

平成8年度在外プロジェクト形成調査

南米共同市場における  
パラグアイ経済の現状  
— 西文本編 —

( 内部検討資料 )

平成9年8月

JICA LIBRARY



1182282 [2]

基礎調査部



97-10 (1/4)

本調査は平成8年度在外プロジェクト形成調査の一環として、JICAパラグアイ事務所が Centro de Analisis y Difusion de Economia Paraguaya (CADEP) に委託し、実施したものである。

この資料は以下の4分冊のうち「西文本編」である。

「南米共同市場におけるパラグアイ経済の現状」（内部検討資料）の構成

1. 西文本編
2. 西文要約
3. 英文資料
4. 和文要約



1182282 [2]

---

**AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
DEL JAPÓN  
(JICA)**

**Situación Económica del Paraguay  
en el Mercosur<sup>(\*)</sup>**

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya  
(CADEP)  
Asunción, 21 de abril de 1997

---

<sup>(\*)</sup> Estudio realizado por el equipo técnico del CADEP, Dionisio Borda (coordinador), Fernando Masi, Carlos Ortiz y Raúl Monte Domecq



## CONTENIDO

### I. El Mercosur y el Paraguay

1. Integración: su evolución en las últimas décadas
2. Proceso de Integración del Mercosur
3. Evolución económica reciente de Argentina, Brasil y Uruguay
4. Proceso de integración del Paraguay al Mercosur

### II. Características de la Economía Paraguaya

1. Performance Macroeconómica
2. Sector Real
3. Sector Público
4. Reformas Institucionales

### III. Diagnóstico del Sector Agrícola Forestal

1. Aspectos Técnico-Productivos de la Agricultura
2. Comercialización y Transformación
3. Financiamiento de la Actividad Agrícola
4. Subsector Forestal.
5. Estructura de las Organizaciones y Recursos Humanos del Sector
6. Posibilidades y Limitaciones Exportadoras del Sector

### IV. Diagnóstico del Sector Pecuario

1. Aspectos Técnico-Productivos Y Económicos
2. Comercialización y Transformación
3. Financiamiento, Estructura de las Organizaciones y Recursos Humanos
4. Limitaciones y Posibilidades Exportadoras Del Sector

## V. Sector Industrial

1. Producción Industrial
2. Caracterización de las Industrias en el Paraguay
3. Competitividad industrial por rubros de exportación
4. Potencial de Exportación Industrial del Paraguay

## VI. Sector Servicios

1. Transporte.
2. Servicios básicos.
3. Comercio y Finanzas.

## VII. Cooperación Técnica y Financiera Internacional

1. Cooperación técnica
2. Cooperación financiera reembolsable

## PRESENTACIÓN

El propósito del estudio *Situación Económica del Paraguay en el Mercosur* consiste, por un lado, en examinar los cambios de la economía paraguaya a nivel global y sectorial en los últimos años, y, por el otro, en analizar la cooperación externa reciente y el proceso de integración regional a partir del Mercosur. En base a los datos secundarios y estudios previos disponibles, el informe presenta una primera aproximación de las posibilidades, limitaciones y opciones del Paraguay en la integración regional, con énfasis en el análisis sectorial. Por la naturaleza de la investigación, las conclusiones y recomendaciones, son, por consiguiente, de carácter general que requieren de estudios específicos para su profundización.

El equipo técnico integrado por Dionisio Borda (coordinador), Fernando Masi, Carlos Ortiz y Raúl Monte Domecq del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP), ha tenido a su cargo la conducción del estudio realizado entre los meses de noviembre 1996 y marzo de 1997. Las interpretaciones del presente informe no comprometen a la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y son responsabilidad exclusiva de los autores.

El estudio consta de siete capítulos. El primero explica el proceso de integración regional, las características principales de las economías de Argentina, Brasil y Uruguay y sus implicaciones para la economía paraguaya. El segundo examina los principales obstáculos para el crecimiento económico del Paraguay y el avance de las reformas económicas. Los capítulos tres al seis discuten exhaustivamente la situación de la agrícola-forestal, pecuaria, industrial y de servicios respectivamente. El informe concluye, capítulo séptimo, con un resumen de la cooperación técnica y financiera internacional. Cabe señalar que cada capítulo contiene un resumen ejecutivo, las conclusiones y recomendaciones y su correspondiente bibliografía y anexos.

Asunción, 21 de abril de 1997

# CAPITULO I EL MERCOSUR Y PARAGUAY

## CONTENIDO

### LISTA DE CUADROS RESUMEN EJECUTIVO

1. Integración: su evolución en las últimas décadas
  - 1.1. Experiencia de Integración en América Latina y el Mundo
  - 1.2. Integración en la década de los noventa
2. Proceso de Integración del Mercosur
  - 2.1. Integración brasileño-argentina
  - 2.2. Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto
  - 2.3. Evolución de las relaciones comerciales
  - 2.4. Relaciones comerciales del Mercosur con el mundo
  - 2.5. Agenda pendiente
3. Evolución económica reciente de Argentina, Brasil y Uruguay
  - 3.1. Argentina: Plan de Convertibilidad y Estabilización
  - 3.2. Brasil: Plan Real y Estabilización
  - 3.3. Uruguay: el desafío de la apertura económica
  - 3.4. Mercosur: algunas comparaciones
4. Proceso de integración del Paraguay al Mercosur
  - 4.1. Paraguay, integrado fronteras adentro
  - 4.2. Evolución del comercio exterior del Paraguay
  - 4.3. Repercusiones de la integración al Mercosur
5. Conclusiones y Recomendaciones

CAPITULO I  
LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Mercosur-Exportaciones de Bienes 1990-95
Cuadro 2	Mercosur-Importaciones de Bienes 1990-95
Cuadro 3	Argentina: Indicadores Básicos
Cuadro 4	Comercio Exterior Argentino, 1987-1995
Cuadro 5	Brasil: Indicadores Básicos
Cuadro 6	Comercio Exterior Brasileño, 1987-1995
Cuadro 7	Uruguay: Indicadores Básicos
Cuadro 8	Comercio Exterior Uruguayo, 1987-1995
Cuadro 9	Indicadores Básicos del Mercosur
Cuadro 10	Paraguay: Evolución de la Balanza Comercial
Cuadro 11	Paraguay: Balanza de Pagos
Cuadro 12	Paraguay: Exportaciones Por Productos Principales
Cuadro 13	Paraguay: Exportaciones Por Zonas Económicas

## CAPITULO I EL MERCOSUR Y PARAGUAY

### RESUMEN EJECUTIVO

1. Los procesos de integración se orientan primariamente al propósito de una mayor creación de comercio. Sin embargo existe otro argumento que considera a las integraciones regionales como instrumentos del proteccionismo y del desvío de comercio. La experiencia de la integración europea muestra que tanto uno como otro argumento son válidos.
2. La existencia de diferentes condiciones políticas, económicas e internacionales explican el porqué del fracaso de los primeros intentos de integración en América Latina. Los cambios experimentados en estas mismas condiciones en la década del noventa, permiten tanto la multiplicación de esquemas de integración regionales, como la construcción de un Mercosur abierto y creador de comercio.
3. Los acuerdos de integración argentino-brasileños, durante la segunda mitad de la década del ochenta, que rompían con los moldes tradicionales de relacionamiento político y económico entre ambos países, dieron origen al Mercosur. El Tratado de Asunción, firmado en 1991, se proponía ambiciosamente llegar a la etapa del mercado común en cuatro años. A comienzos de 1995, el Mercosur inicia un proceso de unión aduanera.
4. Dos han sido los aspectos mas resaltantes de la marcha del Mercosur hasta el presente: i) el significativo aumento del intercambio comercial en la región que ha llevado a la creación de un grado de interdependencia sin precedentes entre los países, especialmente entre Argentina y Brasil; y ii) la rápida reacción de la Unión Europea, los Estados Unidos, y otros países de la región para celebrar acuerdos de libre comercio con el Mercosur.
5. A pesar del éxito comercial alcanzado por el Mercosur, los países han dejado pendiente una agenda importante, cual es la coordinación de políticas macroeconómicas. La distracción de instrumentos de políticas económicas hacia los planes de estabilización económica de cada uno de los países, explica la razón de esta agenda pendiente.
6. La crisis de los modelos de crecimiento hacia adentro en la región, obligan a la Argentina y al Brasil, principalmente, a la implementación de planes de estabilización o ajuste económico, acompañados de decisiones de liberalización del comercio de estos países, en forma unilateral o conjunta.
7. Los planes de estabilización de estos países resultaron en el control inflacionario y el aumento del poder de compra de sus poblaciones (demanda agregada). Los efectos negativos se sintieron en los déficits de la balanza comercial (ambos países), subsanados por una entrada importante de capital externo; el desempleo y el reducido nivel de ahorro interno y la falta de inversión adecuada en industrias de la exportación (Argentina); el alto grado de endeudamiento público interno y externo provocado por déficits fiscales pronunciados (Brasil).
8. La aplicación de estos planes provocó una rápida recuperación de las economías argentina y brasileña, aunque la sustentabilidad del crecimiento con estabilidad no está asegurada en ambos países. Sin embargo, y dada la creciente interdependencia entre Argentina y Brasil, el Mercosur actua como efecto motorizador de la estabilidad y crecimiento de estas economías.
9. Luego de ganar espacios en los mercados de la región, mediante esquemas de protección de su propio mercado, el Uruguay tuvo que sufrir un proceso de adaptación a la apertura inaugurada con el Mercosur. Esta apertura obligó a la desaparición de ciertos sectores, a la reconversión de varios, y a la aparición de nuevos sectores. Con un fuerte empuje exportador, el Uruguay ha logrado posicionarse competitivamente en varios rubros industriales, en el Mercosur.

10. El Paraguay ha logrado mantener una estabilidad económica importante a partir de 1989. Sin embargo, la misma no ha permitido un crecimiento significativo de la economía paraguaya que haga posible enfrentar los desafíos del Mercosur.
11. El modelo económico vigente en el Paraguay conspira contra una inserción eficiente del país en el Mercosur. La agro-exportación tradicional combinada con la reexportación de bienes de la extrazona, es un modelo agotado pero que resiste, mientras que la diversificación de la oferta exportable es aún incipiente.
12. El proyecto Mercosur obliga al Paraguay a pasar de un modelo de desarrollo hacia afuera tradicional, a otro de exportación de manufacturas. El sector industrial paraguayo ha demostrado sus potencialidades para ser parte esencial de este nuevo modelo. Sin embargo, las políticas emprendidas por el gobierno paraguayo para alentar las inversiones en el sector productivo y las exportaciones, no han sido suficientes para construir la nueva estrategia de desarrollo del país que exige el Mercosur. El déficit del Gobierno Nacional en esta materia reside en la ausencia de señales de políticas económicas claras que hagan posible la confianza del inversor nacional y extranjero.

## CAPITULO I EL MERCOSUR Y PARAGUAY

### 1. Integración: su evolución en las últimas décadas

La integración regional ha sido vista, en un principio, como un instrumento o método válido para promover el comercio entre las naciones. La reunión de un grupo de países que deciden levantar sus restricciones mutuas al intercambio de bienes y servicios, tiene como objeto y resultado, a la vez, la creación de mayor comercio.

Sin embargo, existen opiniones contrarias a la integración económica como medio de creación de comercio mundial. El argumento de creación de mayor comercio entre países que deciden integrarse, se enfrenta al argumento que los regionalismos se convierten en áreas muy protegidas con respecto al resto del mundo, y que terminan produciendo mayor desvío que creación de comercio.

El Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT) ha sido el foro multilateral desde donde se han realizado esfuerzos por reducir las trabas arancelarias y no arancelarias del comercio mundial. Sin embargo la lentitud con que este foro se ha manifestado para obtener resultados satisfactorios en este tema, ha permitido que el éxito de creación de comercio mundial se haya localizado preferentemente en la experiencia de integración europea, y en el mayor flujo comercial que devino de esta experiencia, especialmente con los Estados Unidos, el Japón y los países del sudeste asiático.

Es evidente que la integración de los hoy quince países que componen la Unión Europea ha provocado un tremendo flujo comercial mundial, especialmente entre los países que componen esta integración regional, y con el resto del mundo. Aunque, tampoco existen dudas que el éxito de la Unión Europea se encuentra, en alto grado, explicado por el elevado nivel de de proteccionismo estructurado en relación a la extra-zona (aranceles altos y barreras no arancelarias).

Este proteccionismo es justamente el argumento utilizado frecuentemente hoy por los partidarios del multilateralismo comercial en contra de los regionalismos o integraciones regionales. La Ronda Uruguay del GATT, que ha dado origen a la actual Organización Mundial del Comercio (OMC), inició, por primera vez pasos fundamentales para el desarme arancelario mundial, especialmente entre los países que manejan el mayor flujo comercial internacional. Ante este avance importante del comercio multilateral que comienza a afectar al proteccionismo europeo y de otros países del Primer Mundo, la pregunta es si nuevos esquemas integracionistas regionales siguen siendo válidos para incentivar el comercio mundial.

Diferentes factores políticos, económicos e internacionales explican el nacimiento de la integración europea (1958), y de los diversos esfuerzos de integración latinoamericanas en la década del sesenta. El fracaso de la integración latinoamericana de la primera hora (ALALC, Pacto Andino, etc..) obedece a factores internos y externos de los países de la región que se mostraron poco favorables a otorgar consistencia y continuidad a la propia integración ; contrariamente a lo que ocurría con la integración europea cuya evolución ininterrumpida de treinta y mas años la ha posicionado, en la actualidad, en un estadio cercano a la unión económica.

Los factores económicos, políticos e internacionales que habfan conspirado en contra del éxito de los procesos de integración latinoamericanas en los 60s y 70s, sufren modificaciones profundas en la década del ochenta y permiten nuevos esquemas integracionistas en la década del noventa, con mayor base de sustentación. La fiebre de las integraciones regionales en la década del noventa ha impulsado tanto a Europa y Estados Unidos a convertirse en principales actores y soportes de las mismas. A diferencia de décadas anteriores, los nuevos regionalismos se caracterizan por su apertura económica y como fuertes canalizadores de flujos comerciales al interior y exterior de las regiones integradas. No existen dudas que las integraciones regionales de los noventa se han convertido en mayores creadores que desviadores de comercio en el concierto mundial. Y el Mercosur es un ejemplo palpable de ello.

## 1.1. Experiencia de Integración en América Latina y el Mundo

El caso más exitoso de integración económica en el mundo es el de la Unión Europea que nació con el Tratado de Roma de 1958 como Comunidad Económica Europea, y diez años más tarde ya se convertía en unión aduanera. Recién en 1993, la Comunidad Europea llega a la etapa del mercado común, imponiéndose como meta una moneda única para el año 2000. La Comunidad Europea, hoy Unión Europea, posee políticas económicas sectoriales comunes, como de defensa y política exterior, y quiere iniciarse en el próximo siglo como unión económica.

El origen de la Unión Europea no es, sin embargo, esencialmente económico. La necesidad de reconstrucción de Europa luego de la segunda guerra mundial, y el peligro de la amenaza soviética fueron factores que determinaron el apoyo norteamericano a una experiencia de integración, como también la voluntad de los países europeos al desarme arancelario y proteccionista entre los mismos. La integración europea se confundió entonces no solo con la sobrevivencia de los regímenes democráticos y la economía de mercado de esa región, sino fundamentalmente como el medio más adecuado de progreso económico y social, y de convertir a Europa nuevamente en potencia.

En cambio, el origen de la integración latinoamericana ha transitado caminos diferentes. Obligados por las condiciones internacionales, varios países de América Latina iniciaron procesos de industrialización por sustitución de importaciones en las décadas del treinta y cuarenta. En la década del cincuenta, los pensadores y gobiernos latinoamericanos se preocuparon de diseñar las estrategias de crecimiento y desarrollo basados en la experiencia industrializadora anterior.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) nace en ese contexto. Incluía a México y a todos los países de América del Sur. Años más tarde nace la iniciativa del Mercado Común Centroamericano. Y a fines de los sesenta se crea el Pacto Andino (Chile, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela). Sin embargo, ninguna de estas iniciativas alcanza una etapa superior al régimen arancelario preferencial<sup>1</sup>. Y aún la vigencia de este último ha sido parcial.

Existen razones económicas, políticas e internacionales que explican el fracaso de las experiencias de integración latinoamericana en las décadas del sesenta y setenta. La ALALC, por ejemplo, se proponía una zona de libre comercio en doce años, meta un poco ambiciosa en relación a los niveles de industrialización de la región. De todas maneras, y con el aumento de comercio, aumentaron los niveles de interdependencia de los países de la región. Sin embargo, la contradicción entre las políticas desarrollistas de los países y la integración económica regional, llevó a un rápido agotamiento del programa de liberalización de la ALALC. Entre los factores económicos que contribuyeron a este hecho se encuentran: la conformación de estructuras oligopólicas de las economías más grandes de la región - sustentadas en subsidios y protecciones estatales -, falta de competitividad de las economías para acceder al mercado mundial, y la mayor diferenciación entre los países<sup>2</sup>. El modelo económico latinoamericano de los años sesenta y setenta que protegía en exceso a las industrias de cada país, colisionaba con la apertura comercial que proponía la ALALC. Y en esta contradicción se jugaban los intereses de empresarios y gobiernos.

Pero aparte de una razón económica que explica el fracaso de los intentos integracionistas en el período citado, también existía una razón política. América Latina, sometida a ciclos políticos de democracias y regímenes autoritarios no ofrecía la suficiente estabilidad que requiere un proceso de integración. Los regímenes militares autoritarios, en particular, se mostraban contrarios a toda iniciativa que implicara cesión de soberanía y apertura de fronteras. Como complemento a esta razón política, tampoco las condiciones internacionales de la guerra fría eran propicias para la integración latinoamericana. El concepto de seguridad norteamericana era afín a una integración europea, en su confrontación con el

---

<sup>1</sup> Todo proceso de integración es un proceso gradual que va cumpliendo etapas hasta llegar a la denominada unión económica. A la primera etapa se la denomina régimen arancelario preferencial, la segunda etapa es la llamada zona de libre comercio, luego la unión aduanera, y el mercado común

<sup>2</sup> Bustos, Pablo. "El Mercosur: más de lo mismo?". Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires, Junio 1992, p.

Este, pero no así en su area de influencia como América Latina, en donde todo tipo de desarrollo relativamente autónomo era visto como negativo.

En otras palabras, el modelo de crecimiento hacia adentro de las economías latinoamericanas, la presencia de regímenes autoritarios y de un contexto internacional de confrontación Este-Oeste, explican el fracaso de los intentos integracionistas, que no se limita a la experiencia ALALC-ALADI, sino también al mercado centroamericano y al Pacto Andino.

La transformación del multilateralismo de la ALALC, al bilateralismo de la ALADI, en 1980, significó la defunción de la idea de integración original latinoamericana. Desde entonces se han multiplicado los acuerdos comerciales bilaterales entre países. Uno de ellos, de integración brasileña-argentina, daría origen al Mercosur.

## 1.2. Integración en la década de los noventa

La crisis de la deuda externa en América Latina y los países del sur, la vuelta a los regímenes democráticos y el fin de la guerra fría, dieron origen a dos procesos paralelos y competitivos: la globalización y la regionalización. La confrontación este-oeste fue reemplazada por la lucha de los mercados internacionales. Y mientras esta lucha se libraba en el seno del GATT, intentando la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, países y regiones ensayaban acuerdos comerciales para extender su presencia comercial o para lograr una mayor participación en el comercio mundial.

Los acuerdos comerciales de Colombia, México y Venezuela (Grupo de los Tres), la formación del CARICOM (países del Caribe), la reactivación del Pacto Andino y los acuerdos bilaterales argentino-brasileños, que mas tarde dieran origen al Mercosur, fueron las primeras respuestas de regionalización, en la década del ochenta. Mas tarde nacia la Iniciativa de las Américas del Presidente Bush y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o NAFTA (México, Estados Unidos y Canadá). La propia Unión Europea se decidía a ampliar su area de influencia con la creación de una zona de libre comercio con otros países europeos que no formaban parte de la unión aduanera, con la creación de una zona de libre comercio con los países del norte de África, y con acuerdos comerciales con Asia y el Mercosur conducentes a zonas de libre comercio. Los países del lejano oriente o sudeste asiático nucleados en la APEC (con la inclusión de Chile, Australia y Estados Unidos) también acordaban la formación de una zona de libre comercio.

Mas recientemente, y luego de la Cumbre de las Américas (1994), nace la idea de una zona de libre comercio de todo el continente americano (ALCA) que está siendo analizada por los países del hemisferio en sucesivas reuniones anuales.

La Organización Mundial del Comercio reconoce a 76 emprendimientos o areas de libre comercio o uniones aduaneras desde 1948. Mas de la mitad de estos acuerdos comerciales han tenido lugar en la década del noventa<sup>3</sup>. La intención de estos acuerdos comerciales en la década presente es doble. Por un lado, el interés de países pequeños y grandes de aumentar su participación en el comercio mundial, y por lo tanto de expandir sus areas de influencia. En segundo lugar, estos acuerdos regionales han sido considerados como medios mas prácticos y funcionales a la apertura de comercio entre las naciones, y por lo tanto de mayor rapidez en el desarme arancelario, en comparación a las largas y tediosas negociaciones en el seno del GATT, hoy OMC. Además, los modelos perseguidos por estos grupos de países, especialmente en América Latina, y contrariamente a décadas anteriores, han sido de promoción de exportaciones, antes que sustitución de importaciones, por lo que la orientación de los procesos de integración regional de los noventa han adquirido las características de iniciativas aperturistas y creadoras de comercio, antes que proteccionistas o desviadoras de comercio.

---

<sup>3</sup> "World Trade. All free traders now?". *The Economist*, December 7<sup>th</sup>-13<sup>th</sup> 1996. London, p. 23.

Los partidarios más puros del libre comercio no visualizan ninguna ventaja en la multiplicación de procesos de integración regional como canales más idóneos de creación de comercio. Sin embargo, la realidad de los noventa muestra que las mismas potencias comerciales como Europa y Estados Unidos se han decidido a apoyar proyectos de integración regional. En este sentido, existen dos datos a tener en cuenta. En primer lugar, en la década del noventa, la participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de los países de América Latina y el Caribe, por ejemplo, ha aumentado de un 13% en 1990 a un 20% en 1995. De hecho las exportaciones intrarregionales, en todo el mundo, han crecido mucho más que las exportaciones totales. Pero al mismo tiempo, y en segundo lugar, las importaciones totales, y especialmente las provenientes de regiones integradas, han crecido más que las exportaciones, con lo que se hace difícil afirmar que los regionalismos de los noventa han provocado mayor desvío que creación de comercio<sup>4</sup>.

La iniciativa del Mercosur, a diferencia de experiencias pasadas de integración latinoamericanas, nace con el propósito de posicionar a la región en el mercado mundial, mediante el potenciamiento de sus ventajas competitivas y mediante un esquema abierto y no proteccionista en relación a terceros países. Tanto la experiencia europea como experiencias pasadas en la región han demostrado que esquemas integracionistas cerrados no han sido funcionales a la apertura del comercio mundial. Los regionalismos de los noventa han tomado la dirección de la apertura antes que la protección. Y en esa modalidad se inscribe el Mercosur.

## **2. Proceso de Integración del Mercosur**

El Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, a mediados de la década pasada, significó la ruptura de un relacionamiento económico y político tradicional entre ambos países, y abrió las puertas de un proceso de integración regional con características diferentes a las experimentadas a inicios de los sesenta en América Latina.

Ante los resultados auspiciosos obtenidos en poco tiempo por la integración brasileña-argentina y la intención de conformar un mercado común entre ambos países, los países más pequeños de la región apresuraron su entrada al proceso para conformar finalmente el Mercosur. La participación de Paraguay y Uruguay en el Mercosur, aunque por motivos diferentes, era inevitable.

