



PARAGUAY: LOS VAIVENES DE LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN UNA ECONOMIA ABIERTA ¹

Fernando Masi²

¹ La versión en inglés de este trabajo ha sido publicada en Roberto Bouzas (ed) *Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of MERCOSUR Countries, Chile and México*. OBREAL-EULARO/ Chaire MERCOSUR-Sciences Po. París 2006.

² Se agradece a Francisco Ruiz Díaz, economista asociado al CADEP, por su valiosa colaboración en el análisis cuantitativo de lo relativo a las decisiones comerciales externas del Paraguay. También se agradece a Diego Abente, académico asociado al CADEP, por la traducción de este material al idioma inglés para su publicación.

1. Introducción

Las estrategias comerciales de los países en desarrollo, de los últimos veinte años, han tenido como contexto a procesos de reformas de ajustes estructurales y de liberalización comercial en sus diversas modalidades. A su vez, estos procesos han sido fuertemente determinados por las decisiones de política internacional de los países desarrollados y de las instituciones financieras internacionales. En los últimos años, varios autores han analizado las estrategias comerciales de los países en desarrollo, y de América Latina en particular, no solamente como provocadas por las presiones de un nuevo ciclo globalizador de la economía mundial. Si no, al mismo tiempo, como respuestas a estas presiones. En el examen de estos autores estas respuestas se dan a partir de determinantes domésticos, sean ellos de orden político-institucional o del tipo de relación que se establece con los agentes económicos.

Aparte de reconocer que las estrategias comerciales difieren de un país a otro, los estudios de caso que comprenden este volumen pretenden analizar más a fondo el comportamiento de los determinantes domésticos de estas estrategias, a partir de las preferencias reveladas de política comercial externa de cada uno de ellos. La peculiaridad del caso paraguayo es que con anterioridad al proceso de reformas y ajustes en la región, ya se había producido una apertura comercial externa unilateral con características muy particulares. Esta apertura, que en este trabajo se denomina como *integración orientada a la intermediación*, actuaría en forma disfuncional a la propuesta planteada por el MERCOSUR en los noventa como estrategia comercial regional ante el nuevo contexto de apertura internacional.

El propósito de este trabajo es explicar, por un lado, cual ha sido la estrategia comercial externa del Paraguay heredada de un régimen autoritario de 30 años; y por el otro, entender porque esta estrategia no es desmantelada completamente en los noventa para dar paso a una política comercial externa afín a un proceso de liberalización planteado por el MERCOSUR, y que aquí se denomina como *integración orientada a la producción*. En este trabajo se trata de demostrar que el nuevo contexto internacional de los noventa ha sido relevante para una decisión política de ingreso del Paraguay al MERCOSUR y al sistema multilateral de comercio. Sin embargo, las principales decisiones en materia comercial externa y las indefiniciones derivadas de ellas, han sido el resultado de las divergentes posturas institucionales manifestadas al interior del Estado paraguayo, vinculadas a intereses en pugna de grupos económicos. En otras palabras, los factores domésticos han sido mucho más relevantes que aquellos de orden regional o internacional, en la determinación de los lineamientos de comercio exterior del Paraguay en los últimos 15 años.

El período de estudio es relevante desde el momento en que se abre una nueva etapa política en el país – al pasarse de un régimen autoritario a otro democrático – que permite avizorar reformas económicas e institucionales como base de un nuevo modelo de desarrollo del país. Al mismo tiempo, este período coincide con un proceso de sinceramiento de los verdaderos niveles de apertura comercial del Paraguay, y con la oportunidad abierta al país para una inserción comercial en la región y en el mundo con

patrones de especialización diferente y más competitiva que los vigentes hasta ese momento.

En la primera parte del trabajo se contextualiza el tema brindando explicaciones pertinentes a las prácticas comerciales heredadas, poniendo énfasis en el carácter no proteccionista e informal de la economía y el comercio del Paraguay. En la segunda parte se describen cuales han sido las principales medidas de comercio exterior adoptadas en los años noventa frente a un nuevo escenario regional; y como se ha comportado la economía y el comercio exterior a partir de entonces. En la tercera parte se ahonda en el análisis de la interrelación de las instituciones del Estado encargadas de la política comercial, de estas mismas con los agentes económicos o grupos empresariales principales y sobre las decisiones resultantes en materia comercial externa. Finalmente se abordan las perspectivas de la orientación comercial externa del Paraguay a partir de un breve examen de las intenciones y acciones de la administración de gobierno actual; para luego realizar recomendaciones de políticas.

En síntesis, lo que se trata de demostrar en este trabajo es que a partir de la desaparición del régimen autoritario, no se ha diseñado ni implementado una política comercial consistente en el Paraguay; y que la explicación de este hecho radica en factores domésticos que han impedido consensuar una política comercial adecuada para el país en vistas de la integración regional. Asimismo, se concluye que una política comercial conveniente, hoy, para el Paraguay es aquella que deba ser liderada por los sectores exportadores más competitivos, que elimine la informalidad del comercio exterior y que promueva el crecimiento y el empleo. Estas condiciones han estado mayormente ausentes de las decisiones de política comercial externa hasta el presente.

2. Antecedentes: las prácticas comerciales heredadas

Para entender como han ido evolucionando las decisiones adoptadas por el régimen autoritario del Paraguay en materia de comercio exterior, y cual ha sido la estrategia comercial resultante y heredada en la década de los noventa por gobiernos de la transición democrática, se precisa realizar, en forma sintética, ciertas caracterizaciones del desarrollo económico del Paraguay, y de las medidas de política comercial que han ido acompañando a este proceso.

Una primera etapa de este desarrollo económico se inicia en los años sesenta y se extiende hasta mediados de los años setenta, y es coincidente con las políticas de desarrollo adoptadas en ese momento en casi todos los países de América Latina, en el sentido de generar un aumento de la productividad agrícola e iniciar la industrialización de las economías. En el caso paraguayo, se decidía trabajar principalmente en los rubros agrícolas de exportación y no se llegaban a estructurar medidas claras de promoción industrial y de estrategia de sustitución de importaciones. La política arancelaria de esta etapa se ajustaba a la necesidad de protección de la producción local, lo mismo que el mantenimiento de una tasa de cambio fija y sobrevaluada

La apertura de una conexión física y comercial con el Brasil en la década del setenta, traería cambios importantes en una segunda etapa. En primer lugar, la entrada de la soja a partir

del desarrollo de este cultivo empresarial en la zona aledaña del Brasil, el incremento del cultivo del algodón alentado por el Estado paraguayo, y los precios internacionales en alza para estos bienes, dieron origen a la agricultura comercial en escala y fortalecieron la estrategia de especialización del país como exportador de *commodities* agrícolas³.

En segundo lugar, la apertura hacia el Brasil no solo significaba flujos crecientes de exportación de *commodities* agrícolas, sino un tráfico históricamente elevado de importaciones del país, con altos niveles de ilegalidad o contrabando, que adoptaba varias modalidades. La más importante de todas se iniciaba a mediados de los ochenta alentado por las altas cargas impositivas internas de los vecinos del Paraguay y por los altos niveles de protección arancelaria de los mismos. Ella consistía en un comercio de triangulación de bienes de consumo suntuario⁴, importados mayormente del este asiático y de los Estados Unidos, en forma sub-facturada o ilegal y su consecuente reexportación a los países vecinos, en forma también ilegal (sin el pago del arancel correspondiente)

La importancia de este último tipo de comercio es notoriamente visible al examinar y comparar las cifras de estas reexportaciones (de productos extranjeros) con las ventas externas de bienes nacionales (exportaciones genuinas). Para la mitad de la década del noventa, las primeras superaban, en valor, tres veces a las segundas. En cuanto a las importaciones totales del país (registradas y sub-registradas), se estimaba que el 67% de las mismas eran reexportadas a los países vecinos entre 1995 y 1999⁵.

En tercer lugar, la construcción de la hidroeléctrica binacional de Itaipú (Paraguay-Brasil) incrementó superlativamente los flujos de capital hacia la economía local, convirtiéndose en uno de los principales factores de un crecimiento sin precedentes de la economía, especialmente en el período 1975-1981⁶. Con Itaipú, y más tarde con la construcción de otra hidroeléctrica con Argentina (Yacyreta), Paraguay también se convertía en un exportador importante de energía eléctrica en la región. Los ingresos por venta de energía eléctrica equivalían al 20% del total de exportaciones registradas de bienes del país y al 25% de los ingresos totales del gobierno, en los primeros años del nuevo siglo⁷.

Si en la primera etapa no se estructuraba claramente una política de industrialización por sustitución de importaciones, en esta segunda etapa, esta política no formaba parte de las preocupaciones del gobierno. Un proceso de industrialización se iniciaba en la década del ochenta como consecuencia de la inversión privada de una parte de los flujos de capital

³ Hasta ese momento los principales productos de exportación del Paraguay eran la carne y la madera. Para fines de los setenta estos rubros eran reemplazados por la soja y el algodón. El cierre del mercado europeo para la carne paraguaya a partir de 1973 afectó fuertemente los niveles de venta externa de este producto. Por otro lado, el cultivo extensivo de soja inició un proceso de deforestación masiva de la rica región oriental del país, y la salida de la madera lo era principalmente en rollo y en forma ilegal al Brasil.

⁴ Cigarrillos, bebidas alcohólicas, relojes, cámaras fotográficas, juguetes, electrónicos, artículos de informática, etc.

⁵ Datos de la balanza de pagos publicada por el Banco Central del Paraguay (BCP) y de estimaciones del propio BCP y el FMI.

⁶ Los pagos de Itaipú por ventas de bienes y servicios durante la construcción de esa hidroeléctrica llegaron a constituirse en un flujo tres veces mayor que el PIB nacional. El PIB crecía a una razón anual promedio del 9% en el período 1975-81

⁷ Cálculos realizados con datos del BCP (balanza de pagos) y del Ministerio de Hacienda (Informe Fiscal)

provenientes de Itaipú⁸. Sin embargo y sin apoyo de políticas especiales para el sector, este proceso ha sido lento y carente de inversiones significativas, todo lo cual ha relegado al sector industrial a un atraso mayor con relación a sus pares de la región.

La “política comercial” resultante

Luego de tres décadas de régimen autoritario, la economía paraguaya presentaba características muy diferentes a los patrones de desarrollo de las economías vecinas en el MERCOSUR. Estas últimas se habían especializado en exportar *commodities* agrícolas y agro-industriales acompañada de un fuerte proceso de industrialización por sustitución de importaciones apoyada por una política comercial proteccionista y una intervención importante del estado en el mercado.

En el caso paraguayo, las exportaciones se concentraban en dos o tres *commodities* agrícolas, y en la venta de energía eléctrica a los países vecinos. Se encontraban ausentes tanto un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, y también, por lo tanto, altos niveles de proteccionismo comercial. De hecho, el aumento significativo del comercio no registrado con las economías vecinas, en sus diversas modalidades, anulaba todo efecto de un proteccionismo formal dado a partir de altos niveles arancelarios. Este tipo de comercio, además, contaba con el aliento gubernamental y se constituía en uno de los instrumentos fundamentales de sostenimiento del régimen autoritario⁹.

