



Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE
COYUNTURA

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Nº 67

FEBRERO/MARZO 2020



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

POLÍTICA	Segundo año de mandato un horizonte sin catástrofes ni esperanzas. José Carlos Rodríguez.	4
SOCIAL	8 de marzo: día para impulsar la autonomía económica de la mujer. Verónica Serafini.	7
ECONOMÍA	El manejo del déficit fiscal y su relación con la deuda pública. Julio Ramírez.	10
	Los acuerdos con Argentina y Brasil y el desarrollo de la industria automotriz nacional. Gustavo Rojas.	12

DIRECTORA DEL CADEP:

Belén Servín.

EQUIPO EDITORIAL:

José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini,
Julio Ramírez y Gustavo Rojas.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Entre Paréntesis.

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS DE: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONOMÍA. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, marzo de 2020

SEGUNDO AÑO DE MANDATO UN HORIZONTE SIN CATÁSTROFES NI ESPERANZAS

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

LA ECONOMÍA DE 2019 FUE DIFÍCIL DEBIDO A CONDICIONES EXÓGENAS: CLIMÁTICAS, LITIGIOS COMERCIALES GLOBALES Y EL MAL DESEMPEÑO DE AMÉRICA LATINA QUE NOS AFECTÓ. TENEMOS UN CRECIMIENTO CERCANO A CERO (INCREMENTO DEL PIB: 0,2%), PERO QUE NO ES NEGATIVO COMO EL DE ALGUNAS ECONOMÍAS REGIONALES. LA INFLACIÓN FUE RAZONABLEMENTE BAJA. LA INVERSIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD ESTABLES, O SEA, MALAS. LA EFICIENCIA DEL ESTADO, SEGÚN UN TRABAJO RECIENTE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), ES LA MENOR DE TODA LA REGIÓN. LA CRISIS DE LA ECONOMÍA REAL CONTRASTÓ CON EL AUGE DE LOS SERVICIOS, PARTICULARMENTE DE LAS ACTIVIDADES FINANCIERAS.

Se espera que 2020 sea un año favorable. Hay un pronóstico optimista, superior a los promedios recientes, todo ello dentro de expectativas bajas: crecer menos que el mundo y menos que América Latina o, al menos, no converger, no acercarnos al promedio regional. El gran desafío pendiente sigue siendo disminuir la brecha que existe entre nuestro nivel económico y el grado de desarrollo del resto del mundo, de la región y de los países industriales. El Paraguay es la Cenicienta del cuento, pero no hay príncipe que la despose.

El largo plazo es incierto. Los años de oro del neo-liberalismo están en crisis, incluso en los Estados Unidos. Y Chile, el ícono latinoamericano de los Chicago boys, ese modelo que dio todo de sí: crecimiento, institucionalidad, meritocracia y esa desmesurada desigualdad, terminó su época dorada. En la política paraguaya, desde aquella dictadura implacable –un chiquito populista, con mínima redistribución– arribamos a la actual democracia con sesgo oligocrático, que tiene pocas pinceladas filantrópicas. El modelo paraguayo, que también está rengueando, es cada día más confuso. Los colorados se volvieron culturalmente liberales, los liberales se hicieron políticamente colorados. Y cierta izquierda deja ver que puede ser corrupta e inepta. En las encuestas (Latinobarómetro) los políticos aparecen, en general, como plutocráticos, y el Estado también. No en balde es tan poco eficiente. El clientelismo se quedó sin su ideología, que era la droga de antaño, se volvió cada vez más oneroso y más desagradable. La política funciona con poca mística y mucho rechazo. Pero ninguno de los estos temas resulta catastrófico, no hay ninguna crisis. La política vive en su descrédito habitual.

La seguridad da muchas razones de miedo. Si Euclides Acevedo pensaba júbilarse con el cargo de ministro del Interior, eso no le resultará sencillo. La mafia local, con combustible brasileño (Comando Vermelho y Primer Comando Capital) y con la debilidad local, está adentrándose hasta el corazón de varias instituciones. En primer lugar, aumentando su geografía: es la marcha hacia el Oeste. En segundo lugar, aumentado sus ámbitos. Desde el contrabando, se adentra ahora en la política, en las instituciones de seguridad y en los gobiernos locales. Los municipios y las penitenciarías tienen influencia del narco electoralismo, y hay infiltración en las fuerzas de seguridad de las fronteras con el Brasil.

