo económico del Paraguay, aunque muy competitivo en commodities, no permite una alta productividad en sectores que tienen un efecto multiplicador en toda la economía, como tampoco mayores niveles de bienestar. Es importante que se diseñe una estrategia de desarrollo productivo como política de Estado y se dejen de lado medidas y acciones aisladas e inconexas que no permiten obtener resultados efectivos en el mediano y largo plazo.

Estructura Productiva y Comercio Exterior

A lo largo de los últimos 20 años el Paraguay ha venido creciendo sobre una estructura productiva que no ha sufrido cambios importantes. Como se observa en la Tabla 1, entre los periodos 1991/1999 y 2000/2010, el sector primario ha tenido un peso relativo importante para la economía paraguaya, cuyas ventajas comparativas radican en la explotación de los recursos naturales.

La participación de este sector productivo en el Producto Interno Bruto (PIB) total del país para ambos periodos, medidos en promedios anuales, ha sido del 22% y 26%, respectivamente, siendo el subsector agrícola el de mayor relevancia en el propio sector primario (65%) y en el PIB nacional (14%) para el período 1991/1999, con un incremento del 69 y 18%, respectivamente, para el período 2000/2010.

En cuanto al sector secundario, ha mostrado un comportamiento diferente reduciendo su participación en el PIB, de un promedio del 23% a otro de 20% en ambos periodos analizados. El subsector manufacturero aparece como el más importante frente a los subsectores de construcción, electricidad y agua. Este subsector ha participado con el 70% del total sectorial y con el 16% del PIB nacional en el período 1991/1999 y con el 71% y 14%, respectivamente, para el 2000/2010.

Finalmente, el sector terciario es aquel que mayor peso participativo posee en el PIB nacional, representando, en promedio, el 48% para el período 1991/99 y 47% en el siguiente período. El subsector más importante es el comercio con una participación promedio del 42%(1991/1999) y 39% (2000/2010) del valor total del sector terciario y 20% (1991/1999) y 18% (2000/2010) del PIB nacional. La explicación de la alta participación del comercio reside, principalmente en las actividades de triangulación o reexportación que ha

significado uno de los principales ingresos de divisas para el país en las últimas dos décadas¹.

Tabla 1 Composición Sectorial del PIB Nacional
Participación Relativa

Sectores	1991/1999	2000/2010
Primario	22%	26%
Agricultura	14%	18%
Ganadería	5%	6%
Otros primarios	3%	2%
Secundario	23%	20%
Manufacturas	16%	14%
Construcción	5%	4%
Electricidad y Agua	2%	2%
Terciario	48%	47%
Comercio	20%	18%
Comunicaciones	2%	4%
Gobierno General	7%	7%
Otros servicios	18%	18%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay (BCP).

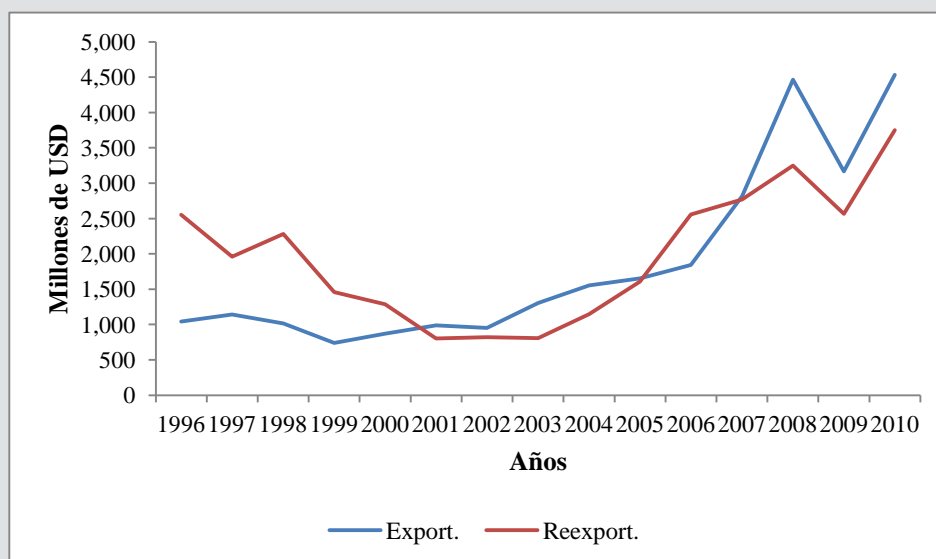
Históricamente ancladas en exportaciones de commodities agrícolas, las ventas externas de Paraguay, sin embargo, no han demostrado un dinamismo importante en la década del noventa cuando las mismas se han mantenido estancadas². En cambio este dinamismo si ha estado presente en las actividades de reexportación, en esa misma década, con valores hasta tres veces superiores a las cifras de exportaciones de rubros nacionales.