Por otro lado, el régimen autoritario si estuvo empeñado en romper la tradicional dependencia comercial del Paraguay con la Argentina, que además actuaba como único medio de conexión con el mercado internacional. La apertura hacia el Brasil significó un nuevo modo de inserción internacional a través de la agricultura comercial, del financiamiento de la obra hidroeléctrica de Itaipú y de la creación de aquellas condiciones que permitiría al Paraguay jugar un papel de intermediario comercial en la región.

A pesar que la apertura hacia el Brasil había sido el resultado de un proceso planeado gradualmente por el régimen, la “política comercial” que emergía en los 70 y 80, no era precisamente el resultado de un diseño y de una estrategia de crecimiento económico. Mas bien se trataba de resultados mayor y fortuitamente provocados por factores generados en este proceso de apertura hacia el Brasil y que eran aprovechados por el régimen imperante para acumular rentas en beneficio de un grupo político-económico cercano al dictador. De ahí que, por ejemplo, el Estado nunca aliente medidas a favor de la agro-industrialización para aumentar valor agregado y la oferta exportable del país; tampoco tiene un plan de aprovechamiento de la energía eléctrica para fines de industrialización o de desarrollo del

⁸ La mayor parte de estos flujos fueron invertidos en la industria de la construcción y en el comercio de importaciones y reexportación, como en la apertura de entidades financieras nacionales orientadas al crédito al consumo, antes que la producción.

⁹ A diferencia de otras experiencias autoritarias en América del Sur, el régimen autoritario paraguayo no se caracteriza por elaborar estrategias comerciales e implementarlas, sino de aprovechar oportunidades para la captura de rentas en beneficio de una élite político-empresarial no modernizante. Este tipo de régimen conforma lo que un autor ha dado en denominar el *Estado Depredador* (D. Richards, 2005), que solo permite un desarrollo productivo e industrial limitado, y se preocupa mas en administrar las rentas entre personeros del mismo Estado.

país; y finalmente apuesta a un modelo informal de triangulación comercial con pocas bases de sustentabilidad en el tiempo.

El modelo de desarrollo y la política que terminó propiciando el régimen autoritario luego de tres décadas de gobierno no ha sido necesariamente afín al sector productivo, llegando incluso a construir la principal ventaja comparativa del país como intermediador comercial o reexportador de productos de la extrazona, antes que como exportador de bienes locales¹⁰. En este sentido y mucho antes que una política unilateral de apertura haya sido practicada por otros países de la región, el Paraguay la adoptaba como tal, sin que la misma aparezca como política oficial. Esta reducción arancelaria unilateral de hecho, provocada por los altos niveles de importaciones sub-registradas y no registradas, convertía a la economía del país en la más abierta de la región, presentando el país altos niveles de integración a la región y al mundo, mucho antes que se conforme el MERCOSUR¹¹.

Paradójicamente la estrategia de “apertura comercial” practicada por el régimen autoritario, no creaba las condiciones para una mayor inserción internacional del Paraguay al no alentar una mayor inversión nacional ni la llegada de flujos de inversión externa directa para el sector productivo; y al existir una total despreocupación para la apertura de un mayor número de mercados para las exportaciones con potencialidades competitivas. A su vez, la estrategia del régimen autoritario recibía una fuerte ayuda del proteccionismo practicado por los países vecinos. Así, esta “apertura” propiciada, integraba el país a la región y al mundo solamente fronteras adentro y como *intermediador comercial*.

Este tipo de apertura no había sido acompañado de un crecimiento significativo del sector de bienes transables, principalmente exportador. En este sentido es interesante mencionar que una primera etapa de esta singular apertura comercial (1975-81) era coincidente con altos niveles de crecimiento económico, pero más como resultado de los efectos de la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú. En una segunda etapa, y con un mayor nivel de apertura comercial (los 80 y los 90), el crecimiento económico era menor y eventualmente se asistía a un largo período de estancamiento económico en el país¹².

Este modo particular de liberalización comercial unilateral del Paraguay que ha dado base a las especializaciones mencionadas se enfrentaría en los 90 con otros tipos de condicionamientos regionales e internacionales, y al fin del régimen autoritario. El proceso de reformas y liberalizaciones en las cuales se embarcaron las economías latinoamericanas en los 90 daban lugar a un proceso intensivo y múltiple de apertura y de acuerdos de liberalización comercial entre países y regiones. En este contexto y ante una oferta de una apertura comercial *fronteras afuera o de integración orientada a la producción* como lo

¹⁰ El volumen del comercio de reexportación ha sido tres o cuatro veces superior a las exportaciones de commodities agrícolas más el valor de la venta de la energía eléctrica a países vecinos.

¹¹ Las cifras del comercio no registrado recién comienzan a ser estimadas oficialmente a partir de la década del noventa y llegan a constituir más del 50% del comercio total. El coeficiente de apertura comercial del Paraguay en esa década ha sido de un promedio del 41% llegando al 64% para el año 2004, calculado a partir de cifras registradas de exportación e importación (datos del BCP)

¹² El nivel promedio de crecimiento del PIB en los ochenta era del 3% anual y solo del 1.5% en los noventa. El crecimiento del PIB per cápita anual en ambas décadas ha sido del 0% (calculado sobre la base de datos del BCP)

constituía el proceso de integración del MERCOSUR, el modelo de especialización comercial del Paraguay no era necesariamente compatible con este tipo de apertura. Esta oferta exigiría el aprovechamiento de ventajas comparativas a partir de un aumento sustancial de las exportaciones y de su diversificación, como también abandonar la especialización de intermediación comercial.

3. La integración comercial en los años noventa: nuevo escenario y nuevas medidas

El proceso de integración regional de los años noventa ha significado cambios importantes para la relación comercial del Paraguay con sus vecinos y con el Resto del Mundo. Los gobiernos de la transición democrática del Paraguay han adoptado diversas medidas para adaptarse a este nuevo escenario, la mayoría de las cuales parecieron encaminarse a iniciar transformaciones en el modelo económico vigente, y por lo tanto a la gestación de una nueva política comercial, mas orientada a una economía abierta con capacidad de proveer mayor valor agregado a sus exportaciones y de aumentar la oferta de las mismas. Sin embargo, la transición de un modelo comercial de *integración intermediadora* hacia otro de *integración orientada a la producción*, con sus especializaciones respectivas ha resultado un proceso de difícil realización en el Paraguay.

Para entender de una manera aproximada, cuales fueron las repercusiones de este proceso de integración regional sobre la toma de decisiones que hacen a la política comercial del Paraguay, se describirán, en primer lugar, y en forma sucinta las medidas adoptadas en el ámbito comercial, para luego analizar los resultados de la apertura en términos del crecimiento del producto y del comercio exterior.

Las medidas de orden arancelario adoptadas a partir de 1991 han sido coincidentes con el desarme arancelario regional que ha implicado la puesta en marcha una zona de libre comercio del MERCOSUR y la conformación del arancel externo común, hacia una unión aduanera. El cronograma de desgravación arancelaria del MERCOSUR se iniciaba en 1991, fijándose la meta de arancel cero para fines de 1994 para el intercambio comercial de intra-zona. Sin embargo, en 1992, el Paraguay lleva a cabo una reforma arancelaria con el propósito de adaptar la reducción arancelaria de hecho, producida por los altos niveles de contrabando de importación, a la normativa legal. Esta reducción arancelaria unilateral establecía cinco niveles tarifarios en orden preferencial, con un nivel máximo arancelario del 10%¹³.

La reforma arancelaria ayudaría definitivamente a una más rápida integración comercial del Paraguay al MERCOSUR, acelerando el paso de desgravación arancelaria intra-zona, especialmente a partir de 1995 cuando ya el 80% del universo de bienes transables del MERCOSUR se encontraba con arancel cero¹⁴. Al mismo tiempo, la reforma arancelaria

¹³ Los niveles más bajos de 0, 3 y 5% eran para la importación de materias primas, bienes de capital e insumos, de manera a favorecer el proceso industrial. Los niveles de 7 y 10% eran para bienes terminados. Excepcionalmente se establecía un nivel del 20% para la importación de automóviles.

¹⁴ Los aranceles promedios del Paraguay se reducen significativamente para el comercio intra-zona a partir de 1995 y sufre una caída más drástica aún a partir del año 2000 cuando deja de ser efectivo el denominado *régimen de adecuación* que permitía excepcionar de la zona de libre comercio a un determinado número de bienes (430 para el caso de Paraguay)

era una señal clara del grado de apertura deseado por el Paraguay para el comercio con el Resto del Mundo en vista de la negociación del arancel externo común (AEC) dentro del MERCOSUR. Sin embargo, y como ya es sabido, el AEC se llega finalmente a estructurar alrededor de los intereses de la economía brasileña cuyo grado de protección comercial era el mas alto del MERCOSUR. De este modo el Paraguay perdía una oportunidad para fijar una estructura arancelaria que favorezca la reducción de costos para la producción y el consumo de bienes. Habiendo reducido el promedio arancelario en forma unilateral con la reforma de 1992, el Paraguay se vio luego obligado a incrementar este promedio con relación a la extra-zona.

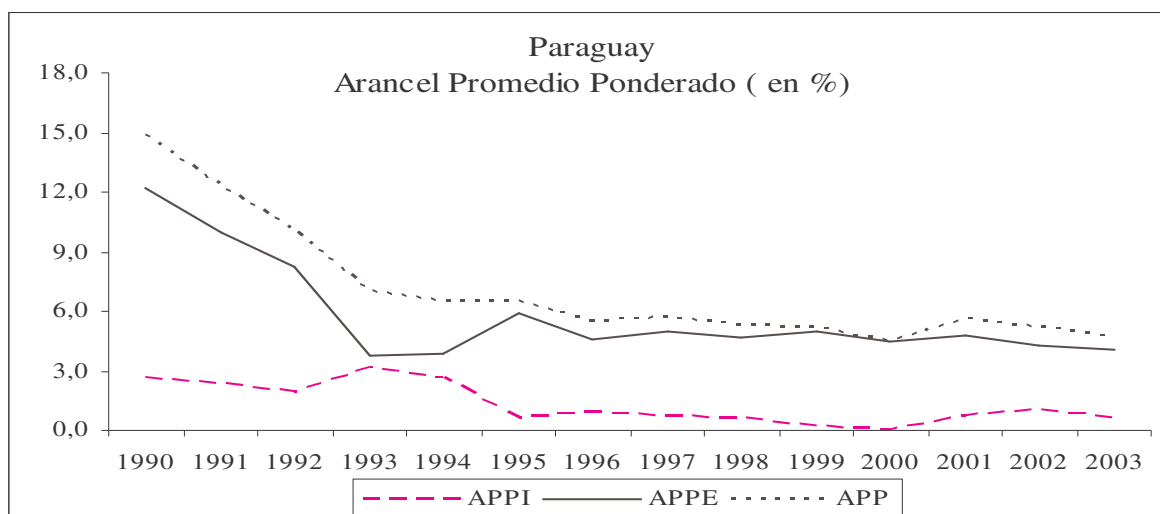
Sin embargo, como una de las economías pequeñas del MERCOSUR, el Paraguay era beneficiado con una lista de bienes excepcionados del AEC hasta fines del 2005¹⁵, aunque sin un aprovechamiento pleno para fines productivos, como se verá mas adelante. Aparte de ello, los sucesivos gobiernos instrumentaron varias medidas de excepciones al AEC, algunas en forma unilateral y otras en forma negociada, para favorecer a la producción local¹⁶. De todas maneras y como se observa en el Gráfico 1, el nivel de apertura comercial de Paraguay en los noventa y en los primeros años del nuevo siglo se ubica alrededor de un promedio arancelario ponderado de solo el 6%, reflejando una economía completamente abierta y con escaso margen para la protección de la producción local. En buena parte este bajo nivel arancelario ponderado se encuentra explicado por el hecho que una parte cada vez mayor del comercio del Paraguay ha pasado a depender del MERCOSUR¹⁷.