El Paraguay había tenido razonables tasas de asesinatos con relación a la región latinoamericana, que es la peor del mundo. No se espera que los números empeoren en el Paraguay, en hora buena. Aunque eso no consuele a las mujeres, porque cada nueve días matan a una más. Y hay una tendencia al aumento de los delitos contra la propiedad, así como la juvenilización de la delincuencia menor, de la mano de las drogas baratas. O sea, se acumula poder mafioso, pero no se descontroló el delito organizado. La gran delincuencia se mantiene en sus guaridas, no mata a tontas y a locas. Salvo que alguien se atreva con ella: la muerte de Leo Veras nos recuerda a Santiago Leguizamón; crímenes largamente anunciados. La mafia no se toca.

El Gobierno no parece jugarse por la cultura ni por la educación. El perfil de Eduardo Petta en el Ministerio de Educación y el de Eduardo Felippo en el CONACYT dicen poco de la voluntad gubernamental de dar alas a educación y a la cultura. Es más del continuismo. Un Ministerio de Educación con influencia del proselitismo, del clientelismo y del tradicionalismo confesional, que no nos hace progresar, cuando sí lo necesitamos. Y es el regreso a un CONACYT que en buena parte esté liderado por censores de la ciencia, que congelan fondos e ignoran procedimientos para beneficiar a sus negocios. La política nacional se desarrolla a la sombra del combate entre los dos jefes colorados, Horacio Cartes y Mario Abdo Benitez, uno ex presidente y el otro a cargo de la jefatura del Estado. Mario Abdo representa una reacción colorada contra un sistema excesivamente influido por el dinero, pero su contendiente de la interna, aunque sea un ex, sigue activo. Hubo clara hostilidad internacional contra el continuismo de Cartes. Pero el movimiento de Mario Abdo tiene poca agenda y, con ello, insuficiente liderazgo, aunque haya ganado la titularidad del Poder Ejecutivo. Se trata, además, de un presidente que ganó su cargo con una pequeña ventaja sobre su contendiente tradicional liberal, Efraín Alegre. Mario Abdo debe gobernar gracias a la buena voluntad de Horacio Cartes y gracias al litigio incesante entre liberales (Blas Llano contra Efraín Alegre) que les impide conformar una oposición consistente para su gestión parlamentaria.

El gobierno de Mario Abdo también depende de que nadie levante hoy, en forma clara y con apoyo popular y/o institucional, propuestas de cambio del sistema paraguayo, que es un sistema de baja intensidad: un país atrasado en un continente estanco, clientelista en lo político, extractivista en lo económico y con baja prosperidad compartida. Si el Paraguay hace buenas migas con las

propuestas internacionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y tiene un Plan de Igualdad de excelente diseño, lo hace a sabiendas de que no habrá el dinero suficiente para pagar esas políticas públicas hasta su consumación. Las buenas intenciones siempre son positivas, pero sin presupuesto son apenas un desiderátum (un deseo), más que una agenda de Estado.

El adversario de todo el mundo es la 'corrupción'. Sobre todo, aquella más ostentosa, la de los políticos electos. Eso está bien, pero pone gran parte de la basura debajo de la alfombra. No están agendadas ni publicitadas las soluciones posibles a los grandes males que sí son negativos y conformativos de un sistema socioeconómico crónico de desigualdades que ponen cepo a la civilidad y al desarrollo. No son noticia la desenfundada destrucción ambiental (mil hectáreas de selva taladas por día), ni el uso particularista del Estado por los más ricos, ni la negativa obstinada de los empresarios a una recaudación que daría solvencia al Estado, ni la necesidad de una mayor inversión y de mejorar la productividad. O sea, no son noticia las políticas que no solo aliviarían la suerte de los más vulnerables, sino que también permitirían aumentar la productividad y prosperidad de la mayoría.

No está en cuestión esa acumulación económica vigente basada en el dumping fiscal, el dumping laboral y el dumping ambiental. O sea, que no está problematizada la búsqueda de una competitividad basada en el paraíso fiscal, en el bajo pago salarial y en la destrucción del medio ambiente. En este escenario, una gran ventaja del Gobierno de Mario Abdo es que no levanta expectativas. Se piensa que no hará mucho, ni bien ni mal.

VERÓNICA SERAFINI

8 DE MARZO: DÍA PARA IMPULSAR LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER

EL 8 DE MARZO SE CONMEMORA EL DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER. LAS MANIFESTACIONES PÚBLICAS DE LAS MUJERES HAN IDO CAMBIANDO A TRAVÉS DEL TIEMPO, SIENDO MÁS RELEVANTES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS LAS RELATIVAS A LA VIOLENCIA DE GÉNERO.