Alcanzar el mercado común para fines de 1994 fue el objetivo inicial del Tratado de Asunción en 1991. Sin embargo, con el Protocolo de Ouro Preto, firmado en ese mismo año, se dió inicio a una unión aduanera incompleta. Este protocolo otorgó, además, personalidad jurídica e institucional al Mercosur.

Dos han sido los aspectos más importantes a destacar en la evolución del Mercosur, a partir de 1991. El primero de ellos tiene que ver con el significativo incremento del intercambio comercial entre los países miembros, especialmente entre Argentina y Brasil. A pesar que este incremento ha sido servido recientemente para calificar a este proceso de integración regional como proteccionista y fuente de desvío comercial, las cifras muestran que entre 1990 y 1995, las importaciones del Mercosur del resto del mundo se duplicaban y eran comparativamente mayores que el aumento de importaciones de los países desarrollados. Con ello se demuestra que el Mercosur es una experiencia de integración abierta y creadora de comercio.

El segundo aspecto a destacar es que el éxito obtenido por el Mercosur en un lapso corto de tiempo, ha merecido rápidas respuestas de la Unión Europea, el NAFTA, y de países de la región, para celebrar acuerdos de libre comercio. Tanto las cifras de comercio exterior, como las potencialidades de aumento de este comercio con la celebración de los acuerdos citados, hablan a las claras de un Mercosur multiplicador de comercio antes que provocador de desvíos comerciales.

---

<sup>4</sup> Bulmer-Thomas, Victor. "La Hora de lo Regional". Clarin. Suplemento Económico, 19 de enero de 1997. Buenos Aires, p.12.

Sin embargo, el Mercosur poco ha avanzado en la armonización sectorial y la coordinación de políticas macroeconómicas. Estas últimas todavía no han sido objeto de negociaciones entre los países del Mercosur porque los instrumentos de política económica para esta tarea, están distraídos o concentrados en los planes de estabilización internos de cada uno de estos países.

No obstante, y al producirse una creciente interdependencia comercial en la región - especialmente entre Argentina y Brasil - aumentan también las demandas sobre los hacedores de políticas económicas, para que los mismos sienten las bases de negociaciones para esta coordinación; aún cuando las mismas no deban necesariamente enmarcarse en compromisos acabadamente reglados en cuanto a la armonización de políticas económicas básicas.

## 2.1. Integración brasileño-argentina

La crisis de la deuda externa a principios de los años ochenta, había significado el fin de los modelos económicos proteccionistas en América Latina. La misma crisis coincidía con la vuelta de regímenes políticos civiles y democráticos. Estos dos hechos se sumaban a la pérdida de competitividad de la región en el mercado internacional, reflejada en una escasa participación de los principales países de la región en el comercio mundial, y un retraso tecnológico-productivo pronunciado.

En este contexto, y más específicamente en América del Sur, seguir manteniendo la vieja rivalidad geopolítica entre dos grandes como Argentina y Brasil, servía más a planes aislacionistas y poco efectivos desde el punto de vista del desarrollo económico. El acercamiento argentino-brasileño que diera origen, en 1986, a un Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) daba ruptura a un tipo de relacionamiento político y comercial de hegemonías, para reemplazarlo por la complementación económica y la integración para un nuevo posicionamiento en el mercado internacional. El objetivo fundamental del PICE ha sido la recuperación de los flujos comerciales existentes con anterioridad a la crisis de la deuda. Un segundo objetivo consistía en reducir los desequilibrios comerciales bilaterales. Para el efecto se echaba mano a mecanismos graduales de promoción del comercio intraindustrial entre ambos países, y de expansión del intercambio comercial.

Fueron firmados 24 protocolos o acuerdos para el cumplimiento de los objetivos del PICE, destacándose los protocolos sobre bienes de capital, trigo, agroindustrias, creación de empresas binacionales, del Fondo de Inversión y de la moneda común<sup>5</sup>.

En 1988, el PICE se convertía en Tratado de Integración Argentino-Brasileño. Con el objetivo de la creación de un mercado común en el término de diez años. Sin embargo, en Julio de 1990, un acta firmada entre los presidentes de ambos países resolvía reducir el plazo de formación de este mercado común a cinco años. El tratado de integración entre los dos países se proponía no solo la armonización de las políticas comerciales y arancelarias, sino también políticas macro-económicas y sectoriales (agrícola, industrial, etc..).

Tanto el PICE como el Tratado de Integración Brasileño-Argentino posterior se realizaban en el marco de nuevas políticas económicas practicadas por ambos países y encaminadas tanto a la estabilización y apertura económicas. Sin embargo, los primeros planes de estabilización de ambos países (1985-91) no llegaron a tener éxito repercutiendo el fracaso de los mismos en las fluctuaciones cambiarias y en la imposibilidad de ensayar armonización de políticas macro-económicas entre ambos países. Ello hacía que los flujos comerciales, que se habían incrementado a partir de 1986, sean muy favorables a uno u otro país, en periodos anuales distintos. Es decir que en el intercambio de ambos países, los saldos de las balanzas comerciales sufrían alteraciones muy pronunciadas.

No obstante, y gracias fundamentalmente a resultados concretos obtenidos en la aplicación de los protocolos sectoriales (industriales), la expansión del comercio bilateral fué significativa, especialmente en cuanto a un aumento más que proporcional de las exportaciones argentinas. Un

---

<sup>5</sup> Hirst, Mónica. "Continuidad y cambio del programa de integración Argentina-Brasil", en Serie de Documentos e Informes de Investigación, No. 108, FLACSO. Buenos Aires, 1990.

segundo logro de este proceso de integración argentino-brasileño ha consistido también en una significativa diversificación del comercio intra-industrial en ambos países<sup>6</sup>. Esta diversificación se ha manifestado fundamentalmente en los rubros químicos, de bienes de capital (fundamentalmente automotriz) e informática.

De todas maneras, el saldo de los primeros cuatro años de integración brasileño-argentina ha sido más favorable para ambos países, razón por la cual, el Acta de Julio de 1990 resuelve adelantar el cronograma de formación del mercado común. Ha sido justamente la firma de este acta lo que provocaba la movilización de los países pequeños de la región, especialmente el Uruguay, para no permanecer fuera de los beneficios de un proceso regional que se declaraba serio y permanente a través de la voluntad política demostrada por los gobiernos de Brasil y Argentina.

De hecho, desde los inicios de la integración brasileña-argentina, el acompañamiento del Uruguay a este proceso ha sido constante. No lo podía ser de otra manera, puesto que el Uruguay había precautelado sus intereses con mucha anterioridad, cuando en la década del setenta, y ante el debilitamiento de la ALALC, había firmado con Argentina y Brasil dos acuerdos bilaterales que le otorgaban preferencias arancelarias a determinado tipo de productos de exportación, de manera a reducir el déficit de sus saldos comerciales con los dos grandes de la región, o convertir este déficit en superavit.

El Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), firmado en 1974, se proponía el aumento del comercio entre ambos países, eliminando sus desequilibrios, coordinando las actividades industriales, creando empresas binacionales y estimulando las inversiones. Luego de un déficit promedio de US\$ 200 millones del Uruguay en relación con la Argentina, en el período 1968-74, y de US\$ 113 millones en 1979, este déficit desciende a US\$ 39 millones en 1985. Este convenio, además incrementa las exportaciones uruguayas con preferencia arancelaria a la Argentina. Así, de un monto de exportaciones de US\$ 11 millones de productos CAUCE en 1975, se asciende a un monto de US\$ 54 millones en 1985, correspondiendo esta suma el equivalente del 85% del total de exportaciones uruguayas a la Argentina<sup>7</sup>

Un convenio similar firmado con el Brasil en 1975, el Protocolo de Expansión Comercial (PEC), permite el aumento de exportaciones uruguayas a ese país, aunque en menor medida que en relación a la Argentina, como también la diversificación de las exportaciones uruguayas.

Para mediados de la década del ochenta, el Uruguay consigue negociar con la Argentina una reforma y ampliación del CAUCE que beneficia a un número mayor de exportaciones industriales, incorporando un régimen específico de intercambio y complementación del sector automotor, como un compromiso de privilegiar el comercio recíproco ante situaciones de desequilibrios estacionales. Y ya en pleno proceso de integración brasileño-argentina, el Uruguay negocia con el Brasil una reformulación del PEC, duplicándose el número de rubros de exportaciones sujetos a concesiones, ampliándose el comercio de productos agropecuarios y promoviendo el intercambio de servicios y productos de la industria automotriz.

La relación comercial especial desarrollada por el Uruguay con sus dos grandes vecinos, le otorgaba ciertos derechos y canales para plantear la ampliación del acuerdo brasileño-argentino de integración a los países pequeños de la región, a partir del Acta de Julio de 1990. El Tratado de Asunción se gesta a partir de ese acta y de la reacción uruguaya de empujar la participación de los pequeños, frente a la decisión de acortar los plazos para la formación de un mercado común entre Argentina y Brasil. Mas tarde y con la firma del Acuerdo de Complementación Económica No. 14 ( diciembre 1990) entre Argentina y Brasil, prácticamente se definen los objetivos, estructura e instrumentos que formarán parte del Tratado de Asunción de marzo de 1991, que diera origen al Mercosur.

---

<sup>6</sup> Bustos, Pablo. Op.Cit., p. 32

<sup>7</sup> Bustos, Pablo. Op. Cit. p.60

Las pocas señales emitidas desde el Paraguay, a partir de la deposición del régimen autoritario en 1989, en cuanto a intenciones de participar del proceso de integración regional, explicaba el porqué en la primera reunión constitutiva de lo que más tarde se denominaría Mercosur (agosto de 1990), el Paraguay no fuera invitado, aunque si lo fueran Chile y Uruguay.

De todas maneras, la decisión posterior del Paraguay de unirse al Mercosur, respondía más inmediatamente a intereses de política internacional del país, antes que en el convencimiento de las ventajas económicas que eventualmente pudiese brindar para el país este proceso de integración regional; o en consideraciones serias sobre las desventajas económicas que el mismo Mercosur podría provocar<sup>8</sup>. El Paraguay, aislado políticamente por un régimen autoritario, había iniciado la transición a la democracia en 1989, y la proyección y apoyo internacional se presentaba propicia con la invitación de formas parte del Mercosur.

A pesar que el aislamiento político del Paraguay, en los últimos años de la dictadura no había significado necesariamente el aislamiento comercial -financiero del país con el resto del mundo, las autoridades nacionales pudieron haber utilizado argumentaciones geo-económicas para basar sus decisiones de participación del Paraguay en el Mercosur. Una negativa a esta participación hubiera ubicado al Paraguay en un lugar poco cómodo entre dos bloques integracionistas de América del Sur: el Mercosur que se iniciaba con mucha fuerza, y el Pacto Andino que comenzaba a reactivarse ante las ventajas de orden interno y externo que ofrecía la región para procesos de integración. Aún con una economía muy abierta como la paraguaya, se hacía difícil pensar en un modelo chileno de integración con el mundo, por dos razones fundamentales: i) los principales socios comerciales del Paraguay se encuentran en la región; ii) la poca capacidad productiva e institucional del país para adquirir niveles de competitividad internacional en el corto plazo.

Así, y aun cuando el Mercosur no contempla el status favorable de países de menor desarrollo relativo para los pequeños, la decisión uruguaya de integrarse respondía a la necesidad de la no pérdida de los beneficios obtenidos con los convenios del CAUCE y del PEC, y por lo tanto de afrontar una pérdida de los mercados brasileño y argentino, de los cuales el Uruguay había desarrollado una dependencia creciente desde la década del setenta. En el caso paraguayo, la dependencia comercial de los mercados brasileño y argentino era más que evidente. La entrada del Paraguay al Mercosur era inevitable, desde el momento en que la apertura y la integración del país hacia las economías regionales se había producido mucho antes que la firma del Tratado de Asunción. Ser parte del Mercosur brindaría, ineludiblemente, ventajas políticas y económicas al Paraguay.

## 2.2. Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto

El objetivo del Tratado de Asunción ha sido llegar a la etapa del **Mercado Común** para el 31 de diciembre de 1994 para los cuatro países que lo componen (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Esto es la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales; el establecimiento de un arancel externo común, y la adopción de una política comercial común; la armonización de políticas macro-económicas y sectoriales.

El tratado es un acuerdo marco con un carácter institucional transitorio, que cuenta con mecanismos instrumentales entre los cuales se destaca, fundamentalmente, el programa de liberación comercial. Cuenta además con una estructura de órganos políticos y ejecutivos de carácter intergubernamental. Es decir que todas las decisiones de estos órganos se realizan por consenso.

Dos son los principios fundamentales que rigen el Tratado de Asunción. En primer lugar, la **reciprocidad**; es decir que este tratado se aparta del principio de país de menor desarrollo relativo

---

<sup>8</sup> En las reuniones que la Cancillería Nacional sostuvo con representantes del sector empresarial durante el último trimestre de 1990, para la inserción paraguaya en el Mercosur, las consultas se limitaban a las eventuales objeciones que el sector productivo pudiese interponer, y a la comparación de la magnitud de las mismas frente a las argumentaciones de las autoridades nacionales sobre la imposibilidad paraguaya de apartarse del proceso de integración regional, o de la prioridad fundamental de participación del país en este mismo proceso. Entrevistas con empresarios y funcionarios gubernamentales.

vigente en los acuerdos ALALC-ALADI, y por lo tanto no otorga un tratamiento diferenciado entre los países, aunque sí un tiempo mayor a los países pequeños para completar sus desgravaciones arancelarias. El principio de **transparencia**, por la cual se trata de evitar toda práctica desleal en la práctica del comercio entre los países, como distorsiones que pudieran provocarse como consecuencia de políticas nacionales de comercio de cada uno de los países<sup>9</sup>.

El Tratado de Asunción ha previsto el establecimiento de una estructura institucional definitiva del Mercosur, antes de la puesta en marcha del Mercado Común. De ahí que el **Protocolo de Ouro Preto**, firmado en diciembre de 1994 entre los presidentes de los cuatro países, se orientaba, principalmente a la creación de esta estructura institucional definitiva, adquiriendo el Mercosur una personalidad jurídica internacional.

El principal instrumento del Tratado de Asunción, ha sido el programa de liberación comercial. De acuerdo a este programa, para diciembre de 1994 los aranceles vigentes para el comercio intra-Mercosur, en lo que concierne a Brasil y Argentina debían reducirse a cero, y un año más tarde con igual obligación para Paraguay y Uruguay, incluidos los productos de la lista de excepciones fijadas por cada uno de los países. Al mismo tiempo debían eliminarse todas las trabas no arancelarias y haber avanzado en la armonización de políticas sectoriales y macroeconómicas que hagan posible la libre circulación de mercaderías, personas, capitales y servicios. Se imponía al mismo tiempo la fijación de niveles arancelarios externos comunes para el comercio con el resto del mundo, aunque en este proceso se hacían necesarias las renegociaciones con los países de la ALADI, acuerdo del cual también participaban los países del Mercosur.<sup>10</sup>

Para fines de 1994, y gracias a una fuerte voluntad política de los gobiernos del Mercosur, no se había llegado, es cierto, a la etapa del mercado común, pero sí a la vigencia del arancel cero para la mayor parte del universo arancelario de productos intercambiados entre los países de la región. Es decir, se había llegado prácticamente a una zona de libre comercio. El Protocolo de Ouro Preto consagraba esta zona de libre comercio con una reducida lista de excepciones - conocida como **régimen de adecuación**- para cada uno de los países, a desaparecer o abolirse en el año 2000<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, las autoridades del Mercosur no pretendían estacionarse en la zona de libre comercio, por lo que meses antes del Protocolo de Ouro Preto decidían crear niveles de arancel externo común para la mayor parte de los productos intercambiados con el resto del mundo, permaneciendo una lista de excepciones hasta el año 2006<sup>12</sup>. Así, el Protocolo de Ouro Preto consagraba una **unión aduanera incompleta o imperfecta**.

La puesta en vigencia del arancel externo común obligaba a un sistema de actualización del sistema de solución de controversias ya contemplado en el Tratado de Asunción, como también del régimen de origen. Todo ello fué determinado en el Protocolo, además de la formación de **áreas aduaneras especiales o zonas francas**. Los sectores textil, azucarero y automotriz fueron objeto de regímenes especiales de excepción en el comercio intra-Mercosur, cuyas resoluciones finales debían

---

<sup>9</sup> Bizzozero, L. y Vera, T. "De Asunción a Ouro Preto. Definiciones y estrategia en la construcción del Mercosur". Documento No. 1/95. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía. Montevideo, Febrero 1995, pp. 6-7

<sup>10</sup> Todos los países de América del sur y México fueron signatarios del Tratado de Montevideo que dio origen a la ALALC en 1960, convertida en ALADI en 1980. Los acuerdos de la ALADI tienen un carácter bilateral. El Mercosur debía negociar como bloque con cada uno de los países, de manera a hacer vigente los niveles arancelarios comunes o eventualmente establecer con los mismos, regímenes preferenciales o de libre comercio

<sup>11</sup> Este **régimen de adecuación** consiste en la inclusión de productos sensibles de cada país para el comercio intrarregional, cuyos aranceles nacionales siguen rigiendo, pero con un proceso lineal y automático de reducción de la protección aceptada. Se ha acordado el número de rubros exceptuados, hasta el año 2000, en 300 para Argentina, Brasil y Uruguay, y de 399 para el Paraguay. Al mismo tiempo, se ha otorgado al Uruguay la ventaja de mantener sus preferencias del CAUCE Y PEC, también hasta el año 2000.

<sup>12</sup> La lista de excepciones al arancel externo común contemplaba, además de los productos fijados por cada uno de los países en número limitado, listas básicas de convergencia del sector de bienes de capital, y de los sectores de informática y telecomunicaciones.

estar culminadas con anterioridad al año 2000. Asimismo, el Protocolo de Ouro Preto establecía el Código Aduanero del Mercosur, base fundamental para la puesta en marcha de la unión aduanera.

El Tratado de Asunción determinaba la creación de dos órganos con carácter decisorio: **El Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común**. El Consejo (CMC) es el órgano superior del Mercosur. Es el órgano de conducción política del Mercosur y está constituido por los ministros de relaciones exteriores y ministros de economía o equivalentes de los países. La Presidencia del Consejo la ejercen los países en forma rotativa (cada seis meses). En tanto que el Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo y de iniciativa del Mercosur, conformado por representantes de los ministerios de relaciones exteriores, economía y bancos centrales.

El Tratado de Asunción contemplaba la creación de diez sub-grupos técnicos de trabajo que sirvieran de soporte al GMC, fundamentalmente en lo concerniente a la armonización de políticas sectoriales y macroeconómicas: sub-grupos aduanero, comercial, normas técnicas, finanzas y moneda, industria, agricultura, transporte terrestre, transporte marítimo, energía, políticas macroeconómicas. A estos diez sub-grupos iniciales se agregó el sub-grupo 11 de asuntos laborales, en donde temas de armonización educativa y culturas también han sido discutidos.

El Protocolo de Ouro Preto agregó un órgano decisorio más y tres órganos sin capacidad decisoria. La **Comisión de Comercio** (capacidad decisoria) es un órgano que asiste al Grupo Mercado Común para la puesta en práctica de la unión aduanera. En otras palabras, es un órgano de seguimiento de las políticas comerciales comunes en el comercio intra-Mercosur y con terceros países, que eleva propuestas de acción al GMC. Esta comisión también está integrada por sub-grupos técnicos de apoyo.

Los tres nuevos órganos sin capacidad decisoria son: el Foro Consultivo Económico y Social, la Comisión Parlamentaria Conjunta, y la Secretaría Administrativa del Mercosur. El Foro se encuentra representado por empresarios, sindicatos y otras organizaciones sociales y económicas de los cuatro países, y tiene una función consultiva o de elevar recomendaciones al GMC. La Comisión Parlamentaria es un órgano representativo de los parlamentos de los cuatro países con el objetivo de acelerar los procedimientos para la puesta en vigencia de las etapas del Mercosur. Finalmente, la Secretaría Administrativa es el órgano de apoyo operativo de los órganos decisorios del Mercosur.

La tarea que se iniciaba a partir de enero de 1995, ya con la constitución de una unión aduanera incompleta, apuntaba a un trabajo más estructurado en dirección a la conformación del mercado común. Hasta ese período, el Mercosur había avanzado mucho en términos de intercambio comercial, pero no así en la armonización de políticas sectoriales y macroeconómicas, como tampoco en el tratamiento de la circulación de servicios. De todas maneras, la decisión de fijar un arancel externo común para el inicio de una unión aduanera, había enviado al resto del mundo señales claras de la seriedad del proyecto y del éxito obtenido hasta ese momento. A partir de 1995, Chile, Bolivia, Estados Unidos y la Unión Europea, entablaron negociaciones con el Mercosur, con el propósito de creación de zonas de libre comercio u otras formas de complementación económica con el bloque regional del sur.

### 2.3. Evolución de las relaciones comerciales

Uno de los mayores éxitos obtenidos por el Mercosur desde la firma del Tratado de Asunción (1991) ha consistido en el sostenido y significativo crecimiento comercial intrarregional. Entre 1990 y 1995, este comercio ha crecido cerca de un 200%, pasando de US\$ 4.215 millones a US\$ 12.658 millones<sup>13</sup>. En el cuadro 1 se observa que el crecimiento de las exportaciones intra-Mercosur crecieron a un promedio anual del 32% frente a tan solo 3% en relación a Estados Unidos y 5% en relación a Europa.

---

<sup>13</sup> Sanguinetti, Julio M. "Una nueva superpotencia", en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, Año I, No. 37, Del 15 al 21 de diciembre de 1996, Buenos Aires, p. 1.23.

CUADRO 1

MERCOSUR-EXPORTACIONES DE BIENES 1990-95 ( En US\$ Mil Millones)							
Exportaciones por Regiones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Crecimiento Medio Anual 1990-95
TOTAL	47	46	50	54	62	69	10%
Estados Unidos	10	8	9	10	10	11	3%
Unión Europea	15	15	16	15	17	18	5%
Mercosur	4	5	7	10	11	13	32%
Otros Países de América Latina	4	5	6	6	7	7	17%
Resto del Mundo	14	13	12	14	17	20	9%

Fuente: Fondo Monetario Internacional en: Revista Brasileira de Comercio Exterior No. 50, 1997.

En el caso del Brasil, por ejemplo, las ventas de ese país al resto de Latinoamérica, para mediados de los ochenta, alcanzaban entre el 9 y 13% del total de exportaciones del país. Para 1992, esta proporción se elevaba al 20%, y solo en 1995, el 16% de las exportaciones brasileñas tenían como destino al Mercosur<sup>14</sup>. El ejemplo brasileño es importante de destacar, tanto por la naturaleza de **global trader** de ese país, como por el escepticismo inicial que rodeó tanto a los empresarios como a los productores de las distintas regiones de ese país, sobre las oportunidades que el Mercosur pudiera ofrecer.

Los cambios en el direccionamiento del comercio exterior argentino, también son interesantes de ser destacados. En 1990, la Argentina exportaba al Mercosur por un total de US\$ 1.427 millones, pasando a la cifra de US\$ 4.438 millones a fines de 1995. Igual proporción de aumento se registra con las importaciones argentinas del Mercosur en el mismo periodo<sup>15</sup>. En 1990, las ventas argentinas al Brasil representaban solo un 12% del total de exportaciones argentinas. Para 1994, el Brasil representaba el 20% de las exportaciones, aumentando esta proporción a 28% en 1995<sup>16</sup>. Para fines de 1996, cuando las exportaciones argentinas al Brasil se acercaban al 33% del total, ya se acuñaba, en Argentina, el término de "Brasildependencia".