Gráfico 1

¹⁵ En el caso de esta lista, los aranceles fijados debían ir convergiendo gradualmente hacia niveles promedios superiores hasta el 2005. El número de bienes excepcionado para el Paraguay era de 399.

¹⁶ A fines de la década del 90 se establece un régimen de libre importación de materias primas e insumos de la extra-zona y luego un régimen de maquila que permite la liberación de aranceles para importar bienes de capital e insumos para las empresas que se acogen al programa. En el 2003, Paraguay logra negociar y extender niveles de excepción al AEC para bienes importados hasta el 2010 y régimen de origen preferencial hasta el 2014.

¹⁷ Durante la década de los noventa y primeros años del dos mil, el 55% de las importaciones fueron originarias de los países del MERCOSUR, las que en su gran mayoría, ingresaron libres de aranceles.



APPI: Arancel Promedio Ponderado por Importaciones intra-zona ¹⁸

APPE: Arancel Promedio Ponderado por Importaciones extra-zona

APP: Arancel Promedio Ponderado por las importaciones totales

Fuente: J. Buttner. *Programa World Trade Net. Caso Paraguay.*

Aparte del instrumento arancelario, se han adoptado otras medidas para favorecer el sector productivo y exportador, de manera a responder a los nuevos desafíos de la globalización económica y el proceso de integración regional. La baja competitividad de la producción nacional es un problema que recién es abordado oficialmente a inicios de la década del 90, con la puesta en marcha del MERCOSUR y el inicio de reformas económicas. A este período de transición pertenecen prácticamente todos los instrumentos de promoción de la competitividad vigente actualmente en el Paraguay.

Una primera medida ha sido la promoción de inversiones. En los años noventa, se establecieron varios instrumentos de aliento a la inversión en el sector productivo en el Paraguay, siendo la ley 60/90 (ley de promoción de inversiones) la mas utilizada, por ofrecer incentivos fiscales. Otra de las herramientas escogidas tiene relación con los regímenes de promoción de exportaciones no tradicionales, especialmente las de productos manufacturados. Para ello se crea la Dirección de Promoción de Exportaciones, y se establecen instrumentos de facilitación como el régimen de admisión temporaria, el régimen de maquila, los regímenes de zona franca, y la ventanilla única de exportaciones. Finalmente, también se establece un conjunto de medidas destinadas a apuntalar la capacidad productiva del país a través de apoyo crediticio a mediano y largo plazo a la pequeña producción agrícola a las PYMES industriales y a las microempresas.

En el Paraguay y a través de varias décadas, se había evidenciado una preferencia clara a mantener un tipo de cambio sobre apreciado favoreciendo al sector importador y de

¹⁸ El leve aumento del arancel para el MERCOSUR a partir del 2000 hasta el 2003 se ha debido a una medida excepcional y unilateral adoptada por el Paraguay de incrementar temporalmente las tarifas para un grupo de productos afectados por las devaluaciones de las monedas brasileñas y argentinas. Esta medida fue levantada en el año 2004.

intermediación comercial. En los años noventa y en el contexto de una liberalización comercial y de apertura regional, las autoridades deciden modificar el sistema cambiario por uno de flotación libre, de manera a alentar una mayor actividad exportadora. Un examen al comportamiento de la tasa de cambio real efectiva (TCER) en el período 1990-2004 indica, en primer lugar, que las variaciones de la misma se encuentran fuertemente influidas por la TCER con el Brasil, principal socio comercial del Paraguay. En segundo lugar, se dan períodos largos de sobre apreciación cambiaria en los noventa, y estos períodos se hacen aún mas frecuentes a partir del año 1999¹⁹.

La pregunta que aquí surge es si estos períodos de sobre apreciación son simples episodios resultantes del mercado cambiario o si se trata de una orientación subyacente de la política cambiaria oficial, la cual impulsa a las autoridades monetarias a una intervención constante en el mercado, de manera a evitar una depreciación continua y fuerte de la moneda nacional ²⁰. Aquí es importante destacar que la política cambiaria inaugurada en los noventa no ha sido objeto de críticas por parte del sector exportador tradicional, aunque sí y muy fuerte por parte del sector exportador no tradicional y manufacturero²¹. De esta manera se puede concluir que el intento de liberalizar la tasa de cambio para que el mismo se convierta en un instrumento a favor de la competitividad exportadora, es rápidamente bloqueado por prácticas de larga data e intereses sectoriales²².

Las medidas mencionadas, estuvieron orientadas a promover un aumento de la oferta exportable y con mayor valor agregado en una economía abierta para aprovechar las oportunidades brindadas por el MERCOSUR. Sin embargo los sucesivos gobiernos de los noventa no necesariamente consideraron que esta integración *orientada a la producción* debía realizarse dejando de lado la ventaja comparativa obtenida por el país como intermediador comercial. Por lo tanto, también han arbitrado medidas para sostener el sistema comercial de reexportación o triangulación.

Así, en la propia reforma arancelaria de 1992, el gobierno de turno introducía un régimen especial denominado *régimen de turismo*, en el cual se incluían todos los bienes que eran parte de la triangulación comercial²³ y a los cuales se les otorgaba un arancel del 7% uniforme, además de otorgar niveles reducidos y por lo tanto preferenciales de impuestos internos. Con esta medida, el gobierno se proponía disminuir los altos niveles de contrabando en la importación de este tipo de bienes y crear una fuente de ingresos importante para el fisco. En otras palabras, se otorgaba visos de legalidad a este tipo de

¹⁹ Cálculos realizados en serie a partir de índices proveídos por el BCP

²⁰ De acuerdo al Índice de Intervención de la Política Cambiaria, construido a partir de una metodología del FMI con el tipo de cambio nominal mensual, se muestra un grado de intervención del BCP en el mercado cambiario del 80% en el período 1994-2005.

²¹ Aquí se debe tener en cuenta que los exportadores de productos primarios son tomadores de precios internacionales, además de haber estado hasta el 2005, liberados de todo tipo de impuestos internos. En el caso del sector manufacturero, además de ser sujetos de impuestos, la volatilidad del tipo de cambio ha resultado ser significativamente perjudicial para su vocación exportadora y sus niveles de competitividad en los últimos 15 años (Ver Masi y Ruiz Díaz, 2005)

²² Principalmente importadores

²³ Bienes reexportables como relojes, perfumes, juguetes, vestimenta y calzados deportivos, electrónicos, informática, etc...

operaciones comerciales, aún cuando el proceso posterior de reexportación no se realizara por los canales adecuados de registro en territorio de los países vecinos.

Una segunda medida para favorecer y proteger la intermediación comercial se adopta durante las negociaciones del arancel externo común en el MERCOSUR (1994-95) Desde el momento en que se convenía que los promedios nominales de estos aranceles para el Paraguay se elevarían, el gobierno decide que la mayor parte de los bienes a ser excepcionados de los niveles acordados en el AEC serían los correspondientes a los del régimen de turismo²⁴. Ello con el objetivo que estos bienes no pierdan rápidamente su ventaja comparativa obtenida en buena parte por un nivel arancelario bajo, y también con el propósito de no reducir drásticamente ingresos significativos al fisco²⁵.

Con este conjunto de medidas, los gobiernos democráticos del Paraguay apuntaban a permitir una coexistencia entre la creación de un modelo de competitividad exportadora y otro vigente de intermediación o triangulación comercial con probadas ventajas comparativas. Es decir, se aceptaba el desafío de integrarse *con orientación a la producción*, pero no se descabalgaba del principal soporte del modelo de integración *orientada a la intermediación comercial*. Estas señales de política económica no muy claras, desalentaron finalmente a los agentes económicos a apostar fuertemente por la inversión en los sectores productivos, haciendo que el sector transable exportador de la economía paraguaya tenga poca incidencia sobre las variaciones del crecimiento del producto.

Crecimiento Económico y comercio exterior en los noventa

El comportamiento del PIB en Paraguay presenta un cuadro de leve recuperación a principios de los años noventa para luego mostrar una tendencia claramente en descenso desde 1996 en adelante, iniciándose un período de recesión económica en 1998 hasta el año 2002. El crecimiento promedio anual del PIB en los años noventa ha sido de solo el 2%²⁶. En un estudio realizado recientemente sobre el comportamiento de los sectores transables y no transables en el Paraguay en el período 1990-2002²⁷, se demuestra que el crecimiento del sector transable ha sido inferior al del sector no transable, y que la alta volatilidad del sector transable (debido al componente agro exportador) no le ha permitido a este sector convertirse en determinante de las variaciones del PIB. En consecuencia, tanto la tendencia del crecimiento económico como su pobre desempeño en el período mencionado han estado determinadas por el comportamiento del sector no transable.

Estos resultados dejan ver, en el caso paraguayo, que un mayor nivel de apertura no provoca mayores niveles de crecimiento económico como tampoco un mayor dinamismo del sector transable y de las exportaciones en particular. Si se considera al MERCOSUR

²⁴ Las listas de excepción al AEC en el MERCOSUR otorgaron al Paraguay 399 productos con una convergencia gradual hasta fines del 2005.

²⁵ En la actualidad, los ingresos aduaneros como parte de los ingresos tributarios constituyen alrededor del 18% del total. Si a ello se agregan los montos de impuestos internos cobrados en aduanas a bienes del régimen de turismo, la participación en el total de ingresos tributarios aumenta a cerca del 50%.

²⁶ Cálculos en base de datos de cuentas nacionales del BCP.

²⁷ Masi, Ruiz Díaz (2005)

como el impulsor principal de una nueva y mayor apertura económica del Paraguay en los noventa, se comprueba que este proceso de integración no ha sido necesariamente funcional a los resultados que se esperan de toda liberalización comercial.

Una de las razones de la debilidad del sector transable en los noventa ha sido la muy baja productividad agrícola e industrial. En términos de la productividad agrícola, y con excepción de la soja, se asiste, por ejemplo, a un descenso dramático del cultivo del algodón entre 1991 y el 2003. Esta caída del cultivo y exportación del algodón, explica en buena medida el estancamiento de la oferta exportable del Paraguay²⁸.

El histórico déficit comercial del Paraguay ha encontrado su explicación en la ya tradicional y escasa oferta exportable del país frente al dinamismo de las importaciones (registradas y no registradas) Este déficit comercial no es superado sino solo aliviado por las operaciones de intermediación comercial o reexportación²⁹. Sin embargo, y a pesar de las medidas adoptadas para preservar el comercio de reexportación, estas operaciones sufren una disminución importante a partir del año 1995 hasta situarse, en el 2002, en valores cercanos y equivalentes a solo un tercio de sus valores históricos más altos³⁰.