La demanda de una mayor autonomía económica ha estado siempre entre los principales reclamos. El aumento del nivel educativo de las mujeres, la significativa reducción de la fecundidad, el proceso de urbanización y aspiraciones propias de la modernidad impulsan a las mujeres a exigir mayores oportunidades económicas.

Las mujeres paraguayas presentan elevada tasa de participación económica, una de las más altas de América Latina. Sin embargo, están entre las peor ubicadas en calidad del empleo. Si bien este es un problema que afecta también a los hombres, la mayoría de los indicadores empeoran en el caso de las mujeres.

A pesar del rol de las mujeres en la reconstrucción del país en el pasado, de su papel en el bienestar de los hogares -son las principales proveedoras económicas en un tercio de los hogares y casi exclusivas proveedoras de cuidado y atención- y en el crecimiento económico en el presente, sus problemas económicos son casi invisibles en las políticas públicas a pesar de las de los discursos de políticos y autoridades, finalmente vacíos de contenido.

El año 2019 cerró con el 7,9% de las mujeres desempleadas y el 8,9% subempleadas. Esto significa que el 16,8% de las mujeres no encuentra trabajo o trabaja menos de lo que quisiera, una tasa que casi duplica la de los hombres.

El ingreso promedio de las mujeres en el último trimestre fue de G 2.042.000. En promedio, las mujeres en el Paraguay ganan menos del salario mínimo y solo el 77% de lo que los hombres ganan¹.

El 66,8% de las mujeres trabaja de manera informal, lo que las excluye de un derecho constitucional y de un determinante clave para su autonomía económica y bienestar en la edad adulta, como es la seguridad social².

¹ DGEEC (2019). Boletín trimestral de empleo. 4to. trimestre. <https://www.dgeec.gov.py/>

² DGEEC (2019) Ocupación informal en Paraguay 2013-2018.

El 31,7% de las mujeres de 15 o más años de edad no tiene ingresos propios. Un tercio de las mujeres que trabaja lo hace en calidad de ocupación familiar no remunerada; es decir, trabaja en el mercado, pero no cobra. Otra parte importante son las mujeres mayores que no cuentan con jubilación o pensión. Este importante grupo de mujeres depende de alguien más para satisfacer sus necesidades básicas³.

La Encuesta de Uso del Tiempo muestra que, además, las mujeres le dedican una importante parte de su tiempo al trabajo no remunerado en los hogares. Alrededor de 29 horas semanales, frente a 13 horas que le dedican los hombres.

Más de 200.000 mujeres de entre 15 y 24 años de edad no estudian ni trabajan porque están ocupadas casi a tiempo completo y sin remuneración en los hogares, con lo cual se desmitifica la idea de que los niños están desocupados. La mayoría (85%) son mujeres invisibilizadas en sus hogares realizando un trabajo socialmente desvalorizado⁴.

El trabajo no remunerado en los hogares es una de las razones principales que impiden a las mujeres educarse e insertarse laboralmente en mejores condiciones, debido a que la sociedad paraguaya recarga casi exclusivamente en ellas las responsabilidades de trabajo familiar y doméstico.

Todos estos indicadores empeoran para las mujeres campesinas, mostrando como las exclusiones se acumulan. Ser mujer y vivir en el sector rural significa menores oportunidades económicas, además de más baja cobertura y calidad de cualquier servicio público como agua, saneamiento, salud o educación.

La principal fuente de ingreso de la mayoría de los hogares paraguayos es el trabajo remunerado. El empleo como la vía para dejar la pobreza está siempre presente en los discursos de políticos, autoridades, referentes de opinión y empresarios. Sin embargo, es poco lo que hace el país para garantizar empleos decentes para las mujeres.

El crecimiento económico generó empleos que contribuyen poco al bienestar de la gente. Apenas logró sacar de la pobreza a una parte de la población que se encontraba en dicha situación. Todavía queda alrededor de un cuarto por debajo de la línea de pobreza. Gran parte del empleo es informal, el ingreso laboral de un adulto no permite mantener una familia en condiciones dignas y, en el caso de las mujeres, no alcanza siquiera el valor del salario mínimo en promedio.

Las políticas laborales son incipientes y de muy baja cobertura, al contrario de las políticas agropecuarias que cuentan con recursos importantes y una institucionalidad antigua. No obstante, ninguna de las dos incorpora adecuadamente un enfoque de género, por lo que su impacto es mínimo.

³ DGEEC (2019). Atlas de Género. <https://atlasgenero.dgeec.gov.py/>

⁴ Elaboración propia con base en DGEEC (2016). Encuesta de Uso del Tiempo 2016.