La "brasildependencia" también es fácilmente aplicable al Uruguay que vende al Brasil el 34% del total de sus exportaciones. Sin embargo, y al contrario de lo ocurrido con los demás países del Mercosur, el intercambio uruguayo con la región decrece y se estanca en el período 1995-96, pasando de una participación del 48% en 1995 a 45% en 1996<sup>17</sup>. Por otro lado, el Paraguay tiene como principal socio comercial al Brasil desde la década del ochenta, y vende a ese país, el 85% del total de exportaciones al Mercosur. De una participación del 47% en el Mercosur, en el total de exportaciones paraguayas, estas aumentan al 62%, para fines de 1996, destacándose claramente la orientación regional de las ventas paraguayas. Sin embargo, en el caso de las importaciones, la distribución porcentual se encuentra equiparada entre el Mercosur y el resto del Mundo<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Baer, Werner. "Los orígenes del bloque". En: *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, informe especial, 1 al 7 de diciembre de 1996. Buenos Aires, p. 13

<sup>15</sup> Lavagna, Roberto. "Cordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. IDES. No. 142, Vol. 36. Julio-setiembre 1996. Buenos Aires, p.574.

<sup>16</sup> Baldinelli, Elvio. "El comercio entre la Argentina y el Brasil". En: *Argentina y Brasil enfrentando el Siglo XXI*, Felipe A.M. de la Balze (comp). Buenos Aires, 1995, p. 243.

<sup>17</sup> *Gazeta Mercantil Latinoamericana*. "Cae comercio uruguayo". No. 37, Vol. 1, 15 al 21 de diciembre de 1996, p. 1-24.

<sup>18</sup> Cálculos realizados a partir de datos del Banco Central del Paraguay en su Informe Económico 1996. Asunción, diciembre de 1996.

El significativo incremento del comercio intra-Mercosur, por efectos del desarme arancelario, ha sido, sin embargo, criticado recientemente por Alexander Yeats, uno de los principales economistas del Banco Mundial. La tesis de Yeats consiste en demostrar que los productos de mayor dinamismo en el comercio intra-Mercosur, en los últimos cinco años son fundamentalmente aquellos de uso intensivo de capital (fundamentalmente automoviles y maquinarias) cuyas ventajas comparativas solo se limitan al mercado regional, es decir que no son competitivos en el mercado internacional. En segundo lugar y al intentar demostrar que estos productos han sido los que crecieron con mayor celeridad, Yeats afirma que los mismos han contado con altas barreras arancelarias ( por encima del promedio del total de importaciones del Mercosur) y no arancelarias en relación al resto del mundo (arancel externo común). En consecuencia, afirma Yeats, el Mercosur ha producido mayor desvío que creación de comercio<sup>19</sup>.

El informe Yeats ha sido categóricamente rechazado por analistas de la región, por varios motivos. En primer lugar, porque las cifras de exportaciones de los países del Mercosur, especialmente de los dos grandes (Argentina y Brasil), muestran que el dinamismo no solo se ha manifestado en el sector de bienes de capital, sino también en materias primas, bienes de consumo y bienes intermedios. En segundo lugar, la protección que hoy goza el sector automotriz en el Mercosur es temporal, y un mejor análisis de las ventajas comparativas y competitivas de este sector solo será posible cuando se extinga el plazo temporal. En tercer lugar, al fijar en 20% como nivel mas alto en la estructura del arancel externo común, el Mercosur, como unión aduanera, se ubica entre las regiones de menor proteccionismo en comparación a la Unión Europea, o países individuales del Primer Mundo. Finalmente, y aún aceptando la tesis de Yeats, si el Mercosur estuviese provocando mayor desvío que creación de comercio, la distorsión que estaría provocando en el comercio mundial sería poco relevante desde el momento en que el porcentaje de participación del Mercosur en el mismo es mínimo.

El Mercosur no ha nacido con el objetivo de crear una fortaleza alrededor de la región, y repetir así la experiencia de la Unión Europea. El Mercosur nace a partir de un proceso de liberación comercial de Argentina y Brasil, y con el propósito de estructurar una integración abierta a todo el mundo. El crecimiento comercial del Mercosur en los últimos cinco años no se hizo a expensas del crecimiento comercial del Mercosur con el mundo, como será demostrado en la próxima sección.

---

<sup>19</sup> Yeats, Alexander J. "Does Mercosur's Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements ? YES ". The World Bank. International Trade Division, Washington, D.C., 1996.

## 2.4. Relaciones comerciales del Mercosur con el mundo

Uno de los mayores cuestionamientos a la tesis de Yeats, es que para demostrar que el Mercosur ha provocado mayor desvío que creación de comercio, el economista del Banco Mundial trabaja con datos de exportación de cada uno de los países, y no precisamente con datos de importación, que son aquellos que mas fielmente reflejan la existencia o no de desvíos comerciales.

Las cifras de importaciones del Mercosur con Europa y Estados Unidos, en el periodo 1990-95, muestran que las mismas se incrementaron en 144%, o lo que es lo mismo, han mostrado un crecimiento promedio anual del 24%, como se observa en el Cuadro 2. Comparativamente, el comercio del NAFTA y la Unión Europea con terceros países aumentaron solo el 21% y el 32%, respectivamente, en el mismo periodo<sup>20</sup>. En el mismo sentido, se puede apreciar que si bien las importaciones desde el Mercosur han experimentado un crecimiento promedio anual de 25% en el período mencionado, este mismo crecimiento de las importaciones desde Europa o Estados Unidos se ha mantenido en niveles similares (23 y 25% respectivamente)

CUADRO 2

MERCOSUR-IMPORTACIONES DE BIENES 1990-95 ( En US\$ Mil Millones)							
Importaciones por Regiones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Crecimiento Medio Anual 1990-95
TOTAL	29	34	39	49	60	78	22%
Estados Unidos	6	7	9	11	14	16	23%
Unión Europea	7	8	9	11	16	21	25%
Mercosur	4	5	7	9	12	13	25%
Otros Países de América Latina	5	5	6	7	8	11	20%
Resto del Mundo	8	8	8	10	10	16	15%

Fuente: Fondo Monetario Internacional en: Revista Brasileira de Comercio Exterior No. 50, 1997.

En definitivas, y al incrementarse las importaciones del Mercosur desde el resto del mundo, no existen cifras claras que muestren que este proceso de integración regional haya desviado mayor comercio de lo que ha creado en los últimos cinco años.

Muy por el contrario, el éxito del Mercosur como bloque regional, a partir de 1995, ha despertado el interés de la Unión Europea, los Estados Unidos, y países de la región, quienes se han aproximado al bloque para celebrar acuerdos de libre comercio y/ o complementación económica. En diciembre de 1995, se firma, en Madrid, el Acuerdo Marco de Integración Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur, constituyendo el primer acuerdo entre dos uniones aduaneras, con miras a la creación de una zona de libre comercio intercontinental.

Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y el Mercosur son significativas desde el momento en que la Unión es el primer socio comercial del Mercosur, absorbiendo el 27% de sus exportaciones, y suministrando el 26% de sus importaciones. La UE es además el segundo inversor directo en el Mercosur, luego de los Estados Unidos, proporcionando el 40% de las inversiones que reciben los miembros del bloque del sur. Solamente entre 1991 y 1994, las exportaciones de la UE al Mercosur crecieron un 134%<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> *Gazeta Mercantil Latinoamericana*. " Críticas Argentinas al Informe Yeats". Edición Especial. 16 al 21 de diciembre de 1996, Buenos Aires, p. II-4.

<sup>21</sup> *Gazeta Mercantil Latinoamericana*. "Un Puente sobre el Océano Atlántico". Edición Especial. 16 al 21 de diciembre de 1996, Buenos Aires, p. II-34.

El acercamiento de la Unión Europea al Mercosur, provocaba, al mismo tiempo, la iniciativa norteamericana de la creación de una zona de libre comercio de las Américas (ALCA) para el año 2006. El planteamiento, aun cuando realizado a todos los países del continente, tiene como principal interlocutor al Mercosur, y dependerá del gradualismo que imponga este bloque de integración regional, para determinar el contenido de las negociaciones como la concreción de esa zona de libre comercio. Estados Unidos absorbe el 17 % de las exportaciones del Mercosur y provee el 23% de sus importaciones.

En 1996, tanto Chile como Bolivia firman acuerdos de libre comercio con el Mercosur, provocando la posibilidad de una actitud similar del Pacto Andino, o de países de ese bloque en forma individual. El tratado de libre comercio con Chile se puso en marcha el 1 de Octubre de 1996, disminuyendo en 40% el impuesto o arancel de productos incluidos en la lista general de desgravación que representa el 60% del intercambio comercial entre Chile y el Mercosur. El 1 de enero de 1997, la reducción llega al 48%, previendo una reducción del 100% para el año 2004. El Mercosur constituye alrededor del 25% de las exportaciones totales de Chile, y tanto Brasil como Argentina ocupan el segundo y tercer lugar de las inversiones chilenas en la región. Con Bolivia, el acuerdo de libre comercio comienza a regir en 1997, y las expectativas bolivianas son las de triplicar las exportaciones de ese país al Mercosur para el año 2000.

La inclusión de Bolivia y Chile como miembros asociados al Mercosur, abre al mismo tiempo la perspectiva de una unión tan efectiva como la comercial y especialmente complementaria a esta: la integración física y territorial; especialmente las vías alternativas de corredores bioceánicos que conecten los países del Atlántico al Pacífico, y que al hacerlos reduzcan los costos de exportaciones de productos de la región al resto del mundo. En esta integración física, países como Bolivia y Paraguay se convierten en pasos claves de la integración, como así también el noroeste argentino y el norte chileno.

En resumen, el éxito obtenido por el Mercosur, su permanencia como zona de integración y su avance a la unión aduanera con miras al mercado común, se han convertido en los atractivos fundamentales de esta sub-región en relación a los demás países del sur de América, Estados Unidos y la Unión Europea. Tanto las cifras de comercio exterior, como las potencialidades de aumento de este comercio con la celebración de los acuerdos citados, hablan a las claras de un Mercosur multiplicador de comercio, antes que provocador de desvíos comerciales.

## 2.5. Agenda pendiente

No solamente los flujos comerciales entre países del Mercosur han crecido significativamente, también lo han hecho las inversiones de uno u otro país al interior de la región. Sin embargo, las diferencias de tratamiento interno de cada país en cuanto a la apertura comercial, como a la facilidad de establecer inversiones y empresas, han provocado y siguen provocando trabas y discriminaciones en el libre tránsito de bienes y capitales.

Ello se manifiesta particularmente en el caso del Brasil, que a partir de 1995, ha provocado tres impasses comerciales, a partir de medidas adoptadas en defensa de la producción doméstica. Estos impasses se han presentado en el sector automotriz (Junio de 1995), textiles (agosto de 1996) y últimamente en el sector alimentos. También es el Brasil el país que mayores obstáculos sigue interponiendo a la radicación de capitales de otros países del Mercosur en su territorio. Estos obstáculos han sido notables en los sectores bancarios, de seguros, y energético (petróleo).

Además, tanto Argentina como Brasil siguen utilizando todo tipo de barreras no arancelarias para frenar el ingreso de bienes de los países pequeños como Uruguay y Paraguay.

Con anterioridad al Protocolo de Ouro Preto, habían sido los sub-grupos técnicos de trabajo del Grupo Mercado Común, aquellos encargados de armonizar políticas sectoriales entre los países e ir eliminando las trabas no arancelarias. Sin embargo, estos sub-grupos técnicos si bien produjeron

avances en cuestiones aduaneras, comerciales y de transporte terrestre y marítimo, no lo hicieron en otros campos como el industrial, agrícola, energético, servicios y cuestiones laborales.

Con la creación de la Comisión de Comercio, en diciembre de 1994, la agenda de armonizaciones se ha extendido, teniendo, esta Comisión, como uno de sus mandatos principales, arbitrar los medios para la rápida eliminación de las trabas no arancelarias. Las nuevas tareas encomendadas a esta Comisión, y que se encuentran en estudio (algunas de ellas en fase de aplicación) tienen relación no solamente con armonizaciones en los campos aduanero y comercial, sino en la creación de modalidades o instrumentos que colaboren con el libre flujo comercial, o que eviten distorsiones en el mismo dentro del Mercosur. Baste citar a los trabajos del comité técnico No. 4 que es el órgano responsable de estudiar las políticas públicas que afecten la competitividad. El comité No. 5 se encuentra elaborando un protocolo o acuerdo de defensa de la competencia en el ámbito del Mercosur y un acuerdo de defensa del consumidor, mientras que el comité No. 6 es el encargado de discutir reglamentos contra las prácticas comerciales desleales que involucren a países fuera del Mercosur.

Los trabajos de los comités técnicos de la Comisión de Comercio se encuentran avanzados, pero no así, nuevamente, las armonizaciones en los sectores productivos y de servicios, ya citados anteriormente, con excepción del sector transporte cuyos avances últimos han tenido como resultado un acuerdo del transporte aéreo intra-Mercosur.

Si no ha habido avances en la armonización de varios sectores en el Mercosur, esta armonización casi no se ha empezado a discutir en el campo de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria, etc..). De acuerdo al economista argentino Roberto Lavagna, en el plano teórico la definición de una coordinación macroeconómica es una exigencia de la integración. Sin embargo, en la práctica, el proceso es a la inversa: "... a medida que se expande el flujo de comercio con su derrame de influencias sobre los precios y remuneraciones de los factores, aparecen estímulos a la coordinación". Es decir, que a medida que la integración progresa, la interdependencia de las economías crece, como también los efectos en cascada sobre los planos reales y nominales de esas economías. Lavagna refiere a la experiencia de integración brasileña-argentina (luego convertida en Mercosur) que en nueve años ha mostrado mayores momentos de asincronía macroeconómica, que momentos de compatibilidad<sup>22</sup>.

Lavagna afirma que la coordinación macroeconómica no es un requisito sino más bien una resultante de una mayor interdependencia entre los países integrados. En el caso del Mercosur, la expansión del comercio intrarregional (multiplicado por 6 en nueve años) ha servido de estímulo y presión hacia mayores coordinaciones. Sin embargo, entre 1986 y 1994 se ha dado una relación inversa entre corrientes comerciales de la región y coyunturas económicas. Es decir, una desincronización de políticas económicas y comportamiento de las variables económicas básicas de los países componentes del Mercosur. De acuerdo a este autor, a medida que el Mercosur se aproxima al año 2000 y queden desmanteladas todas las restricciones comerciales, las demandas de coordinación macroeconómica irán creciendo, fundamentalmente de parte del sector privado de los países, para evitar que las desincronizaciones puedan afectar muy negativamente al sector real, el ahorro, las inversiones y la disponibilidad de tecnología.

Para los economistas Garriga y Sanguinetti, el nivel de coordinación macro-económica entre los países del Mercosur dependerá tanto de los grados de interdependencia de esas economías y los derrames que las mismas generan unas a otras, como de los instrumentos disponibles para coordinar y los costos de ceder autonomía en la política económica de los países<sup>23</sup>.

Garriga y Sanguinetti afirman que si bien la interdependencia comercial entre Argentina y Brasil ha ido en aumento y se constituye en un factor de demanda de una armonización macroeconómica entre ambos países, los principales instrumentos de política económica de ambos países se encuentran

<sup>22</sup> Lavagna, Roberto, Op. Cit., p. 556.

<sup>23</sup> Garriga, Marcelo, y Sanguinetti, Pablo. "Coordinación macroeconómica en el Mercosur. Avances registrados y perspectivas". Universidad Nacional de la Plata e Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires, noviembre de 1995.

comprometidos en sus respectivos planes de estabilización; lo que implica que estos instrumentos no estarán disponibles a corto plazo para desarrollar un esquema de coordinación macroeconómica. Los autores demuestran, además, que el comportamiento de los flujos comerciales entre ambos países en los últimos años *dependen fundamentalmente de las propias variables económicas de cada país (internas), antes que de las variables económicas del país vecino o principal socio comercial de la región (externas)*. Mas concretamente, y en el período examinado, no se ha encontrado una relación directa entre las importaciones brasileñas de la Argentina y el comportamiento del PIB argentino y de la tasa de cambio real en la Argentina. Un resultado similar se observa con las importaciones argentinas del Brasil<sup>24</sup>.

De todas maneras, los autores destacan que el Mercosur deberá elegir entre formas de coordinación macroeconómicas *flexibles* (intercambio de información económica y contactos informales entre gestores de política económica de los países) y *explícitas* (compromisos o reglas de política económica más rígidas como poco margen para el ajuste). Dada la poca disponibilidad de instrumentos de coordinación económica entre Argentina y Brasil, y una falta de conocimiento más profundo sobre la naturaleza de la interdependencia recíproca entre los países del Mercosur, este proceso regional se encuentra más cercano a la implementación de coordinaciones macroeconómicas flexibles; aunque en opinión de los autores, existen ciertas áreas como la de inversiones intra-Mercosur, que exigen compromisos de coordinación más explícitos<sup>25</sup>.

En los próximos años, los gobiernos de los cuatro países tendrán que acelerar el tratamiento de la agenda pendiente de armonizaciones sectoriales y macroeconómicas que vayan acompañando los avances comerciales del Mercosur.

### **3. Evolución económica reciente de Argentina, Brasil y Uruguay.**

Los modelos económicos vigentes en América Latina y en la región del Mercosur, hasta principios de los años ochenta, se caracterizaban por alentar el crecimiento hacia adentro, con una importante intervención estatal y proteccionismo comercial. Estos modelos (denominados de sustitución de importaciones) *había permitido la industrialización argentina y brasileña, aunque en niveles diferenciados*. Mientras la industrialización argentina se orientaba preferentemente al mercado interno y en sectores muy específicos, el Brasil combinaba especializaciones industriales para el mercado interno y para la exportación. El crecimiento industrial brasileño se desarrollaba más rápidamente que el argentino, diversificando los sectores de inversión. En tanto que el sector agrícola argentino ha tenido mayor peso que el industrial tanto en el producto interno bruto (PIB) total como en las exportaciones argentinas, contrariamente a lo que acontecía con la economía brasileña.

La decadencia de los modelos sustitutivos de importaciones que culmina con la crisis de la deuda externa obliga tanto a Brasil y a la Argentina a adoptar planes de ajuste económico y a ensayar políticas de aperturas comerciales. Mientras que este plan de ajuste comienza recién a tener éxito, a partir de 1991 en la Argentina, en el Brasil el proceso se inicia aún más tarde, en 1994. Pero con anterioridad al Plan de Convertibilidad en Argentina y al Plan Real en el Brasil, ambos países adoptaban, en forma unilateral, reducciones arancelarias significativas, que en el caso argentino resultaron ser más drásticas que en el brasileño. Al mismo tiempo, y a partir de 1991, el Mercosur provocaba el desarme arancelario regional, y por lo tanto la total apertura comercial de Argentina y Brasil entre sí y hacia los otros países socios del bloque.

Ambos planes de ajuste devolvieron estabilidad y crecimiento económico a la Argentina y el Brasil, a través del control inflacionario, el aumento de la demanda agregada interna y políticas monetarias y cambiarias adecuadas. Sin embargo, también ambos planes provocaban crecientes déficits de la

---

<sup>24</sup> *Ibid*, pp. 12-13

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 22.

balanza comercial, subsanados por los significativos flujos de capital internacional que ingresaban a estos países, incrementando con ello el nivel de las reservas internacionales.

Pero mientras que estos flujos de capital consistían en inversiones de corto plazo en el caso argentino, los mismos se destinaban mayormente a las inversiones directas y préstamos en el caso brasileño. La volatilidad de las inversiones de capital externo de corto plazo en Argentina contribuyó a la recesión económica de este país en 1995 y no resolvía dos problemas fundamentales que el Plan de Convertibilidad tampoco lo contemplaba: el reducido nivel de ahorro interno y la falta de inversión en las industrias de exportación, cuyo crecimiento sostenido se hacía necesario para hacer frente a la competitividad internacional que había traído consigo la apertura económica.

Así los efectos negativos del Plan de Convertibilidad argentino también se ha manifestado en los altos índices de desempleo, y en los altos índices de endeudamiento externo para el financiamiento del déficit fiscal que volvía a aparecer en 1995, luego de cuatro años de estabilidad.

El aumento del desempleo también ha sido un resultado de la implantación del Plan Real en el Brasil, aunque no en niveles elevados como en Argentina. En todo caso, lo que no ha podido ser solucionado por el Plan Real brasileño, a pesar de la aplicación de una política monetaria restrictiva, han sido los aumentos sostenidos de los gastos públicos y el endeudamiento externo e interno que ello ha provocado.

Aún cuando la economía argentina haya demostrado una recuperación interesante en 1996, y se mantiene el dinamismo económico en el Brasil, la permanencia o sustentabilidad de la estabilidad con crecimiento de ambos países, no está asegurada.

No obstante, la creciente interdependencia de ambas economías provocada por el incremento comercial y de inversiones del Mercosur actúa como efecto motorizador de esta estabilidad y como dinamizador del crecimiento y la competitividad de los sectores productivos de ambos países.

En el caso específico del Uruguay, su desarrollo económico y su proyección al mercado regional e internacional se mantuvo dentro de políticas altamente proteccionistas. El programa de estabilización y de la apertura comercial iniciado en el Uruguay a partir de 1990, afectó considerablemente al sector productivo tradicionalmente protegido y de menor competitividad. Pero al mismo tiempo permitió la aparición o dinamización de sectores industriales que se convirtieron en los ejes de la inserción uruguaya en el Mercosur. En el Uruguay, la recuperación de la estabilidad económica y del crecimiento en la década del noventa, fué acompañada de la capacidad de adaptación demostrada a la apertura comercial del Mercosur.

Una comparación entre las economías del Mercosur nos muestra que el aumento de los flujos comerciales, elevó enormemente la participación del comercio exterior paraguayo y uruguayo en la región, aunque el incremento del valor de la participación argentina y brasileña en el intercambio comercial regional, los convierte en el eje de la dinámica regional. A su vez, los montos de inversión externa directa en los países del Mercosur y de las inversiones intrarregionales no han tenido la misma significancia que el movimiento comercial, aunque estos montos prometen incrementarse rápidamente como se ha demostrado recientemente en Argentina y Brasil. Finalmente las políticas de estabilización económica y de liberalización comercial de los países del Mercosur se orientan a la búsqueda de modelos de desarrollo alternativos a los vigentes con anterioridad a esta mismas políticas, aunque aún no definidos.

### **3.1. Argentina: Plan de Convertibilidad y Estabilización**

El proceso de desregulación y liberalización de la economía argentina se había iniciado en los años ochenta con el Plan Austral. Este programa heterodoxo, combinado a circunstancias de dura oposición de los agentes económicos, había llevado a la Argentina a tasas negativas de crecimiento económico y a niveles hiperinflacionarios sin precedentes.

El Plan de Convertibilidad, iniciado en 1991, por el contrario, no solo devolvió estabilidad a la economía argentina, desde un punto de vista fiscal y monetario, sino permitió un crecimiento significativo del Producto Interno Bruto anual, fundamentalmente en el período 1991-1994. Este plan, pensado en un principio como programa de corto plazo, ya tiene una durabilidad de cinco años y ha otorgado a la economía argentina una característica propia dentro del proceso de integración regional del Mercosur.

En el plano monetario-fiscal, el Plan declaraba la convertibilidad de la moneda argentina a la equivalencia de un peso por dólar. Dos medidas eran perseguidas con esta decisión: i) dejar de lado las correcciones cambiarias como instrumento de política económica; y ii) evitar el financiamiento del sector público vía emisión monetaria o endeudamiento<sup>26</sup>. El plan fue acompañado de un programa de privatizaciones de empresas y servicios del estado, y de un proceso de marcada apertura económica, medida esta última que conjuntamente con la decisión de terminar con la indexación de contratos y salarios, estaba dirigida al combate de la inflación.

La paridad peso-dólar produjo rápidamente el retorno de los capitales atraídos por altas tasas de interés locales, una inmediata desaceleración de la inflación, y un aumento del poder adquisitivo de los salarios. Un mayor poder de compra de la población y una liquidez creciente que hacía posible el fácil acceso a los créditos para el consumo, impulsó la demanda agregada, actuando esta última sobre la oferta productiva y provocando un aumento de las inversiones. Un mayor nivel de las inversiones fue también posible gracias al abaratamiento de los costos de importación de bienes de capital (reducción drástica de los aranceles o eliminación eventual de ellos para estos bienes, sumada a la sobrevalorización de la moneda argentina).

