

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN (JICA)
SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN, PARAGUAY

**ESTUDIO SOBRE
EL
DESARROLLO ECONÓMICO
DE
LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

**INFORME FINAL
RESUMEN INTEGRAL**

VOLUMEN 1

Noviembre 2000

**DAIWA INSTITUTE OF RESEARCH LTD.
PACIFIC CONSULTANTS INTERNATIONAL**

| |
|---------------|
| S S F |
| JR |
| 00-173 |

PRÓLOGO

En respuesta a una solicitud del Gobierno de la República del Paraguay, el Gobierno del Japón acordó realizar un Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay, y encargó el estudio a la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

La JICA organizó un equipo de estudio compuesto por la Daiwa Institute of Research Ltd. y Pacific Consultants International. El equipo, liderado por el Sr. Hidesuke KOTAJIMA de la Daiwa Institute of Research Ltd., visitó el Paraguay cinco veces entre octubre de 1998 y setiembre de 2000. Además, la JICA fijó un comité de supervisión liderado por el Profesor Akio HOSONO, del Instituto de Estudio sobre la Economía y la Administración de los Negocios, Universidad de Kobe, que examinó el estudio desde el punto de vista técnico.

El equipo llevó a cabo discusiones y condujo investigaciones en el campo en conjunto con el equipo de la contraparte paraguaya, que fue liderada por la Secretaría Técnica de Planificación y compuesta de funcionarios de los ministerios relevantes. En base a estos esfuerzos en conjunto, el equipo preparó el Borrador de Informe Final y lo presentó al Gobierno del Paraguay en agosto de 2000. Después de volver al Japón, el equipo condujo estudios más profundos y recogió los resultados finales como se encuentra en este informe.

Espero que este informe contribuya a la formación de una Estrategia de Desarrollo apropiada para la economía paraguaya. Igualmente, es mi deseo que esto mejore las relaciones amistosas de los dos países.

Deseo expresar mis sinceros agradecimientos al equipo de la contraparte paraguaya y a los demás participantes por su estrecha cooperación a lo largo de este estudio.

Noviembre 2000



Kunihiko Saito
Presidente
Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Noviembre 2000

Sr. Kunihiko Saito
Presidente,
Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Estimado Sr. Saito,

Carta de Transmisión

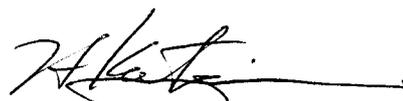
Nosotros, por la presente, tenemos el agrado de presentar el “Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay.” El informe describe los resultados del estudio conducido por Daiwa Institute of Research Ltd. y Pacific Consultants International, de acuerdo al contrato firmado en conjunto con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

Nuestro Equipo de Estudio llevó a cabo cinco visitas al Paraguay entre octubre de 1998 y setiembre de 2000. Durante nuestras estadias en el Paraguay, el Equipo condujo un estudio en conjunto con el equipo de la contraparte paraguaya, compuesta por funcionarios de diferentes ministerios, para formular las estrategias de desarrollo junto a los proyectos para la implementación y para mejorar la competitividad económica. Durante el proceso, también se intentó transferir al Paraguay conocimientos y tecnologías. En base a los resultados de las encuestas de campo en el Paraguay y las actividades de estudio en el Japón, el equipo preparó este informe, en cooperación con la parte paraguaya.

En vista a la urgencia del fortalecimiento de la competitividad económica y del desarrollo socio-económico del Paraguay en general, recomendamos que el gobierno del Paraguay implemente estas sugerencias sin retraso alguno.

Deseamos tomar esta oportunidad para expresar nuestra sincera gratitud a la Secretaría Técnica de Planificación y a las otras autoridades concernientes en el Paraguay por la amable cooperación y por la cálida hospitalidad que fueron extendidas a nuestro equipo. También deseamos expresar nuestra profunda gratitud a su Agencia, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Embajada del Japón en el Paraguay, y a la oficina del Paraguay de la JICA.

Sinceramente,



Hidesuke Kotajima
Líder del Equipo,
Estudio sobre el Desarrollo Económico de la
República del Paraguay

ABREVIACION Y ACRONIMO

| | Inglés | Español |
|----------------------|---|--|
| ABASTO | Central Market of Asuncion City | Mercado Central de Abasto de la Municipalidad de Asunción |
| ABP | Paraguayan Banks Association | Asociación de Bancos del Paraguay |
| ACEPAR | Paraguayan Steel Company | Aceros del Paraguay S.A. |
| ANTELCO | National Telecommunications Company | Administración Nacional de Telecomunicaciones |
| APAL | Alcohol monopoly corporation | |
| APC | Paraguayan Quality Association | |
| ARP | Rural Association of Paraguay | Asociación Rural del Paraguay |
| ASEAN | Association of South East Asian Nations | |
| BCP | Central Bank of Paraguay | Banco Central del Paraguay |
| BID(IDB) | Inter-American Development Bank | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BIS | Bank for International Settlements | |
| BNF | National Development Bank | Banco Nacional de Fomento |
| BOD | Biochemical Oxygen Demand | |
| BVPASA | Stock Exchange and Products of Asunción S.A. | Bolsa de Valores y Productos de Asunción S.A. |
| CADEP | | Centro de Analisis y Difusión de Economía Paraguaya |
| CAH | | Crédito Agrícola de Habilitación |
| CAP | | Cámara de Anunciadores del Paraguay |
| CAPECO | Chamber of Paraguayan Cereals and Oleaginous | Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas |
| CBC | | Cámara y Bolsa de Comercio |
| CCM | Council of Common Market | |
| CECTEC | | Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina |
| CEDIAL | | Cooperación Empresarial y Desarrollo Industrial |
| CEPAE | | Centro de Apoyo a la Empresa |
| CERNECO | | Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación |
| CET | Common External Tariff | Tarifa Externa Común |
| CETAPAR | Comprehensive Agriculture Experimental Center | Centro Tecnológico Agropecuario en Paraguay |
| CI | Competitive Index | Índice Competitivo |
| CNV | National Securities Commission | Comisión Nacional de Valores |
| CIP | | Centro de Importadores del Paraguay |
| COD | Chemical Oxygen Demand | Demanda Química de Oxígeno |
| CODEX | The Joint FAO/WHO Foods Standards Program | |
| CRIA | | Centro de Investigación Agrícola |
| DGEEC | Statistics and Census Bureau, STP | Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, STP |
| ECLAC (CEPAL) | Economic Commission for Latin America and the Caribbean | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |

| | | |
|------------------|---|---|
| EDEP | The Study on the Economic Development of the Republic of Paraguay | Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay |
| EU | The European Union | Unión Europea |
| FAO | Food & Agricultural Organization | |
| FCPCAL | State run railroad | Ferrocarril Presidente Carlos Antonio Lopez |
| FDC | Rural Development Fund | Fondo de Desarrollo Campesino |
| FDI | Industrial Development Fund | Fondo de Desarrollo Industrial |
| FDI (IED) | Foreign Direct Investment | Inversión Extranjera Directa |
| FECOPROD | | Federación de Cooperativas de Producción Ltda. |
| FEPRINCO | | Federación de la Producción, la Industria y el Comercio |
| FIDA | | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FINAEX | | Programa de Financiamento à Exportação de Máquinas e Equipamentos |
| FOB | Free on Board | |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade | |
| GDP (PIB) | Gross Domestic Product | Producto Interno Bruto |
| GTZ | German Agency for International Cooperation | Agencia Alemán para Cooperación Internacional |
| Gs | Guaraní (Currency Unit of Paraguay) | Guaraní (moneda paraguaya) |
| HACCP | Hazard Analysis & Critical Control Point | Control Crítico y Analisis de Peligro |
| ICOR | Incremental Capital Output Ratio | Proporción del Producto Marginal del Capital / Rendimiento Marginal |
| IDB (BID) | Inter-American Development Bank | Banco Inter-Americano de Desarrollo |
| IDP | Productivity Index | Indice de Productividad |
| IED (FDI) | Foreign Direct Investment | Inversión Extranjera Directa |
| INAN | National Institute of Food and Nutrition | Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición |
| INCOOP | National Institute of Cooperativism | Instituto Nacional de Cooperativismo |
| INTAL | Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean | |
| INTN | National Institute of Technology and Standardization | Instituto Nacional de Tecnología y Normalización |
| IPS | | Instituto de Prevision Social |
| ISO | International Standards Organization | Organización Internacional de Estándar |
| IVA | Value Added Tax | Impuesto de Valor Agregado |
| JBIC | Japan Bank for International Cooperation | Banco del Japón para Cooperación Internacional |
| JCIF | Japan Center for International Finance | Centro del Japón para Finanza Internacional |
| JETRO | Japan External Trade Organization | Organización de Comercio Externo del Japón |
| JICA | Japan International Cooperation Agency | Agencia de Cooperación Internacional del Japón |
| JIS | Japan Industrial Standard | Estándar Industrial del Japón |
| LF | Ladle Furnace | |
| MAG | Ministry of Agriculture and Livestock | Ministerio de Agricultura y Ganadería |
| MERCOSUR | Southern Common Market | Mercado Común del Sur |
| MH | Ministry of Finance | Ministerio de Hacienda |

| | | |
|--------------------|--|---|
| MIC | Ministry of Industry & Commerce | Ministerio de Industria y Comercio |
| MOPC | Ministry of Public Works and Communications | Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones |
| NGO | Non Government Organization | Organización No Gubernamental |
| ODA | Official Development Assistance | Asistencia de Desarrollo Oficial |
| OEM | Original Equipment Manufacture | |
| OJT | On the Job Training | Adiestramiento en el Trabajo |
| OPIT | Integral Transport Planning Office of MOPC | Oficina de Planificación Integral de Transporte de MOPC |
| ORMIC | Regional Office of Ministry of Industry & Commerce | |
| PIB (GDP) | Gross Domestic Product | Producto Interno Bruto |
| PITEX | Temporary Import Program for Exportation | Programa de Importación Temporal para Exportación |
| PROMODAF | Modernization Program for Development of Agricultural, Livestock and Forestry Sector | Programa de Modernización para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Forestal |
| PROPARAGUAY | The Paraguayan Government Institution for Export Promotion | |
| R&D | Research and Development | Estudio y Desarrollo |
| RCA | Revealed Comparative Advantage | |
| R\$ | Real (Currency Unit of Brazil) | Real (moneda brasileña) |
| SENACSA | | Servicio Nacional de Salud Animal |
| SENAI | | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SMAW | Submerged Arc Welding | |
| SNPP | | Servicio Nacional de Promoción Profesional |
| STP | Technical Secretariat of Planning | Secretaría Técnica de Planificación |
| TRIPS | Treatment of Regulation of the Intellectual Properties' Standard | |
| UIP | Paraguayan Industrial Union | Unión Industrial Paraguaya |
| US\$ | US Dollar (Currency Unit of USA) | Dolar (Moneda Estadounidense) |
| VAT | Value Added Tax | Impuesto de Valor Agregado |
| WTO | World Trade Organization | Organización de Comercio Mundial |
| ¥ | Japanese Yen (Currency Unit of Japan) | Yen (Moneda Japonesa) |

TIPO DE CAMBIO

Gs 3,470 / US\$1.00

¥109.45 / US\$1.00

A la fecha de setiembre 2000

**RESUMEN INTEGRAL
INFORME FINAL
VOLUMEN 1**

TABLA DE CONTENIDO

PROLOGO

CARTA DE TRANSMISION

ABREVIACION Y ACRONIMO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCION..... | 1 |
| 1.1 ANTECEDENTES DEL ESTUDIO..... | 1 |
| 1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO..... | 2 |
| 1.3 ESTRUCTURA DEL ESTUDIO..... | 2 |
| 1.4 ORGANIZACION DEL ESTUDIO..... | 3 |
| 1.4.1 Organización..... | 3 |
| 1.4.2 Miembros del Estudio..... | 4 |
| 2. RESUMEN EJECUTIVO Y PROPUESTAS..... | 5 |
| 2.1 SITUACION ACTUAL SOCIOECONOMICO..... | 5 |
| 2.2 CARACTERISTICA DE LA IDEA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO..... | 6 |
| 2.3 PLAN DE ACCION..... | 9 |
| 2.4 PROPUESTAS CON RELACION A LA EJECUCION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO..... | 9 |
| 3. CONCEPTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO..... | 12 |
| 3.1 CONCEPTO BASICO..... | 12 |
| 3.1.1 Marco de trabajo..... | 12 |
| 3.1.2 Objetivos de desarrollo..... | 14 |
| 3.1.3 Escenario de crecimiento..... | 18 |
| 3.1.4 Componentes de la estrategia..... | 21 |
| 3.1.5 Plan de acción..... | 24 |
| 3.2 CONCEPTO DE DESARROLLO Y ESTRATEGIA POR SECTOR..... | 26 |
| 3.2.1 Factores limitantes generales de la competitividad..... | 26 |
| (1) Desarrollo del recurso humano..... | 26 |
| (2) Finanza institucional..... | 35 |
| (3) Promoción de exportación..... | 43 |
| (4) Promoción de la inversión..... | 55 |
| 3.2.2 Sector Agrícola..... | 60 |
| 3.2.3 Sector industrial..... | 77 |
| 3.2.4 Infraestructura del transporte..... | 91 |

| | |
|---|-----|
| 3.3 ESTRATEGIA DE CLUSTER..... | 107 |
| 3.3.1 Concepto de cluster..... | 107 |
| 3.3.2 Selección de cluster | 108 |
| 3.3.3 Estrategia de cluster | 109 |
| (1) Cluster de balanceados | 110 |
| (2) Cluster de hortalizas | 114 |
| (3) Cluster de frutas | 116 |
| (4) Cluster del algodón | 118 |
| (5) Cluster de la madera..... | 119 |
| (6) Cluster de metalmecánica | 120 |
| 3.4 PLAN DE ACCIÓN | 122 |
| 3.4.1 Estándares de importancia y prioridad en programas/proyectos | 122 |
| 3.4.2 Evaluación de un proyecto basada en los estándares de importancia y prioridad. | 123 |
| 3.4.3 Procedimiento de selección del plan de acción | 124 |
| 3.4.4 Listado de proyectos | 125 |
| 3.5 FORMACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN PARA LA PROMOCIÓN | 131 |
| 3.5.1 Bases para proponer una organización para la promoción..... | 131 |
| 3.5.2 Estructura general de la organización para la promoción | 133 |
| 3.5.3 Formación de los promotores del cluster | 138 |
| 3.5.4 Estudio de caso: El Salvador | 142 |
| 3.5.5 Propuesta..... | 144 |

Nota:

En lo que se refiere a los subsiguientes volúmenes 2,3,4,5 y 6 del informe, veáanse a los informes finales (Final Report: Main Report) en inglés.

[Composición del Informe Final]

en español

Volumen 1
Resumen Integral

en inglés

Volume 1
Comprehensive Summary
Volume 2
Current Economic and Social Situation
& General Constraining Factors of
Competitiveness
Volume 3
Agriculture & Industry
Volume 4
Transport Infrastructure
Volume 5
Cluster Formation
Volume 6
Action Plan & Promotion Organization

CUADROS

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1 Promedio de Crecimiento Predecidos: Población total / Población en Edad de Trabajar..... | 19 |
| Cuadro 2 “Doblando” el Ingreso per Capita | 20 |
| Cuadro 3 Crecimiento Real del PIB, Promedio de Inversión e ICOR | 21 |
| Cuadro 4 Cantidad de Instituciones Financieras | 35 |
| Cuadro 5: Distribución de Créditos Bancarios por Sector: Diciembre de 1999..... | 36 |
| Cuadro 6 Volumen de Producción Estimado de los Principales Productos Agrícolas y Ganaderos | 68 |
| Cuadro 7 Programas/Proyectos Prioritarios Propuestos..... | 76 |
| Cuadro 8 Crecimiento Industrial y Contribución al PIB..... | 77 |
| Cuadro 9 Producción Industrial 1997 | 78 |
| Cuadro 10 Exportaciones de Productos Industriales Paraguayos (US\$1,000)..... | 79 |
| Cuadro 11 Volumen de Producción de los Productos de Algodón | 81 |
| Cuadro 12 Valor de Producción de Productos de Algodón | 81 |
| Cuadro 13 Volumen de Producción de Productos de Cuero..... | 82 |
| Cuadro 14 Valor de Producción de Productos de Cuero | 82 |
| Cuadro 15 Volumen de Producción de Productos de Madera | 82 |
| Cuadro 16 Valor de Producción de Productos de Madera..... | 83 |
| Cuadro 17 Transición en el Volumen de Producción Agrícola..... | 91 |
| Cuadro 18 Flujo de Pasajeros entre Departamentos | 95 |
| Cuadro 19 Destino de Exportación y Origen de Importación | 96 |
| Cuadro 20 Volumen de Comercio con Asia y Oceanía (1997)..... | 98 |
| Cuadro 21 Método de Transporte para el Comercio con Asia y Oceanía | 98 |
| Cuadro 22 Creación de Nuevos Recursos Financieros para el Desarrollo de la Infraestructura del Transporte..... | 100 |
| Cuadro 23 Volumen de Mejoras Necesarias en la Principal Red de Rutas | 102 |
| Cuadro 24 Resumen de los 6 Clusters | 109 |
| Cuadro 25 Fórmula para Evaluar Prioridad de Proyectos | 124 |
| Cuadro 26 Miembros Propuestos: Equipo EDEP del Consejo Económico Asesor | 134 |
| Cuadro 27 Promotor: Estrategia del Cluster..... | 135 |
| Cuadro 28 Promotor y Componentes: Balanceados | 138 |
| Cuadro 29 Líder : Cluster Balanceados | 139 |

FIGURAS

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figura 1 | Estrategia de Desarrollo Económico..... | 12 |
| Figura 2 | Índice Gruebel-Lloyd de los Productos Seleccionados..... | 64 |
| Figura 3 | Bloques de Producción Agrícola de acuerdo a la Región..... | 72 |
| Figura 4 | Flujo del Tráfico de Auto y Omnibus entre Departamentos (2010)..... | 95 |
| Figura 5 | Pronóstico de la Demanda del Transporte por Producto..... | 96 |
| Figura 6 | Volumen de Producción y Ruta de Exportación de los Principales Granos..... | 97 |
| Figura 7 | Creación de Nuevos Recursos Financieros para el Desarrollo de la Infraestructura del Transporte..... | 100 |
| Figura 8 | Ubicaciones del Proyecto del Corredor de Exportación..... | 101 |
| Figura 9 | Red de Ruta Principal Propuesta..... | 103 |
| Figura 10 | Extensión Necesaria de Ruta por Departamento..... | 104 |
| Figura 11 | Cantidad de Inversión por Fase..... | 105 |
| Figura 12 | Organización Promotora : Estructura “Inmediata”..... | 136 |
| Figura 13 | Organización Promotora : Estructura “Futura”..... | 137 |
| Figura 14 | Rol del Promotor del Cluster y Relaciones con Otros Promotores..... | 140 |
| Figura 15 | Organización Propuesta de la STP..... | 145 |

1. INTRODUCCION

1.1 ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

El gobierno paraguayo ha estado tratando de introducir los principios de la economía de mercado desde el comienzo de gobierno democrático in 1989. En la década de los 1990, después de su ingreso al MERCOSUR, prosiguieron con la liberación del comercio, mediante la eliminación de las barreras arancelarias en la región. En el marco de esa liberalización, el Paraguay apunta a mejorar su productividad agrícola, reducir su dependencia de la agricultura, intensificar la diversificación de las industrias, fortalecer la competitividad de las industrias de exportación y fomentar las pequeñas empresas.

Sin embargo, actualmente los bienes que tienen relativa competitividad para la exportación están limitadas al algodón, soja y otros productos agrícolas. Por lo tanto, como la integración a un mercado común se va desarrollando, las exportaciones de productos agrícolas de bajo precio y de productos industriales han sido acaparadas por Brasil y Argentina. Como consecuencia, el sector agrícola y otras industrias menos competitivas están disminuyendo y el Paraguay está expuesto al desempleo, el deterioro del equilibrio fiscal y la crisis de la balanza de pago internacional.

Con tales antecedentes, en 1995, el gobierno paraguayo solicitó la cooperación del gobierno japonés de forma a apoyar la política de fortalecimiento de la competitividad en la economía y la expansión de las exportaciones. En respuesta a tal pedido, la Agencia Internacional de Cooperación del Japón (JICA) efectuó en 1996 la encuesta "Situación actual de la economía paraguaya en el MERCOSUR". En atención al análisis de la situación en aquel momento de la agricultura, el sector forestal, la ganadería y la industria y el sector de servicios, el estudio de la JICA sugirió elaborar una nueva política económica para promover un cambio en el ámbito económico luego del ingreso al MERCOSUR.

Bajo tales circunstancias, el gobierno japonés decidió realizar un estudio y llegaron a un acuerdo sobre el ámbito de aplicación del estudio con la Secretaría Técnica de Planificación (STP), Presidencia de la República del Paraguay el 3 de abril de 1998. La JICA seleccionó un consorcio japonés que implementara el estudio y el equipo de estudio comenzó la evaluación en octubre de 1998. Durante el proceso del estudio junto con la contraparte paraguaya, el equipo tuvo las repetidas discusiones con ella, y asimismo realizó varios talleres, mediante lo cual se condujo la transferencia de la tecnología a ella. En agosto de 2000, el equipo preparó el borrador de informe final y luego discutió con el gobierno paraguayo. Tomando nota de los comentarios relevantes, el equipo preparó el informe final del estudio.

1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO

El objetivo del estudio consiste en llevar a cabo las siguientes actividades, basadas en el ámbito de aplicación del estudio acordado entre el gobierno del Paraguay y la JICA en abril de 1998.

- a) formular una nueva estrategia para promover desarrollo económico, principalmente mediante la diversificación de la industria, la industrialización y la promoción de las exportaciones. La estrategia debería basarse en el análisis de la competitividad de cada una de las industrias, y apuntada a asegurar la independencia económica y desarrollo teniendo en cuenta el cambio de la coyuntura económica causada por la liberalización del mercado requerida por el ingreso al MERCOSUR.
- b) formular los planes de acción necesarios par la implementación hasta el 2006, considerando el impacto de la elimicación total de las tarifas en la región en el 2000 y la implementación de un arancel externo común en el 2006.
- c) llevar a cabo de transferencia de la tecnología a la contraparte paraguaya, mediante la implementación del estudio.

1.3 ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

El estudio se encuentra dividido en las siguienes fases:

Fase 1: Análisis de la situación actual

Para tomar y analizar el ambiente socioeconómico que rodea al Paraguay en la estructura del MERCOSUR.

- analizar la estructura/base económica de Paraguay
- investigar como el MERCOSUR y sus miembros asociados han enfrentado el momento
- evaluación del impacto de la economía paraguaya en la estructura del MERCOSUR

Fase 2: Elaboración de las estrategias de desarrollo

Formular la política para el desarrollo económico del Paraguay, basado en el análisis de la fase 1.

- formular la política de desarrollo básica orientado al mercado común
- concentrarse en los campos que cuentan con relativa competitividad y seleccionar los items a ser pomocionados
- formular la estrategia para fortalecer la competitividad de los bienes exportables

Fase 3: Elaboración del plan de acción

Formular planes de acción con el objetivo de ser implementados hasta el 2006

- elaboración de los perfiles de programas/proyectos
- formular los planes de acción

Fase 4: Entrega del informe final

Para concluir todo el estudio, elaborar el informe final, y basando en las discusiones con la parte paraguaya sobre el borrador de informe final

- elaboración del borrador de informe final
- explicaciones sobre el borrador del informe final y debates
- elaboración del informe final

Los siguientes informes fueron elaborados y entregados al gobierno paraguayo

- Informe Inicial
30 copias en inglés en Octubre de 1998
- Informe de Progreso
30 copias en inglés en Marzo de 1999
- Informe Intermedio 1
30 copias en Inglés en Noviembre de 1999
- Informe Intermedio 2
30 copias en inglés en Marzo de 2000
- Borrador de Informe Final
30 copias en inglés Agosto de 2000
- Informe Final
Informe principal (5 volúmenes): 50 copias en inglés y Resumen Integral (un volumen): 50 copias en inglés y en español en noviembre de 2000, via JICA

1.4 ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO

1.4.1 Organización

JICA ha seleccionado un consorcio formado por el Daiwa Institute of Research Ltd. y Pacific Consultants International para llevar a cabo el " Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay" (en adelante " el estudio"). El equipo de estudio comenzó la evaluación en Paraguay en Octubre de 1998. JICA igualmente creó un Comité de Supervisión en Japón para que supervise el estudio y permita la implementación fluida del estudio. La República del Paraguay nombró a la STP

como contraparte y organizó un comité de manejo presidido por el Ministro Secretario de la STP y a un equipo de trabajo dependiente del mismo.

1.4.2 Miembros del Estudio

El listado detallado de los miembros tanto del equipo de estudio como de las autoridades relevantes se muestra al final de este informe.

2. RESUMEN EJECUTIVO Y PROPUESTAS

2.1 SITUACIÓN ACTUAL SOCIOECONÓMICO

A partir de la segunda mitad de la década de los 1980, los países latinoamericanos han dejado de lado la política proteccionista de sustitución de importación, para adoptar una política liberal fundada en mecanismo de mercado. También Paraguay, a partir del gobierno del Presidente Rodríguez iniciado en el año 1989, ha tomado rumbo hacia una política liberal.

No obstante, el anterior gobierno del Presidente Stroessner, ha buscado la independencia económica cumpliendo la función de “zona libre” de los países vecinos proteccionistas, mediante la liberalización del mercado interno, sin adoptar una política de industrialización fundada en una política proteccionista de sustitución de importación, debido a que la industrialización enfrentaba limitaciones por el pequeño mercado interno con el que cuenta el país. Por lo tanto, la reforma estructural de la economía paraguaya, no ha sufrido drásticos cambios en comparación a los países vecinos, debido a que la misma ha consistido en adecuar la económica del país ya liberada, a la política liberal de los países vecinos.

Paraguay, que nunca antes ha contado con una política proteccionista, no tuvo otra opción que asociarse al MERCOSUR sin lograr identificar un claro propósito, debido a que la idea de MERCOSUR ha surgido en dicho momento. Como resultado, la función de “zona libre” que siempre ha dependido del régimen impositivo proteccionista de los países vecinos o el mecanismo de reexportación, fue deteriorándose paulatinamente, a la par de que las industrias nacionales han sido afectadas por la competencia de los países vecinos que han adoptado una política con miras a la exportación.

En síntesis, a partir de la década de los 1990, Paraguay ha venido desarrollando, al igual que los países vecinos, una reforma estructural de la economía adecuada al nuevo ambiente, tales como la liberalización del mercado financiero, privatización de las empresas estatales, promoción de la agroindustria o la promoción de la inversión extranjera directa.

Sin embargo, la tasa de crecimiento de suministro doméstico de la década de los 1990, no ha alcanzado ni la mitad del nivel registrado en la década de los 1970, y en especial, el sector industrial presenta un alarmante deterioro. El crecimiento de la demanda doméstica ha sido inestable, y aunque no se compara a él del suministro, no presenta la dinámica de la década de los 1970. Además, la tasa de ahorro doméstico ha bajado notablemente a partir de 1994, tanto que, el crecimiento de la economía se halla prácticamente estancada a partir de 1998. Si bien, la afluencia neta del capital extranjero ha tendido a aumentar, aunque lentamente, durante dicho período, la misma no ha solucionado la difícil situación económica del país. Por lo tanto, la situación actual de la política económica, consiste en mantener la estabilidad del mercado cambiario y de los precios.

Esta difícil situación económica, es la prueba de que la reforma no ha generado resultados satisfactorios. La no existencia de una fuerte presión por parte de las organizaciones internacionales, que exija una exhaustiva reforma estructura de la economía, ya que no se ha dado el empeoramiento del problema de la deuda acumulada debido a que Paraguay no ha sacrificado esfuerzos por la industrialización, resultó ser uno de los factores que ha impedido una exhaustiva reforma.

No obstante, la situación obliga a pensar que, uno de los factores aún mayores es el hecho de que el país no logra deshacerse de la estructura social cultivada por el gobierno del Presidente Stroessner, aislado políticamente durante 35 largos años. Prácticamente no se realizan inversiones que contribuyan al fortalecimiento de la capacidad productora, debido a que situaciones, tales como la débil estructura judicial o administrativa, bajo nivel educativo, la falta de mejoramiento de la infraestructura de transporte, el atraso de la racionalización administrativa de las empresas estatales, el atraso de la organización agrícola conformada por pequeños agricultores o el feudalismo de las pequeñas y medianas empresas, no han sido lo suficientemente reformados, tales que el país se encuentra bajo una situación en que el esquema de la reforma estructural no opera de manera correspondiente. En otras palabras, puede considerarse que dicha situación se debe a la falta del poder detonador dentro del país en la implementación de la reforma estructural de la economía, debido a que el estancamiento de la política económica desarrollado por el gobierno de Stroessner, no fue tan serio como en el caso de los países vecinos.

Estas circunstancias han generado el estancamiento económico incapaz de cubrir siquiera la tasa de crecimiento poblacional. La continuidad de dicha situación, hará que Paraguay se verá obligado a seguir formando parte de los países latinoamericanos más pobres, sin poder frenar el aumento de los hechos criminales registrado a partir de la década de los 1990, y sin poder avanzar con las inversiones, partiendo del aumento del desempleo y la pobreza y el debilitamiento del modelo social.

Afortunadamente, los estudios realizados han identificado que, parte del sector privado aún conserva la dinámica de enfrentar la crisis económica que afecta al país. El equipo de estudio, ha propuesto una estrategia de desarrollo económico no sólo a nivel macro, sino también enfocada desde un nivel micro, buscando la posibilidad de recuperar el vigor económico en la sociedad paraguaya mediante la convocación dichas dinámicas.

2.2 CARACTERÍSTICA DE LA IDEA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Nuestra idea de desarrollo económico, se orienta a la exportación a fin de superar el problema del limitado mercado interno, y para lo cual pretende lograr el fortalecimiento de la agroindustria del Paraguay.

Se puede decir que actualmente, la soja y algunas clases de los productos agrícolas son los únicos rubros que poseen la competitividad internacional. También nuestro estudio indica que, es sumamente difícil que la competitividad exportadora del país se manifieste en un ámbito donde la económica de escala se desenvuelve eficientemente. Por lo tanto, el lineamiento que deberá adoptar el Paraguay ante dicha situación, consiste en el fortalecimiento de la exportación a base de rubros diversificados y en pequeña escala de producción dentro del marco del MERCOSUR, y para lo cual, es necesario lograr el mejoramiento de la productividad, el fortalecimiento de la capacidad financiera a fin de costear el costo de transporte, y la diferenciación de los productos.

Si bien el mejoramiento de la productividad se logra mediante: a) el aumento del grado de elaboración de los productos agrícolas, material competitivo con el que cuenta el país, b) la reducción del costo de producción a través del aprovechamiento eficiente de la materia prima, c) evitando la fluctuación del porcentaje de funcionamiento estacional y d) el mejoramiento de la técnica de producción, manejo y administración; nuestro estudio dió cuenta de que el principal problema radica en que no existe un enlace, establecido mediante las funciones del mercado, entre los productores de la materia prima, entre los productores de la materia prima y las industrias, y entre los industriales mismos. Por tal motivo, hemos considerado que, lograr el enlace entre el sector agrícola e industrial a base de la agroindustria, contribuirá a impulsar los cuatro ítems para el mejoramiento de la productividad mencionado más arriba, y como resultado, se ha formulado la idea de “Estrategia de cluster que parte de la agroindustria” a nivel micro.

También es necesario lograr la diferenciación de los productos agroindustriales mediante el mejoramiento de la calidad, las normas, la inspección sanitaria, la realización de investigaciones y desarrollo; y ofrecer al mercado meta, productos que posean un diseño que responda a las necesidades del mercado internacional elaborado a base de las informaciones del mercado y productos internacionales.

Esta idea, será apoyada por el sector infraestructura de transporte y el sector correspondiente a la competitividad general (desarrollo de recursos humanos, finanza institucional, promoción de la exportación, promoción de la inversión). Este apoyo no sólo considera una agroindustria determinada, sino supone un amplio impacto a largo plazo debido a que pretende mejorar principalmente la debilidad de las condiciones de competitividad internacional.

A base de dicha idea, hemos propuesto un conjunto de estrategias conformadas por la “Estrategia por sector a nivel macro”, la “Estrategia para superar los factores limitantes generales de la competitividad” y la “Estrategia de cluster a nivel micro”.

- Si bien, la estabilidad macroeconómica es de suma importancia, un acercamiento a nivel micro sería una medida mucho más realista que contribuirá superar la crisis por la que atraviesa la política macro que lidera la actual reforma estructural. El desarrollo de los clusters a base de la agroindustria que aprovecha los recursos existentes, posibilitará el ofrecimiento de un mercado estable a los productores agrícolas, e impulsará paralelamente, la organización del sector agrícola a nivel macro y la formulación de proyectos de establecimiento de zonas de producción. Al mismo tiempo, el fortalecimiento del control de la calidad y normas y el mejoramiento de la productividad, que conforman el proyecto a nivel macro del sector industrial, logrará el fortalecimiento de la competitividad exportadora de los productos agroindustriales. Además, se han analizado los resultados del “Plan Nacional de Transporte” desarrollado hasta el momento, y se propone un plan de mejoramiento de la infraestructura de transporte necesarios para la actividad de los clusters y para la promoción de la exportación.
- Además, se presenta una propuesta relacionada a los factores institucionales que impiden la competitividad del país, en especial aquellas relacionadas a la capacitación de recursos humanos, finanza institucional y la promoción de la exportación.
- Deseamos agregar que, debido a que nuestra estrategia de desarrollo de cluster será desarrollada principalmente en las zonas rurales incluyendo las inmediaciones urbanas, la misma contribuirá a generar nuevas oportunidades de empleo y a mitigar el aumento de la pobreza.

Para que la estrategia a nivel micro logre contribuir de esta manera a la estrategia de nivel macro, es necesario establecer sucesivamente un modelo piloto de cluster con características estratégicas en las diferentes localidades del país, y difundir las actividades del cluster en el ámbito nacional a través del desarrollo de dicho modelo. Es por eso que hemos diseñado un modelo realista, mediante los estudios realizados en el Paraguay y la cooperación voluntaria del sector privado.

Existe la posibilidad de que el ambiente inversionista de Paraguay sea atractiva para los extranjeros, siempre que aumente la transparencia política y económica, y para lo cual, hemos propuesto el fortalecimiento de la promoción de la inversión extranjera directa (IED), encabezada por la maquiladora. Aunque es bien conocido que la IED contribuye a la afluencia de capital, el aumento de empleo y la transferencia de tecnología, los últimos estudios realizados en Paraguay, también dan cuenta que la misma contribuye a la exportación de los productos industriales del país.

Por último, si bien estamos consientes de que Paraguay lleva a cabo una política de economía de mercado, depender únicamente de la dinámica económica del sector privado para la implementación de dicha estrategia no sería una medida realista, y es ahí donde la participación del gobierno cumple un papel indispensable. Como resultado, consideramos que, por lo menos durante el inicio, la STP deberá

trazar el lineamiento de la estrategia y coordinar las acciones dentro mismo del gobierno como también entre el gobierno y el sector privado, y paralelamente, se ha propuesto la creación de una organización promotora a base de organizaciones existentes, que permita reflejar las opiniones del sector privado.

2.3 PLAN DE ACCIÓN

El plan de acción es lo que concretiza la estrategia de desarrollo mencionado más arriba, y prevé la implementación de 28 proyectos más importantes y que deberían ser priorizados en la estrategia de desarrollo a implementarse entre el año 2001 al 2006.

Estos 28 proyectos, fueron cuidadosamente seleccionados a partir de los proyectos más importantes y prioritarios, a fin de adecuar al marco financiero del país. El proceso de selección consistió primeramente en seleccionar, conjuntamente entre las partes afectadas, proyectos a nivel macro partiendo de los proyectos de cluster de balanceados y hortalizas que sintetizan mejor nuestra estrategia, a la que se sumaron proyectos que deberán ser priorizados en la implementación del desarrollo económico que fueron seleccionados a partir de la “Estrategia para superar los factores limitantes generales de la competitividad” y la “Estrategia por sector”, independientemente a la “Estrategia de cluster”.

Por lo tanto, no se logra indicar la totalidad de la estrategia de desarrollo mencionado, sin agregar los 62 proyectos excluidos durante el proceso de dicha selección. Nuestra propuesta fija como premisa la implementación de no sólo los 28 proyectos seleccionados, sino también del resto de los proyectos, a través de cálculos rigurosos del marco financiero y la prolongación del período de ejecución de los proyectos. Por tal motivo, también hemos anexado la lista de los 62 proyectos.

2.4 PROPUESTAS CON RELACIÓN A LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Aunque los ítems mencionados más abajo no se incluyen en el plan de acción, hemos enumerado como parte de nuestra propuesta, los ítems considerados necesarios para el desarrollo económico de Paraguay.

2.4.1 Propuestas relacionadas a la estrategia para superar los factores limitantes de la competitividad general.

- a) Impulsar activamente el mejoramiento de la estadística macroeconómica y su pronta publicación.
- b) Atribuir importancia a la conservación del medio ambiente a fin de lograr un continuo crecimiento.
- c) En cuanto a la promoción de la exportación, fortalecer la función comercial de las sedes

diplomáticas ubicadas en el mercado meta, a fin de difundir informaciones relacionadas a la economía, industrias y determinados productos del país.

d) Con relación a la promoción de la inversión nacional y extranjera dirigida al sector productivo:

- Implementar inmediatamente la educación adulta (educación básica) dirigida a la población económicamente activa, a fin de aumentar el ritmo de desarrollo
- Fortalecer la capacidad de supervisión a fin de recuperar la confiabilidad de los bancos
- Empeñar un esfuerzo, aún mayor al fortalecimiento del incentivo de la inversión, por la estabilidad y transparencia política y económica, la reforma estructural de la economía que incluya la privatización y la protección de los derechos, tales como el derecho industrial o derecho intelectual

e) Planificación y ejecución del Plan Nacional para las Exportaciones (PNE)

2.4.2 Propuestas relacionadas a la estrategia por sector

a) Lograr el aumento de la productividad y el desarrollo de productos con un alto valor agregado, a través de investigaciones y desarrollos realizados bajo la cooperación entre la industria, el gobierno e instituciones de enseñanza y donde el sector industrial cumpla un papel protagonista.

b) Asegurar el recurso humano en el área correspondiente a la calidad y normas, conformada por las normas e inspección sanitaria de los productos, a la par de fortalecer el recurso humano a través de OJT o entrenamientos vocacionales.

c) Llevar a cabo un activo acercamiento diplomático hacia los proyectos internacionales, de modo que la vía de transporte que desemboca al Océano Pacífico o Atlántico atraviese el territorio nacional, a fin de lograr la independencia económica del Paraguay en el marco de MERCOSUR.

d) Establecer un régimen capaz de implementar y administrar el mejoramiento de la infraestructura de transporte, dentro de un ámbito que incluya desde las organizaciones públicas regionales hasta las empresas privadas y bajo una clara distribución de responsabilidades.

2.4.3 Propuestas relacionadas a la estrategia de cluster

a) Enfrentar y solucionar, desde el punto de vista de la promoción de la exportación, los problemas ambientales que generarían la promoción de la agroindustria.

b) Ofrecer un especial apoyo a los pequeños agricultores y pequeñas y medianas empresas a través de expertos u organizaciones no gubernamentales, con relación a las actividades del cluster.

2.4.4 Propuestas relacionadas a la organización promotora

- a) Asignar actores privados al sector gubernamental y absorber activamente las opiniones del sector privado, en la formulación de las medidas y políticas concretas relacionadas a dicha estrategia.

- b) El actual horario de trabajo de las instituciones responsables que consiste de 4 horas, deberá ser extendida a 8 horas, debido a que gran parte de dicha estrategia, encabezada por la estrategia de cluster, deberá ser implementada en cooperación con el sector privado.

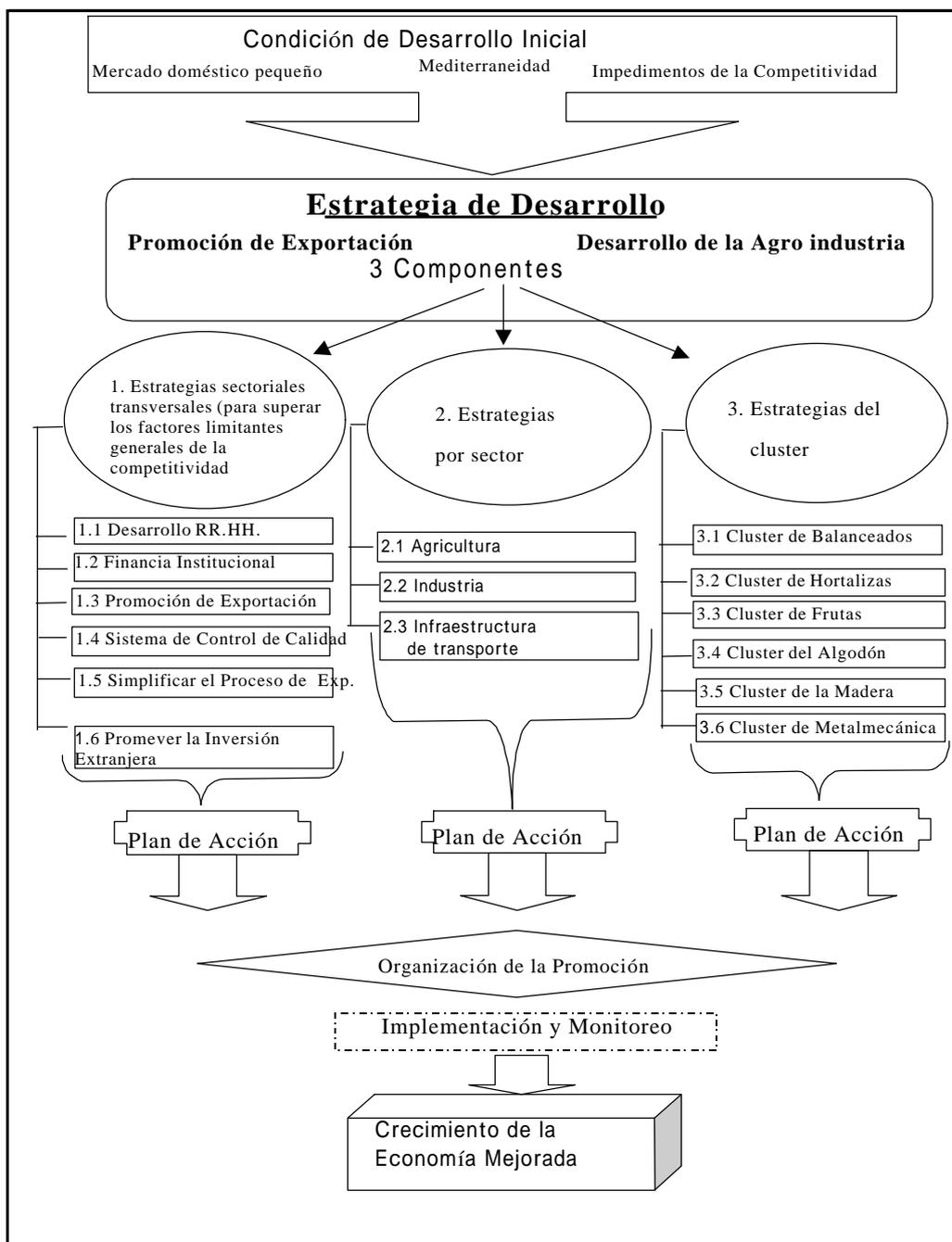
3. CONCEPTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO

3.1 CONCEPTO BASICO

3.1.1 Marco de trabajo

Este capítulo presenta el concepto básico de la estrategia de desarrollo económico designado para activar una economía estancada.

Figura 1 Estrategia de Desarrollo Económico



(1) Objetivo general

El objetivo fundamental es el de crear las condiciones que fortalezcan el potencial de crecimiento del Paraguay y que le permitan enfrentar cambios estructurales como consecuencia de su participación en el MERCOSUR. La estrategia está basada en la promoción de la exportación y el fortalecimiento de la agro industria, que constituyen la ventaja comparativa de Paraguay.

(2) Escenarios de desarrollos

La leve duplicación del ingreso per capita se usa como punto de referencia del progreso de desarrollo. Hemos considerado el potencial impacto en los presupuestos fiscales y la balanza de pagos en dos escenarios de crecimiento. En uno de los escenarios hemos considerado que los promedios de crecimientos son muy lentos, como se experimentó en la segunda mitad de los 1990s. El otro, asume una perspectiva de crecimiento sostenible más optimista.

(3) Componentes de la estrategia y su implementación

A fin de conseguir un crecimiento sostenible, es necesario inclusive considerar una variedad de políticas económicas tales como: políticas financieras y otras macroeconómicas son enfatizadas a menudo. Sin embargo, este estudio, elaborado después de la entrada del Paraguay al MERCOSUR, da mayor enfoque a fortalecer la competitividad internacional, y busca determinar de que manera esta estructura industrial existente debería ser transformada. En consecuencia, se ha hecho un acercamiento desde el “sector real”. Se pone énfasis en la promoción de sectores de producción real (agricultura, industria e infraestructura de transporte) que directamente incrementen los ingresos. La estrategia por la cual se obtendrá promedios de crecimiento más altos consiste en tres niveles complementarios: nivel de cluster, nivel de sector, y nivel de sector transversal (el cual hace relación con el fortalecimiento institucional de la competitividad).

Sectores líderes y prometedores han sido analizados. Además, impedimentos para la competición han sido analizados. Cuatro horizontes de tiempo son considerados en este estudio, un horizonte a corto plazo (hasta 2003) dentro del cual estrategias urgentes para superar los factores limitantes generales de la competitividad deben comenzarse, un horizonte a mediano plazo (hasta el 2006), un horizonte a largo plazo (hasta 2010), y un horizonte a muy largo plazo (mas allá del 2010). El plan de acción debe estar completamente encaminado para el 2006.

(4) Plan de acción

A fin de implementar la estrategia, programa y proyectos de prioridad, los fondos requeridos y la

creación de una agencia promotora han sido diseñados en el plan de acción. Además, líneas de demarcación entre las responsabilidades del sector público y privado han sido delineadas. El plan de acción está diseñado a ser consistente con otras políticas de asistencia internacionales y bilaterales.

(5) Círculo virtuoso

Implementación simultánea de todas las estrategias de desarrollo puede llevar a ciertos ciclos virtuosos: a) Debido a los vínculos de consolidación de las relaciones ingreso y egreso en el sector y nivel cluster, la creación de nuevos productos y nueva demanda de inversión pueden esperarse. Un desarrollo de cluster múltiple creará nueva demanda de transporte. Mientras la infraestructura de transporte mejore, los costos de transporte bajarán. Si los costos bajan, habrá mayor incentivo/oportunidad para el crecimiento de clusters, lo cual incrementará nuevamente la demanda sobre la infraestructura de transporte; b) Una activa inversión y un mejoramiento de la productividad en el sector y a nivel cluster reforzarán el potencial de crecimiento macroeconómico a través del crecimiento en la eficiencia de la inversión. Un mayor crecimiento macroeconómico, traerá como consecuencia, un impacto beneficiario sobre los sectores macroeconómicos, como la de atraer futuras inversiones.

3.1.2 Objetivos de desarrollo

(1) Oportunidades y retos para el crecimiento futuro

El alto crecimiento económico de Paraguay en los 1970 se logró a través de la expansión de tierras agrícolas, e inversiones a gran escala en la hidroeléctrica. Sin embargo, al finalizar la construcción de la represa de Itaipú en 1981, las trabas a la expansión agrícola que emergieron al comenzar la década de los 1980, debido a la fuerte caída de los precios internacionales de los productos primarios, y la baja de las oportunidades del comercio triangular ya que el MERCOSUR se había vuelto mas unido, el crecimiento económico sostenido se volvió más difícil. Como resultado, a partir de 1980, el crecimiento del PIB per capita ha disminuido y Paraguay fue forzado a vivir con un crecimiento económico bajo. Durante la segunda mitad de la década de los 1990, en contraste con los otros países latinoamericanos que han gozado de alguna manera de una reverdecimiento económico, Paraguay ha tenido una economía estancada. El desafío que encaramos en este estudio es finalizar este estancamiento económico.