La formación para el trabajo y la extensión agropecuaria no reúnen las condiciones de calidad para garantizar mejores capacidades laborales, por lo que se requieren cambios importantes para mejorar la provisión de este servicio fundamental y, también, incorporar estrategias específicas para las mujeres.

La política de protección social tiene múltiples intervenciones, pero está fragmentada y segmentada. Una mínima parte de las mujeres logró incorporarse a la seguridad social en relativamente buenas condiciones. La mayoría de las mujeres está excluida, mientras que las más pobres reciben una pensión alimentaria cuyo monto no garantiza ni siquiera una alimentación adecuada y acorde con las necesidades propias de la edad adulta.

Uno de los principales obstáculos para la autonomía económica de las mujeres es la sobrecarga de trabajo no remunerado -doméstico y de cuidado-. El Paraguay no cuenta con políticas de cuidado.

Las mujeres paraguayas tienen derechos económicos. Producen para el país; sobre ellas recae la mayor responsabilidad de la reproducción social, es decir, de criar niños, niñas y adolescentes que más tarde constituirán la fuerza de trabajo necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo; y, cuidan a las personas mayores que contribuyeron con su trabajo a la sociedad.

El Estado retribuye ese esfuerzo con indiferencia, ya que no existen políticas que impulsen un cambio sustancial en el bienestar económico de las mujeres. Más que discursos, ellas necesitan bienes públicos de calidad.

EL MANEJO DEL DÉFICIT FISCAL Y SU RELACIÓN CON LA DEUDA PÚBLICA

JULIO RAMÍREZ

EL TEMA DEL DÉFICIT FISCAL VUELVE CONSTANTEMENTE AL DEBATE CUANDO SE TRATA DE CUMPLIR LAS METAS FISCALES DEL GOBIERNO, DE REACTIVAR LA ECONOMÍA Y DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN.

Es necesario entender que la función esencial de la política fiscal no es la estabilidad macroeconómica, sino recaudar y asignar eficientemente los recursos públicos. No estamos diciendo con ello que se deben mantener elevados déficits durante largos periodos de tiempo, sino que el resultado fiscal debe ser funcional a los objetivos del desarrollo y a los ciclos económicos. En el caso del Paraguay, el buen manejo del déficit fiscal implica, en primer lugar, llegar a nuevos y más elevados niveles de ingresos y gastos públicos y, en segundo lugar, la flexibilidad para permitir déficits más elevados en épocas de recesión que luego vuelvan a niveles manejables en los periodos de auge.

Con los actuales niveles del gasto público, difícilmente se podrán cerrar las brechas de infraestructura y de ingresos que aquejan al Paraguay. En este contexto resulta difícil constituir un fondo de estabilización, considerando la escasez de recursos adicionales y que, a diferencia de países como Bolivia o Chile, el Paraguay no tiene una fuente de recursos naturales que genere royalties para ahorrar en los “tiempos de vacas flacas”, pues los recursos de Itaipú solo vienen a cerrar la brecha de los bajos ingresos tributarios. Por otro lado, la producción y exportación de materias primas se posicionan en los primeros lugares en la estructura productiva del país, pero, a diferencia de lo que ocurre en países como Brasil y Argentina, contribuyen poco a la estructura fiscal, lo que también impide generar ahorros fiscales.

La solución estaría, aquí, en incrementar sostenidamente los ingresos fiscales de fuentes genuinas y en evaluar el uso de los recursos asignados al Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), el que hasta ahora ha demostrado gran inoperancia y causado la insatisfacción de los grupos sociales que deberían recibir el beneficio. Haciendo un análisis global de la gestión de los municipios y gobernaciones se puede concluir que tanto la modernización de escuelas como la distribución de la merienda escolar bordean el fracaso.

Por su parte, la gestión de las finanzas públicas no debe perseguir el equilibrio per se, sino los objetivos de la política fiscal que deben apuntar a la satisfacción de las necesidades básicas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Si estos objetivos no se cumplen, y no se logra un mayor nivel de competitividad del país, los guarismos macroeconómicos no sirven de mucho.

Lógicamente, existe el peligro latente de generar un déficit estructural, o sea, aquel que persiste en el tiempo independientemente del ciclo económico. Esta situación es ampliamente tentadora para la clase política, para evitar la reducción de gastos, o seguir incrementándolos incluso en épocas de auge, con el pretexto de que las perspectivas de crecimiento económico lo permiten.