De acuerdo a lo que queda demostrado en el Cuadro 3, entre 1991 y 1994, el PIB argentino crecía a un promedio anual de 7.7%, frente a crecimientos negativos de este PIB en los años anteriores al Plan. De igual manera, de una inflación anual de 1343.9% anual en 1990, el costo de vida argentino descendió notablemente a 1.0% anual, para fines de 1995.

CUADRO 3

ARGENTINA: INDICADORES BASICOS				
AÑO	CRECIMIENTO PIB (%)	PIB (millones de US\$ corrientes)	PIB per capita (en dólares de 1990)	INFLACION (%)
1990	0.1	135.000	4.742	1343.9
1991	8.9	183.000	5.096	84.0
1992	8.7	228.000	5.467	17.6
1993	6.0	258.000	5.731	7.4
1994	7.2	282.000	6.081	3.6
1995	-4.4	283.000	5.747	1.0

Fuentes: CEPAL, BID

A su vez, una expansión de la actividad económica permitió una mayor recaudación fiscal, que sumado a un rápido proceso de privatización de las empresas públicas, resultaban en un equilibrio fiscal, condición necesaria para el sostenimiento del plan de convertibilidad.

En el sector externo, sin embargo, una sobrevaloración de la moneda argentina ha alentado a un aumento creciente de las importaciones, frenando o solamente permitiendo un aumento menor de las exportaciones, sobre todo aquellas de origen industrial. Desde 1991 hasta fines de 1995, la Argentina ha tenido que soportar crecientes déficits de su balanza comercial y de cuenta corriente. De todas

<sup>26</sup> Gerchunoff, Pablo, y Machinea, José Luis. "Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización". En: Mas Allá de la Estabilidad (Pablo Bustos Comp.). Fundación F. Ebert. Buenos Aires, 1995; p. 43.

maneras, y convirtiéndose la Argentina en uno de los principales mercados emergentes para la colocación de capitales internacionales, y dada la facilidad con que estos capitales han llegado a la región durante la década del noventa, el masivo flujo de capital internacional ha sido clave para mantener una balanza de pagos equilibrada, y dar soporte a la paridad cambiaria. Entre 1991 y 1994, la Argentina se convirtió en el tercer país receptor mas importante de capitales externos, dentro del mundo en desarrollo, sólo sobrepasado por México y China, acumulando un flujo de US\$ 40 mil millones, y dando lugar a un aumento importante de sus reservas monetarias.<sup>27</sup>

Sin embargo, al concentrarse la mayor parte de este flujo de capital en los entes privatizados y en inversiones de "portfolio", la característica del mismo se volvía altamente volátil. La falta de inversiones directas significativas (industrias exportables fundamentalmente) y la alta dependencia de las cuentas fiscales y externas de la entrada de capitales de corto plazo, tornaban a la economía argentina vulnerable a las fluctuaciones de los flujos internacionales de capital.

Ante la ausencia de un plan de expansión industrial y de exportaciones,, la oferta productiva nacional, alentada en los primeros años del plan por el aumento de la demanda agregada, comenzaba a alcanzar su techo en 1994, y por lo tanto a resentirse por la falta de competitividad ante la industria extranjera, reflejándose en el creciente déficit de comercio de bienes industriales argentinos , que alcanzaba la suma de US\$ 14.800 millones, en ese mismo año<sup>28</sup>.

Como demuestra el Cuadro 4, el dinamismo adquirido por las importaciones argentinas totales, desde el inicio del Plan de Convertibilidad, es significativo, con muestras de estacionamiento solo en el año 1995. Sin embargo, y a pesar de una falta de política de promoción de las exportaciones industriales, también las exportaciones totales argentinas han demostrado un crecimiento importante (73%) en el período mencionado. Este dinamismo de las exportaciones argentinas está determinado en buena medida por las ventas del país al Mercosur. Mientras la participación de las exportaciones argentinas al Mercosur asciende del 17 al 33% en el período, las importaciones argentinas del Mercosur solo lo hacen del 22 al 24%. El incremento de las exportaciones argentinas al Mercosur entre los años 1991 y 1995 es del 52%, mientras que este aumento para el resto del mundo se acerca al 30%. El Mercosur se convierte así en uno de los mercados mas importantes para la Argentina.

CUADRO 4

COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO, 1987-1995 ( En Millones de US\$)						
Año	Exportación Total	Exportación al Mercosur	Participación (%)	Importación Total	Importación del Mercosur	Participación (%)
1987	6.355	769	12.0	5.808	1.003	17.0
1991	11.978	1.978	17.0	8.275	1.805	22.0
1993	13.118	3.684	28.0	16.784	4.214	25.0
1994	15.739	4.740	30.0	21.544	5.129	24.0
1995	20.692	6.769	33.0	19.899	4.776	24.0

Fuentes: FMI, INDEC

Un proceso de freno del crecimiento económico argentino comenzó a manifestarse en 1994, con una menor entrada de capitales externos, con el fin del proceso de privatizaciones, una menor productividad local, reducción de la capacidad de financiamiento del consumo y la producción, y finalmente el aumento del desempleo por desaceleración de la demanda. Todo ello fué repercutiendo en las cuentas fiscales, específicamente en la afectación de las recaudaciones impositivas.

<sup>27</sup> Tussie, Diana. " Argentina in the Global Economy: Facing the Dilemmas". FLACSO. Serie de Documentos e Informes de Investigación. Buenos Aires, Abril 1995; p. 4.

<sup>28</sup> Lavagna, Roberto. "Argentina: mudança profunda ou mero ajuste?". Revista Brasileira de Comercio Exterior. Outubro-Novembro- Dezembro de 1996. Rio de Janeiro; p. 24.

A su vez, un aceleramiento de las tendencias decrecientes de la economía argentina se manifestó a fines de 1994 y como consecuencia de la crisis de México ("efecto Tequila"), que significó el retiro masivo de capitales de corto plazo de la región. La recesión argentina de 1995 (crecimiento negativo del PIB de -4.4%) acompañada de una alta tasa de desempleo y deflación, fué parcialmente atenuada por el efecto del Plan Real del Brasil, que provocó un aumento importante de las exportaciones argentinas a ese país, tornando la balanza comercial superavitaria, por primera vez, desde el inicio del Plan de Convertibilidad.

Sin embargo, este aumento de las exportaciones (especialmente al Brasil), no ha sido el resultado de un aumento de la competitividad ni del nivel de actividad de los sectores industriales de exportación de la Argentina, sino simplemente efecto de la sobrevalorización de la moneda brasileña, desde el momento que entre 1995 y 1996, mas de un cuarto de las exportaciones argentinas han tenido como mercado de destino al Brasil.

La recesión económica argentina comenzó a revertirse a partir del segundo semestre del año 1996<sup>29</sup>, pero permanece la duda si esta recuperación económica alcanzará los niveles logrados entre 1991 y 1994. Para el economista argentino Miguel Angel Broda, dos de las condiciones para recapturar un sostenido crecimiento de la economía argentina son el crecimiento del nivel de ahorro interno, y el nivel de crecimiento de las exportaciones como motor del crecimiento del PIB. El ahorro doméstico argentino representa hoy el 17% del PIB, frente al 30% en Chile; y en opinión de Broda: " la excesiva dependencia del ahorro externo nos torna vulnerables y frágiles frente a eventuales shocks externos adversos"<sup>30</sup>.

En cuanto a las exportaciones, en opinión de Broda , en los países exitosos del sudeste asiático, las ventas externas representan el 70% del PIB, mientras que en Chile, las exportaciones constituyen el 22% del PIB. En el caso argentino esta proporción es solo del 8%. Es mas, la recuperación económica argentina del último año se ha basado principalmente en el aumento de actividad para el consumo doméstico, antes que en el crecimiento de las exportaciones. Así, y separando las exportaciones argentinas al Brasil, las cifras muestran que durante el primer semestre de 1996, las exportaciones industriales argentinas sufrieron un descenso del 5.1%<sup>31</sup>. Igual disminución han sufrido las exportaciones industriales durante 1995 (año recesivo) en comparación a aumentos del 30 y 28% de este tipo de exportaciones en el período 1992-94<sup>32</sup>.

Otro de los condicionamientos de una recuperación sostenida de la economía argentina, tiene relación con los niveles del empleo del país, y por lo tanto, con una mayor distribución de la renta que permita recuperar el poder de compra de la población. De acuerdo a cifras oficiales, el desempleo abierto argentino ha disminuído del 18 al 17% entre 1995 y 1996, y el empleo informal se situa en el 50% de la fuerza laboral en actividad<sup>33</sup>. Sin embargo el crecimiento sostenido del empleo entre 1981 y 1994 siempre se ha mantenido por debajo del crecimiento poblacional, y por lo tanto de la oferta anual de mano de obra en el mercado laboral. Con la caída de puestos de trabajo, a partir de 1994, hoy la economía argentina necesita la cobertura de una demanda de 300.000 puestos de trabajo anuales solo para mantener la actual tasa de desempleo abierto, y un numero mayor para reducir esta tasa en forma considerable<sup>34</sup>.

Con la recesión de 1995, el Plan de Convertibilidad en Argentina, se ha puesto en entredicho. Sin embargo, el gobierno no ha cambiado el rumbo de la política económica. Si bien es cierto que la inflación sigue controlada, no existen visos de una drástica reducción del déficit fiscal. El

<sup>29</sup> Se ha estimado un crecimiento del PIB del orden del 4% para 1996, y una proyección del 5.4% para 1997.

<sup>30</sup> Broda, Miguel Angel. "¿ Hay condiciones de crecimiento?". *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 5 al 11 de enero de 1997. Buenos Aires, p. 3.

<sup>31</sup> Broda, M.A. Op. Cit.

<sup>32</sup> Ecolatina. "Datos Sobre la Situación de la Economía Argentina". Buenos Aires, noviembre, 1996.

<sup>33</sup> Caro Figueroa, Armando. "Recuperación en el nivel de empleo". *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 5 al 11 de enero de 1997. Buenos Aires, p. 12.

<sup>34</sup> Caro Figueroa, Armando. Op. Cit.

financiamiento externo, recuperado luego del efecto tequila, sigue constituyendo una variable fundamental de los equilibrios internos y externos del país, pero con la contrapartida de un peligroso endeudamiento externo, cuyos saldos han trepado a cerca de US\$ 100 mil millones. En el sector real, la recuperación económica pasa a depender del aumento de la demanda interna y del dinamismo comercial intra-Mercosur, especialmente en relación con el Brasil. Sin embargo, un alto índice de desempleo abierto y las escasas posibilidades de una reducción sustantiva del mismo, conspira en contra de una recuperación sostenida de la economía argentina.

### 3.2. Brasil: Plan Real y Estabilización.

El estancamiento del crecimiento económico brasileño en la década del ochenta, acompañado de un alza sostenida de los precios y la inestabilidad fiscal, ha sido atacada por diversos planes de estabilización desde entonces.

Ninguno de estos planes ha sido eficaz para revertir un crecimiento real negativo del PIB, desde fines de la década del ochenta hasta 1993, como tampoco de frenar la inflación que alcanzaba su nivel más alto también en ese mismo año.

La recesión económica brasileña, había afectado fundamentalmente al sector industrial cuya participación en el PIB total se notaba estancado frente al crecimiento del sector servicios, y especialmente de los gastos de gobierno. Estos últimos avanzaban mientras era notoria la caída de la inversión privada en la demanda agregada total. Ello sumado a un elevado grado de concentración de la renta, característica propia del Brasil, deprimía aún más el poder de los salarios y el poder de compra de la población<sup>35</sup>

Uno de los principales factores que había incentivado el alza sostenida de los precios (Cuadro 5), fue el también sostenido crecimiento del déficit fiscal brasileño que respondía tanto al alza de los salarios de empleados públicos como a los pagos por compromisos de la deuda pública (interna y externa). Este déficit, a su vez, había permitido una expansión monetaria peligrosa vía financiamiento del sector público. Aún cuando una política monetaria restrictiva fuera impuesta luego de la puesta en marcha del Plan Real (1994), el déficit fiscal se ha mantenido alto, y constituye hoy uno de los principales problemas a resolver por parte del gobierno brasileño.

CUADRO 5  
BRASIL: INDICADORES BASICOS

AÑO	CRECIMIENTO DEL PIB (%)	PIB (mil millones de US\$)	PIB per cápita (en dólares de 1990)	INFLACION (%)
1990	-4.3	437	2.536	1476.6
1991	0.3	383	2.496	480.2
1992	-0.8	388	2.444	1158.0
1993	4.2	436	2.492	2708.6
1994	5.8	557	2.591	1903.8
1995	4.2	676	2.678	14.8

Fuentes: AERI, Brasil - BID

La implantación del Plan Real tenía el objetivo de reducir drásticamente la inflación, devolver estabilidad a la economía brasileña, y crear mejores condiciones para un crecimiento sustentable del PIB. La tasa cambiaria fue modificada por una de bandas cambiarias con devaluaciones controladas periódicas, el crédito público fue reducido y se impuso una política monetaria restrictiva. Todo ello acompañada de una mayor apertura comercial, proceso que ya se había iniciado en 1990, en forma

<sup>35</sup> Da Fonseca, Manuel Alcino. "PBI paralizado desde los 80. El sector industrial brasileño fue el que menos creció". *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 1 al 7 de diciembre de 1996. Buenos Aires, p. 15.

unilateral, y que luego fué reforzado por el Mercosur, creando una zona de libre comercio en la región, con bajos niveles de arancel externo común<sup>36</sup>.

Al basarse el Plan Real en una política monetaria restrictiva que mantiene elevadas las tasas de interés combinada con una rápida sobrevalorización de la tasa de cambio, los resultados han sido positivos como negativos. Entre los primeros se cuenta la reducción y estabilización de los niveles inflacionarios, una mejor distribución de la renta, un crecimiento interesante de la demanda de consumo de estratos económicos de ingresos bajos, y una dinamización general de las actividades económicas. Entre los aspectos negativos que han resultado del Plan Real, se debe mencionar fundamentalmente el creciente endeudamiento del sector público y de los agentes privados, y el deterioro de la balanza comercial como consecuencia de la sobrevaloración de la moneda y la reducción de los aranceles de importación, especialmente con los países del Mercosur.

Al igual que en el caso argentino, los déficits comerciales y de cuenta corriente brasileñas fueron financiados por un flujo de capital externo significativo que elevaba las reservas internacionales del Brasil a un total de US\$ 60.000 millones para julio de 1996<sup>37</sup>. Pero a diferencia de la Argentina, la mayor parte de este flujo de capital no ha sido destinado a inversiones de "portfolio", sino fundamentalmente ha consistido en inversión externa directa y préstamos de largo plazo. La inversión externa directa, a su vez, ha sido estimulada por el proceso de privatización que ha arrancado en 1996, y por las prospectivas de ampliación del mercado interno brasileño como de oportunidades en el mercado regional. De acuerdo a cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el movimiento neto de capitales externos al Brasil que había alcanzado la suma de US\$ 6.4 mil millones durante el primer semestre de 1995, ha crecido a la suma de US\$ 15.4 mil millones durante el primer semestre de 1996<sup>38</sup>.

La permanencia de altas tasas de interés, acompañadas por una política monetaria restrictiva, no ha contribuido, sin embargo, a facilitar la inversión privada, y ha permitido un crecimiento desigual de los sectores económicos brasileños. Como consecuencia de ello, se ha iniciado un aumento del desempleo, aunque no en los niveles alcanzados por la economía argentina. Para mediados de 1996, el desempleo abierto en Brasil crecía al 5.9% en comparación al 4.4% en el mismo periodo en 1995. A su vez, el desempleo en áreas urbanas se duplicaba en ese mismo periodo, aunque mitigado por un aumento real del promedio de salarios (7.3%), lo que resultaba en un sostenimiento de la demanda agregada a niveles similares al año 1995<sup>39</sup>.

Sin embargo, y a pesar del éxito del Plan Real en reducir y controlar los niveles inflacionarios, una estabilidad duradera de los precios y un retorno a niveles sostenidos de crecimiento de la economía brasileña, no están asegurados. El principal obstáculo se encuentra en los continuos déficits de las cuentas fiscales, que para julio de 1996 alcanzaba al 3.6% del PIB. Las principales causas de este déficit fiscal sostenido radican en: menor capacidad de recolección tributaria, debido a un desaceleramiento de la economía en el último año, incremento de los gastos del estado, especialmente en términos de salarios y pensiones públicas de los gobiernos estatales y municipales, elevados pagos por amortizaciones de la deuda externa y deuda interna públicas<sup>40</sup>. Además, la solución a este continuo déficit fiscal pasa invariablemente por las necesarias reformas de estado, las cuales se realizan en forma lenta, y por las privatizaciones que, en el año 1996, han tomado, sin embargo, un ritmo más acelerado debido a la venta de cuatro compañías estatales importantes.

Uno de los costos del plan de estabilización brasileño se ha reflejado en el comportamiento de las cuentas externas, más específicamente en la balanza comercial. La sobrevaluación de la moneda sumada a un mayor incentivo de producción para la demanda interna, afectaron las exportaciones de bienes industriales. Sin embargo, la apertura de mercado que ha significado el Mercosur, aumentó la participación comercial brasileña en la región (aún cuando sus ventas a la Argentina se han

<sup>36</sup> El Brasil se ha caracterizado por poseer los niveles arancelarios más altos de la región en su comercio exterior.

<sup>37</sup> CEPAL. Brasil: Informe Preliminar del Desempeño Económico. Santiago de Chile, 1996.

<sup>38</sup> BID. Brasil: Informe de Coyuntura. Washington, D.C. 1996.

<sup>39</sup> BID. Op. Cit.

<sup>40</sup> BID. Op. Cit.

mantenido por debajo de sus compras de ese país en los dos últimos años) como también la inversión brasileña en el Mercosur, especialmente en la Argentina. Para fines de 1995, Brasil participaba en el Mercosur con el 13% del total de sus exportaciones y con el 14% del total de sus importaciones, como se puede observar en el Cuadro 6. Igualmente, el saldo de inversiones brasileñas a los países del Mercosur sumaba US\$ 354 millones para mediados de 1995, lo que implicaba un crecimiento del 126% con relación a las inversiones registradas a finales de 1990<sup>41</sup>.

CUADRO 6

COMERCIO EXTERIOR BRASILEÑO, 1987-1995 ( En Millones de US\$)						
Año	Exportación Total	Exportación al Mercosur	Participación (%)	Importación Total	Importación del Mercosur	Participación (%)
1987	26.223	1.388	5.0	15.050	888	6.0
1991	31.620	2.309	7.0	21.041	2.269	11.0
1993	38.783	5.396	14.0	25.678	3.332	13.0
1994	43.558	5.922	14.0	32.975	4.618	14.0
1995	46.503	6.153	13.0	49.858	6.821	14.0

Fuentes: FMI, Bacen, DTIC, FUNCEX

Muy notable resulta el grado de inserción del Brasil en el Mercosur, aún cuando solo alrededor del 14% de su comercio exterior participa hoy en el emprendimiento regional. Mirando solo las exportaciones brasileñas al Mercosur, estas han crecido en 166% en el período 1991-1995, mientras que las exportaciones al resto del mundo solo han crecido en un 38% en el mismo período. Del mismo modo, el aumento de las importaciones brasileñas del Mercosur entre 1991 y 1995, es del 200%, y solo de 29% del resto del mundo.

En el caso brasileño como argentino, las perspectivas de un crecimiento económico sostenido con estabilidad no están aseguradas totalmente. Sin embargo el impulso comercial y de inversiones que ha significado el Mercosur en los últimos cinco años han actuado como acelerador de este crecimiento, como también de las reformas económicas necesarias que acompañen a los programas de estabilización de los dos países. De alguna manera, los sectores reales de ambas economías (principalmente el industrial) que han sido afectadas por los planes de estabilización y la competitividad externa que ha traído consigo la apertura económica, han recibido no obstante el impulso del aumento de la demanda de los flujos comerciales provocados por el desarme arancelario del Mercosur. Queda por verse si el mecanismo de la apertura de mercado regional es el único disponible para el crecimiento de la competitividad de los sectores productivos del Brasil como de la Argentina.

### 3.3. Uruguay: el desafío de la apertura económica

Las ventajas obtenidas por el Uruguay con sus dos grandes vecinos (Argentina y Brasil) en el marco de la integración ALALC-ALADI, a través de los convenios del CAUCE y el PEC, le permitió a este país aumentar sus exportaciones a nichos de mercado de los países vecinos, sin que ello significara hacer de lado políticas proteccionistas hacia la industria y agricultura uruguayas, sectores que siguieron creciendo dentro del marco de un proceso sustitutivo de importaciones en plena década del ochenta.

Este relacionamiento del Uruguay con sus dos grandes vecinos, permitió desarrollar al primero un proceso comercial de especialización interindustrial e intraindustrial con el Brasil. Es decir, al estar especializado el Brasil en industrias con alto grado de valor agregado y economías de escala, el Uruguay, por un lado se ha especializado en la venta de alimentos y otros rubros de base agro-industrial hacia el país vecino. Mientras que, por otro lado, el Uruguay también comenzó a exportar al

<sup>41</sup> Junio, Carlos A. y Gonzalez, Nora. "Brasil atrae capitales desde el resto de los países del bloque". *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 15 al 21 de diciembre de 1997. Buenos Aires, p. I-6.

Brasil rubros de origen no agropecuario como neumáticos y químicos dentro de un tipo de comercio intraindustrial<sup>42</sup>.

En tanto que el relacionamiento con Argentina ha adquirido una característica más netamente industrial. Una buena parte del valor exportado a la Argentina lo han constituido productos del sector agro-industrial. Mientras que también un valor creciente de las exportaciones uruguayas a la Argentina han consistido en procesamiento industrial de materias primas importadas, resultando el comercio con ese país con altos niveles de relacionamiento intra-industrial<sup>43</sup>.

A su vez las concesiones otorgadas por el Uruguay a Brasil y Argentina dentro de los acuerdos citados fueron radicados en sectores no competitivos con la producción uruguaya. Con estos acuerdos, el 50% o más del comercio exterior uruguayo pasó a depender de sus vecinos, con la ventaja que la mayor parte de las exportaciones industriales uruguayas eran destinadas al mercado regional, orientándose el grueso de exportaciones tradicionales (materias primas y semi-procesados agropecuarios) a los mercados de la extra-zona o resto del mundo.

Desde mediados de la década del 70 hasta inicios de la década del noventa, y gracias a los acuerdos del CAUCE y del PEC, el Uruguay logró desprenderse de su condición de exportador nato de materias primas para también especializarse en exportaciones manufactureras (no tradicionales). Este cambio en la estructura productiva y comercial del país fue posible gracias a una fuerte protección arancelaria (barreras a importaciones), recibiendo además el estímulo de políticas promocionales que incluían mecanismos tales como subsidios, exoneraciones fiscales, créditos con tasas de interés preferenciales. Este sistema de alta protección a la industria uruguaya no permitió necesariamente a la misma desarrollar crecientes grados de competitividad internacional y regional. Es por ello que cuando se produce la apertura regional que trae consigo el Mercosur, el Uruguay es uno de los países que más problemas tuvo para adecuarse al nuevo régimen de liberación comercial.

Pero anteriormente a la implantación del Mercosur, un programa de estabilización y liberalización comercial era implementado en el Uruguay desde 1990, con el objetivo de disminuir la presión inflacionaria, dotar de mayor poder de compra a la población, y hacer más competitiva a la industria local. Antes de la iniciación del Mercosur, el gobierno uruguayo decidía, en forma unilateral la desgravación arancelaria y la eliminación de varias barreras no arancelarias. Además, determinaba la desregulación de algunos mercados claves en el sector industrial y la adopción de un sistema cambiario de bandas flotantes que terminó en una sobrevaluación del peso uruguayo.