Cambios en el ambiente externo, en particular, la entrada al MERCOSUR, presenta tanto oportunidades como peligros y es una de las grandes influencias que afectará el futuro crecimiento del Paraguay. Seguidamente, se presenta un breve análisis:

Los impactos de unirse al MERCOSUR son muchos y variados. En el aspecto positivo se encuentran

el aumento de las oportunidades de comercio que creó la unión. Sin embargo, estos logros del comercio son limitados, y mas bien negativos para Paraguay debido a dos únicas características:

-Paraguay es considerado tradicionalmente como un país abierto. La creación del CET (Tarifa Externa Común) está forzando al Paraguay a aumentar su tasa promedio de tarifas. En consecuencia, existe un considerable potencial para que se produzcan desviaciones en el comercio.

-Paraguay ha sido beneficiado durante mucho tiempo de ser utilizado como plataforma de reexportación a países vecinos. Esta ventaja está, sin embargo, disminuyendo, y estará completamente acabada para el 2006, cuando el CET entre en vigencia sin excepción. Esto crea problemas sustanciales para áreas del comercio local de Ciudad del Este y Encarnación.

La combinación de estas dos características implica que los ingresos tarifarios preferentemente bajarán a lo largo de la década siguiente. El gobierno necesitará crear fuentes alternativas de ingresos.

Los logros primarios desde la entrada al MERCOSUR son dinámicos, concentrándose en el aumento de la inversión que será atraída. Como Paraguay tiene mano de obra más barata que sus vecinos, es potencialmente atractivo para las compañías extranjeras que desean producir dentro del MERCOSUR.¹ Además, ser miembro del MERCOSUR debería promover transparencia y estabilidad en el gobierno. Otro impacto dinámico resulta de cambios en el ambiente competitivo. Las competitivas industrias de exportación en un país que abre sus puertas al libre comercio, se encuentran obligadas a producir según estándares mundiales si las mismas quieren sobrevivir. Desgraciadamente, el problema del Paraguay fue el haber entrado al MERCOSUR, sin tener un objeto claro. Las industrias paraguayas se ven obligadas a enfrentar con competencia severa con las de los países vecinos, en su propio mercado doméstico. Por lo tanto, producir de acuerdo a estándares mundiales, constituirá un desafío continuo para las industrias protegidas. Aunque sea discutible, los beneficios dinámicos como resultado de formar parte del MERCOSUR probablemente compensen el impacto negativo estático. Sin embargo, es seguro que si los beneficios por formar parte del MERCOSUR fuesen negativos, la alternativa de no formar parte de él sería inclusive peor.

Hay ciertas estrategias que Paraguay puede proponer para maximizar los beneficios (minimizando los beneficios negativos) de entrar al MERCOSUR. La estrategia de desarrollo propuesta en este estudio, por cierto, conseguirá este objetivo. Sobre todo, el énfasis en la promoción de exportación de la agro-industria, que es centro de la estrategia, es muy adecuada para la producción rural. La formación de los clusters que utilizan productos internos crearán oportunidades de empleo para las ciudades que

¹ El costo de mano de obra del Paraguay, en término de trabajadores registrados, es uno de los más altos en la región latinoamericana, mientras es el más bajo for los obreros no registrados en su alrededor., según OLI (1977).

actualmente dependen de la reexportación para su supervivencia, como es el caso de Ciudad del Este. Además, el crecimiento de la exportación beneficiará a ciudades comerciales, compensando parcialmente la baja esperada para la reexportación.

(2) Reformas estructurales

Para asistir al esfuerzo de mejorar la visión económica, hay cuatro áreas de reforma estructural que deben ser atendidas:

1) Política industrial

En el caso de Paraguay, más de la mitad del valor agregado del sector industrial está concentrado en el área de alimentos, bebidas y tabaco. Y también esta área es 6 veces más productiva que otras áreas industriales. Pero, en cuanto al poder competitivo de exportación, esta área es comparativamente vulnerable. En particular, para centrarse en mejorar la productividad de esta área, el fortalecimiento tanto de relaciones horizontales como de la cadena vertical de suministro llevarán a una producción de mayor valor agregado. Estos son los aspectos básicos de la estrategia de cluster propuesta en este informe.

A fin de mejorar la competitividad industrial en general, la infraestructura de transporte que soporta canales de distribución debe ser fortalecida. Esto será beneficioso para todos los niveles de la agro-industria, el núcleo competitivo de la economía.

2) Política de inversión y comercio

A fin de mejorar el déficit del comercio, podría expandirse el comercio dentro del MERCOSUR. Para esto, la política debería introducir estándares internacionales y reglas de comercio (como calidad, cuarentena), unificar la ventana del comercio, fortalecer redes de estudios de mercado y promociones, y racionalizar el sistema financiero (incluyendo finanzas de exportación).

En relación con las inversiones extranjeras (incluyendo las empresas Maquiladoras), es extremadamente importante preparar un ambiente de inversión apropiado. En particular, el sistema laboral, el sistema legal y el sistema impositivo para la promoción de las inversiones deben ser reformados, y el sistema de protección de los derechos de propiedad intelectual y leyes que previenen la violación de patentes registradas deben ser cumplidas. Son necesarias en forma urgente la introducción de tecnología y la educación a nivel gerencial.

3) Política para la estabilización macroeconómica.

La economía paraguaya no puede contar con la demanda doméstica, debido a la aguda caída de poder de suministro. Para corregir esta situación, es necesario de atraer inversiones a los sectores agrícola e industrial (sin que se aumente la demanda doméstica de manera radical), a fin de mejorar la productividad y promover exportaciones con mayor valor agregado.

4) Política social

Las lentas reformas estructurales llegarán a los niveles más bajos de ingresos después de un considerable lapso de tiempo. Mientras tanto, se deberá dar una especial consideración a aquellos ciudadanos que no han disfrutado de los beneficios de tal reforma. Lo anterior involucra el gran número de la población actualmente empleada informalmente en el sector de los negocios de re-exportación y los pequeños productores agrícolas.

(3) Objetivos a mediano plazo

El objetivo de desarrollo a largo plazo consiste en elevar los estándares de vida al nivel medio de otros países de Latino América. A mediano plazo, un crecimiento sostenible en el ingreso per capita puede ser usado como un indicador de referencia para saber si Paraguay ha sido encaminado hacia un desarrollo sostenible. El 2006 será un objetivo a mediano alcance y es cuando el CET deberá ser implementado sin excepción (Un análisis detallado del crecimiento económico es presentado en la próxima sección).

Para lograr esto, dos motores de crecimiento fueron elegidos para guiar el camino, la industria procesadora de productos agrícolas y las exportaciones. Conjuntamente ambas implican las exportaciones de productos agro industriales. El pensamiento fundamental tras este enfoque es que, teniendo en cuenta que el comercio triangular ha decaído desde el ingreso al MERCOSUR, las condiciones competitivas han cambiado y el Paraguay ya no puede respaldarse en la economía informal a tan gran escala. De lo contrario, Paraguay debe crear y exportar productos de mayor valor agregado, haciendo el uso simultáneo extensivamente sus recursos internos.

Hay una limitación que Paraguay debe tener muy en cuenta, el medio ambiente.

Dos aspectos ambientales tienen gran importancia para el futuro crecimiento agro industrial. El primero es que el continuo desarrollo de la agro industria, con completa indiferencia hacia los problemas medio ambientales, simplemente no puede suceder. Por ejemplo, la devastación/degradación del suelo resulta en una continua decadencia del rendimiento agrícola. Como resultado, mayores cantidades de fertilizantes químicos son utilizadas, lo cual trae como consecuencia el aumento del costo de producción.

Igualmente, mientras que los bosques son devastados, la base de la industria maderera y de la fabricación de muebles es destruida. El segundo aspecto, es que teniendo en cuenta las preocupaciones ambientales puede servir para distinguir los productos “ecológicos” paraguayos de los demás. Por ejemplo, alimentos plantados orgánicamente sin el uso de pesticidas generalmente pueden ser vendidos a un 20-30% más en el valor de la exportación. Eso significa que, para la agro industria, las preocupaciones sobre el medio ambiente constituyen no sólo una de las bases para el desarrollo sino también pueden ser interpretadas como una ventaja en el mercado.

Por estas razones, los siguientes 3 puntos deben ser considerados:

- Crear una agro industria ecológica. Eso significa que, granjas y fábricas pueden actuar conjuntamente para lograr algo parecido al enfoque de “emisión cero”. Por ejemplo, puede crearse un vínculo de unión entre la agricultura y la cría de animales. Los desechos de las aves y cerdos pueden ser usados como fertilizante orgánico para reponer los campos. Subproductos de la producción de carne pueden ser usados como fertilizantes o alimentos.
- A medida que los procedimientos para el mejoramiento del medio ambiente prosigan, la agro industria puede ser incluida cada vez más. Por ejemplo, a fin de activar la industria maderera, la reforestación puede ser expandida.
- Poner gran énfasis en los beneficios en que redundan las exportaciones que se caracterizan por ser responsables ante el medio ambiente. Por ejemplo, alimentos cultivados de forma orgánica y productos derivados de la carne libre de antibióticos.

3.1.3 Escenario de crecimiento

Nosotros consideramos dos escenarios de crecimiento en relación con la estrategia de desarrollo. El escenario 1 asume que el crecimiento del ingreso per capita se mantendrá a su nivel actual mientras que el escenario 2 asume un ingreso per capital más elevado para un período sostenible de tiempo. Estos escenarios no son previsión ni meta. Simplemente se los asume como guías de referencia.

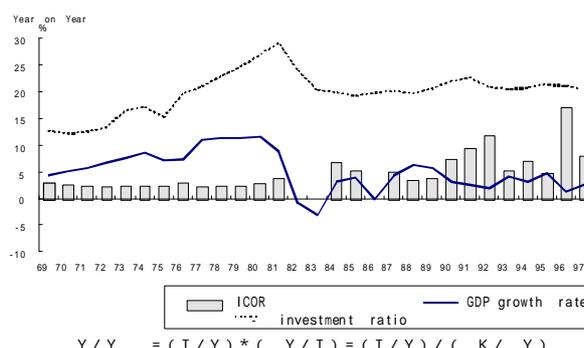
Generalmente, la inversión extranjera directa (IED) precede a la inversión local y asimismo la complementa, en países en vías de desarrollo similares a Paraguay. La IED es un factor importante para la promoción de la inversión general en el Paraguay. En nuestro plan de acción, sin embargo, una estrategia de cluster con la propia iniciativa del sector privado está diseñada para atraer la inversión local, con el fin de fortalecer la independencia económica. La estrategia de cluster revitalizará la productividad, disminuir la proporción del producto marginal del capital/rendimiento marginal (ICOR), y elevar el potencial de crecimiento económico.

Índice de rendimiento del aumento de capital (ICOR)

EL ICOR es el índice de inversiones (I) sujeto al cambio marginal en el PIB (ΔY): $(\Delta I / \Delta Y)$. Consiste en lo opuesto a la producción marginal de la inversión ($\Delta Y / \Delta I$).

Crecimiento económico ($\Delta Y / Y$) = Índice de inversión ($\Delta I / I$) x Producto marginal de inversión ($\Delta Y / \Delta I$), o $\Delta Y / Y = (\Delta I / I) / ICOR$ ($\Delta I / \Delta Y$)

El crecimiento económico potencial está determinado por la productividad de la mano de obra, la inversión y otras formas de medición de la productividad. En países donde la información al alcance es limitada, como Paraguay, el crecimiento puede ser separado dentro del índice de inversión y el ICOR. Hemos utilizado el ICOR en Paraguay para pronosticar el futuro desarrollo económico.



$$\Delta Y / Y = (\Delta I / I) * (\Delta Y / \Delta I) = (\Delta I / I) / (K / Y)$$

Fuente: EDEP

El ICOR promedia 8.8 en la década de los 1990 (hasta 1997), cifra mucho mayor a lo alcanzado en la década de los 1970 y el doble del promedio de los países en Latino America. Durante nuestro estudio en Paraguay, hemos detectado 4 causas de este rápido crecimiento: 1) deterioro de las rutas y otras infraestructuras, 2) inversión concentrada en bienes inmobiliarios, no en bienes de capital productivos, 3) dilapidación de maquinarias, y 4) carencia de cooperación entre los protagonistas económicos.

El índice de inversión se incrementó a lo largo de la década de los 1970, disminuyendo a comienzos de la década de los 1980 y ha permanecido en un 22% desde entonces. Si se produce un cambio en las inversiones de grandes proyectos de infraestructura a inversiones mas directamente relacionadas a la producción, el ICOR podría acercarse rápidamente al promedio de Latinoamerica y acelerar el desarrollo económico.

Escenario 1: Crecimiento acorde a la tendencia

Cuadro 1 Promedio de crecimiento predecidos: Población total / Población en edad de trabajar

| Periodo | Crecimiento total anual de la población (%) | Crecimiento total anual de población en edad de trabajar (%) |
|-------------|---|--|
| 2000 - 2010 | 2.4 | 3.1 |
| 2010 - 2020 | 2.1 | 2.4 |

Para mantener el actual ingreso per capita, el crecimiento económico debe coincidir con el crecimiento de la población. El promedio de crecimiento económico fue de 2.5% en Paraguay en los 1990s, así que, con una predicción de que la población crecerá 2.4% por año durante los próximos 10 años (cuadro 1), los estándares de vida de Paraguay esencialmente se estancaran si el crecimiento sigue en su mismo nivel. Durante el periodo de plan de acción (2001-2006), se pronostica que la población en edad de

trabajar crecerá más rápidamente que la población en general. El crecimiento relativo del trabajo puede causar mayor desempleo. Para controlar este problema, es mejor esperar un crecimiento económico anual (2000-2006) en un 3.1%.

Escenario 2: Crecimiento necesario para “doblar” PIB per capita ²

En 1997, el PIB real per capita en Paraguay era de US\$1,489, mientras que el promedio de Latino América era más que el doble (US\$3,025). El crecimiento económico promedio necesario para conseguir el ingreso actual per capita en Latino América se muestra en el cuadro 2. Estos promedios de crecimiento, los cuales utilizan los pronósticos de crecimiento de la población presentados anteriormente, no son pronósticos u objetivos promedios de crecimiento.

Cuadro 2 “Doblando” el ingreso per capita

| Año | Promedio de Crecimiento Anual Requerido |
|-----------|---|
| para 2010 | 10.4% |
| para 2015 | 7.6% |
| para 2020 | 6.2% |

Fuentes: Promedios de crecimiento de la población por STP. Se calculó usando el GDP per capita de Paraguay de US\$1428 en 2000, y el promedio de PIB per capita de Latino América de US\$3025 para el año 2000.

En términos reales es inconcebible, que el Paraguay alcance el nivel actual de ingreso per capita de otros países de Latino América en menos de 15 años. Cuadro 3 muestra la relación entre el crecimiento real del PIB, el promedio de inversión, y el ICOR. Dados el pronóstico de la población arriba mencionada, un crecimiento de 6% y un ICOR de 4.0, se requeriría un promedio de inversión de 24%, contando con la contribución de IED. Aunque un promedio de crecimiento del 6% resulta en una duplicación del ingreso per capita en 20 años, al comenzar el plan de acción (2001-2006) debe considerarse la implementación de un periodo de transición para que la economía logre un promedio sostenible del 6% para el 2006. Por lo tanto, llevará más tiempo duplicar el ingreso per capita.

Además, un promedio de crecimiento de 4.3%, el nivel medio entre el escenario 1 y 2, llevará casi 46 años, incluyendo el periodo del plan de acción, para duplicar el ingreso per capita, lo cual está bastante fuera del cronograma que se ha tenido en cuenta en el estudio EDEP.

² Por cierto, el cálculo está realizado para lograr los niveles de ingreso per capita que existen en Latino América hoy (2000), US\$3025, lo cual es un poco más que el doble del PIB per capita actual.

Cuadro 3 Crecimiento real del PIB, Promedio de Inversión e ICOR

| | Promedio de Crecimiento Real del PIB (%) | Promedio de Inversión (%) | ICOR | | |
|--------------|--|-----------------------------|---------------------------------|------------|-----|
| Presunciones | 4.0 | 20 25 | 5.06.2 | | |
| | 5.0 | 20 25 | 4.0 5.0 | | |
| | 6.0 | 20 22 23 24 25 | 3.3 3.7 3.8 4.0 4.2 | | |
| | | 7.0 | 20 25 | 2.9 3.6 | |
| | | 1989 ~ 97 promedio | 3.2 | 21 | 8.2 |
| | | 1977 ~ 80 promedio | 11.3 | 24 | 2.3 |

Fuente: elaborado por EDEP

3.1.4 Componentes de la estrategia

Como se explicó, hay dos motores de crecimiento considerados en la estrategia de desarrollo. El primero está basado en el crecimiento económico a través de la promoción de la exportación. Como el mercado interno es pequeño, a fin de incrementar la competitividad tomando ventaja de economías de escala, es necesario concentrarse en mercados extranjeros. Ya que el ingreso al MERCOSUR, el grado de comercio triangular, incluyendo actividades económicas informales, ha decaído y se ha vuelto importante desarrollar paralelamente mercados fuera de la región. El segundo motor para el crecimiento es el desarrollo partiendo de la agro industria, ya que la agro industria utiliza recursos del sector agrícola paraguayo, el cual es relativamente competitivo. Implementar estos dos motores conjuntamente resulta una estrategia basada en el incremento de exportaciones de productos agrícolas procesados. Más aún, la estrategia pone énfasis en el periodo hasta el 2006, el tiempo en que los países del MERCOSUR se unirán mediante CET. En términos de una estrategia a largo plazo, se necesita desarrollar “industrias líderes” aparte de la agro industria.

A fin de guiar la economía hacia una estructura industrial basada en lo anteriormente mencionado, la implementación de la estrategia de desarrollo ha sido dividida entre los siguientes componentes:

(1) Estrategia para superar los factores limitantes generales de la competitividad

Comparado con otros países, Paraguay tiene muchas condiciones que restringen la competitividad. Por ejemplo, además de los promedios de interés elevados, el proceso para la obtención de préstamos es complicado y largo. En el área de desarrollo de recursos humanos, constituyen obstáculos para el crecimiento el insuficiente administración empresarial y la falta de trabajadores calificados. Como en

las exportaciones, los procedimientos para exportar son complicados y engorrosos, muchos países no confían en la calidad de los productos hechos en Paraguay. Es más, la cantidad de información sobre mercados extranjeros potenciales es tremendamente inadecuada. La “estrategia para superar los factores limitantes generales de la competitividad” está diseñada para resolver algunos de los problemas más urgentes de esta naturaleza y para fortalecer todos los sectores.

Se espera que estos mejoramientos atraigan a la inversión extranjera, incluyendo inversiones en la Industria Maquiladora, lo cual reforzará el promedio de inversión.

(2) Estrategia por sector

El segundo componente consiste en promover el desarrollo enfocando ciertos sectores productivos dentro del Paraguay. Estos sectores, agricultura, industria e infraestructura de transporte, fueron elegidos en base a condiciones actuales de la economía e industrias paraguayas.

Las industrias procesadoras de la agro industria representan una gran frontera nueva en vista a los recursos agrícolas abundantes y posibles logros de exportación. El desarrollo de esta infraestructura apoyará de dos maneras el nuevo camino a seguir de dichas industrias: fortaleciendo los corredores de exportación y red de apoyo a la producción. Sin embargo, la infraestructura de transporte de Paraguay es una de las menos desarrolladas en Latino América.

Mientras que los dos componentes citados anteriormente se relacionan con las condiciones básicas necesarias para promover la competitividad, la “estrategia de cluster” que se presenta está diseñada con el objetivo de proporcionar detalles específicos sobre como ciertos modelos de industria pilotos pueden mejorar la competitividad e incrementar la exportación.

(3) Estrategia de cluster

Para cualquier país, el intentar mejorar la competitividad de exportación de todos los productos es una tarea difícil. Solo un número limitado de productos está acorde con las exigencias de competencia internacional y Paraguay debe enfocarse en reforzar la competitividad de estos productos. Para hacer esto, es necesario elevar la productividad de los clusters económicos que estén relacionados directa e indirectamente con estos productos.

Sin embargo, los vínculos entre las industrias y las compañías en Paraguay son muy débiles. Tomando hortalizas procesadas como ejemplo, los vínculos entre las plantas procesadoras y los agricultores que cultivan la materia prima para procesarlas son muy débiles. Muchas plantas procesadoras no pueden operar de forma eficiente, y algunas ni siquiera pueden operar porque no tienen buenas conexiones para

abastecerse. El consumo doméstico de hortalizas es muy bajo, por lo que teniendo en cuenta su naturaleza perecedera, inclusive una pequeña sobre producción puede resultar en un choque en los precios. Después de una experiencia como ésta, los agricultores pueden decidir racionalmente no cultivar tales productos para la próxima cosecha, lo que puede dejar a las plantas procesadoras incapaces de conseguir la materia prima con que ya contaban. Como resultado, no hay ninguna relación estable entre la oferta y la demanda. El potencial de Paraguay para los productos agrícolas procesados será fuertemente reforzado con la cooperación entre estos productores. Eso significa que, con una visión de mediano a largo plazo hacia la agricultura y la industria procesadora, unos vínculos más fuertes les traerán beneficios mutuos. Como los productos procesados son exportados, la productividad y competitividad aumentarán.

En casos como éste, nosotros proponemos una estrategia a nivel micro diseñada para fortalecer la competitividad de varios clusters con alto potencial. Así, el cluster es localizado como el punto de partida del desarrollo económico. Las propuestas buscan apoyar la creación de 6 clusters modelos. A partir de esta experiencia, se anticipa que nuevos clusters se agregarán con el tiempo. Por ejemplo, si el sistema de distribución es mejorado, el movimiento de los productos aumentará y los costos de envío probablemente bajarán. Así, las empresas que no han sido competitivas en la exportación debido a los altos costos de transporte entonces podrán exportar de forma más exitosa.

Con el objeto de incrementar este efecto demostrativo, los dos pilares de desarrollo introducidos necesitan ser apoyados. Así, los tres componentes de las estrategias son verdaderamente piezas interconectadas a una estrategia general, y forman la columna vertebral para lograr un rápido crecimiento económico en Paraguay.

“Una Villa, un Movimiento de Producto”, introducido en la siguiente casilla, pueden considerarse como un modelo potencial para incubar clusters. El Ministerio de Industria y Comercio en Paraguay ahora está introduciendo este modelo en Paraguay con la cooperación del Gobierno Japonés.

El Movimiento “Un Pueblo, Un Producto”

La Prefectura Oita de Japón (población de 1.23 millón), ubicada en la isla de Kyushu muy lejos de Tokyo, alguna vez experimentó tiempos difíciles en su economía que indujeron a muchos de sus ciudadanos jóvenes a mudarse de allí. Sin embargo, el progreso económico fue promovido activamente desde el comienzo de “El Movimiento Un Pueblo, Un Producto” en 1979. Este concepto único fue aplicado para incentivar a áreas locales a crear y comercializar productos especiales en sus respectivas localidades.

“Un Pueblo, Un Producto” está basado en la idea de independencia, lo cual depende de la energía, creatividad y deseo de los ciudadanos locales, usando recursos internos, para reforzar el bienestar de sus economías. A fin de lograr un reconocimiento global, la calidad de los productos con características locales deben reunir los estándares internos e internacionales del mercado. A través de constantes esfuerzos de las comunidades locales, muchos nuevos productos de Oita han sido puestos en el mercado, lo cual ha vigorizado su economía.

En vez de otorgar subsidios a áreas locales, lo cual en otras partes del países a menudo resulta en una decaída en el espíritu de independencia, el gobierno de la prefectura alienta a cada comunidad proveyéndoles de asistencia técnica para mejorar la calidad de sus productos y asistencia en el estudio de mercado y publicidad. Esta asistencia está centrada en la Asociación de Promoción de Un Pueblo, Un Producto” de la Prefectura de Oita. A fin de expandir las ventas, la Corporación de Oita Un Pueblo, Un Producto, fue establecida para asistir para reconocer nuevos mercados de distribución.

Como la última meta de este movimiento es la de fomentar los recursos humanos, la prefectura cuenta con una institución educacional llamada “Colegio de Adiestramiento Tierra de Abundancia”, una institución que entrena a líderes jóvenes para construir una sociedad con mayor poder económico.

Hoy en día, el ingreso per capita de la prefectura es de US\$25,000 (en 1996), y la Prefectura de Oita fue clasificada 11º(entre 48) en los Indicadores de de la Vida de las Personas de Agencia de la Planificación Económica, un índice basado en 8 categorías tales como “vivir”, “gastar”, y “trabajar” en 1999.

3.1.5 Plan de acción

Los programas que forman la estrategia de desarrollo fueron clasificados de acuerdo a la importancia y prioridad, dirigiéndose hacia una priorización general. La implementación de todos los productos necesarios deben comenzar para el 2006, los cuales forman la base del plan de acción. El plan de acción está explicado en detalle en el Volumen 6 del informe final.

Naturalmente, será necesario prestar asistencia financiera al plan de acción, fondos que deberán incluir asistencia técnica y personal. Después del estudio de campo de Marzo-Mayo 2000, el plan de acción fue revisado de manera que complemente la asistencia que Paraguay está recibiendo de otros países y organizaciones.

Debido a la importancia del proceso de implementación, nosotros proponemos la creación de una organización para la promoción. El crecimiento económico depende mucho de la vitalidad del sector privado pero el rol del sector público sigue siendo importante.

El rol del gobierno de formar una economía de mercado está disminuyendo pero, como el sector

privado en Paraguay no es todavía suficientemente competitivo, el gobierno aún tiene un papel importante que jugar para facilitar la competitividad del sector privado. El rol sugerido para el gobierno para desempeñar las estrategias de desarrollo propuestas se encuentra detallado en el Volumen 6.

A fin de tomar medidas políticas más eficaces, la voz del sector privado debe ser escuchada cuando se implemente la estrategia para remover los obstáculos hacia la competitividad y estrategias de sectores específicos. Aunque las estrategias de clusters se basen en el sector privado, no existe ninguna alianza estratégica dentro del sector privado. A fin de formar clusters que vayan más allá de una industria determinada, es necesario que el gobierno trabaje junto con el sector privado a fin de apoyar y mediar entre entidades del sector privado.

Para dar inicio al plan de acción en forma rápida, el órgano promotor debe ser creado inmediatamente. El gobierno debe comenzar a planificar en función a éste, creando un presupuesto para el trabajo y recurriendo a organizaciones internacionales para la obtención de asistencia financiera.

Es de extrema importancia un esfuerzo sostenible para implementación de la estrategia de desarrollo. La implementación del monitoreo y los procesos de seguimiento son igualmente importantes. Políticas transparentes contribuirán a la implementación sistemática de esta estrategia de desarrollo, y en el proceso, puede ser recuperada la confianza en el sector público.

3.2 CONCEPTO DE DESARROLLO Y ESTRATEGIA POR SECTOR

3.2.1 Factores limitantes generales de la competitividad

(1) Desarrollo del recurso humano

1) Situación global de la educación en Paraguay

Desde 1998, el nuevo sistema educativo empezó en Paraguay de acuerdo con la reforma educativa. Mientras que en el viejo sistema, solo desde el 1° al 6° grado (de 6 años de edad a 12 años de edad) eran obligatorios, este nuevo sistema obliga a todos los estudiantes a asistir al colegio desde el 1° al 9° grado (15 años de edad). Así como en el viejo sistema, los estudiantes podían elegir su especialidad desde el 7° grado, el nuevo sistema ofrece cursos uniformes para todos los estudiantes hasta el 9° grado, por lo tanto a los estudiantes les otorga más tiempo para elegir sus especialidades. En 1997, hubo estimativamente 905,813 estudiantes del nivel básico a nivel nacional en el Paraguay, lo que muestra un 25% de incremento desde 1991. Por otro lado, estudiantes de nivel secundario básico (7° - 9° grado) fueron en aumento de un 97%, y los estudiantes del bachillerato en un 88% durante el mismo periodo (58,941 estudiantes en 1991 a 111,066 en 1997). El nivel paraguayo global de logro educativo ha mejorado significativamente durante las últimas dos décadas. De acuerdo al censo 1982 y 1992, la porción de aquellos sin educación formal bajaba de 10.4% a 8.68%, y además se observaban mejoras en la porción de la población en todos los niveles educacionales.

Sin embargo, hay mucho por hacer en la educación paraguaya. Caracterizan a la educación formal del Paraguay, una cobertura casi global de educación primaria, pero de pobre calidad y una de las tasas más bajas de educación secundaria entre los países de América Latina. La tasa de inscripción al colegio primario en Paraguay es de 92% y el país ha alcanzado casi una cobertura nacional durante los primeros años de la educación primaria. Sin embargo, el número de repitentes y desertores es alto, y la mayoría de los estudiantes no termina el nivel escolar primario. La inscripción al nivel secundario en el Paraguay está entre las más bajas en Latino América. Aproximadamente 30.4% de la población entre 12 y 19 años de edad continúan con la educación secundaria, lo cual está bien por debajo del promedio de América Latina de 57.6%. Dentro del MERCOSUR, el número de estudiantes por cada 100,000 habitantes que recibieron educación superior desde 1995 alcanzó solo 947 en Paraguay, así 3,323 en Argentina, y 2,110 en Uruguay. Las horas totales anuales de los colegios primarios en Paraguay es de 293 horas, una de las más bajas del mundo. Muchos colegios no están equipados de infraestructura y equipos necesarios. Esta tendencia es más grave en el área rural que en la urbana. Ni el seguimiento ni la evaluación necesaria son desarrolladas en la mayoría de los cursos y programas. El currículum no satisface las necesidades del país y no está actualizado. La mayoría de los esfuerzos instructivos de los colegios se pierden, ya que los estudiantes no trabajan en las áreas donde son adiestrados. La calidad del plantel de enseñanza

varía entre los colegios e instituciones de enseñanza. Un número de instructores no tienen certificación como profesor y no renuevan sus conocimientos a través de cursos de capacitación. El nivel general de los gastos educacionales en Paraguay ha sido constantemente uno de los más bajos entre los países del MERCOSUR. Sólo recientemente esta tendencia ha empezado a cambiar. La Constitución de 1992 establece que el presupuesto educacional no debe ser menos que el 20% del presupuesto nacional. Después de caer a solo 2.0% del PIB y 9% del presupuesto nacional en los ochenta, los gastos públicos en la educación ha repercutido a 2.9% del PIB y 20% del presupuesto nacional para 1994. Sin embargo, los gastos son los más bajos comparados con el resto de los países del MERCOSUR y aún se necesita esforzarse más.

2) Educación en la escuela secundaria

Después de terminar 9 años de educación obligatoria, los estudiantes eligen ya sea introducirse en el mercado laboral o continuar con el "bachillerato", el nivel secundario. La Dirección General de Enseñanza Media y Educación Técnica bajo el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) está a cargo de la formación profesional dentro de la educación formal en el Paraguay. La Dirección autoriza a 315 colegios secundarios y otros colegios nacionales en el Paraguay, de los cuales 166 pertenecen al sector público y 149 al sector privado. No se cobra mensualidad en los colegios públicos tal como establece en la Constitución ya que todas las instituciones públicas son gratuitas. Aquellos que siguen el bachillerato pueden elegir cursos entre el grado humanístico, técnico, y comercial. Además, el acuerdo de 1999 entre el MEC y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) permite a los estudiantes elegir cursos agrícolas en los colegios generales y obtener un "bachillerato en agricultura".

3) Enseñanza profesional

La enseñanza profesional en el Paraguay está dividida en las siguientes dos categorías:

- Entrenamiento profesional autorizado por MEC: las escuelas secundarias técnicas y comerciales, CEV
- Entrenamiento profesional autorizado por el MAG: la escuela secundaria agrícola
- Entrenamiento profesional autorizado por Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT): SNPP
- Entrenamiento profesional por otros ministerios que nos sean los mencionados anteriormente. Para cursos de menor escala y generalmente de corta duración de menos de 1 año, específicos a cierta ocupación relacionada con cada ministerio
- El entrenamiento profesional por la institución privada y ONGs

a) Entrenamiento profesional autorizado por MEC

En 1998, había 208 instituciones nacionales que ofrecían el grado del bachillerato industrial y comercial (105 oficiales y 103 privados). Entre ellos, se ubicaron alrededor de 195 en las áreas urbanas y 13 en el área rural. Por otro lado, el número de estudiantes inscriptos en 1998 en la escuela secundaria técnica y comercial fue de 22,512 a nivel nacional. Uno puede observar que las disparidades regionales entre el Area Metropolitana (Asunción y Central) y otras regiones no son tan grandes. Estas otras regiones cuentan con casi el 40% del número de todos los estudiantes e instituciones en el país (Como referencia se menciona que la porción de la población de este último es 66% nacional). Sin embargo, uno puede observar que en general, esas instituciones en la Area Metropolitana tienden a tener equipos e infraestructura cualitativa y cuantitativamente mejores, aunque esas cifras estadísticas no están a disposición.

La mayoría de las escuelas secundarias técnicas requieren de unos meses de período de pasantía. Se envía a los estudiantes a las empresas y estos reciben OJT (adiestramiento en el trabajo). En la mayoría de los casos, las compañías no tienen la obligación de pagar el sueldo a los estudiantes. En muchas ocasiones después de la graduación, los estudiantes son contratados por las empresas donde trabajaron durante su pasantía.

b) Entrenamiento profesional bajo el MAG

La Dirección de Educación Agraria del MAG también se relaciona con la educación técnica y enseñanza especializada. Ha establecido y supervisado a los colegios agrícolas y centros de enseñanza agrícola tal como las instalaciones educacionales secundarias en áreas rurales, y también controla las instalaciones de enseñanza privada. A nivel nacional, hay 10 escuelas agrícolas nacionales, 18 escuelas privadas, y 2 escuelas mecánicas agrícolas. No existe ninguna escuela mecánica agrícola privada en Paraguay. Normalmente, los cursos duran 3 años que incluyen un año de pasantía en la granja. Como establece la Constitución, ninguna cuota se cobra en todas las escuelas agrícolas regidas por el público. Además, la mayoría de las escuelas agrícolas obligan a los estudiantes a vivir en dormitorios y se les dan las comidas. La mayoría de los colegios públicos sufren por la falta de presupuesto. En el sistema actual, las ganancias de los colegios públicos son reembolsadas al tesoro nacional. Una vez reembolsados, raramente estos fondos son reubicados en los colegios y así estas instituciones no cuentan con incentivos para operar con ganancias. En las escuelas mecánicas agrícolas entre tanto, la maquinaria y el equipamiento traídos por los agricultores son reparados gratuitamente. Esto se debe también a que no hay incentivo para que los colegios recauden tarifas de los usuarios.

c) Enseñanza profesional bajo el MJT

i) SNPP

El SNPP es una institución dependiente del MJT establecida en 1971 y que comenzó sus actividades en 1972, y para fines de 1997, ha proveído enseñanza vocacional a 285,863 personas. El objetivo del SNPP es desarrollar y mejorar las habilidades de los trabajadores en todos los niveles de la pirámide ocupacional. Las actividades del SNPP están dirigidas a trabajadores mayores de 18 años, y a trabajadores aprendices con edades que oscilan entre 15-18 años, (entrenamiento dual). Los programas ofrecidos en el SNPP son los siguientes: computación, electrónica, electricidad, manejo empresarial, programa especial (cursos para aquellos jóvenes y adultos en situación excepcional tal como antiguos delincuentes), formación profesional acelerada (FPA), metodología (enseñanza de metodología para futuros docentes), aprendizaje, entrenamiento dual, entrenamiento personal, comunicación radial, y refrigeración y control. Actualmente, el SNPP tiene 7 centros en todo el país (Chaco, Este, Norte, Central, Oeste, Región Sur, y SNP-PJ), juntos con sus tres sub-centros (Norte, Este, Sur), por lo tanto provee de un acceso extendido de servicios por todo el país, aunque la mayoría de sus actividades estén concentradas en la parte oeste del país. Aún más, el SNPP ha firmado acuerdo con otras instituciones como la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y otras instituciones (centros de apoyo). En 1998, se ofrecieron un total de 3,517 cursos a nivel nacional en el SNPP. El número de participantes totales era 64,824, con un total de 379,690 horas. El número de cursos para el sector primario era del 4%, secundario 19%, y el terciario 77% con mayor énfasis en el sector terciario. Dentro de ese sector, tanto como más de un tercio de los participantes (22,003 de 64,719) y numerosos cursos (1,408 de 3,507) ofrecidos fueron ocupados por computadoras. Hay cursos para industria primaria, secundaria y terciaria, respectivamente. Como se puede observar, un gran número de cursos son ofrecidos para cada sector. Sin embargo, alguno de los cursos parecen ser menos útiles o no son rentables a ser conducidos en las instituciones de enseñanza vocacional.

ii) Instituciones de enseñanza privada y otros

Las instituciones de enseñanza privada se concentran en las áreas urbanas, especialmente en Asunción. Los principales campos de entrenamiento se enfocan en la electricidad, electrónica y administración empresarial, pero la calidad de los cursos disponibles varían enormemente. Los problemas de calidad también existen dentro del plantel de profesores y las instalaciones, por lo que alguna clase de intervención pública sería necesaria en el futuro. La UIP actualmente cuenta con 3,000 firmas, y ofrece 30 a 40 cursos relacionados al marketing, administración, entre otros. Operan con el SNPP, pero tienen poca experiencia y también reciben ayuda de organizaciones extranjeras en lo concerniente a áreas nuevas. Otras organizaciones tales como las ONGs, asociaciones, federaciones, y uniones también ofrecen cursos de enseñanza en una gran variedad de áreas, pero a menor escala.

4) Cuellos de botella y contramedidas en el desarrollo de los recursos humanos

Es muy importante fortalecer el desarrollo de los recursos humanos para promover el desarrollo económico en Paraguay. Sin embargo, existen varios cuellos de botella que han impedido este proceso.

El obstáculo subyacente que impide el desarrollo de los recursos humanos en Paraguay consiste en la falta de recursos financieros y es la causa de la formación de los siguientes cuellos de botella: a) En muchos colegios (agrícolas y técnicos) e instituciones de enseñanza vocacional, pocos cursos son periódicamente actualizados y no se proporciona suficiente apoyo a las necesidades de la comunidad local; b) Muchos colegios técnicos y agrícolas en Paraguay abren sus puertas solo a aquellos que hayan terminado la primaria y el colegio secundario por lo que las personas de bajo nivel cultural, tales como los desertores de los colegios primarios, son dejados de lado, y tienen menos acceso para ser entrenados en estas instituciones; c) En la mayoría de los casos, las instalaciones, equipos y material de enseñanza de los colegios e instituciones de enseñanza son insuficientes y/o desactualizados; y d) La calidad del plantel de enseñanza varía entre los colegios e las instituciones de enseñanza.

Hay una necesidad de crear nuevas oportunidades de trabajo a un paso relativamente rápido en conjunto con un crecimiento elevado de la fuerza laboral. Un ambiente debe crearse rápidamente para que los recursos humanos de alta calidad puedan ser potenciados y los empresarios puedan comenzar y expandir nuevos negocios. Debería haber una mejor coordinación entre la oferta y la demanda en el mercado laboral, permitiendo a los obreros el mejoramiento de sus conocimientos y una motivación para producir frutos en su lugar de trabajo. El invertir simplemente en los recursos humanos, sin embargo, no significa que la meta se haya alcanzado.

5) Propuesta de superar los cuellos de botella en el desarrollo de los recursos humanos

De forma a superar los factores mencionados anteriormente, se propone lo siguiente:

- a) El recargo de mensualidad a los estudiantes y /o para la habitación debe examinarse. De esta manera, las escuelas e instituciones de enseñanza podrán afianzar la fuente financiera y al mismo tiempo, sólo esos estudiantes que tengan la ambición real para seguir sus estudios y las carreras asistirán a la institución. Hay necesidad de examinar la posibilidad de abolir el sistema de dormitorio en la escuela secundaria agrícola.
- b) Es necesario establecer el sistema donde los colegios públicos puedan generar ingresos a través de ventas de productos y servicios y gastar a su disposición. Esto permitirá al colegio actualizar sus instalaciones, equipos y materiales de enseñanza periódicamente.

Junto con los puntos anteriores, debería estudiarse la posibilidad de establecer una beca a nivel nacional y un sistema de préstamo para los estudiantes de hogares de bajos recursos, y también para aquéllos que hayan mostrado un comportamiento académico bueno.

- c) Se necesita realizar encuestas a los empresarios en los campos relacionados y a los graduados de las escuelas a fin de identificar las habilidades o tecnologías necesitados como para reflejar periódicamente en el curriculum las necesidades de la sociedad.
- d) Se debe estudiar la invitación de más instructores de compañías privadas a las instituciones y/o mandar a más pasantes a las compañías para introducir más práctica en la enseñanza técnica. Para ello, deben desarrollarse las normas y procedimientos para las evaluaciones periódicas de los programas y deben aplicarse al mismo tiempo. También es importante la cancelación de cursos menos-útiles desde la perspectiva de necesidades industriales.
- e) Hay que examinar las necesidades de aquéllos con antecedentes educacionales más bajos y los cursos más apropiados para ellos deben ofrecerse en las instituciones de enseñanza vocacional. Las ONGs han acumulado know-how para el entrenamiento de los de menor nivel educativo y sería útil trabajar con ellas en el diseño de proyectos y la ejecución. En el sector agrícola, por el otro lado, solo CECTEC de Bella Vista (Itapúa) está oficialmente a cargo del entrenamiento de pequeños agricultores que no hayan completado el nivel educacional más bajo y la expansión de este rol a nivel nacional es importante.
- f) Existe la necesidad de crear nuevas oportunidades de trabajo a un paso relativamente rápido para estar al día con el crecimiento de la fuerza laboral, y el establecimiento de nuevos negocios es crucial para conseguir este objetivo. Sin embargo en la realidad, el número de cursos ofrecidos por aquéllos que desean volverse empresarios es insuficiente a nivel nacional en los colegios e instituciones de enseñanza. Además de incrementar los programas para los menos educados, es importante fortalecer los programas de enseñanza para jóvenes y adultos que desean ser empresarios, y para crear nuevos empleos de esta manera. Simultáneamente, debe de examinarse la creación de un sistema que ofrezca préstamos con bajos intereses y diseminación de información a los empresarios.
- g) Es crucial crear un sistema en el cual sólo aquellos que tomaron cursos de capacitación docente y obtuvieron el certificado de docente sean elegidos para ser instructores escolares, en todos los niveles. Para tanto los colegios vocacionales privados como los públicos, las pautas para la calificación de instructores para el empleo, debe ser reforzado, así acortará la brecha de la calidad de los instructores entre las instituciones. También es necesario que todos los profesores actualicen sus conocimientos y habilidades periódicamente.

6) Propuesta de proyecto

Para comprender algunas de las medidas antedichas, se propone formular los siguientes proyectos.

Es bueno mencionar que la ley laboral paraguaya, tal como el irreal sueldo mínimo y la dificultad de despedir a los empleados, desalientan a los empleadores a entrenar a sus obreros. La ley mantiene la tradición latinoamericana y protege fuertemente los derechos de los trabajadores, por lo tanto hace que los empleadores prefieran contratar informalmente a empleados descalificados a bajo costo en vez de contratar formalmente a empleados altamente capacitados y entrenarlos. Un cambio en tal regulación laboral debe ser una pre-requisito a fin de que estos proyectos sean efectivos a largo plazo.

a) Proyecto para la escuela secundaria técnica

Nombre del proyecto: La mejora educativa de la escuela secundaria técnica en Paraguay

Agencia ejecutora: MEC

Antecedentes del proyecto: Las escuelas técnicas secundarias en Paraguay no cobran mensualidades a los estudiantes y más aún en el sistema actual, las ganancias recaudadas por los colegios públicos son reembolsadas al tesoro nacional. Una vez repagados, estos fondos raramente son reubicados en los colegios y así, estas instituciones no tienen incentivos para operar con ganancias. La falta de recursos financieros en los colegios técnicos está causando directa o indirectamente un sinnúmero de problemas tales como i) Insuficiente material e infraestructura de los colegios; ii) Baja calidad de profesores; iii) Currículo desactualizado, lo cual raramente coincide con la demanda de las necesidades del mercado laboral; y iv) Permite la entrada a estudiantes que están poco motivados.

Objetivo: Mejorar la calidad de educación en las escuelas secundarias técnicas y afianzar sus recursos financieros.

Duración: 3 años

Perfil del proyecto: En este proyecto, un colegio piloto será seleccionado y luego las siguientes medidas serán tomadas: i) desarrollo de un curriculum y materiales que coincidan con las necesidades del mercado laboral, ii) entrenamiento y actualización de los conocimientos de los instructores, iii) examinar la posibilidad de cobrar mensualidad a los estudiantes, examinar cuánto se debe cobrar, y analizar el método del esquema de autofinanciación de los colegios. Y finalmente, iv) ejecutar lo antedicho i) a iii) en colegios seleccionados y al mismo tiempo, elaborar las pautas a fin de mejorar la

calidad de la educación técnica (preparar un bosquejo de materiales y currículum adaptables a la escuela técnica secundaria, revisión del material y currículum, método de actualización de las cualidades de los instructores). Es más, preparar estrategias y plan de acción para aplicar los proyectos a otras escuelas secundarias a nivel nacional.

b) Proyecto para la escuela secundaria agrícola

Nombre del proyecto: Mejorar educacional de la escuela secundaria agrícola en el Paraguay.

Agencia ejecutora: MAG

Antecedentes del proyecto: Las escuelas secundarias agrícolas en el Paraguay no cobran mensualidades a los estudiantes y la mayoría de estos colegios requieren a los estudiantes que vivan en un dormitorio gratuitamente. Más aún en el presente sistema, las ganancias recaudadas por los colegios públicos son repagadas al tesoro nacional. Una vez repagados, estos fondos raramente se reasignan a los colegios y, así, estas instituciones no tienen incentivo para operar con ganancias. La falta de recursos financieros en los colegios técnicos está causando directa o indirectamente un número de problemas tales como i) Insuficiente material e infraestructura de los colegios; ii) Baja calidad de profesores, iii) Currículo desactualizado, lo cual raramente coincide con la demanda de las necesidades del mercado laboral; y iv) Permite la entrada a los estudiantes que están poco motivados o que buscan alimento gratis.

Objetivo: Mejorar la calidad de la educación de la escuela secundaria agrícola y asegurar los recursos financieros.

Duración: 3 años

Perfil del proyecto: En el proyecto, un colegio piloto será seleccionado y luego se desarrollarán las siguientes actividades: i) desarrollo del currículum y materiales que coincidan con las necesidades del mercado laboral, ii) entrenamiento y actualización de los conocimientos de los instructores, iii) examinar la posibilidad de cobrar mensualidad a los estudiantes y de estudiar cuánto debe cobrarse, y examinar el método del esquema de autofinanciación de los colegios. Y finalmente, iv) ejecutar lo antedicho i) a iii) en colegios seleccionados y al mismo tiempo, elaborar las pautas a fin de mejorar la calidad de la educación secundaria (preparar bosquejo de los materiales y currículum adaptables a la enseñanza secundaria agrícola, revisión del material y currículum, método de actualización de las cualidades de los instructores). Es más, preparar estrategia y plan de acción para aplicar los proyectos a otras escuelas secundarias agrícolas nacionales.

c) Proyecto para la mejora de la calidad de enseñanza profesional

Nombre del proyecto: Mejora de la calidad de la enseñanza en el SNPP

Agencia ejecutora: SNPP (Asunción y otras 6 ramas a nivel nacional)

Antecedentes del proyecto: El SNPP es la institución de enseñanza vocacional dependiente del MJT, y para fines de 1997, ha proveído enseñanza vocacional a 253,863 trabajadores. El SNPP sufre de problemas tales como insuficiencia de materiales e infraestructura de los colegios y baja calidad de profesores. Más aún, parece que algunos cursos son poco útiles y no son rentables para su desarrollo en las instituciones de enseñanza vocacional.