No es sino hasta la mitad de la década pasada, ante el surgimiento de un boom de la demanda internacional de commodities (soja y carne en el caso paraguayo), cuando las exportaciones se cuadruplican. Este mayor dinamismo de las exportaciones paraguayas también se encuentran explicadas, en parte, por una mayor participación de las llamadas “exportaciones no tradicionales” (principalmente manufacturas y semimanufacturas). En tanto las reexportaciones sufrían una reducción importante a partir de 1999 hasta el 2003, como resultado de períodos de recesión económica en Brasil y Argentina, principales mercados de destino de los rubros de extrazona. No obstante con una recuperación de estas actividades a partir de 2004, las reexportaciones siguen demostrando hasta hoy un comportamiento dinámico, y sigue constituyendo una de las principales actividades de la economía nacional.

¹ Las actividades de reexportación consisten en la importación de bienes de consumo suntuario, de fuera del Mercosur a aranceles bajos y excepcionados del Arancel Externo Común (AEC) y su venta a países vecinos. Se calcula que solo un porcentaje mínimo de la compra de este tipo de bienes se consume en el país.

² Desde 1989 hasta el 2003, las exportaciones paraguayas no han superado, en promedio anual, la cifra de US\$ 1.000 millones.

Gráfico 1 Paraguay: Exportaciones vs. Reexportaciones



Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

Así, quedan pocas dudas sobre las bases en las cuales se apoya el desempeño productivo y comercial del país. Cabe preguntarse si el modelo de exportación de commodities y de triangulación o reexportación comercial es sustentable en el tiempo y, por lo tanto, si promueve la competitividad y el bienestar en el Paraguay.

Competitividad e Iniciativas Públicas

La estructura productiva actual del país y su modelo de inserción internacional no ayudan a la competitividad país. Según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial 2010-2011, Paraguay se ubica en la posición 120 de 139 países, por lo que la productividad total de los factores medidos es muy baja en comparación a los demás países. Esta baja productividad dificulta el crecimiento económico sustentable, la creación de empleo de tipo calificado y la prosperidad de largo plazo.

Por lo tanto, el modelo utilizado no logra repercutir adecuadamente en la reducción de la pobreza y la desigualdad. No se trata solamente del crecimiento del PIB y del PIB per cápita, los cuales se han mantenido durante los últimos 20 años en un porcentaje promedio de 3% y 1%, respectivamente, sino también de generar una mejor distribución del ingreso. Ello se logra incrementando la competitividad de los sectores productivos del país.

Tabla 2 Evolución del desempleo, pobreza, PIB y PIB per cápita (%)

Años	Desempleo (*)	Subempleo (*)	Pobreza (*)	PIB (*)	PIB per cápita (*)
1999	15,9	17,6	37,3	-1,5	-4
2003	13	24,1	44	3,8	2
2006	11,1	24	43,7	4,3	2
2007	5,6	26,5	41,2	6,8	5
2008	5,7	26,5	37,9	6	4
2009	6,4	25,1	35,1	-4	-5
2010	5,7	22,9	34,7	15	13

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

(*) Desempleo: corresponde a la tasa de desempleo abierto. Es el número de personas desocupadas dividido la Población Económicamente Activa (PEA). Subempleo: la tasa de subempleo es el porcentaje de ocupados que están subempleados. Pobreza: porcentaje de la población que vive en situación de pobreza, debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo. PIB y PIB Per cápita: corresponden a tasas de crecimiento anual.