Para evitar el déficit estructural es necesario, en primer lugar, que los estamentos públicos y privados, y la sociedad civil en su conjunto, estén conscientes de los peligros de un déficit de largo plazo. El peligro de que se apele al endeudamiento para intentar mantener el déficit, lo que implica más gasto en intereses en el futuro, más deuda y mayor rigidez presupuestaria. Además, la emisión de bonos públicos en el mercado interno evita que el sector privado obtenga recursos para sus propias inversiones, pues a los bancos les resulta más seguro y rentable comprar dichos bonos que financiar las actividades privadas.

Por otro lado, también sería muy prudente transferir las decisiones referentes al déficit fiscal a un organismo técnico como el Ministerio de Hacienda, para evitar que ellas se tomen con criterios políticos. Asimismo, es necesario reducir el poder del Congreso sobre las decisiones presupuestarias.

Por último, las decisiones sobre el endeudamiento y el déficit deben ser tomadas en función de los resultados de los programas públicos y no solamente sobre supuestos de reactivación económica o necesidades de infraestructura. Es sumamente necesario identificar las prioridades de la asignación del gasto mediante evaluaciones socioeconómicas (ex ante) y de impacto (ex post) de los programas públicos. Ello permitirá asignar los recursos de los potenciales déficits, y por tanto del endeudamiento, a los programas como mayores retornos sociales.

LOS ACUERDOS CON ARGENTINA Y BRASIL Y EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ NACIONAL

GUSTAVO ROJAS

FINALMENTE, EL PARAGUAY SE HA INCORPORADO A LOS ACUERDOS AUTOMOTRICES BILATERALES QUE RIGEN EL COMERCIO Y NORTEAN LAS INVERSIONES EN ESTE SECTOR INDUSTRIAL NEURÁLGICO DEL MERCOSUR. LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ HA LIDERADO EL CRECIMIENTO INDUSTRIAL DEL BLOQUE A LO LARGO DE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS. SE TRATA DE UN SECTOR QUE POSEE DIVERSAS RAMIFICACIONES CON OTROS SECTORES INDUSTRIALES, COMO METALMECÁNICO, SIDERÚRGICO, PLÁSTICO, VIDRIO, CAUCHO, ELECTRÓNICA, ENTRE OTROS, LO QUE LE CONFIERE UNA EXPRESIVA CAPACIDAD DE TRACCIÓN EN EL PROCESO DE AGREGACIÓN DE VALOR INDUSTRIAL. ADEMÁS, ES EL SECTOR INDUSTRIAL CON EL MAYOR VOLUMEN DE EXPORTACIONES ENTRE TODOS LOS PAÍSES DEL MERCOSUR: EN BRASIL, RESPONDE POR APROXIMADAMENTE EL 25% DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL; EN ARGENTINA, POR LA MITAD DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES; Y EN PARAGUAY, POR LA MITAD DE LOS ENVÍOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA.

Globalmente, el sector automotriz posee un patrón de articulación regional. Este patrón también se ve en el Mercosur, donde los automóviles y las autopartes constituyen aproximadamente el 40% del comercio entre los países del bloque. Se trata del principal sector receptor de inversión extranjera directa (IED) en la industria, orientada por una estrategia planificada regionalmente entre las multinacionales, teniendo en cuenta la especialización productiva entre los países. Como consecuencia, Argentina y Brasil se han especializado en líneas de producción relativamente complementarias, aunque con claras asimetrías de escala. Con 2.8 millones de unidades de vehículos vendidos en 2019 (3.1% de las ventas mundiales), el Mercosur es el quinto mayor mercado de vehículos en el mundo, luego de China (23.0%), Estados Unidos (15.9%), Japón (4.1%) y Alemania (3.7%).

Los entendimientos automotrices alcanzados con Brasil y Argentina son las primeras derivaciones de la conclusión de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE), de mediados de 2019. El hecho de que el acuerdo birregional haya establecido un capítulo específico para el comercio automotriz, incluido un cronograma de desgravación, puso en evidencia una realidad contradictoria: el Paraguay, mediante el Mercosur, había logrado negociar bases comunes para un comercio automotriz con la UE, pero no así con los demás países del Mercosur.

¿POR QUÉ SON IMPORTANTES ESTOS ACUERDOS PARA EL PARAGUAY Y EL MERCOSUR?

Para el Paraguay, los acuerdos bilaterales con Brasil y Argentina garantizan la seguridad jurídica requerida para la expansión y diversificación de la embrionaria industria automotriz nacional. Se trata de un punto fundamental, una vez que las actuales exportaciones automotrices se encuentran altamente concentradas en torno a un solo tipo de autoparte, el cableado. Además de permitir la diversificación de las exportaciones de autopartes, los acuerdos abren los mercados vecinos para el envío de vehículos ensamblados en Paraguay, ampliando significativamente sus potenciales escalas de producción y perspectivas de desarrollo industrial.