Objetivo: Mejorar la calidad de enseñanza (currículum, materiales, y calidad de instructores) del SNPP

Duración: 1 año

Perfil del proyecto: i) Un grupo de consultores evalúa y analiza la presente situación del SNPP con respecto a curriculums, materiales, y habilidades de los instructores, ii) Elabora las pautas a fin de mejorar la calidad de enseñanza del SNPP (prepara bosquejos de materiales y curriculums adaptables a cada rama del SNPP, revisión de materiales y currículo, método de actualización de las cualidades de los instructores) cuando se elabore el currículo. También son examinados durante este estudio, cursos para aquéllos que tienen bajos antecedentes educacionales o para empresarios.

Nombre del proyecto: Desarrollo del sistema para afianzar el recurso financiero del SNPP

Agencia ejecutora: MJT/ SNPP

Antecedentes del proyecto: El SNPP ha sido financiado por el Instituto de Previsión Social (IPS) y 1% de las nóminas de sueldos de las compañías privadas. La Ley 1265 establece que el SNPP no incurrirá costos de entrenaiento a los estudiantes. La falta de recursos financieros en el SNPP está causando problemas tales como insuficiencia de materiales e infraestructura en el colegio, baja calidad de profesores, y entrada de aquéllos que están menos motivados.

El objetivo: Desarrollar un sistema y pautas que al SNPP le permitan introducir el esquema de la autofinanciación.

Duración: 1 año

Perfil del proyecto: i) El experto financiero elaborará y desarrollará las pautas y método sobre cómo y cuánto se lo recargaría a los beneficiarios en el SNPP por su inscripción. También, estudiar la fuente alternativa de ingreso del SNPP; y ii) Conducir transferencias técnicas a la contraparte en el MJT relacionadas al método del esquema de autofinanciación.

(2) Finanzas institucionales

1) Concepto básico

El punto principal de esta sección es el de mejorar el financiamiento institucional de los sectores productivos, lo cual es una necesidad urgente para la implantación del plan de acción. También se discuten otros tópicos relacionados con el financiamiento industrial - tales como, la formación de los mercados de capital, el autofinanciamiento de productores y el financiamiento de exportaciones - de manera de lograr una solución global que tenga un equilibrio institucional.

El problema de la finanzas institucionales sobre cae en tres categorías relacionadas: Disponibilidad limitada de fondos, el alto costo de financiamiento y procedimientos burocráticos de préstamos. La situación se ha agravado por la existencia de un alto nivel de préstamos morosos. Los préstamos morosos pueden ser reducidos por un mejor control en acelerar las devoluciones y mejorando la capacidad de evaluación de riesgos de créditos. También hay quejas referentes a la limitada disponibilidad de financias a largo plazo, especialmente por parte de los sectores industriales que requieren inversiones de capital. Como medio para resolver los cuellos de botellas, se recomienda una mejor utilización del mercado de capital como fuente a largo plazo y financiamiento estable.

Cuadro 4 Cantidad de instituciones financieras

| | Diciembre 1988 | Enero 1995 | Junio 1999 |
|-----------------------|----------------|------------|------------|
| Bancos | 26 | 34 | 23 |
| Compañías financieras | 28 | 63 | 35 |
| Compañías de seguro | 34 | 50 | 43 |
| Total | 88 | 147 | 101 |

Fuente: Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Seguro, BCP

Como resultados de los defectos institucionales, las medidas de liberación financiera implementadas a principio de los noventa condujeron a una prolongada crisis financiera que comenzó a principios de 1995. Los insuficientes controles reguladores permitieron el ingreso de las instituciones financieras con débil base de capital y permitieron también a las instituciones aumentar préstamos de alto riesgo sin análisis adecuado de riesgos. Además, el sistema legal era inadecuado para proteger a los depositantes de los riesgos potenciales asociados con la liberación financiera. Como se amontonaron préstamos morosos, las constantes presiones en las instituciones financieras eventualmente los condujeron al colapso. Desde 1995, 11 bancos y 28 compañías financieras fueron a bancarrota, como se demuestra

más abajo.

Cuadro 5: Distribución de créditos bancarios por sector: Diciembre de 1999

| Sector | Bancos Públicos | Bancos Privados | Crédito Total |
|--------------|-----------------|-----------------|---------------|
| Agricultura | 36.03% | 6.06% | 10.38% |
| Ganadería | 4.18% | 4.35% | 4.33% |
| Industria | 22.32% | 9.62% | 11.45% |
| Construcción | 0.00% | 1.60% | 1.37% |
| Exportación | 7.64% | 2.81% | 3.51% |
| Consumidor | 4.02% | 16.23% | 14.47% |
| Comercial | 25.61% | 37.47% | 35.77% |
| Otros | 0.19% | 21.85% | 18.74% |
| Total | 100.00% | 100.00% | 100.00% |

Fuente: Indicadores Financieros, BCP, Agosto 1999

El alto costo de la financiación resulta no solo de la disponibilidad reducida de fondos, como se mencionó más arriba, sino que también de la deficiencia del sistema, que evita reflejar la barata financiación en las condiciones de préstamos. Esta deficiencia puede ser reducida simplificando los procedimientos de préstamos e introduciendo medidas de seguridad, tales como el completar el registro de tierra en toda la nación y un sistema de seguro agrícola. Se recomienda para los productores marginales, ya sea en agricultura o industria, que tienen acceso limitado a la finanzas institucionales, la auto financiación, por medio de cooperativas o uniones de créditos.

Con el colapso del sector privado bancario, se esperaba llenar la brecha de crédito por medio de un sistema de finanza institucional pública. Este sistema sin embargo fue afectado por la crisis financiera. Los bancos privados tienden a financiar las necesidades del comercio y consumidores, mientras los bancos públicos proveen financiamiento a la agricultura, ganadería e industria. En 1999, la agricultura consumió el 36,0% del crédito de los bancos públicos. Evitar las áreas productivas de mayores riesgos fue más pronunciado durante la crisis financiera. Como resultado, las instituciones públicas tuvieron que asumir la distribución e aumento de los préstamos de “alto riesgo”. Entre los años 1990-1998, el saldo de los préstamos de 3 bancos, BNF, CAH y FG empezaron a quintuplicarse de Gs 213 mil millones a Gs 1,069 mil millones. Los préstamos morosos han alcanzado un nivel insoportable del 49,1% en el BNF (los préstamos morosos en los bancos privados permanecieron tan bajo como el 9,3%). Como resultado, muchas instituciones financieras públicas ya no pudieron funcionar normalmente.

Los bancos privados no quieren proveer financiamiento a largo plazo debido a que su base de depósito es por naturaleza a corto plazo. Los bancos no tienen un sistema de depósitos a plazo debido a que los depositantes prefieren evitar los compromisos a largo plazo debido al impredecible ambiente económico. Las instituciones públicas financieras son efectivamente los únicos proveedores de financiamiento a largo plazo para las inversiones fijas. Sin embargo, debido a las limitaciones presupuestarias y a la alta predominancia de préstamos morosos, los fondos para el financiamiento a largo plazo se ha vuelto muy escaso. Además, los procedimientos de solicitud de préstamos, son tediosos y consumen mucho tiempo. Las entrevistas con el círculo comercial paraguayo a menudo mencionan esto como el principal

obstáculo del futuro crecimiento.

En una economía madura, el mercado de capital debe compartir las responsabilidades del financiamiento a largo plazo de los sectores productivos. Sin embargo parece que las condiciones necesarias aun no se han llenado. La proporción de la capitalización del mercado al PIB demuestra el grado de desarrollo del mercado de acciones. Mientras dicha proporción para Brasil y Argentina demuestra el 20,7% y el 13,2% respectivamente para 1998, los mismos para el Paraguay y el Uruguay son de 3,6% y 1,0%. Los últimos dos miembros del MERCOSUR están muy por detrás.

En la actualidad, 65 compañías han sido cotizadas en BVPASA (Bolsa de Valores y Productos de Asunción S.A.), pero la razón en cotizarse para la mayoría es sacar ventajas del promedio de impuesto del 10% que se aplica a las compañías cotizadas, contrario a la tasa normal de impuesto sobre corporaciones del 30%. Hasta hace poco, había un requisito del volumen de transacciones, y las compañías cotizadas generalmente satisfacían este requisito transfiriendo las acciones entre el limitado círculo. Esto condujo a la virtual ausencia del funcionamiento del mercado secundario. La más básica condición para un mercado de capital es la existencia de inversores y prestamistas activos. En el Paraguay, hay pocos inversionistas institucionales como para activar el mercado de capital, con la mayoría de las inversiones dirigidas a inmuebles o inversiones internacionales, dejando muy poco para inversiones en carteras domésticas. Las compañías de fondos de pensiones y las compañías de seguro de vida son buenos candidatos para inversiones en carteras a largo plazo debido a su base de financiamiento estable y a largo plazo. Hay solamente dos compañías de seguro de vida en la actualidad y el sistema de pensión del IPS está en gran problema debido a su compromiso con bancos en bancarrota.

La privatización de las compañías estatales serían buenas inversiones y contribuirán en crear nuevos inversores por medio de un mejorado interés de inversionista del extranjero. En abril del 2000, se aprobó una ley para privatizar ANTELCO, ANDE y CORPOSANA, 3 compañías del estado. Aunque el método de privatización aun no está bien definido, esto puede ser una forma muy efectiva para vitalizar el mercado de capital. El Banco Mundial en su informe de abril de 1996, mencionó que las utilidades públicas del Paraguay en los sectores de agua, electricidad y telecomunicaciones han decaído de lo que se requiere para mantener el desarrollo de la economía y recomienda las reformas, incluyendo la privatización – aunque consuma mucho tiempo y de muchos problemas.³

En términos de encarar las necesidades actuales de fondos, el grado de satisfacción es aun muy bajo en los sectores de la agricultura, industria y exportación. Desde 1995, la situación ha sido agravada por una crecida indisposición de los bancos privados en proveer fondos para los sectores productivos.

³ Paraguay. El Rol de Estado, Banco Mundial, 26 de abril de 1996

Diferente a otros países del MERCOSUR, no hay disponibilidad de créditos de exportación en Paraguay, debido a la débil competitividad de exportación, a las barreras no arancelarias en los países vecinos, perfiles incorporados volátiles de exportadores y la falta de un capaz y experimentado plantel de manejo de financiamiento complejo de exportación. Desde diciembre de 1998, solamente un 4,2% de los portafolios de préstamos de los bancos público fueron dirigidos a financiamiento para la exportación.

El alto costo de los fondos que resultan no solo de la disponibilidad reducida de fondos, como se mencionó arriba, sino que también de las distorsiones en el sistema que evitan reflejar condiciones baratas de préstamos. Entre los factores que contribuyen al alto promedio de interés, el deseo del gobierno en mantener internacionalmente el valor de su divisa, una proporción alta de pérdida de préstamos, una alta proporción de reserva requerida (mayor del 10%), y una prima de alto riesgo (partiendo de la falta de transparencia de la información incorporada) son considerada claves.

En el caso de las instituciones financieras públicas, el relativamente bajo costo de los fondos derivados del gobierno debe de ser reflejados en las condiciones finales del préstamo. Hay una diferencia de más o menos un promedio de interés del 7 – 8% entre los bancos privados y el BNF, por ejemplo. Desde diciembre de 1998, los bancos privados estaban cobrando 32,65% en promedio, mientras que el BNF estaba cobrando 24,65%. El promedio del BNF está compuesto por el costo del fondo de aproximadamente 16% y gastos de operaciones de alrededor del 8%. El promedio de interés de otras instituciones públicas financieras son similares, varían entre el 20% y el 24%. El FDC cobra 20% hasta 12 meses y 24% para plazos más largos.

La débil capacidad de evaluación del crédito forma parte responsabilidad por la acumulación sustancial de préstamos no realizables. Lo frustrante para los analistas de crédito es que en muchas ocasiones, los préstamos morosos sin importar los consejos de crédito si el prestamista presenta alguna garantía. Por el contrario, se rechaza generalmente un préstamo si el prestamista no puede presentar garantía, aun si el proyecto es prometedor. También a menudo hay intervención política en desembolsos de préstamos. Dichos elementos políticos deben ser eliminados de los préstamos de negocios. Los subsidios para los prestamistas débiles no deben ser impuestos dentro del sistema y deben ser lidiados por medio de fondos especiales.

La confianza limitada de la información también es un problema. Mantener libros dobles y a veces triple es una práctica común dependiendo en la motivación de sus usos, reservando el correcto para el control de los negocios. Parece no haber temor de penalidades por embromar al banco con declaraciones falsas, y los analistas de los créditos en muchas ocasiones no pueden determinar la verdad.

Es necesario completar el catastro. Un catastro provee una base para todas las transacciones legales concernientes a propiedades de tierra y planificación. El cobro de impuestos también será más

organizado, y el financiamiento será más fácil para los bancos y los prestamistas ya que las tierras estarán disponibles como colateral. El problema es el alto costo que involucra completar esto. Aunque en las áreas urbanas ya se ha trabajado bastante sobre catastro, bastante áreas rurales se han dejado de lado sin ser cubiertas por el catastro. Por la Ley 30 de abril de 1992, el gobierno paraguayo aprobó un préstamo con el Banco Mundial para el Proyecto de Racionalizar el Uso de Tierra. El contrato debía finalizar en junio del 2000 y el gobierno paraguayo está negociando una renovación en Washington. Aunque todo vaya bien, ser requerirá otros 6 – 8 años.

Bajo toda circunstancia los pequeños productores no tendrán acceso a financiamiento. En las entrevistas, una asociación de carpinteros se quejaron de la falta de medios de financiamiento para sus negocios ya que el acceso a sus tierras son limitadas y las maquinarias usadas no son aceptadas como colateral. Inevitablemente, ellos dependen indirectamente de financistas indirectos que sacan ventajas de su débil situación. Para dichos productores débiles, será significativo animar a las cooperativas como medios de auto financiamiento mutuo. Actualmente 570 cooperativas están registradas en INCOOP (Instituto Nacional de Cooperativismo), 70 de ellas se especializan en operaciones de créditos y depósitos.

2) Estrategias

a) Simplificación de los procedimientos de préstamos

Por medio de la simplificación de los procedimientos de crédito, los agricultores y empresarios industriales se beneficiarán en grande ya que algunos de ellos tienen acceso limitados a las facilidades de préstamos por su complejidad. La implementación a tiempo de los préstamos requeridos mejorará las actividades productivas y, a cambio, mejorará la eficiencia de la operación del banco en sí por medio de una devolución más alta de recursos financieros. Los manuales prácticos de préstamos serán preparados para la conveniencia de los oficiales de préstamos, y para los recipientes de dichos préstamos, acompañados por una capacitación correspondiente de los funcionarios. Se necesita una revisión de las leyes relevantes y las reglamentaciones para eliminar la redundancia. Se requerirá inversiones en equipos, especialmente en tecnología de información.

b) Introducción de seguro agrícola

Prácticamente, la Superintendencia de Seguro del Banco Central ya ha llevado a cabo un estudio técnico sobre seguro agrícola, y sería seguro para el sector agrícola tener algunas medidas para asegurar la continuación de un nivel de sobre vivencia de producción agrícola en caso de daños inesperados. En vista a los impedimentos financieros y del plantel, los tipos de productos y la región a se cubierta deben ser limitadas. Cualquier daño causado por fluctuación del mercado estará fuera de consideración. Antes

de diseñar el plan de implementación, se requiere una investigación sobre los daños actuales para identificar los posibles problemas del sistema. Las leyes relevantes y las regulaciones también se deben estudiar.

c) Completar el registro de tierra en toda la nación

Completar el registro de tierra en toda la nación proveerá una base de datos muy importante para el desarrollo de los programas en el país y activará las transacciones financieras usando la tierra como colateral. El actual compromiso de fondos del Banco Mundial, en apoyar el programa, se debía finalizar en junio del 2000. Junto a los intentos de continuar intentando renovar el contrato, el gobierno necesita asegurar nuevos recursos financieros. Al mismo tiempo, se deben tomar medidas para animar el registro, tales como reducción de costos de registro, simplificación de los procesos de registro y asistencia por el plantel de los bancos para facilitar el registro. El banco puede hacer el registro por medio de apoderado, incluyendo el costo de registro dentro de las condiciones de préstamo para el cliente.

d) Fortalecimiento de la capacidad de evaluación de los riesgos del crédito

Esta estrategia consiste en la capacitación del trabajo del plantel a cargo de la evaluación y la unificación del criterio de evaluación. Por medio de la mejora de la capacidad de evaluación del plantel, habrá menos posibilidad en que el préstamo se vuelva no realizable, contribuyendo a la implementación del uso eficiente de los fondos y a la estabilidad. Como una condición, la implementación de préstamo debe ser consistente a las recomendaciones del plantel de evaluación, y cualquier intervención con motivos políticos no debe intervenir. La unificación o estandarización del criterio de evaluación es una condición esencial para una evaluación con igualdad de los riesgos del crédito. De otro modo, no habrá base confiable para comparar los resultados de la evaluación creando espacio para que los bancos tomen decisiones al azar. Una revisión del criterio de evaluación se llevará a cabo para preparar un criterio consistente y unificado.

e) Introducción a un sistema financiero de exportación

La introducción a un sistema financiero de exportación es un programa largamente esperado, y consiste en la educación y la capacitación del plantel a cargo del financiamiento de exportación y la introducción de un sistema de seguro de exportación y redescuento del documento de exportación. Muy pocos personales de bancos tienen experiencias adecuadas. Se debe preparar e implementar un proyecto de educación y capacitación para candidatos del plantel. El gobierno dará incentivos y apoyo al proyecto.

La introducción de un sistema de seguro de exportación y redescuento de la letra de exportación es un proyecto para activar las actividades productivas orientadas a la exportación en el Paraguay reduciendo

los riesgos de exportación y acelerando la recuperación de los procedimientos. Los beneficiarios de este sistema serán las compañías paraguayas, incluyendo a las compañías tipo cooperativas que manufacturan productos fabricados o procesados. Las utilidades primarias serán excluidas. Se espera, que la mayoría de los fondos serán proveído por instituciones multinacionales o préstamos de gobierno a gobierno. El fondo pasará por medio de dos pasos, instituciones financieras gubernamentales a operaciones de bancos privados en el Paraguay, y el banco hará el pago inicial del 80%, por ejemplo, del valor FOB al exportador a la finalización del contrato del seguro de la letra de exportación por el exportador. El restante 20% se pagará al momento del envío. Por ende, los exportadores podrán iniciar su producción para el próximo contrato que vendrá.

f) Promoción del mercado de capital

El siguiente programa principal es la promoción del mercado de capital, que consiste de los siguiente cinco proyectos: revisión de las leyes de mercado de valores, regulación del sistema de impuesto; creación de accionistas por medio de la privatización; privatización del sistema de pensión; establecimiento de una agencia de calificación y educación de los empresarios paraguayos referente al mercado de capital.

Aparentemente, el mercado de capital paraguayo está muy por detrás de los países vecinos y la activación del mercado por medio de la revisión de las leyes actuales y los reglamentos es necesaria. Como asunto de forma, las leyes del mercado de capital y los reglamentos parecen estar en su lugar adecuado, pero de mayor importancia es si verdaderamente hay una realidad detrás de las leyes. Si la realidad ha fracasado en estar al tanto con las condiciones estipuladas en las leyes y los reglamentos, dichas leyes y reglamentos deben ser modificadas de acuerdo a los cambios. Un análisis cuidadoso del mercado de capital y una revisión del marco legal actual se hará en conjunto con el CNV (Comisión Nacional de Valores), el Ministerio de Hacienda y el Banco Central.

La creación de accionistas por medio de la privatización anticipada de los entes estatales sería una medida muy efectiva para activar el mercado de acciones. La privatización en Francia tuvo mucho éxito ya que fue diseñada para crear accionistas individuales por medio de incentivos impositivos y otros. Para mitigar las fuertes resistencias de los empleados de las entidades públicas, se recomienda dar tratos especiales a los empleados actuales en ubicaciones de las acciones privatizadas. La formación de un grupo de inversionistas sólidos en el mercado es lo importante en el mercado de acciones. Bajo ciertos límites, se debe invitar la inversión extranjera en las acciones. Será condición necesaria una revisión de las leyes y reglamentos relevantes. Debido a que ya se ha aprobado la ley de privatización de tres entidades públicas, ANTELCO, ANDE y CORPOSANA, por el Congreso, los puntos mencionados arriba deben ser considerados inmediatamente.

Aunque no es una posibilidad inmediata, la privatización del sistema de pensión es un tema a ser discutido seriamente. Como se mencionó, el sistema de pensión puede ser un proveedor muy poderoso de inversiones a largo plazo en el mercado de capital, ya que las compañías de seguro permanecen débiles. Sin embargo, el IPS está en graves problemas debido a su activo moroso ha incurrido en inversiones en bancos y hoteles que fueron a bancarrotas. Antes de llevar a cabo la privatización, dicho activo en problema debe ser solucionado. Se hará un estudio de factibilidad sobre la privatización.

También se debe establecer una institución de calificación muy pronto de acuerdo a la Ley 1056. Es imperativo que el mercado de capital paraguayo tenga una institución de calificación respetable que provea objetivos e información de crédito profesional para los usuarios de seguridades, especialmente de bonos. Ataduras técnicas con agencias de calificación de nivel internacional ahorrarán muchos esfuerzos iniciales en empezar una institución. De acuerdo a sus consejos, se preparará una base de datos razonable que asistirá a la institución calificadora. Se debe establecer un sistema que anuncie y publique la información calificada.

El BVPASA lamenta la falta de la comprensión del manejo de las funciones del mercado de capital y las potencialidades del lado de los empresarios paraguayos. En respuesta, se recomienda un proyecto para educar a las corporaciones domésticas sobre mercado de capital. El bajo nivel de actividades del BVPASA, como también la baja motivación e interés de los empresarios en ir al público con sus compañías puede ser la razón. Para romper esta situación, se lanzarán campañas de educación sobre las funciones y la potencialidad del mercado de capital después de completar un estudio amplio por medio de cuestionarios.

g) Fortalecimiento de los esfuerzos de auto financiamiento

Los programas finales son para fortalecer los esfuerzos de auto financiamiento, ya que la mayoría de los productores marginales no serán atendido por el sistema existente de financiamiento. Este programa consiste de dos proyectos, un proyecto para asistir a la organización de cooperativas o uniones de créditos y un para colocar dichas cooperativas nuevas bajo la supervisión de la Superintendencia de Banco del Banco Central en vez del control actual por el MAG. Por medio de la promoción en conjunto el INCOOP y el MAG, los pequeños productores serán animados a organizar cooperativas o uniones de créditos con el propósito de asistirse mutuamente entre los miembros. Correspondientemente, el plantel a cargo en INCOOP y el MAG aumentará. El proyecto para colocar a las cooperativas bajo la supervisión de la Junta Supervisora de Bancos se recomienda para evitar los fracasos de dichas cooperativas y proteger a los socios de las cooperativas. Unificando las cooperativas en grupos, el peso de la supervisión por las autoridades será reducido.

El proyecto final es la utilización de la bolsa de comodidades como medio de auto financiamiento.

Presentando un certificado de contrato en la bolsa de comodidades a la institución financiera, el vendedor de los productos recibirá un pago anticipado por el banco. Esto es un tipo de autofinanciamiento para el productor, y el productor podrá continuar sus actividades productivas sin interrupción. Se recomienda una mejor utilización de la función de bolsa de comodidad. El intercambio está en proceso de aumentar el tipo de los productos a ser comercializados, y se debe preparar un sistema sólido de operación en línea con campaña para los productores agrarios por el BVPASA.

(3) Promoción de exportación

1) Promoción de exportación

a) Concepto básico

Comparado con otros países miembros de MERCOSUR, el grado de internacionalización de Paraguay sigue siendo bajo y una mentalidad de visión interna persiste de muchas maneras. Se ha declarado en el Programa de Gobierno que el país se volverá un “País Exportador”, pero esta postura básica no se ha visto reflejada en su política de promoción del comercio. Requerirá de grandes esfuerzos concertados de parte del sector público y privado para convertir al Paraguay en una país orientado a la exportación.

i) Procedimientos onerosos

Para animar a los exportadores supuestos, los procedimientos de la exportación deben ser simples y prácticos. Sin embargo, los procedimientos reales son demasiado complicados y, por consiguiente, actúan como un disuasivo para los exportadores que exportan por primera vez. Un exportador que exporta por primera vez debe estar registrado en el Departamento de Registro de la Aduana. Si el producto exportado es un producto de labranza agrícola, otro registro de para exportar es requerido por el MAG. Un registro similar en la Oficina Forestal del MIC es necesario para productos de madera y productos manufacturados, respectivamente. Un gran número de documentos es necesario para estos registros, y la mayoría de ello se parecen en su contenido. Las autoridades reclaman que el número de documento requeridos ha sido reducido drásticamente durante los años, pero una futura reducción será necesaria.

Los exportadores comienzan a exportar en baja escala para probar la rentabilidad. Si el primer intento no resulta exitoso, entonces ellos aumentarán el monto de compromiso. Por el otro lado, la falta de éxito puede resultar en que los exportadores se desmoralicen para intentarlo de nuevo. Cualquiera sea la situación, es importante proveer a los exportadores con potencial de oportunidades relativamente fáciles para probar sus productos en los mercados de exportación .

ii) Exoneración y Recuperación del Impuesto del Valor Agregado (IVA) sobre las exportaciones

El Artículo 84 de la Ley 125/91, o la Ley de Reforma Impositiva, exonera a todos los productos de exportación del IVA. Esta Ley también permite el recupero del IVA pagado por la adquisición de gastos y servicios directa o indirectamente relacionados a la producción de productos de exportación en forma de Certificado de Crédito Tributario. Aunque no es necesariamente un incentivo en el sentido estricto de la palabra, este instrumento es probablemente la medida más significativa para los exportadores, ya que evita la doble tributación de los productos paraguayos en los países de origen y destino. Esto mejora su competitividad. Los procedimientos para la recuperación del IVA están fijados en la Resolución No.1.105/95. Según informes recibidos, estos procedimientos son bastante burocráticos, llevan tiempo, y son imprevisibles en su tramitación. Los procedimientos parecen ser particularmente onerosos para los exportadores pequeños y medianos.

El formulario de la aplicación para la recuperación de IVA necesita ser acompañado con una serie de documentos justificantes, y las autoridades pueden pedir los libros de la compañía y archivos si ellos lo creen necesario. Ellos inclusive pueden realizar una auditoría especial de los archivos de la compañía del período del crédito fiscal cotizado. Todos estos procedimientos embarazosos limitarán el valor intencional del incentivo.

iii) Acceso a las finanzas para la exportación

No existe ningún programa de financiación para la exportación específicamente patrocinado por el gobierno en Paraguay. Los mecanismos para la financiación de la exportación solo están disponibles en los bancos privados, a una tasa de interés del mercado, pre y post embarque en forma de préstamos colaterales, casi siempre asegurados por bienes personales. Este acceso a financiación es muy limitado o prohibitivamente caro, particularmente para los pequeños y medianos exportadores sin suficiente garantía o credibilidad para obtener líneas de crédito.

iv) La necesidad de fortalecer la institución del sector público encargada de la promoción de inversión y exportación del Paraguay.

PROPARAGUAY, la institución del sector público para la promoción de exportación y promoción de inversiones, fue creada en octubre 1991 imitando al exitoso órgano de promoción de exportación de Chile, ProChile. Sin embargo, debido a que el gobierno apoya poco, el valor de exportación resultante manejado por PROPARAGUAY es limitado. Desde enero 1999, ha sido controlada únicamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El presupuesto bajó a US\$697,000 (1999) y el personal disminuyó de 58 a 28.

Para evaluar la efectividad de PROPARAGUAY, podemos compararlo con sus instituciones similares en los países vecinos. Desde los setenta, ProChile ha desarrollado investigaciones de estudio de mercados extranjeros, y ha proveído asistencia sobre productos en desarrollo especialmente en esos mercados. El número de compañías exportadoras subió de 200 en 1975 a 5,539 en 1996 y el número de productos de exportación subió de 200 a 3,890 a medida que pasaba el tiempo. Estos productos actualmente se exportan a 177 países. ProChile ha sido herramienta fundamental en este crecimiento. Pro-Chile tiene un presupuesto anual de US\$11 millones y 330 personales. El apoyo que ha recibido de parte del gobierno es considerado una clave de su éxito.

En Brasil, el Departamento de Promoción Comercial (DPR) del Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable la promoción de exportación e inversión. No hay un órgano de promoción independiente como PROPARAGUAY. El DPR y sus tres divisiones en el Ministerio de Relaciones Exteriores están comprometidos a aumentar las exportaciones las oportunidades de publicidad de inversión. El DPR tiene una red sofisticada de información llamada Red de Comercio del Brasil. Las 11 Secciones de Promoción de Comercio ubicadas en las embajadas y consulados brasileños en 95 países están vinculados al DPR a través de la Red de Comercio del Brasil. El sistema es usado activamente.

En Argentina. Fundación Export• Ar, conjuntamente creada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía, Obras Públicas y Servicios y el sector privado es responsable de las actividades de promoción de exportación. Las funciones del Export• Ar en coordinación integrada con las embajadas, consulados y Centros de Promoción Argentinos de los alrededores los cuales están ubicados en Frankfurt, San Paulo, Barcelona, Los Angeles, Nueva York y Milán. Export• Ar tiene 42 oficinas internas y 13 oficinas delegadas dentro del país con por lo menos una oficina en cada provincia.

En Paraguay el problema básico consiste en la falta de una política sólida y determinada para promover las exportaciones por parte del gobierno. Las diversas actividades de PROPARAGUAY no pueden ser desempeñadas solamente por 28 individuos sin esfuerzos suficientes e integrados de los del entorno. PROPARAGUAY debe volverse una fuerza de manejo importante para promover las exportaciones, pero solamente podrá desempeñar sus funciones apropiadamente con el compromiso del gobierno de apoyar la promoción de exportación a través de financiaciones, incentivos fiscales y otros tipos de medidas.

v) Necesidad de realizar esfuerzos concertados para identificar a los productos diferenciados de exportación y los mercados de exportación correspondientes.

El Paraguay es desafiado por la creciente importación incluso de productos agrícolas tradicionales. Las hortalizas y frutas están siendo importados del Brasil y Argentina en grandes cantidades. A fin de

recuperar la competitividad de la exportación, los sectores público y privado deberán realizar esfuerzos para identificar a los productos diferenciados y competitivos de los mercados de los alrededores.

La diferenciación del producto es una estrategia del mercado designada a aumentar la porción del mercado enfatizando/creando características distintivas en los productos que atraigan a los consumidores y que aparte al producto de los otros. La diferenciación podría significar un producto de un valor agregado levemente más alto de lo que se ha manejado en el pasado, quizás a través del procesamiento en los hogares. Alternativamente, se podría explotar el movimiento ambiental/salud a través de alimentos cultivados orgánicamente. Una de las funciones claves de PROPARAGUAY debe ser la de obtener información secuencial del comportamiento de los consumidores en países claves.

En vista a la creciente preferencia por alimentos saludables y libres de químicos en los mercados internacionales, más hortalizas y frutas orgánicas y sin pesticidas deben ser producidos. Como ejemplo, un productor de azúcar está exportando azúcar orgánica exitosamente al mercado de los Estados Unidos de América. Recibiendo una clara inspección de parte de la Asociación de Comerciantes Orgánicos de los Estados Unidos de América, la compañía ahora vende sus productos con una marca declarando esta certificación y dichos productos han sido vendidos a precios más altos que el azúcar común.

Otro ejemplo de crecimiento rápido es el árbol “Paraiso Gigante,” el cual crece a unos 45cm. de diámetro y con una altura de 10 a 15 metros, pero solamente puede ser usado para láminas de madera. Paraíso Gigante crece recto y tiene un diámetro bastante largo, haciéndolo rentable para muebles y flores. Actualmente, algunos productores de muebles ya están usando este árbol.

vi) Necesidad de establecer una red nacional entre círculos de negocios de exportación.

A fin de desarrollar y comercializar los productos paraguayos en el medio de la competencia con otros países vecinos, información del extranjero y datos deberán ser recogidos constantemente por las embajadas y consulados en el extranjero. Sería más importante publicar los productos nuevos y diferenciados del Paraguay en los mercados extranjeros. Bajo la presente situación, la comunicación entre las asociaciones/organizaciones/ cooperativas de exportación y el sector público en Paraguay está menos desarrollada en comparación con otros países. ProChile está preparando ahora mismo un sitio web además de su sitio web internacional para suavemente transmitir información de los mercados extranjeros y datos a sus exportadores, productores orientados a hacia la exportación y organizaciones.

A pesar de que PROPARAGUAY fue creado en base a ProChile, hay una diferencia significativa en la magnitud y dinamismo de sus actividades promocionales. A parte de la diferencia en el presupuesto y el número de personal, ProChile está mucho más integrada en el contexto de la política gubernamental para promover las exportaciones y comunicación con el sector privado. En PROPARAGUAY, la

coordinación es débil. En general, las asociaciones industriales mismas son débiles y poco motivadas hacia la exportación en el Paraguay. A fin de alcanzarles a los países vecinos, un compromiso más determinante de parte del gobierno paraguayo es necesario.

vii) Plan Nacional para las Exportaciones (PNE)

A fin de lograr una promoción de exportación integrada en ambos niveles nacional e internacional, se aconseja que la discusión sea iniciada sobre un Plan Nacional para las Exportaciones (PNE), que consiste en acciones recomendadas en este estudio. El plan incluirá estudios sobre mercados de exportación con potencial y ayuda clara a los sectores industrial y agrícola. La coordinación a nivel internacional será manejado por PROPARAGUAY y a nivel nacional por la STP, MIC, y MAG. Un acuerdo sobre el sistema de cooperación con las oficinas regionales será necesario. Este plan está destinado a buscar un consenso sobre acciones, bajo el esquema de programa sectorial creado por los agentes económicos privados y públicos, asumiendo compromisos y responsabilidades de acuerdo a sus funciones específicas.

b) Estrategias

i) Simplificación del registro de exportadores.

El propósito del registro de los exportadores es el de confirmar la existencia de compañías y prevenir la delincuencia impositiva. El ultimo se puede esperar que promueva la recolección de impuestos, las compañías que no paguen sus impuesto no podrán registrarse como exportadores. Sin embargo, la promoción de la recaudación de mpuestos debe ser ejecutada como parte de una recolección, y no debe ser el responsable del registro de las exportaciones. En base a estas ideas, se realizan las siguientes propuestas hechas para la simplificación del registro de exportadores.

- La aduana debe ser la única ventana para el registro de exportadores.
- Deben exigirse dos documentos: solicitud y artículos de asociación con la certificación de un escribano público (RUC).
- El número de ventanas para el registro debe ser extendido desde la aduana en la capital a todas las aduanas del país. Si una aduana local no puede procesar los documentos, entonces los papeles deben enviarse al departamento de registro en la capital para su proceso.
- El registro debe hacerse de una vez. La renovación del registro no debe ser necesario.
- Asumiendo que el proceso de registro funciones también para promocionar el pago de impuesto, los impuestos no pagados deberán ser recogidos cuando e IVA sea reembolsado.

ii) Implicación de las exportaciones pequeñas

A fin de promover las exportaciones, es necesario simplificar los procedimientos para facilitar las exportaciones de las compañías exportadoras ya existentes, como también dar incentivos a las compañías sin experiencia. Para las últimas, proponemos un proceso simple para exportar para las compañías nuevas que trabajan con una pequeña cantidad de exportaciones. La propuesta se resume como sigue:

- El registro de los exportadores no será necesario para exportar por menos de US\$5,000 por factura
- Los exportadores deberán presentar certificados que acrediten que ellos no tienen antecedentes penales a fin de conseguir el reembolso de su IVA

iii) Simplificación del proceso de reembolso del IVA

Es necesario simplificar el proceso de reembolso del IVA, sin embargo, también se necesita aplicar, controlar, prevenir la recuperación sin causa justificada. Con respecto a esto, un trato preferencial incluyendo la simplificación y acortamiento del proceso de reembolso debe ser establecido para las buenas compañías que han tributado sin problema durante el proceso de exportación.

iv) Informatización del proceso de exportación

Las propuestas i) a iii) se podrán realizar movilizándolo un gran número de personas, pero sería mucho más simple por medio de la informatización. Por ejemplo, en Brasil, la informatización del proceso de exportación se realizaba entre 1994 y 1995. A través de la vinculación de las aduanas, el banco central, el departamento agrícola y ganadero, la oficina de negocios y agentes de aduanas, se ahorraron trabajos extensos y se acortaron los procedimientos. Al principio, la informatización del proceso de exportación fue establecido y aplicado en el proceso de importación y pagos. En Paraguay, la informatización del proceso de importación ya fue introducido; será expandido hacia el proceso de exportación en el 2000. Si ellos realizaran una revisión de los sistemas como nosotros hemos propuesto paralelamente a la promoción de la informatización, esto reforzaría la efectividad de la promoción de exportación.

v) La identificación de productos de exportación diferenciados y los mercados de exportación correspondientes

En vista a la competencia intensificada en los productos tradicionales de exportación con los países vecinos, la mayor estrategia para Paraguay consiste en identificar los productos diferenciados a través de esfuerzos concertados de parte del sector público y privado. Un comité para seleccionar los “productos exportables” debe ser organizado compuesto por representantes de las industrias exportadoras y

funcionarios del gobierno involucrados en el tema. Una investigación nacional sobre los productos con potencial debe llevarse a cabo sobre una base regular y la evaluación del potencial del mercado debe realizarse a través de PROPARAGUAY. Los siguientes productos fueron identificados por EDEP para su futura evaluación de parte de PROPARAGUAY: azúcar orgánico, frutas y hortalizas orgánicos, bebidas naturales a base de hierbas, stevia, y Paraíso Gigante.

Una vez que la selección de los productos con potencial se realice, PROPARAGUAY debe tomar la iniciativa de empezar una campaña de marketing agresiva en mercados extranjeros claves, asistido por embajadas y consulados paraguayos en general.

vi) La creación de una red de información de comercio a través del Internet.

Se recomienda crear una red de comunicación nacional que se saque ventaja de los sitios web de los exportadores, las asociaciones de productores, las cooperativas y otras partes involucradas. Los sitios web vinculados, con la página web de PROPARAGUAY como centro del vínculo, sería una buena estrategia. PROPARAGUAY alimentará de información a los puntos locales en situaciones de mercadeo con el extranjero, preferencias de mercados, productos recién desarrollados recogidos por medio de sus propios esfuerzos o proveídos por embajadas y consulados de los alrededores. Los receptores locales de la información pasarán dicha información a sus compañías o asociaciones miembros. A cambio, proveerán información sobre productos, oportunidades de negocios etc. Dicha información será intercambiada y también pasada a PROPARAGUAY para su atención. Obviamente, este es el método más barato para establecer una red nacional de información de negocios.

vii) Mejoramiento de la mentalidad exportadora de las empresas paraguayas.

En general, las compañías paraguayas carecen de deseo de exportación, presumiblemente debido a los procedimientos onerosos de exportación, la ausencia de una política de gobierno integrada para la promoción de exportación y una larga dependencia acostumbrada a las re-exportaciones. Si Paraguay explotara completamente sus oportunidades de exportación en el contexto de una compañía regional que cambia rápidamente, cambios fundamentales a esta actitud pasiva deberán ser generados. En primer lugar, las necesidades corporativas para las exportaciones serán investigadas, incluyendo obstáculos o problemas para exportar. La función de asesoramiento de PROPARAGUAY debe ser reforzada para hacer frente a las crecientes demandas de exportación.

Una campaña nacional para introducir las oportunidades de exportación y casos exitosos debe ser desarrollada en todas las principales ciudades del Paraguay, comenzando por Asunción. La información comercial sugerida es una herramienta conveniente para apoyar la campaña. Lo que es importante en este sentido consiste en como hacer el seguimiento de la motivación de las compañías paraguayas para

mantener sus actitudes renovadas.

viii) Comercializando marcas y logotipos paraguayos

Con respecto a la selección de productos de exportación de alta calidad, los esfuerzos serán realizados para determinar sus marcas o logotipos en los mercados claves a través de varias medidas, tales como la asistencia para mostrar los productos en ferias comerciales, campañas de venta y publicidad. En cuanto a movimientos internacionales, el apoyo dedicado de parte de las embajadas, consulados y otras representaciones gubernamentales extranjeras serán necesarias.

ix) La creación de centros de servicios para la exportación para las compañías pequeñas y medianas

Es necesario asistir a las pequeñas y medianas compañías, quienes tienen productos de alto potencial, ha ser comercializados en mercados internacionales en sus intentos por exportar. Con este propósito en particular, la creación de centros de servicios para la exportación proveerá los siguientes servicios de apoyo:

- descubrimiento e identificación de productos diferenciados y sus apoyos de mercado
- servicios relacionados al control de calidad y mejora de calidad
- apoyo técnico para exportación

Para todo esto, la iniciativa del sector privado será bien recibida.

x) Apoyo para la creación de departamentos de exportación.

Proveyendo de asistencia técnica para la creación de departamentos de exportación en medianas compañías selectas con potencial para exportar y motivación, PROPARAGUAY ayudará materializar sus deseos de exportar. Tal servicio podrá extenderse a cooperativas y asociaciones. La colaboración del sector público, tal como los ministerios y municipalidades, es de esperarse. Específicamente, cursos de administración, seminarios, talleres, asistencia directa y otras acciones relacionadas son concebibles para la promoción. PROPARAGUAY tiene poco personal para realizar todo esto solo, expertos serán contratados en las principales ciudades del Paraguay.

xi) Asistencia en ferias de negocios y ferias especiales

Alentando a las compañías paraguayas a participar en ferias dentro y fuera del país. PROPARAGUAY ayudará a incrementar sus oportunidades para negociar las exportaciones. Es importante, sin embargo, que la iniciativa sea tomada por el sector privado, con colaboración efectiva de todas las organizaciones involucradas, tal como los ministerios, municipalidades, asociaciones industriales y cooperativas.

2) Apoyo a la exportación

a) Establecimiento de un sistema de calidad nacional

Para asegurar la calidad de los productos para los consumidores, y especialmente para los mercados de exportación, debe establecerse un sistema de inspección y certificación confiable. La ausencia de un sistema de calidad nacional puede ser una barrera para las exportaciones si el país de destino requiere certificado de calidad de los productos importados. Bajo dichas circunstancias, los exportadores deben obtener los certificados del país de destino, debido a que los certificados paraguayos no son aceptados. Esto indica que un sistema de calidad es requisito previo para mejorar la exportación de los productos agrícolas e industriales del Paraguay. Es una tarea urgente establecer un sistema de acreditación y certificación nacional, que conforme los estándares del MERCOSUR, y sean reconocidos por los países miembros.⁴ Teniendo en cuenta la brecha de capacidad técnica entre el Paraguay y los otros países del MERCOSUR, sin embargo, se debe dar un paso rápido y real en introducir un sistema de certificación confiable de terceros o países vecinos reconocidos internacionalmente. El apoyo tecnológico, tales como guías técnicas y actividades en conjunto, pueden ser planificados con cooperaciones de los países vecinos para establecer un sistema que sea equitativo.

Referente a la inspección y certificación de calidad de los productos, hay tres áreas para los productos primarios y procesados: i) cuarentena animal y vegetal; ii) inspección de productos alimenticios; y iii) prueba y certificación de productos industriales.⁵ Es necesario llenar los estándares en todas las etapas, desde la producción de la materia prima, hasta el procesamiento de los productos, hasta las condiciones de almacenajes y, finalmente, hasta la entrega en destino de exportación. Estableciendo un organismo de certificación de alimento que sea oficialmente reconocido por el Ministerio de Salud y Bienestar de Argentina, por ejemplo, los alimentos destinados al mercado de la Argentina pueden ser inspeccionados localmente y se puede emitir un certificado antes de ser exportados. Esto puede reducir la mayoría de los procedimientos que son requeridos una vez que los productos lleguen a la Argentina sin ningún certificado de reconocimiento. Otros asuntos, que deben ser considerados en el mercadeo de exportación, son las recientes demandas de los consumidores sobre seguridad y salubridad alimenticia, y la notificación de estos estándares de seguridad y los sistemas de inspección de importación para los productos alimenticios en muchos países.

El nivel técnico de instituciones de inspección y certificación en el Paraguay en la actualidad no es

⁴ El Organo Nacional de Acreditación (ONA) está encargado de esta tarea.

⁵ Las instituciones responsables de cada área son a) los laboratorios del MAG, b) El Instituto Nacional de Alimentos y Nutrición (INAN) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y c) el Instituto Nacional de Tecnología y Estandarización (INTN) del MIC.

satisfactorio. Por lo tanto, también es necesario el fortalecimiento de estas instituciones paralelamente a establecer un sistema nacional de calidad.

Para establecer un sistema nacional de calidad, hay tres áreas de urgencia:

- establecer un sistema de acreditación y certificación
- fortalecimiento de las instituciones de inspección y pruebas
- mejora del sistema de cuarentena

Todos requieren asistencia y desarrollo institucional. Asumiendo un compromiso positivo sobre este asunto dentro del MERCOSUR, el gobierno debe colocar recursos a las instituciones responsables para fortalecer sus capacidades.

b) Estrategias

i) Establecimiento del sistema de certificación y acreditación

El Organo Nacional de Acreditación (ONA) fue creado en 1998 para acreditar pruebas, laboratorios de calibraciones e inspecciones, como también las entidades de certificación de productos y sistemas. No tiene ninguna localidad física para auditoría, y sub contratará la auditoría para la acreditación y el servicio de metrología fuera del país, debido a que en realidad no hay sistema de metrología local adecuado para la acreditación. Ya se han comunicado con la INMETRO del Brasil para la cooperación, y necesitan recursos para que empiece la sub contratación del proceso de acreditación.⁶ Respaldo por las medidas presupuestarias necesarias, es urgente formular un plan para la realización en conformidad con los estándares del MERCOSUR y el reconocimiento mutuo del sistema de acreditación y certificación. Al mismo tiempo, será necesarios buscar asistencia de la INMETRO en términos de desarrollo de recursos humanos e introducción de sistema.

El ONA tiene solamente dos empleados contratados en la actualidad, y para preparar la documentación de acreditación de acuerdo con las pautas internacionales. La capacidad de la ONA se debe aumentar por medio de:

- Un consejero a largo plazo para desarrollo de instrumentos de acreditación y preparar el sistema de información
- Apoyo técnico de especialistas para preparar el procedimiento de acreditación
- Capacitación del plantel de la ONA y su asistencia a seminarios internacionales y regionales y conferencias, y
- Equipamiento para el sistema básico de información

⁶ INMETRO: Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

ii) Consolidación del INTN

El Instituto Nacional de Tecnología y Estandarización (INTN) fue fundado en 1963 como instituto público de investigación científica, desarrollo de tecnología y transferencia de tecnología al sector público y productivo. Agregó la función del Laboratorio Nacional de Metrología más tarde, y fue designado como Organo Nacional de Certificación en 1996. Las actividades de la institución son,

- Capacitar al personal científico y tecnológico
- Investigación tecnológica y desarrollo de productos, procesamientos, usos alternativos de materia prima, y conservación del medio ambiente
- La elaboración, difusión y aplicación de los estándares técnicos, certificación, metrología y programas de control de calidad
- Difusión y transferencia de tecnología para el propósito de mejorar la productividad, aumento de eficiencia, y aplicación de los sistemas adecuados de calidad para obtener competitividad internacional

En términos de metrología, la JICA ha iniciado el “Proyecto sobre Mejoramiento de Tecnología de Verificación e Inspección en el Area de Masa”. El INTN es el primer candidato acreditado por al ONA, por ende es necesario mejorar su capacidad como órgano de certificación que esté en conformidad con los estándares del MERCOSUR.