El estancamiento de la oferta exportable del Paraguay durante los años del MERCOSUR pudo haberse incluso convertido en disminución de esta oferta, si el vacío dejado por el algodón no era gradualmente ocupado por las exportaciones no tradicionales³¹, que aumentan su participación en el total, de un 12% en los ochenta a un promedio del 22% en los 90, alcanzando el 26% del total de ventas externas en los últimos años³². Esta mayor participación de las exportaciones no tradicionales en el MERCOSUR, explica en buena parte el aumento de la participación de la región en el total de exportaciones del país. Así, el 33% de las exportaciones destinadas al MERCOSUR consistían en bienes no tradicionales para el año 1999, aumentando esta participación al 40% para el 2004³³. Aún con una oferta exportable estancada, el MERCOSUR aumentaba su participación como mercado de destino de los bienes nacionales de un 31% en 1991 a un promedio del 45% en los últimos años³⁴. Este

²⁸ Las exportaciones de bienes nacionales no se incrementan a niveles mayores de US\$ 1.000 millones anuales desde 1989 hasta el 2003.

²⁹ En el caso de la balanza comercial con el MERCOSUR en el período 1990-2004, la misma ha dejado de ser deficitaria en vista que la reexportación de bienes extra-zona se realiza exclusivamente a los países vecinos.

³⁰ Cálculos a partir de datos de la balanza de pagos del BCP.

³¹ Por exportaciones no tradicionales se entienden aquellas que se encuentran fuera de los rubros de la soja, el algodón, la carne, madera, fundamentalmente, y que comprenden tanto otros productos diversificados del agro, como bienes con mayores valores agregados e industrializados.

³² Cálculos realizados con cifras del comercio exterior del BCP.

³³ A partir del año 2001, las exportaciones al MERCOSUR han tenido un aumento del 20 % anual promedio. Por el contrario las exportaciones no tradicionales al Resto del Mundo se han mantenido en un promedio anual de solo el 14% en el período 1999-2004. Datos del BCP.

³⁴ Datos del BCP. Los datos del comercio exterior del BCP indican que más del 50% de las exportaciones paraguayas tienen como destino el MERCOSUR en los últimos años. Sin embargo, esta cifra se encuentra distorsionada porque se contabiliza el envío de soja al Uruguay y a la Argentina como mercados finales de destino, cuando se sabe a ciencia cierta que son mercados intermediarios hacia la extra-zona, como también es una buena parte del envío de soja al Brasil. Los últimos informes económicos del BCP alertan sobre esta distorsión. En cuanto a mercado de origen (importaciones), el MERCOSUR aumenta su participación de un 41% a un 56% en el mismo período.

esfuerzo exportador, sin embargo, no ha sido suficiente para un aprovechamiento más integral del mercado ampliado regional y para imprimir mayor productividad a los bienes exportados³⁵

En síntesis, ante un nuevo escenario de liberalización comercial, la economía paraguaya no responde a los incentivos de ella, ni tampoco crece. El comercio de reexportación – principal ventaja comparativa del período pre-MERCOSUR – sufre una disminución importante a causa del cronograma de ajuste del arancel externo común y de una devaluación significativa de la moneda brasileña. A pesar de un crecimiento sin precedentes del cultivo de la soja que convierte al Paraguay en el quinto productor mundial de este *commodity*, la oferta exportable total de bienes genuinamente nacionales permanece estancada desde 1989 hasta el año 2003, y aumenta la participación del MERCOSUR como mercado de destino, dada la ventaja del desarme arancelario.

Con una economía más abierta que la de sus vecinos, con los indicadores macroeconómicos históricamente más estables de la región, y con una escasa intervención del Estado en el mercado, Paraguay presentaba condiciones inmejorables para un crecimiento económico liderado por las exportaciones en el marco de un proceso de liberalización comercial regional. La pregunta es porqué no se produce la integración *orientada a la producción*. La respuesta deberá encontrarse en el difícil paso de una forma muy peculiar de especialización comercial a otra que implica nuevos sectores, beneficiarios diferentes y mayores esfuerzos del sector público hacia un modelo de crecimiento económico opuesto al establecido por el régimen autoritario; lo que finalmente lleva a preguntar si el nuevo regionalismo propuesto e impuesto por el MERCOSUR ha sido aquel más funcional a las reales intenciones de los encargados de la política comercial en el Paraguay a partir de los años noventa.

Estrategias comerciales y constreñimientos institucionales

El proceso de liberalización económica y reforma estatal de los países latinoamericanos en los noventa no ha tenido características uniformes. En términos de liberalización comercial, Aggarwal y Espach (2004) argumentan que los gobiernos de los países de la región presentan sustanciales diferencias en sus estrategias y modos de negociación de acuerdos comerciales; y que estas diferencias se explican a partir de percepciones diferentes de estos gobiernos en cuanto sus objetivos políticos y económicos. Estos últimos, a su vez, se encuentran determinados por las características económicas particulares de los países, por los grados y formas de institucionalización de las políticas comerciales de los mismos, y por la percepción de los decisores gubernamentales sobre los constreñimientos y oportunidades que emergen tanto en el ámbito local como internacional.

³⁵ Una medición complementaria de productividad exportadora, que resulta de calcular la relación entre las exportaciones totales y el número de habitantes de una economía (exportaciones por habitante) en condiciones de equilibrio, muestra valores inferiores para el Paraguay en comparación a sus socios del MERCOSUR en el período 1980-2002.. Elaboración propia de un Indicador de Esfuerzo Exportador Relativo sobre la base de datos oficiales de comercio exterior y de población de los cuatro países del MERCOSUR.

Al analizar las estrategias de Argentina, Chile, Brasil y México en sus negociaciones comerciales, a partir de los noventa, estos autores afirman que, a pesar de presentar los mismos niveles similares de desarrollo económico y social y de ser exportadores de un rango de bienes similares, estos países han practicado políticas de liberalización comercial y de negociaciones comerciales diferentes y con objetivos estratégicos divergentes. Los diferentes grados de liberalización comercial practicados por cada uno de estos países, según estos autores, han estado relacionados a las percepciones también diferentes sobre los costos y beneficios de las estrategias adoptadas, sean ellas de carácter unilateral, multilateral, mini lateral o bilateral, con sus diversas modalidades; y como estos costos y beneficios se sitúan con relación a los sectores y actividades económicas que se desean promover o proteger.

Aggarwal y Espach afirman finalmente que existen factores y procesos que influyen sobre las preferencias comerciales de los países y que de acuerdo a la diversidad de los mismos resultan en diferentes percepciones y estrategias comerciales por parte de los *policy makers*. Estos autores consideran importante indagar cuales son estos factores y como los mismos se encuentran vinculados con intereses subnacionales y con diversas instituciones del Estado.

De acuerdo a K. Weaver y B.A. Rockman (1993), los factores y procesos que influyen sobre la toma de decisiones de políticas públicas, en un sistema democrático, y las diferencias de las mismas de un país a otro dependen de los efectos de diversos arreglos institucionales existentes al interior de los gobiernos, los cuales resultan en diversos grados de capacidades de decisión y de efectividad de las políticas públicas. A su vez y sin tener en consideración los principales objetivos de estas políticas, la efectividad de las mismas depende de capacidades específicas incorporadas al quehacer gubernamental.

Los autores citados entienden por *capacidades gubernamentales* “....un patrón de influencia gubernamental sobre su mismo entorno, tal que produzca resultados significativamente similares en diversas áreas de decisión política y en el tiempo”. Entre estas capacidades resaltan el arbitraje de intereses conflictivos, la representación de los intereses difusos, el manejo de las divisiones entre núcleos políticos e ideológicos, la efectiva implementación de las políticas gubernamentales y la estabilidad de las mismas. Todas estas capacidades gubernamentales, afirman los autores, son parte de un modelo donde la calidad de las instituciones del Estado aparece como el principal determinante del tipo de políticas públicas. De acuerdo a los autores, el proceso se inicia con la identificación de las limitaciones institucionales del Estado, las cuales alientan o desalientan grados de eficiencia del proceso de toma de decisiones, lo que a su vez facilita u obstaculiza la aparición de capacidades gubernamentales para este último proceso. Estas capacidades se convierten en instrumentos claves para permitir a los gobiernos elegir estratégicamente las políticas más convenientes tanto en el ámbito social como económico.

Las referencias mencionadas son importantes para entender como los países latinoamericanos han respondido los desafíos de una nueva ola de globalización económica y política en los noventa. Por un lado, los países debían hacer frente a los compromisos financieros adoptando las reformas propuestas por el Consenso de Washington. Las presiones también se sentían por el lado de la liberalización comercial, especialmente

durante las discusiones de la Ronda Uruguay del GATT y ante la política de liberalización unilateral adoptada por varios países en desarrollo. Las respuestas a estos desafíos eran variadas, algunas con menos éxitos en la implementación de las reformas, y otras con más éxitos. Las razones habría que buscarlas en las diferentes estrategias adoptadas, pero también en las diversas características e historias institucionales de los estados de los países que influyen para una mayor o menor continuidad de las políticas y estrategias adoptadas.

En el caso de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, la conformación del MERCOSUR ha sido la respuesta a estos desafíos, específicamente la respuesta a la presión de la liberalización comercial mediante lo que se ha dado en llamar *el regionalismo abierto*. Sin embargo, los cuatro socios de este emprendimiento regional no han presentado estrategias comerciales medianamente similares y los dos socios más grandes se han distanciado bastante en sus modalidades de liberalización y reforma económica. Esto último no ha permitido profundizar más rápidamente el proceso de integración en términos de coordinación macro y políticas sectoriales comunes. En palabras de un analista, los patrones de comercio del MERCOSUR y las decisiones que las han acompañado, fueron definidos dentro de un espacio muy estrecho donde se intentaron armonizar orientaciones comerciales nacionales diversas y lograr metas políticas y económicas comunes, a través de la integración económica (Costa Vaz, 2004)

Además, los soportes institucionales estatales de cada una de estas orientaciones comerciales en el MERCOSUR, presentan diferencias tanto en sus capacidades para orientar las políticas como en los grados de reforma o cambios a los cuales fueron sometidos para adaptarse a los nuevos desafíos de la liberalización comercial global y regional. En este sentido, el Brasil aparece como el país más sólido en cuanto a sustrato institucional para guiar al país hacia una liberalización comercial controlada, en comparación al caso argentino. El Uruguay tiene una tradición institucional también fuerte y mucho más consolidada que la Argentina. En tanto que Paraguay presenta el caso más débil de capacidad institucional para cualquier emprendimiento económico o comercial nuevo, lo cual también se ve reflejado en la falta de una definición clara de su estrategia comercial a partir de los noventa.

Estrategia Comercial y Actores Institucionales

Si tanto los regímenes políticos como la historia institucional de los estados juegan un papel decisivo en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas y son los que determinan la calidad de estas políticas, luego es preciso entender las particularidades institucionales del Paraguay para así comprender el rumbo que tomó la política comercial a partir de los noventa. En este sentido, la herencia institucional que reciben los gobiernos democráticos del Paraguay en los noventa ha generado limitaciones significativas para crear capacidades que aseguren la calidad y la estabilidad de las políticas adoptadas en el campo comercial, especialmente en lo referente al arbitraje de intereses conflictivos y en la definición de sectores a favorecer para cumplir metas de desarrollo a mediano y largo plazo.