Históricamente, rubros como la soja y la carne han contado con incentivos del gobierno al hacer que este tipo de producción se encuentre exento de todo tipo de impuestos y a un pago irrisorio del impuesto sobre la tierra, además del subsidio al precio del combustible para maquinarias y transporte.

Varias han sido las iniciativas, a partir de 1990, de sucesivos gobiernos para la mejora del desarrollo productivo y la competitividad en sectores diferentes a los primarios. En primer lugar han implementado una serie de instrumentos de apoyo, ejecutados y coordinados por diversas instituciones como ser: Rediex, (Mesas Sectoriales); Programa de Desarrollo Empresarial para Pequeñas y Medianas Empresas (PR-100), Subsecretaría de Estado de Industria – Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Innovación y Tecnología – CONACYT; Programa Incubadora de Empresas Dinámicas, MIC – Programa de las Naciones Unidas (PNUD); Apoyo Integral a las Microempresas, MIC – FOCEM, entre otros. Todos ellos están orientados a fortalecer a las empresas, con el objetivo de mejorar sus exportaciones, competitividad, productividad, calidad, asociatividad, innovación y desarrollo de emprendimientos.

En segundo lugar, se han creado incentivos para estimular las inversiones, la producción industrial y las exportaciones a partir de regímenes de exenciones impositivas. Entre estos regímenes cabe mencionar la Ley Nº 60/90 de promoción de inversiones; la Ley Nº 523/95 o Régimen de Zonas Francas; la Ley Nº 1064/97 del Régimen de Maquila; y decretos que crean el Régimen Automotor Nacional (RAN); y el Régimen de Importación de Materia Prima. En septiembre del 2011, el Congreso ha sancionado otro régimen especial (con exenciones impositivas) para favorecer el ensamble de bienes de alta tecnología.

Tanto los proyectos de promoción productiva llevados adelante por los gobiernos, como los regímenes de incentivos no han tenido una estrategia que organice estas medidas en términos de metas y objetivos y los resultados han sido parciales, incompletos y en varios casos con sacrificios fiscales no compensado por inversiones significativas.

Ante esta realidad es difícil considerar que el país se encamine hacia un crecimiento y desarrollo sostenidos. Varias preguntas deben ser contestadas al respecto. ¿Cuáles serían los mecanismos de desarrollo y las políticas públicas que deberían ser adoptados para promoverlo?. ¿Son necesarios los incentivos, más allá de los ya existentes? ¿Qué sectores económicos incentivar y cuáles son las razones para hacerlo?.

¿Hacia una política de desarrollo industrial?³

En setiembre del año 2009, el Ministerio de Industria y Comercio con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), da a conocer una propuesta de política industrial que, basada en la experiencia poco auspiciosa de proyectos e incentivos aislados para el sector productivo, pretende definir sectores preferenciales, un nuevo tipo de incentivos y la inclusión de las pequeñas y medianas empresas.

La política propone un proceso de desarrollo industrial en base a tres etapas sucesivas y graduales consistente en:

En una primera etapa, la preferencia será la industrialización de productos de base agropecuaria y forestal. También se proponen favorecer otros sectores que pueden dar lugar a un desarrollo inicial de bienes de tecnología intermedia como ser la industria química y algunos productos de maquinaria y equipos.

Los objetivos de la industrialización deben contemplar la generación de empleo, la diversificación de exportaciones y el uso intensivo de la energía eléctrica.

En esta etapa se debe fomentar la promoción de empresas que integren a la agricultura familiar campesina y los pequeños productores agrícolas al proceso de la industrialización (empresas integradoras) así como priorizar el desarrollo y crecimiento de sectores intensivos en empleo.