Se recomienda, que la INTN misma adquiriera el ISO 9000s, y aun convertirse en organización certificadora de ISO 9000s. Mientras tanto, el rol como laboratorio de calibración es tan importante como el de laboratorio de prueba en relación con el sector privado. También será necesario que la INTN sea acreditado como laboratorio de calibración.

También se recomienda el establecimiento de órganos de inspección de productos en áreas locales además del fortalecimiento de las industrias locales. El establecimiento de laboratorios locales es particularmente importante para consolidar los sectores industriales relacionados a la estrategia del cluster que se discute en el siguiente capítulo.

iii) Fortalecimiento del INAN

El Instituto Nacional de Alimentos y Nutrición (INAN) fue creado en 1997, y es responsable por la seguridad y control sanitario de los productos alimenticios. Debe ser acreditado como órgano de acreditación de productos alimenticios. Si se va a exportar un producto alimenticio, se necesitará el certificado del producto. Debido a que el sistema de certificación existente no es reconocido internacionalmente, se necesitará el certificado del país de destino, lo que toma tiempo y dinero, y puede

ser una barrera no arancelaria. Si el gobierno promueve la exportación de los productos alimenticios, tales como la leche, es indispensable fortalecer la capacidad de la INAN en que funcione como entidad de inspección y prueba, mientras se fortalece la competitividad de los productos por medio de la mejora en calidad.

El INAN no tiene suficiente personal y también equipos básicos para análisis y verificación. Urgentemente necesita recursos para fortalecer sus operaciones.

iv) Colaboración y cooperación con INMETRO

El sistema de estandarización y certificación en Brasil se dice ser similar, si no mejor, al de los Estados Unidos o Japón. El Instituto Nacional de Metrología, Estandarización y Calidad Industrial (INMETRO) no solo provee respaldos técnicos sino también juega un papel central en el sistema brasileño, y está comprometido activamente en cooperaciones internacionales. Ha concluido un acuerdo mutuo con la LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay) y está negociando un acuerdo similar con la OAA (Organización Argentina de Acreditación) en Argentina.

v) Establecimiento de una organización de cuarentena y continuidad del plantel

Desde 1998 a 1999, Paraguay obtuvo cooperación técnica en conexión con la planta de cuarentena de la Argentina. Sin embargo, la Argentina mencionó que los directores paraguayos fueron cambiados dos veces solamente en 1999. El plantel fue reemplazado junto con los directores. Como resultado, lo que la Argentina les enseñó no quedó para el gobierno. La cuarentena animal y vegetal debe ser conducido por medio de expertos. Es necesario que se tenga una organización y un plantel consistente para establecer la credibilidad del sistema de cuarentena.

vi) Reforzar el personal y el establecimiento del laboratorio de cuarentena que apoye el certificado de cuarentena

Es necesario reforzar el control de campo y la función del laboratorio que apoya el certificado de cuarentena para que el certificado de cuarentena sea un documento que certifique la no existencia de problemas durante la cuarentena. Sin embargo, el laboratorio de la planta de cuarentena virtualmente no funciona. La situación es tan seria que no podemos ayudar sino dudar en su capacidad como país agrario y ganadero. Aun estando en dificultades financieras, esperamos que pongan prioridad en establecer el sistema de cuarentena.

vii) Cuarentena nocturna completa

Se reportó que algunas frutas y hortalizas que llegan por las noches de países vecinos son dejadas en cuarentena durante toda la noche por funcionarios aduaneros debido a la ausencia de funcionarios de cuarentena. Es verdad, es un problema serio que nos ponen en dudas sobre la capacidad administrativa paraguaya. Es necesario estacionar a funcionarios de cuarentena durante la noche y establecer castigos estrictos por conducta errónea en conexión a la cuarentena. Para reducir la carga de las documentaciones de los funcionarios de cuarentena sobre el certificado de cuarentena, los exportadores deben llenar toda la documentación excepto la firma del funcionario de cuarentena.

(4) Promoción de la inversión

1) Concepto básico

Generalmente la inversión directa extranjera (IDE, que incluye la inversión de maquiladora) en el sector industrial aumenta la productividad y el índice de empleo, ya que introduce capital y tecnología nuevos, y también estimula la inversión por parte de compañías locales y promueve la exportación.

En el caso del Paraguay, la inversión extranjera aumentó en de US\$71,1 millones (1,1% del PIB) en 1990 a US\$318,6 millones (3,7% del PIB) en 1998.⁷ La relación entre inversión extranjera y PIB es mayor que el promedio para la región de Latino América y el Caribe. Es, sin embargo, alrededor de la mitad del nivel de inversiones en otros países pequeños y medianos, tales como Bolivia y Perú.

De acuerdo a cuestionarios y entrevistas con el Banco Central del Paraguay, la inversión extranjera fue principalmente en el área de alimentación, bebidas y cigarrillo, a principios de los años noventa, y desde 1996, la inversión ha subido rápidamente en empresas proveedoras de servicios, con un énfasis en las áreas de seguros y negocios financieros.⁸

Mientras tanto, se espera que la privatización de las empresas estatales mejore la infraestructura de servicios y ayude a aumentar la IED en general. Luego de la aprobación de la ley 126/91 en 1991, sin embargo, la aplicación de esta ley se ha visto retrasada por la fuerte oposición de grupos políticos en el congreso. Sólo APAL (el monopolio alcoholero) y ACEPAR (manufactura de acero) fueron privatizadas. En relación con ANTELCO (telefonía), el gobierno ha aumentado el capital base en un 50%, y el capital extranjero y el sindicato han aceptado esto sin una mejoría de los servicios y de otras áreas. En abril de 2000, el Decreto fue sancionada, permitiendo la privatización de ANTELCO, ANDE

⁷ Fernando Massi, 1999, "Inversión Extranjera Directa en Paraguay: factores de atracción, patrones de comercio e implicaciones de políticas", Página 1-2.

⁸ Ídem

y CORPOSANA.

Considerando lo mencionado más arriba, concluimos que la promoción de la IED, liderada por la inversión de maquiladora, es una estrategia importante para complementar la inversión local en el sector industrial.

2) Estrategias

Los factores primarios determinantes de la IED son la estabilidad política y macroeconómica, y las expectativas de crecimiento económico. Paraguay tenía una economía relativamente estable, comparada con los países vecinos, hasta la primera mitad de los 1990. Sin embargo, las rigurosas políticas financieras que resultaron de la crisis financiera de 1995 hasta principios de 1999 han hecho disminuir la motivación para invertir en el sector productivo.⁹ Además, la transparencia en los sectores administrativo y judicial no se consideraban suficientes.

Como incentivos para la IED, el tratamiento impositivo preferencial del Paraguay no es inferior al de los países vecinos: Paraguay también ofrece los siguientes incentivos: a) bajo costo de energía eléctrica, b) posibilidad de bajos costos de mano de obra,¹⁰ c) cargas aduaneras preferenciales para el leasing de bienes capitales y la industria electrónica, d) un servicio de seguros internacional contra todo riesgo, e) acuerdos de garantía de inversión con varios países, f) exoneración preferencial de cargas aduaneras para la financiación de importación de materiales, g) el 50% del índice intrarregional de origen para re-exportación hasta el 2006, g) cláusulas de salvaguarda de acuerdo a las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), h) las tarifas comunes externas para países extranjeros fueron, en 1995, de 6,3% para materias primas, 9,1% para productos semi-procesados y 12,5% para productos procesados.

Las razones para el aumento más bien gradual de la IED, a pesar de los atractivos incentivos, es una gran incógnita. Puede deberse a la falta de infraestructura básica y la retraso en la modernización de los sistemas laboral e impositivo, factores que crean un ambiente de inversión poco razonable. Debido al alto nivel del salario mínimo (más alto que los de Grecia y Austria, por ejemplo), el 70% de los

⁹ La política de estabilización de la tasa de cambio, acompañada por las rigurosas políticas financieras, ocasionaron una reticencia a otorgar préstamos, inclusive a importantes compañías locales, con intereses muy altos en guaraníes. Esto más bien impidió la fuga de moneda extranjera antes que favorecer el mejoramiento del clima de inversión.

¹⁰ Nils Janson/Claudio Sapelli, 1997, El Banco Mundial: en el mercado formal, el salario mínimo es el doble del de Brasil y más alto que el de Argentina. Es difícil despedir a un empleado regular, y si se debe hacerlo, los empleadores deben pagar una compensación muy alta. En el mercado informal, el gobierno paga la seguridad social más baja de la región, incluyendo los bonos. Sin limitaciones legales, las compensaciones pueden ser discutidas y el país tiene el salario mínimo más bajo de la región.

empleados no cuenta con un contrato laboral.¹¹ Debido a la falta de existencia de un impuesto a la renta personal (categoría dentro de la cual figuran muchas pequeñas empresas no registradas), sólo las corporaciones registradas pagan un impuesto a la renta corporativa del 30%. El IVA se aplica a productos de importación registrados, con lo cual es seguro que el contrabando no registrado aumentará- estos factores contribuyen a la existencia de actividades económicas informales.

El sistema de empleo inflexible, las siempre presentes huelgas y el bajo nivel de educación dificultan el establecimiento de industrias de labor intensiva, el objetivo principal de la IED.¹²

Otros factores que hacen disminuir el interés de los inversores extranjeros son: a) la consistencia legal no está garantizada con relación a qué tipo de negocios reciben incentivos, ya que la autoridad para expandir o reducir esta categoría corresponde al Presidente, y b) la elegibilidad, a juzgar por las regiones incluidas en el plan inicial, hará disminuir la motivación para mejorar en el futuro.

Además, la falta de transparencia y el retraso en la implementación de los procedimientos relativos a la protección de los derechos de propiedad intelectual también estimulan la economía informal. El equipo de estudio de campo escuchó quejas sobre la burocracia, tales como la lentitud del proceso para el reembolso del IVA (ley 90/90) y retrasos en las formalidades para hacer la solicitud.¹³

Bajo estas circunstancias, es imposible para los inversores desarrollar un plan a largo plazo y es inevitable que pierdan la motivación para comprometerse a llevar a cabo un plan de inversión a largo plazo. Un marco legal impositivo y laboral actualizado, y un tratamiento legal y transparente son necesarios para animar la formalización de la economía y la solución de los problemas. Las organizaciones encargadas de la promoción de la IED pueden luego desarrollar privatización para liderar la IED, y planes estratégicos para promover maquiladoras.

En general, el sistema de maquila es el más fácil para promover la IED, y a que reduce los riesgos de

¹¹ Nils Janson/Claudio Sapelli, 1997, El Banco Mundial, Paraguay: Principales Obstáculos para Desarrollo del Sector Privado, Página 12, nota 20. Los salarios mínimos en Paraguay son en ocasiones más altos que los de los países vecinos; sin embargo, teniendo en cuenta la inflación, la cifra es considerada en el promedio de salarios altos antes que mínimos, ya que el 70% carece de contrato laboral. Además, empleadores con 10 o más empleados deben pagar costos de entrenamiento equivalentes al 60% del salario mínimo como beneficio de la compañía.

¹² Nils Janson/Claudio Sapelli, 1997, El Banco Mundial, Paraguay: Principales Obstáculos para Desarrollo del Sector Privado, Páginas 13-15; Debido a que el procedimiento para despedir a un empleado es oneroso y largo, el empleo del mínimo esencial de empleados es una práctica común en el país. Como las decisiones de los oficiales tienden a favorecer a los empleados, es posible que se imponga la renovación del contrato de trabajo luego de invertir tiempo y dinero en tratar de despedirlos. Por lo tanto, los empleadores despiden a los empleados, más allá de las restricciones legales, brindando una compensación superior al estándar legal. Además, es ilegal despedir a un empleado con más de diez años de antigüedad, y a estos empleados se les debe pagar el doble de la compensación legal. Como consecuencia, la ley laboral dificulta el progreso de los mandos medio y de los obreros calificados.

¹³ Fernando Massi, 1999, "Inversión Extranjera Directa en Paraguay: factores", Página 36.

inversión derivados del cambio y las imposiciones extranjeras. En Paraguay, el sistema de maquila se estableció basado en el de México, Maquiladora y Programa de Importación Temporal para Exportación (PITEX), pero le falta la fuerte motivación que se necesita para implementarlo.¹⁴ En el caso de México, a) hay un mercado grande como el de los Estados Unidos, y b) hay un país como los Estados Unidos, donde la tasa aduanera por productos terminados es más baja que la de las partes utilizadas para hacerla, lo que facilita la introducción del sistema de maquiladora.¹⁵

Zonas de libre comercio como Manaus, en Brasil e Isla del Fuego, en Argentina tienen la fuerte motivación de servir a la seguridad del país y a la protección de mercados domésticos. Paraguay no tiene relaciones económicas especiales con los Estados Unidos, a diferencia de los sectores textiles de México, Costa Rica y Dominica.

Cuando tratamos de promover la inversión de maquiladora, los costos de fabricación y distribución se convirtieron en los puntos más importantes. Para lograr este propósito, se debe añadir transparencia a la acción gubernamental y judicial, y el salario mínimo y el sistema impositivo irracionales, y las desventajas del costo de producción, más elevado para una compañía registrada como una maquiladora que para una empresa no registrada, deben ser eliminados.

Considerando su ubicación, el Paraguay está muy cerca de las grandes ciudades en los países vecinos. Una maquiladora en Paraguay, más cercana al área económica centralizada que Manaus en Brasil e Isla del Fuego en Argentina, podría entonces encontrarse en una situación ventajosa para el ensamblaje de artículos electrodomésticos y autopartes, si se mejora la infraestructura. Pero con relación a los mercados americano y europeo, la maquiladora paraguaya no podría competir con industrias ubicadas en otros países más próximos a dichos mercados.

Por lo tanto, los países latinoamericanos deben ser considerados como el objetivo principal de los productos de maquila paraguayos. Pero en el caso del ensamblaje de artículos electrodomésticos y autopartes, estas industrias consisten en ensamblaje simple, por lo que carecen de unicidad, por lo que es posible que los inversionistas cierran o minimicen su escala de producción debido a los cambios en la tasa de cambio y en la oferta y demanda.

La estrategia de maquila de Paraguay debería apuntar no sólo a promover artículos electrodomésticos y autopartes, pero también a promover otro tipo de maquiladora, usando recursos naturales de la región y basada en su propia tecnología. Si desea incluir entre sus objetivos a los mercados americano y europeo, la maquila en Paraguay debería manejar productos distintos y de alto valor agregado.

¹⁴ El sistema del Paraguay incluye reglas de re-exportación como en Argentina y Uruguay.

¹⁵ En este caso, se otorga un incentivo mayor para la producción de productos terminados de alto valor.

Algunos ejemplo serían: a) una maquiladora que utilice los recursos naturales de la región, altamente competitivos (asientos para autos de cuero, cubiertas para volantes de cuero), b) una maquiladora que procese los recursos (transmisión reensamblada para reparación),¹⁶ y c) una maquiladora para la producción de artículos de gran tamaño a pequeña escala, concentrándose en productos con alto valor agregado hechos sobre pedido (equipos para limosinas y autos recreativos).

Por lo anterior, enfocamos al plan de acción para promover la maquiladora. El plan se constituye en la formación de un órgano promotor, la ubicación del plantel de especialista, y el envío del plantel al Japón para practicar la promoción de IED mediante OJT (Adiestramiento en el Trabajo) en el Centro de Apoyo a los Negocios de JETRO.

¹⁶ Considerando el hecho de que los autos usados son comunes y que los productos electrónicos a menudo son reexportados, deberían existir ciertas técnicas para mantener y modificar estos productos. Se necesita una estrategia para combinar las técnicas y las consecuencias ambientales.

3.2.2 SECTOR AGRICOLA

(1) Características del sector agrícola y alcance del estudio

1) Características del sector agrícola

El sector agrícola del Paraguay produjo una ganancia total de producción agrícola US\$1.54 billones en 1998 generada por aproximadamente 310,000 familias agrícolas operando en 33.5 millones de hectáreas de tierra agrícola (tierra cultivada, pasturas, y bosques). La ganancia total de producción agrícola compone el 27% del PIB y ha generado ganancias de divisas por más de US\$900 millones anualmente desde 1990 (el 85% de las ganancias totales por exportaciones). Es una industria clave que apoya a la economía nacional. Además, más del 50% de la población vive en el área rural que en gran forma depende de la agricultura y la industria ganadera para su empleo, ingreso y estilo de vida. Además, el sector agrícola es la principal fuente de materia prima para el sector industrial local que está en gran parte formada por la agro industria.

Como se mencionó anteriormente, el sector agrícola es una industria clave, pero que se distingue por las siguientes cuatro características; a) el mercado local es limitado debido a la escasa población; b) se encuentra en la etapa de transición hacia una liberación de mercado después de haberse unido al MERCOSUR; c) cerca del 80% del sector está compuesto por fincas de pequeña escala cuya competitividad en el mercado es muy débil; y d) el desarrollo agrícola depende en gran parte de la asistencia técnica y cooperación financiera de instituciones donantes internacionales, y de inmigrantes extranjeros residentes en el Paraguay.

La proporción anual de crecimiento por el período comprendido entre los últimos diez años (1989-1998) del sector agrícola fue del 2.5%, cifra que fue más baja que la proporción de crecimiento de la población del 2.8% durante el mismo período. Si las políticas del sector agrícola no son implementadas activa y estratégicamente en base a estas cuatro características, hay peligro que el desarrollo agrícola se estanque. Si esto ocurre, los costos de los alimentos y el nivel de ingreso del área urbana aumentará y a cambio, impedirá el crecimiento de la industria manufacturera y otras industrias. Además, el crecimiento económico local en general se verá afectado negativamente debido a que los ingresos de los granjeros y el poder de adquisición local no aumentarán, conduciendo a un crecimiento deficiente en el sector industrial.

2) Alcance del estudio

El siguiente alcance desde el nivel macro y micro fue adoptado para implementar el estudio de modo a aclarar los temas y las condiciones requeridas para el desarrollo agrícola en base a las características

explicadas más arriba.

- a) Verificación de los temas y las transiciones en las políticas de desarrollo agrícola macro antes y después de la afiliación del Paraguay al se haya unido al MERCOSUR.
- b) Evaluación de los objetivos de las políticas macro de desarrollo agrícola en base a un análisis del comercio de los productos agrícolas.
- c) Los temas de desarrollo agrícolas fueron verificados de acuerdo a los siguientes aspectos de la micro agricultura; i) tendencias de desarrollo agrícola de acuerdo a la región, ii) condiciones de desarrollo de productos ganaderos, soja, algodón y hortalizas, iii) condiciones y temas encarados por las organizaciones de agricultores y cooperativas agrícolas.
- d) Tendencias y temas de la Asistencia de Desarrollo Oficial (ODA) que son relevantes a promover el desarrollo agrícola.
- e) Temas en las políticas de desarrollo agrícola de las negociaciones multilaterales agrícolas. (MERCOSUR, OMC).

(2) Concepto de desarrollo agrícola

Los temas sobre el desarrollo agrícola fueron clasificados en base al tema básico “¿que sucedería con la agricultura si continúa con el patrón tradicional de desarrollo?”

Los asuntos serán revisados de acuerdo a los tres temas sobre “¿Qué sucederá con la competitividad de los productos agrícolas exportados?” “¿Qué sucederá con la producción de soja y trigo que dependen de la expansión extendida de las fincas?” y “¿Qué impacto tendrán las negociaciones agrícolas multilaterales?”

A esto le seguirá la cantidad estimada de propietarios de fincas, población de agricultores, y la producción de los principales productos agrícolas y ganaderos para el año 2010, que será utilizado para aclarar el marco de desarrollo. El escenario futuro del concepto de desarrollo agrícola será formado en base a estos temas de desarrollo y perspectiva futura.

1) El futuro en base a los patrones de desarrollo del pasado: “¿Qué le sucederá a la agricultura del Paraguay si se siguen los patrones de desarrollo del pasado?”

- a) ¿Qué le sucedería a la competitividad de los productos agrícolas de exportación?
 - i) El crecimiento de los productos de exportación agrícola se estancaría debido a su dependencia de los países exportadores y a los productos mínimos de exportación

La proporción de crecimiento de exportación de los productos agrícolas del Paraguay desde su participación en el MERCOSUR ha sido baja e inestable. Una de las principales razones que evidencia la paralización de la exportación de los productos agrícolas es la baja cantidad de productos exportados y la dependencia del Paraguay de las exportaciones de otros países. Los cuatro productos, soja, algodón, ganado, y madera componen un promedio del 90% de todos los productos agrícolas exportados desde 1995 a 1998, y una proporción exclusiva del 80%, si se incluyen los productos manufacturados. La baja reciente de los recursos forestales se ha convertido en un factor que limita la exportación de madera y productos forestales; y se anticipa una mayor disminución en la cantidad de bienes a exportar.

La relación entre el área cultivada y las tierras cultivables ha bajado del 65% en 1981 a casi 34% en 1995. La relación existente para la utilización de recursos terrestres es extremadamente baja, ya que la relación del área cultivada sobre el área de tierras agrícolas disponibles está por el 10%. Las praderas del Paraguay tienen uso como pastoreos o son subutilizadas, aunque bajo ciertas condiciones es posible usarlas como tierras cultivables para granos, frutas, etc. Esto demuestra que, al aumentar la proporción de uso de las praderas naturales existentes (unos 20 millones de hectáreas), es posible producir más granos.

De acuerdo con el informe de la FAO, se estiman los recursos terrestres del Paraguay que no se utilizan hasta su producción potencial de cultivos, en unos 22 millones de hectáreas (World Agriculture: Toward 2010, An FAO Study, 1996). Se estima el área de praderas naturales que se menciona más arriba, en una cifra similar. Esto significa que la utilización de praderas es muy importante para la producción futura de la agricultura.

ii) El bajo índice de ventajas comparativas debido a la disminución de productividad per capita ha contribuido a un declive en la viabilidad competitiva

De acuerdo al índice RCA estimado en 10 productos típicos de exportación del Paraguay y de los otros países miembros del MERCOSUR, solamente uno de los diez productos que Paraguay produce tiene ventajas comparativas sobre los otros tres países, este producto es la soja, productividad que se ve aumentada debido a la introducción de nueva tecnología, tal como el método de siembra directa.

La evolución del Paraguay en materia de algodón es casi el promedio mundial, pero esa ventaja está demostrando señales de disminución. Además del algodón existe otro producto que está demostrando signos de caída según el índice RCA. Dicho producto es la hortaliza tradicional del Paraguay, el tomate. La disminución del índice RCA, sin embargo puede ser atribuido al hecho de que durante el periodo 1993-1995, la productividad por hectárea demostró una tendencia a paralizarse, y la productividad per capita cayó durante un largo plazo. Se espera que estos productos de exportación continúen cayendo. Además, el fracaso en asegurar la administración de escala (la falta de desarrollo de granjas de media

escala), los problemas relacionados a los conocimientos y a los sistemas de marketing estratégicos (la falta de organizaciones agrícolas) y los problemas relacionados con los mercados de exportación (la falta de canales de distribución *hard* y *soft*) son posibles factores de declive en el índice de ventajas comparativas.

iii) Desarrollo potencial agrícola en relación a la ventaja comparativa de la soja

Otros dos productos principales procesados de la soja (el aceite de soja y la soja molida) están aumentando el índice de ventaja comparativa, que anima la tendencia de competitividad de exportación del Paraguay. Paraguay debe dejar de lado la etiqueta de “ exportador de producto agrícola primario” que tradicionalmente ha promovido, y apuntar a alimentar la producción centrada en la agro industria, mejorando el valor agregado, y aumentando las oportunidades de empleo del sector agrícola.

iv) Se necesita una diferenciación de producto como se ve en el comercio de la expansión de la intra industria

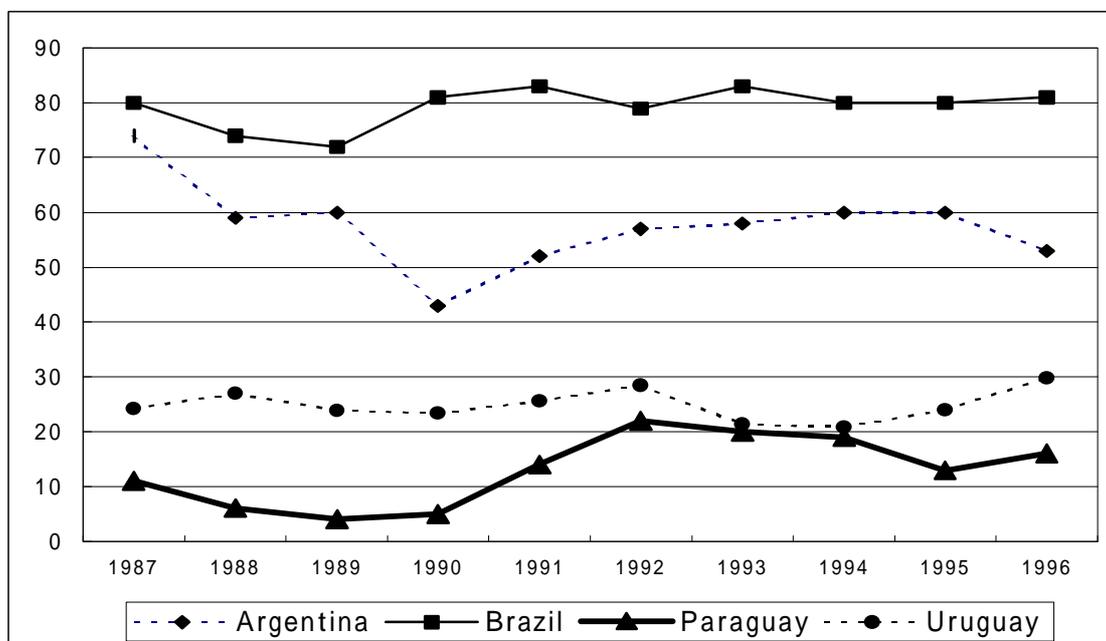
En la Figura 2 se expresa el índice comercial según el Índice Gruebel-Lloyd (un total de 7 ítems, tales como la soja, el algodón, el café, el tabaco, la yerba mate, la carne, el cuero). En comparación al período de finales de los ochenta, el comercio industrial del Paraguay ha aumentado en los noventa. Los cambios en el Índice de Gruebel-Lloyd Index para Argentina y Paraguay demuestran un patrón similar. Aunque limitado a estos 7 ítems, se puede imaginar que mientras la escala de estos dos países varían, sus sectores comerciales de productos agrícolas comparten similares características estructurales.

En el futuro, cuando Paraguay reforme su estructura del sector exportador de productos agrícolas para ser más competitivo, de todos los miembros del MERCOSUR, la Argentina será con seguridad su principal competencia. Las investigaciones que enfocan en los países industrializados normalmente citan lo siguiente como factor de expansión del comercio intra industrial: aumento en ingreso, diversificación de la demanda, escala económica, discriminación de productos debido al ingreso de corporaciones multinacionales y un mercado pluralista, y la reducción y la abolición de barreras comerciales como resultado de negociaciones entre múltiples naciones (Ronda Uruguay del GATT). La diversificación de la demanda debido al aumento en el ingreso y en particular la urbanización en un fenómeno que es aparente no solamente en los países industrializados, sino que también en los países en desarrollo.

El significado de la expansión comercial intra industrial que se relaciona con la competitividad y exportación, como resultado del tipo de competencia internacional dentro de una industria en singular visto en la “teoría de ventajas comparativas”, no es un asunto de enfocar meramente a la industria local para elegir entre las dos alternativas entre disminuir o sobrevivir, sino animar a estas mismas industrias

locales a competir internacionalmente por medio de la segregación de nichos por discriminación de productos. Por ende, en las industrias similares de Paraguay y Argentina, que se discutieron anteriormente, la diferenciación de los productos es una estrategia importante.

Figura 2 Índice Gruebel-Lloyd de los productos seleccionados



Fuente: Estimación JICA-EDEP basado en la base de datos de DATAINTAL de BID; Datos de OCIT recogidos de Aduana (Paraguay)

b) ¿Qué pasaría si el patrón tradicional de desarrollo en base a la expansión extendida de tierras de granjas continuase?

i) La producción de soja, trigo, y maíz que depende de la expansión de extensión de tierra de granja ha alcanzado su límite

Los recursos forestales de la región oriental, donde la productividad de tierra es alta, han disminuido a 160,000 hectáreas anualmente. La rápida disminución de estos recursos significa que el nuevo desarrollo agrícola de la principal área granera de toda la región oriental ha alcanzado su límite. La ganancia de la soja depende de la escala de mérito de la expansión de tierra en base a la talada de bosques; y este patrón de desarrollo ha alcanzado su límite.

La ganancia futura de la soja depende del recorte en los costos de producción. Para lograr esto, es esencial diseminar y expandir la siembra directa y la práctica de rotación del cultivo, principalmente el del trigo, el girasol y el maíz. Además, el uso de la soja como balanceados y otras materias primas procesadas con alto contenido de proteína también son importantes. Además de esto, el área disminuida de cultivo de soja debido a la ganancia desintegrada, afecta la producción de trigo y maíz, los segundos

cultivos de granos alimenticios. Por ende, asegurar la ganancia de la soja es también un tema importante en términos de asegurar un suministro estable de alimento.

ii) La incertidumbre en absorber una población rural en crecimiento

La productividad del algodón, el cultivo efectivo de los pequeños agricultores, ha estado marcado. Por ende, mejorar la productividad de este cultivo es importante de modo a mantener las operaciones de los pequeños agricultores. Simultáneamente, la introducción de nuevos cultivos es también esencial para las operaciones de estas pequeñas fincas. Las hortalizas, que pueden ser cultivadas en estas pequeñas áreas de tierra, usualmente generan altas ganancias y se anticipa que pueden llegar a ser un dominante cultivo sustituto del algodón. Sin embargo, las granjas tienen mucho recelo en cultivar hortalizas debido a las difíciles técnicas de cultivo y a los inestables precios derivados de las fluctuaciones de los precios del mercado. Por lo tanto, los medios por los cuales se asegure un mercado estable sería un importante incentivo para acelerar el cultivo de las hortalizas.

En el futuro, se estima un gran aumento en la población en el sector de pequeños agricultores, pero las reformas en el sistema de propiedad de tierra no ha progresado. Por lo tanto, absorber el aumento en general de la población en este sector es difícil y se recomienda usar la extra mano de obra para crear nuevas industrias tales como el procesamiento agrícola. El aumento del ingreso de los pequeños agricultores, que comprenden más del 80% del total de los propietarios de granjas, es una fuente vital de poder adquisitivo que creará la demanda efectiva; y es de igual importancia para lo socioeconómico.

c) ¿Qué impacto tendrán las negociaciones multilaterales de OMC sobre la agricultura en el Paraguay?

i) La necesidad de hacer reglas referentes a medidas de cuarentena de plantas/animales y temas de calidad

Los acuerdos de la OMC sobre la Agricultura consisten en tres elementos principales: acceso al mercado, apoyo local (subsidio doméstico), y subsidios de exportación. En comparación con estos tres elementos principales de las negociaciones agrícolas de la OMC, las reglas del MERCOSUR aun están en las etapas de desarrollo, y aun hay muchas áreas que mejorar. Sin embargo, debido a que sus miembros claves son países exportadores de productos agrícolas, estas reglas están más orientadas hacia la liberación que hacia las reglas de la OMC. Sin embargo, hacia la conducción de las negociaciones de la OMC del año 2000, el MERCOSUR, incluyendo al Paraguay, deberá confrontar un tema: la formulación de reglas referente a las medidas de cuarentena de plantas/animales y temas de calidad.

Las estrictas reglas referente a etiquetas de procesamientos, el Punto de Control Crítico y el Análisis de Peligro (HACCP), ya están siendo introducidas en muchos países industrializados, como también en

países en desarrollo tales como el Sudeste de Asia. No hay dudas de que “un nuevo pedido internacional” entrará en vigencia, donde la aplicación de estas reglas estrictas de higiene reemplazará a los tres elementos existentes de las negociaciones agrícolas. Por lo tanto, los procedimientos del MERCOSUR y los sectores de distribución tendrán que tomar en cuenta las series ISO de la OMC. El fracaso en llevar a cabo esto, significará que los países del MERCOSUR perderán ventajas de aperturas con los que cuentan en la actualidad en las negociaciones agrícolas de la OMC. A no ser que Paraguay también se preocupe a introducir esta tecnología, sus exportaciones fracasarán en ser más competitivas para el mercado mundial.

ii) Fortalecimiento de la viabilidad competitiva por medio de las medidas de liberación de la OMC

El acuerdo agrícola de la OMC adapta el corte y la eliminación del sistema de subsidio y otras medidas mencionadas arriba que distorsionan el libre comercio. Sin embargo, el acuerdo reconoce la necesidad de implementar medidas de excepción para permitir actividades de pruebas de investigación y desarrollo, seguridad alimenticia nacional, conservación ambiental, reformas estructurales, y asistencia agrícola regional. Las medidas de excepción deben ser adoptadas activamente para fortalecer la viabilidad competitiva de los productos agrícolas; y su importancia en crear rápidamente las bases necesarias para lograr la viabilidad competitiva en base a la productividad mejorada.

2) Marco futuro

Se han tomados amplias perspectivas de las políticas de desarrollo agrícola que afectarán a los factores socioeconómicos, en base a la cantidad de propietarios de granjas, población de agricultores, producción agrícola y el nivel de suministro de demanda de los productos agrícolas. Los datos del gobierno actual usados cada vez que fuera posible y el equipo de estudio proveyeron sus estadísticas estimadas cuando los datos no estaban disponibles.

a) Cantidad estimada de propietarios de granjas y población de agricultores

La cantidad de propietarios de granjas aumentó en aproximadamente el 23% en un periodo de 10 años de 1981 a 1991. Basados en tendencias anteriores, la cantidad de propietarios de granjas en la actualidad aumentará a 180,000 para el 2017. Aun estimando a mínimo, un crecimiento de 90,000 propietarios se anticipa y la cantidad total de propietarios de granjas alcanzará 400,000. Simultáneamente, la población de agricultores aumentará de 1,600,000 en la actualidad a un máximo de 2,800,000 o un mínimo de 200,000 agricultores. La cantidad de propietarios de granjas y la población de agricultores se espera que aumenten marcadamente en los departamentos con altas productividad de tierra como el de la región oriental en el departamento de Alto Paraná, una de las principales áreas de producción de granos, como la soja, el maíz, y el trigo, y en las regiones centrales y nortes de los departamentos de San Pedro y

Caazapá donde están esparcidos una gran cantidad de granjas de pequeña escala.

b) Producción agrícola estimada

El equipo de estudio recogió estimaciones sobre la producción de los principales productos agrícolas y ganaderos de exportación y de cultivos alimenticios hasta el año 2010 de acuerdo a los departamentos; y los resultados se demuestran en el Cuadro 6. En 1990, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el MAG recogieron estimaciones similares hasta los años 2000 y 2010. Estas estimaciones fueron muy ambiciosas para 1990; y fue muy difícil lograr estas metas, con la excepción de la soja. Como resultado, el equipo de estudio recogió sus propias estimaciones en base a tendencias recientes sobre la agricultura regional las estadísticas estimadas sobre la producción han sido resumidas y demostradas como sigue:

- i) El volumen de producción de la soja se estima que aumentará a 1.3 veces los niveles actuales para el 2010. Los Departamentos de Alto Paraná e Itapúa, las áreas actuales de producción de soja, han aumentado sus volúmenes de producción en solamente 1.0 y 1.2 veces por año. Sin embargo, se anticipan que los Departamentos norteños de Canindeyú y San Pedro aumenten su volumen de producción por 1.5 y 1.6 veces.
- ii) El trigo es un cultivo invernal y el volumen de producción satisface adecuadamente la demanda de consumo doméstico. Como resultado, el trigo no se produce por algunos años dependiendo de las condiciones de cosecha de la soja. Debido a la inestabilidad del sistema de cultivo, el volumen de producción del trigo se anticipa que caerá bastante.
- iii) La caída en el volumen de producción del algodón parece que continuará y se anticipa que será muy difícil una mejora de ingreso de los pequeños agricultores. Las hortalizas, como se explicó con el tomate, se pronostica será el sustituto del algodón para los pequeños agricultores y se espera que aumente el volumen de producción. Esta es una realidad particularmente en los Departamentos de San Pedro, Amambay, y Paraguarí, donde están esparcidos la mayoría de los pequeños agricultores.

Cuadro 6 Volumen de producción estimado de los principales productos agrícolas y ganaderos

| | | 1997 | 2005 | 2010 | / |
|---|-------------------|--------|--------|--------|------|
| Productos Agrícolas (1,000ton) | Soja | 2,856 | 3,466 | 3,724 | 1.30 |
| | Trigo | 229 | 188 | 196 | 0.85 |
| | Maíz | 873 | 941 | 1,001 | 1.14 |
| | Sorgo | 21 | 23 | 24 | 1.14 |
| | Arroz | 100 | 157 | 170 | 1.70 |
| | Algodón | 222 | 182 | 183 | 0.82 |
| | Mandioca | 237 | 264 | 275 | 1.16 |
| | Caña de azúcar | 3,127 | 2,918 | 2,948 | 0.94 |
| Productos Ganaderos (1,000 cabezas) | Carne vacuna | 9,022 | 8,940 | 8,930 | 0.99 |
| | Ganado lechero | 690 | 710 | 723 | 1.05 |
| | Cerdo | 1,746 | 1,873 | 1,925 | 1.10 |
| | Pollo | 14,997 | 15,611 | 15,900 | 1.06 |

Fuente: JICA-EDEP

c) Suministro y demanda estimada de los principales cultivos alimenticios

El equipo de estudio ha estimado el suministro y la demanda en tendencia se consumo en aumento en los años recientes para los principales cultivos alimenticios tales como el trigo, maíz y tubérculos. Las características se resumen como sigue:

- i) Se espera un exceso del suministro de maíz en todos los departamentos para el futuro, excluyendo al Chaco en la región occidental.
- ii) La capacidad de suministro de trigo bajará en las principales áreas de producción de trigo como en los departamentos de Alto Paraná e Itapúa y en las ciudades del Este y Encarnación debido al aumento en población. Además, el aumento de la población en la capital, Asunción, será marcado y faltará el suministro.
- iii) Se anticipa que aumentará la demanda de trigo, maíz, arroz y hortalizas aproximadamente de 1,6 a 2,0 veces en los departamentos de Central y Alto Paraná que son las ciudades principales.
- iv) En base al nivel estimado en el suministro y la demanda, el departamento de Caazapá que está ubicado entre la región sur con condiciones terrenales fértiles y la región central con pobres condiciones de suelo es el único departamento que podrá lograr auto suficiencia en alimentos.
- v) Esto sugiere que la producción suplementaria de cultivos de alimentos es vital entre los departamentos. Está la posibilidad de que la disparidad de falta de alimentos entre regiones en un futuro cercano se vuelva aguda, a no ser que se establezca un sistema de producción y mercadeo suplementario en cada departamento.
- vi) Además, se debe nivelar cabalmente la cantidad y distribución de los agricultores de pequeña, mediana y gran escala en este departamento. Esto indica la importancia en tener una combinación de varios sistemas agrícolas en el departamento.

3) Concepto de desarrollo: “¿Entonces qué debemos hacer?”

a) Objetivos de desarrollo

Basado en las explicaciones de arriba, se proponen los siguientes objetivos departamentales de modo a lograr el desarrollo agrícola sostenible en el Paraguay.

- i) Promover diferentes productos agrícolas para la exportación y eliminar la imagen del Paraguay como exportador de productos agrícolas primarios.
- ii) Fortalecer la competitividad en los mercados domésticos y de exportación mejorando la productividad agrícola y la calidad (valor adicional).

Estos objetivos combinados de desarrollo, que están basados en características del sector agrícola, reflejan el futuro status de la economía paraguaya y del sector agrícola y el papel y la demanda que serán anticipadas en llenar cuando se deberán resolver los temas de desarrollo.

b) Conceptos básicos de desarrollo

Para realizar un logro sustancial de estos objetivos de desarrollo, se proponen los siguientes dos conceptos.

Concepto básico 1

Promover la formación de un sistema de producción que incorpore características agrícolas regionales, mejorar la productividad agrícola, y fortalecer la viabilidad competitiva en ambos mercados local y de exportación.

Concepto básico 2

Promover el desarrollo agrícola y rural que se basa en el procesamiento agrícola, apunta a diversificar los productos agrícolas de exportación, y cambia la imagen de país exportador de productos primarios agrícolas.

Lo significativo del concepto de desarrollo mencionado anteriormente se resume más abajo.

- i) Como se explicó anteriormente, el desarrollo agrícola tiene por objetivo lograr su meta por medio del procesamiento agrícola. Para mejorar la competitividad paraguaya entre los países del MERCOSUR y en otras regiones, este objetivo es un medio dinámico para asegurar una ventaja

en el mercado utilizando la industria de procesamiento agrícola y finalizar la dependencia tradicional de exportación y producción de productos primarios.

- ii) Aparte de la distribución y venta, el éxito o fracaso de la industria procesadora agrícola depende del suministro de materia prima. Los agricultores de pequeña, mediana y gran escala producen y suministran las materias a las industrias procesadoras. En tales casos, se apuntarán a la agricultura regional que refleja adecuadamente diferencia regional de productividad de suelo y condiciones agrícolas.
- iii) Incorpora a los pequeños agricultores con baja productividad y competitividad, que compone el estrato básico de la comunidad rural, contribuirá a una economía rural estable y mejorada. Cuando es visto de esta manera, la promoción de la industria procesadora agrícola servirá como fuerza positiva para movilizar la comunidad rural.
- iv) Un efecto multiplicador, comenzando con la producción de ingredientes primarios a productos secundarios y terciarios de cada industria, se anticipa si se crea una estructura de desarrollo agrícola basado en el procesamiento.
- v) En una revisión general de lo mencionado anteriormente, en primer lugar, el procesamiento agrícola suma a la competitividad del sector agrícola, pero en segundo lugar, es también una estrategia que se puede alterar y extender para ayudar a reorganizar la agricultura regional y mantener una comunidad rural plena. Esto aumenta aun más el valor estratégico de esta estructura de desarrollo agrícola.

(3) Estrategia de desarrollo agrícola

1) Estrategia para lograr los objetivos de desarrollo agrícola

a) Relación entre concepto y estrategia de desarrollo

En esta sección se proponen las estrategias de desarrollo basados en asistencia para la producción agrícola y ganadera, asistencia financiera agrícola, asistencia para apoyo a la exportación, y fortalecimiento de organizaciones productoras y cooperativas agrícolas que son necesarios para llenar las dos políticas básicas de desarrollo explicadas en la sección previa (2). Las siguientes estrategias de desarrollos son apuntadas para lograr los dos conceptos de desarrollo. Sin embargo, las estrategias de desarrollo no lograrán sus objetivos sin los esfuerzos combinados de otros sectores.

Concepto básico 1: Promover la formación de un sistema de producción que incorpore características agrícolas regionales, productividad agrícola mejorada, y fortalecer la competitividad en ambos mercados, el local y de exportación.

Estrategia (1-1) Promover una región de producción que apunte a reducir los costos de producción y mejorar la productividad.

Estrategia (1-2) Promover un financiamiento agrícola efectivo

Concepto básico 2: Promover el desarrollo agrícola y rural que se base en el procesamiento agrícola, apuntado a productos agrícolas de exportación diversificados, y cambiar la imagen de país exportador de productos agrícolas primarios.

Estrategia (2-1) Promover la exportación de productos agrícolas y ganaderos implementando una planta de sistema de inspección animal y vegetal.

Estrategia (2-2) Diversificar los productos agrícolas y promover la industria agrícola procesadora apoyando a las organizaciones de productores y a las cooperativas agrícolas.

b) Concepto central de las estrategias de desarrollo agrícola- bloques de producción agrícola de acuerdo a la región-

El concepto central que caracteriza la estrategia de desarrollo agrícola es colocar en bloques por zonas la producción agrícola según la región como se demuestra en la Figura 3. Los bloques de producción agrícola según la región se constituirán en base a las características de granja regional, producción de cultivo reciente, y tendencias de producción. De acuerdo a este concepto, el objetivo consistirá en aumentar la producción de productos agrícolas y ganaderos con alta productividad. La región será dividida en 5 bloques con diferentes tendencias de producción o diferentes metas de producción.

Figura 3 Bloques de producción agrícola de acuerdo a la región



2) Programa/proyecto de estrategia de desarrollo

Los objetivos de cada programa de estrategia de desarrollo y los proyectos que componen el programa son discutidos más adelante. El programa de estrategia de desarrollo y los proyectos han sido considerados en conjunto con la estructura de desarrollo de los clusters explicados a continuación.

a) Programa de producción regional de asistencia

El programa tiene como objetivo promover la producción regional incorporando características regionales tales como productividad diferente de suelo regional, condiciones agrícolas, alcance de las fincas (de pequeña, mediana y gran escala), y la práctica de tipo de manejo de la finca, para mejorar la productividad, y fortalecer la competitividad de los productos de exportación. Además, en vista al anticipado deterioro en el nivel de suministro y demanda de cada región en el futuro, el programa ayudará a aumentar la producción de cultivo de alimentos en la región. Mejorando el sistema de producción en la región, se promoverá la competencia entre las áreas de producción y los beneficios anticipados consistirán en bajar los costos y mejorar la calidad. En base a los objetivos mencionados anteriormente, se proponen los siguientes proyectos.

- (1.1) Aumentar la producción de los principales granos
- (1.2) Dar asistencia a la producción del algodón
- (1.3) Aumentar la producción de nuevos productos de exportación (horticultura)
- (1.4) Dar asistencia a la producción de nuevos productos ganaderos
- (1.5) Dar asistencia a la producción de árboles útiles y arbustos en la región oriental
- (1.6) Establecer un mercado regional para crear una región productora de hortalizas
- (1.7) Integrar, sistematizar, y utilizar los descubrimientos de los institutos de investigación y los experimentos agrícolas del MAG

b) Dar asistencia al programa de exportación de productos agrícolas y ganaderos

Uno de los factores que impiden la exportación de los productos agrícolas y ganaderos del Paraguay es la falta de un sistema de inspección para dichos productos de exportación; y esto se ha vuelto una barrera no arancelaria en el comercio con los países del MERCOSUR. Además, el HACCP fue adoptado por el OMC, resultando en controles rigurosos de inspección de higiene. Por lo tanto, a pesar de mejorar la productividad y fortalecer la competitividad en el mercado de exportación, no se puede esperar un aumento en la exportación de los productos paraguayos en el MERCOSUR y el mercado global si no se implementa un sistema de control de inspección de higiene para los productos agrícolas y ganaderos de exportación. Además, la falta de un sistema de inspección de higiene para los productos primarios

también tendrá impacto en la exportación de los productos agrícolas procesados. Por lo tanto, se necesita contra medidas inmediatas. Se sugieren los siguientes proyectos en base a las condiciones descritas anteriormente.

- (2.1) Proyecto de planta de prevención de enfermedades
- (2.2) Proyecto de manejo de higiene para productos
- (2.3) Analizar sustancias dañinas en la carne

c) Fortalecer a los productores agrícolas y al programa de cooperativas

La cooperativa cumple un rol líder en la agricultura regional en las principales áreas productoras de hortalizas y soja. Ellos compran equipos agrícolas al contado y les venden a sus asociados a costos reducidos y así contribuyen a bajar los costos de producción de sus asociados. Actualmente, se ha vuelto difícil para los pequeños agricultores, que componen el 80% de la cantidad total de granjeros en el Paraguay, lograr operaciones estables de manejos de granjas debido a la falta de capital. Como resultado, las cooperativas y las organizaciones de agricultores proveen acceso fácil de apoyo técnico y de producción y han contribuido a expandir las operaciones de las granjas. Además, las cooperativas son fuentes estables de materia prima, un elemento esencial para la estrategia de cluster propuesto. En vista a los beneficios que son derivados de las cooperativas y las organizaciones de agricultores y de modo a que ellos jueguen un papel en las estrategias de desarrollo mencionadas arriba, proponemos los siguientes proyectos.