Entre 1990 y 1994, la economía uruguaya crecía a un ritmo promedio de 3.5%, desacelerándose el crecimiento del PIB en 1995 como se observa en el Cuadro 7, aunque las cifras preliminares de 1996 indican una recuperación importante de la economía uruguaya (5%). El índice inflacionario se reducía de un 78% en 1991 al 35% en 1995, aunque todavía una cifra alta para los logros de una estabilización. El control inflacionario se ha visto dificultado por dos factores: el aumento del gasto público (y por lo tanto del déficit fiscal) orientado fundamentalmente a los pagos de la seguridad social e inversiones públicas; y el significativo flujo de capitales externos que si bien servía al propósito de cubrir la continua brecha comercial, presionaba, al mismo tiempo, sobre la oferta monetaria.

CUADRO 7

URUGUAY: INDICADORES BASICOS				
AÑO	CRECIMIENTO DEL PIB (%)	PIB (millones de US\$)	PIB per cápita (en dólares de 1990)	INFLACION (%)
1990	0.6	8.200	3.099	129.0
1991	3.2	9.900	3.034	78.8

<sup>42</sup> Stolovich, Luis. "Un pequeño país ante el desafío de la integración económica regional: El Uruguay en el Mercosur". En: Economía y Participación Social en el Mercosur (José M. Alonso y L. Stolovich editores). Montevideo, 1996, p. 148.

<sup>43</sup> Stolovich, Luis. Op. Cit., p. 148

1992	7.8	11.700	3.142	58.9
1993	3.3	13.700	3.103	52.9
1994	6.9	16.100	2.965	44.1
1995	-2.8	17.800	3.024	35.4

Fuente: CEPAL, BID

El crecimiento de la economía uruguaya hasta 1994, era el resultado fundamental de la expansión de la demanda interna y del gasto privado, como también de la apertura de mercados provocada por el Mercosur lo que implicó un aumento de la producción para las exportaciones, a la Argentina, en un primer momento, y luego al Brasil, dependiendo de las coyunturas cambiantes de ambas economías. Sin embargo, y aún cuando se produjera un aumento de las exportaciones totales del Uruguay, del orden del 13%, la dinámica económica alentaba un mayor aumento de las importaciones en ese mismo período, equivalente al 106.5%<sup>44</sup>.

El programa de estabilidad y liberalización comercial implementado en el Uruguay desde 1990 trajo consigo una serie de cambios en el sector productivo, especialmente en lo referente a la reestructuración y reconversión de varios de estos sectores. En un primer momento se expandía la oferta de los servicios a costa de una retracción industrial. Luego, el proceso de liberación comercial y de apertura del Mercosur obligó el cierre de numerosas empresas y la apertura de otras nuevas; ciertos sectores de la producción industrial fueron perdiendo peso en el PIB industrial, mientras otras fueron dinamizadas. La reestructuración de los sectores productivos también trajo consigo procesos de racionalización y despido de personal. Para 1995, el desempleo abierto en el Uruguay alcanzaba al 9%, siendo mayor este porcentaje en el sector manufacturero (10%)<sup>45</sup>.

No obstante un mayor crecimiento de las compras externas, la apertura comercial del Mercosur significó para el Uruguay, la dinamización de varias industrias de la exportación como también permitió inversiones significativas de empresas uruguayas en la región. Luego de la firma del Tratado de Asunción, el Uruguay prácticamente duplica sus exportaciones a la región, participando el Mercosur con cerca del 50% de los mercados de destino de las exportaciones uruguayas luego de participar con tan solo el 25% en 1985<sup>46</sup>. Las ventas a la Argentina se multiplicaron fundamentalmente en el período 1992-1994, momento de auge del Plan de Convertibilidad. Desde ese año, el Brasil volvió a reemplazar a la Argentina como principal mercado de la región para el Uruguay, coincidente con la instalación del Plan Real, y con el comienzo de un período recesivo en la Argentina.

El efecto Mercosur sobre el Uruguay ha sido determinante en la dirección asumida por el comercio exterior de este país en la década del noventa. El incremento, tanto de las importaciones como exportaciones desde y hacia la región ha sido del 300%, tomando 1987 como año de partida. Pero más notable ha sido el efecto Mercosur sobre las exportaciones uruguayas. Así con una participación del Mercosur, como mercado de destino, de tan solo el 28% en 1987 sobre el total de exportaciones uruguayas, la misma aumenta al 47% para 1995, como se indica en el Cuadro 8. En el caso de la participación de las importaciones del Mercosur también ha existido un incremento, pero no tan importante como las ventas uruguayas a la región.

CUADRO 8

COMERCIO EXTERIOR URUGUAYO, 1987-1995 ( En Millones de US\$)						
Año	Exportación Total	Exportación al Mercosur	Participación (%)	Importación Total	Importación del Mercosur	Participación (%)
1987	1.182	329.0	27.8	1.080	442.5	41.0

<sup>44</sup> Stolovich, Luis. Op. Cit. p. 154.

<sup>45</sup> CEPAL. "Informe Preliminar de la Economía del Uruguay". Santiago de Chile, 1996, p. 337.

<sup>46</sup> Gold, Alejandro. "Uruguay duplica el comercio con sus socios". Suplemento Gazeta Mercantil. Sao Paulo, 15 de diciembre de 1995, p.22.

1991	1.605	580.9	36.1	1.544	662.8	42.9
1993	1.732	720.8	41.6	2.118	1.125.1	53.1
1994	1.913	898.6	47.0	2.585	1.370.8	53.0
1995	2.116	995.3	47.0	2.682	1.425.0	53.1

Fuentes: CEPAL, Banco Central del Uruguay.

Uno de los principales rubros dinamizados por el Mercosur ha sido la industria lechera que destina entre el 70 y 80% de sus ventas al bloque regional, con una participación del 15% en el total de exportaciones al Mercosur, y con centros de distribución en el Brasil<sup>47</sup>. Otros sectores que se han mostrado dinámicos con la inserción del país en el Mercosur, han sido la industria molinera, frigoríficos, automoviles, confecciones y textiles.

Asimismo, el Mercosur ha alentado la creación de consorcios uruguayos en los países del Mercosur par asegurar la distribución de productos de exportación, o para la inversión en la región. En el Brasil resaltan particularmente la inversión financiera para la exportación y la de consorcios de exportación para productos alimenticios y textiles<sup>48</sup>. En el Paraguay, varias empresas uruguayas de servicios (correo, publicidad, control de calidad, etc.,) han realizado inversiones importantes, como también empresas industriales (laboratorios y pinturas)<sup>49</sup>.

En suma, la apertura comercial ha significado para el Uruguay una retracción del sector productivo en un primer momento, y luego una especialización dinamizante de industrias y servicios de exportación que fué acompañada de un aumento de la demanda agregada, y por ende por un aumento de las importaciones de bienes de capital y materias primas para las industrias de exportación, como también de bienes de consumo.

Sin embargo, en 1995, varios factores se unieron para provocar una retracción de la economía uruguaya<sup>50</sup>. Entre los factores externos se cuenta al inicio del período recesivo en la Argentina, y una menor demanda de importaciones brasileñas de productos uruguayos. Internamente, el nuevo gobierno aplicó severas medidas de retracción de la oferta monetaria y de reducción del déficit fiscal, de manera a acelerar el descenso inflacionario. De hecho, la inflación en el Uruguay alcanzaba al 35% a fines de 1995, para reducirse aún mas, al 25%, para fines de 1996<sup>51</sup>. A su vez, el déficit fiscal que representaba el 3% del PIB uruguayo en 1994, se redujo a 1.5% en 1995, manteniéndose esta cifra para fines de 1996<sup>52</sup>. De todas maneras, la aplicación de políticas fiscales y monetarias mas restrictivas permitieron mayor estabilidad a la economía uruguaya, y crearon las condiciones de una recuperación de esta economía para 1996<sup>53</sup>.

Contrariamente a la experiencia de la otra economía pequeña del Mercosur (Paraguay), el desarrollo económico del Uruguay y su proyección al mercado regional e internacional se dió dentro de los parámetros de una política altamente proteccionista y con fuerte intervención del estado. El arribo de la estabilización y de la apertura comercial en el Uruguay afectó considerablemente al sector productivo tradicionalmente protegido y de menor competitividad. Pero al mismo tiempo permitió la aparición o dinamización de sectores industriales que se convirtieron en los ejes de la inserción uruguaya en el

<sup>47</sup> Villas, Oscar. "Cae comercio uruguayo". *Gazeta Mercantil Latinoamericana*. Buenos aires 15 al 21 de diciembre de 1996, p.I-24; y *Gazeta Mercantil Latinoamericana*. "Conaprole crece con la integración". Buenos Aires, 15 al 21 de diciembre de 1996, p. I-24.

<sup>48</sup> Gabriel, Ignacio. "Uruguayos juegan de visitantes". *Gazeta Mercantil Latinoamericana*. Buenos Aires, 15 al 21 de diciembre de 1996, p. II-8

<sup>49</sup> *Gazeta Mercantil Latinoamericana*. "Oportunidades en el Paraguay". Buenos Aires, 15 al 21 de diciembre de 1996, p. II-8

<sup>50</sup> El crecimiento del PIB fué negativo del orden del -2.5%, de acuerdo a datos de la CEPAL.

<sup>51</sup> CEPAL. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1996". Santiago de Chile, diciembre de 1996, p. 6.

<sup>52</sup> CEPAL. *Ibid.*, p. 8.

<sup>53</sup> El crecimiento del PIB uruguayo para 1996 fué estimado en 5% por la CEPAL

Mercosur. La recuperación de la estabilidad económica y del crecimiento en la década del noventa, acompañado de la capacidad de adaptación demostrada a la apertura comercial del Mercosur, abren perspectivas interesantes para el desempeño económico del Uruguay en los próximos años.

### 3.4. Mercosur : algunas comparaciones

La unión de dos economías pequeñas y dos grandes para conformar el Mercosur, y aún sin un trato especial hacia las primeras, ha sido un desafío que ha comenzado a vencerse. El hecho que la Argentina y el Brasil engloben el 95% de los territorios, población y producto bruto del Mercosur, no ha significado un marginamiento del Paraguay y Uruguay. Sin lugar a dudas la Argentina y el Brasil constituyen el eje del proceso de integración regional. Y a pesar de constituir el Brasil la potencia regional, las oportunidades de comercio e inversión, en los últimos cinco años, no han tomado, necesariamente un movimiento sesgado hacia ese país.

Han sido las economías mas pequeñas las que mayormente se han integrado al circuito comercial del Mercosur, a través del aumento de sus exportaciones e importaciones hacia y desde la Argentina y el Brasil, como se observa en el Cuadro 9. El Paraguay, país tradicionalmente abierto a las corrientes comerciales de sus vecinos, aumentó su flujo importador del Mercosur del 31 al 41% entre 1991 y 1995. El crecimiento de las exportaciones paraguayas del Mercosur ha sido aún mas significativa: del 35 al 57% en el mismo período; denotando el efecto de la apertura de las economías brasileña y argentina hacia la región<sup>54</sup>. El mismo fenómeno se produce con el Uruguay que incrementa el comercio con Argentina y Brasil de un 25% en 1985 a cerca del 50% en 1995<sup>55</sup>. Aún cuando en el caso uruguayo la apertura de los mercados vecinos ya había sido favorecido con la firma de convenios especiales, como ya hemos visto, preferencia del cual no gozaba el Paraguay.

CUADRO 9

INDICADORES BASICOS DEL MERCOSUR					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur
Territorio - Millones Kms <sup>2</sup>	3.8	8.5	0.4	0.2	12.9
Población- Millones de habitantes	34.4	162.3	4.5	3.1	204.3
PIB - Millones de US\$	281,600	581,132	7,728	15,500	886,148
Export. - Mercosur (US\$ mill)/ 1	6,249	6,150	544	895	13,838
Import - Mercosur (US\$ mill)/ 2	4,776	6,754	1,177	1,363	14,070
Exportación Total / 3	20,830	46,506	958	1,918	70,212
Importación Total / 4	19,899	49,663	2,871	2,707	75,130
1 / 3 (%)	31.9	13.2	56.8	46.7	
2 / 4 (%)	24.0	13.6	41.0	50.4	

Fuentes: CitibanK: Guía de Inversión - Mercosur + Chile  
Banco Central del Paraguay

Nota: Los datos de población y PIB corresponden a 1994. Los datos de exportaciones e importaciones corresponden a 1995

Sin embargo, y a pesar de una participación menor del Mercosur en las exportaciones e importaciones de Argentina y Brasil - en comparación a las economías mas pequeñas - el crecimiento de los valores del comercio exterior de estos países en el Mercosur, entre 1991 y 1995, es todavía mas significativo y acarrea mayor peso. La participación de la Argentina en el Mercosur en cinco años se duplica (13 al 27% de su comercio exterior), ocurriendo lo mismo con el Brasil (7 al 14%)<sup>56</sup>.

El aumento del intercambio comercial entre los países del Mercosur no fué acompañado por un flujo de similar volumen de inversiones extranjeras directas (IED) en cada uno de los países, o de inversión

<sup>54</sup> Cálculos realizados en base a datos del Banco Central del Paraguay.

<sup>55</sup> Gold, Alejandro. Op. Cit.

<sup>56</sup> Cálculos realizados en base a datos proporcionados por el INDEC de Argentina y la Guía de Inversiones del Citibank para el Mercosur + Chile.

directa intra-Mercosur. Antes de la crisis de los años ochenta, Brasil se constituía en el primer país latinoamericano recipiente de inversión extranjera, gran parte de las mismas destinadas a las industrias de exportación. Desde 1991, la Argentina recibía mayor flujo de inversiones extranjeras directas que el Brasil, aunque mayoritariamente destinadas a las compras de empresas públicas privatizadas. Recién en los últimos años, nuevos flujos de IED fueron estimulados hacia la Argentina a sectores tales como el automotriz, la minería, alimentos, hoteles y otros servicios<sup>57</sup>. Asimismo, y a partir de la implantación del Plan Real en el Brasil (1994), volvieron a converger los flujos de IED al Brasil en volúmenes significativos<sup>58</sup>. Los flujos de IED también fueron y siguen alentándose fuertemente desde el Paraguay y el Uruguay, aprovechando ventajas comparativas que poseen los más pequeños para la venta a la región. Sin embargo, el volumen de estos flujos siempre han sido y serán menores a aquellos que puedan atraer y absorber las economías más grandes del Mercosur.

En cuanto al flujo de inversiones directas intrarregionales, las mismas adquieren un dinamismo interesante, identificándose en 1994, 215 emprendimientos brasileño-argentinos de inversión, concentrándose el 60% de estas inversiones en el sector productivo. Las principales modalidades que adoptan estas inversiones intrarregionales son los "joint-ventures", apertura de oficinas de representación, y/ o utilizando acuerdos de cooperación y complementación<sup>59</sup>. El volumen del flujo de estas inversiones intrarregionales es pequeño frente a los flujos de IED en cada uno de los países, pero no se limita a los países grandes. Ya hemos visto que el Uruguay ha emprendido una agresiva campaña de inversiones directas en el Brasil y en el Paraguay, para asegurar la distribución de sus exportaciones, como para la implantación de proyectos de inversión en los sectores productivos o de servicios.

No existen dudas que la sustentabilidad del éxito del Mercosur depende del tiempo de perduración y maduración de la estabilidad de los países que lo componen, especialmente de la Argentina y Brasil. Como tampoco deja de ser cierto que la estabilidad y el crecimiento económico de los países del Mercosur, también se encuentra en función de la dinámica comercial y de inversiones que genera este proceso de integración regional.

Los planes de estabilidad y apertura comercial ensayados por Argentina, Brasil y Uruguay, han dejado de lado un modelo de desarrollo económico de crecimiento hacia adentro, sin que necesariamente se hayan encontrado modelos acabados de reemplazo, y menos aún, un modelo de desarrollo del Mercosur. Los diversos grados de desregulación interna alcanzados por las tres economías, los énfasis diferenciados a los sectores productivos de demanda doméstica o externa, y los diversos grados de liberalización comercial intra y extra Mercosur, hablan todavía de políticas macroeconómicas poco armonizadas, y de una mayor preocupación concentrada en las variables internas de cada uno de los países.

La política de liberalización comercial puesta en práctica por cada uno de estos países con anterioridad al Mercosur, y el propio desarme arancelario regional que trajo aparejado el Mercosur, son circunstancias totalmente novedosas y que estos países no habían experimentado ni siquiera desde los primeros tiempos de los ensayos de integración en América Latina. Las repercusiones que esta liberalización comercial ha tenido y sigue teniendo sobre los sectores productivos de los países, ha generado en los mismos reacciones defensivas y porque no, proteccionistas, provocando algunas de las cuales impasses importantes en el proceso de integración regional.

Así, en el caso argentino, varias medidas fueron adoptadas para contrarrestar el creciente déficit comercial provocado por el Plan de Convertibilidad y por la apertura del Mercosur, especialmente en relación al Brasil. En 1992, y con el objetivo de restringir importaciones, las mismas fueron objeto de

<sup>57</sup> Ver Bouzas, Roberto. "Integración Económica e Inversión Extranjera: La Experiencia Reciente de la Argentina y el Brasil". En: *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI* (Felipe A.M. de la Balze comp.). Consejo Argentino de las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, 1995, p. 306.

<sup>58</sup> De acuerdo a cifras del Banco Central del Brasil, las inversiones de "portfolio" crecieron de US\$ 14,971 millones a US\$ 24,684 entre 1993 y 1995. En ese mismo período, los montos de inversión extranjera directa aumentaron de US\$ 877 millones a US\$ 9,580 millones.

<sup>59</sup> Bouzas, Roberto. Op. Cit. p. 309.

un fuerte incremento de la llamada tasa estadística (impuesto interno a las importaciones). En 1993 se impusieron cuotas de importación y aranceles especiales a productos de consumo seleccionados. A pesar que estas medidas estuvieron dirigidas para restringir importaciones de la extra-zona, especialmente del Asia, varias de ellas repercutieron en la región, aunque con el entendimiento tácito de los socios del Mercosur. En 1994, con la creación de la Comisión Nacional de Comercio Exterior se iniciaba el estudio y la aplicación de sanciones (restricciones a las importaciones) a los países cuyas prácticas comerciales con Argentina eran consideradas desleales (dumping, subsidios, etc.) Aquí también la mira estaba puesta en la extra-zona, aunque el Brasil era frecuentemente blanco de quejas de parte del sector privado argentino ante la Comisión<sup>60</sup>.

Igualmente el Brasil adoptaba medidas restrictivas al comercio, a partir de 1995, y ya una vez en vigencia el arancel externo común del Mercosur. A través de una solicitud especial del Brasil al Mercosur, este país elevaba los aranceles externos de automóviles y bienes de capital con el fin de reducir su desequilibrio comercial, al mismo tiempo que reducía el nivel arancelario de alimentos e insumos intermedios con el objeto de un control inflacionario interno<sup>61</sup>. Mas recientemente, la adopción de barreras internas a la importación de textiles y alimentos provenientes del Mercosur, provocó fuertes roces entre Brasil y sus socios de la región.

Aún cuando los problemas expuestos pueden ser considerados como comunes en todo proceso de integración, y no impliquen obstáculos insalvables para la marcha ascendente del Mercosur, los mismos demuestran simplemente las dificultades de economías por largo tiempo acostumbradas a operar bajo estructuras no proclives a la apertura y la competitividad.

*Marcadamente diferente es el caso del Paraguay, desde el momento en que un proceso sustitutivo de importaciones ha estado ausente de la evolución económica del país, y desde el momento en que el peso del estado en las regulaciones económicas ha sido significativamente menor que en el resto de los países del Mercosur. La apertura comercial ha sido parte del modelo económico paraguayo desarrollado con anterioridad a la firma del Tratado de Asunción. Pero no por ello, el Paraguay ha mostrado mayor dinamismo en su economía que los demás países, antes y después de la puesta en marcha de planes de estabilización en los mismos.*

Los planes de estabilización y el dinamismo comercial del Mercosur en tres de las cuatro economías del Mercosur han creado las condiciones para un crecimiento sostenido de esas economías. En el caso paraguayo, la estabilidad es acompañada del estancamiento, y el Mercosur permanece incompatible con el modelo económico todavía vigente en el país.

#### **4. Proceso de integración del Paraguay al Mercosur**

El Paraguay ha logrado mantener una estabilidad económica importante a partir de 1989. Esta estabilidad, sin embargo, no ha permitido un despegue de la economía paraguaya hacia niveles significativos de crecimiento que hagan posible enfrentar el desafío del Mercosur.

Una de las principales razones de este estancamiento de la economía paraguaya, es que las reformas emprendidas por el gobierno paraguayo no han tenido la celeridad adecuada, y algunas, como la reforma del estado no han avanzado de acuerdo al plan previsto<sup>62</sup>.

Las políticas emprendidas por el gobierno paraguayo para alentar las inversiones y las exportaciones no han tenido la suficiente fuerza ni los planes necesarios para hacer de las mismas componentes fundamentales de una nueva estrategia de desarrollo del país. El modelo vigente en el Paraguay, de agro-exportación, acompañado de la reexportación de bienes extranjeros se encuentra agotado, pero resiste. Y esta es otra de las razones fundamentales del estancamiento de la economía paraguaya.

<sup>60</sup> Ver Tussie, Diana. Op. Cit.

<sup>61</sup> Ver Garriga, M. y Sanguinetti P. Op. cit.

<sup>62</sup> En diciembre de 1993, el Gobierno Nacional aprueba un préstamo de ajuste estructural con el BID (Programa Sectorial de Inversiones) que compromete al país a cumplir con seis sub-programas de reformas económicas e institucionales.

El proyecto Mercosur obliga al Paraguay a pasar de un modelo de desarrollo hacia afuera tradicional a otro de exportación de manufacturas<sup>63</sup>. El Paraguay es el único país de la región que nunca ha implementado un modelo de sustitución de importaciones en décadas pasadas. El estadio de desarrollo industrial actual en el Paraguay se ha alcanzado pese a la ausencia de créditos favorables, pese a una política cambiaria desfavorable (especialmente en la década del ochenta) y pese al contrabando.

Los esfuerzos por atraer inversión extranjera directa al Paraguay se tornan difíciles, cuando los propios nacionales no invierten en los sectores productivos del país. Muchas hipótesis ya se han esgrimido para tratar de entender el porqué de los bajos niveles de inversión en el país. Quizás la ausencia de señales claras del gobierno paraguayo sobre cual es la ruta más conveniente para el desarrollo del país, sea la causa fundamental de este problema. Las políticas económicas del país todavía tienden a favorecer al viejo modelo. El Paraguay, sin embargo, necesita pasar a otro modelo, de ser un país importador a convertirse en un país exportador. Así lo exige el Mercosur.

#### **4.1 Paraguay integrado fronteras adentro**

Por más de dos décadas el Paraguay ha construido las bases de su sostenimiento económico en la agro-exportación de dos o tres materias primas, y en el comercio ilegal fronterizo. Las ventajas comparativas del país se desarrollaban a partir de estas dos variables del quehacer económico

Sin embargo, la decisión de formar parte del Mercosur ha puesto en entredicho el modelo económico resultante de la apuesta a estas ventajas comparativas. Este modelo no ha permitido un crecimiento de la economía paraguaya en los últimos quince años, como también ha creado en los últimos años una traba formidable para una inserción beneficiosa del país en el Mercosur.

Ante el Mercosur, no le cabe al país otra salida más que replantear esta estrategia económica. La búsqueda de nuevas ventajas comparativas para el Paraguay, pasa fundamentalmente por una estrategia exportadora y de gradual eliminación del comercio de triangulación<sup>64</sup>.

A diferencia de sus pares del Mercosur, la apertura económica que ha implicado el proceso de integración regional, no se ha constituido en problema para el Paraguay. Es muy sabido que el país ha sido parte fácil del Mercosur mucho antes de la firma del Tratado de Asunción, dada la total apertura y permeabilidad de sus fronteras por efectos del comercio ilícito. Se trataba en realidad de una **integración fronteras adentro** (fundamentalmente en relación al Brasil), desarrollada a partir del proteccionismo ejercido por los principales países vecinos. A partir de 1991, y con el desarme arancelario de los vecinos, el desafío para el Paraguay se constituyó en la **integración fronteras afuera**. Hoy, se trata, en definitiva, de pasar de un modelo de integración a otro. De ahí que el actual modelo económico del Paraguay camina de contramano al Mercosur. Y lo hace así, porque el país se ha especializado en comprar y no en vender. Es decir, en comprar barato de la extra-zona (resto del mundo) y de re-vender barato (bienes extranjeros) a la zona.