Para el Mercosur, la conclusión de esas negociaciones bilaterales termina por llenar el hasta entonces único “casillero vacío” del sector automotriz del bloque, restando apenas la conclusión de un entendimiento entre Paraguay y Uruguay para que todo el comercio regional sectorial termine de estar plenamente reglamentado bilateralmente. Se puede afirmar que, tras la conclusión de estos acuerdos, están dadas las bases para la negociación del tan aguardado Régimen Automotriz del Mercosur, un acuerdo regional único que englobe a los cuatro países. Un futuro entendimiento con esas características reduciría los costos de fragmentación de la actual bilateralización, permitiendo el pleno aprovechamiento del mercado regional en el diseño de las estrategias de inversión de las multinacionales. Además, permitirá así una utilización más eficiente de las complementariedades productivas existentes entre los cuatro países con miras a las exportaciones a terceros mercados.

DIFERENCIAS DE LOS ACUERDOS CON ARGENTINA Y BRASIL

Pese a sus muchas similitudes, los acuerdos automotrices firmados con Brasil y Argentina también guardan sustantivas diferencias. Comprender esos puntos se convierte en una tarea esencial para diseñar políticas comerciales y productivas acertadas, que potencialicen la plena utilización del acceso a los mercados regionales como palanca del proceso de industrialización del Paraguay.

Ambos acuerdos pasan a dar cobertura legal, en condiciones de acceso más ventajosas, al intercambio de productos automotores, que no contaban con un acuerdo bilateral ni estaban incluidos en el Mercosur, abarcando vehículos, camiones, ómnibus, chasis, tractores y autopartes. Aseguran que Paraguay, así como Argentina y Brasil, mantendrán sus aranceles nacionales actualmente vigentes para las importaciones de productos automotrices de extrazona hasta tanto se establezca un Arancel Externo Común (AEC) compartido por todos los países del bloque en un futuro Régimen Automotriz del Mercosur. En un contexto donde Brasil presiona por la reducción del AEC, se trata de una señal hacia una posible convergencia futura entre los aranceles del sector automotriz consolidados por Paraguay (20%) y por Brasil y Argentina (35%) en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Finalmente, recogen las sensibilidades del mercado paraguayo en cuanto a la importación de vehículos usados, aunque reafirman el compromiso de que las importaciones sean realizadas en conformidad con las normas nacionales vigentes y en los términos a ser acordados en un futuro régimen regional.

Sin embargo, existen diferencias importantes. En términos comparativos, el entendimiento con Argentina es bastante más limitado que el alcanzado con Brasil, con un acotado alcance del trato especial y diferenciado (TED) concedido al Paraguay. Como regla general, ambos acuerdos establecen la obligatoriedad del cumplimiento de una regla de origen regional del 50%, o sea, los productos beneficiados por el acuerdo deben ser fabricados con insumos regionales al menos en un 50% de su valor. No obstante, se prevén excepciones a la regla de origen general, para las autopartes con Argentina y Brasil, y para los vehículos, apenas con Brasil.

Para las exportaciones de autopartes a la Argentina, contempla cuotas con un crecimiento muy limitado entre 2020 y 2025, desde US\$ 37 hasta 45 millones (ya en 2018 las exportaciones de autopartes al país vecino sumaron US\$ 42 millones). La utilización de esas cuotas de acceso preferencial estará vinculada a un progresivo aumento del índice de contenido regional de las autopartes nacionales, desde 40% hacia 47% a lo largo del período (actualmente, en promedio, las autopartes nacionales poseen un 41% de contenido regional). Para 2026, las autopartes nacionales pasarían a gozar de libre acceso al mercado argentino (ausente de cuotas preferenciales), pero vinculadas al cumplimiento de un contenido regional de 50%. Las iniciativas de cooperación bilateral previstas en el acuerdo se limitan, inicialmente, al ámbito de los organismos nacionales de acreditación de normas técnicas.

El acuerdo con Argentina fue concluido al final del Gobierno Macri, en un contexto donde ya estaba definida la sucesión presidencial argentina por Alberto Fernández y, con ello, la expectativa de retorno de las medidas proteccionistas del país vecino. La principal preocupación recogida por el gobierno paraguayo en ese acuerdo pareciera ser la de garantizar el mantenimiento del acceso de las autopartes nacionales al mercado argentino, aunque a costa de un virtual estancamiento de sus exportaciones de autopartes a ese destino.