- (3.1) Cooperativas de apoyo agrícola
- (3.2) Promover la participación de pequeños agricultores en el procesamiento agrícola

d) Programa de financiamiento agrícola

El criterio de selección de los productores de hortalizas en el Paraguay no se realiza en base a la producción o altos niveles de productividad, sino según los desastres naturales (el clima usualmente) y la compensación por riesgo de producción opuestas a los precios inestables del mercado. Esta tendencia prevalece especialmente entre los pequeños agricultores. El gobierno paraguayo no provee normalmente medidas de asistencia para los agricultores que sufren pérdidas financieras debido a enfermedades, pestes o sequía. Los productores dudan en diversificar sus cultivos por temor a cosechas pobres y esto ha sido un impedimento que ha retrasado el movimiento hacia la diversificación. La producción de soja que es un producto viablemente competitivo se lleva a cabo principalmente por medio de cooperativas y las granjas asociadas. El financiamiento del capital administrativo de las granjas es un medio importante para mantener el desarrollo de la competitividad. El siguiente plan financiero agrícola basado en las condiciones descritas anteriormente se demuestra más abajo. El objetivo consiste en

lograr diversificación agrícola. Este programa ha sido incluido en la estrategia de desarrollo resaltada en la sección 3.2.1 sobre finanza Institucional.

- (4.1) Financiamiento específico de cosecha
- (4.2) Asistencia financiera para cooperativas agrícolas
- (4.3) Seguro sobre cultivo

3) Prioridades de los programas/proyectos

a) Criterio de evaluación de las prioridades de programas/proyectos

Hay 4 programas y 15 proyectos, que han sido propuestos como programas/proyectos de estrategia de desarrollo agrícola. De estos programas/proyectos que han sido propuestos, aquellos que llenen el siguiente criterio, serán designados como programas prioritarios.

- i) Aquellos programas/proyectos que actualmente están siendo implementados y que contribuyen bastante con las políticas agrícolas del MAG serán asistidos para permitirles que funcionen efectivamente.
- ii) Se les dará prioridad a los programas y proyectos que fortalecen de gran manera la competitividad de exportación producida con relativamente baja inversión y en donde los efectos han sido corroborados en estudios anteriores.
- iii) Se les dará prioridad a los programas y proyectos que han sido evaluados como importantes para lidiar con los cambios en las condiciones externas de las negociaciones agrícolas multilaterales.
- iv) Se les dará prioridad a los programas y proyectos que estén en línea con la estructura de desarrollo del cluster enfocados con los objetivos de desarrollo económico de este estudio y que jugarán un papel estratégico en futuras inversiones de desarrollo económico.

b) Programas/proyectos prioritarios propuestos

Los programas y proyectos que llenan el criterio de evaluación mencionados arriba y que se les dará prioridad en el 2006 serán propuestos en una corta lista.

Fortalecer la competitividad de los productos agrícolas para exportación, a pesar de las medidas a corto plazo, es muy importante que los programas propuestos estén bien nivelados e integrados y no implementados como programas/proyectos individuales, separados uno de otro. Para lograr esto, es importante centrarse sobre las siguientes categorías de: formar una región de producción, promoviendo productos agrícolas y ganaderos para la exportación, y apoyar las organizaciones de agricultores y las cooperativas. El Cuadro 7 demuestran los programas/proyectos de prioridad que son propuestos en

base a la integración de estas categorías. Estos programas prioritarios son paquetes básicos que implementan la estrategia de desarrollo descrita anteriormente y están compuestos de diez proyectos prioritarios. El programa de financiamiento agrícola está basado en la estrategia de desarrollo explicada en la sección de Finanzas Institucionales.

Cuadro 7 Programas/proyectos prioritarios propuestos

| Programa / Proyecto | Fase 1 | Fase 2 | Fase 3 | Fase 4 | Agencia de Implementación |
|---|--------|--------|---------|--------|---------------------------|
| | 2001-3 | 2004-6 | 2007-10 | >2011 | |
| 1. Programa de asistencia de producción regional | | | | | |
| 1.1 Aumentar la producción de los principales granos | ■ | | | | DGP-CRIA |
| 1.2 Dar asistencia a la producción de algodón | ■ | | | | DGP-DEAG |
| 1.3 Aumentar los nuevos productos de exportación (horticultura) | ■ | ■ | | | DGP-DC-DEAG |
| 1.4 Dar asistencia a la producción de nuevos productos ganaderos | ■ | ■ | | | DGP-S.S.E.G |
| 1.5 Dar asistencia a la producción de árboles y arbustos útiles en la región oriental | | | ■ | | DGP-S.E.R.E.N |
| 1.6 Establecer un mercado regional de modo a crear una región de producción de hortalizas | | | ■ | | DGP-DC |
| 1.7 Integrar, sistematizar, y utilizar los descubrimientos de investigaciones de experimentos agrícolas del MAG | ■ | | | | DGP-DIA-CRIA-IAN |
| 2. Dar asistencia al programa de productos ganaderos y agrícolas para la exportación | | | | | |
| 2.1 Planta de prevención de enfermedad prevention | ■ | ■ | | | DGP-DDV |
| 2.2 Manejo de higiene para productos ganaderos | ■ | ■ | | | DGP-SENACSA |
| 2.3 Analizar sustancias dañinas en la carne | ■ | | | | DGP-S.S.E.G |
| 3. Fortalecer a los productores agrícolas y a las cooperativas | | | | | |
| 3.1 Dar apoyo a cooperativas agrícolas | ■ | | | | DGP-INCOOP |
| 3.2 Promover la participación de los pequeños agricultores en el procesamiento agrícola | ■ | | | | DEAG-INCOOP |
| 4. Programa de financiamiento agrícola | | | | | |
| 4.1 Financiamiento de Cultivo específico | | | ■ | | DGP-DDV |
| 4.2 Asistencia financiera para las cooperativas agrícolas | | | ■ | | DGP-SENACSA |
| 4.3 Seguro agrícola | | ■ | | | DGP-S.S.E.G |



Priority project for action plan (2001-2006)

CRIA: Centro de Investigación Agrícola, DGP: Dirección General de Planificación, DC: Dirección de Comercio, DDV: Dirección de Defensa Vegetal, DEAG: Dirección de Extensión Agrícola, DIA: Dirección de Investigación Agrícola, SENACSA: Servicio Nacional de Salud Animal, S.S.E.G: Sub Secretaría de Ganadería, SEREN: Secretaría de Recursos Natural, INCOOP: Instituto Nacional de Cooperativa

3.2.3 Sector industrial

(1) Situación actual

El sector industrial paraguayo representó el 14,1% del PIB en 1998, de acuerdo al Banco Central del Paraguay. Este porcentaje ha disminuido gradualmente en los 1990 desde el 16% al 14%. Comparado con otros países latinoamericanos, la industria paraguaya contribuye muy poco a la economía nacional. Entre los países del MERCOSUR, Brasil y Argentina logran proporciones industriales de alrededor del 25%. Uruguay, con una estructura económica similar a la del Paraguay, tiene un sector industrial que acumula de 21- 23% del PIB, incluyendo el sector de minas.

Cuadro 8 Crecimiento industrial y contribución al PIB (%)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Proporción de Crecimiento | 1.1 | 0.4 | 2.0 | 1.5 | 3.0 | 2.2 | 0.2 | 1.0 |
| Contribución al PIB | 15.9 | 15.6 | 15.3 | 15.1 | 14.8 | 14.3 | 13.9 | 14.1 |

Fuente: Estadísticas Económicas, BCP

El sector industrial paraguayo tuvo proporciones de crecimientos reales negativos en 1996 y 1997, y recuperó una proporción positiva del 1% en 1998. El promedio de proporción de crecimiento del sector durante 1991-98 fue del 0.8%, menor a la proporción del crecimiento general del PIB de 2.5%. El sector industrial ha estado jugando un rol secundario en la economía, y su importancia ha disminuido aún más desde el inicio del MERCOSUR.

Históricamente hablando, el Paraguay no ha empleado ninguna política industrial específica. Aun cuando la mayoría de los países latinoamericanos promovieron la industrialización por medio de la sustitución de la importación, el Paraguay mantuvo un sistema económico abierto. Las excepciones tales como el cemento, el acero y la refinería de petróleo, fueron desarrolladas por el sector público. Las razones para no buscar una política de industrialización activa fueron consecuencia de que el mercado doméstico es pequeño, y era más barato importar bienes industriales de los países vecinos que producir y suministrar domésticamente.

Sin embargo, durante la última parte de los 1970 y durante los 1980, algunas industrias se desarrollaron algo tales como la electrónica y la metalúrgica, cuando se construyeron la hidroeléctrica Itaipú y sus plantas productoras. Desde entonces, no se ha desarrollado en forma importante el nivel tecnológico de la industria paraguaya, y la mayoría de las industrias relacionadas poseen aun procesos más bien anticuados.

1) Principales grupos industriales

Como podemos ver en el Cuadro 9, más de la mitad del valor agregado industrial están concentrados en las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, de los cuales la industria alimenticia cuenta por el 38,4%. La industria de las bebidas contó por el 11,8% del total industrial en 1997. Otros contribuyentes principales son: a) La industria textil – incluyendo los productos de cuero (9%); y b) la industria de la madera (14%). Esto significa que el procesamiento de las materias primas de la agricultura y forestal crearon aproximadamente tres cuarto de valor agregado industrial.

Cuadro 9 Producción Industrial 1997

| CIU | Valor Agregado (US\$1,000) | Distribución (%) | Empleo | Distribución (%) |
|-------------------------------------|----------------------------|------------------|---------|------------------|
| 31 Alimento, Bebida & Tabaco | 737,093 | 50.9 | 30,527 | 16.8 |
| 32 Textil, Cuero & zapatos | 131,462 | 9.1 | 63,652 | 35.1 |
| 33 Madera & muebles | 202,595 | 14.0 | 21,630 | 11.9 |
| 34 Papel & Imprenta | 97,890 | 6.8 | 7,382 | 4.1 |
| 35 Químicos & Petroquímicos | 76,126 | 5.3 | 7,100 | 3.9 |
| 36 Minerales no metálicos | 76,420 | 5.3 | 18,939 | 10.4 |
| 37 Metal Básico | 2,734 | 0.2 | 3,467 | 1.9 |
| 38 Productos de Metal & Maquinarias | 13,588 | 0.9 | 9,769 | 5.4 |
| 39 otras fabricaciones | 2,953 | 0.2 | 19,103 | 10.5 |
| Sub total | 1,340,861 | 92.6 | 181,570 | 100.0 |
| Artesanías (Diferentes) | 107,272 | | | |
| Total | 1,448,132 | 100.0 | 181,570 | 100.0 |

Fuente: (Valor Agregado) BCP
(Empleo) Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos

Mientras que para el empleo, el sector industrial paraguayo empleó al 10.0% de la población activa económicamente, o 181,570 personas en 1997 (ver Cuadro 9), decayendo del 11.1% en 1995, y al 10.4% en 1996. Los sub sectores de textil y cuero absorbieron más de un tercio del empleo industrial. La segunda industria más grande de absorción es la del alimento, seguida por la industria de procesamiento maderera y la industria mineral no metálica (que produce cemento, ladrillos, y botellas de vidrio).

El rumbo de la producción en la industria de la madera, cuero y textil debe ser vista, desde el punto de vista de la conexión industrial. La producción del procesamiento de madera aumentó significativamente en cantidad, mientras que la producción de muebles de madera se estancó y casi en forma constante basada en dólares. La industria curtidora de cuero también expandió su producción a principio de los noventa y en 1996, mientras que la industria zapatera, una industria típica del cuero no demostró aumento de producción en términos de dólares. Otro sub sector importante es la industria algodonera. La industria del textil llegó al tope en 1991, después del cual no se recuperó al nivel de 1991 hasta 1996. Entre 1990 y 1997, la producción de la industria de prenda de vestir decayó dramáticamente. Estos tres grupos industriales experimentaron una disminución significativa en la fabricación a downstream, aunque su sub sector de upstream logró un poco de aumento en la producción.

2) Exportación de productos industriales

La exportación de los productos industriales despegó a finales de los ochenta. Como distribución del total de las exportaciones, sin embargo, decayó del 76.1% (1995) al 64.9% (1996), luego al 49.9% (1997). Aquí, los productos industriales incluyen los productos de la agricultura, ganadería y forestal que son procesados antes de la exportación, tales como la fibra del algodón, carne fresca y congelada, madera aserrada, etc. El cuadro demuestra el declive no solamente en la distribución de exportaciones industriales sino que también en el valor absoluto de sus exportaciones desde 1995. Mientras tanto, las exportaciones no industriales aumentaron drásticamente, principalmente apoyados por las exportaciones de la soja.

Cuadro 10 Exportaciones de Productos Industriales Paraguayos (US\$1,000)

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| Exportaciones no industriales | 143,859 (21.9%) | 237,823 (32.8%) | 268,763 (32.9%) | 219,936 (23.9%) | 366,128 (35.1%) | 572,977 (50.1%) |
| Exportaciones Industriales | 512,698 (78.1%) | 487,395 (67.2%) | 548,070 (67.1%) | 699,395 (76.1%) | 677,320 (64.9%) | 589,802 (49.9%) |
| Exportación Total | 658,555 (100.0%) | 725,218 (100.0) | 816,833 (100.0%) | 919,331 (100.0) | 1,043,448 (100.0%) | 1,142,779 (100.0%) |

Fuente: "Estadísticas Económicas" No.427, BCP

Nota: Aquí las exportaciones no industriales incluyen: cereales, semillas oleaginosas, granos de café, gusanos de ceda, hortalizas y animales vivos. La fibra del algodón y madera aserrada están bajo la categoría de exportaciones industriales.

3) Industrias de procesamiento agrícola

En 1997, el procesamiento agrícola contribuyó el 55.0% del valor agregado generado por el sector industrial (excluyendo el trabajo manual), o US\$737 millones al valor actual, y proporcionó el 16.8% de los empleos en el sector industrial, empleando a 30,527 empleados. La contribución del valor agregado fue de 3.3 veces mayor que la contribución de empleo, indicando que el procesamiento agrícola es aproximadamente seis veces más productiva que las otras industrias en el Paraguay. La industria procesadora agrícola de hecho ha sido la fuerza conductora capaz de aumentar el valor agregado en general en el sector industrial, como también el valor agregado per cápita.

Las exportaciones de los productos agrícolas, y los productos asociados procesados, contabilizaron el 56.4% de las exportaciones totales en 1994. Esta cifra cerró al 73.7% en 1997, reflejando la fortuna declinante de los productos de algodón y madera. Sin embargo, los productos agrícolas procesados permanecieron en alrededor del 10 al 23% durante este periodo.

En resumen, entonces, las características estructurales de las industrias procesadoras agrícolas son como sigue:

- El procesamiento agrícola representa el 55% del sector industrial en términos de salida de producción y valor agregado. Es la industria líder por antonomasia, en ambos, en alto crecimiento y valor agregado per cápita.
- Los productos agrícolas son dependientes de la exportación, mientras que los productos procesados agrícolas son enviados esencialmente a la demanda doméstica.
- Los productos agrícolas procesados son relativamente vulnerables a los rumbos de importación y exportación.
- El alcohol y el tabaco juntos contabilizan casi las dos terceras partes de todas las importaciones de los productos agrícolas. Los productos agrícolas continuamente han sido superiores a las importaciones si estos dos productos son incluidos, y por otro lado inferiores a las exportaciones si son excluidos.
- Las categorías de productos están claramente divididos entre aquellos que han crecido durante los noventa y aquellos en que el crecimiento permaneció constante o disminuyó.
- Las categorías de crecimiento tienden a ser productos de lujo tales como productos lácteos, confecciones, cerveza, gaseosas y tabaco, mientras que los otros tienden a ser necesidades estándares.
- El crecimiento de los productos de lujo refleja cambios rápidos en preferencia de los clientes en los noventa. Este fenómeno, considerado muy inusual dado que el PIB per cápita no ha aumentado durante el mismo periodo, puede ser quizás, particularmente atribuido a los efectos de demostración por medio de la popularidad en aumento en la televisión y los supermercados.
- La competitividad de la exportación de los productos de lujo es baja, y la producción doméstica está siendo aplacada por la presión de las importaciones excepto para la cerveza y los productos lácteos.
- La demanda tiende a subir de categoría con la asociación de alta marca – donde los productos individuales tiene un ciclo de vida corto – contrario a los productos básicos tales como la carne, harina y azúcar. Estas categorías son más adecuadas a nuevas salidas tales como los supermercados, y por ende se beneficiarán de un marketing adecuado tales como investigación de mercado, desarrollo de nuevos productos, promoción de venta y desarrollo activo de nuevos canales de venta.
- El sector de procesamiento agrícola en el Paraguay tiene dos estructuras atadas: mientras las líneas

de productos son relativamente competitivas a la exportación, las líneas de lujo, donde se requiere un debido *marketing*, son barridas por las importaciones.

4) La industria textil

Cuadro 11 Volumen de Producción de los Productos de Algodón
(Unidad: Fibra 1000ton, Tonelada de hilo de algodón, Tela de algodón 1000metros)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Fibra | 218 | 208 | 143 | 151 | 137 | 153 | 116 | 68 |
| Hilo de algodón | 442 | 576 | 576 | 605 | 546 | 601 | 575 | 336 |
| Tela de algodón | 14,648 | 19,170 | 19,170 | 20,129 | 18,172 | 19,989 | 18,870 | 10,922 |

Fuente: BCP

Cuadro 12 Valor de Producción de Productos de Algodón (Unidad: US\$1,000)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Textil | 264,716 | 322,078 | 215,158 | 228,987 | 222,352 | 277,258 | 219,217 | 137,390 |
| Fibra de algodón | 235,396 | 265,086 | 164,909 | 184,750 | 179,568 | 253,703 | 196,072 | 114,245 |
| Hilo de algodón | 658 | 1,12 | 915 | 1,019 | 991 | 1,180 | 1,109 | 652 |
| Telas | 18,659 | 28,815 | 26,058 | 29,013 | 28,200 | 39,565 | 31,134 | 18,021 |

Fuente: BCP

El sector de la producción de algodón del Paraguay tiene suficiente capacidad de producción y las fábricas de hilados para operar de 100 a 120 días por año, incluyendo el periodo de cosecha. Aunque opera al 100% de su capacidad normal, las maquinarias han sufrido a causa de su operación concentrada, vida útil, y falta de mantenimiento. Hubieron 48 desmotadoras en el Paraguay y la capacidad de producción totalizaba 302 toneladas por hora, algunas de ellas en la actualidad son inoperables.

La producción del algodón ha disminuido en los últimos años debido a factores tales como el clima, cosecha continua, baja escala de cultivo por agricultor, y problemas de manejo. En los últimos cinco años, cinco compañías hilanderas han sufrido quiebra y cesaron las operaciones. Aunque existe una política agrícola para subsidiar el algodón bruto, no ha sido suficiente para resolver los problemas de las hilanderías de pequeña escala. Además, la política del gobierno aparentemente ha sido inconsistente.

5) La industria del cuero

Paraguay tiene una industria de producción de carne muy activa, y consecuentemente hay una gran producción de cuero bruto. La mayoría del cuero es entregado a las curtiembres como cuero bruto, salado o disecado. El material de cuero bruto es curtido usando sulfato de cloro para convertirlos ya sea en productos Wet Blue o cuero curtido, los cuales luego son enviados al siguiente proceso – curtido refinado (cuero revestido) – donde el cuero es limpiado, secado, y dividido en mitades para luego afeitar, estirar, y cortarlo en tamaños específicos. Luego es teñido según requerido por el cliente, antes de

enviarlos a destino. Actualmente existen 112 compañías de cuero, de los cuales siete producen el 76% del cuero usado para consumo doméstico. El 72% de la industria consiste de pequeños negocios.

Cuadro 13 Volumen de Producción de Productos de Cuero

(Unidad: Cuero disecado a la sal y Suela: Mil toneladas, Cuero Curtido: Miles, Zapatos: Miles)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Cuero Disecado, Salado | 29 | 19 | 18 | 25 | 27 | 29 | 37 | 36 |
| Suelas | 5 | 5 | 5 | 7 | 7 | 8 | 9 | 9 |
| Cuero Curtido | 3,754 | 27,243 | 26,241 | 30,630 | 26,073 | 28,550 | 35,545 | 34,649 |
| Zapatos | 4,287 | 4,569 | 4,620 | 4,100 | 2,811 | 2,952 | 3,247 | 3,247 |

Fuente: BCP

Cuadro 14 Valor de Producción de Productos de Cuero (Unidad: US\$1,000)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Productos de Cuero | 30,861 | 85,916 | 74,841 | 99,419 | 102,019 | 121,099 | 141,559 | 176,276 |
| Cuero Salado, Disecado | 4,842 | 4,571 | 3,945 | 5,811 | 6,716 | 7,986 | 9,770 | 9,398 |
| Suelas | 15,961 | 28,834 | 24,889 | 36,660 | 42,366 | 50,381 | 56,237 | 55,013 |
| Cuero Curtido | 4,872 | 50,836 | 44,591 | 54,818 | 50,475 | 59,808 | 73,807 | 70,380 |
| Zapatos | 55,581 | 74,200 | 67,863 | 58,107 | 47,376 | 54,105 | 58,689 | 564,967 |

Fuente: BCP

6) Industria de la carpintería

En el Paraguay, los siguientes productos son fabricados de madera: materiales de construcción tales como madera cilíndrica procesadas - primarias (sin terminar), madera terciada, chapa de madera, y pisos; y muebles tales como mesa, sillas, estanterías, puertas, marcos, y muebles de cocina.

Cuadro 15 Volumen de Producción de Productos de Madera

(Unidad: Madera aserrada - toneladas, Madera terciada, Chapas, Pisos- Miles, Materiales de Construcción, Muebles - Miles)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|---------|
| Madera aserrada | 970 | 766 | 764 | 814 | 979 | 1,043 | 1,001 | 1,059 |
| Terciada | 62,596 | 92,769 | 92,595 | 98,614 | 99,600 | 104,082 | 99,919 | 105,125 |
| Chapa | 2,534 | 2,773 | 2,767 | 2,947 | 2,976 | 3,065 | 2,942 | 3,089 |
| Materiales de Construcción | 762 | 2,282 | 2,277 | 2,425 | 2,499 | 2,596 | 2,466 | 2,539 |
| Pisos | 9,611 | 7,501 | 7,486 | 7,937 | 8,053 | 8,536 | 8,109 | 10,055 |
| Muebles | 401 | 522 | 521 | 379 | 359 | 366 | 348 | 348 |

Cuadro 16 Valor de Producción de Productos de Madera (Unidad: US\$1,000)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Madera Aserrada | 163,845 | 136,608 | 132,868 | 145,220 | 188,966 | 227,262 | 221,119 | 240,928 |
| Terciada | 70,342 | 110,122 | 106,699 | 117,064 | 127,890 | 150,920 | 146,841 | 159,239 |
| Chapa | 4,663 | 5,389 | 5,221 | 5,729 | 6,258 | 7,277 | 7,079 | 7,661 |
| Materiales de Construcción | 4,201 | 13,472 | 13,053 | 14,322 | 15,643 | 18,724 | 18,026 | 19,507 |
| Piso | 3,693 | 3,045 | 2,950 | 3,237 | 3,536 | 4,233 | 4,075 | 5,208 |
| Total | 251,778 | 274,311 | 266,566 | 290,104 | 347,413 | 415,378 | 402,846 | 439,392 |
| Muebles | 20,509 | 20,652 | 20,202 | 15,413 | 18,064 | 20,094 | 19,722 | 22,703 |

La proporción de crecimiento de la industria de la carpintería en 1995, 1996 y 1997 fue de 4%, 5% y 6% respectivamente.

Los 7.000.000m³ de bosques naturales están disminuyendo, parcialmente debido a la tala ilegal de madera. Por otro lado, se llevaron a cabo esfuerzos de reforestación, y los materiales de los procesamientos mencionados arriba provienen de la reforestación. El programa de reforestación está promovida por la Agencia Forestal de Recursos Naturales y la Agencia del Medio Ambiente del MAG, pero el programa no progresa muy bien, en parte debido a la insuficiencia de fondos.

También prevalece el talado ilegal y el contrabando de rollos es una actividad diaria. Las autoridades involucradas están muy preocupadas por esto, pero se les hace difícil implementar medidas que repriman tales actos. La exportación ilegal de rollo desde el Paraguay es un problema serio, y se requieren urgentemente se tomen decisiones rápidamente.

La industria maderera usa la madera como materia prima. Los costos de los materiales han aumentado gradualmente debido a la temprana tala, la reducción de áreas forestales, y el aumento de los costos de transporte de madera de áreas remotas. La reforestación de este país empezó muy tarde, y las plantaciones aun no exceden las 2.000 hectáreas.

(2) Los problemas y obstáculos para el desarrollo industrial

La sociedad paraguaya sigue enfrentando la realidad de inestabilidad política por varios años, lo cual impide bastante la venida de nuevas inversiones y de un adecuado ambiente para negocios. Al mismo tiempo, la economía actual del Brasil está creciendo abrumadamente con su expansión agresiva de exportación.

Junto al ambiente de negocios, los obstáculos que el sector industrial de Paraguay encara en la actualidad son los mencionados a continuación:

1) Nivel de inversión bajo y estancado

A pesar de la ley preferencial de inversiones y de los incentivos para la importación de materias primas y bienes transformados parcialmente, el nivel de inversiones - extranjeras o domésticas - está bajo y estancado. Además, la información sobre tales incentivos no es suficiente para las empresas locales del tamaño pequeño y mediano. Se ha destinado la inversión extranjera en la comercialización de granos, el comercio y los servicios, pero la inversión en la industria manufacturera ha sido poca. Las condiciones básicas requeridas para atraer la inversiones son la estabilidad política y unas reglas económicas estables. Para más, se informó que las razones por no realizar proyectos fueron los procedimientos largos, la burocracia y la corrupción.

2) Alto costo y dificultad de acceso para créditos

Se estableció el Fondo de Desarrollo Industrial (FDI) en 1994, sin embargo el acceso a líneas de crédito blandas y a préstamos de largo plazo, es aún reducido, en particular para las empresas pequeñas y medianas. Entonces, es difícil de renovar maquinaria y equipos, así como de implantar nuevas tecnologías.

3) Falta de un sistema de certificación con reconocimiento internacional

Se requiere un certificado de calidad para exportar mercaderías. Los productos agrícolas, así como los de ganadería, necesitan un certificado de cuarentena del MAG, y los productos alimenticios requieren un certificado del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). Otros productos industriales necesitan un certificado del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN). Sin embargo, estas instituciones nacionales no tienen el reconocimiento internacional como entes de certificación, debido a problemas técnicos. Este hecho causa problemas cuando se exportan productos del Paraguay.

4) Oferta de materias primas

El problema más importante de las industrias agrícolas, las cuales básicamente procesan la producción agrícola, es cómo obtener las materias primas. Aunque las industrias agrícolas son los exportadores más grandes, ellos no logran aún un desarrollo importante. En el caso de la industria textil, la reducción importante en la producción algodonera hizo mucho daño a la industria. La caída rápida del área forestal crea un cuello de botella para la industria de carpintería.

5) Mano de obra

El salario mínimo en el Paraguay es un poco más alto en comparación con el Brasil, y las condiciones

de empleo son más protectivos de empleados. Entonces existe una tendencia, aun en las empresas extranjeras, de minimizar el empleo regular y de tomar más empleados temporales o servicios externos. En el caso de empresas pequeñas y medianas, el empleo informal es usual. En general, faltan recursos humanos calificados y suficiente capacidad del personal, debido a la insuficiencia de capacitación vocacional y las condiciones pobres de la educación primaria y secundaria.

6) Calidad y la introducción de tecnología

Las instalaciones productivas son obsoletas y necesitan su renovación. La calidad de productos paraguayos tiene que mejorarse y se debe introducir las tecnologías apropiadas para que los productos sean competitivos con las importaciones y para su exportación. Como en el caso de las inversiones estancadas, los esfuerzos para mejorar la calidad son reducidos entre los grupos empresariales.

7) Falta de comercialización

La mayoría de las empresas paraguayas tienen una orientación hacia el mercado doméstico y no prestan atención a las necesidades del mercado externo. Para el mercado doméstico y extranjero, se necesitan entender las tendencias y las exigencias de los consumidores, como para desarrollar y ofrecer productos competitivos. Muchas empresas no tienen una estrategia con orientación hacia el mercado, de manera de enfocar en la información comercial, el desarrollo de producto y la comercialización.

(3) Potenciales de exportación

Muchos productos paraguayos actualmente tienen oportunidades de exportación como también peligros en perder sus mercados. El acceso al mercado global ha mejorado, pero al mismo tiempo, las importaciones de los países cercanos de la región están en aumento. Hay varios productos exportables que han revelado potenciales latentes.

Entre los productos ganaderos, las exportaciones de animales en pie se han vuelto competitivos paulatinamente, y la carne vacuna es la carne de exportación más competitiva.

Los principales productos de exportación en la actualidad lo constituyen la leche en polvo, manteca y queso en la actualidad. La leche y los helados también como la leche en polvo son importados cada vez más. La industria procesadora de productos lácteos de exportación en el Paraguay enfrenta actualmente ambos, el peligro como las oportunidades.

El jugo de naranja y algunos productos de hortalizas pueden ser nominados como otros productos potenciales para la exportación.

Desde el punto de vista de la disponibilidad de materia prima domésticamente, se recomienda a la industria textil, del cuero y maderera que promuevan la exportación, aunque la industria del cuero está encarando severos problemas ambientales.

El algodón es uno de los principales productos que promovido para los pequeños agricultores por el gobierno. Sin embargo, las recientes producciones y exportaciones de los productos textiles han sido menores que la mitad de aquel año de cumbre de 1996. Este sub sector tiene problemas estructurales y financieros, y se necesita reconvertir la industria de modo a usar su potencial de exportación.

La exportación de madera aserrada y madera procesado ha aumentado desde los noventa. Sin embargo, los bosques naturales están disminuyendo rápidamente a pesar de los esfuerzos gubernamentales para la conservación y la reforestación. Las demandas de exportaciones de madera paraguaya y los productos procesados aun son altos, y este sub sector tiene buen potencial como industria de exportación.

(4) Estrategia de desarrollo

Para absorber el alto crecimiento de la población y aumentar el ingreso per cápita al mismo tiempo, es esencial lograr un alto crecimiento sostenido por cierto periodo de tiempo. El desarrollo de la industria, además de la agricultura y el comercio, se volverá aun más importante. Esto es corroborado por el hecho de que muchos países en desarrollo han podido lograr estándares económicos mejorados y aumentaron el empleo por medio de avances de la industrialización.

Hay dos alcances concebibles para promover el desarrollo industrial del Paraguay. El primero consiste en una estrategia que explote las ventajas comparativas en recursos dotados mientras que el segundo es la estrategia de desarrollo que estimula la inversión extranjera, principalmente por medio de ensamblajes y procesamiento de bienes fabricados. De estos dos alcances, nosotros básicamente ponemos más énfasis en la primera estrategia para fortalecer la competitividad del país.

1) Generación de valor agregado empezando por la agro industria

Debido a que el Paraguay obtiene grandes producciones de ciertos cultivos tales como la soja, y el algodón, tales procesamientos agrícolas representan una nueva frontera principal en vista a los suficiente recursos agrícolas y logros de exportación. Como se mencionó en el informe de GTZ, la ventaja comparativa del Paraguay en relación con los productos agrícolas puede actuar como líder para aumentar la competitividad de los productos agrícolas procesados, creando un efecto sinérgico donde la

producción agrícola será estabilizada y la competitividad en el mercado florecerá.¹⁷ Del mismo modo, el énfasis debe ser puesto en primer lugar en la agro industria cuando discutimos las estrategias de desarrollo industrial. El desarrollo de la agro industria debe estar dirigida a la exportación desde el principio para compensar el limitado mercado doméstico y buscar las economías de escala.

Para que trabaje el efecto sinérgico y aumentar el valor agregado de los productos del Paraguay, es importante examinar cuidadosamente la posibilidad de comercialización de los productos potenciales. La diferenciación es el segundo paso, conectando las preferencias de los clientes en el mercado con los méritos de los productos paraguayos. Luego el tercer paso es organizar el sistema de producción desde la materia prima hasta el producto terminado, junto con la cadena de producción. Esta estrategia es llamada “estrategia de desarrollo de cluster”, y algunos de estos casos son demostrados más adelante en este estudio.

2) Fomento de inversiones

El Gobierno de Paraguay ofrece líneas de crédito e incentivos para la inversión. Sin embargo, no es fácil conseguir la información, y a veces los empresarios ni siquiera saben de su existencia, especialmente en las zonas alejadas. Se debieran difundir propaganda y esfuerzos promocionales para fomentar el uso de los incentivos de inversión. Estos harían que los procedimientos y la burocracia sean más rápidos y transparentes.

En el largo plazo, se necesita la expansión de los préstamos de tasas de interés bajo a largo plazo para satisfacer la demanda por la renovación y la reconversión tecnológica en las industrias. Sin embargo, se requiere tiempo para introducir la nueva línea de crédito para la modernización industrial, ya que la finanza institucional debiera ser reformada y la mejora en la capacidad de evaluación en la banca comercial es indispensable.

Se proponen los siguientes proyectos para fomentar la inversión doméstica:

- a) Promoción de incentivos de inversiones
- b) Préstamo de dos fases para la revocación y reconversión tecnológica

3) Mejora de la calidad y la productividad

En la era de la globalización, especialmente en el MERCOSUR, cada producto debe competir con los productos importados aun en el mercado doméstico ya que las barreras arancelarias están desapareciendo. Y para los productores, el mercado doméstico paraguayo no es lo suficientemente

¹⁷ “Paraguay : Construyendo las Ventajas Competitivas”, Klaus Esser,1998

grande para sacar uso de las economías de escala para la eficiencia de la producción, por ende deben buscar al mismo tiempo mercados externos. Se necesita obtener estándares globales de calidad y productividad para sobrevivir en la economía global. Ya han empezado varios esfuerzos para atacar este tema, sin embargo las ventajas no son suficientes para apoyar y fortalecer las industrias.

El gobierno debe apoyar y fortalecer dichas actividades a las empresas que lleven a cabo esfuerzos por innovar, mejorar la productividad y calidad, y la exportación. Dentro de este contexto, es importante confirmar sus intenciones y su preparación con el esfuerzo aparente que ya se está brindando en las empresas.

Una de las formas más seguras de aumentar la credibilidad de los productos paraguayos en el mercado extranjero es obtener los ISO 9000, que son estándares globales de control de calidad. Por lo tanto, se recomienda con ímpetu, que las compañías paraguayas lleven a cabo esfuerzos activos para obtener los estándares de los ISO 9000. En Uruguay, la Cámara de las Industrias está proveyendo asistencia técnica para introducir el sistema de ISO 9000 desde 1996. Por ende, la cantidad de compañías que obtuvieron los ISO 9000 ha aumentado de siete a 30 en 1998 y a 99 en 1999. Un programa similar de asistencia, que incluya guías técnicas y fondos para cubrir los costos de la obtención de los ISO 9000, deben ser formulados e implementados en el Paraguay para aumentar la cantidad de compañías locales que tengan el status de ISO 9000.

De acuerdo a la recientemente aprobada Política Nacional de Calidad, el Programa de Calidad y Productividad del Paraguay (PPCP) será formulada en un futuro cercano. En Brasil el Programa de Calidad y Productividad (PBQP) ha sido implantado para fortalecer la competitividad de la industria. En la actualidad, la JICA está asistiendo a uno de los institutos creados para este propósito en Curitiba, Brasil, la asistencia técnica para transferir las técnicas de calidad y productividad y la formación de actividades en el lugar de trabajo de mejora de productividad. También en el Paraguay, se recomienda cooperar desde la etapa inicial en la aprobación del PPCP y diseñar los proyectos de cooperación futuros en este campo.

El equipo de estudio recomienda que se implanten los siguientes proyectos para mejorar la calidad y la productividad de la industria paraguaya:

- a) Proyecto de normas industriales
- b) Centro de calidad y productividad
- c) Difusión de controles de calidad
- d) Sistema de información tecnológica.

4) Fortalecimiento de las actividades de marketing

La investigación del mercado y el desarrollo de los productos son importantes para buscar e ingresar en los nuevos mercados. Para apoyar y promover dichas actividades de marketing por parte de sectores privados, se recomienda como primer paso que el MIC o PROPARAGUAY lleve a cabo investigación en el mercado internacional de algunos productos de los clusters seleccionados que puedan incluir los productos tradicionales y los no tradicionales. Además, deben estar al alcance de cualquier departamento del país por medio de las oficinas regionales del MIC o por medio de oficinas del departamento.

PROPARAGUAY está ahora discutiendo si será transferido del Ministerio de Relaciones Exteriores al MIC. Debido a que la comunicación entre PROPARAGUAY y el sector privado es muy importante, el MIC debe tomar el papel de articulación con más firmeza.

El equipo de Estudio recomienda que se implanten los siguientes proyectos para mejorar la calidad y la productividad de la industria paraguaya:

- a) Estudio de mercados para los productos principales de los clusters seleccionados
- b) Orientación de los empresarios hacia marketing

5) Estadísticas industriales y escritorio de consulta

Los cuatro áreas mencionadas de la estrategia industrial se apuntan a los esfuerzos del sector privado para mejorar la competitividad. Aparte de éstos, existen dos otros áreas importantes que apoyan al esfuerzo general. Ellos son la preparación y la publicación de estadísticas industriales y el establecimiento de una oficina de consultas para empresas.

En Paraguay, cualquier política de desarrollo industrial positiva ha sido tomada históricamente hasta la actualidad, y la mayoría de las industrias existentes fueron generadas espontáneamente. Consecuentemente, la relación entre el gobierno y el sector privado está muy debilitada, y por lo tanto, aun la información básica de las condiciones actuales tales como producción, expedición y almacenajes, por ejemplo, no son disponibles. Sin embargo, en la era de la globalización de la economía, se requiere modernizar la industria con la infraestructura administrativa y tecnológica de la nación. Para este propósito los datos estadísticos básicos son indispensables para aprobar las políticas apropiadas y los programas para fortalecer la competitividad de la industria como también aprobar las políticas macro económicas y financieras. También son usadas datos para examinar las medidas alternativas para tomar y evaluar los efectos de las medidas y también los programas. Los datos básicos económicos son ahora manejados por el Banco Central del Paraguay. Por ende, las estadísticas industriales deben ser consistentes con este sistema. Se recomienda que el MIC desarrollo y establezca un sistema de

estadísticas industriales que abarque la estructura y la condición actual de la producción industrial como también desarrolle varios indicadores que se necesitan para la creación de la política.

Las estadísticas industriales mejoran la toma de decisiones, así como el servicio de informaciones y los procedimientos. La comunicación efectiva entre el gobierno y el sector privado es indispensable para promover la industria. Por ejemplo, los incentivos del gobierno y los reglamentos para la operación industrial, no son los suficientemente conocidos entre los empresarios. Además, no hay suficiente material de explicación fácil de comprender para los pequeños y medianos empresarios, ya que no siempre tienen una educación avanzada como para leer las leyes nacionales y los decretos oficiales. Se recomienda crear, en cada departamento, una escritorio para informaciones y consultas sobre cualquier tipo de procedimiento administrativo y otros temas, brindando una asistencia a las empresas privadas. Estas oficinas reducirán las complejidades de la burocracia y deben tener un plantel de personal especialmente capacitado. En relación con esto, se proponen dos proyectos:

- a) Escritorios de consultas en las oficinas departamentales
- b) Escritorios de consultas para el desarrollo de clusters.

3.2.4 Infraestructura del transporte

(1) Los problemas y las obras en la infraestructura actual del transporte

1) General

La JICA elaboró en 1992 un Plan General de Transporte (Plan ETNA 2010), y la reparación de la infraestructura ha tomado lugar en el Paraguay en base a este plan, demostrando progreso especialmente en las rutas. Mientras que para los puertos, se han reparado los de Villeta y Concepción, y los puertos privados a lo largo del Río Paraná también fueron reparados. Sin embargo, casi no se ha visto progreso con relación al ferrocarril, que está operando solamente en una sección limitada.

Por otro lado, se observaron cambios drásticos en movimiento del tráfico desde el último plan maestro. El Cuadro 17 demuestra una comparación entre la estimación del Plan ETNA 2010 y las cifras actuales de la producción agrícola. El volumen de producción de soja ha excedido la estimación, pero los productos restantes demuestran cifras actuales mucho menores que las estimaciones. La diferencia es drástica para el algodón, cuya producción ha sufrido la sequía en 1997. Consecuentemente, se observó un aumento en el transporte fluvial, que es el método principal de transporte para la soja, y la reparación de los puertos y los canales de los ríos están ganando importancia

Cuadro 17 Transición en el Volumen de Producción agrícola

| Año | Volumen Actual (Ton) | | | | Estimación en ETNA (1,000 Ton) | | | Diferencia (A)/(B) |
|-------------------|----------------------|-----------|-----------|-------------|--------------------------------|-------|-------------|-----------------------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 (A) | 1990 | 2000 | 1997 (B) | |
| Trigo | 375,679 | 208,617 | 543,435 | 400,189 | 453 | 1,171 | 956 | 0.419 |
| Maíz | 461,664 | 816,167 | 654,074 | 1,055,661 | 1,081 | 1,909 | 1,661 | 0.636 |
| Soja | 1,795,792 | 2,212,109 | 2,394,794 | 2,670,003 | 1,497 | 2,279 | 2,044 | 1.306 |
| Caña de azúcar | 2,799,318 | 2,576,000 | 2,736,000 | 2,795,000 | 3,284 | 4,844 | 4,376 | 0.639 |
| Algodón | 379,877 | 461,239 | 329,751 | 139,096 | 539 | 885 | 781 | 0.178 |

Cuando se estudia la reparación de la infraestructura de transporte en el Paraguay, es necesario pensar no solamente en reparar la parte dura “hard”, sino que también es necesario fortalecer la parte blanda “soft” tales como el manejo u obtención de fondos para cada órgano de transporte para aumentar la eficiencia, y consecuentemente mejorar la reinversión y las reparaciones de las comodidades. La reparación de la infraestructura del Paraguay se ha atrasado, aun comparado con otros países de América del Sur, y es necesario promover activamente la reparación para que el Paraguay mantenga su posición dentro del MERCOSUR. Para lograr este propósito, es importante tener en claro los roles designados a los gobiernos locales y central, y a los sectores públicos y privado, y proceder con las obras efectivas de reparación.

2) Rutas

Se están haciendo bastantes esfuerzos para reparar las rutas, pero aun no se ha logrado un nivel satisfactorio, en cantidad o calidad. Los siguientes son problemas existentes relacionados a las rutas:

- La proporción de pavimentación es baja.
- No está cara la clasificación funcional de las rutas.
- Se ha retrasado la reparación de las rutas hacia Bolivia.
- No satisface el mantenimiento.

Es obvio que una buena porción de estos problemas sea debido a la falta de fondos. Aunque los costos de mantenimiento/reparación varían de acuerdo a los tipos de rutas y contenidos del mantenimiento/reparación, lo que sigue es una simulación usando el costo de unidad asumido por el MOPC, indicando que el costo apropiado para el mantenimiento/reparación debe ser de US\$66 millones por año. Sin embargo, la cantidad del presupuesto actual para 1999 es de aproximadamente US\$10 millones, que es menos de 1/6 (un sexto) de la cantidad necesitada.

| | | |
|---|--------------------------------|-----------------------|
| Rutas nacionales (pavimentadas) | 2,585km x 3,000US\$/km/year = | US\$7,755,000 |
| Rutas nacionales (no pavimentadas) | 1,905km x 2,000US\$/km/year = | US\$3,810,000 |
| Rutas Departamentales (pavimentadas) | 788km x 2,000US\$/km/year = | US\$1,576,000 |
| Rutas Departamentales (no pavimentadas) | 4,439km x 1,500US\$/km/year = | US\$6,658,500 |
| Rutas Rurales (pavimentadas) | 137km x 1,500US\$/km/year = | US\$205,500 |
| Rutas Rurales (no pavimentadas) | 46,020km x 1,000US\$/km/year = | US\$46,020,000 |
| Total | | <u>US\$66,025,000</u> |

3) Puerto/Canal

Como ya se explicó, el transporte fluvial está aumentando en importancia junto con la expansión de las exportaciones de soja. Sin embargo, en el Río Paraguay, la flota debe ser desmantelada debido a la falta de profundidad y ancho, y a la mala configuración de la ruta de navegación, resultando en días extras de viaje y de reducción en la capacidad de carga durante las estaciones secas, evitando así un servicio eficiente. La falta de profundidad también se debe a la falta de dragas que son alquiladas de la Argentina, pero la cantidad aun es insuficiente.

4) Ferrocarril

El ferrocarril Carlos Antonio López (FCPCAL: Ferrocarril Presidente Carlos Antonio López), conecta la capital de Asunción con Encarnación, se abrió en 1861. Las locomotoras, los vagones de

pasajeros, los vagones de carga, las vías, etc. fueron renovadas en 1910, pero las inversiones de modernización se dejaron de lado desde entonces. Así, las instalaciones se volvieron obsoletas, la competencia con el transporte de camión se volvió imposible, y la demanda sigue disminuyendo. A principio de los noventa, parte de las vías fueron compensado por haber sumergido debido a la construcción de la Represa de Yacyreta, dando oportunidad a la renovación de las vías e instalaciones, pero esto no se realizó, y el transporte de carga se paró a lo largo de toda la ruta. Ahora hay solamente un servicio por semana para pasajeros turistas entre Asunción y Ypacaraí. Hay una idea de reactivar la operación privatizándolo, pero parece que perdieron la oportunidad.

La razón por la que el FCPCAL decayó fue por no llevarse a cabo los esfuerzos para mantener la distribución en el transporte compitiendo con los camiones, deteriorándose la calidad de los servicios (baja velocidad de transporte, frecuentes accidentes) y mayor reducción de demanda, por ende formando un círculo vicioso. Para terminar este círculo vicioso y reponer el transporte ferroviario, se requerirá planes drásticos e inversiones aparte de la organización actual y las instalaciones.

5) Organizaciones y sistema

Las organizaciones relacionadas al transporte y los temas referente a su operación pueden ser resumidos en cuatro puntos.

a) Falta de inversión pública

El desarrollo del capital social en el Paraguay se retrasó debido al bajo nivel de inversión pública. La mejora del capital social tiene un efecto importante trayendo vida cómoda para la gente y proveyendo una base para la economía. Debido a que su fuente de fondo son los impuestos, el crecimiento en la economía resulta en un aumento en el estándar de capital social, y la mejora del capital social conduce al crecimiento de la economía. Por lo tanto, los fondos para la reparación de la infraestructura del transporte se deben traer de otras fuentes aparte de los impuestos. En base a los principios de beneficios, se debe preparar un sistema para recolectar fondos de los usuarios del sistema de transporte.

b) Concentración en la administración de rutas

Las rutas del Paraguay están bajo la administración del MOPC, con pocas excepciones. Es obvio que los gobiernos locales con una pequeña escala de financiamiento no pueden cuidar todo, pero también es imposible que el MOPC lo pueda hacer. Esta situación ha arrojado atrasos en las reparaciones de rutas en las regiones rurales. Es necesario aclarar las distinciones entre las Rutas Nacionales, las Rutas Departamentales, las Rutas Rurales, y las Rutas a Granjas, y enriquecer las organizaciones de planificación y administración de rutas en los gobiernos locales, permitiendo el poder de

descentralización.

c) Insuficiente estándar de control (planificación)

La expansión en la infraestructura de transporte, especialmente en extensión de ruta, resulta en un aumento en el costo y tiempo requerido para el mantenimiento y la administración. En el Paraguay, los estándares diseñados para las rutas son básicamente los del Brasil. Además, aquellos estándares se aplican solamente para las rutas Nacionales y las equivalentes, y no hay consideraciones para las rutas locales. Es necesario preparar estándares de planificación/diseños para cada tipo de ruta, y aclarar los estándares para mantenimiento y administración.

d) Retrasos en el control de datos

Para elaborar el plan de transporte, es necesario tomar la situación actual de las instalaciones y el uso. Sin embargo, debido a que el control de datos no está centralizado, hay casos en que los datos están fragmentados o son inconsistentes. Se requiere recoger los datos necesarios periódicamente, y revisar la organización desde el punto de vista del control de datos.