#### **4.2. Evolución del comercio exterior del Paraguay**

Con la economía más abierta de la región, por efectos del contrabando, el país se encontraba integrado a la región fronteras adentro. Es decir que prácticamente no existía límites a la importación de productos de los países vecinos, como tampoco reglas a la forma de introducción de estos productos. Por el contrario, la introducción de productos nacionales a países vecinos se enfrentaba a toda suerte de trabas, con lo que la integración fronteras afuera no existía.

<sup>63</sup> Cuando se habla de modelo de desarrollo hacia afuera tradicional, se alude al modelo adoptado por la Secretaría Técnica de Planificación del Paraguay en la década del sesenta, consistente básicamente en la exportación de materias primas.

<sup>64</sup> Se denomina comercio de triangulación a las compras de bienes que el Paraguay realiza de la extra-zona y cuyo ingreso al país es mayormente no registrado. Estos bienes luego son destinados, también mayormente en forma ilegal, a los países vecinos. La falta de control aduanero y las diferencias tributarias internas y arancelarias del Paraguay con sus vecinos permiten este comercio de triangulación.

Una de las principales razones de especialización del Paraguay en el comercio no registrado, especialmente de triangulación, tiene su origen en la situación arriba descrita. Ante el proteccionismo de los países vecinos, y los efectos negativos de este proteccionismo sobre las potencialidades de industrialización para la exportación, el Paraguay encuentra una de sus principales ventajas comparativas en la compra de bienes de la extrazona para su reexportación, mayormente ilegal, a los dos grandes vecinos. Este comercio ilegal de triangulación se ha extendido, en los últimos años, a los propios bienes brasileños y argentinos que aprovechando el dinamismo de este comercio logran reintroducirse a sus propios territorios con precios menores- por efectos de la evasión impositiva.

Sin embargo, y por efecto de este comercio de triangulación, las cuentas fiscales y comerciales de Brasil y Argentina han comenzado a resentirse, razón por la cual estos mismos países han empezado a tomar medidas para limitar las operaciones de este tipo desde el Paraguay, operaciones ilegales que además perforan el arancel externo común del Mercosur. El Paraguay se encuentra así ante un proceso de integración que no permite desarrollar ventajas comparativas a partir del contrabando de triangulación. Si a ello agregamos el hecho que las exportaciones del país no crecen desde 1989, mientras que las importaciones si lo hacen y a un ritmo vertiginoso, fortaleciendo el déficit estructural de nuestra balanza comercial, el panorama no aparece como muy alentador. Además, las recaudaciones fiscales del país dependen en gran parte del considerable volumen de importaciones de la extra-zona con destino final a los países vecinos (reexportación). En otras palabras, uno de los "sostenes" mas importantes de la economía paraguaya se encuentra en peligro.

Mientras las exportaciones registradas paraguayas han sufrido un descenso del 20% a partir de 1989 hasta fines de 1995, las importaciones registradas han aumentado en un 300% en el mismo período. Sin embargo, este déficit no desaparece cuando se incluyen las cifras del comercio externo total (importaciones no registradas y reexportaciones).

Si en la balanza comercial paraguaya son tenidas en cuenta tanto las exportaciones registradas, las no registradas, y las reexportaciones, desaparece la tendencia decreciente de las exportaciones totales, y se produce, al contrario, un aumento de las mismas, en nada menos que 89% entre 1993 y 1995, como se puede deducir observando el Cuadro 10.

La pregunta es si se trata o no de un aumento real de las exportaciones. Y la respuesta es negativa desde el momento en que el componente de reexportaciones, que constituye el 50% del total exportado, consiste en ventas al exterior de productos extranjeros; mientras que el componente de exportaciones no registradas (de productos nacionales) participa con solo el 7% del total. En otras palabras, la capacidad de oferta exportable de un país no se mide a través del nivel ni de las potencialidades de venta de bienes extranjeros.

CUADRO 10

PARAGUAY: EVOLUCION DE LA BALANZA COMERCIAL							
( en millones de dólares)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Export. registradas	1009.4	958.7	737.1	656.6	725.2	816.9	958.7
Export. no registradas (1)	14.5	81.4	107.9	83.7	79.4	125.7	-
Reexportaciones (2)	124.7	300.3	321.3	304.0	694.0	926.0	1883.1
Total (3)	1165.2	1366.2	1188.8	1054.2	1500.0	1871.3	2841.8
Import. registradas	660.8	1193.4	1275.4	1237.1	1477.5	2140.4	2871.0
Import. no registradas	355.1	390.6	553.6	688.1	1233.2	1357.4	1646.3
Total (3)	1015.9	1635.8	1867.6	1925.2	2710.7	3497.8	4517.3
Déficit/Superavit	149.3	-269.6	-678.8	-871.0	-1210.7	-1717.9	-1675.5

Fuente: Elaborado por el Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP) en base a datos del Banco Central del Paraguay (BCP).

(1) de productos nacionales; (2) de productos extranjeros; (3) incluye ajustes por valoración

El "aumento" de las exportaciones totales por efecto de las reexportaciones, tampoco es suficiente para cerrar la brecha deficitaria de la balanza comercial. Al sumar las importaciones registradas y no registradas, el déficit es de US\$ 679 millones en 1991, incrementándose a US\$ 1675 millones en 1995. Tampoco una cifra alta y positiva indicada en el rubro de Errores y Omisiones de la Balanza de Pagos, consiste en flujos de comercio no registrado. De acuerdo a informes del Banco Central del Paraguay, estos flujos son de capital financiero (generalmente de corto plazo) de difícil registración. En consecuencia, una segunda conclusión importante es que el comercio no registrado - especialmente de triangulación - no elimina el déficit comercial.

Aún cuando nuestra balanza de pagos se haya mostrado superavitaria hasta 1995, de acuerdo a lo observado en el Cuadro 11, la insistencia sobre el déficit comercial para el Paraguay es importante. Existen tanto países desarrollados como en desarrollo que conviven con el mismo sin mayores traumas. Este déficit no sería traumático para el Paraguay si como consecuencia de crecientes importaciones, el país adquiere insumos y bienes de capital destinados a la producción, y si correlativamente montos significativos de inversión (nacional y extranjera) demandaran este tipo de importaciones.

CUADRO 11

PARAGUAY: BALANZA DE PAGOS							
(en millones de dólares)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cuenta Corriente	256.0	-170.2	-332.4	-625.6	-834.0	-1241.6	-1060.3
Balanza Comercial	164.1	-269.6	-758.1	-871.1	-1210.7	-1717.9	-1675.5
Exportación (1)	1180.0	1366.2	1109.5	1054.2	1500.0	1779.9	2841.8
Importación (2)	1015.9	1635.8	1867.6	1935.3	2710.7	3497.8	4517.3
Cuenta de Capital	-20.2	62.3	151.0	-212.3	219.9	362.6	360.0
Cta. Cte. + Cta. Cap.	235.8	-107.9	-181.4	-837.9	-614.1	-879.0	-700.2
Errores y Omisiones	-90.5	327.4	480.6	490.9	700.3	1206.8	747.9
Balanza Global	145.3	219.5	299.2	-347.1	86.2	327.8	47.7

Fuente: Banco Central del Paraguay

Nota: 1995: cifras proyectadas

(1) incluye reexportaciones

(2) incluye importaciones no registradas

Sin embargo, la verdad es otra. Para 1991, los bienes de consumo participaban con el 61% del total de importaciones del país, correspondiendo el restante 39% a bienes intermedios y de capital. En 1995, la participación de los bienes de consumo se convierte en 69%, y los desembolsos por inversión nacional y extranjera en los sectores productivos siguen siendo poco relevantes. La tercera conclusión es que el déficit comercial y el comportamiento de la balanza de pagos reflejan el estancamiento productivo del país.

El comercio externo no registrado del Paraguay -especialmente el de triangulación- se ha desarrollado gracias a la colaboración de los principales socios compradores, los brasileños que, además, y para eludir impuestos internos han ensayado otro tipo de triangulación hacia el Paraguay con sus propios productos. Muchos de estos productos no necesariamente llegan a territorio nacional. Es decir, basta

que los exportadores brasileños consigan socios paraguayos para validar las operaciones ante las mismas autoridades brasileñas, con solo simple sello de papeles de exportación<sup>65</sup>.

El mismo fenómeno se ha presentado con Argentina, cuyas autoridades al percatarse de la gran evasión de impuestos que este sistema de triangulación implicaba, hasta estudiaron la posibilidad de considerar al territorio paraguayo como parte del mercado interno argentino, para evitar pérdidas tributarias. Así, las operaciones de comercio ilegal paraguayo ya llegan a afectar las cuentas fiscales y comerciales de los países vecinos cuyos gobiernos ya comenzaron a tomar medidas para frenar y eventualmente eliminar las posibilidades de continuidad de este tipo de comercio de triangulación.

En 1995 y como efecto de las presiones de los países vecinos como un mayor control de la aduana paraguaya, se incrementó el nivel de importaciones legales, fundamentalmente de extra-zona. El volumen y los valores considerables de estas importaciones siguen convenciendo al gobierno paraguayo que el comercio de triangulación debería continuar por razones de contribución significativa a la arcas fiscales por el ingreso de divisas extranjeras, y por la generación de empleo que implican estas operaciones cuando todavía la economía paraguaya no es capaz de reemplazar este tipo de empleo por otro masivo en los sectores productivos..

De todas maneras y aún cuando la presión de los países vecinos se ejerza cada vez con mayor fuerza sobre el comercio de triangulación, y las importaciones paraguayas de la extra-zona sean realizadas en su totalidad en forma legal, el Paraguay seguirá contando con las ventajas comparativas de la reexportación mientras las presiones tributarias internas de Argentina y Brasil se mantengan en niveles muchos mayores que la presión tributaria interna paraguaya<sup>66</sup>. Se puede arribar a una cuarta conclusión, al afirmar, sin lugar a dudas, que el modelo comercial paraguayo molesta al Mercosur y los efectos negativos comienzan a sentirse en el país.

#### 4.3. Repercusiones de la integración al Mercosur

Las diferencias tributarias en el Mercosur y el aprovechamiento del tiempo a emplearse para arribar a una armonización impositiva entre los países de la región, no deben seguir constituyendo elementos para que el Paraguay continúe con una estrategia de reexportación. El Mercosur exige un cambio de estrategia. El Mercosur está exigiendo al Paraguay la inversión masiva en los sectores productivos para explotar ventajas comparativas y competitivas y proyectar las mismas a nichos de mercado, no solamente del Mercosur, sino de la extra-zona.

De hecho, y con la carencia de una política de apoyo a las industrias antes de 1989, varias empresas nacionales han dado muestras de competitividad no solo en el mercado interno (a pesar del contrabando de importación), sino en el mercado externo. A partir de 1990, y con el inicio de una mayor voluntad gubernamental de alentar las inversiones productivas y las exportaciones, la industria nacional está demostrando sus potencialidades.

En el rubro alimenticio, la producción láctea nacional es una de las mejores del Mercosur y con una importante entrada en el mercado brasileño. A este último mercado también ingresan productos agrícolas nuevos como el maíz y el trigo. Frutas y hortalizas paraguayas se venden competitivamente en el mercado argentino. Partes y piezas de muebles se venden al mercado argentino y uruguayo, lo mismo que productos domi-sanitarios (insecticidas, desodorantes, espirales). Confecciones y tejidos son otro de los rubros de exportación del Paraguay a la región, lo mismo que productos gráficos, de plástico, farmacéuticos y metalmecánicos; a los que deben agregarse el cemento y productos derivados del acero (varillas de hierro).

---

<sup>65</sup> Según datos de fuentes brasileñas, el contrabando de cigarrillos "paraguayos", ocasiona en el Brasil una evasión fiscal de US\$ 800 millones anuales. Pero toda la industria tabacalera nacional es incapaz de producir una cantidad similar a ese valor (La Nación, 24-10-96, p. 13).

<sup>66</sup> En Brasil y Argentina, la carga tributaria promedio sobre el PIB se mantiene entre 28 y 30%, mientras que en el Paraguay esta carga tributaria es de apenas 11%.

Varios de estos productos también encuentran sus mercados en la Unión Europea y en los Estados Unidos, agregándose rubros tales como la caña paraguaya (ron), marroquinería de cuero, y hasta productos de alta perfumería con buena presencia y calidad en los mercados europeos, y ahora en el mercado brasileño.

La producción de la mayor parte de estos bienes es responsabilidad de las pequeñas y medianas industrias paraguayas que constituyen el 97% del parque industrial nacional. Es evidente, por otro lado, que los productos referidos aquí y que se abren paso en el mercado externo son los llamados no tradicionales para el Paraguay<sup>67</sup>. Hasta 1993, la Unión Europea absorbía el 40% de este tipo de productos, Estados Unidos, el 24%, y también un 24% era absorbido por el Mercosur<sup>68</sup>. En el último año, Brasil se está convirtiendo en uno de los principales mercados de exportación de no tradicionales del Paraguay.

Si la estrategia es aumentar las inversiones y las exportaciones, los productos tradicionales (materias primas como el algodón, soja, carne y madera) no parecen ser los elegidos. Los vaivenes de los precios internacionales, el menor valor agregado producido y el poco empleo de mano de obra (a excepción del algodón), reafirman que el Paraguay debe apostar a los no tradicionales para ganar en el Mercosur. De hecho, entre 1991 y 1995, la participación de los no tradicionales en el total de exportaciones del país, experimentó un aumento importante, como se observa en el Cuadro 12.

CUADRO 12

PARAGUAY: EXPORTACIONES POR PRODUCTOS PRINCIPALES					
( en porcentajes)					
Productos	1991	1992	1993	1994	1995
Tradicionales	82.4	75.6	76.4	65.6	64.9
No Tradicionales	17.6	24.4	23.6	34.4	35.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central del Paraguay

Sin embargo, y a pesar del aumento de las exportaciones no tradicionales, la baja o estancada oferta exportable del Paraguay conspira contra una nueva estrategia para posicionarse en el Mercosur. La solución a este problema es el aumento de la inversión nacional y extranjera. A partir de la promulgación de una nueva ley de promoción de inversiones en el país (1990), se han aprobado proyectos por valor de US\$ 1,436.8 millones hasta 1995. Pero solamente se ha desembolsado un promedio anual del 30% de las sumas aprobadas. En 1996, el gobierno ha encarado la política de atracción de inversión extranjera con más agresividad. Como resultado, existe una importante inyección de capital asiático y de la región en el país, con miras a la producción para el Mercosur, y buenas perspectivas para inversiones de porte considerable (ensambladoras de autos, celulosa, textiles, electrodomésticos) en los años venideros.

Otro de los obstáculos para la inversión y las exportaciones no tradicionales es la falta de financiamiento a largo plazo. Con un mercado financiero sobredimensionado (32 bancos y 65 financieras para una población de 4.5 millones), orientado fundamentalmente al consumo, con la mayor parte de sus operaciones en el mercado informal, y con altas tasas de interés y spreads financieros, el sector productivo se ha visto imposibilitado de acudir al mismo. La crisis financiera desatada en mayo de 1995, sin embargo, no ha causado, hasta ahora una reducción significativa de intermediarias en el mercado, ni de las tasas de interés que operan muy por arriba del mercado.

<sup>67</sup> Se entiende por productos no tradicionales a aquellos manufacturados, como a productos primarios (del agro) cuyas exportaciones no son comunes o no se han producido en cantidades importantes.

<sup>68</sup> Masi, Fernando. "Paraguay y el Mercosur. Posibilidades en un mercado ampliado". En: Economía y Participación Social en el Mercosur (Alonso, J. y Stolovich, L., editores). Montevideo, 1996; p. 127.

El Gobierno Nacional se ha visto en la obligación de crear diversas instancias de financiación de los sectores productivos, como el Fondo de Desarrollo Industrial y el Fondo de Garantías para las Pymes, como también el Fondo de Desarrollo Campesino; al mismo tiempo de reactivar los bancos nacionales de desarrollo. Todo ello con el objeto de fijar tasas de mercado y hacer accesible los créditos a la agricultura y a la industria. Así, por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Industrial ya ha desembolsado US\$ 50 millones en dos años, beneficiando a 33 empresas. Sin embargo, pocas son, hasta ahora las intermediadoras financieras que aceptan operar con créditos a tasas de mercado y con vencimientos de mediano y largo plazo, y participar de este fondo.

Por supuesto que existen otros problemas para aumentar la producción y la oferta exportable del Paraguay, fundamentalmente de productos no tradicionales. La mano de obra paraguaya es la menor calificada en el Mercosur y se necesita de renovación tecnológica. No existe empresa en el Paraguay acogida a las normas de calidad internacional (ISO) y los niveles de calidad, marketing y empaquetamiento (packaging) permanecen en niveles bajos.

Pero todos estos obstáculos son fácilmente superables cuando el país logra atraer inversiones tanto de nacionales como extranjeros para aprovechar las posibilidades de un mercado ampliado, como se encuentra indicado en el cuadro 13, hasta fines de 1994, el Mercosur era el mercado destino del 46% de las exportaciones paraguayas, aumentando este guarismo hasta el 57% a fines de 1995, y ubicándose en el 62% del total de exportaciones paraguayas para fines de 1996<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> El aumento de la participación de las importaciones paraguayas en el Mercosur entre 1991 y 1995, crece a un ritmo menor, de 31 a 41%.

CUADRO 13

PARAGUAY: EXPORTACIONES POR ZONAS ECONOMICAS (en porcentajes)						
Zonas	1991	1992	1993	1994	1995	1996 *
Mercosur	35.2	37.5	39.6	46.2	56.8	63.5
Resto del Mundo	64.8	62.5	60.4	53.8	43.2	36.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* Cifras hasta septiembre de 1996.

Fuente: Banco Central del Paraguay

Este aumento de las exportaciones al Mercosur, coincidente con un aumento de las exportaciones no tradicionales del país, hablan a las claras de las oportunidades y potencialidades de una nueva estrategia de desarrollo que el gobierno de Paraguay debe ensayar con mas fuerza y convicción.

## 5. Conclusiones y Recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

- i. El acercamiento argentino-brasileño, que mas tarde culmina en la creación del Mercosur, ha dado inicio a un nuevo tipo de integración en América Latina, aquel que hoy se conoce como de regionalismo abierto. Es decir no solo de apertura total al comercio al interior de la región o de los países integrados, sino también de apertura al comercio con la extra-zona.
- ii. La experiencia de los primeros cinco años de funcionamiento del Mercosur - arribando a una etapa de unión aduanera imperfecta o incompleta - muestra un crecimiento significativo del comercio entre los cuatro países, mucho mayor que con relación al comercio con la extra-zona, lo que a su vez va estructurando una mayor interdependencia entre los cuatro países socios, principalmente entre Argentina y Brasil. Pero este incremento del comercio como de la interdependencia de los países del Mercosur ha exigido a los mismos la adopción de dos medidas de política económica importantes: la liberalización comercial o reducción significativa del proteccionismo de industria y producción locales, y la implementación de planes de estabilización económica que sirvan de soporte al dinámico intercambio comercial.
- iii. Sin embargo, mas allá del crecimiento del comercio entre los países del Mercosur, este proceso de integración ha arribado a pocos acuerdos sectoriales y a ningún tipo de armonización de políticas macroeconómicas. Ello ha sido así porque los planes de estabilización de los dos grandes países, y los esfuerzos por proveer de sustentabilidad a los mismos han manejado la agenda del Mercosur, o lo que es lo mismo, no han permitido discusiones sobre armonizaciones sectoriales o macroeconómicas, aún cuando los efectos de derrames de una economía a otra se han hecho sentir, a medida que el intercambio comercial ha ido en aumento.
- iv. A pesar de los problemas de sustentabilidad de los planes de estabilización en Argentina y Brasil y de los efectos negativos que han traído estos planes sobre las balanzas comerciales y fiscales de ambos países, como sobre el empleo, la capacidad productiva de los mismos - antes protegida hoy mas liberalizada- ha permitido un aprovechamiento creciente del mercado ampliado mediante el mejoramiento de la competitividad de los rubros industriales y agrícolas, a través de diversas formas de organización, producción y comercialización. Aún, un país pequeño como el Uruguay ha enfrentado el desafío del Mercosur con la pérdida de varios renglones industriales, la

reconversión de otros, y la aparición de nuevas industrias con capacidades competitivas en el mercado ampliado.

- v. No ha sido este el caso del Paraguay que al constituirse como la economía mas abierta de la región, mucho antes de la firma del Tratado de Asunción, había descuidado su sector productivo, especializándose en una o dos materias primas agrícolas y en el comercio de reexportación (de bienes extranjeros) o triangulación, con altos niveles de informalidad. Tanto el bajo grado productivo agrícola e industrial como la modalidad del comercio exterior, son dos grandes desventajas del Paraguay frente al Mercosur. La falta de una política económica clara que indique una voluntad de cambio de rumbo del actual modelo económico paraguayo, tampoco contribuye a una inserción ventajosa en el Mercosur. Mientras tanto las potencialidades de desarrollar ventajas competitivas a través de las inversiones en sectores no tradicionales de producción se muestran claramente en los esfuerzos empresariales, pero todavía con un bajo grado de producción y de bajos niveles de oferta exportable.
- vi. Esta peculiar situación del Paraguay- de no haber desarrollado el sector productivo a escalas comparables a los demás socios del Mercosur - hace que el tratamiento del país en el Mercosur tenga que transitar por andariveles diferentes y diferenciados. Aún cuando por estas circunstancias y por la de su mediterraneidad, no se haya sabido negociar un trato preferencial del Paraguay en el Mercosur, ello no constituye obstáculo para que gobierno, empresarios y demás fuerzas productivas del país trabajen en políticas alternativas tanto internas como a nivel del Mercosur, para favorecer el desarrollo productivo del país y su competitividad en el Mercosur.

## 5.2 Recomendaciones

- i. La elaboración de estas políticas, las negociaciones en el Mercosur de medidas que favorezcan el desarrollo agrícola e industrial del país, y las aplicaciones de las mismas, deben ser objeto de la cooperación técnica internacional. En otras palabras, esta cooperación deberá estar orientada a la elaboración de los lineamientos programáticos y de aplicación coordinada de políticas nacionales que favorezcan a una inserción activa del Paraguay en el Mercosur, y que permita aprovechar para el país, las ventajas de un mercado ampliado y los puentes de inserción en el mercado internacional. Como también deberá estar orientada a estructurar políticas coordinadas de negociación dentro del Mercosur que favorezcan un trato preferencial al Paraguay, en un momento en que las discusiones de políticas sectoriales comunes se encuentran con una agenda abierta en el seno de las instancias decisorias respectivas del Mercosur.
- ii. La necesidad de una cooperación técnica internacional como la descrita es urgente y deberá concentrarse tanto en estudios de sectores con mayor potencialidad de competitividad en el Mercosur, elaboración de políticas sectoriales para favorecer al desarrollo de los mismos, y en las técnicas de aplicación de estas políticas a nivel local y regional (negociaciones).

## BIBLIOGRAFIA

Aragao, José M. "La armonización de políticas en el Mercosur. La construcción de un mercado común". BID-INTAL. Serie: Economía Regional. Mercosur. Buenos Aires, 1991.

Barboza, J.C., Bouzas, Roberto, Tussie, D. **Relaciones Comerciales Estados Unidos Mercosur: la agenda multilateral. El caso de Argentina.** FLACSO, Bs. Aires, Julio 1994

Benegas, Gladys. **Paraguay: Implicancias del Arancel Externo Común en el Mercosur.** CEPPEO. Serie Estudios No. 7. Asunción, 1994.

Benegas, Gladys. **Mercosur. A la búsqueda de un mercado común.** Universidad Católica. Biblioteca de Estudios Paraguayos. Asunción, 1994.