A su vez, el reciente entendimiento alcanzado con Brasil contempla una perspectiva más amplia en términos de agendas de cooperación y alcance del TED concedido a Paraguay. El acuerdo contempla claras oportunidades para el desarrollo de la producción de vehículos con nuevas motorizaciones (eléctricos, híbridos, a gas, hidrogeno, etanol), a los cuales será exigido un progresivo incremento del índice de contenido regional partiendo de niveles comparativamente menores cuando sean ensamblados en Paraguay (elevación desde 30% hasta 35% entre 2020 y 2024). La producción de vehículos de pasajeros con motorizaciones tradicionales también será beneficiada con condiciones comparativamente más ventajosas: se prevé una cuota de 2.000 unidades de vehículos libre de aranceles en 2020, condicionada a un índice de origen regional de 32%; a partir del siguiente año, esta cuota se elevará a 3.000 unidades, condicionada a la elevación del índice de origen a 35%.

Las exportaciones de autopartes destinadas a Brasil, inclusive las producidas bajo el régimen de maquila, tendrán un horizonte de expansión considerable bajo el entendimiento, contemplando cuotas que permitirán más que duplicar las exportaciones entre 2020 y 2027, desde US\$ 350 millones hasta US\$ 750 millones (en 2018 fueron cercanas a US\$ 290 millones). El pleno aprovechamiento de estas cuotas libre de aranceles estará condicionado al cumplimiento del índice de contenido regional, que deberá elevarse desde 40% hasta 50% a lo largo del período. Estos beneficios no se aplicarán a aquellos bienes producidos en Zona Franca, tema que había motivado una reciente controversia bilateral.

Finalmente, el acuerdo alcanzado con Brasil contempla una agenda diversificada de cooperación en temas de creciente importancia para la competitividad de las cadenas regionales de valor de vital interés del Paraguay. Es así que prevé esfuerzos conjuntos en la construcción de una agenda bilateral de cooperación sectorial en torno a la facilitación del comercio y reducción de los costos de transacción; implementación del certificado de origen digital; integración de cadenas de valor, con énfasis en la inclusión de las PYMES; normas técnicas; y concesión de trato nacional a los bienes de la otra parte, aplicándoles las mismas condiciones y beneficios concedidos a los productos nacionales.

CAMBIOS NECESARIOS EN LA POLÍTICA AUTOMOTRIZ NACIONAL

Ahora bien, cuando se dirige la mirada hacia la política nacional sectorial, pese a los buenos resultados recientes (que parten de un piso muy bajo), se percibe que los beneficios fiscales establecidos por la Política Automotriz y el Régimen de Maquila se han concentrado desproporcionalmente a favor de la importación de insumos. Por ello, si se desea seguir avanzando, es fundamental: i) establecer contrapartidas productivas que puedan ser monitoreadas junto a las empresas adheridas a estos regímenes; ii) aumentar la fiscalización de los Procesos Productivos Básicos previstos en la Política Automotriz; y iii) promover una estructura de incentivos fiscales que fomente la incorporación de insumos locales y la investigación tecnológica sectorial. Estas acciones deben estar dirigidas especialmente hacia la integración de los proveedores y autopartistas del segundo y del tercer anillo, cuyo proceso de toma de decisiones se ve más impactado por las políticas locales.

Las pequeñas empresas de autopartes constituyen una fuente de innovación relativamente inexplorada. Actualmente, enfrentan grandes dificultades de acceso a estos incentivos pues poseen escasa capacidad de cumplir con los requisitos regulatorios y administrativos asociados y tienen al mercado interno como principal destino de su producción. No obstante, con la colaboración de algunas ensambladoras locales, algunas PYMES han logrado sistematizar procesos productivos, integrando autopartes de fabricación local (parabrisas, vidrios, baterías, paragolpes y extintores) al proceso local de ensamblaje de vehículos¹. Dadas las limitadas ca-

¹ El INTN ya ha establecido certificaciones para extintores, vidrios y baterías.

pacidades técnicas de esas empresas, un nuevo marco de la Política Automotriz debe incentivar inversiones a través de colaboraciones y asociaciones con instituciones de investigación y joint ventures (por ejemplo, a través de programas de vinculación de proveedores).