(2) Pronóstico de la demanda futura del tráfico

1) Demanda de pasajeros

El flujo total de pasajeros entre los departamentos se estima en que aumentará en 36%, de 74,000 pasajeros en 1997 a 100,000 pasajeros en el 2010. La proporción de crecimiento será alta especialmente en el movimiento de autos, y la cantidad de autos será más del doble.

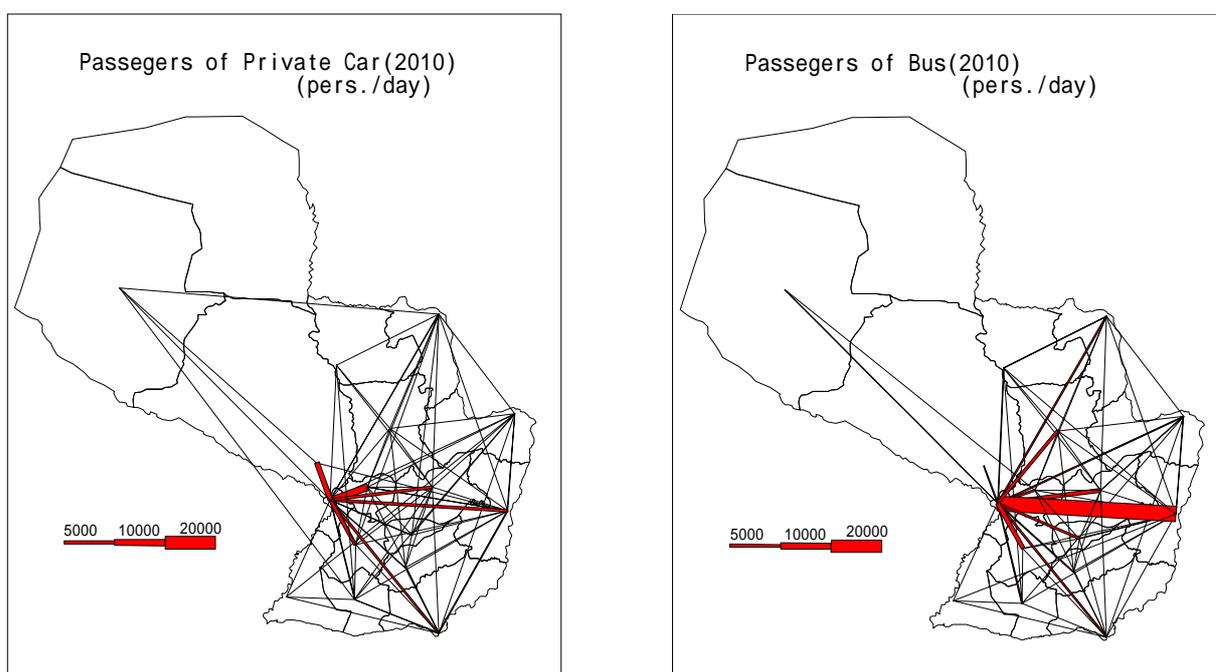
Mientras que para la distribución del tráfico de pasajeros entre departamentos, referente al tráfico por autos, el movimiento a todas las direcciones con el departamento Central como centro demuestra un alto volumen. Sin embargo, referente al transporte público, el movimiento entre el departamento Central y el departamento de Alto Paraná excede 20,000 personas por día, indicando una necesidad imperiosa en conectar el transporte público de Asunción a Ciudad del Este.

Cuadro 18 Flujo de Pasajeros entre Departamentos

| | | 1997 | 2010 | 2010/1997 | |
|--------------------------------|----------------------|--------------|-----------|-----------|------|
| Población | Cantidad de personas | 5,095,666 | 6,980,321 | 1.37 | |
| Cantidad de autos de pasajeros | Cantidad de autos | 241,787 | 571,691 | 2.36 | |
| Flujo total de pasajeros | Personas/día | 73,869 | 100,603 | 1.36 | |
| | Autos | Personas/día | 19,011 | 41,455 | 2.18 |
| | | Autos/día | 7,760 | 16,920 | |
| | Omnibus | Personas/día | 54,858 | 59,148 | 1.08 |
| | | Autos/día | 2,032 | 2,191 | |
| Ferrocarril | Personas/día | 0 | 0 | - | |

Cantidad promedio de autos de pasajeros: 2.45 personas/auto Omnibus: 27.0 personas/vehículo

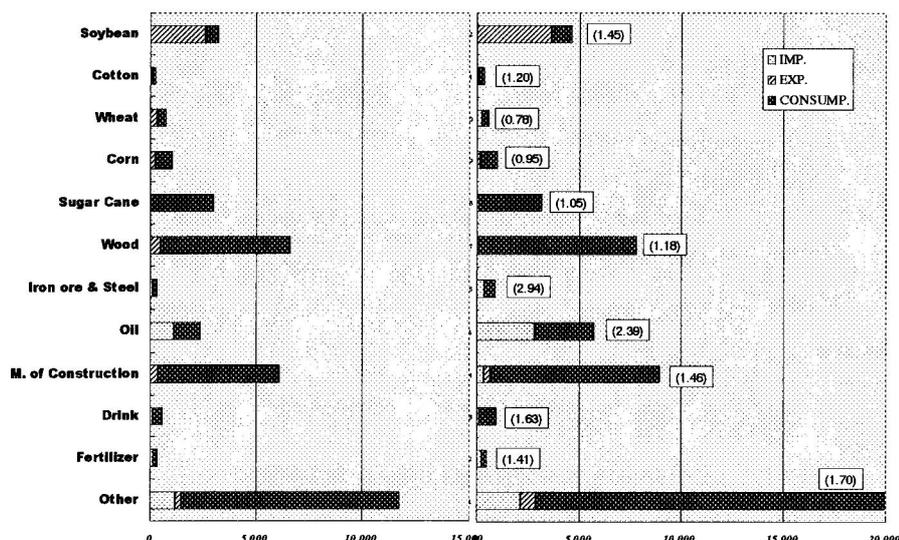
Figura 4 Flujo del tráfico de auto y ómnibus entre Departamentos (2010)



2) Demanda de flete

Referente a la demanda de transporte para los fletes, aumentará el 50%, de 36.469.000 toneladas a 54.592.000 toneladas en el 2010. El transporte internacional (volumen de exportación más el volumen de importación) aumentará en 58%, de 7.141.000 toneladas a 11.267.000 toneladas, y su porcentaje de la demanda total del transporte aumentará del 19% al 21%, indicando que el transporte internacional será más importante. También aumentará su importancia tomando en consideración la distancia de transporte.

Figura 5 Pronóstico de la Demanda del Transporte por Producto



3) Distribución física internacional

El Cuadro 19 demuestra el transporte de/hacia el origen final de importación o destino de exportación, en base al pronóstico de arriba.

Referente al origen de las importaciones, el Brasil y la Argentina aumentarán sus distribuciones. La proporción de las importaciones de América Central y América del Sur está aumentado debido a que Colombia es considerada como origen de importación de petróleo y petróleo crudo. Mientras que para las exportaciones, la proporción a Europa y América del Norte aumentará un poco, pero Brasil y Argentina son los principales destinos.

Cuadro 19 Destino de Exportación y Origen de Importación

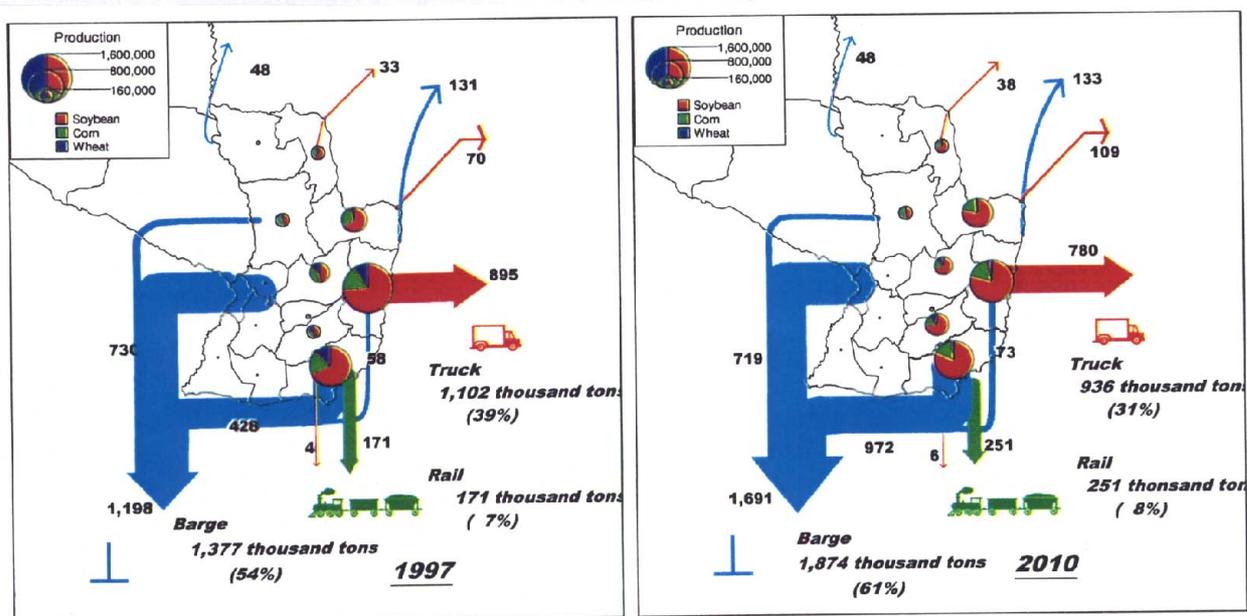
| | 1997 | | | | 2010 | | | |
|----------------------|-----------------------|---------------|------------------------|---------------|-----------------------|---------------|------------------------|---------------|
| | Origen de Importación | | Destino de Exportación | | Origen de Importación | | Destino de Exportación | |
| | (1000t) | (%) | (1000t) | (%) | (1000t) | (%) | (1000t) | (%) |
| Brasil | 737 | 27.1% | 1,903 | 43.1% | 1,706 | 27.3% | 2,012 | 40.0% |
| Argentina | 1,058 | 38.8% | 612 | 1.9% | 2,755 | 44.1% | 621 | 12.3% |
| Uruguay | 75 | 2.7% | 42 | 1.0% | 119 | 1.9% | 28 | 0.6% |
| Chile | 40 | 1.5% | 27 | 0.6% | 73 | 1.2% | 44 | 0.9% |
| Bolivia/Perú | 1 | 0.0% | 65 | 1.5% | 1 | 0.0% | 89 | 1.8% |
| Central y Sudamérica | 131 | 4.8% | 279 | 6.3% | 351 | 5.6% | 361 | 7.2% |
| América del Norte | 135 | 5.0% | 141 | 3.2% | 335 | 5.4% | 142 | 2.8% |
| Europa | 164 | 6.0% | 1,255 | 28.4% | 313 | 5.0% | 1,654 | 32.9% |
| Asia/Australia | 277 | 10.2% | 85 | 1.9% | 539 | 8.6% | 64 | 1.3% |
| Africa/Oriente Medio | 20 | 0.7% | 5 | 0.1% | 49 | 0.8% | 11 | 0.2% |
| No está claro | 87 | 3.2% | 0 | 0.0% | | 0.0% | | 0.0% |
| Total | 2,725 | 100.0% | 4,416 | 100.0% | 6,241 | 100.0% | 5,026 | 100.0% |

a) Método de transporte

Referente al método de transporte, se estima que habrá poco cambio.

Una excepción sería en el transporte de granos, que será cambiado al transporte fluvial. La Figura 6 demuestra el volumen de producción y cambio en la ruta de exportación de los principales granos. Los datos son solamente para los granos; se excluyen el aceite y la torta. Mientras que para el trigo, la exportación no aparece, ya que las importaciones sobrepasarán las exportaciones para el 2010. Estos datos indican que la demanda en aumento para el transporte fluvial casi seguro ampliará la proporción del transporte usando el Río Paraná, que está más cerca al distrito en crecimiento que el Río Paraguay.

Figura 6 Volumen de Producción y Ruta de Exportación de los Principales Granos



b) La Influencia de la ruta bi-oceánica

Cuando la Ruta Bi-Oceánica esté lista para los servicios, el comercio con Asia y Oceanía será influenciado. Aproximadamente el 90% de las exportaciones hacia Asia y Oceanía son granos como la soja y el trigo; la mitad es transportada del puerto de Villeta por la Argentina, y la mitad desde Ciudad del Este por tierra hacia el puerto del Brasil, y luego cargada en transporte marítimo. Tomando en consideración el precio unitario del grano en base al peso, no es factible, desde el punto de vista del costo, transportar por tierra a través de los Andes y exportar desde Antofagasta.

Por otro lado, las importaciones desde Asia y Oceanía incluyen una variedad de productos, siendo los principales los equipos electrónicos, productos relacionados a vehículos (incluyendo automóviles),

Paraguay por tierra (camión + ferrocarril), 27% por vía fluvial, y 11% por avión. Referente al transporte terrestre, el 36% usa la ruta que conecta Ciudad del Este con los puertos del Brasil, el 19% la ruta que conecta Puerto Falcón con los puertos de Chile, pasando por Argentina, y el restante 7% la ruta que conecta Encarnación con los puertos de Argentina y Uruguay (por ferrocarril y camión). Se estima que una vez que esté lista la ruta bi-oceánica, los productos cuyo valor basado en peso es relativamente alto, tales como los productos electrónicos y los juguetes, usarán la ruta a través de los Andes en vez de usar los puertos del lado del Atlántico. El lado del Pacífico tienen los puertos de Iquique y Arica además de Valparaíso y Antofagasta, proveyendo más elecciones de destinos, por lo tanto la ruta actual por los Andes, Valparaíso– Mendoza – Puerto Falcón, puede ser cambiada a una ruta que conecte Asunción con Bolivia, pasando por la región del Chaco.

Cuadro 20 Volumen de Comercio con Asia y Oceanía (1997)

| Exportación | | | | Importación | | | |
|------------------------------------|---------------|---------------|-------------------|------------------------------------|---------------|--------------|-------------------|
| Productos | Volumen 1000t | Propor-ción % | Precio CIF US\$/t | Productos | Volumen 1000t | Proporción % | Precio FOB US\$/t |
| Productos relacionados a la madera | 42 | 49.4% | 592 | Productos Electrónicos | 56 | 20.2% | 2,419 |
| Semillas oleaginosas | 35 | 41.2% | 299 | Productos relacionados a Vehículos | 48 | 17.3% | 4,310 |
| Otros | 8 | 9.4% | 2,067 | Maquinarias | 45 | 16.2% | 2,187 |
| | | | | Juguetes | 35 | 12.6% | 2,322 |
| | | | | Maquinarias Metálicas | 11 | 4.0% | 737 |
| | | | | Fertilizantes | 8 | 2.9% | 1,483 |
| | | | | Otros | 74 | 26.7% | 2,296 |
| Total | 85 | 100% | 501 | Total | 277 | 100% | 2,566 |

Cuadro 21 Método de Transporte para el Comercio con Asia y Oceanía

| Aduanas | Departamento | Método de Transporte | Exportación | Importación |
|-------------------------------------|--------------|----------------------|-------------|-------------|
| Asunción,Sajonia,Itá Enramada,PAKSA | Central | Fluvial | 36.7% | 27.3% |
| Ciudad del Este | AltoParaná | Camión | 20.3% | 36.1% |
| Encarnación | Itapúa | Camión | 0.0% | 4.9% |
| Encarnación | Itapúa | Fluvial | 41.7% | 0.1% |
| Encarnación | Itapúa | Ferrocarril | 0.0% | 1.7% |
| Pedro Juan Caballero | Amanbay | Camión | 0.4% | 0.1% |
| Salto del Guairá | Canindeyú | Camión | 0.3% | 0.0% |
| Pto.Falcon | Pte.Hayes | Camión | 0.6% | 18.9% |
| Aeropuerto Internacional | Central | Aéreo | 0.0% | 11.0% |
| TOTAL | | | 100.0% | 100.0% |

(3) Estrategia de reparación de la infraestructura del transporte

1) Políticas básicas

El rol de la infraestructura del transporte en la revitalización de la economía paraguaya es activar la economía local facilitando el movimiento de las mercaderías y las personas. Tomando en consideración este rol se puede concluir que las políticas básicas para la reparación de la infraestructura del transporte son: reparar y extender la infraestructura de transporte que faltan, mantener y llevar un buen control de las instalaciones existentes, y asegurar los fondos y personal necesarios para la reparación de las instalaciones, mantenimiento, y administración. Estas políticas se pueden resumir en 8 ítems:

- Reparación del corredor de exportación
- Mejorar la movilidad en el país
- Reparar las rutas hacia las granjas
- Reparar la distribución de apoyo de la infraestructura del
- Fortalecer el mantenimiento y la administración de rutas
- Descentralización del poder de reparación de infraestructura
- Asegurar fondos para reparación de infraestructura
- Uso efectivo del ferrocarril

2) Finanzas

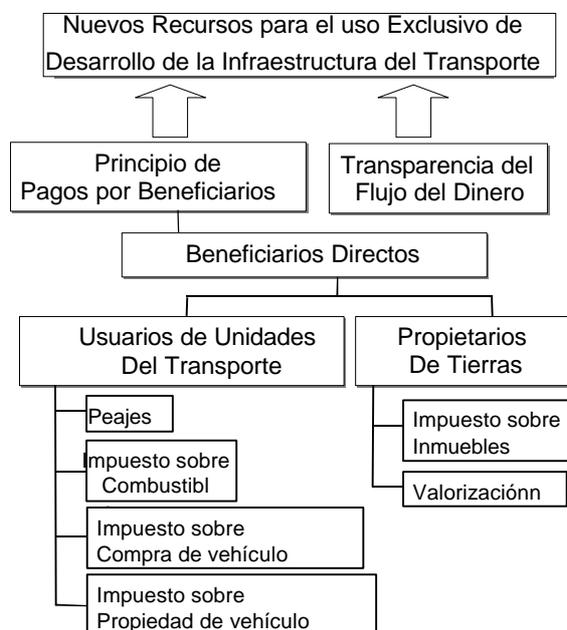
La principal razón del retraso del desarrollo de la infraestructura es la falta de recursos financieros. Por lo tanto, es necesario crear nuevos recursos financieros, designados para uso exclusivo de desarrollo de la infraestructura del transporte. Hay dos principios a seguir cuando se crean dichos recursos. Uno es “pagos por beneficiarios” y el otro especialmente importante en el Paraguay, es “la transparencia del flujo de capital”. En el caso de infraestructura de rutas, los beneficiarios directos serán los usuarios de la ruta y los propietarios de la tierra a lo largo de ella. Parte de los beneficios será recogido de los usuarios por medio de peajes, impuestos sobre combustible, y por un impuesto por compra y propiedad de vehículo. Mientras que para los propietarios, parte del costo por infraestructura sería por medio de un impuesto al inmueble o un sistema de valorización.

Los efectos de impuestos sobre los usuarios de rutas han sido estudiados muchas veces. El nuevo impuesto explicado más abajo se cobrará en adición al impuesto existente, y será necesario aprobar legalmente que el aumento en la suma de impuesto será usado exclusivamente para el desarrollo de rutas.

El impuesto sobre la gasolina y diesel será aumentado por un 10% del precio de venta al detalle (5% por los primeros 3 años). Referente a los vehículos, el 10% del precio del automóvil será cobrado como

impuesto por adquisición, y el 1% por año como impuesto de propiedad. Sin embargo, los ómnibuses serán liberados de este impuesto.

Figura 7 Creación de Nuevos Recursos Financieros para el Desarrollo de la Infraestructura del Transporte



Como resultado, un total de US\$4 billones (Gs 4 trillones) hasta el 2010 puede recaudarse como recurso financiero para la infraestructura del transporte. Tomando en consideración que el recurso actual tiene un nivel de US\$1 billón, el nuevo sistema permitirá inversiones a escala de 5 veces mayores que la actual, y la infraestructura puede desarrollarse al mismo nivel que los países de alrededor.

Cuadro 22 Creación de Nuevos Recursos Financieros para el Desarrollo de la Infraestructura del Transporte

(US\$ Millones al precio del 2000)

| Objetivo del Tipo de Impuesto | 2003 | 2004-2006 | 2007-2010 | Total |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|
| Impuesto sobre el combustible | 33 | 152 | 379 | 564 |
| Impuesto sobre adquisición de vehículo | 161 | 556 | 944 | 1,661 |
| Impuesto sobre propiedad de vehículo | 183 | 592 | 909 | 1,684 |
| Total | 377 | 1,300 | 2,232 | 3,909 |

3) Principales proyectos y estimación de costo

a) Mejorar el corredor de exportación

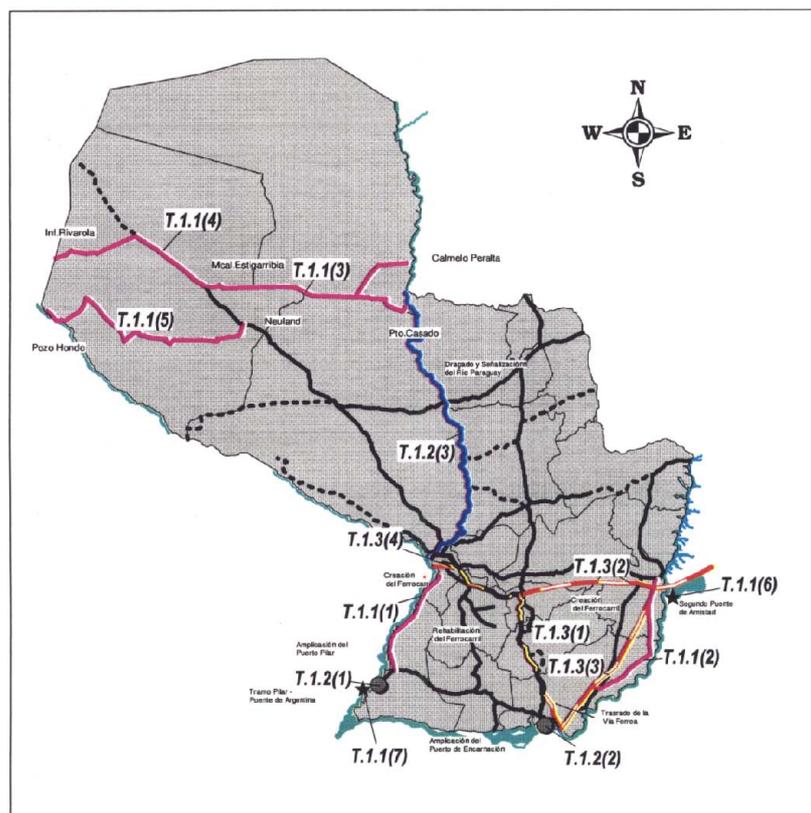
La promoción de las exportaciones es indispensable para el desarrollo de la economía del Paraguay, y la mejora de la infraestructura del transporte es necesaria para ese propósito.

Más de la mitad (el 52%) del volumen exportado del Paraguay es transportada vía fluvial, y este porcentaje se estima que aumentará hasta el 61% en el 2010. Por lo tanto, la mejora del transporte fluvial es crítica para la promoción de las exportaciones, y se sugiere que se extienda la función de los puertos de Pilar y de Encarnación, y mejorar las rutas de acceso a ellos. El Río Paraguay tiende a acumular sedimentos, por ende también es necesario expandir las facilidades de mejora para dragar periódicamente. Otro punto es la preparación de una base de transbordo paraguaya de granos en la zona franca del puerto de Rosario (Argentina) y del puerto Palmira (Uruguay).

Referente al ferrocarril, aunque se necesita un estudio factible, nuestra sugerencia es triangular la red ferroviaria conectando Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. El ferrocarril conecta solamente a Argentina por Encarnación, pero su utilidad aumentará conectándolo también al Brasil (en Cascavel). Vale la pena considerar la preparación de una línea de flete que conecta con el puerto de Villeta. Preparar un puerto de línea de flete que conecto a Villeta también será considerado como una idea efectiva.

Referente al corredor de exportación por ruta, se sugirieron reforzar la conexión con Brasil preparando el segundo Puente de la Amistad y el Puente Cárnelo Peralta, reforzar la conexión con Argentina construyendo el Puente Pilar, y esforzar la conexión con Bolivia preparando una ruta que ingrese a Bolivia a través de Mcal. Estigarribia y Neuland.

Figura 8 Ubicaciones del Proyecto del Corredor de Exportación



b) Mejoras en movilidad doméstica

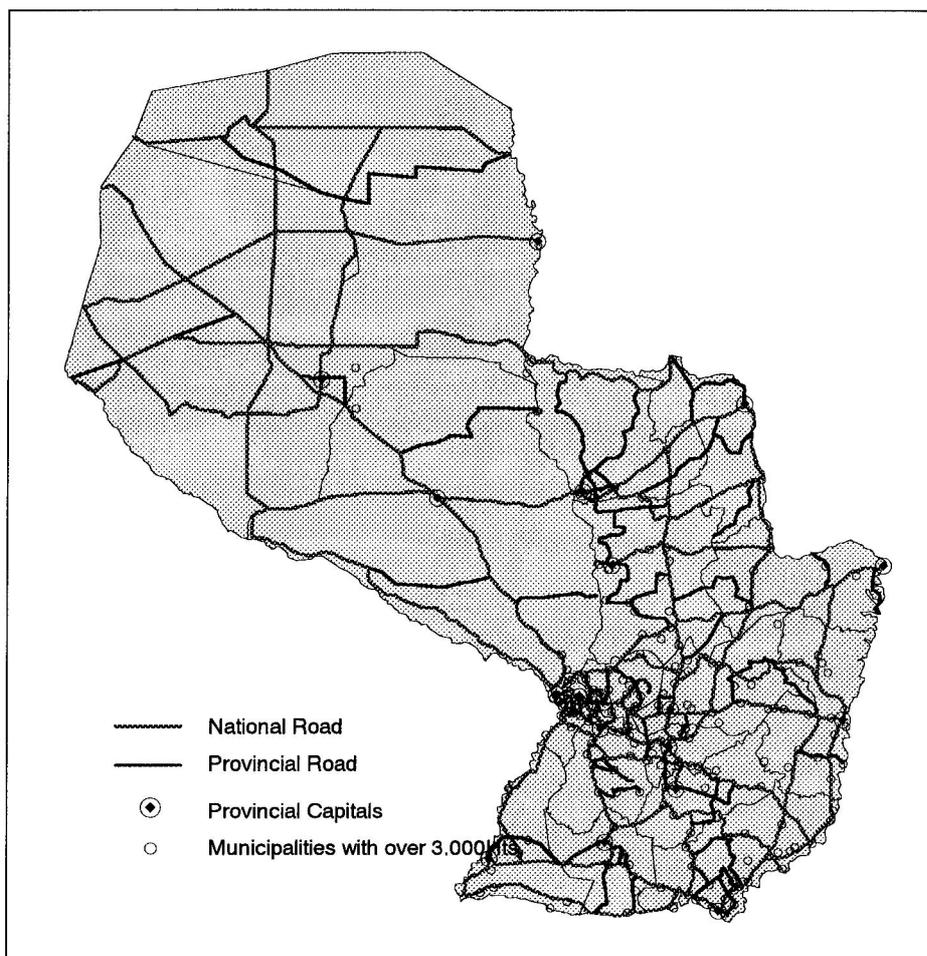
Además de las mejoras de la red de rutas, se propone el transporte fluvial de pasajero entre Asunción y Concepción, y entre Puerto Olimpo y Bahía Negra, con el objetivo de mejorar la movilidad doméstica.

Referente a la red de rutas, es necesario mejorar las rutas Nacionales y Departamentales, que son las principales rutas domésticas. Serán mejoradas hasta el 2010 de acuerdo al plan de desarrollo: Red de Rutas Nacionales 9.400 km. (proporción de pavimentación del 100%) y red de ruta Departamental 12.000 km. (proporción de pavimentación del 20%). La Figura 9 demuestra la red de rutas principales propuesta. Las rutas Nacionales básicamente siguen las convencionales, pero se agregó una red de rutas en el área del Chaco, y las rutas que conectan las rutas Nacionales existentes en el sur son propuestas como rutas Nacionales. El Cuadro 23 demuestra la extensión de las rutas pavimentadas que serán necesarias.

Cuadro 23 Volumen de Mejoras Necesarias en la Principal Red de Rutas

| | Existente | | | Plan | | | Volumen de Mejora | | |
|---------------------------------|---------------|--------------------|---------|---------------|--------------------|----------|-------------------|--------------------|---------|
| | Ruta Nacional | Ruta Departamental | Total | Ruta Nacional | Ruta Departamental | Total | Ruta Nacional | Ruta Departamental | Total |
| Pavimentada (km) | 2,584.8 | 788.0 | 3,372.8 | 9,400.0 | 2,400.0 | 11,800.0 | 6,544.5 | 1,894.0 | 8,438.5 |
| Sin pavimento (km) | 1,904.9 | 4,438.7 | 6,343.6 | 0.0 | 9,600.0 | 9,600.0 | | | |
| Total (km) | 4,489.7 | 5,226.7 | 9,716.4 | 9,400.0 | 12,000.0 | 21,400.0 | | | |
| Proporción de pavimentación (%) | 57.6 | 15.1 | 34.7 | 100.0 | 20.0 | 55.1 | | | |

Figura 9 Red de Ruta Principal Propuesta



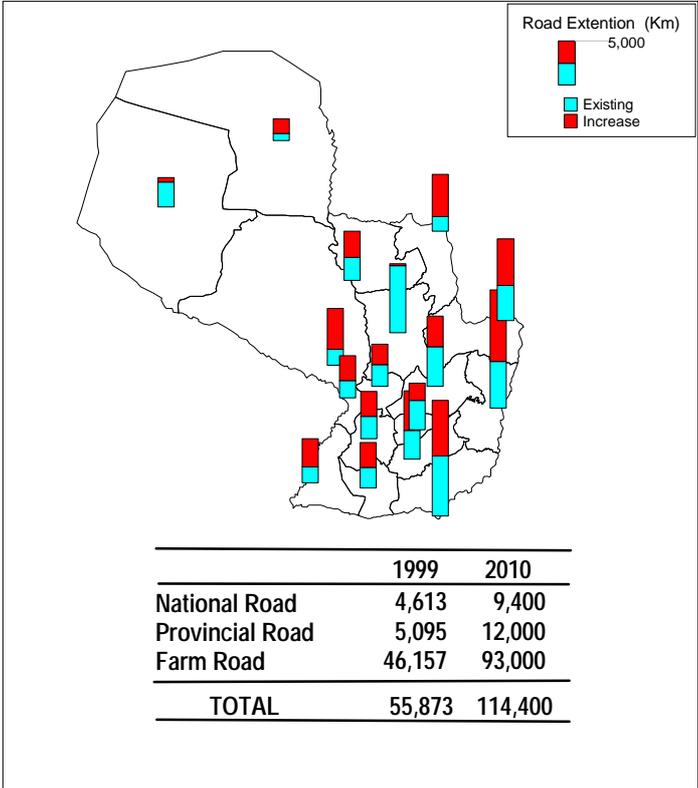
c) Mejora de infraestructura de transporte para apoyar la distribución física

Para mejorar eficientemente las funciones de la distribución física, proponemos la construcción de terminales de camiones en Ciudad del Este y Ypacaraí. Las funciones de estas terminales serán el transbordos de fletes, proveer pavimentación simple, proveer información sobre distribución física, etc. Además, las pequeñas granjas, que representan el 80% de las granjas en el Paraguay, están recogiendo y transportando sus productos bajo un sistema de asociación, pero las instalaciones para recolección y almacenaje tienen capacidad limitada y por ende están limitando el crecimiento del volumen de producción. La expansión de las instalaciones de recolección y silos en los sitios de producción son propuestos de modo a apoyar el aumento en el volumen de producción.

También será necesario mejorar las rutas rurales (a granjas) que se conectan los centros de producción con las rutas principales, para apoyar la distribución física. De acuerdo a los datos del MOPC, hay aproximadamente 46.000 km. de rutas funcionando como rutas a granjas, pero casi ninguna está pavimentadas. Nuestra propuesta es mejorar, mientras tanto, alrededor de 15.000 km. de principales rutas a granjas. Es casi imposible desde el punto de vista financiero mejorar y pavimentar todas estas

rutas a granjas en un corto periodo de tiempo, pero será necesario establecer organizaciones con objetivos de preparar los sistemas para obtener empleo o proveer algo del porcentaje del valor del envío para mejorar las rutas a las granjas, basado en el principio de que los beneficiarios deben pagar por el proyecto.

Figura 10 Extensión Necesaria de Ruta por Departamento

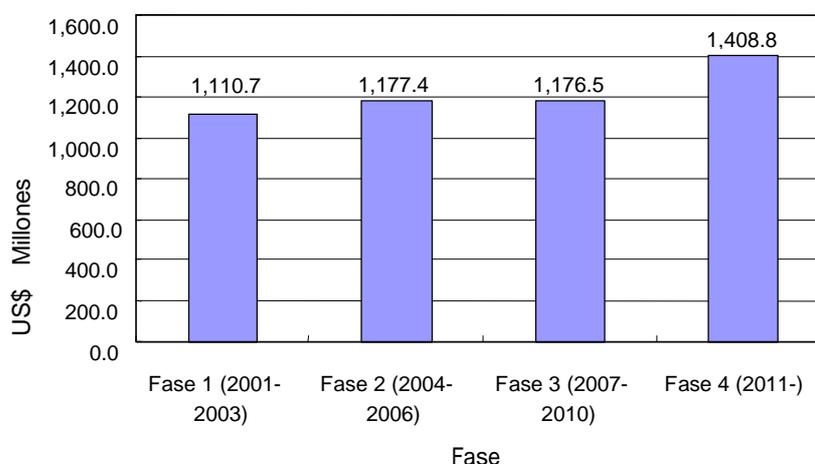


d) Plan de inversión

La Figura 11 demuestra el resultado de las inversiones necesarias. Mientras que los proyectos que ya están en proceso seguirán su cronograma. Referente a los otros proyectos, están establecidos tomando en consideración la distribución de la cantidad de la inversión para cada fase y su importancia.

De acuerdo a los cálculos de prueba, aproximadamente US\$4 billones de recursos especiales para mejorar el transporte serán adquiridos hasta el 2010, como ya se explicó, por medio del aumento del impuesto al combustible y pago de impuesto por adquisición de vehículo e impuesto por propiedad de vehículo. La necesaria inversión hasta el 2010 para la infraestructura del Transporte fue estimada en aproximadamente US\$3,5 billones. El costo para mantenimiento será de alrededor de US\$70 millones por año (US\$700 millones en 10 años), por ende se puede decir que el proyecto está nivelado con sus recursos financieros.

Figura 11 Cantidad de Inversión por Fase



4) Propuesta sobre organización y sistema

Una propuesta referente a organización y sistema fue hecha por el Plan Nacional de Tráfico de 1992, pero pocas cosas se llevaron a cabo. Las mejoras de la infraestructura del transporte requiere una gran cantidad de costo y tiempo, por lo tanto es necesario tener un sistema y organización de administración continua.

a) Refuerzos en el mantenimiento de la infraestructura del transporte y funciones de control

Con pocas excepciones, casi todos los poderes relacionados a la construcción/mantenimiento y reparación de rutas pertenecen al MOPC. Sin embargo, debido a las limitaciones en financiamiento y recursos humanos, casi nada se ha hecho sobre las rutas locales. Por lo tanto, sería imposible para el MOPC controlar todo lo relacionado a la infraestructura del transporte, que está aumentando, y se propone una revisión de la organización.

En el MOPC, el Departamento General de Planificación de Transporte (OPIT) está ahora a cargo de la planificación referente al transporte en general, pero no está funcionando a escala satisfactoria. Cerca del 90% del presupuesto anual se usa para las rutas, dificultando realizar los proyectos de puertos y ferroviarios. Sin embargo, tomando en consideración el futuro rol de la hidrovía, y la importancia del ferrocarril, como sistema masivo de transporte, es necesario expandir y mejorar una organización que pueda tomar los asuntos sobre transporte en general y proponer las reparaciones de cada instalación de transporte bajo el rol de designación debida. Por el otro lado, el control de las rutas Departamentales y Rurales (granjas) deben ser transferidos a las autoridades locales, para un control más eficiente. En este caso, las autoridades locales deben establecer departamentos a cargo de la planificación y mantenimiento de las rutas.

Además de la revisión de la organización, es importante preparar estándares técnicos y mantener un buen control de los datos. Para los estándares técnicos, es necesario preparar estándares relacionados a estructuras geométricas de las rutas y estándares de mantenimiento. Además, es necesario tomar la situación actual de las rutas y el transporte, de modo a elaborar un plan sobresaliente. Datos exactos deben ser colocados ordenadamente dentro de una organización bien ordenada, y establecer un sistema de control de datos se necesita en combinación con la reorganización. No es suficiente recoger datos una sola vez; debe haber actualización regular. Referente a datos importantes, se requiere aclarar quien prepara y quien controla los datos, y establecer un sistema para la actualización regular.

b) Recursos financieros

Las instalaciones de transporte juegan un papel importante como base de la sociedad, pero requiere mucho costo. Es muy importante asegurar los fondos necesarios para su construcción y mantenimiento. Principalmente hay cuatro tipos de recursos aplicables a las inversiones públicas:

- Recursos generales
- Recursos especiales
- Ayuda del exterior
- Bonos nacionales : bonos emitidos por el gobierno

Además de apoyar al crecimiento económico del país, la mejora en la infraestructura del transporte tienen el efecto de mejorar la vida de las personas, por ende cualquiera de los recursos de arriba tiene buena razón a ser aplicado para este propósito. Sin embargo, debido a que hay limitaciones en recursos, proponemos asegurar un recurso especial para la mejora de la infraestructura del transporte, en base al principio de que los beneficiarios deben pagar. En otras palabras, es apropiado recoger parte del costo, como un costo de utilización o impuesto fijado a la propiedad, de los usuarios de las rutas a ser reparadas y de las personas que viven a lo largo de ella, y de los usuarios de los puertos/hidrografía a ser reparados y puertos privados. Referente a los métodos compartidos, la claridad y honradez son factores indispensables.

c) Creación de compañías de transporte

Además de la creación de industria para las exportaciones, es indispensable crear compañías de transporte para promover las exportaciones desde el Paraguay. Hay aproximadamente 800 compañías transportadoras de fletes registradas con el MOPC, de los cuales 171 son paraguayas, correspondiente solamente a un quinto del total. Tomando en cuenta que tantas compañías extranjeras están operando en el Paraguay, será muy difícil que las compañías paraguayas puedan competir con las compañías extranjeras que tienen mayores fondos, y algunos tratos de preferencia (impuesto, sistema financiero) serán requeridos para favorecer a las compañías paraguayas.

3.3 ESTRATEGIA DE CLUSTER

3.3.1 Concepto de cluster

El sector industrial crea un valor agregado per cápita más alto que el sector agrícola. En este sentido, para que un país, con un PIB per cápita menor a US\$10,000, pueda gozar de un crecimiento constante, es imprescindible incrementar la participación de la industria en la economía del país. En Paraguay, sin embargo, la contribución del sector industrial al PIB ha bajado a partir de la década de los 1990, y el PIB per cápita ha quedado estancado. No obstante, la agro industria, en el sentido más amplio de la palabra, incluyendo la elaboración de productos de madera y algodón, totaliza el 80% del sector industrial, en términos de producción y valor agregado generado. Por ende, el fomento de la agro industria juega un papel importante en el desarrollo económico del Paraguay.

Aunque la soja y el algodón tienen una ventaja comparativa en el sector agrícola, la agro industria no está sacando un correspondiente provecho de ella debido a la falta de conexiones inter-sectoriales e intra-sectoriales. En la economía globalizada se da mayor importancia a la competencia de las mismas bases industriales si pueden o no generar productos competitivos que aquélla de producir buenos productos simplemente a menor costo. Lo que se denomina aquí la base industrial es el “cluster” de industrias y empresas directa e indirectamente relacionadas. La competitividad industrial depende del desarrollo de la productividad de los clusters, que es un factor clave para apoyar la competitividad a largo plazo.

El desarrollo de la agro industria no solamente aumentará el valor agregado del sector industrial en general, sino que también ampliará el mercado para el sector agrícola. Al mismo tiempo, el desarrollo de los clusters crea un ciclo favorable de aumento de absorción de capital, lo que impulsará más el desarrollo de clusters. En este sentido, formar clusters apropiados y fortalecer su competitividad constituirá una estrategia efectiva a nivel microeconómico para el desarrollo económico del Paraguay. Las siguientes tres políticas de desarrollo son importantes:

(1) Cluster que parte de la agro industria

Resulta más efectiva una estrategia cuando se aprovechan las ventajas existentes. En este sentido, es efectivo aprovechar el potencial del sector agrícola, una de las ventajas de las que goza este país, para incrementar el valor agregado de productos. Será más realista fomentar la industrialización en base a la agro industria que ya tiene su base productora. Es decir, se debe concentrar en los clusters basados en la agro industria, que es una unión de la agricultura y la industria.

(2) Comenzar con los clusters estratégicamente importantes

Se pueden idear diversos clusters que vinculen estos dos sectores. Aunque, dados los límites de recursos humanos y financieros en los gobiernos central y locales, además de la inminente necesidad de mejoramiento económico, será más realista seleccionar clusters estratégicos y comenzar con ellos en forma prioritaria.

(3) Reforzar la conexión en forma de T

Los cluster del Paraguay, cuando se miran como cadenas de suministro, tienen conexiones débiles entre compañías relacionadas. Muchos países productores de materia prima elevan la competitividad de los productos agro industriales por medio de la integración vertical. Por lo tanto, una forma importante para desarrollar los clusters es facilitar la integración vertical entre sub-sectores relacionados. Por otra parte, las compañías de “downstream” tienden a ser pequeñas y tienen dificultades para gozar de los méritos de escala y obtener apoyo gubernamental. Por lo tanto, es también importante fortalecer la relación horizontal entre compañías de un mismo sub-sector para obtener méritos de escala y otorgar apoyo apropiado a las compañías de “downstream”.

3.3.2 Selección de cluster

La selección debe hacerse desde el aspecto de producción de materia prima y el de procesamiento. Después de examinar el potencial sobre la producción de 32 clases de materia prima agrícola, los siguientes 13 fueron considerados potenciales: soja, trigo, maíz, sorgo, mandioca, algodón, naranja, melón, tomate, paraíso gigante, carne vacuna, cerdo, y pollo. En el aspecto del procesamiento, hemos examinado los potenciales en términos de producción (disponibilidad de tecnología, equipos y experiencia), la competitividad de exportación y la capacidad generadora del valor agregado. Hemos estudiado también cuáles son los clusters que apoyan la agro industria. Como resultado, 6 clusters fueron seleccionados como de alta prioridad, como muestra el siguiente Cuadro.

Cuadro 24 Resumen de los 6 Clusters

| Cluster | Materia Prima | Productos Finales | Mercado Objeto | alto | muy alto | ordinario |
|---------------------------|--|--|---|---------------------------|--------------------------|-----------|
| | | | | Competitividad de Calidad | Competitividad de Precio | |
| Cluster de Balanceados | Expeller de soja, maíz, mandioca, salvado de trigo | Pollo, cerdo, Productos lácteos | Entre los países del MERCOSUR, Brasil,, Chile y Bolivia son prometedores. Otros países de América Latina, la Unión Europea y Rusia pueden ser posibles mercados. | | | |
| Cluster de Hortalizas | Tomate | Puré de tomate | A corto plazo, las exportaciones al Norte Argentino son competitivas debido a los bajos costos de distribución. A largo plazo, la Unión Europea y Estados Unidos son prometedores para algunos productos. | | | |
| Cluster de Frutas | Naranja | Jugo de naranja | Brasil y partes de Argentina pueden ser mercados de jugo natural por la corta distancia. La UE puede ser buen mercado del jugo concentrado. | | | |
| Cluster del Algodón | Algodón | Tela,, hilo y pantalones de algodón | Argentina y Brasil son prometedores para hilo y tela de algodón. Los Estados unidos es prometedor para pantalones. | | | |
| Cluster de Madera | Paraíso gigante | Madera aserrada, Muebles y Materiales de ebanistería | Argentina y Brasil son prometedores para el mercado de madera aserrada. A mediano plazo, los Estados Unidos y Argentina son prometedores para el mercado de muebles. | | | |
| Cluster de Metalmeccánica | Chatarra de hierro, electricidad, hierro y acero | Horno eléctrico para acero, Pequeñas maquinarias, Obras en metal | El mercado local es el objetivo por el momento. A mediano y largo plazo, el Brasil es prometedor para la producción de piezas, pequeñas maquinarias y productos de metal. | | | |

3.3.3 Estrategia de cluster

Dentro de los clusters propuestos, el de balanceados ha sido evaluado como el más prioritario, por lo que se da mayor importancia y detalle a este cluster en la explicación.

(1) Cluster de balanceados

1) Propósito y estado actual

La ventaja de este cluster radica en que se consiguen soja y maíz en el mercado local a un 20 o 30% mas barato que los precios del mercado de Chicago. Debido a que Paraguay es un país mediterráneo, los costos por flete y servicios son altos, que bajan los precios del productor en el Paraguay. Si se exportan las materias primas sin ningún procesamiento como en el pasado, se escapará el valor agregado. La meta del cluster de balanceados es aumentar el valor agregado creado en Paraguay elevando el nivel de procesamiento.

En la actualidad, este cluster tiene una producción de 3,050,000 toneladas de soja, 820,000 toneladas de maíz y 180,000 toneladas de trigo. Con base en estas materias primas, se elaboran 570,000 toneladas de balanceados, y como productos terminados, se producen 40,000 toneladas de pollo, 30,000 toneladas de cerdo y 390,000 toneladas de leche. 90,000 toneladas de balanceados se comercializan, mientras se supone que 480,000 toneladas del balanceados sea consumido localmente por granjas de aves y ganado.

2) Cuellos de botellas y beneficios

Los cuellos de botellas y los beneficios de este cluster son como sigue:

a) Ubicación

- Más de la mitad de los molinos aceiteros existentes están ubicados cerca de las áreas de producción de soja. Tienen ventajas debido a su ubicación. Sin embargo, debido a que muchos de ellos pertenecen a empresas multinacionales, se duda en que los sedimentos que son exportados ahora estén disponibles para la venta doméstica.
- Las plantas molineras, que están concentradas en la región de la capital tienen una pequeña desventaja desde el punto de vista de la ubicación del cluster.
- Teniendo en cuenta que los productos terminados estaban hasta ahora orientados a la demanda doméstica, las plantas existentes están ubicadas en los alrededores de los locales de consumo, que no son en principio adecuados para la producción de pollos, cerdos y leche cruda.

b) Administración de la planta

- Las principales plantas de balanceados existentes tienen ventajas en cuanto a su ubicación. Sin embargo, aun la planta más grande produce 150 toneladas por día, que es solo representa un promedio en la escala.

- Solamente una planta produce 5.000 toneladas de balanceados por día, que es considerada como alta productividad en el Paraguay. Las otras plantas son pequeñas y su producción es baja.
- El modo de flete influye en el costo del balanceados. Muchas plantas utilizan bolsas de papel para transportar, cuyo costo es elevado.
- Desde el punto de vista del suministro en cadena (producción de materia prima – producción de balanceados – granja ganadera – producción de carne – exportaciones) el pago del IVA y su recuperación no están conectados. Hay casos en los cuales algunas industrias son forzadas a pagar la cantidad total del IVA, lo que puede debilitar su competitividad en términos de costo.

c) Estándar de calidad

- El estándar de calidad del balanceados no está fijado oficialmente. La calidad del balanceados en el mercado es irregular.
- La producción de la carne excepto la vacuna y los productos lácteos no son exportados hasta ahora. Hay preocupación referente a que los productos puedan llenar la calidad adecuada para exportación.
- En este cluster, el pollo, cerdo y los productos lácteos se incluyen como productos de exportación. Sin embargo, será difícil exportarlos a los países vecinos debido a las razones relacionadas a cuarentena animal y alimenticia.