El Estado heredado era pequeño, con poca capacidad de cobertura de los servicios públicos básicos³⁶, y con altos niveles de informalidad y de corrupción por causa de un sistema político pre-modernizante en la gestión pública³⁷. Estas limitaciones institucionales no llegaron a ser superadas durante los últimos quince años y todavía, por ejemplo, los ministerios y entes del Estado paraguayo funcionan como compartimentos estancos o feudos y existe un sistema obsoleto de gerenciamiento de los recursos humanos en donde no se tienen en cuenta los méritos profesionales sino principalmente las lealtades políticas y personales. Estas características de la calidad institucional del Estado, que persisten hasta la actualidad, alejaban a la administración pública del Paraguay de los principales parámetros latinoamericanos de manejo de la cosa pública.

De todas maneras, los gobiernos de la transición democrática en el Paraguay parecieron entender que la América Latina y el mundo estaban viviendo otro momento de relación entre naciones y regiones, una vez terminada la guerra fría. También parecieron entender que si el Paraguay se mantenía al margen de los nuevos emprendimientos de integración regional y del sistema multilateral de comercio, estaría provocando un aislamiento que ahora sí perjudicaría las posibilidades de crecimiento económico. De ahí que las decisiones tanto para formar parte del MERCOSUR como de la OMC, fueron decisiones fundamentalmente políticas que unidas a otras de carácter internacional se orientaban a romper el aislamiento externo al cual estuvo sometido el régimen autoritario en sus últimos años de existencia.

La oportunidad de una mayor inserción internacional del Paraguay tenía entonces una nueva plataforma llamada MERCOSUR. Sin embargo, la integración regional no ha sido necesariamente un elemento constitutivo de la transición democrática paraguaya, sino que más bien actuaba como un factor exógeno que ejercía presiones sobre los decisores de política económica para el cambio de la política comercial imperante. En este sentido, las instituciones encargadas de las negociaciones comerciales no diseñaban un plan coherente mínimo para la inserción en la integración comercial, y en sus comienzos, el Ministerio de Relaciones Exteriores no cumplía un rol protagónico en las decisiones de política comercial, desde el momento en que no contaba con una estructura eficiente ni con funcionarios capacitados para asumir el liderazgo de las negociaciones comerciales internacionales³⁸. La toma de decisiones de medidas como la de una reducción unilateral de aranceles, las de promoción de las exportaciones no tradicionales y la inversión, y la de seguir favoreciendo el comercio de triangulación fueron realizadas sin la participación de la cancillería, por haber perdido ésta los espacios en materia económica internacional.

³⁶ El Paraguay los índices de cobertura de servicios básicos sociales y de infraestructura físicas mas bajos del MERCOSUR, y unos de los más bajos de América Latina.

³⁷ En razón de una estructura económica basada en la exportación de productos primarios, de bajos niveles industriales y en la intermediación comercial irregular, el Estado se volvía un recurso muy importante para la extracción de rentas por parte de la élite política del régimen autoritario.

³⁸ A la Cancillería le correspondió el papel principal durante las negociaciones de la ALALC-ALADI en los sesenta y setenta, con la conformación del Consejo de Comercio Exterior (organismo público-privado) Pero luego del fracaso de los esquemas de integración citados, la Cancillería se vaciaba de toda capacidad institucional para cumplir con su cometido. Tanto así que las negociaciones para el ingreso de Paraguay en el MERCOSUR las llevó a cabo la sub-secretaría política y no económica de la cancillería (ver Masi, 1995)

Al reestructurarse los Ministerios de Hacienda y de Industria y Comercio, son estas instituciones aquellas que asumen el liderazgo en materia de política y negociaciones comerciales³⁹. En la primera década de los noventa, el Ministerio de Industria y Comercio disputa fuertemente el liderazgo de las negociaciones comerciales en el MERCOSUR con la Cancillería, mientras esta última inicia un proceso de reestructuración interna para dotar de mayor capacidad a su sección económica y comercial. Además de ello, es el Ministerio de Industria y Comercio, la institución pública más pro-activa en favor de una política comercial nueva y basada en el aprovechamiento del mercado regional mediante iniciativas de promoción de exportaciones e inversiones, como de creación de instancias de financiamiento del sector industrial, como motor de un nuevo modelo de desarrollo para el país (Masi, 1995) Por su lado, la postura del Ministerio de Hacienda en materia comercial era exclusivamente fiscalista, y por lo tanto defensor del régimen de intermediación comercial “formalizado” que con el tiempo se constituía en el principal canal de ingresos tributarios del país⁴⁰. Igualmente, el Ministerio de Hacienda se oponía a todo tipo de incentivo fiscal para la promoción de inversiones y exportaciones y dilataba los procedimientos para otorgar estos beneficios al sector industrial y de servicios⁴¹.

Durante los noventa, la disputa entre el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de pergeñar una política comercial y llevar adelante las negociaciones en el MERCOSUR era pronunciada. Como solución a esta controversia institucional se decidía la creación del Ministerio de Integración que se encargaría de coordinar a todos los grupos de trabajo institucionales internos del país para las negociaciones con el MERCOSUR, crear una instancia de encuentro y discusión entre representantes del sector público y privado que ayude a establecer los lineamientos de la política comercial del Paraguay en el nuevo escenario, y también un sistema de información a la población sobre el propósito y los beneficios de la integración regional. De esta manera los negociadores de Relaciones Exteriores ante las principales instancias de decisión del MERCOSUR y de otros procesos y acuerdos comerciales, contarían con el apoyo técnico del Ministerio de Integración y sería en este Ministerio donde se sentarían las bases finales para la toma de decisiones en materia comercial (Masi, 1995)

De esta manera, el MERCOSUR obligaba a una mayor coordinación de los entes públicos para definir medidas adecuadas para la inserción comercial del Paraguay en la región, a la incorporación de mayor capacidad técnica-profesional a los ministerios responsables de la conducción económica-comercial, a un diálogo mas fluido con el sector empresarial para la toma de decisiones, y a reestructurar institucional y profesionalmente la cancillería como el principal ente negociador.

³⁹ En el Ministerio de Hacienda se crea la Sub-secretaría de Economía e Integración encargada de las negociaciones internacionales; y en el Ministerio de Industria y Comercio se crean varias unidades e instancias para hacer frente a los compromisos y estructura del MERCOSUR.

⁴⁰ La formalización pretendida de la intermediación comercial con la creación del *régimen de turismo* era solo por el lado de las importaciones, por cuanto que de todas maneras se seguía alentando fuertemente la reexportación al Brasil por cauces ilegales.

⁴¹ Esta posición fue aún mas fuerte cuando los incentivos fiscales se otorgaban a sectores o actividades que de ningún modo fueron definidos en la ley como beneficiarios.

A pesar de avances logrados en cada uno de los aspectos mencionados, orientados a definir una política comercial acorde con el nuevo escenario, han existido factores y hechos contundentes que no permitieron finalmente estructurar una modalidad de inserción competitiva del Paraguay en la región y el mundo. En primer lugar, el Ministerio de Integración, como ente coordinador de la política de la inserción comercial del Paraguay, era suprimido a fines de los noventa⁴². En segundo lugar, los instrumentos creados para promover las exportaciones y las inversiones eran frecuentemente utilizados para otros fines sin que haya un control estricto de las instituciones del Estado sobre la disposición y resultados de estos mismos instrumentos. En tercer lugar, estas mismas medidas creadas para definir y apoyar ventajas comparativas reveladas y potenciales, no se inscribían en un plan concreto de competitividad a implementarse con metas en el corto y mediano plazo⁴³. En cuarto lugar, y debido a las fuertes presiones de grupos económicos, el nuevo sistema de impuestos internos⁴⁴ sufría múltiples perforaciones mediante también múltiples leyes y decretos de excepción tributaria. Ante ello y sin la voluntad oficial de combatir a altos niveles de evasión tributaria, las autoridades de Hacienda han pasado a depender cada vez más del comercio exterior y principalmente del denominado *régimen de turismo* como fuente de ingresos tributarios; con lo que el sistema de intermediación comercial o reexportación seguía con fuerte apoyo oficial. Finalmente, los constantes cambios en la administración pública, de los responsables de la política económica, comercial y de integración del país y de sus cuadros técnicos, han conspirado también en contra de una definición clara de una política comercial más conveniente para el país.

Al mismo tiempo, y en forma gradual, los gobiernos de la transición llegaban a incorporar profesionales técnicos en lugares importantes de toma de decisiones de políticas públicas y que acompañaran un proceso de reformas económicas que se iniciaba (fiscal, monetaria, financiera, comercial) Sin embargo, a falta de una reforma institucional del Estado paraguayo, no se observaba progreso alguno en superar prácticas comunes de corrupción, tráfico de influencias y de deficiencias administrativas. La debilidad de la institucionalidad del Estado persistía en el tiempo democrático y no permitía que el propio Estado jugara un papel de conciliador de intereses de grupos o de establecer políticas de apoyo coherentes a un determinado sector económico como parte de una estrategia de crecimiento y competitividad. El grupo de técnicos de estos gobiernos era a su vez superados en sus influencias sobre el proceso de decisiones por parte de grupos políticos oficialistas y no oficialistas que se multiplicaban en el período democrático y que solo respondían a intereses sectoriales coyunturales.

Pero antes que defender ciertas posiciones doctrinarias o de favorecimiento a ciertas políticas de desarrollo, estos grupos se han dedicado en forma creciente a vender sus votos en el Congreso al mejor postor, mejorando la práctica clientelística de la dictadura. De esta manera, el Congreso se convertía en un actor institucional poco relevante para sentar

⁴² Este Ministerio nunca llegaba a constituirse como tal desde el momento en que no era dotado de todas las facilidades para cumplir con sus funciones. La dinámica dependía del titular de turno y este era frecuentemente cambiado debido a los vaivenes políticos del momento.

⁴³ Un plan de competitividad es elaborado por la cooperación japonesa (JICA) y presentado en el año 2000, pero nunca realmente implementado desde entonces.

⁴⁴ Hay una reforma tributaria fundamental en 1991, por la cual se crea el IVA y se suprimen una cantidad de pequeños impuestos

posturas sobre el rumbo de la política comercial del Paraguay o de su relación externa.

Los resultados obtenidos en el manejo de la política comercial del Paraguay antes y después de los años noventa parecieran no presentar diferencia alguna, a pesar de las cambiantes condiciones políticas domésticas como las internacionales y regionales. En todo caso y a pesar de haber estado el país sujeto a un dinamismo sin precedentes en las negociaciones comerciales (MERCOSUR, OMC, ALCA, Comunidad Andina, etc.), los componentes principales de su política comercial mostraban a la misma mas como un arrastre de posturas heredadas, que como fundamentos de una nueva estrategia de posicionar al país en el ámbito regional e internacional.

El contexto internacional de los noventa obligaba a los países del MERCOSUR a dar una respuesta comunitaria con estrategias relativamente diferenciadas de cada uno de los socios. Estas estrategias diferenciadas se encontraban muy relacionadas con los grados de liberalización comercial y con los énfasis en la protección y promoción de sectores económicos específicos. Si bien existían diversos ritmos de liberalización comercial entre Brasil, Argentina y Uruguay, estos países habían compartido estrategias de desarrollo similares con anterioridad al MERCOSUR. No era el caso del Paraguay cuyo gobierno se veía obligado a persistir con un tipo de liberalización comercial muy *sui generis* – que aquí se ha denominado como *orientada a la intermediación*- o reemplazarla por otra más afín a aprovechar el mercado ampliado mediante el aumento de la oferta exportable.