Birch, Melissa. "Mercosur: the road to economic integration in the southern cone". Paper. August 1995.

Bizzozzer, L. y Vera, T. "De Asunción a Ouro Preto. Definiciones y estrategia en la construcción del Mercosur". Documento No.1/95. Universidad de la República. Facultad de ciencias Sociales. Departamento de Economía. Montevideo, Febrero 1995.

Bizzozero, Lincoln. "Agenda de Temas y Equilibrio Regional. Hacia la Definición de un Nuevo Cronograma". En: **Economía y Participación Social en el Mercosur** (J. Alonso y L. Stolovich, comps). Montevideo, 1996.

Bouzas, Roberto, Lustig, Nora (de.). **Liberalización comercial e integración regional. De Nafta a Mercosur.** Grupo Editor Latinoamericano (GEL). Bs. Aires, 1992.

Bouzas, Roberto. **Preferential Trade Liberalization in the Western Hemisphere: Nafta and Beyond.** FLACSO. Bs. Aires, Agosto 1995.

Bouzas, Roberto. **La Agenda Económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo.** FLACSO, Bs. Aires, Noviembre 1995.

**Relaciones Comerciales Estados Unidos Mercosur: la agenda multilateral;**

D. Borda y F. Masi. **El caso de Paraguay.** Rodriguez G. Gonzalo. **El caso de Uruguay.** FLACSO. Bs. Aires, Julio 1994.

Bustos, Pablo (comp). **Mas allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización.** Fundación F. Ebert. Buenos Aires, 1995.

Bustos, Pablo. "El Mercosur: mas de lo mismo?". Fundación F. Ebert. Documento de Discusión. Buenos Aires, 1992.

CEPAL. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1996. Santiago de Chile, diciembre de 1996.

CITIBANK. **Mercosur + Chile. Guía de Inversión.** Buenos Aires, 1996.

Chudnovsky, D. y Porta, Fernando. "Antes y después de la Unión Aduanera del Mercosur. prioridades de política". En: **Mas allá de la estabilidad. Argentina en la época de la**

**globalización y regionalización** (Pablo Bustos comp.). FUNDACION EBERT. Bs. Aires, 1995.

Da Motta Veiga, Pedro. **Relaciones comerciales Estados Unidos Mercosur: la agenda minilateral. El caso de Brasil.** FLACSO. Bs. Aires, Julio 1994

Da Motta Veiga, Pedro. "Grados de convergencia monetaria en los procesos de integración latinoamericana". **Integración Latinoamericana**, Año 19, No. 203. BID-INTAL. Bs. Aires, agosto-septiembre 1994.

De la Balze, Felipe, A.M. (comp.). **Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI.** Consejo Argentino Para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires, 1995.

Garriga, M. y Sanguinetti, P. "Coordinación macroeconómica en el Mercosur. Avances registrados y perspectivas". Universidad Nacional de la Plata e Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Noviembre 1995.

Herken, Juan Carlos. **Hacia una economía política de la integración en el Mercosur.** CEPPEO. Serie Estudios 95. Asunción, Octubre de 1995.

Hirst, Mónica. "Continuidad y cambio del programa de integración Argentina-Brasil"; en Serie de Documentos e Informes de Investigación No. 108. FLACSO, Buenos Aires, 1990.

Instituto Cuesta-Duarte. "El Mercosur despues de Buenos Aires. La última oportunidad". Materiales de Formación Sindical. Montevideo, 1994.

IDIAL. "Primer Seminario Interno sobre Naturaleza y Alcances de la Integración". Documento de Trabajo No. 1. Asunción, 1987.

Ladmann, Eve Rimoldi de (editora). **Mercosur y Comunidad Europea.** Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1995.

Lavagna, Roberto. "Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur". **Desarrollo Económico, Revista de Ciencias sociales.** Julio-Septiembre 1996, Vol. 36, No. 142. Buenos Aires.

Masi, Fernando. "Paraguay y el Mercosur: posibilidades en un mercado ampliado". **Propuestas Democráticas.** Asunción, Julio-Septiembre 1995.

Ministerio de Relaciones Exteriores. **La estructura institucional y las negociaciones del Mercosur (los 30 primeros meses).** Asunción, 1994.

Ocampos, Lorena. **Paraguay: tipos de cambio y proceso de integración.** CEPPEO. Asunción, 1993.

Pacific Strategies. **Paraguay frente al Mercosur y el nuevo orden mundial.** Ministerio de Integración. Asunción, 1992.

Presser, Mario Ferreira. "Globalizaçao e Regionalizaçao: Notas sobre o Mercosul". En **Economía y Participación Social en el Mercosur** (J. Alonso y L. Stolovich, comps). Montevideo, 1996.

Sagüier Caballero, Hugo. **En el camino de la integración.** Ministerio de Integración. Asunción, 1995.

Stolovich, Luis. "Los Empresarios, la Apertura y los procesos de integración regional. Contradicciones y estrategias. El caso del Uruguay en el Mercosur". Centro Uruguay Independiente. Documento de Discusión. Montevideo, 1992.

Stolovich, Luis. "Un pequeño país ante el desafío de la integración económica regional: el Uruguay en el Mercosur". En **Economía y Participación Social en el Mercosur** (José M. Alonso, L. Stolovich comp.). Montevideo, 1996.

Tappatá, R. y Vasconcelos, J. **El Paraguay y el Mercosur. Situación actual, perspectivas, y nuevas ventajas comparativas**. CEPPRO. Asunción, 1994.

Tussie, Diana. "Argentina in the Global Economy: Facing the Dilemmas". FLACSO. Serie de Documentos e Informes de Investigación. Buenos Aires, 1995.

UNIDO. **Trade Integration and Industrial Restructuring. the case of Mercosur**. Viena, January 1993.

WORLD BANK. **Paraguay: Mercosur and Paraguay's Growth Prospects**. Washington D.C., August 1992.

Yeats, Alexander J.. "Does Mercosur's Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements ? YES!". The World Bank. International Trade Division. Washington, D.C. 1996.

Yore, Myriam. "Mercosur: tramos finales, inconvenientes y perspectivas". BASE-IS. Documento de Trabajo No. 59. Asunción, 1994.

## CAPITULO II CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA

### CONTENIDO

LISTA DE CUADROS  
LISTA DE ANEXOS  
RESUMEN EJECUTIVO

#### 1. Performance Macroeconómica

- 1.1 Crecimiento económico
- 1.2 Inversión y empleo
- 1.3 Inflación y precio de factores
- 1.4 Distribución de ingresos y recursos

#### 2. Sector Real

- 2.1 Participación sectorial
- 2.2 Algunas limitaciones

#### 3. Sector Público

- 3.1 Gasto público
- 3.2 Ingreso Fiscal
- 3.3 Servicios Públicos
- 3.4 Personal Público

#### 4. Reformas Institucionales

- 4.1 Avance de las reformas
- 4.2 Algunos obstáculos

#### 5. Conclusiones y Recomendaciones

BIBLIOGRAFÍA  
ANEXOS

## CAPITULO II LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Producto Interno Bruto a precios de mercado y PIB por habitante
Cuadro 2	PIB per cápita (US\$) y tasas de crecimiento
Cuadro 3	Composición de la Formación Interna Bruta de Capital
Cuadro 4	Ahorro e Inversion
Cuadro 5	Comportamiento de Precios
Cuadro 6	Paraguay: Transformación de la Tenencia de Tierra
Cuadro 7	Estructura del PIB por sectores económicos
Cuadro 8	Crecimiento del PIB por sectores económicos
Cuadro 9	Gasto por clasificación económica por nivel de gobierno
Cuadro 10	Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central con respecto al PIB.
Cuadro 11	Cantidad de cargos del sector público año 1989-95
Cuadro 12	Impuestos del sistema tributario

## CAPITULO II LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1 Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) Global y por Habitante.
- Anexo 2.1 Composición de la Formación Interna Bruta de Capital .
- Anexo 2.2 Composición de la Formación Interna Bruta de Capital .
- Anexo 3 Inversion Extranjera Directa .
- Anexo 4 Infraestructura en Cuatro Países Latinoamericanos.
- Anexo 5 Tasas de Interés.
- Anexo 6 Población Económicamente Activa por Rama de Actividad Económica .
- Anexo 7 Población Económicamente Activa por Categoría Ocupacional .
- Anexo 8 Población Económicamente Activa por Nivel de Instrucción y Area de Residencia (1995).
- Anexo 9 Paraguay : Evolución del Usos de La Tierra.
- Anexo 10.1 Índices de Precios al Consumidor.
- Anexo 10.2 Índice de Precios al por Mayor.
- Anexo 10.3 Promedio Anual del Tipo de Cambio Nominal del Dólar en las Casas de Cambio ,
- Anexo 10.4 Índice del Tipo de Cambio Real del Dólar.
- Anexo 10.5 Tasas Bancarias Efectivas.
- Anexo 10.6 Índices de Precios Reales del Productor.
- Anexo 10.7 Índice Nominal y Real del Salario Obrero.
- Anexo 10.8 Evolución del Salario Mínimo.
- Anexo 11 Composición de la Producción Agrícola.
- Anexo 12 Composición de la Producción Industria.
- Anexo 13 Ejecución de Gastos de la Administración Central por Clasificación Institucional.
- Anexo 14 Evolución de la Distribución de la Población por Nivel de Educación.
- Anexo 15 Evolución de las Probabilidades de Progreso Educativo.
- Anexo 16 Número de camas y de hospitales por Región en 1992.
- Anexo 17 Detenidos por Delitos y Remitidos a las Penitenciarias.

- Anexo 18.1 Número de Conexiones y Usuarios de Agua Potable.
- Anexo 18.2 Número de Usuarios de Energía Eléctrica.
- Anexo 19 Proyectos de Leyes en Gestión y Proyectos de Leyes Presentados y/o Promulgados

## CAPITULO II CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA

### RESUMEN EJECUTIVO

1. Frente a los otros países del Mercosur, la economía paraguaya presenta una doble desventaja; es el país con el nivel del PIB per capita y con la tasa de crecimiento relativo más bajos de la región. El lento crecimiento económico está vinculado a los problemas de la escasa inversión, la baja calificación de la mano de obra y la desigual distribución de los ingresos.
2. El coeficiente de inversión ha caído en los últimos tiempos, y en la estructura de las inversiones de capital ha existido, por un lado, un claro predominio de las construcciones como componente principal de la inversión y, por el otro, una escasa participación de la inversión extranjera directa.
3. La caída de este coeficiente de inversión, está asociada al alto costo del dinero, a los préstamos de corto plazo utilizados para financiar inversiones de mediano plazo, y a factores institucionales, principalmente la escasa garantía jurídica del respeto a la ley.
4. En relación a la mano de obra, los principales problemas del mercado de trabajo han sido identificados como: elevado nivel de subempleo, alta participación de las ocupaciones independientes de baja productividad y el bajo nivel educativo de las fuerzas laborales.
5. En cuanto al movimiento de precios, cabe señalar que la tasa de inflación es baja y con tendencia a disminuir a un dígito. La relación guaraní/dólar manifiesta un persistente rezago cambiario que debilita la competitividad de los productos de la agroexportación. Las tasas de interés se mantienen a niveles elevados que impiden el acceso al crédito para una reconversión productiva de las pequeñas y medianas empresas. Los precios internos de los rubros de exportación y el salario mínimo real han sufrido también un paulatino deterioro, debilitando internamente la capacidad de compra de un vasto sector de la población.
6. En relación a la distribución del ingreso, existen un predominio pronunciado del estrato de bajos ingresos; y, al mismo tiempo, se observa un sesgo hacia la tenencia de tierras de grandes propiedades.
7. El incremento en la participación del PIB del sector comercio y finanzas y su crecimiento anual sostenido revelan un cambio en la estructura productiva, desplazando al sector agropecuario del primer lugar. Este cambio coincide con el proceso de debilitamiento de la agricultura y el estancamiento de la industria.
8. En la transición (1989-96), se ha observado un ostensible incremento de los gastos sociales pero sin lograr todavía una mejora sustancial de los servicios debido, entre otras cosas, al marcado centralismo administrativo y la pervivencia de prácticas clientelistas. Se ha mejorado también en este período las recaudaciones pero aún se mantienen niveles altos de evasión impositiva y la presión y la equidad tributaria siguen siendo bajas.
9. En cierta medida, los servicios públicos han mejorado en la Transición (1989-96), sin embargo, queda mucho que hacer en esta área. La cobertura, principalmente, de los servicios de salud, seguridad social, seguridad ciudadana y servicios básicos denotan aún un gran déficit.
10. De contramano a la racionalización del estado, los cargos públicos han aumentado en un 16% durante la transición, con un fuerte rezago en la capacitación de recursos humanos y en la modernización del sistema de manejo y remuneración del personal.

11. El cambio del marco jurídico legal en las áreas económicas y sociales no ha tenido la misma celeridad e impacto que los cambios políticos. No obstante, se han registrado reformas importantes en el sector financiero e institucional que afectan principalmente al Banco Central, Ministerio de Hacienda y banca privada.
12. Uno de los obstáculos más serios en la reforma del estado constituye, como sostiene el informe del Banco Mundial, " los efectos de las políticas y prácticas del Stronismo" (Clientelismo y poca transparencia) del modelo de "estado depredador", que bloquea hasta ahora la aceleración del cambio.
13. El sistema de incentivo del sector público está contramano a las reglas de la eficiencia de los servicios públicos desde el momento que privilegia aun las lealtades personales y no los resultados.
14. Hasta ahora, la reforma del estado ha sido lenta en términos de la modificación de la ley del funcionario público, la ley de la administración financiera, el seguro social y la aceleración de las privatizaciones.

## CAPITULO II CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA

En este capítulo se trata de presentar los principales aspectos del desenvolvimiento económico del país; particularmente, se pone énfasis en los resultados macroeconómicos, y en el comportamiento del sector real (sector primario, secundario y terciario) y de las finanzas públicas<sup>1</sup>. Además, se busca identificar las reformas institucionales más importantes realizadas en el área económica y el Mercosur a partir de 1989<sup>2</sup>.

### 1. Performance macroeconómica

La economía paraguaya es agraria, pequeña y abierta. El 26,6% del Producto Interno Bruto tiene origen en el sector agropecuario, el 58% de las divisas de exportación proviene de la venta de soja y algodón<sup>3</sup>, y el 52% de la Población Económicamente Activa está ocupada en el sector agropecuario. El Producto Interno Bruto y el PIB per capita son del orden de 8.970 millones y 1.656 dólares corrientes respectivamente, para un territorio de 406.752 kilometro cuadrado, una población de 4.828.476 y una densidad de 10,9 habitantes por kilómetro cuadrado. El total de exportación es de 819.475 millones de dólares, representando el 19,4% del PIB mientras que la importación llega a 2.796.904 millones de dólares, con una incidencia del 26,8% en la estructura del PIB.

A partir de 1989, los resultados macroeconómicos han ido mejorando en forma sostenida. De una inflación de 28,5% (1989) y 44,1% (1990) se llegó a 10,5% en 1995; para el mismo año, el déficit fiscal no sobrepasó el -0,3% con respecto al PIB. Las reservas internacionales crecieron de 675,0 (1990) a 1.062,2 millones de dólares (1995); la deuda externa se mantiene en el orden de 1.328 millones de US\$, con un servicio de la deuda pública externa de 229,5 millones de US\$ y una tasa cambiaria de 1.224 (1990) a 2.050 (1995) guaraníes por dólar

A pesar de estos avances, la economía paraguaya sigue mostrando debilidades e insuficiencia en el control del crecimiento del sector público, el deterioro continuo de la balanza comercial, la persistencia del problema de solvencia y eficiencia sistema financiero y el lento crecimiento de la producción.

### 1.1 Crecimiento económico

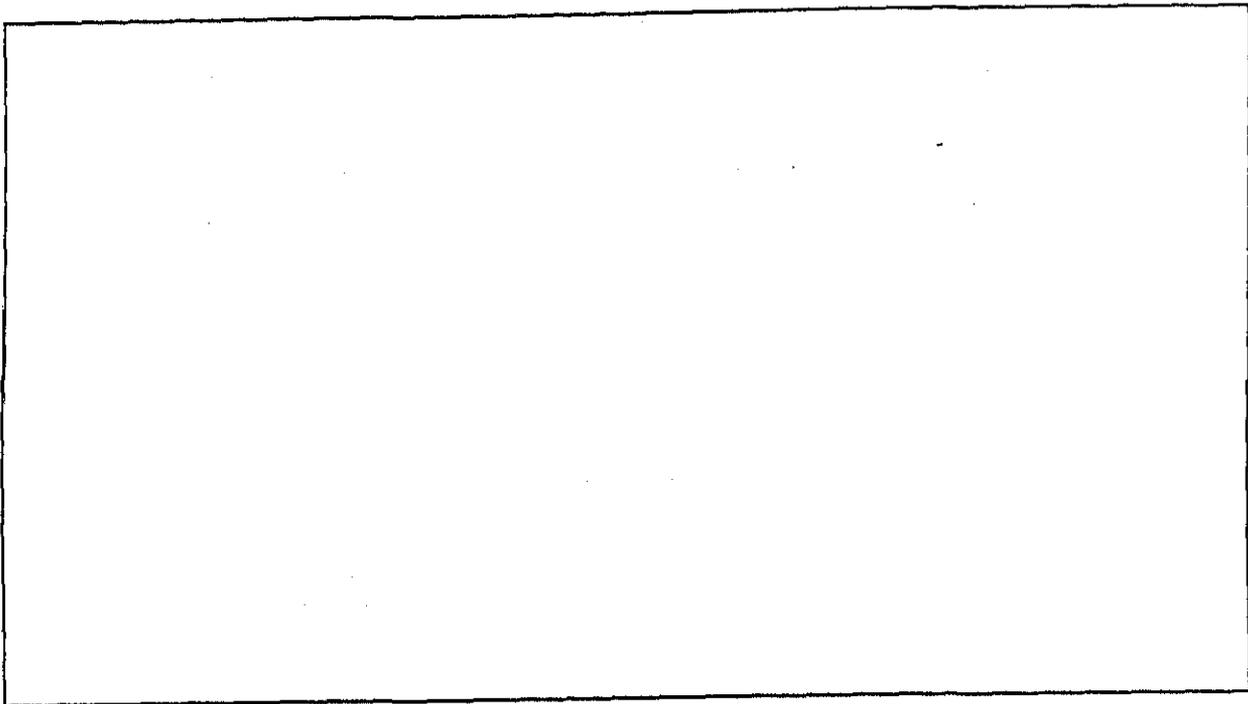
El crecimiento de la economía paraguaya ha pasado por cuatro etapas sucesivas en las últimas décadas: i) un crecimiento económico moderado con una tasa anual promedio de 4,2% en el período 1965-73, ii) un crecimiento acelerado de 9,42% entre 1974-81, iii) un bajo crecimiento durante 1981-88, con una tasa anual de 1,97 %, y iv) una leve recuperación económica de 3,58% entre 1989-1995 (gráfico 1)

---

<sup>1</sup>El sector externo y financiero son abordados en el capítulo I y VI respectivamente.

<sup>2</sup>El 3 de febrero de 1989 fue relevado del poder el Presidente de la República General Alfredo Stroessner por un golpe militar encabezado por el General Andres Rodriguez (1989-93), quien es sucedido luego por el Ingeniero Juan Carlos Wasmosy (1993-98).

<sup>3</sup>Los datos estadísticos se refieren a 1995, excepto cuando se especifica lo contrario en el texto.



El crecimiento sin precedente de 9.42% registrado durante 1974-1981 ha sido un resultado combinado de dos eventos auspiciosos: la construcción de la central hidroeléctrica binacional de Itaipú y el boom de la agricultura (soja y algodón). Tanto la movilización de recursos financieros externos para la obra hidroeléctrica con el Brasil como los altos precios internacionales de los rubros mencionados, permitieron un repunte considerable de la actividad económica nacional. Desde 1982, sin embargo, la economía doméstica, entró en una etapa de estancamiento sostenido (2,69% en el período 1982/89), con un ligero aumento (3,56%) en la etapa de la transición democrática (1989/95)<sup>\*</sup>, pero sin lograr aún revertir la tendencia contractiva iniciada en la década de los ochenta.

Esta situación de bajo crecimiento económico, se agrava al incorporar la variable demográfica. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto per capita, que indica en cierta medida la productividad de la economía en su conjunto, muestra una tendencia de estancamiento más pronunciado durante los dos últimos períodos 1982/88 y 1989/95; se registraron tasas de crecimientos anuales del PIB per cápita de tan solo de -1,15% y 1,01% respectivamente ( Anexo 1).

El problema no se limita a la baja tasa de crecimiento económico, sino también se suma al mismo, el bajo nivel del valor de la producción. El Producto Interno Bruto a precios de mercado expresado en dólares corrientes, se mantiene en niveles bajos, del orden de 4.431 millones de US\$ para el período 1980-88 y de 5.702 millones de US\$ para el período 1989-95 (Cuadro 1).

---

<sup>\*</sup> Las estadísticas disponibles cubren sólo hasta 1995; en algunos casos, llegan a 1996

CUADRO 1

AÑOS	PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO (Millones de Dólares)		PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE (En dólares)	
	US\$ Corrientes	US\$ de 1982	US\$ Corrientes	US\$ de 1982
1980	4.448	5.034	1.429	1.617
1981	5.625	5.473	1.754	1.707
1982	5.419 1/	5.419	1.641 1/	1.641
1983	5.604 2/	5.257	1.647 2/	1.545
1984	4.387 3/	5.418	1.252 3/	1.546
1985	3.161 4/	5.634	876 4/	1.561
1986	3.547 5/	5.634	953 5/	1.513
1987	3.733 5/	5.878	972 6/	1.530
1988	3.951 6/	6.252	997 7/	1.577
<b>Promedio</b>	<b>4.431</b>	<b>5.555</b>	<b>1.280</b>	<b>1.582</b>
1989	4.115 8/	6.614	1.006 8/	1.618
1990	5.285 9/	6.818	1.253 9/	1.616
1991	6.254 10/	6.987	1.443 10/	1.612
1992	6.447 11/	7.113	1.448 11/	1.597
1993	6.841 12/	7.407	1.495 12/	1.619
1994	7.857 13/	7.636	1.672 13/	1.625
1995 (*)	6.133 14/	7.096	1.386 14/	1.615
<b>Promedio</b>	<b>5.702</b>	<b>7.996</b>	<b>1.858</b>	<b>1.656</b>

Fuente : Banco Central del Paraguay - Cuentas Nacionales 1985-1995

Notas:

1/ : 1US\$ = 136 Guaranies; 2/ : 1US\$ = 146 Guaranies; 3/ : 1US\$ = 244 Guaranies;

4/ : 1US\$ = 441 Guaranies; 5/ : 1US\$ = 517 Guaranies; 6/ : 1US\$ = 668 Guaranies;

7/ : 1US\$ = 840 Guaranies; 8/ : 1US\$ = 1.120 Guaranies; 9/ : 1US\$ = 1.225 Guaranies;

10/ : 1US\$ = 1.324 Guaranies; 11/ : 1US\$ = 1.500 Guaranies; 12/ : 1US\$ = 1.753 Guaranies;

13/ : 1US\$ = 1.904 Guaranies; 14/ : 1US\$ = 1.973 Guaranies.

\* Cifras Provisionales

Excluyendo el factor inflacionario (valores constantes en US\$ de 1982) y tomando en consideración la variable población (PIB per capita en US\$), el Producto Interno Bruto en dólares constantes (1982=100) registró un promedio anual de 5.555 millones de US\$ para 1980-88 y 7.996 US\$ para 1989-85, mientras que el PIB per capita para los mismos periodos pasó de 1.582 a 1.656 US\$ respectivamente. En definitiva, las cifras consignadas están demostrado que la economía paraguaya en su conjunto (Cuadro 2) presenta una doble desventaja con relación a los otros países del MERCOSUR; por un lado, revela un menor nivel del PIB per cápita y, por el otro evidencia una menor tasa de crecimiento económico de la región, con excepción del Brasil (-0,4%).