Por otro lado, los siguientes puntos pueden ser considerados como beneficios:

- En Paraguay se producen grandes cantidades de materias primas para balanceados. Esas materias primas son suministradas a precios más bajos que el precio del mercado internacional.
- La demanda doméstica de carne de pollo y productos lácteos está creciendo fuertemente. Se puede esperar no solamente el mercado de exportación agrandado sino que también la demanda doméstica.

Hay mercados potenciales en los países vecinos; Chile para carne porcina y productos lácteos; Argentina para carne de pollo.

3) Modelo de cluster

La ubicación adecuada para este cluster constituyen los departamentos de Itapúa y Alto Paraná, que tienen producción extensiva de materia prima para balanceados y donde están establecidos sus principales productores. La importancia de la ubicación de este cluster en una área productora de soja y

maíz es evidente al ver la evolución progresiva de la producción de pollo en Brasil. En Brasil, en la región centro-occidental, área colindante con el Paraguay, está creciendo rápidamente la producción del maíz y soja, junto con un rápido crecimiento de producción de pollo, lo cual indica el potencial de este cluster en Paraguay.

Suponiendo que se exportan 100,000 toneladas de pollo o cerdo, el pollo elevará el PIB en un 1.6% y el cerdo, 3.8%, y en lo concerniente a la generación de empleo, el pollo creará 34,000 puestos de trabajo y el cerdo, 80,000. Los mercados mundiales para pollo y cerdo están creciendo más rápido que el de la carne vacuna, y en los últimos 10 años, el mercado de pollo ha crecido un 83%, y el mercado de cerdo, un 39%.

Carne de pollo tiene futuro. Contrariamente a lo que ocurre con la carne de cerdo y vacuna, no está prohibido por ninguna religión comer carne de pollo. Teniendo en cuenta que el pollo puede ser producido eficazmente con una pequeña cantidad de alimentos y a bajo costo, su consumo se está expandiendo rápidamente en los países en desarrollo donde el nivel de ingreso está aumentando. En los países donde el ingreso ha sido alto y la carne vacuna es consumida en grande, el consumo de la carne está disminuyendo debido a las condiciones de salud de las personas mientras que el consumo del pollo está aumentando. Con estas razones, podemos decir que el potencial del pollo es alto. Cuando vemos el crecimiento de la producción de pollo en una división por distrito, está creciendo altamente en Asia y América del Norte y del Sur.

Comparado con el Brasil como país exportador de carne de pollo, el Paraguay puede tener las siguientes dos ventajas:

- Los sueldos son 30% más bajos que los del Brasil. Esto representa una gran ventaja de costo para elaborar productos de labor intensiva tales como cortes de carne.
- Especialmente la soja cuesta menos, lo que permite producir pollos más ricos y menos costosos, aumentando la proporción de soja en el balanceados.

Los mercados de Japón, el Reino Unido, Alemania y España pueden ser mercados para este tipo de productos. Estos países están importando carne en cortes, en lugar de pollos enteros. Realizar este procesamiento requiere bastante mano de obra, y el Paraguay donde cuesta la mano de obra 30% menos que en Brasil tiene ventaja frente al país vecino.

4) Estrategia

Las estrategias necesarias para fortalecer este cluster son:

- Establecimiento de estándares de balanceados
- Remoción de cuellos de botellas tales como engorrosos procedimientos de exportación y el sistema de la sanidad de ganado, especialmente la erradicación de la enfermedad de Newcastle y peste porcina
- La formación de una organización para la promoción tal como un comité del cluster de balanceados
- Trabajo de publicidad para la promoción de inversión
- Establecer incentivos de inversión
- Diferenciación de productos por balanceados
- Diferenciación de productos por la selección de variedades

Es necesario diferenciar los productos, además de ofrecerlos a bajo precio, si se pretende exportar carne de pollo de Paraguay alcanzando a Brasil. Como alternativa, Paraguay podría diferenciar sus productos mediante los balanceados. Podrá producir carne de pollo libre de olor a pescado, si se aumenta la proporción de expeller o bagazo de soja sin mezclar harina de pescado como lo hacen en Brasil y Chile. También hay posibilidad de producir carne más sabrosa y con menos bacterias, si se agrega al balanceados hierbas aromáticas como menta y estevia. Como esto se practica ya en Japón y Francia, Paraguay podría tener mayor competitividad también en otros factores como el precio competitivo, si se exportara la carne con una etiqueta oficial algo así como “carne de pollo de Paraguay alimentado con hierbas aromáticas”. Todo esto también es aplicable para la carne porcina.

La segunda opción es la diferenciación en base de elegir una variedad de ganado que ofrezca carne o leche de buena calidad sin requerir balanceados especiales, más bien consumiendo balanceados locales menos costosos. Por ejemplo, es común sacrificar el pollo cuando pesa 2 o 2.5 kilos tras 45 o 50 días de crianza. Y sin embargo, en Francia y Japón, se ven casos con éxito de criar variedades de pollo que ofrecen carne diferenciada aunque no sean rentables desde el punto de vista del consumo de balanceados.

En cuanto al cerdo, a nivel mundial se cría principalmente las variedades de Landrace y Duroc. Son cerdos que crecen rápido y se reproducen muy bien, pero la variedad que ofrece una mejor carne es Berkshir. La carne de esta variedad, más conocida como “cerdo de pata negra”, se comercializa en el Japón a un 20% más caro que la carne de cerdo corriente. Por lo tanto, en Paraguay también hay que estudiar la posibilidad de diferenciar productos por variedades, aprovechando su ventaja de tener un balanceados de bajo precio.

Es imprescindible que haya gente que lidere las actividades en el sector privado para impulsar la estrategia de cluster. En este país sí la hay. La principal misión de esta estrategia es cubrir aquella área que sólo la administración pública pueda hacer, para canalizar los esfuerzos de esa gente emprendedora.

(2) Cluster de hortalizas

1) Propósito y estado actual

En términos de producción de materia prima y procesamiento no se puede decir que, exista en este país el cluster de hortaliza. Sin embargo, existe potencial para expandir la producción de materia prima, y además su procesamiento puede empezar con una inversión relativamente pequeña. Como el cultivo de la hortaliza es más intensivo en labor en comparación con la soja y el maíz, es una medida efectiva para los agricultores a pequeña escala, por lo que se ha escogido como un cluster a desarrollar.

Si tomamos el tomate como ejemplo para explicar la estructura general del cluster de hortaliza, encontramos actualmente una producción local de 60,000 toneladas de tomate fresco, una importación de 4,000 y una exportación de 3,000 de los mismos, mientras que hay una importación de 2,000 toneladas de productos procesados de tomate, parte de las cuales (puré de tomate) es re-procesado aquí. Se supone que el consumo total de los productos procesados en el mercado doméstico asciende a 2,500 toneladas. No obstante, no hay productos de tomate procesado a base de tomates cultivados localmente.

En el Paraguay, hay ocho plantas procesadores de hortalizas para vegetales enlatados, embotellados y congelados. Cinco de ellas procesan palmitos. Solamente una compañía procesa tomates.

2) Cuellos de botellas y beneficios

En los productos de procesamiento, los siguientes puntos pueden ser apuntados como cuellos de botellas.

- No hay planta procesadora de hortalizas en Coronel Oviedo ni en Caaguazú.
- Hay gran potencial en aumentar la producción de vegetales como materia prima. Sin embargo, la producción del tomate no es suficiente aun siendo el más comúnmente cultivado en la actualidad.
- Para fortalecer la competitividad del vegetal enlatado, es necesario invertir en las comodidades cerca de la planta procesadora.

Por el otro lado, los siguientes puntos pueden ser considerados como beneficios:

- Han establecido un método de cultivo que aumenta la calidad y la producción del tomate significativamente al mismo tiempo que corta el costo del cultivo.
- Ya que es relativamente fácil obtener tecnología de proceso tales como enlatado o congelamiento de vegetal, las plantas pueden comenzar las operaciones rápidamente.

-La demanda doméstica para los productos procesados de tomate es cubierta por importaciones. Si los productos de tomates son procesados en el país, se puede esperar no solamente cubrir el mercado de exportación sino también la demanda doméstica.

3) Modelo de cluster

Desde los aspectos de la producción y procesamiento de materia prima, la ubicación adecuada para este cluster es alrededor de Coronel Oviedo en el departamento de Caaguazú. En esta zona se cruzan las rutas troncales en las cuatro direcciones, es un lugar ideal no sólo para el acopio de hortalizas sino también tiene pocas dificultades en la distribución internacional de productos procesados.

Si se exportaran 10,000 toneladas de puré de tomate al año, la exportación sumaría US\$7 millones. Este nivel de exportación requiere 30.000 toneladas de tomate fresco como materia prima. Si cada agricultor cultiva una hectárea, unos 750 agricultores obtendrán un ingreso bruto de US\$4,800 por cada uno. Igualmente se generarían 500 puestos de trabajo en las plantas de procesamiento.

4) Estrategia

Para fortalecer este cluster, se requieren las siguientes estrategias:

- Considerando las cooperativas agrícolas como ente promotor inicial de las operaciones de cluster, apoyarles para el cultivo y el procesamiento.
- Garantía por el gobierno de la meta del cultivo y los precios de la producción acordado entre cooperativas y compañías privadas. Así, fomentará la instalación de plantas procesadoras por parte de las compañías privadas junto con las cooperativas.
- Para diferenciar los productos paraguayos como producto nicho en grandes mercados de hortalizas procesadas como la Unión Europea y América del Norte, PROPARAGUAY llevará a cabo estudios de mercado en términos de variedades de cultivo y métodos de procesamiento para determinar productos concretos a lanzar. En caso de derivados de tomate, hay diferentes productos como puré, tomate cocido entero o ketchup. También hay una gran variedad de tamaños de enlatados. El contenido de azúcar, la acidez, el color son diferentes según variedades de tomate. El cultivo orgánico puede ser una opción para la diferenciación. Hay que estudiar la posibilidad de cultivar variedades de tomate con un alto contenido de licopina para la diferenciación de productos.

(3) Cluster de frutas

1) Propósito y estado actual

En este cluster, hay 2 tipos de productos, los cuales son la fruta fresca y la procesada. Los productos frescos y procesados del mismo tipo de fruta pueden ser complementarios entre sí para fortalecer la competitividad ya que el costo total puede ser controlado y el valor agregado puede ser aumentado produciendo frutas frescas y procesadas. El producto más prometedor de este cluster es el jugo de naranja.

Paraguay produce 393,000 toneladas de naranja anualmente. El producto procesado del mayor volumen en este cluster es el jugo. De dicha cosecha total de naranja, 208,000 toneladas son procesadas para producir 100,000 toneladas de jugo, siendo exportadas 4,000 de las mismas.

2) Cuellos de botella y beneficios

Los siguientes puntos pueden ser cuellos de botellas de este cluster.

- La producción de naranja como materia prima no es suficiente como para aumentar las exportaciones de los productos procesados. Es imposible aumentar la producción de materia prima porque tomará mucho tiempo desde el momento de plantación de los árboles y la cosecha.
- Dos compañías de Itapúa que exportan jugo no pueden operar sus plantas a capacidad completa debido a la falta de materia prima. Para crear y fortalecer el cluster en esta región, una pre-requisito consiste en el aumento de la producción de fruta.
- No tienen suficiente experiencia en la exportación de jugo concentrado congelado, que es una forma popular de exportar fruta. Solamente una compañía empezó a realizar esto en 1999.

Por otro lado, los siguientes puntos pueden ser considerados como beneficios:

- Los países de la Unión Europea evalúan positivamente la calidad del jugo de naranja producido en el Paraguay.
- Dichos países tienen un gran potencial en expandir la producción. Además de Itapúa, San Pedro, Caaguazú y Boquerón se encuentran adecuadamente ubicados.

3) Modelo de cluster

La ubicación adecuada y realista para este cluster será el departamento de Itapúa, que tiene gran cultivo de naranja y cuenta con las principales plantas de elaboración de jugo.

Si se exportaran 10,000 toneladas de jugo de naranja concentrado congelado, el monto de exportación ascendería a US\$14 millones. Se requerirían 160,000 toneladas de naranja como materia prima y 200 trabajadores en el procesamiento.

El mercado de exportación más grande de jugo de naranja concentrado es la Unión Europea, seguido de Estados Unidos y Japón. Pueden ser mercados para el jugo paraguayo de tetrapack, el Estado de Paraná, la mitad occidental del Estado de Santa Catarina, Matto Grosso do Sul, y Rio Grande do Sul en Brasil. Tampoco se puede olvidar la alta posibilidad de incluir a los mercados de Uruguay y Argentina.

4) Estrategia

Para fortalecer este cluster, debemos realizar las siguientes tareas.

a) Para la promoción de exportaciones de frutas frescas

- En áreas de producción de frutas frescas con la potencialidad de exportación, hay que mejorar las rutas, por lo menos para que la lluvia no impida la distribución física de mercaderías.
- Hay que establecer normas de calidad para productos exportables en términos de grado de madurez, contenido de azúcar, color, tacha, forma, tamaño, etc., o aplicar estándares de los países de destino, permitiendo poner una etiqueta de aprobación oficial a los productos que cumplan dichos estándares.
- Normalizar el diseño, material y tamaño de cajas para empacar los productos que llenen los estándares mencionados arriba.
- Centros de experimentos agrícolas deben tomar la iniciativa en investigar la posibilidad de cultivo orgánico y difundir sus resultados.
- PROPARAGUAY debe tomar la iniciativa en la campaña de promover las exportaciones de naranja y pomelo frescos a Argentina y Uruguay.

b) Para el aumento de exportación de productos procesados

- Establecer un mecanismo de financiamiento públicos a los agricultores que cultiven bajo contrato, para financiar costo de operación que genera desde la plantación de árboles frutales hasta la cosecha. En tal caso, habilitar un mecanismo que canalice préstamos a los agricultores poseedores de tierras sin título cuando la compañía contratante lo garantice.
- Centros de experimentos agrícolas deben seleccionar algunas frutas que se puedan cosechar, procesar y exportar en la época que no se cosecha la naranja para completar la temporada baja de naranja, y capacitar técnicamente a los agricultores como cultivo recomendable; y al mismo tiempo,

se debería brindar esta información a las empresas procesadoras.

- Como la acerola se puede cosechar durante siete meses y requiere mucha mano de obra en la cosecha, se recomienda su cultivo como ítem prometedor junto a la naranja. Si se hace el cultivo orgánico de este producto, que contiene alta concentración de Vitamina C, se puede ofrecer productos diferenciados con una imagen saludable.

(4) Cluster del algodón

1) Propósito y estado actual

El cultivo del algodón bruto, que ha sido llegado tan alto como a 640,000 toneladas en 1989, continúa decayendo debido a la disminución de los suelos fértiles y al insecto del picudo. En 1998, llegó a un tercio de lo que fue en 1989. Sin embargo, el algodón está ubicado como el cultivo efectivo más importante debido a que tiene compradores regulares.

En 1998, se produjo 221,000 toneladas de algodón y se procesó las 23 fábricas en Paraguay, de las cuales 72,000 son exportadas en forma de fibra de algodón desmontado. 20,000 toneladas restantes son procesadas en las 21 fábricas para elaborar hilo de algodón, de las cuales 4,200 toneladas son exportadas. Con 14,000 toneladas de hilo se fabrican telas a nivel local. La cantidad de plantas está disminuyendo porque las plantas están enfrentando dificultades para continuar sus operaciones debido al pobre financiamiento de cada etapa de trabajo.

2) Cuellos de botellas y beneficios

Los siguientes puntos pueden ser considerados cuellos de botella de este cluster:

- El área de cultivo por agricultor está disminuyendo. La producción por unidad de área está cayendo debido a la disminución de fertilizante combinados con la expansión del ingreso del picudo.
- Excepto por algunas plantas que están a lo largo de los ríos, las plantas de algodón en el Paraguay están tierra adentro. Por lo tanto, tienen que depender del transporte terrestre para su distribución.
- Su técnica de procesamiento es baja, y el nivel de técnica oficial de centro de capacitación es pobre.

Los siguientes puntos pueden ser considerados como beneficios de este cluster:

- El 98% de la producción se cultiva en base a contratos, que es una ventaja para crear el cluster.
- La calidad del algodón paraguayo con lino es alta.

3) Estrategia

Para fortalecer este cluster, recomendamos las siguientes estrategias:

- Aumentar la productividad del sector introduciendo variedades resistentes a enfermedades y plagas.
- Reducción de costos de producción. Es clave la introducción de cosechadoras.
- Se necesita introducir la plantación directa y abono verde para nutrir el suelo.
- Se requiere introducir el control de calidad para elaborar productos que satisfacen los estándares internacionales.
- Introducir un programa de revitalización del sector, ya que hay necesidad de reestructurar la industria textil.

(5) Cluster de la madera

1) Propósito y estado actual

En 1991, el área forestal en el distrito occidental ha disminuido a un tercio de lo que era a mediados de los años 1970. Las especies de árboles útiles son principalmente el Cedro, Lapacho, Incienso y Paraíso Gigante.

Aproximadamente, 10 millones de m³ de madera son cortados anualmente, de los cuales 4 millones se convierten en rollos. La exportación de madera en forma de rollo es de aproximadamente 320,000 toneladas, y la mayoría de ellos son exportados a países del MERCOSUR tales como Brasil y la Argentina. El 94% de los productos de madera son exportados como productos procesados primarios. La proporción de los productos procesados secundarios y los productos terminados para la exportación está decayendo. El resto es usado para productos de madera o ebanistería, o muebles sencillos en el país. Debido a que el nivel de diseño y método de procesamiento en las compañías domésticas es bajo, los muebles de alta calidad son importados desde Europa y los Estados Unidos.

2) Cuellos de botellas

Los puntos que siguen pueden ser considerados como cuellos de botellas de este cluster:

- Debido a que el área forestal está disminuyendo, el gran desafío es como promover la plantación para el procesamiento de madera.
- El nivel de técnica de procesamiento y diseño es bajo. No se brinda suficiente capacitación técnica.

3) Modelo de cluster

El área rodeada por Coronel Oviedo, Ciudad de Este y Alto Paraná parece ser la más adecuada para este cluster.

El Paraíso Gigante es una especie fácil que permite aportar mayor valor agregado y es de rápido crecimiento. La plantación de Paraíso Gigante en una hectárea durante 10 años produciría 40 m³ de rollos generando un ingreso total de US\$7,700 a US\$10,000 para los productores. Además, se obtendría cierta cantidad de leña como derivado, aportando adicionalmente un ingreso de aproximadamente US\$2,400. También sería posible cultivar productos como maíz o mandioca durante los primeros tres años de plantación, para aprovechar el área plantada. Si plantasen 10,000 hectáreas de árboles anualmente durante 10 años, podrán producir 400,000 m³ de madera aserrada anualmente desde el décimo primer año, lo que le permitirá ganar a los productores ganar US\$60 millones.

Se requiere establecer una asociación de cooperativa de pequeños productores que integre la promoción de plantación, talado, cortado, secado y venta de madera de Paraíso Gigante. Dicha asociación puede aumentar la ganancia de los pequeños productores. Con dicho propósito se necesita una organización oficial como SEDEFO para ofrecer educación sobre métodos y técnicas de administración.

En los casos del procesamiento secundario y terciario, las compañías principales pueden tomar el liderazgo en la organización de las compañías en la misma industria y asegurar un cierto grado de productividad con tecnología que pueda llenar la demanda para el mercado de exportación. Argentina, Alemania y los Estados Unidos pueden ser mercados para los productos terminados.

4) Estrategia

Como medida para fortalecer este cluster, la obtención sostenible de madera es la primera prioridad, el gobierno debe promover la plantación de Paraíso Gigante. A largo plazo, es importante mejorar los diseños y la tecnología de procesamiento de los productos derivados de la madera.

(6) Cluster de metalmecánica

1) Propósito y estado actual

La industria metalmecánica aporta solamente el 1.8% del PIB en el sector industrial. Sin embargo, este cluster es importante ya que apoya el desarrollo de otros clusters como industria de apoyo.

Este cluster incluye varios sub-sectores, de los cuales los tres más importantes son: el hierro y el acero; productos de metales con la excepción de maquinarias y accesorios; y equipos de transporte. Las exportaciones metalmeccánica del Paraguay alcanzan US\$ 21 millones, mientras que las importaciones totalizan US\$ 1,319 millones – 62 veces más que las exportaciones. El hierro y el acero representan el 45% de la exportación y el 21% proviene de los productos de metal.

La mayoría de las materias primas para metal de la industria procesadora tales como placas de hierro, barras de acero y tubos son importadas del Brasil y de la Argentina. Aún las principales compañías procesadoras compran solamente de 5,000 a 6,000 toneladas de materia prima por año. Debido a que ellos no pueden obtener la escala de mérito están forzados a comprar por medio de corredores a altos precios.

2) El estado actual de la principal industria procesadora de metal

La ubicación de la industria automotriz en Brasil se está mudando hacia el distrito sudoeste, lo que le da al Paraguay mayores oportunidades de procesar componentes para automotores. El Paraguay tiene las ventajas de bajos precios de combustible y electricidad y bajos salarios de trabajadores con habilidades de procesamiento de metal, que constituyen aproximadamente un tercio de los del Brasil.

Mientras que para las maquinarias agrícolas, hay 9 fabricantes en el Paraguay. Sin embargo, son abastecidos en su mayoría por Brasil. Los brasileños también proveen servicios de mantenimiento a las maquinarias agrícolas en el Paraguay. Las compañías paraguayas tienen las oportunidades de ingresar al campo de piezas de servicios y mantenimiento. Algunos distritos están promoviendo proyectos para la mecanización agrícola, lo que dará ímpetu a este sector.

3) Estrategia

Para fortalecer este cluster, deben ser tomadas las siguientes estrategias:

- Especialización tecnológica
- Capacitación sobre las técnicas de procesamiento
- Promoción de actividades conjuntas en el marketing y compra de materiales

Se propone un proyecto de fundición de hierro con horno eléctrico aprovechando chatarra para producir productos sustitutos a la importación.

3.4 PLAN DE ACCIÓN

3.4.1 Estándares de importancia y prioridad en programas/proyectos

"Estándares de importancia y prioridad" se han utilizado a seleccionar proyectos para el plan de acción. La ejecución de los proyectos debe ser empezada para el 2006.

Los estándares de importancia se usan para evaluar los proyectos sin tener en cuenta si los recursos financieros y humanos reales están disponibles o no. La disponibilidad de recursos cae dentro del campo de los estándares de prioridad, los cuales determinarán el orden final de implementación de los proyectos. Hay cuatro elementos principales dentro de los estándares de importancia: efectividad, eficiencia, efecto inmediato y repercusión.

Se dará prioridad a proyectos cuando un proyecto no pueda ser lanzado antes de que otro sea lanzado o implementado, o cuando haya escasez de recursos.

(1) Estándares de importancia de proyectos

1) Efectividad

La efectividad refleja la contribución directa al desarrollo económico, contribuyendo al crecimiento del PIB y la creación de puestos de trabajo. Un proyecto que conlleve un aumento significativo del PIB es considerado de gran efectividad. Un proyecto que lleve a la creación de empleos también es considerado como altamente efectivo. Un proyecto debe alcanzar unos de estos parámetros para ser de alta efectividad. La contribución al desarrollo económico debe ser directa, sin incluirse el PIB y la creación de fuentes de trabajo que sean consecuencia indirecta del proyecto.

2) Eficiencia

La eficiencia refleja el costo de efectividad del proyecto, los costos que se deben satisfacer para lograr un nivel mínimo de efectividad. El efecto no se limita a la contribución al desarrollo económico como se menciona en el punto 1), sino que es comprensivo e incluye los fines del proyecto. La eficiencia es alta cuando el costo necesario para lograr un beneficio es relativamente bajo. El costo no solo incluye el gasto público, cubierto por los gobiernos central y locales, sino también los gastos pagados por el sector privado. Si lo que el sector privado debe pagar es mucho, la eficiencia disminuye, aun en el caso de que el gobierno no tenga que pagar relativamente mucho para lo mismo. En este caso, la factibilidad también puede disminuir.

3) Efecto inmediato

El efecto inmediato muestra el periodo de tiempo que transcurre antes de que se observen resultados. En Paraguay, donde los recursos son extremadamente limitados y la credibilidad del gobierno es baja, es importante buscar pronta efectividad. Esto se debe a que un proyecto con efectos rápidos puede dar vigor al desarrollo económico. Además, cuanto más tiempo pase antes de que se vean resultados, más alta será la posibilidad de tener que enfrentarse a cambios no esperados en el ambiente de implementación, lo cual puede llegar a ser un obstáculo para lograr los resultados esperados.

4) Repercusión

Repercusión se refiere a los efectos indirectos que emanan de la implementación inicial del proyecto. En el caso de un proyecto para desarrollar rutas principales, la construcción misma genera puestos de trabajo y aumenta temporalmente el PIB, lo cual es estimado por 1) efectividad. Una vez que el desarrollo de las rutas principales empiece a acelerar el transporte hacia los mercados de exportación, y como consecuencia lleve a la exportación de frutas frescas y vegetales, este último efecto se considera como repercusión. Cuando un proyecto fomenta el desarrollo apoyando a una industria, o contribuye indirectamente al crecimiento de una industria relacionada, la repercusión del proyecto es grande.

(2) Estándares de prioridad

Aunque la evaluación de un proyecto no sea muy positiva, en ocasiones su implementación es necesaria para que otros proyectos le sigan. En este caso, se considera que el proyecto es de necesidad prioritaria alta. Por ejemplo, si antes de poner en marcha el proyecto B, un proyecto de gran importancia, es imprescindible poner en marcha el proyecto A, la necesidad prioritaria del proyecto A aumenta su prioridad. Así mismo, como existen limitaciones de recursos que hacen imposible la ejecución de todos los proyectos al mismo tiempo, se debe dar prioridad a algunos de ellos. Los proyectos prioritarios con limitaciones de recursos o con necesidad prioritaria alta se clasifican en tres categorías:

- 1: proyectos a ser implementados inmediatamente.
- 2: proyectos a ser implementados en uno o dos años
- 3: proyectos a ser implementados en tres o más años

3.4.2 Evaluación de un proyecto basada en los estándares de importancia y prioridad.

Los programas y proyectos son analizados utilizando las estrategias de desarrollo ya propuestas en nuestra encuesta de desarrollo económico. Ya que los elementos considerados dentro de los estándares de importancia reflejan puntos de vista, es difícil determinar el grado de prioridad de cada proyecto

mediante una simple evaluación numérica. Aún si la efectividad es considerable, un proyecto que requiere demasiado tiempo y dinero puede ser de prioridad baja en términos de eficiencia o efecto inmediato. Por otro lado, aún si la efectividad es limitada, un proyecto que debe ser concluido antes de otro muy importante será considerado más importante debido a su necesidad prioritaria. Algunos proyectos son más fáciles de evaluar numéricamente, pero también se proponen proyectos que no se pueden evaluar numéricamente. La prioridad de los proyectos no puede ser ignorada solo porque sea difícil evaluarlos.

Se da prioridad a los proyectos siguiendo el siguiente procedimiento. En cada etapa, el equipo de estudio realiza la evaluación con su contraparte.

a) Todos los proyectos son evaluados de acuerdo a los ítems 1) al 4) incluidos en 3.4.1 (1). La evaluación tienen tres niveles: “alto”, “medio” y “bajo”. Las evaluaciones son relativas. Algunos proyectos de nivel medio son seleccionados de antemano como referencias. Otros proyectos se evalúan luego, teniendo en cuenta las referencias, como más altos, más bajos o iguales

b) Haciendo referencia a los cuatro puntos mencionados, se hace un juicio para determinar una calificación total alta, media o baja. “Alta” significa de mayor importancia, y “baja” de menor importancia.

c) Luego se realizan las evaluaciones de prioridad.

La evaluación se realiza según la fórmula indicada abajo:

Cuadro 25 Fórmula para Evaluar Prioridad de Proyectos

A: Alta M: Mediana B: Baja

| Proyecto | Estándares de Importancia | | | | Evaluación final | Prioridad |
|----------|---------------------------|------------|--------------------|-------------|------------------|-----------|
| | Efectividad | Eficiencia | Efectos inmediatos | Repercusión | | |
| A | A | M | M | A | A | 1 |
| B | A | A | B | M | A | 2 |
| C | M | B | M | B | M | 2 |
| D | M | A | B | B | A | 1 |
| E | B | A | B | B | B | 3 |

3.4.3 Procedimiento de selección del plan de acción

El estudio ha realizado la evaluación provisional de la importancia y de la prioridad sobre los 90 proyectos recomendados por cada sector del estudio. Consecutivamente, se discutió con la contraparte

nuevamente si fue bien justificada la misma evaluación. Al mismo tiempo, teniendo la perspectiva de la magnitud futura del presupuesto del Paraguay se intentó estimar recurso financiero disponible para ser invertido en los proyectos. A base de esa estimación, se decidieron finalmente 28 proyectos entre los 90 para el plan de acción.

3.4.4 Listado de proyectos

El listado de los proyectos mencionados en la sección anterior son anexados como sigue.

- 28 proyectos de prioridad
- demás proyectos

Listado de Proyectos
- 28 proyectos de mayor prioridad (1) -

| Programa | Proyecto | Importancia | Prioridad | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007/2010 | 2011~ |
|--|--|-------------|-----------|------|------|------|------|------|------|-----------|-------|
| Agricultura | | | | | | | | | | | |
| A.1 Programa para asistir a la producción regional | | | | | | | | | | | |
| | A.1.4 Proyecto para asistir a la producción de nuevos productos ganaderos | L | 2 | | | | | | | | |
| A.2 Programa para asistir a la exportación de productos agrícolas | | | | | | | | | | | |
| | A.2.2 Proyecto de manejo de higiene para productos ganaderos | L | 1 | | | | | | | | |
| Industrias | | | | | | | | | | | |
| 1.2 Programa para mejorar la calidad y la productividad | | | | | | | | | | | |
| | 1.2.1 Estandarización industrial | L | 1 | | | | | | | | |
| | 1.2.3 Difusión del control de calidad | L | 1 | | | | | | | | |
| 1.4 Programa para el fortalecimiento del marketing | | | | | | | | | | | |
| | 1.4.1 Estudios de mercado de los principales productos de los clusters seleccionados | L | 1 | | | | | | | | |
| Transporte | | | | | | | | | | | |
| <duro> | | | | | | | | | | | |
| T.1 Mejora del corredor de exportación | | | | | | | | | | | |
| | T.1.1 Mejora de rutas del corredor de exportación | L-M | 1-2 | | | | | | | | |
| | T.1.1(1) Asunción~Gascua | (L) | (1) | | | | | | | | |
| | T.1.1(3) Carmelo Peralta~Mariscal Estigarribia | (L) | (1) | | | | | | | | |
| | | (L) | (1) | | | | | | | | |
| | T.1.1(5) Neuland~Pozo Ondo | (L) | (1) | | | | | | | | |
| | T.1.1(6) Segundo Puente de la Amistad | (L) | (1) | | | | | | | | |
| | T.1.1(8) Ruta 9 (La Patria~Sargento Rodriguez) | (L) | (1) | | | | | | | | |
| | T.1.1(9) Ruta 2 y 7 (San Lorenzo~Caaguazu) | (L) | (1) | | | | | | | | |
| | T.1.2 Mejora en el puerto y surco del río para corredor de exportación | L-M | 1-2 | | | | | | | | |
| | T.1.2(3) Adquisición de dragas a ser usadas en el Río Paraguay | (L) | (1) | | | | | | | | |
| | T.1.2(5) Mejoramiento en Sistema de Navegación fluvial | (L) | (2) | | | | | | | | |
| T.2 Mejora de la movilidad local | | | | | | | | | | | |
| | T.2.1 Mejoras en las principales rutas locales | L-S | 1 | | | | | | | | |
| | T.2.2 Mejoras en las rutas departamentales | L-S | 1 | | | | | | | | |
| T.3 Mejora en la infraestructura de transporte para la distribución física | | | | | | | | | | | |
| | T.3.2 Mejoras de Rutas Rurales (Rutas a granjas) | L-S | 1 | | | | | | | | |
| <blando> | | | | | | | | | | | |
| T.4 Descentralización de mejora de infraestructura | | | | | | | | | | | |
| | T.4.2 División de las tareas de administración de rutas | L | 1 | | | | | | | | |
| | T.4.3 Establecimiento de los desarrollos de planificación de rutas | L | 1 | | | | | | | | |
| T.6 Asegurar fondos para mejoras de infraestructura | | | | | | | | | | | |
| | T.6.1 Creación de un sistema de recolección de fondos especiales para mejoras de rutas | L | 2 | | | | | | | | |

Listado de Plan de Accion
- 28 proyectos de mayor prioridad (2) -

| Programa | Proyecto | Importancia | Prioridad | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007/2010 | 2011~ |
|--|--|-------------|-----------|------|------|------|------|------|------|-----------|-------|
| Recursos humanos | | | | | | | | | | | |
| H.2 Asistencia a los colegios agrícolas en Paraguay | | | | | | | | | | | |
| | H.2.1 Mejora educacional de los colegios agrícolas en Paraguay | L | 1 | | | | | | | | |
| Finanzas Institucional | | | | | | | | | | | |
| F.1 Estabilización y racionalización de operaciones bancarias | | | | | | | | | | | |
| | F.1.1 Simplificación de los procedimientos de préstamos | L | 1 | | | | | | | | |
| F.3 Programa para la introducción de financiamiento para la exportación | | | | | | | | | | | |
| | F.3.2 Proyecto para la introducción de un sistema de seguro de exportación y redescuento de letra de exportación | L | 1 | | | | | | | | |
| F.5 Fortalecimiento de la habilidad de auto financiamiento | | | | | | | | | | | |
| | F.5.1 Asistencia para organización de cooperativas | L | 1 | | | | | | | | |
| Calidad y Productividad | | | | | | | | | | | |
| Q.1 Programa para el establecimiento de un sistema de certificación | | | | | | | | | | | |
| | Q.1.1 Institución constructora de la ONA | L | 1 | | | | | | | | |
| Q.2 Programa para el fortalecimiento de Laboratorios de prueba e inspección | | | | | | | | | | | |
| | Q.2.1 Consolidación del INTN | L | 1 | | | | | | | | |
| P.1 Programa de simplificación de los procedimientos de exportación | | | | | | | | | | | |
| | P.1.1 Programa de simplificación de los procedimientos de exportación | L | 2 | | | | | | | | |
| | P.1.3 Proyecto de simplificación de procedimientos de devolución del IVA | L | 2 | | | | | | | | |
| Promoción de exportación e inversión | | | | | | | | | | | |
| E1 Cultivo de mercados de exportación | | | | | | | | | | | |
| | E.1.1 Adecuamiento de mercado para productos diferenciados | L | 1 | | | | | | | | |
| E.2 Programa para la mejora del sistema de información relacionada al comercio | | | | | | | | | | | |
| | E.2.1 Proyecto para establecer una red de información comercial por internet | L | 1 | | | | | | | | |
| D.1 Promoción para la inversión directa extranjera | | | | | | | | | | | |
| | D.1.1 Proyecto de implementación de la Maquiladora | L | 1 | | | | | | | | |
| Cluster | | | | | | | | | | | |
| L.1 Programa para el cluster de balanceados | | | | | | | | | | | |
| | L.1.1 Proyecto de promoción en inversión de plantas | L | 1 | | | | | | | | |
| | L.1.2 Proyecto para erradicar la enfermedad de Newcastle y pestes porcinas | L | 1 | | | | | | | | |
| V.1 Programa del cluster de vegetal | | | | | | | | | | | |
| | V.1.1 Proyecto de promoción en inversión de Plantas | L | 1 | | | | | | | | |
| Organización de Promoción | | | | | | | | | | | |
| O.1 Promoción de la implementación de la estrategia de desarrollo | | | | | | | | | | | |
| | O.1.1 Establecimiento de la organización a implementar la estrategia de desarrollo | L | 1 | | | | | | | | |

Listado de Proyectos

- otros proyectos (1) -

| Programa | Proyecto | Importancia | Prioridad | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007/2010 | 2011~ |
|--|--|-------------|-----------|------|------|------|------|------|------|-----------|-------|
| Agricultura | | | | | | | | | | | |
| A.1 Programa para asistir a la producción regional | | | | | | | | | | | |
| | A.1.1 Proyecto para aumentar la producción de granos | L | 1 | | | | | | | | |
| | A.1.2 Proyecto para asistir la producción de algodón bruto | L | 1 | | | | | | | | |
| | A.1.3 Proyecto para aumentar la producción de nuevos productos de exportación (horticultura) | L | 1 | | | | | | | | |
| | (A.1.5 Asistir la producción de árboles y arbustos útiles en la Región Oriental) | M | - | | | | | | | | |
| | (A.1.6 Establecer un mercado regional de modo a crear de producción de hortalizas) | M | - | | | | | | | | |
| | A.1.7 Integrar, sistematizar y utilizar los resultados de las investigaciones de las instituciones y los experimentos agrícolas del MAG. | L | 2 | | | | | | | | |
| A.2 Programa para asistir a la exportación de productos agrícolas | | | | | | | | | | | |
| | A.2.1 Plantear proyecto de prevención de enfermedades | L | 1 | | | | | | | | |
| | A.2.3 Analizar las sustancias dañinas en la carne | L | 2 | | | | | | | | |
| A.3 Asistir a productores agrícolas y fortalecer las cooperativas existentes | | | | | | | | | | | |
| | A.3.1 Proyecto para apoyar a las cooperativas agrícolas | L | 1 | | | | | | | | |
| | A.3.2 Promover la participación de los pequeños agricultores en el procesamiento agrícola | L | 1 | | | | | | | | |
| A.4 Programa de financiamiento agrícola | | | | | | | | | | | |
| | (A.4.1 Proyecto financiero de acuerdo a la cosecha) | M | - | | | | | | | | |
| | (A.4.2 Proyecto de asistencia financiera para las cooperativas existentes) | M | - | | | | | | | | |
| | A.4.3 Proyecto sobre seguro de cosecha | M | 2 | | | | | | | | |
| Industrias | | | | | | | | | | | |
| I.1 Programa de promoción de inversión | | | | | | | | | | | |
| | I.1.1 Promoción sobre incentivos de inversión | M | 1 | | | | | | | | |
| | I.1.2 Préstamo de dos pasos para la renovación y reconversión de tecnología | L | 2 | | | | | | | | |
| I.2 Programa para mejorar la calidad y la productividad | | | | | | | | | | | |
| | I.2.2 Centro para la calidad y productividad | L | 2 | | | | | | | | |
| | I.2.4 Sistema de información tecnológica | L | 1 | | | | | | | | |
| I.4 Programa para el fortalecimiento del mercadeo (marketing) | | | | | | | | | | | |
| | I.4.2 Orientation for mercadeo (marketing) | M | 2 | | | | | | | | |
| I.5 Programa estadístico industrial | | | | | | | | | | | |
| | I.5.1 Estadísticas industriales | M | 2 | | | | | | | | |
| I.6 Programa para fijar oficinas consultoras para las empresas | | | | | | | | | | | |
| | I.6.1 Escritorios de consultas en las oficinas departamentales | L | 2 | | | | | | | | |
| | I.6.2 Escritorios de consultas para el desarrollo de cluster | L | 1 | | | | | | | | |
| Transporte | | | | | | | | | | | |
| <duro> | | | | | | | | | | | |
| T.1 Mejora del corredor de exportación | | | | | | | | | | | |
| | T.1.1 Mejora de rutas del corredor de exportación | M-L | 1-2 | | | | | | | | |
| | T.1.1(2) Ciudad del Este~Natalio | L | 2 | | | | | | | | |
| | T.1.1(7) Puerto de Pilar~Puente de Argentina | (M) | (1) | | | | | | | | |
| | T.1.2 Puerto corredor de exportación/Mejora en el surco del río | M-L | 1-2 | | | | | | | | |
| | T.1.2(1) Expansión del Puerto de Pilar | (L) | (2) | | | | | | | | |
| | T.1.2(2) Expansión del Puerto de Encarnación | (M) | (2) | | | | | | | | |
| | T.1.2(4) Rehabilitación de zonas de libre comercio, expansión de funciones | (M) | (2) | | | | | | | | |
| | T.1.3 Mejoras del Ferrocarril | M-S | 1-2 | | | | | | | | |
| | T.1.3(1) Renovación funcional entre Asunción~Encarnación | (M) | (1) | | | | | | | | |
| | T.1.3(2) Villarrica~Ciudad del Este(Cascavel) | (M) | (2) | | | | | | | | |
| | T.1.3(3) Ciudad del Este~Encarnación | (S) | (2) | | | | | | | | |
| | T.1.3(4) Ypacarai~Puerto de Villeta | (S) | (1) | | | | | | | | |

Listado de Proyectos
- otros proyectos (2) -

| Programa | Proyecto | Importancia | Prioridad | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007/2010 | 2011~ |
|--|---|-------------|-----------|------|------|------|------|------|------|-----------|-------|
| T.2 Mejora de la movilidad local | | | | | | | | | | | |
| | T.2.3 Mejoras en el transporte fluvial de pasajeros | M-S | 1 | | | | | | | | |
| | T.2.3(1) Asunción~Concepción | (M) | (1) | | | | | | | | |
| | T.2.3(2) Fuerte Olimpo~Bahia Negra | (S) | (1) | | | | | | | | |
| T.3 Mejora en la infraestructura de transporte para la distribución física | | | | | | | | | | | |
| | T.3.1 Mejora del centro de transporte para la distribución física | M-S | 1-2 | | | | | | | | |
| | T.3.1(1) Comodidades de almacenaje | (M) | (2) | | | | | | | | |
| | T.3.1(2) Puntos de retiro de carga | (S) | (2) | | | | | | | | |
| | T.3.1(3) Terminales de camiones (Ciudad del Este, Oviedo, Ypacarai, Pozo Colorado) | (M) | (1) | | | | | | | | |
| <blando> | | | | | | | | | | | |
| T.4 Descentralización de control de infraestructura | | | | | | | | | | | |
| | T.4.1 Refuerzo en la planificación de la coordinación de las funciones en el país | M | 1 | | | | | | | | |
| T.5 Mejora de regulamentos del transporte fluvial | | | | | | | | | | | |
| | T.5.1 Mejora de eficiencia de transporte por modificación de leyes | L | 2 | | | | | | | | |
| T.6 Fortalecimiento de la manutención y administración de la infraestructura de transporte | | | | | | | | | | | |
| | T.6.2 Implementación de censos de rutas de transporte | M | 1 | | | | | | | | |
| | T.6.3 Elaboración de base de datos de Rutas/Puentes | M | 1 | | | | | | | | |
| T.7 Asegurar fondos para mejoras de infraestructura | | | | | | | | | | | |
| | T.7.1 Creación de un sistema de recolección de fondos especiales para mejoras de rutas | L | 2 | | | | | | | | |
| | T.7.2 Creación de un sistema de recolección de fondos para mejoras de puerto/cause fluvial | M | 1 | | | | | | | | |
| T.8 Creación y promoción del sector transporte | | | | | | | | | | | |
| | T.8.1 Establecimiento de un sistema de impuesto especial para las compañías de transportes | M | 2 | | | | | | | | |
| | T.8.2 Establecimiento de un sistema de financiamiento especial para las compañías de transportes | M | 2 | | | | | | | | |
| Recursos humanos | | | | | | | | | | | |
| H.1 Asistencia a los colegios técnicos en Paraguay | | | | | | | | | | | |
| | H.1.1 Mejora educacional de los colegios técnicos en el Paraguay | L | 1 | | | | | | | | |
| H.3 Mejora en la calidad de capacitación vocacional en Paraguay | | | | | | | | | | | |
| | H.3.1 Mejora educacional de los colegios técnicos en el Paraguay | L | 1 | | | | | | | | |
| | H.3.2 Desarrollo del sistema de aseguramiento de recursos financieros para el SNPP | M | 3 | | | | | | | | |
| Finanzas Institucional | | | | | | | | | | | |
| F.1 Estabilización y racionalización de operaciones bancarias | | | | | | | | | | | |
| | F.1.2 Introducción de seguro agrícola | L | 2 | | | | | | | | |
| | F.1.3 Completar el registro de tierra en toda la nación | L | 1 | | | | | | | | |
| F.2 Programa para fortalecer la capacidad de evaluación de los riesgos de créditos | | | | | | | | | | | |
| | F.2.1 Capacitación en la educación y el empleo del plantel a cargo de la evaluación de créditos | L | 1 | | | | | | | | |
| | F.2.2 Proyecto para fortalecer la capacidad en evaluar los riesgos crediticios | M | 1 | | | | | | | | |
| F.3 Programa para la introducción de financiamiento para la exportación | | | | | | | | | | | |
| | F.3.1 Proyecto para la asistencia en la educación y capacitación del plantel a cargo del financiamiento para la exportación | L | 1 | | | | | | | | |

Listado de Plan de Acción
- otros proyectos (3) -

| Programa | Proyecto | Importancia | Prioridad | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007/2010 | 2011~ |
|---|---|-------------|-----------|------|------|------|------|------|------|-----------|-------|
| F.4 Promoción del mercado de capital | | | | | | | | | | | |
| | F.4.1 Proyecto para revisar las leyes, reglamentos y sistema de impuesto del mercado de valores | M | 2 | | | | | | | | |
| | F.4.2 Creación de accionistas por medio de privatización | L | 1 | | | | | | | | |
| | F.4.3 Proyecto para la privatización del sistema de pensión | L | 1 | | | | | | | | |
| | F.4.4 Proyecto para establecer una institución de calificación | L | 1 | | | | | | | | |
| | F.4.5 Proyecto para la educación de las corporaciones locales sobre mercado de capital | M | 2 | | | | | | | | |
| F.5 Fortalecimiento de la habilidad de auto financiamiento | | | | | | | | | | | |
| | F.5.2 Supervisión de cooperativas por la Superintendencia de Bancos del Banco Central | L | 2 | | | | | | | | |
| | F.5.3 Proyecto para mejorar el uso de la bolsa de comodidades | M | 2 | | | | | | | | |
| Calidad y Productividad | | | | | | | | | | | |
| Q.2 Programa para el fortalecimiento de Laboratorios de prueba e inspección | | | | | | | | | | | |
| | Q.2.2 Fortalecimiento del INAN | M | 1 | | | | | | | | |
| P.1 Programa de simplificación de los procedimientos de exportación | | | | | | | | | | | |
| | P.1.2 Proyecto de procedimientos simplificado de exportación de pequeñas cantidades | L | 1 | | | | | | | | |
| | P.1.4 Proyecto de computarización de los procedimientos de exportación | M | 2 | | | | | | | | |
| Promoción de exportación e inversión | | | | | | | | | | | |
| E.3 Programa para la promoción de la internacionalización de las compañías | | | | | | | | | | | |
| | E.3.1 Proyecto para el mejoramiento de conciencia de exportación de las compañías | L | 1 | | | | | | | | |
| | E.3.2 Proyecto para establecer marcas comerciales paraguayas | M | 2 | | | | | | | | |
| | E.3.3 Proyecto para establecer centros de servicios de exportación para compañías pequeñas y medianas | L | 1 | | | | | | | | |
| | E.3.4 Proyecto para apoyo de la creación de departamentos de exportación | M | 2 | | | | | | | | |
| | E.3.5 Proyecto para la asistencia en ferias comerciales | M | 2 | | | | | | | | |
| Cluster | | | | | | | | | | | |
| L.1 Programa para el cluster de balanceados | | | | | | | | | | | |
| | L.1.3 Proyecto para la institución de estándares de balanceados | L | 2 | | | | | | | | |
| | L.1.4 Proyecto de publicidad | M | 1 | | | | | | | | |
| V.1 Programa del cluster de vegetal | | | | | | | | | | | |
| | V.1.2 Proyecto de publicidad | M | 2 | | | | | | | | |
| C.1 Programa para la Revitalización de la Industria textil | | | | | | | | | | | |
| | C.1.1 Estudio M/P para la reactivación de la industria textil | M | 3 | | | | | | | | |
| W.1 Programa para la plantación y procesamiento de Paraiso Gigante | | | | | | | | | | | |
| | W.1.1 Plantación de pequeños agricultores de Paraiso Gigante | L | 1 | | | | | | | | |
| | (W.1.2 Promoción de la industria de muebles) | L | - | | | | | | | | |
| M.1 Programa de desarrollo de las industrias del acero y metalúrgicas | | | | | | | | | | | |
| | M.1 Mejoramiento de la industria del acero | M | 3 | | | | | | | | |
| | M.2 Elaboración de acero por medio de hornos eléctricos de desechos de hierro | L | 2 | | | | | | | | |
| | M.3 Capacitación vocacional para técnicos en metalúrgica | M | 2 | | | | | | | | |
| | M.4 Centro de tecnología metalúrgica | L | 2 | | | | | | | | |

3.5 FORMACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN PARA LA PROMOCIÓN

3.5.1 Bases para proponer una organización para la promoción

Así como otros países latinoamericanos, Paraguay ha optado por una economía de mercado. Después de la finalización del régimen stronista en 1989, las administraciones sucesivas han venido realizando reformas tanto económicas como políticas. Sin embargo, estas reformas aún no han sido implementadas satisfactoriamente e igualmente ha sido muy difícil llevar a cabo las reformas estructurales que requieren voluntad política y una visión a largo plazo.¹⁸

En el pasado, el desarrollo económico dependía principalmente de las obras públicas (por ejemplo, la Represa de Itaipú), y de la agricultura basada en recursos naturales. Extensas reformas son necesarias para lograr un desarrollo sostenible. Las tendencias hacia la globalización y el ingreso al MERCOSUR, que requieren el libre comercio entre los países miembros, exponen al Paraguay a una mayor competencia y enfatizan la necesidad de reformar la economía.