La muy débil institucionalidad del Estado paraguayo, la escasa incorporación de capacidades técnicas a los entes públicos responsables de la política comercial, la persistencia del clientelismo político en los cuadros del Estado y la falta de partidos políticos programáticos, han conspirado en contra del establecimiento de una política comercial que ofrezca respuestas claras a la nueva coyuntura regional e internacional. Si bien se llegaba a ciertos grados de coordinación de entes públicos para las negociaciones en el MERCOSUR, la misma permanecía en niveles meramente operativos, teniendo como resultado una posición negociadora predominantemente reactiva antes que proactiva.

La falta de definición sobre el modelo de desarrollo del país por parte de las autoridades superiores servía de contexto a la indefinición de una política comercial. En consecuencia, el resultado era una “coexistencia” entre una actividad trianguladora comercial y políticas de aliento a la competitividad agrícola e industrial con fines de exportación. En realidad que esta “coexistencia” entre dos formas de promover políticas comerciales, no se originaba tanto en un supuesto convencimiento de las autoridades económicas para llevar adelante una determinada estrategia, sino que, mayormente, era el resultado de distintas presiones al interior de las instituciones públicas de parte de intereses opuestos de grupos económicos y sectores empresariales.

Estrategia Comercial y Agentes Económicos

Las respuestas de los gobiernos a los procesos de liberalización regional o global, a través de distintas estrategias comerciales, no solo encuentran su explicación en los diversos intereses inmersos dentro de la función pública, se expresen ellos como posturas institucionales sectoriales o político-ideológicas. Existen evidencias estudiadas sobre la

vinculación entre intereses diversos del sector privado y las decisiones de política comercial de los países. Tanto las diversas posturas de sectores de la administración pública, partidos políticos o grupos empresariales pueden actuar como factores que alientan o desalientan las capacidades gubernamentales para el diseño e implementación de políticas comerciales. A su vez, estos factores pueden actuar, incluso, reduciendo estas capacidades, y no permitiendo definiciones de políticas favorables para el desarrollo de los países.

En el caso particular de los sectores empresariales y grupos económicos, la primera pregunta sería si la vinculación de los mismos al proceso de decisiones de la política comercial ayuda o no a establecer mejor las prioridades de esta política. Y la segunda pregunta sería saber si es posible que los intereses diversos y hasta conflictivos entre estos grupos empresariales hagan que esta vinculación adquiera características desordenadas y perturbadoras para el desarrollo de una estrategia comercial determinada.

De acuerdo a Sylvia Maxfield (2004), en todo caso, la pregunta fundamental sería conocer como y cuando la colaboración entre el sector privado y el Estado es constructiva o destructiva para los procesos de decisión de política económica. La respuesta la da esta misma autora, con relación a casos estudiados en países latinoamericanos, cuando afirma:

*The histories of business organizations.....suggest that two factors provide part of the answer: the stance of government, that is, whether it is responsive to particularistic pressures; and the history of business organizations, specifically whether it succeeds in aggregating interests*⁴⁵.

Los tipos de vinculación empresarios-gobierno son estudiados por esta autora en los casos de México, Chile, Brasil y Argentina en los años noventa. En los primeros dos casos, la autora afirma que los sectores empresariales han sido capaces de sortear con éxito sus diferencias internas y hablar con una sola voz ante los gobiernos de sus países, lo que ha derivado en procesos exitosos de liberalización comercial en la modalidad de *export-led growth*. En el caso de México, en particular, la histórica exclusión de las organizaciones empresariales de participar en partidos políticos ha sido de singular relevancia. En ambos casos, según la autora, las experiencias de relación gobierno-empresarios han sido de colaboración antes que enfrentamiento, de una actitud pro-activa de las organizaciones empresariales antes que reactiva o defensiva. Todo ello ha permitido a los gobiernos de estos dos países sostener una independencia institucional relativa en cuanto a sus decisiones de política comercial, al mismo tiempo de otorgar confianza a los inversores nacionales y extranjeros.

Las experiencias de Brasil y Argentina, por el contrario, muestran a organizaciones empresariales dispersas y divididas, con actitudes mas defensivas que propositivas y con una interacción gobierno-empresarios sobre bases individuales o sectoriales que terminan otorgando favores especiales para promover un sector o para proteger a otros en un proceso de liberalización comercial. Contrariamente a los casos anteriores, afirma Maxfield, los gobiernos de Brasil y Argentina primeramente formulan la política comercial y aplican las decisiones en cuanto a modalidad de liberalización comercial, para luego convocar a las organizaciones empresariales a prestar su acuerdo a las mismas. Así, esta

⁴⁵ Sylvia Maxfield (2004), p. 60.

autora concluye que la propia constitución del MERCOSUR, responde a decisiones de los gobiernos de ambos países, por razones políticas antes que como resultado de las presiones de grupos del sector privado, sean ellos industriales o agrícolas.

El caso paraguayo se encuadra dentro de la experiencia de sus principales socios del MERCOSUR, aunque con particularidades propias que derivan de las históricas relaciones gobierno-empresarios-grupos de poder económico durante el régimen autoritario. Los principales aliados empresariales del régimen autoritario, lo constituían, por un lado los grandes productores y acopiadores agropecuarios, los importadores y los contratistas del Estado. En el primer caso porque los mismos eran beneficiados a través de concesiones gratuitas de grandes extensiones de tierra (la mayor parte de ellas en forma ilícita) y a través de medidas de facilitación de créditos y de exoneración impositiva. En el caso de los importadores porque el régimen decidía de hecho una apertura comercial del país *sui generis*, creando las condiciones de un negocio muy lucrativo y con las ventajas de una tasa de cambio favorable. En el caso de los contratistas, porque la construcción de la usina de Itaipú abría la posibilidad de un monopolio de rentas importante.

A partir de cada uno de estos sectores económicos, el régimen autoritario había creado una élite político-empresarial rentista que no se manejaba precisamente con las reglas del mercado sino por cánones informales derivados de los favores y facilidades arbitrados por el propio régimen... Pero, en cada uno de estos sectores también se desempeñaban empresas y grupos económicos que operaban con un carácter más formal y sin vinculaciones políticas con el régimen autoritario. Los mismos se agrupaban en la FEPRINCO, mayormente importadores y comerciantes, la UIP, sector industrial y menos favorecido por las políticas económicas del régimen autoritario, y la ARP, que nucleaba a ganaderos⁴⁶.

Los gremios empresariales de cúpula, pertenecientes al segmento de la economía formal, eran firmemente controlados por el régimen autoritario y sus demandas eran atendidas en forma individual o separada por gremios, de manera a evitar todo tipo de presión organizada. En todo caso, el gremio de importadores y ganaderos eran fuertes aliados al régimen y no pretendían molestar al mismo con acciones colectivas y organizadas. No era el caso de los industriales, pero eventualmente la dictadura también echaba manos a recursos para ejercer un control estricto sobre este gremio. Por lo tanto, los gremios empresariales formales carecían de independencia frente al gobierno y no tenían chance alguna de influir sobre las decisiones de política comercial o de desarrollo⁴⁷.

La apertura política y las reformas económicas de los noventa, permitieron que, por primera vez, se manifesten libremente las disputas de intereses de los grupos económicos y empresariales. Al mismo tiempo, permitía la formación de nuevas organizaciones empresariales que nucleaban a exportadores de materias primas, cooperativas de producción y otros, y se reactivaban las organizaciones empresariales tradicionales de

⁴⁶ FEPRINCO: Federación de la Producción, la Industria y el Comercio. UIP: Unión Industrial Paraguaya.

ARP: Asociación Rural del Paraguay

⁴⁷ Ver Caballero E. y F Masi (1989)

industriales, ganaderos e importadores⁴⁸; y varios grupos empresariales llegaban a tener cabida en los propios gabinetes de los gobiernos de la transición. El caso más notable de esto último, ha sido el posicionamiento de los empresarios industriales, sector completamente relegado en la etapa de la dictadura⁴⁹.

Los gremios empresariales del sector formal pudieron aglutinarse en varios consejos empresariales con el propósito de colaborar con los gobiernos de la transición democrática a definir políticas y cursos de acción tanto en cuanto a crecimiento económico como de posicionamiento comercial del Paraguay en la región y en el mundo. Sin embargo, estos consejos llegaron a representar con el tiempo una colección de intereses diversos y sin mecanismos de conciliación entre los mismos, de manera a estructurar una postura común ante los decisores de política comercial. En lugar de facilitar las decisiones de políticas comerciales más convenientes para el país y servir de soporte a los negociadores oficiales, la falta de consenso de los sectores empresariales, acrecentaba la práctica heredada del régimen anterior cual era acudir a las oficinas de gobierno y de los personeros oficiales, en forma separada, para lograr decisiones parceladas y contrarias unas a otras.

Los gobiernos posteriores a la dictadura, también aportaban su cuota de responsabilidad a esta falta de coordinación público-privada, al mostrarse reacios a combatir frontalmente la corrupción y la ilegalidad de practicas asociadas principalmente al comercio de reexportación; por lo que, en consecuencia, la élite político-empresarial rentista de la dictadura seguía siendo fuertemente favorecida en la etapa democrática. Ante ello, y aparte de las presiones que pudieran ejercer al interior del aparato del Estado, los gremios empresariales recurrían crecientemente a las denuncias y a las protestas. En materia propositiva, cada gremio presentaba documentos con recomendaciones de políticas que frecuentemente se asemejaban a agendas de Estado o programas gubernamentales antes que a medidas concretas sectoriales en el orden de la política comercial.

A pesar de los intereses divergentes, los sectores importador e industrial de la cúpula empresarial, coincidían en la percepción sobre el proceso de integración regional. En los últimos años, todos estos gremios llegaban a afirmar que el MERCOSUR no solamente no favorecía la colocación de productos nacionales en la región, sino que se convertía en el principal factor de perturbación macroeconómica del país. Los empresarios gremiales elevaban peticiones para reformular la participación del Paraguay en el MERCOSUR y hasta para hacer abandono del esquema de integración regional, pero sin mostrar propuestas concretas y alternativas al MERCOSUR⁵⁰.

⁴⁸ Dentro de cada organización empresarial nueva y tradicional se multiplicaban las cámaras y asociaciones sectoriales y surgían nuevos sectores organizados como los microempresarios, los exportadores de maquila, etc.

⁴⁹ En la mayor parte de los años noventa, la titularidad del Ministerio de Industria y Comercio la ejerció un empresario industrial. En esa cartera predominaron como titulares empresarios del sector formal, como así también en las subsecretarías del mismo ente.

⁵⁰ La queja de los importadores con relación al MERCOSUR es que el proceso de integración ha elevado significativamente el AEC para los bienes que se compran de fuera de la zona. La queja de los industriales se centra en las barreras no arancelarias interpuestas por los países socios. Sin embargo es difícil encontrar presentaciones formales del Paraguay sobre barreras no arancelarias ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR y ningún caso se ha llevado hasta ahora al Tribunal Permanente del MERCOSUR. Además de

Dos han sido los principales grupos empresariales o agentes económicos cuyas disputas de intereses han influido sobre el proceso de toma de decisiones al interior del Estado paraguayo a partir de los noventa. En primer lugar se encuentran los empresarios vinculados y beneficiados de los negocios del Estado y promovidos por el Estado y que obtienen sus ventajas de la economía informal. Al no desaparecer esta práctica en la transición democrática, estos grupos siguen constituyendo un poder económico fuerte, con vinculaciones al partido gobernante y con creciente participación en los escaños parlamentarios de ese partido. Estos grupos no son necesariamente parte de gremios empresariales, y tampoco actúan abiertamente para obtener concesiones de los gobiernos. Los mismos se encuentran preferentemente concentrados en el sector de servicios y del comercio de triangulación.