Al garantizar el trato nacional a las autopartes paraguayas en el acuerdo con Brasil, la diplomacia nacional debería asumir como meta que el gobierno vecino pase a contabilizar los procesos productivos realizados en Paraguay como pasibles de acumulación de créditos fiscales en su nuevo programa sectorial, Rota 2030. En ese contexto, la conformación de programas de cooperación técnica destinados a la constitución y al fortalecimiento de las vinculaciones entre terminales y proveedores debería involucrar no solo al Ministerio de Industria y Comercio (MIC), sino también al CONACYT. El Programa FOCEM Auto representa un importante antecedente, pero muy centrado en los aspectos gerenciales y organizativos. Como ejemplo, la posibilidad de integración/colaboración junto a la red de investigación y desarrollo de baterías de alta capacidad de almacenaje, instalada en el Parque Tecnológico brasilero de Itaipú, debe ser explorada. Adicionalmente, un mayor esfuerzo de identificación de oportunidades existentes en el mercado vecino de repuestos automotrices, cuyos requisitos técnicos no son tan elevados como el patrón establecido por las terminales, podría aportar nuevos nichos para una incursión competitiva de las autopartistas paraguayas.

Igualmente, es estratégico promover el desarrollo de una estructura productiva dinámica e integrada entre industria siderúrgica-metalúrgica, automotriz y autopartista. La ausencia o insuficiencia de oferta local de insumos difusos de la industria siderúrgica reduce las posibilidades de desarrollo de las potenciales capacidades productivas locales. A fin de subsanar esta realidad, se requiere encarar frontalmente la postergada transformación de la matriz energética industrial.

También se debe desprender esfuerzos por elevar el grado de especialización de los obreros en determinados tipos de soldadura de metales o de pintura industrial, o bien la limitada oferta de certificaciones técnicas metalúrgicas por el Organismo Nacional de Acreditación², exigencias comunes en la cadena automotriz que restringen las capacidades locales de incursionar en la producción de nuevos productos y/o procesos. En ese sentido, una mayor coordinación durante el proceso de identificación de necesidades y/o capacidades comunes con la industria naviera, cuyas unidades productivas vienen registrando una elevada agregación de valor en términos comparativos, podría fomentar potenciales sinergias, permitiendo una mejor coordinación de la distribución de los costos fijos requeridos para el fortalecimiento de capacidades transversales.

² El Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN) limita su oferta a cinco acreditaciones técnicas en el sector metalúrgico: i) determinación del límite de fluencia, en barras de acero conformadas laminadas; ii) determinación de la resistencia a la tracción, en barra de acero conformadas laminadas; iii) alargamiento porcentual a la rotura, en barra de acero conformadas laminadas; iv) doblado, en barra de acero conformadas laminadas; v) configuración geométrica, en barra de acero conformadas laminadas.

Dado su esquema productivo, el desafío de la industria automotriz paraguaya consiste en afianzarse como un proveedor regional confiable y seguro de autopartes, incorporando progresivamente una oferta diversificada y competitiva que logre trascender el cableado; así como transformarse en la “puerta de entrada” para el ensamble de algunos modelos de vehículos económicos, probablemente asiáticos, destinados al Mercosur. Aunque, hasta el momento, la ausencia de relaciones diplomáticas con la República Popular de China no ha sido una barrera para la concesión de licencias de producción de marcas chinas a las ensambladoras nacionales, en el futuro, podría constituirse en un real obstáculo para su profundización y/o para la concreción de potenciales inversiones directas de terminales y autopartistas chinos.

Con base en sus bajos costos y en las reducidas inversiones requeridas para ensamblar vehículos a ser probados en el mercado regional, Paraguay puede convertirse en una plataforma para el gradual desarrollo de proveedores con miras hacia la toma de decisión de inversiones regionales de mayor envergadura. Las posibilidades de ampliación de la producción nacional de automóviles y autopartes se encuentran íntimamente vinculadas con el pleno aprovechamiento de los acuerdos internacionales, para lo cual se requerirá la construcción de una moderna y verdadera política industrial sectorial. De lograrlo, el Paraguay podría incursionar en una inédita etapa de desarrollo industrial.



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py
www.cadep.org.py

¡Cumplimos 30 años de aporte a la discusión y
el diálogo sobre economía paraguaya!

Pero ¿cuándo y por qué empezamos esto? En 1990 nacía una iniciativa orientada a investigar la economía paraguaya en sus diversos aspectos y a difundir los hallazgos en formas diversas. No deseábamos discutir tópicos de nuestra economía solo con expertos técnicos y académicos, nos interesaba hacer llegar nuestras opiniones y comentarios a los agentes económicos, actores sociales, comunicadores y la opinión pública en general.

Nos motivaba también el hecho que con nuestro trabajo podía ser posible influir sobre las decisiones de políticas públicas en el país. Hoy el CADEP celebra 30 años fiel a su propósito, generar “Conocimiento para el desarrollo y la equidad” del Paraguay.



entre paréntesis

estudio de diseño
(0981) 145770
marina@entreparesis.com.py