El rol del gobierno, en materia de desarrollo económico, debe ser modificado. La actual economía de mercado, que permite la libre actividad económica basada en iniciativas provenientes del sector privado, no necesita un estado depredador o una administración centralizada que no refleje las necesidades de sus ciudadanos. El rol esperado del estado incluye, entre otras cosas: a) estabilidad macro-económica, b) un marco institucional y legal para mercados eficientes, c) servicios públicos transparentes, d) información de mercado, e) infraestructura básica y f) protección del medio ambiente.¹⁹

El Programa de Gobierno 1999-2003 apunta a construir un estado competitivo a nivel global basado en la capacidad productiva, transparencia e integridad de las instituciones públicas, práctica efectiva del diálogo, y una real integración a nivel interno. Dicho programa también pone de manifiesto que el estado debe convertir su rol en el establecimiento de normas, la supervisión y la promoción del desarrollo económico.

Debido a que las empresas privadas en la actualidad no cuentan con suficiente competitividad ni en los mercados internos ni en los externos, es necesario no solamente asegurar el sistema de libre mercado, sino también fortalecer la competitividad entre los participantes del mercado. Al gobierno Paraguayo le urge apoyar al sector privado en la solución de sus problemas escuchando sus dificultades, lo que no significa que el gobierno deba intervenir directamente en la actividad del sector privado. Más bien, el sector privado debe tomar la iniciativa y el gobierno debe jugar un rol complementario.

¹⁸ “Proyecto Plandes: Paraguay, Las reformas del Sector Público – Resumen Ejecutivo”, STP

¹⁹ Informe del Banco Mundial Paraguay- El Rol del Estado, 1996, Resumen Ejecutivo y Proyecto Plandes: Paraguay, Reformas del Sector Público, Rol del Estado, STP

Por medio de consultas y talleres, aprendimos que aunque el sector privado se ha vuelto desconfiado e insatisfecho con la labor desplegada por el sector público, el sector privado busca apoyo en el sector público para fortalecerse a sí mismo, en distintos órdenes: a) apoyo tecnológico, b) desarrollo de recursos humanos/educación vocacional, c) sistema de control de calidad, d) promoción de exportaciones, e) financiación institucional, f) sistema legal, g) asociación con el sector privado.²⁰

Este estudio posee las siguientes tres estrategias de desarrollo para mejorar la competitividad: a) estrategia por sectores, b) estrategia para solucionar los factores que en general impiden la competitividad, y c) estrategia de clusters. Las dos primeras categorías dependen más bien del sector público, y la última depende en mayor medida de la iniciativa del sector privado.

Hoy en día, ningún tipo de desarrollo económico liderado por el sector público es necesario. Tampoco el sector público debe formular políticas aisladas de la realidad vivida por el sector privado. Tampoco es necesario atender a todas las necesidades del sector privado. Se requieren políticas efectivas y prácticas.

Este estudio propone la creación de una institución compuesta de representantes del sector público y privado, con el fin de promover la implementación de las estrategias de desarrollo necesarias para fortalecer la competitividad. Sin embargo, el sector público deberá demostrar estar plenamente comprometido con esta propuesta y asumir el liderazgo, hasta que la institución propuesta esté en marcha, en atención a la baja competitividad del sector privado y la carencia de alianzas estratégicas que la promuevan.

Dos movimientos regionales recientes son presentados como referencia: a) El departamento de Itapúa tiene planeado firmar acuerdos de cooperación mutua con el MIC,²¹ b) El mismo departamento tiene planeado en corto plazo conformar el Consejo Departamental de Desarrollo de Itapúa, para que se realicen debates entre el sector público y el privado,²² c) El departamento del Guairá ya tiene un órgano, denominado Consejo de Desarrollo Empresarial Guairá, que permite a los sectores público y privado discutir aspectos a nivel regional.²³ En mayo del 2000, este órgano auspició un seminario referente a un cluster en la ciudad de Villarrica, apoyado por la GTZ y el MIC.

La propuesta en este capítulo se basa en la aceptación de formar una institución, la cual requiere la

²⁰ El Taller de cluster de vegetales se llevó a cabo en Coronel Oviedo, el 26 de abril del 2000; el del cluster de Metalúrgicos en Ciudad del Este, el 3 de mayo; el cluster de balanceados en Encarnación, el 5 de mayo; y el de estrategia de desarrollo general "EDEP" en Asunción el 16 de mayo.

²¹ Entrevista con el Departamento de Planificación de Itapúa en Mayo, 2000

²² Entrevista con el Departamento de Planificación de Itapúa en Mayo, 2000

²³ Miembros del Departamento del Guairá, municipalidades, oficinas regionales del MIC (ORMIC) y empresarios

participación y confianza mutua entre el sector privado y del sector público, como evidencian las entrevistas y talleres realizados durante este estudio. Por medio de esta organización, el objetivo común de desarrollo económico basado en la competitividad será obtenido y a la vez la desconfianza del sector público desaparecerá.

3.5.2 Estructura general de la organización para la promoción

La organización para la promoción, tiene tres promotores que se harán cargo de las estrategias de desarrollo: uno de ellos está diseñado para promover las estrategias de desarrollo en general EDEP (Estrategia EDEP) y los otros dos llevarán a cabo cada una de las estrategias individuales de desarrollo (“Estrategia para superar los factores limitantes generales de la competitividad”, “Estrategia por sectores” y “Estrategia de cluster”). Los siguientes puntos se aplican a la formación de la organización para la promoción:

- a) Los promotores deben establecerse exclusivamente para llevar a cabo las estrategias de desarrollo propuestas.
- b) Los promotores deben estar estructurados de forma tal a utilizar la iniciativa privada tanto como sea posible.
- c) El rol del sector público debe ser complementario, y no reemplazar el rol que le corresponde al sector privado.
- d) Las políticas del gobierno central deben reflejar las necesidades regionales.
- e) Como la estrategia de desarrollo contiene programas que se llevarán a cabo con una visión a largo plazo, los promotores deben ser permanentes para eliminar potenciales inestabilidades causadas por un cambio de gobierno.
- f) El compromiso del gobierno es vital, particularmente al comienzo de la estrategia de desarrollo.

Sin embargo, las siguientes consideraciones fueron tomadas en cuenta, durante el desarrollo del estudio:

- a) El gobierno actual no desea establecer ningún tipo de órgano administrativo nuevo.
- b) Se espera que la descentralización tome tiempo substancial.
- c) En la práctica, no existe ningún órgano administrativo para coordinar los intereses de los ministerios.
- d) Parece imposible asegurar que la organización no será afectada por un cambio de gobierno.

En consecuencia, dos estructuras de la organización para la promoción son presentadas. Una estructura “inmediata”, formada bajo las condiciones existentes, y una estructura “futura”, que tomará importancia luego que la descentralización sea desarrollada a mayor profundidad.

Los promotores de la [Estrategia de Desarrollo “EDEP”] y [Estrategia por sector / Estrategia para resolver los factores generales que impiden la competitividad”] no son diseñados para ser nuevas agencias. Todo lo contrario, el Consejo Económico Asesor y el Consejo Nacional de Política Financiera y Económica pueden asumir esos roles respectivamente.^{24 25}

Promotor de la [Estrategia de desarrollo “EDEP”] :

Las actividades del promotor son las de: a) promover la estrategia de desarrollo en general, b) supervisar el progreso del programa de trabajo, c) firmar acuerdos sobre los programas/proyectos de acción, d) solicitar la formulación de las políticas/presupuestos al gobierno central, e) asistencia técnica y asesoramiento.

El Consejo Asesor Económico existente juega el rol esperado por este promotor. Este Consejo, con delegaciones de organizaciones industriales de amplio alcance, deben proveer una oportunidad de debate entre los sectores públicos y privados. Este Consejo se orienta hacia la estrategia de desarrollo del estudio, entre otros aspectos. Con dicho objetivo, en este Consejo se debe crear un nuevo equipo que se dedique exclusivamente a la estrategia de desarrollo EDEP, que estaría compuesto de los miembros incluidos en el siguiente cuadro.

Cuadro 26 Miembros Propuestos: Equipo EDEP del Consejo Económico Asesor

| Sector Público | Sector Privado | Organo de Apoyo |
|-------------------------|--------------------------------|---|
| MIC | FEPRINCO | C.T.I (Cooperación Internacional Técnica) |
| MAG | UIP | |
| Ministerio del Exterior | ARP | |
| MOPC | FECOPROD | |
| MH | APYME | |
| STP | Representantes de cada cluster | |

Nota: Representantes del sector público serán Vice-Ministros y Directores

Promototr de la [“Estrategia por Setor” y “Estrategia para superar los factores limitantes generales de la competitividad”] :

²⁴ Consejo Económico Asesor :Establecido por Decreto No.7744 (Marzo, 2000). Compuesto de representantes del sector público y privado y provee consejos en el campo económico al Presidente. Los Miembros son representantes de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y del Ministerio de Relaciones Exteriores en el sector público, y organizaciones industriales tales como la FEPRINCO, ARP, CIP, UIP, FECOPROD, ABP, CERNECO, CAP, CBC en el sector privado. La STP es la secretaría.

²⁵ Consejo Nacional de Política Financiera y Económica: Establecido por Decreto No.2558 (Abril, 1999). Tomando el cargo del anterior “Equipo Económico Nacional”, fija la política económica y financiera y coordina / evalúa también otras políticas. Los miembros son los Ministros de los siguientes Ministerios: Hacienda; Agricultura y Ganadería; Obras Pública y Comunicaciones; Comercio; Justicia y Trabajo; y la Secretaría Técnica de Planificación; y también el Presidente del Banco Central y del Banco Nacional de Fomento. El Secretario de la Reforma del Estado se unió más tarde.

Las actividades principales consisten en discutir los programas/proyectos necesarios para llevar a cabo la estrategias propuestas para resolver los factores generales que impiden la competitividad y la estrategia por sectores, y solicitar al gobierno la formulación de las políticas y los presupuestos necesarios para asegurar los programas/proyectos acordados. Además, el promotor discutirá cualesquiera nuevos programas/proyectos futuros relativos a los clusters y solicitará al gobierno central la formulación de las políticas/presupuestos que considere relevantes.

Teniendo en cuenta que la mayoría de las limitaciones responden al actual marco institucional, es extremadamente importante que se tomen las decisiones inmediatamente y la responsabilidad de las principales autoridades gubernamentales en cuestión es mucha.

El Consejo Nacional de Política Económica y Financiera podrá asumir esos roles. Las funciones recomendadas son las de tomar decisiones a nivel ministerial y remitirlas al Presidente para su decisión final.

Promotor de la [Estrategia de cluster]:

Este promotor juega los siguientes roles: a) difundir la idea del cluster en toda la región y el país, b) animar a todas las personas interesadas a unirse al cluster, c) liderar la formación y desarrollo del cluster, d) tomar o proponer medidas sobre los nuevos problemas que surjan durante el desarrollo del cluster, e) arreglar o facilitar asistencia técnica y asesoramiento según sea necesario.

Este promotor será creado para el efecto. Dentro de este organismo, los productores, cooperativas, procesadores y otros representantes del sector privado deberán liderar la formación del promotor al igual que la organización del cluster, ya que la estrategia del cluster depende del liderazgo del sector privado. Además, teniendo en cuenta que el cluster será organizado localmente, la asistencia del gobierno regional será necesaria.

Los miembros de este promotor varían según cuales sean las condiciones en los clusters propuestos. Debajo se muestra la idea general para la composición y, en la sección 3.5.3, se muestra la composición por cluster.

Cuadro 27 Promotor: Estrategia del Cluster

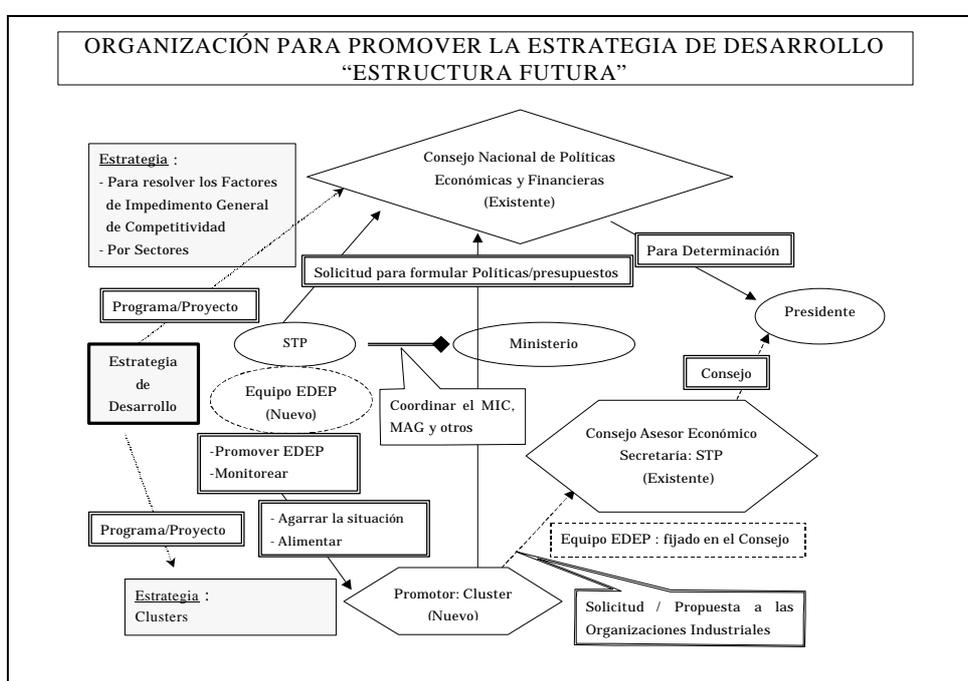
| Sector Público | Sector Privado | Organo de Apoyo |
|------------------------|-----------------------------|--|
| MIC (Oficina Regional) | Cooperativas | Consejo Departamental para el Desarrollo (si es aplicable) |
| MAG (Oficina Regional) | Empresas | |
| Oficina Departamental | Organizaciones Industriales | |
| Municipalidades | | |

administrativo del gobierno central en la región.

Las oficinas regionales de los ministerios son vitales como interlocutores con el gobierno central, sin embargo, el actual número de oficinas es muy limitado. Incluso, las oficinas regionales sólo responden a sus superiores, y por lo tanto no se espera que ellos participen en discusiones eficaces con la oficina departamental y la municipalidad. Por otro lado, el sector privado se comunica con su respectiva organización industrial. Es necesaria la coordinación de la STP.

(2) Organización para promoción “Futura”

Figura 13 Organización Promotora: Estructura “Futura”



Mientras la descentralización continúa, se espera que el promotor de la [Estrategia de cluster] cambie y el flujo de operaciones pueda ser modificado entre este promotor y los otros promotores.

La STP continuará promoviendo la estrategia de desarrollo general EDEP como órgano ejecutivo. Sin embargo, el Consejo Económico Asesor y el Consejo Nacional de Políticas Económicas y Financieras asumirán los mismos roles asignados en la estructura “inmediata”.

La descentralización en la organización “futura” significa que: a) se deleguen más autoridad a las oficinas regionales de los ministerios, b) las oficinas regionales cuenten con más personal. En consecuencia, las oficinas regionales de los diferentes ministerios estarán unidas para trabajar en una “oficina gubernamental unificada”. La coordinación con la oficina gubernamental unificada tomará cuerpo y la oficina departamental fortalecerá bastante los vínculos entre las dos. Finalmente las

necesidades de la región serán transferidas al Consejo Nacional de Política Económica y Financiera por medio de la oficina departamental. La STP continuará actuando como intermediaria entre el consejo mencionado arriba y el promotor de la [Estrategia de cluster] para coordinar las estrategias de desarrollo en general.

3.5.3 Formación de los promotores del cluster

Para explicar la estructura específica de este órgano, se utiliza el cluster balanceados dentro de los seis modelos propuestos en este estudio.

(1) Componentes del promotor del cluster

Cuadro 28 Promotor y Componentes: Balanceados

| MIEMBROS DEL PROMOTOR | | |
|------------------------|----------------|------------------|
| SECTOR PÚBLICO | SECTOR PRIVADO | ORGANO DE APOYO |
| MIC (OFICINA REGIONAL) | COOPERATIVAS | CONSEJO |
| MAG (OFICINA REGIONAL) | PROCESADORES | DEPARTAMENTAL DE |
| OFICINA DEPARTAMENTAL | | DESARROLLO |
| (ITAPUA) | | |
| MUNICIPALIDADES | | |

| PRINCIPALES COMPONENTES DEL CLUSTER (ILUSTRATIVO) | |
|---|--|
| SECTOR PÚBLICO | SECTOR PRIVADO |
| OFICINA DEPARTAMENTAL (ITAPUA) | GRANJAS |
| MUNICIPALIDADES | COOPERATIVAS |
| MINISTERIOS (OFICINAS REGIONALES) | PROCESADORES (MOLINOS DE BALANCEADOS, ARROZ/HARINA/ACEITE) |
| UNIVERSIDADES | CREADEROS DE GANADOS |
| INSTITUTOS DE TECNOLOGIA | FABRICAS (RES, CERDO, POLLO) |
| LABORATORIOS | FABRICAS DE PRODUCTOS LACTEOS |
| INSTITUCIONES FINANCIERAS | DEPOSITOS |
| OFICINAS DE INSPECCION | COMPANIAS DE TRANSPORTE |
| OFICINAS ADUANERAS | DESPACHANTES DE ADUANA |
| ETC. | ETC. |

Debido a que este estudio usa el departamento de Itapúa como una región modelo, la oficina departamental de Itapúa y la Municipalidad de Encarnación están incluidas en el promotor. Teniendo en cuenta la situación actual, los representantes del sector privado deben ser elegidos de entre las cooperativas agrícolas y las firmas procesadores de balanceados. Las cooperativas ya están extendiendo sus negocios de largo alcance en forma organizada, mientras los procesadores buscan más vínculos de unión con los agricultores y otras industrias. El Consejo Departamental de Desarrollo de Itapúa, que está diseñado para promover el desarrollo regional, debe trabajar conjuntamente con el promotor tanto como sea posible.²⁶

La estructura de los cinco modelos de clusters restantes y propuestos en este estudio deben estar igualmente compuestos por ambos sectores, el sector público y el sector privado.

²⁶ Referido en la sección 3.5.1. Se planifica que el Consejo esté compuesto del sector privado y público y que tenga diferentes comités de trabajo en el departamento de Itapúa. La cooperación con el promotor del cluster será discutida cuando el consejo se establezca oficialmente.

El éxito de los clusters dependerá en gran parte de la efectividad del promotor. Es necesario un líder que prácticamente forme al promotor. El líder, enfocado sobre la estructura del promotor, trabaja con los otros miembros para establecer una adecuada administración y llevar a cabo la formación de cada cluster sucesivo.

¿Quién deberá ser líder del cluster? El líder deberá ser identificado, en base a las particulares condiciones de cada cluster. El posible líder para el cluster balanceados es presentado como modelo.

(2) Líder del promotor del cluster

Existen varias industrias dentro de este cluster. Algunas empresas procesadores de balanceados ya están desarrollando una amplia gama de actividades, y además buscan aún mayores expansiones y uniones con otras empresas. Las cooperativas agrícolas en este campo también están desarrollando una amplia gama de actividades organizadas. Ellas planean continuar expandiéndose. Bajo estas condiciones, cualquiera de las dos, o ambas, pueden constituirse en líderes del cluster. En el caso de otros países, las firmas procesadores en el sector balanceados han tomado la iniciativa.

Cuadro 29 Líder : Cluster Balanceados

| | Productores (inclusive las cooperativas) | Procesadores (Balanceados) | Ganaderos | Fábricas (Carne de Res) | Joint ventures con entidades extranjeras | 100% Inversion Etranjera | Sector Publico |
|---------------------------------------|---|---|---|---|--|--|--|
| Actualmente en existencia? | Si | Si | Si | Si | No | Existen algunos molinos de aceite | Gobierno local/Oficinas Regionales (ministros) |
| Posición actual en el campo relevante | Granjas de pequeña, mediana y gran escala existen y desarrollan individualmente las actividades. La cooperativa ya está organizada. | Enfasis en el campo relevante. Algunos ya se extendieron upstream y planifican desarrollar también el downstream. | desarrolla actividades en asociación con los procesadores (balanceados), pero no existe una alianza orgánica. | Las fábricas de pequeña y mediana escala actúan independientemente. Algunos procesadores (balanceados) están considerando tomar este negocio. | N/A (no se aplica) | Actúan independientemente con la estrategia debida | Proveen asistencia técnica. Transmiten las necesidades al Gobierno Central. |
| Toma liderazgo efectivo? | Independiente e incapaz en conectar otros componentes. Las cooperativas planifican desarrollar upstream y downstream, entonces podrán tomar el liderazgo. | Debido a la posición actual y a las extensas actividades, los procesadores pueden tomar el liderazgo y son núcleos en otros países. | Basado en el poder de adquisición puede ser el núcleo. | No es capaz, debido a la posición actual. | N/A | Actúan independientemente con la debida estrategia. Los molinos de aceite no pueden ser núcleos. Las fábricas (carne) con capital extranjero pueden ser nucleos. | Respetan la iniciativa del sector privado. Sirven de puente para facilitar la comunicación entre el sector privado |

Este estudio propuso los candidatos a líderes, con el objetivo de formar inmediatamente el promotor, en base a la situación actual. La posibilidad de que exista otro líder no está descartada. Algunos ejemplos de otros países son considerados en la sección 3.5.4.

En las conversaciones mantenidas con cada candidato a líder en mayo de 2000, los mismos estuvieron de acuerdo en cuanto a la necesidad de formar al promotor y aceptaron el liderazgo bajo las siguientes

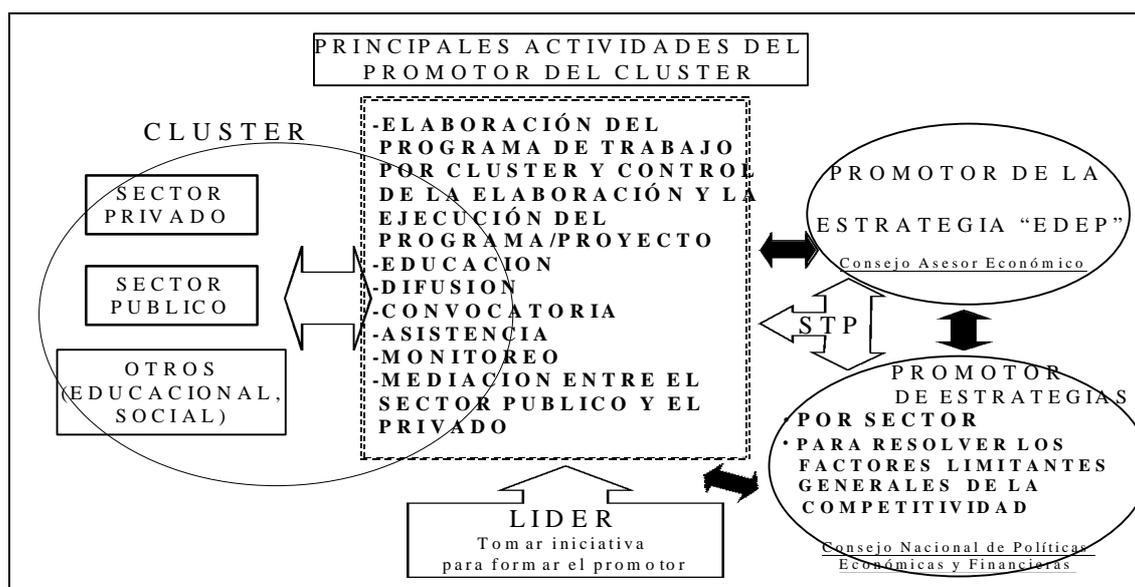
condiciones: a) que el otro miembro de la porción del sector privado trabaje junto a ellos, y b) apoyo para las actividades de la organización. Con relación a la primera condición, el equipo EDEP de la STP tendrá que coordinar entre los dos miembros del sector privado. En relación a la última condición, será necesaria la cooperación entre los expertos de la estrategia de desarrollo recientemente nombrados en la STP y el equipo EDEP. Igualmente, otros representantes de los sectores público y privado en el promotor del cluster deberán actuar conjuntamente.

Se espera que estos líderes sean los coordinadores y que cumplan un papel en la promoción de vínculos entre los miembros del cluster.

(3) Actividades y flujo de trabajo del promotor del cluster

El rol de cada promotor y las relaciones con los otros promotores son descritos más abajo, centrandose en el promotor del cluster.

Figura 14 Rol del Promotor del Cluster y Relaciones con Otros Promotores



1) Antes de la formación del cluster

- El gobierno central reconoce a los representantes del sector privado recomendados por el estudio o identificados independientemente, como líderes de cada promotor, vía la STP. Además, la STP coordina a los mismos representantes para trabajar juntos como líderes.
- Se solicita el apoyo necesario del gobierno central para el establecimiento del cluster.
- Inicialmente, el líder forma el promotor con la asistencia de la STP, convocando los miembros del sector público (oficina departamental, municipalidades, oficinas regionales del MAG o del MIC), y también toma la iniciativa como administrador.

d) El promotor lleva a cabo las siguientes actividades;

1. ejecuta el plan de trabajo para formar el cluster y definir la descripción de trabajo de cada miembro de acuerdo a la característica del promotor del cluster (STP brinda la asistencia técnica. La oficina departamental y las municipalidades coordinan su plan de desarrollo y proveen el asesoramiento necesario).

- prepara y ejecuta el plan integrado (plan de trabajo, programa de acción, presupuestos, etc.)
- prepara y ejecuta el plan anual (plan de trabajo anual, programa de acción, presupuestos, etc.)
- monitorea y controla el progreso

2. actividades educacionales (explica los beneficios del cluster y la necesidad de cooperación mutua entre el sector público y el privado y la asociación por medio de seminarios y entrevistas) :

La STP provee asistencia técnica, mientras que la oficina departamental y las municipalidades proveen su plantel de profesionales, servicios de transporte, un predio para los seminarios y otras comodidades disponibles.

e) El promotor continua con la formación del cluster.

2) Después de la formación del cluster

a) promueve la integración entre los componentes del cluster (intercambio de informaciones sobre la demandas, transferencia de tecnología y demás); la STP, las oficinas regionales del MAG/MIC, oficinas departamentales y las municipalidades proveen la información y la tecnología que ellos poseen o el asesoramiento requerido.

b) asistencia técnica (provisión de tecnología, elaboración del programa de capacitación, desarrollo conjunto de tecnología, solicitud de apoyo del sector público); la STP envía al experto nominado para proveer asistencia técnica necesaria.

c) la acumulación y la provisión de información de mercado; la STP, oficinas regionales del MAG/MIC, la oficina departamental y las municipalidades proveen la información y la tecnología que ellos poseen así como el asesoramiento necesario.

d) pedido de apoyo al gobierno central para la infraestructura, desarrollo de recursos humanos, financiamiento, etc.; la STP, las oficinas regionales del MAG/MIC, la oficina departamental, las municipalidades se comunicarán con sus oficinas principales, mientras que el sector privado se comunicará con las asociaciones industriales a las que ellos pertenezcan. La STP coordina los ministerios.

e) discusiones e interacciones con otros clusters

f) relaciones públicas (presentación del cluster a terceros)

Además de estos puntos, el promotor necesita recibir el apoyo de otros promotores y de la STP cuando el promotor no pueda lidiar con los problemas con los que el promotor se encuentre.

3.5.4 Estudio de caso: El Salvador

En 1996, el gobierno de El Salvador introdujo un programa nacional para encontrar productos no tradicionales que puedan ser exportados competitivamente. Con dicho propósito, fue desarrollada una alianza estratégica entre el sector público y el privado para complementarse entre sí y compartir las responsabilidades. Una de las medidas necesarias para fortalecer la competitividad es la estrategia de cluster .

Una característica es que la estrategia de cluster es incluida como una propuesta en el programa nacional y el gobierno se encuentra plenamente comprometido en implementarlo. El gobierno actual mantuvo esta estrategia a pesar del cambio de gobierno en 1999. Se menciona muy especialmente que se tiene la intención de aprovechar la experiencia y la técnica que posee el sector privado.

El Ministerio de Economía comenzó por conformar un equipo de trabajo interno. Miembros del sector privado fueron contratados para el programa para tomar exclusivamente a su cargo los clusters. Ellos están resueltos a promover la estrategia. Igualmente coordinan con los otros ministerios para organizar el cluster.²⁷

El principal rol del plantel de profesionales es el de difundir el cluster, de forma tal a organizar una alianza entre los productores y los procesadores. Varios seminarios y entrevistas con cada uno de los posibles miembros fueron realizados.

Los líderes necesarios para formar los clusters fueron elegidos típicamente de dos formas:

Iniciativa tomada por el sector público:

- a) Fueron elegidos de entre los participantes de los seminarios llevados a cabo por el Ministerio de Economía. Fueron tomados en consideración el carácter y la disposición de cada participante (entusiasmo, cooperación, habilidad de liderazgo, etc.), así como también las actividades comerciales
- b) El Ministerio de Agricultura y Ganadería encontró las empresas que elaboraban productos innovadores.

Iniciativa tomada por el sector privado:

- a) Las firmas de una misma línea, compartiendo sus problemas relacionados a la exportación, se fueron

²⁷ Once clusters se encuentran en la actualidad en formación. Los primeros cuatro, en 1997, fueron: café, textil y ropas, artesanía, y comunidades de emigrantes. Luego, metalmecánica, turismo, plantas ornamentales, agricultura y pescadería fueron añadidas. Finalmente en 1999, la agro-industria y la "IT" (Tecnología Informativa) fueron agregados.

reuniendo para debatir medidas. Durante el desarrollo de actividades de grupo, surgió naturalmente un líder.

- b) Auto-recomendación. Utiliza la iniciativa de los individuos para formar los clusters que benefician a los productores de pequeña escala.

Durante el desarrollo de la estrategia del cluster, emergieron los siguientes problemas y dificultades.

- a) El cluster del café fue reorganizado en 1999. Inicialmente el cluster fue establecido alrededor de grandes plantaciones de café, llamado las “14 familias”, en 1997.²⁸ Ellos dejaron el cluster cuando vieron que el cluster beneficiaba a todos los miembros, no solamente a ellos.

El nuevo líder empezó a reformar alrededor de las cooperativas y de los medianos y pequeños agricultores. La razón por la cual se requería reorganización fue debido a que no todos los miembros estuvieron desde un principio bien informados sobre el objetivo perseguido. El cluster inicialmente fue tomado como un beneficio a ser recibido para unos cuantos miembros solamente.

- b) Algunos promotores no formaron clusters con tanta efectividad como se esperaba inicialmente, puesto que a los representantes del sector público no se les delegó suficiente autoridad. Si suficiente autoridad no es delegada, no se podrán tomar rápidas acciones y una normal administración será difícil de conseguir. El sector privado no respeta a los representantes que carecen de autoridad.
- c) En ocasiones el líder no ha sido capaz de conducir la formación del cluster debidamente ya que el líder no ha sido electo adecuadamente. En un caso, el líder electo era solamente el gerente sustituto de una empresa en la industria, el cual carecía de innovación e iniciativa. En otro caso, el líder no pudo mantener el liderazgo porque era un académico sin experiencia práctica en los negocios.

Por medio de la investigación y entrevistas con los líderes de los clusters, se aprendió lo siguiente:

- a) El líder no tiene que ser una empresa importante en la industria, sino que se requiere que sea innovador, que tenga un espíritu empresarial en el sentido de cambiar la situación actual y que pueda tomar un fuerte liderazgo.
- b) Es indispensable educar constantemente con relación a las actividades del cluster por medio de seminarios y entrevistas. Las actividades de educación y difusión pueden extenderse por períodos de larga duración y el sector público debe cooperar con los gastos que se generen, proporcionando a

²⁸ Las clases capitalistas fueron en base a la industria del café. En la segunda mitad del siglo 19 ellos formaron la clase oligárquica reinante. Ellos solían controlar el país por medio de su influencia económica. Actualmente ellos tienen financieras, inmuebles, y varias otras industrias bajo sus dominios también.

los expertos, y preparando el predio etc. Especialmente durante la etapa inicial, es necesario que el sector público tome el liderazgo.

- c) Los representantes del sector público deben trabajar exclusivamente para un cluster y asegurar una normal administración y monitoreo adecuado. Se le debe delegar suficiente autoridad para permitirles tomar decisiones en el momento oportuno. Los líderes también deben ser personas en quienes el sector privado confíe.
- d) Generalmente la estrategia del cluster es adoptada bajo el objeto de fortalecer la competitividad, y virtualmente para beneficiar a solamente algunos sectores específicos que ejercen una marcada influencia. Por ende es indispensable que los clusters se formen por medio de políticas transparentes y en base a los principios de competencia .

Hasta ahora, el plantel de profesionales del ministerio ha tomado importantes iniciativas, y busca mantener el rol de líder hasta que el sector privado esté bien compenetrado con el cluster y sea capaz de guiar al cluster en forma independiente.

3.5.5 Propuesta

Como la formación de la organización para la promoción es vital para el éxito de la implementación de la estrategia del desarrollo, la propuesta debería ser implementada inmediatamente. Con dicho objetivo, en primer lugar son necesarios tanto la formación del promotor del cluster como la reforma de la STP (detallado en la figura de abajo).

Se propone que la STP establezca un nuevo equipo de trabajo, dedicado exclusivamente al desarrollo de la estrategia EDEP y además, que la STP cuente con personal residente en la región, para una mejor comunicación y comprensión de la situación actual. El seguimiento y la retro-alimentación corresponderán a dicho equipo.

Más aún, es recomendable que los expertos/profesionales locales o extranjeros formen parte del plantel de profesionales de la Oficina de Asistencia Técnica de la STP para brindar asistencia en los siguientes campos: a) administración de empresas, b) marketing, c) asuntos legales, d) tecnología, e) formación / desarrollo del cluster.

Principales planes de acción propuestos:

- a) Enviar a expertos que capaciten en la región la estrategia de cluster
- b) Capacitar a personas claves de cada cluster que difundir la estrategia de cluster
- c) Llevar al cabo seminarios para promocionar la estrategia de cluster

- d) Enviar expertos/profesionales que trabajen en la STP, en los diferentes campos mencionados arriba
- e) Formar un equipo EDEP en la STP (miembros del sector privado serán nombrados exclusivamente para trabajar en este proyecto, en la medida de las necesidades)

Duración:

El proyecto deberá ser iniciado tan pronto como sea posible, en algún momento en el 2001. Los planes de acción serían implementados para el año 2006.

Condiciones previas:

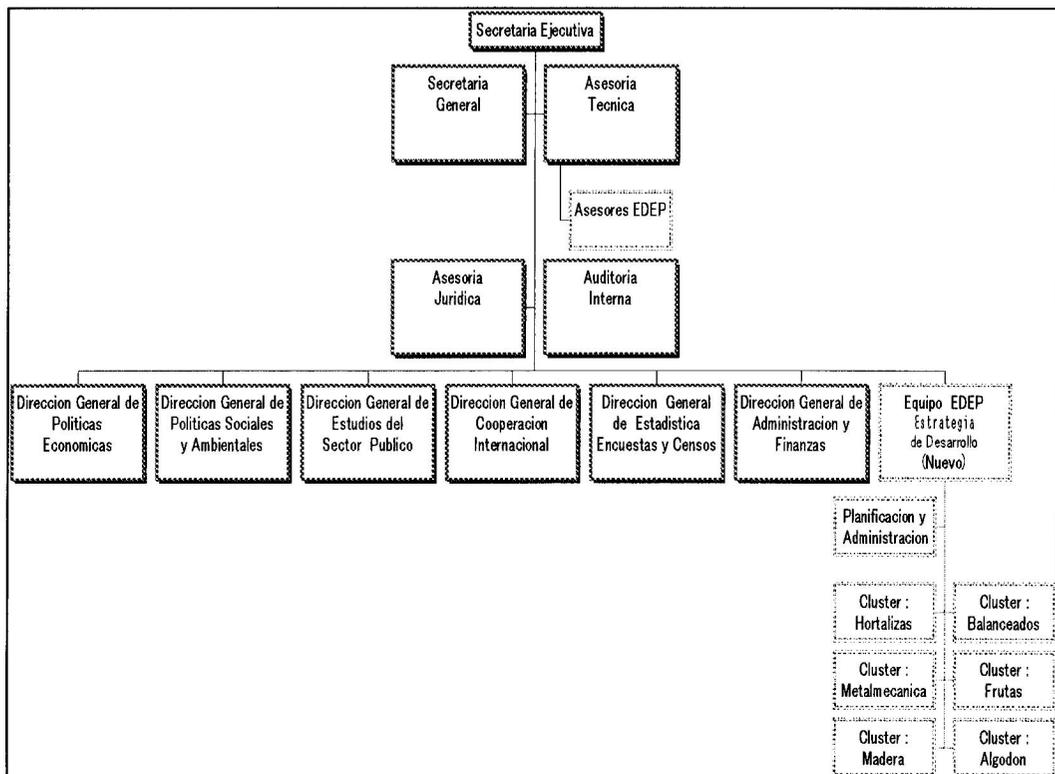
- a) Se necesita la iniciativa de la STP para comenzar el programa y su coordinar con los ministerios y otras partes involucradas
- b) Participación del sector privado
- c) Cooperación máxima de los órganos administrativos existentes

Costos estimados:

El costo total estimado es de US\$2,160,000

La reforma de la STP propuesta se muestra como sigue:

Figura 15 Organización Propuesta de la STP



Los cambios propuestos (marcados con líneas cortadas) son:

- a) la formación de un equipo de Estrategia de Desarrollo “EDEP”
- b) incluir en el plantel a expertos/profesionales en la Oficina de Asesoría Técnica

LISTADO DE LOS MIEMBROS DEL ESTUDIO

PARAGUAY

Miembros Paraguayos del Comité de Manejo:

| | |
|---------------------------|--|
| Ing. Luis Alberto Meyer | Ministro Secretario, Secretaría Técnica de Planificación (STP) |
| Dr. Hugo Ramírez | Director, Dirección de Políticas Económicas, STP |
| Ing. Ricardo Pedretti | Director, PROMODAF, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) |
| Ing. Miryam Molina | Directora General, Dirección de Planificación, MAG |
| Econ. Juan Bufa | Director General, Dirección de Política Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores |
| Econ. Manuel Alarcon | Director, Dirección de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda |
| Dr. Jorge Luis Von Horoch | Jefe, Gabinete Técnico, Ministerio de Industria y Comercio |
| Lic. José Luis Argaña | Asesor, Gabinete Técnico, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones |

Equipo de Contraparte Paraguaya:

| | |
|---------------------------------|--|
| Econ. Pablo Brítez | Técnico, Dirección de Políticas Económicas, Secretaría Técnica de Planificación (STP) |
| Ing. Celso Ayala | Técnico, Dirección de Políticas Económicas, STP |
| Econ. María del Carmen B. | Técnico, Dirección de Políticas Económicas, STP |
| Econ. Isidro Fernando Caballero | Técnico, Dirección de Políticas Económicas, STP |
| Ing. Carmelo Aranda | Técnico, Dirección de Políticas Económicas, STP |
| Econ. Mirta Castellani | Técnico, Dirección de Políticas Económicas, STP |
| Ing. Enrique Cadogan | Técnico, Dirección de Políticas Económicas, STP |
| Lic. Alfredo Paredes | Técnico, Dirección del Sector Público, STP |
| Ing. Carmiña Soto | Sub-Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) |
| Ing. Víctor Arrúa | Técnico, Sub-Secretaría de Ganadería, MAG |
| Ing. Genaro Coronel | Dirección de Planificación, MAG |
| Ing. Roberto Jara | Asesor Técnico, Dirección de Extensión Agraria, MAG |
| Ing. Adolfo Miranda | Jefe de Cuarentena, Dirección de Defensa Vegetal, MAG |
| Ing. Jorge Coronel | Asesor de Gabinete de Viceministro, Sub-Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, MAG |
| Ing. Damaso Baruja | Técnico, Dirección de Comercialización, MAG |
| Ing. Sebastián Ríos | Asesor Técnico, Dirección de Planificación, MAG |

| | |
|------------------------------|---|
| Ing. Mario Rubén León Frutos | Asesor Técnico, Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), MAG |
| Ing. Estela Ojeda | Jefe de Laboratorio de Patología, Dirección de Semillas, MAG |
| Ing. Luís Vazquez | Vice Director, Dirección de Defensa Vegetal, MAG |
| Ing. Natalia Toledo | Técnico, Dirección de Defensa Vegetal, MAG |
| Ing. Ursina Leguizamón | Asesor Técnico, INCOOP, MAG |
| Econ. Enrique Franco | Director, Dirección de Política Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) |
| Ing. María Amarilla | Directora, Dirección de Comercio Exterior, MRE |
| Sr. Carlos Hugo Centurión | Asistente Técnico, Dirección de Política Económica, MRE |
| Dra. Guillermina Frizza | Director General, PROPARAGUAY, MRE |
| Ing. Brígido Lezcano Britos | Director de Promoción de Exporatciones, PROPARAGUAY, MRE |
| Lic. Carlos Céspedes | Director de informaciÓN y Difusión, PROPARAGUAY, MRE |
| Econ. Aníbal Reyes | Director, Dirección de Estudio Económico, Ministerio de Hacienda |
| Econ. Oscar Cáceres | Asesor, Dirección de Política Industrial, Ministerio de Industria y Comercio (MIC) |
| Eqcon. Margarita Peña Concha | Asesor del Vice Ministro de Industria, MIC |
| Dr. Manuel Aquino Ramírez | Jefe, Depto. Planeamineto y Programación, Oficina de Planificación Integral de Transporte, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) |
| Ing. José Gómez Palacios | División de Planes y Programa, Depto. de Planificación y Proyectos, MOPC |

JAPON

Equipo de Estudio la JICA:

| | |
|---|---|
| Sr. Kagehide KAKU (hasta octubre de 1999) | Jefe del Equipo de Estudio |
| Sr. Hidesuke KOTAJIMA (noviembre de 1999 en adelante) | Jefe del Equipo de Estudio |
| Sr. Tadanori URABE | Sub-Jefe/ Promoción de Exportación |
| Sr. Seiji SUGIMOTO | Procesamiento Agrícola |
| Sr. Kunihiko NISHIKAWA (noviembre de 1999 en adelante) | Sector Público |
| Sr. Yuichi SATO | Macro-economía/ Política Fiscal y Financiera |
| Sr. Issei KOIDE (noviembre de 1999 en adelante) | Promoción para la inversión/ Política Fiscal y Financiera |
| Sr. Jorge BARREIRO (hasta octubre de 1999) | Promoción para la inversión/ Política Fiscal y Financiera |
| Sr. Tetsuo MIZOBE | Política Agrícola |
| Sr. Hisashi TERAKADO (noviembre de 1999 en adelante) | Administración Agrícola/ Cooperativas Agrícolas |
| Sra. Michiko HATAKEYAMA | Política Industrial |
| Sr. Masatada SATO | Administración financiera y Control de Producción |
| Sr. Toshiaki HORII (noviembre de 1999 en adelante) | Planeamiento de Distribución |
| Sr. Tetsuo WAKUI (noviembre de 1999 en adelante) | Transporte e Infraestructura Económica |
| Sr. Kazuhiro FUJITA (noviembre de 1999 en adelante) | Transporte e Infraestructura Económica |
| Sr. Yoshihiro OZAWA (hasta octubre de 1999) | Transporte e Infraestructura/ Distribución/ Servicios |
| Sr. Motoyoshi YAMADA (hasta octubre de 1999) | Transporte e Infraestructura Económica |
| Dr. Tulio DURAN (hasta octubre de 1999) | Transporte e Infraestructura Económica |
| Sra. Yoko IIZUKA (noviembre de 1999 en adelante) | Desarrollo de Recursos Humanos / Entrenamiento Vocacional |
| Sr. Hideaki YAMAKAWA | Desarrollo de Recursos Humanos / Política Laboral |
| Dr. C. Muruga BOOPATHI | Medio Ambiente |
| Sr. Satoshi YOKOMIZO | Coordinador |

| | |
|--|------------|
| Sra. Mari IKAI (hasta diciembre de 1999) | Intérprete |
| Srita. Atsuko YOSHIKAWA (abril de 2000 en adelante) | Intérprete |

Comité de Supervisión de la JICA:

| | |
|---|--|
| Prof. Akio HOSONO | Jefe / Profesor, Instituto de Estudio sobre Economía y Administración de Negocios, Universidad de Kobe |
| Prof. Shigeo OSONOI | Profesor, Universidad de Nanzan |
| Sr. Kazuchika SATO | Especialista en Desarrollo |
| Sr. Narihide NAGAYO | Asesor (Desarrollo Agrícola), Instituto de Cooperación Internacional, JICA |
| Prof. Hisatoshi TAJIMA (marzo de 2000 en adelante) | Profesor Adjunto, Universidad Internacional de Josai |

Oficina Central de la JICA

Primera División de Estudio del Desarrollo Social

Departamento de Estudio del Desarrollo Social:

| | |
|--|----------------|
| Sr. Takao KAIBARA | Director, |
| Sra. Eri HONDA | Vice Directora |
| Sr. Yukihiro KOIZUMI (hasta agosto de 2000) | Personal |
| Sr. Takayuki OYAMA (agosto de 2000 en adelante) | Personal |

Oficina de la JICA en Paraguay:

| | |
|--|-----------------------------------|
| Sr. Kimiaki YAMAGUCHI (enero de 2000 en adelante) | Representante Residente |
| Sr. Nobutetsu ENOSHITA (hasta diciembre de 1999) | Representante Residente |
| Sr. Satoshi MUROSAWA (hasta mayo de 2000) | Representante Residente Adjunto |
| Sr. Kazunori KIKUCHI | Asesor de Estudio y Planificación |