En segundo lugar, los empresarios de las cúpulas gremiales, que actúan con mayor formalidad y competencia en el mercado, que logran posicionar a sus representantes en el ministerio del ramo y que demandan constantemente de la administración pública medidas a favor de la producción y de la industria como así también un combate a la informalidad de manera a jugar en el mercado en un terreno nivelado. Sin embargo, al existir pocos esfuerzos de consenso al interior de estos grupos por definir una postura a favor de una política comercial adecuada y coherente, los mismos terminan actuando en forma sectorial o individual en su relación con el Estado. Así, los mismos obtienen solo beneficios parciales y promueven la fragmentación de las decisiones de la administración gubernamental con las consecuencias ya mencionadas. Además y al hacer un uso poco adecuado y muchas veces irregulares de los instrumentos establecidos para promover la inversión y las exportaciones, afectan su credibilidad frente a los equipos técnicos de las administraciones gubernamentales, creando distanciamiento antes que cooperación en las negociaciones comerciales.

Así, el escenario de las relaciones Estado-sector privado, a partir de los noventa tiene dos actores principales. Por un lado, los representantes empresariales de cúpula sentados en el propio gabinete de los gobiernos con cierta influencia sobre las decisiones de política económica y comercial; y por el otro la permanencia de la élite rentista con fuertes lazos con el partido de gobierno y sus personeros. El cuadro se completaba con representantes políticos en el Congreso dedicados mayormente a lucrativos “negocios”, y sin una práctica institucional democrática. En consecuencia, las decisiones de políticas públicas se presentaban contradictorias y reflejaban nada más que una repartición de territorios e intereses dentro de la propia administración pública, lo cual tampoco permitía romper los tradicionales compartimentos estancos de esta administración instalados por el régimen autoritario.

Por lo tanto más que “coexistencia” de políticas comerciales, las principales decisiones de los gobiernos de la transición democrática aparecían más que nada como un juego de concesiones a agentes económicos con intereses diversos y en algunos casos muy opuestos.

ello, la mayor parte de las exportaciones de bienes no tradicionales (en aumento) al MERCOSUR son industriales.

Por un lado se liberaliza el tipo de cambio para favorecer una política exportadora, pero luego se interviene en forma constante en el mercado para mantener una tasa poco competitiva y favorecer principalmente la importación de bienes finales de consumo. Se establece una reforma arancelaria para sincerar el nivel de apertura de la economía nacional y facilitar la compra de insumos y bienes de capital para la producción, al mismo tiempo de alentar una mayor productividad agrícola e industrial mediante medidas de promoción de exportaciones e inversiones; pero acto seguido se crea un régimen tributario preferencial para favorecer la actividad reexportadora con el argumento de una mayor formalización de la economía y de mayores ingresos para el fisco. Todo ello resulta en un juego de suma cero para el país que experimenta los dolores de la desaparición gradual de las ventajas del comercio de triangulación por efecto del MERCOSUR, pero sin que estos mismos dolores encuentren remedio en el surgimiento de una fuerte actividad productiva y de proyección exportadora.

Sin embargo, la liberalización comercial de los noventa llega a consolidar un tercer grupo empresarial. El mismo está constituido por empresarios innovadores y exitosos, que a pesar de la persistencia de la informalidad en la economía y de las prácticas corruptivas y clientelísticas dentro del Estado, y sin un trabajo de *lobby* empresarial, logran aumentar la productividad de sus empresas, colocar en forma creciente sus productos en el exterior, y ser exitosos en satisfacer la demanda interna y sustituir importaciones en rubros determinados⁵¹. Sin demandas sectoriales distorsivas al gobierno de turno, haciendo uso correcto de los instrumentos de promoción de inversiones y exportaciones y esforzándose por sortear las irregularidades promovidas desde dentro de la administración pública, estos empresarios se han convertido en el grupo líder para un nuevo modelo de desarrollo para el país. Este grupo empresarial, aunque no organizado como tal, tiene posibilidades de convertirse en la plataforma de una estrategia duradera de *integración orientada a la producción*. Es decir, para la aplicación de una política comercial favorable a la inserción competitiva del Paraguay en el MERCOSUR y en el mercado internacional.

De todas maneras, queda pendiente la pregunta sobre si realmente los encargados de la política comercial han considerado conveniente para el país esta última estrategia; además de saber si existe una voluntad real para vencer las resistencias domésticas al establecimiento de una nueva forma de relación comercial externa.

El futuro de la política comercial del Paraguay: ¿arrastre o cambio?

Queda claro que luego de 15 años de la puesta en marcha del MERCOSUR, el Paraguay no avanzaba dentro de la región debido, entre otros factores, a la poca afinidad de su sistema económico y comercial al proceso de integración regional. Por un lado, es posible cuestionar si el MERCOSUR actuaba como una camisa de fuerza para el Paraguay no permitiendo niveles adecuados de crecimiento económico a partir de los noventa. Ello, en razón que su principal ventaja comparativa quedaba cercenada y en vías de desaparición, a medida que avanzaba el proceso de integración. Por otro lado, también es posible cuestionar la viabilidad y duración de un modelo organizado alrededor de la intermediación

⁵¹ Para una mejor información sobre este grupo empresarial, ver “Quien es Quién en la Empresa. Entrevista a Empresarios Exitosos”, en MES ECONOMICO (varios números), CADEP: 1995-1999.

comercial y la exportación de materias primas, como base de un crecimiento económico sostenido en el Paraguay, aún cuando el MERCOSUR no hubiera avanzado hacia el establecimiento de un arancel externo común. Finalmente, permanece la duda si ante un sinceramiento o legalización del comercio de reexportación o intermediación, este último conserve sus ventajas comparativas para el Paraguay⁵².

De todos modos, esta coexistencia entre una política comercial de apoyo al sector exportador como sector líder del crecimiento económico y otra de sostenimiento del sistema de intermediación comercial se enfrenta a hechos nuevos en los últimos años. Así, es interesante observar que los niveles del comercio de reexportación, a partir del 2001, se sitúan, por primera vez en dos décadas, por debajo de las exportaciones de bienes genuinamente nacionales, señalando el momento más crítico del sistema de intermediación comercial. Asimismo, la oferta exportable nacional inicia un despegue importante para romper con el techo de ventas externas mantenido por más de una década, incrementándose significativamente esta oferta a partir del año 2003⁵³.

Por otro lado, la nueva administración (2003-2008) se ha propuesto, en su programa de gobierno, promover el crecimiento económico sustentable sobre la base de alentar un modelo de agro-industrialización exportadora que reemplace al “agotado” modelo de intermediación comercial y exportaciones de bienes primarios. La operacionalización del programa de gobierno se encuentra contenida en un plan aprobado en noviembre del 2004, y consensuado con empresarios, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil. En este Plan se establece como uno de los cuatro ejes del crecimiento económico, a la *Diversificación, Valor Agregado y Exportación*. Las principales metas de este eje se sintetizan en: i) aumento de los niveles de inversión pública y privada para alentar la apertura de negocios para la exportación; ii) industrialización de los rubros tradicionales de exportación; iii) aumento de la producción de bienes no tradicionales en la oferta exportable; iv) el MERCOSUR como vehículo de formación de cadenas productivas para aumentar la oferta exportable de rubros competitivos en el mercado regional e internacional y ; v) apertura de nuevos mercados para rubros de exportación seleccionados⁵⁴.

El nuevo gobierno también ha comenzado a implementar medidas tendientes a cumplir con el Plan acordado en términos de alentar una mayor oferta exportable y de abrir nuevos mercados. Así, se ha dado lugar a los *Foros de Competitividad* en los cuales altos funcionarios públicos y empresarios determinan líneas concretas de acción para promover mayor productividad en rubros donde el país goza de evidentes ventajas comparativas. A su vez, estos foros son

⁵² La ilegalidad de este comercio no solo se explica por los niveles de subfacturación de las importaciones paraguayas de bienes de extra-zona, sino también por el ingreso irregular de estas mercaderías al territorio de los países vecinos por la falta de pagos de arancel. La eliminación del doble cobro arancelario y la libre circulación de mercaderías, previstos en el MERCOSUR para el año 2009, legalizaría este tipo de comercio pero con posibilidades que el mismo sea trasladado a los grandes centros de distribución de la región localizados en Brasil o Argentina

⁵³ El promedio de las exportaciones del Paraguay era de US\$ 1.000 millones desde 1989 hasta el 2002. En el 2003, las exportaciones alcanzan US\$ 1.300 millones y US\$ 1.600 millones en el 2004. En cuanto al comercio de reexportación, sus valores estimados se sitúan por debajo de US\$ 1.000 millones en el 2001 y siguen evolucionando con valores menores a la exportación de bienes nacionales hasta el 2004. Ver cifras de comercio exterior del BCP.

⁵⁴ Gobierno del Paraguay (2004) *Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2011*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

complementados a través de la conformación de mesas sectoriales para la mejora de la competitividad en rubros seleccionados a través de un programa de red de exportaciones. El nuevo gobierno también rompe con la actitud pasiva que ha caracterizado al Paraguay en el MERCOSUR desde su conformación en 1991. En este sentido, logra que el MERCOSUR adopte decisiones a favor de los países y regiones estructuralmente menos favorecidos, a partir del reconocimiento de asimetrías en el proceso de integración regional⁵⁵

La nueva administración de gobierno ha entendido que todos los esfuerzos que en el ámbito oficial y nacional se realicen por construir una estrategia de desarrollo basada en la agro-industrialización exportadora, no serán suficientes para lograr una inserción competitiva del Paraguay en el MERCOSUR y en el mundo, si la misma no es acompañada del pleno funcionamiento de medidas de trato especial y diferenciado para el país, en el proceso de integración regional. Los indicadores económicos y sociales ubican al Paraguay como el país mas atrasado de la región y con los mayores niveles de asimetrías estructurales frente a sus vecinos y socios del MERCOSUR, además de poseer la desventaja de ser un país mediterráneo. Se entiende, a su vez que estas medidas especiales no reemplazan a los planes de desarrollo del país, pero que si se convierten en un complemento esencial para incrementar los niveles de productividad y competitividad del país.

Estos esfuerzos por estructurar una nueva estrategia comercial, se encuadran dentro de los propios logros de la nueva administración en recuperar la estabilidad macroeconómica y llevar a cabo reformas fundamentales en la administración financiera del Estado que sean propicias para la formalización de la economía y para un mejor ambiente de negocios⁵⁶. Todas estas reformas se llevaban adelante mediante acuerdos firmados con los gremios empresariales, líderes políticos y autoridades del Congreso Nacional, lo que otorgaba credibilidad al nuevo gobierno interna e internacionalmente y servía de contexto al aliento de inversiones hacia el sector productivo y exportador del Paraguay.