Los instrumentos de política industrial, se deben focalizar en:

- El alineamiento de incentivos con los objetivos definidos
- La aglomeración de las pequeñas unidades en cadenas productivas integradas
- La promoción de inversiones en los sectores prioritarios

Para ello, se propone: 1) la creación de un nuevo marco de incentivos que otorgue los mismos a las empresas a partir de los resultados de inversión de esas empresas y no con anterioridad a ese ejercicio, como es la característica actual de los regímenes de incentivos 2) la creación de un marco para el desarrollo de empresas integradoras, 3) la incorporación de la figura del contrato de inversión y 4) la creación de una Agencia de Desarrollo que centralice los programas de apoyo al desarrollo productivo.

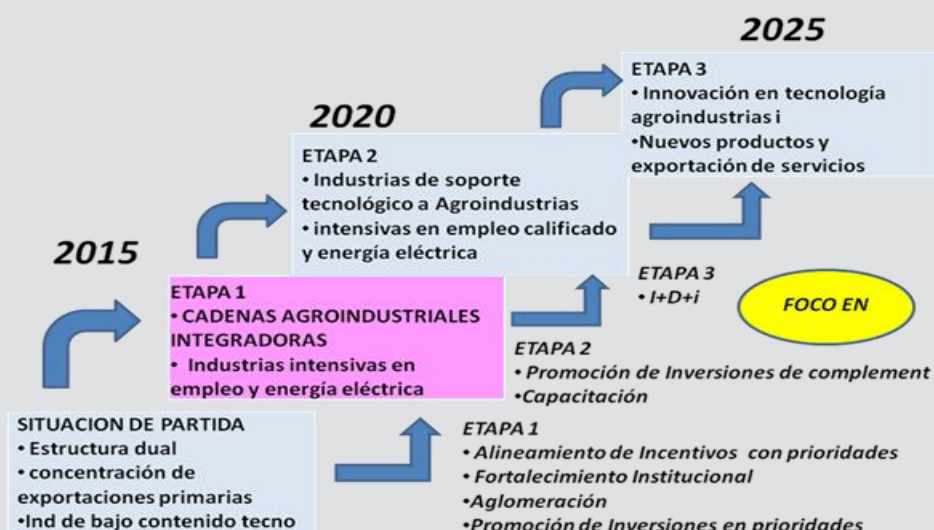
³Esta sección está basada en el informe de la Política de Desarrollo Industrial (Porto L., Vallarino D. 2009)

Al término de esta primera etapa se espera contar con una estructura productiva caracterizada por la presencia de cadenas agroindustriales competitivas en donde la agricultura familiar y campesina y los pequeños productores se encuentren integrados.

En una segunda etapa, se debe poner el foco en el desarrollo de industrias de soporte tecnológico a las cadenas industriales desarrolladas en la primera etapa y dar un salto cualitativo en materia de calificación de forma de apoyar el desarrollo de industrias intensivas en el uso de empleo calificado.

Con los resultados obtenidos en las etapas anteriores, en la tercera y última etapa del desarrollo industrial se promocionará, con más énfasis, la innovación, la investigación y desarrollo orientados a la industrialización de productos y servicios de tecnología media y alta.

Gráfico 3 Propuesta de Etapas de Desarrollo Industrial



Fuente: Política Industrial e Institucionalidad productiva en Paraguay, (Porto, I., Vallarino, D. 2009)

El cambio de modelo de exportación de materias primas y reexportación comercial implica una acción coordinada y la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo industrial que tenga un impacto real en términos de inversión, empleo, calificación de mano de obra y de exportación creciente de valor agregado. Todo esto debe estar orientado a mayores niveles de productividad más allá de los commodities agrícolas.

La tardanza en la implementación de la estrategia de desarrollo industrial presentado por el MIC demuestra la dificultad existente en el Paraguay para coordinar las acciones necesarias orientadas a la toma de decisiones de mediano y largo plazo. En definitiva, la propuesta de política industrial del MIC requiere coordinación pública, consenso de los agentes económicos involucrados y priorización de acciones y metas. De otra manera se seguirán estudiando y aprobando medidas parciales e inefectivas que no apuntalan al crecimiento ni la prosperidad del país.