Sin embargo, luego de dos años, son escasos los avances en materia de estructurar una nueva estrategia comercial que claramente sea favorable al modelo de agro-industrialización exportadora. Varias son las limitaciones que todavía persisten para acelerar el establecimiento de esta nueva estrategia comercial. En primer lugar, la ausencia de un grupo permanente de trabajo que estructure y operacionalize las medidas que el Estado debe encarar para alcanzar las metas fijadas en el Plan de Crecimiento Económico con Equidad. En segundo lugar, la todavía escasa vinculación entre los ministerios sectoriales para llevar adelante planes específicos para mejorar la competitividad y el potencial exportador de rubros agro-industriales. En tercer lugar, la ausencia de reformas institucionales urgentes y necesarias de los ministerios sectoriales que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos humanos

⁵⁵ Entre estas medidas, la creación de los *Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)*, ha sido la más importante para el Paraguay. Para la conformación de este fondo de US\$ 100 millones, el Paraguay contribuye con solo el 1% de los aportes y recibe el 48% de los beneficios.

⁵⁶ Aparte de evitar una cesación de pagos inminente para fines del 2003 y lograr estabilizar los principales indicadores macro, el gobierno de Duarte Frutos se embarcaba en las siguientes reformas: i) presupuesto de la nación equilibrado; ii) reforma tributaria para generalizar el IVA, crear el impuesto a la renta personal y el impuesto a la renta agropecuaria; iii) reforma de la banca pública; iv) reforma de las empresas públicas; v) nuevo código aduanero, y vi) reforma del sistema de pensión pública.

para las tareas orientadas a favorecer el modelo mencionado. Finalmente, ciertas decisiones en materia comercial que siguen alentando y dando impulso al comercio de reexportación⁵⁷.

Ante estas limitaciones, las perspectivas de la política comercial del Paraguay se aproximan a un escenario de arrastre de la situación heredada del régimen autoritario y devenido en lo que se ha dado en denominar la “coexistencia” de estrategias comerciales antagónicas en los últimos 15 años. Un cambio exige delinear e implementar una política comercial más afín a un aprovechamiento más integral a los mercados externos, en otras palabras, poner en marcha la *integración orientada a la producción*.

El desafío para el Paraguay es poseer una política comercial consistente. La obtenida por el régimen autoritario ha sido el resultado de hechos fortuitos, no procesados dentro de un plan o de una estrategia determinada. Más bien aprovechado para fortalecer un esquema de Estado rentista particular. Las respuestas de los gobiernos de la transición democrática a las nuevas condiciones internacionales y regionales de los noventa, tampoco encontraron un sendero claro para llegar a establecer una política comercial conveniente al país; y las mismas se perdieron en un proceso de arrastre de nuevas y viejas medidas de política.

Una política comercial para el Paraguay debe enmarcarse, definitivamente, en una estrategia de crecimiento que potencie aquellas ventajas comparativas que sean más favorables a la creación de empleo y bienestar. Al mismo tiempo, deberá tener en cuenta las limitaciones y oportunidades que ofrece el proceso de integración regional para una inserción más competitiva en el mercado internacional. Igualmente, deberá contemplar una mayor coordinación dentro de la administración pública para la toma de decisiones de políticas; así como establecer una coalición con aquellos agentes económicos que sean favorables a los lineamientos de esta nueva estrategia de relación comercial externa.

El comercio de reexportación no ha sido una fuente importante de empleo para el Paraguay. La mayor parte de las ganancias de este comercio tampoco ha permanecido en el país, sino que se han dirigido a beneficiar al Brasil. Al mismo tiempo, este comercio ha significado un desvío considerable de flujo de inversiones locales y extranjeras que bien pudo haberse utilizado en sectores exportables y con uso intensivo de mano de obra. Aparte de todo ello ha sido el principal conducto de la informalización de la economía nacional.

La agro-industrialización exportadora como estrategia de crecimiento y de posicionamiento comercial externo del país es conveniente por tres motivos. En primer lugar porque se basa en ventajas comparativas potenciales y reveladas. En segundo lugar porque hace que la economía del país sea menos dependiente de la exportación de granos (soja) que por su carácter de cultivo extensivo en tierra e intensivo en uso de capital, limita en forma creciente la creación de

⁵⁷ Dentro de las decisiones impulsadas por el Paraguay y aprobadas por el Consejo Mercado Común (CMC) del MERCOSUR en diciembre del 2003 (asimetrías), se incluye seguir manteniendo una lista de excepción con aranceles rebajados mayoritariamente para bienes del régimen de turismo hasta el año 2010. Un reciente decreto del Poder Ejecutivo decide rebajar, la ya disminuida carga impositiva interna de los bienes de turismo importados por Ciudad del Este, con el objetivo de una declaración real de los valores importados y una consecuente formalización de este comercio. Sabiendo que sobre el puente que une Brasil con Paraguay solo transita un porcentaje pequeño de los bienes reexportados por el Paraguay, la medida realmente favorece a la actividad reexportadora en todo el país que no cuenta con el control de la aduana brasileña a lo largo de todo el territorio fronterizo.

empleo. En tercer lugar porque esta estrategia permite la creación de cadenas productivas con su consecuente beneficio para la creación de riqueza.

A pesar de haberse agitado la idea de una salida del MERCOSUR, para incursionar en la modalidad de múltiples acuerdos de libre comercio en forma bilateral⁵⁸, las limitaciones en este caso serían mayores para el Paraguay. 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 en los noventa ya existe un mercado ganado en el MERCOSUR para las exportaciones del Paraguay, especialmente de bienes no tradicionales, por lo que la pérdida de preferencias arancelarias ocasionaría un daño no deseado. Finalmente porque la estrategia de un país pequeño y con limitadas economías de escala para su oferta exportable, no le permite convertirse muy fácilmente en *global trader*.

Por lo tanto, la pertenencia al MERCOSUR ofrece más ventajas que desventajas. Sabiendo que las economías del MERCOSUR se especializan en rubros de producción similares, los países pequeños pueden, de todas maneras crear complementariedades en determinados rubros, agregando mayor valor a los mismos y creando cadenas productivas con las economías más grandes para la colocación de bienes en el mercado regional o en mercados internacionales emergentes. De este modo, el MERCOSUR se convierte en una plataforma importante de la proyección exportadora de un país pequeño como Paraguay y en un canal importante para el aumento de la oferta exportable.

Los esfuerzos por implementar una política comercial no pueden seguir ignorando los problemas de coordinación efectiva entre instituciones del Estado y las limitaciones de recursos humanos en el sector oficial. Esta coordinación efectiva exige un fuerte liderazgo institucional dentro de una instancia decisoria en materia de comercio exterior. Asimismo, exige un liderazgo igualmente fuerte en el Equipo Económico Nacional, responsable de llevar adelante el Plan de Crecimiento 2011, referente principal de la política comercial.

El sector público en el Paraguay tiene una tarea pendiente aún más importante tanto en materia de política comercial como de política económica en general. Se trata de generar capacidades que permitan elegir y adoptar decisiones de políticas por encima de intereses particulares de grupos económicos o empresariales. Justamente la razón por la cual no se ha definido una clara política comercial en los últimos quince años tiene que ver, en gran parte, con las distorsiones producidas por fuertes influencias de grupos empresariales. En otras palabras, las diversas presiones empresariales no han sido procesadas oficialmente con una suficiente independencia de criterios, lo que tampoco ha permitido elaborar instancias de consenso y colaboración con el sector privado para la toma de decisiones en materia de comercio exterior.

Una forma de ir superando la limitación anterior es que el gobierno trabaje en forma cercana con el grupo empresarial aquí denominado como innovadores y exitosos, y se aparte gradual y consistentemente de los grupos que operan en la economía informal. Este grupo de empresarios innovadores podría, asimismo, constituirse en la matriz de una estructura de colaboración

⁵⁸ En el 2005 incluso se han manifestado voces oficiales a favor de esta opción, en total contradicción a los últimos logros conseguidos por el Paraguay en materia de asimetrías dentro del proceso de integración regional. Por ejemplo, el Vice-Presidente ha dejado entender que la firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos traería más beneficios al país que la permanencia como socio del MERCOSUR.

sector público-sector privado que logre consensos básicos sobre los lineamientos de la política comercial.

En síntesis, el Paraguay necesita una política comercial que sea adecuada a una estrategia de crecimiento impulsada por las exportaciones y generadora de empleos; que tenga como plataforma de inserción internacional al MERCOSUR; y que se fundamente en una conducción institucional fuerte y capaz de lograr instancias de colaboración y consensos duraderos con el sector privado, principalmente con aquellos sectores líderes de la *integración orientada a la producción*.

Referencias Bibliográficas

Ablin, Eduardo R. and R. Bouzas (2004). “Argentina’s Foreign Trade Strategy: The Curse of Asymmetric Integration in the World Economy”. In Aggarwal V. and R. Espach (eds) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Woodrow Wilson Center Press – Stanford University Press.

Aggarwal, Vinod K. and R. Espach (2004). “Diverging Trade Strategies in Latin America: A Framework for Analysis”. In Aggarwal V. and R. Espach (eds) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Woodrow Wilson Center Press –Stanford University Press.

Caballero, Esteban. y F. Masi (1989) *Partidos Políticos, Gobierno y Empresarios: Convergencias y Divergencias*. CIDSEP – Universidad Católica. Asunción

Costa Vaz, Alcides (2004). “Trade Strategies in the Context of Economic Regionalism”. In Aggarwal V. and R. Espach (eds) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Woodrow Wilson Center Press –Stanford University Press.

Masi, Fernando and C. Wise (2005). “Negotiating the FTAA between the Main Players: USA and MERCOSUR”. In F. Lorenzo and M. Vaillant (eds) *Mercosur and the Creation of the Free Trade of The Americas*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Masi Fernando. y F. Ruiz Diaz (2005). “Empleo en el Sector Transable No Agrícola del Paraguay. Un análisis del comportamiento de los rubros no tradicionales en la década del noventa”. En CADEP-CIS (Universidad de Toronto) *Paraguay: Empleo en una Economía Abierta*. Sitio Web: www.cadep.org.py

Masi, Fernando (1995). *Gestión Pública e Integración en el Paraguay*. CADEP: Cuadernos de Discusión. Asunción.

Maxfield, Sylvia (2004) “The Dynamics of State –Business Relations in the Formulation of Latin American Trade”. In Aggarwal V. and R. Espach (eds) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Woodrow Wilson Center Press –Stanford University Press.

Milner, Helen. (1993). “Maintaining International Commitments in Trade Policy”. In Weaver, R. Kent and B. Rockman (eds) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. The Brookings Press.

Nickson, R.A. (2005). “Reformando el Estado en Paraguay”. En D. Abente y F. Masi (eds) *Estado, Economía y Sociedad. Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. CADEP. Asunción.

Porras, José Ignacio (2003) *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*. CEPAL: Serie Comercio Internacional.

Richards, Donald (2005). “Es posible un Estado para el Desarrollo en el Paraguay”. En D. Abente y F. Masi (eds) *Estado, Economía y Sociedad. Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. CADEP. Asunción.

Weaver, R. Kent and B. Rockman (1993). “Assessing the Effects of Institutions”. In Weaver, R. Kent and B. Rockman (eds) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. The Brookings Press.

Wise, Carol (2004). “The FTAA: Trade Preferences and the Art of the Possible”. In Aggarwal V. and R. Espach (eds) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Woodrow Wilson Center Press –Stanford University Press.