CUADRO 2

MERCOSUR	PIB PER CAPITA (US\$)	TASAS DE CRECIMIENTO
	1994	1985-94
Paraguay	1.580	1.0
Argentina	8.150	2.0
Brasil	2.970	-0.4
Uruguay	4.660	2.9

Fuente: World Development Report - 1996

## 1.2 Inversión y empleo

El ritmo de crecimiento económico principalmente guarda relación con la calidad y cantidad de inversiones de capital y con la calificación de la mano de obra disponible. Una de las causas del estancamiento de la economía paraguaya de las últimas dos décadas, ha sido precisamente la caída de los coeficientes de inversiones privadas (de 21% en 1974/88 a 19% en 1989/95) y públicas (6% en 1982/88 a 5% en 1989/95) a partir de 1982 (Cuadro No 3)<sup>4</sup>. Además de la desaceleración de las inversiones, se debe agregar el deterioro del tipo de inversiones realizadas; se registraron una escasa participación de la Inversión Extranjera Directa (IED) y una baja inversión en infraestructura pública.

<sup>4</sup> Coeficiente de la Inversión: (Inversión/PIB)\* 100

CUADRO 3

COMPOSICIÓN DE LA FORMACIÓN INTERNA BRUTA DE CAPITAL (En Miles de Millones de Guaraníes Corrientes)					
Años	Form. Interna Bruta de capital	PIB en guaraníes corrientes	Sector Privado como % PIB	Sector Público como % PIB	Form. Interna Bruta de capital como % PIB
1974	35,27	168,02	17,80%	3,19%	20,99%
1975	45,89	190,44	19,02%	5,08%	24,10%
1976	52,72	214,07	15,42%	9,20%	24,63%
1977	65,07	263,61	17,06%	7,62%	24,68%
1978	87,72	322,54	20,42%	6,77%	27,20%
1979	122,97	430,51	22,85%	5,72%	28,56%
1980	161,20	560,46	24,17%	4,59%	28,76%
1981	204,28	708,69	23,99%	4,84%	28,83%
Promedio (*)	96,89	357,29	20,09 %	5,88 %	25,97 %
1982	188,92	737,04	21,13%	4,50%	25,63%
1983	175,23	818,11	17,31%	4,11%	21,42%
1984	245,48	1.070,44	17,48%	5,45%	22,93%
1985	306,45	1.393,89	15,83%	6,16%	21,99%
1986	458,88	1.833,80	17,52%	7,51%	25,02%
1987	625,82	2.493,60	18,02%	7,08%	25,10%
1988	808,74	3.319,12	17,79%	6,58%	24,37%
Promedio (*)	401,36	1.666,57	17,87 %	5,91 %	23,78 %
1989	1.098,83	4.608,40	18,90%	4,95%	23,84%
1990	1.480,38	6.474,43	19,28%	3,59%	22,86%
1991	2.055,73	8.280,77	20,67%	4,16%	24,83%
1992	2.215,05	9.670,84	18,13%	4,77%	22,90%
1993	2.751,60	11.991,72	16,86%	6,08%	22,95%
1994	3.494,14	14.960,13	16,79%	6,56%	23,36%
1995 **	4.234,61	17.698,59	19,19%	4,73%	23,93%
Promedio(*)	2.475,76	10.526,41	18,55 %	4,98 %	23,52 %

\* Promedio aritmético

\*\* Cifras Provisionales

Fuente: Banco Central del Paraguay - Boletín de Cuentas Nacionales.

En relación a la inversión privada alrededor del 58% de la formación bruta de capital son inversiones en edificios y construcciones (Anexo 2) y menos del 2% del PIB corresponde a inversiones extranjeras directas (Anexo 3). Los bajos índices registrados en maquinarias, equipos e inversiones extranjeras, explican, en cierta medida, el escaso cambio tecnológico, por la que ha pasado en general la estructura productiva del país en los últimos años. Este rezago de las inversiones privadas ha debilitado la capacidad competitiva de muchos sectores económicos frente al creciente proceso de globalización.

En cuanto a las inversiones públicas en servicios básicos e infraestructura, Paraguay tiene la menor cobertura en la región (Anexo 4). Dispone de 32 kilómetros de ruta por cada mil personas frente a 50 del Brasil, 82 Argentina y 100 Uruguay; este déficit en carretera constituye un serio cuello de botella para su desarrollo, teniendo presente, sobretodo, la condición de mediterraneidad del país. La situación se agrava, aún más, si se considera la falta de cantidad suficiente de teléfonos; el promedio paraguayo es de 19 líneas telefónicas por cada mil habitantes comparado con 47 del Brasil, 72 de la Argentina y 100 del Uruguay. Paraguay, además, tiene la cobertura más baja, de servicios eléctricos, agua y servicios sanitarios, en la región. Estas estadísticas reflejan una de las desventajas más serias de Paraguay frente a los demás países del Mercosur: los bajos índices de coberturas de los servicios básicos.

Otro factor limitante constituye el **financiamiento**. La escasa incidencia del ahorro nacional como fuente de financiamiento de las inversiones es un inconveniente serio. Por esta insuficiencia, el financiamiento de la inversión se realiza básicamente con el ahorro externo. La participación del ahorro privado en la estructura del ahorro del país muestra una tendencia decreciente de 52,4% en 1989 a 29,97% en 1995 mientras que el ahorro del resto del mundo (préstamos principalmente) creció de 20,3 en 1989 a 74,7% en 1995 (Cuadro 4)

CUADRO 4

AHORRO E INVERSIÓN EN MILLONES DE GUARANÍES (1982=100)							
Participación porcentual							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (3)
Ahorro Privado /1 (Gs.)	105.253	69.964	78.605	33.038	24.903	-75.384	-71.247
%	52,43	31,92	33,02	14,85	10,94	31,71	29,97
Ahorro del Gobierno General	12.017	22.532	1.123	876	3.499	16.407	26.962
%	5,99	10,28	0,47	0,39	1,54	6,90	10,59
Ahorro del Resto del Mundo	-40.742	28.955	56.630	90.168	98.417	192.821	190.167
%	20,30	13,21	23,79	40,53	43,25	81,12	74,70
Depreciación 2/	124.219	97.728	101.672	98.400	100.738	103.855	108.706
%	61,88	44,59	42,71	44,23	44,27	43,69	42,70
FINANCIACIÓN DE LA INVERSIÓN INTERNA BRUTA	200.747	219.179	238.030	222.482	227.557	237.699	254.588
%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaborado con datos del Banco Central del Paraguay - Boletín de Cuentas Nacionales

Notas :

1/ Incluye utilidades no distribuidas de las sociedades de capital y ahorro de las unidades familiares

2/ Depreciación : Asignaciones para consumo de capital fijo.

3/ Cifras preliminares

El sistema financiero hasta ahora, más que incentivar, inhibe la inversión de capital por los altos costos de la intermediación financiera y la presión de cobro de préstamos de corto plazo (menor de un año) utilizados para financiamiento de inversiones mayores de un año. La tendencia del costo de la intermediación financiera ha sido ascendente en los últimos años (Gráfico 2); se observa un promedio de 17.8% para moneda nacional y 8.4% para la extranjera en el período 1990-1996 (Anexo 5). El promedio de la tasa activa (préstamo) del dinero en el mismo período señalado, ha sido del orden de 33.5%. Esto significa que el costo de oportunidad del proyecto de inversión debe ser muy alto para justificar el endeudamiento. Se debe agregar que en la mayoría de los casos, los préstamos son de corto plazo, no mayores de un año, situación que obliga al tomador del préstamo encarar el financiamiento de capital de mediano plazo con una presión de devolución en forma casi inmediata. Esta práctica a dado origen a un proceso sin fin de refinanciamiento.

En relación al **empleo**, el Paraguay presenta un desequilibrio entre la oferta y demanda de mano de obra tanto desde el punto de vista de su magnitud como su calificación. El mercado de trabajo se caracteriza por el predominio de la demanda de mano de obra de las pequeñas unidades de producción y una abundante oferta de mano de obra joven con bajo nivel de instrucción.

El crecimiento acelerado de la población constituye una de las características resaltantes de la dinámica demográfica del país. Entre 1950/92, el Paraguay triplicó el tamaño de su población con una tasa de crecimiento de 2,8%. En el período 1982/92, dicha tasa aumentó a 3,2%, lo que significaría una duplicación de la población en 22 años ( gráfico No 3).

La actividad económica que concentra la mayor ocupación de la mano de obra en el país, sigue siendo el sector agropecuario (Anexo 6), sin embargo, se advierte una progresiva reducción de su peso relativo en la estructura ocupacional. Del 43% de la población económicamente activa dedicada al trabajo agropecuario en 1982, se redujo a 35% en 1992. Al mismo tiempo, los sectores servicios y comercio pasan a ser las fuentes ocupacionales más dinámicas ( de 17% a 21% para servicios y de 8% a 14 % para comercio en el período intercensal 1982/92).

Otra característica del empleo constituye el alto peso relativo del trabajador independiente (Anexo 7), sea urbano (artesanos y cuentapropistas) o rural (agricultor parcelario). En el período intercensal 1982/92, una alta proporción de la PEA sigue trabajando sin relación de subordinación ( 42% en 1982 y 37% en 1992), con niveles de productividad bajos.

Contrariamente a los otros países del Mercosur, el problema del mercado laboral paraguayo no es el desempleo; en los dos últimos años (1994 y 1995), el desempleo no excedió el 5% anual. Según la Encuesta de Hogares 1995, de los 3.5 millones de personas en edad de trabajo, el 3.4% está desempleado y el 16.7% está subocupada en forma visibles e invisibles. La manera de resolver el problema del empleo de la población joven, principalmente del segmento de bajos ingresos, consiste precisamente en insertarse en mercados laborales inestables; las ocupaciones precarias significan trabajar jornadas completas pero con un ingreso menor al salario mínimo, subocupación invisible (10,63%), o trabajar menos de 30 horas de jornadas por semana, subocupación visible, (6,09%).

Según la misma fuente, Encuesta de Hogares, la estructura ocupacional sigue siendo marcadamente dominada por trabajadores independientes agropecuarios (35.8%), trabajadores por cuenta propia (18.3%), y en menor medida por obrero privado (17.3%), empleado privado (7.7%), empleado público (4,9%), empleada doméstica (5.1%), familiar no remunerado (4.4%) y empleador (3.8%).

Otra dificultad del mercado laboral constituye el bajo grado de instrucción de la Población Económicamente Activa (Anexo 8). El nivel educativo de la población económicamente activa está concentrado en el segundo ciclo (4-6 años de escolaridad) de enseñanza primaria, con un 47%, seguido por el primer ciclo (1-3 años) de la primaria, con 26%, y por último, el primer ciclo (7-9 años de instrucción formal) de la secundaria, con 11% de la población en edad de trabajo. El bajo nivel de instrucción de la PEA se agudiza, si se excluye el área urbana; la fuerza laboral de las zonas rurales muestra que el 85% de la misma solo tiene instrucción primaria (primero al sexto grado) con un predominio del nivel de instrucción de los tres primeros años de la primaria, de alrededor del 59% de la fuerza laboral.

### **1.3 Inflación y precios de factores**

Sin tener la tradición inflacionaria de los demás países latinoamericanos, el Paraguay controló entre 1989/90, un brote inflacionario (Cuadro 5); de 28,5 % en 1989 y 44,1% en 1990 redujo a 10,5 % en 1995, mediante una combinación de política monetaria restrictiva y una disciplina fiscal estricta. Otro factor importante de la política de estabilización ha sido la escasa variación del tipo de cambio; de una depreciación nominal del tipo de cambio del 23% en 1989 se pasó al 3% en 1995. Esta débil devaluación del guaraní se puede apreciar mejor con el comportamiento de del tipo de cambio real. Existió de hecho un rezago cambiario que fue motivo de reclamo del sector agroexportador por la pérdida sistemática de la competitividad de los productos agrícolas de exportación.

CUADRO 5

COMPORTAMIENTO DE PRECIOS							
INDICADORES	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. IPC (%)	28,5	44,1	11,8	17,8	20,4	18,3	10,5
2. IPM (%)	26,1	67,2	12,4	13,9	14,8	15,8	13,9
3. Tipo de Cambio Nominal	1.145	1.230	1.327	1.510	1.752	1.915	1.973
4. Variación Tipo de Cambio nominal (%)	22,59	7,42	7,89	13,79	16,03	9,30	3,03
5. Tipo de cambio real (1982=100)	148,4	119,3	103,8	103,2	101,9	94,4	87,6
6. Variación del Tipo de cambio real (%)	0,75	-19,61	-12,99	-0,58	-1,26	-7,36	-7,20
7. Tasa Activa en Moneda Nacional	n.d.	30,00	32,44	34,96	35,34	40,56	34,98
8. Índice real del salario	109,8	103,5	102,6	102,6	104,5	105,2	110,3
9. Índice del salario mínimo real	135,9	130,9	124,6	113,6	109,2	112,2	114,1
10. Variación poder adquisitivo del salario	35,9	30,90	24,60	13,6	9,2	12,2	14,1
11. Índice de Precios Agrícolas							
Algodón	197,2	169,2	144,6	125,6	130,8	138,3	146,8
Maíz	123,9	250,0	181,6	106,9	152,3	162,1	186,3
Mandioca	110,6	122,6	156,2	155,6	114,7	126,0	138,4
Soja	176,0	116,5	103,6	125,9	125,1	118,2	88,3
Caña Dulce	159,5	144,3	124,3	111,0	98,0	113,1	115,1
Trigo	82,0	66,2	63,8	69,7	59,5	49,8	54,9

Fuente : Elaborado con datos del Banco Central del Paraguay; para más detalles ver Anexo 10.

Notas : (1) IPC : Índice de Precios al Consumidor de Dic. a Dic. BCP, Cuentas Nacionales; (2) IPM : Índice de Precios al por Mayor, Ibídem; (3) Promedio Anual, Ibídem; (4) Ibídem; (5) Ibídem; (6) Ibídem; (7) Promedio Ponderado, no incluye tarjeta de créditos ni sobregiros. BCP, Indicadores Financieros; (8) BCP, Informe Económico Mensual; (9) Ibídem; (10) Ibídem; (11) Mercado Local; 100= 1980. BCP, Cuentas Nacionales.

En relación a los precios de factores (Cuadro 5), se puede apreciar, por un lado, la prevalencia de una tasa de interés nominal activa alta, que no fue posible bajar con la aplicación de una serie de medidas desde la liberalización de la banca, la menor tasa de inflación hasta la reducción del encaje legal (de 42% a 18%), con su correspondiente remuneración. El alto costo del dinero reflejado en las altas tasas de interés desalienta las inversiones, sin embargo, el salario mínimo real, otro componente del costo de producción, mostró una caída continua, excepto en el año 1995.

Una situación similar se puede observar con los precios reales de la producción agrícola a nivel del productor. El algodón y la soja tuvieron una fuerte caída; el algodón bajó de 197,2 (1989) a 146,8 (1995) mientras que la soja cayó de 176,0 (1989) a 88,3 (1995). Los productos agrícolas de consumo interno tuvieron un comportamiento contrario a los rubros de exportación; el maíz y la mandioca registraron un incremento en sus precios internos reales.

#### 1.4 Distribución de ingresos y recursos

La economía paraguaya tiene uno de los ingresos promedios, medidos en términos del PIB per capita, más bajos del Mercosur: 1.580 dólares por año, y uno de los crecimientos económicos más lento: 1.0% de la región, en el período 1985-94<sup>5</sup>.

Además del bajo nivel de ingreso promedio, se advierte en los dos últimos años una creciente desigualdad en la distribución del producto social. En 1994, según datos de Encuesta de Hogares, el 35% de la PEA ganaba menos que 300 mil guaraníes (US\$ 157), 41% entre 300 a 599 mil (de 157 a 313 US\$) y 9% más de 1 millón de guaraníes (US\$ 522). Para 1995, el 65% percibió un ingreso por debajo de 500 mil (US\$ 253) y 11% superior a 1 millón de guaraníes (US\$ 507).

En un estudio realizado por el BID (Sauma 1992), se estima que el 10% más rico controla el 42% del total de ingreso, mientras que el 10% más pobre solo dispone del 1% del mismo. Otro estudio más reciente (World Bank, 1996) señala que el 20% de los hogares más rico reciben el 46% del total de ingreso frente al 6% del total de ingreso controlado por el 20% de hogares más pobres. Esta desigual distribución de ingreso limita el crecimiento del mercado doméstico y alienta la demanda de bienes de importación.

En cuanto a distribución de recursos, además del crédito, el uso y la tenencia de la tierra, quizás, sean los dos aspectos más importantes que afectan al crecimiento económico; por un lado, porque se trata de una economía agraria con fuerte gravitación de la agricultura familiar altamente sensible a la tenencia de tierra y, por el otro, porque la situación fundiaria se presta a especulaciones, al deterioro del medio ambiente por deforestación masiva y las ocupaciones crecientes de propiedades rurales.

En una perspectiva temporal, una primera transformación observada en el último período (1992 y 1982) intercensal agropecuario (Anexo 9), constituye el fuerte incremento de las plantas forrajeras destinadas a la ganadería (152%), cultivos temporales más de carácter empresarial (30%), a expensas de una fuerte caída de los cultivos permanentes (-27%), áreas forestales (-7%), y praderas naturales (-2%).

Esta recomposición del uso de la tierra coincide con la mayor polarización en la distribución de la misma (Cuadro 6). Por un lado, se percibe, un fuerte incremento de lotes menores de 5 has (35.9%) y lotes entre 5 y menores de 10 hectáreas (36%) y, por otro, se observa un rápido crecimiento de parcelas entre 500 y menores 1000 hectáreas (44.8%) y mayores de 1000 hectáreas (41.8%). Se agudiza la desigualdad en la distribución de este factor cuando se incorpora, a la cantidad de explotaciones por tamaño de finca, la variable extensión de tierra, a favor de las grandes propiedades.

---

<sup>5</sup>Como ya se mencionara en el Cuadro 2

CUADRO 6

PARAGUAY: TRANSFORMACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRA						
ESTRATO (HAS)	NÚMERO DE EXPLOTACIONES		VARIACIÓN N (%)	SUPERFICIE(HAS)		VARIACIÓN (%)
	1981	1991		1981	1991	
0 < 5	89.658	122.750	36,9	169.100	231.304	36,8
5 < 10	48.881	66.605	36,3	322.000	430.658	33,7
10 < 20	57.106	66.223	16,0	694.200	806.802	16,2
20 < 100	43.015	39.096	-9,1	1.407.800	1.360.557	-3,4
100 < 500	6.932	7.782	12,3	1.396.900	1.619.203	15,9
500 < 1000	1.053	1.525	44,8	987.575	1.010.952	2,4
> 1000	2.285	3.240	41,8	9.696.246	18.358.260	89,3
<b>Total</b>	<b>250.911</b>	<b>309.212</b>	<b>23,2</b>	<b>14.675.80</b> 2	<b>23.819.72</b> 7	<b>62,3</b>

Fuente: Censos Agropecuarios, 1981 y 1991

En un extremo, las chacras con menos de 5 hectáreas, aumentaron en extensión en un 37% y en cantidad de explotaciones también un 37%, frente a la expansión de 89% en superficie de las parcelas mayores de 1000 hectáreas y una variación en cantidad de lotes tan solo 42%. La mayor concentración en la distribución de la tierra es captada mejor por el coeficiente de Gini. El cambio de coeficiente fue de 0.92 en 1981 a 0.93 en 1991, que refleja una agudización del proceso de distribución desigual de la tenencia de la tierra. Así como el bajo y mala distribución del ingreso constituye un cuello de botella para la expansión del mercado interno, la desigual distribución del factor tierra presenta una limitación de la capacidad de absorción de la mano de obra rural con escaso o nulo costo de oportunidad en otros sectores.

## 2. Sector Real

En el período 1990-95, los sectores económicos con mayor peso en el PIB (Cuadro 7), corresponden, en valores promedios, al comercio y finanzas (26.6%), agricultura (16.0%), industria (15.6%), servicios (9.5%), y ganadería (7.7%). El mayor peso relativo del sector comercio y finanzas coincide con el proceso de estancamiento económico observado a partir de 1982 y el desplazamiento del sector agropecuario como determinante principal del PIB.

CUADRO 7

ESTRUCTURA DEL PIB POR SECTORES ECONÓMICOS (%) (1)							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (2)	PROMEDI O (3)
Agricultura	17,2	16,0	15,5	16,0	15,1	16,1	16,0
Ganadería	7,5	7,8	7,8	7,7	7,6	7,5	7,7
Explotación Forestal	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Caza y Pesca	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sub-total producción Bienes agropecuarios	27,5	26,7	26,3	26,6	25,7	26,5	26,6
Minería	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Industria	16,1	15,9	15,6	15,3	15,1	14,8	15,6
Construcción	5,2	5,2	5,4	5,3	5,4	5,3	5,3
Sub-total producción bienes	21,8	21,6	21,6	21,1	20,9	20,6	21,4
Total producción bienes	49,3	48,3	47,8	47,8	46,6	47,1	48,0
Electricidad	2,8	3,0	3,3	3,7	4,3	4,7	3,4
Agua y servicios sanitarios	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Transporte y comunicaciones	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Sub-total servicios básicos	7,8	8,1	8,5	8,8	9,5	9,9	8,5
Comercio y finanzas	26,4	26,9	26,6	26,5	26,8	26,0	26,6
Gobierno general	4,5	4,5	4,8	4,8	5,0	5,1	4,7
Viviendas	2,6	2,6	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7
Otros servicios	9,4	9,5	9,6	9,4	9,4	9,2	9,5
Sub-total servicios	42,9	43,6	43,7	43,4	43,9	42,9	43,5
Total producción servicios	50,7	51,7	52,2	52,2	53,4	52,9	52,0
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PIB (millones de US\$ corrientes)	5.285,0	6.254,0	6.447,0	6.841,0	7.857,0	8.970,0	6.536,8
PIB per cápita (US\$ constantes de 1982)	1.616,0	1.612,0	1.597,0	1.619,0	1.625,0	1.656,0	1.613,8

Fuente: Elaborado en base a datos del BCP

(1) 1982 = 100

(2) Cifras Preliminares

(3) Promedio aritmético

## 2.1 Participación sectorial

En relación al crecimiento sectorial, tanto la producción agropecuaria como la industria han tenido un crecimiento errático en los últimos seis años (Cuadro 8). Entre 1990 a 1995, la producción del agro creció en promedio 2.96% y la industria no pasó en promedio 1.75% anual. Esta situación contrasta con el comportamiento de servicios básicos (8.2%), viviendas (3.65%) y gobierno (3%) que tuvieron un significativo repunte en el mismo período. El sector comercio y finanzas, con mayor peso en el PIB, registró, al mismo tiempo, un crecimiento promedio alrededor del 3%.

CUADRO 8

CRECIMIENTO DEL PIB POR SECTORES ECONÓMICOS (%) (1)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995(2)
Agricultura	0,9	-4,4	-1,3	7,6	-3,0	11,5
Ganadería	4,8	6,1	1,3	2,7	3,0	3,1
Explotación Forestal	3,5	4,4	4,7	2,5	3,4	3,1
Caza y Pesca	2,4	2,4	3,0	3,5	2,5	2,4
<b>Sub-total producción Bienes agropecuarios</b>	<b>2,2</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>5,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>8,1</b>
Minería	3,7	5,0	5,0	-1,2	5,0	2,9
Industria	2,5	1,1	0,4	2,0	1,5	3,0
Construcción	-0,9	3,0	5,0	2,7	3,6	4,0
<b>Sub-total producción bienes</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>3,3</b>
<b>Total producción bienes</b>	<b>2,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>4,0</b>	<b>0,6</b>	<b>5,9</b>
Electricidad	14,2	10,5	12,8	14,0	21,0	15,0
Agua y servicios sanitarios	10,9	1,3	-3,3	15,2	17,0	12,0
Transporte y comunicaciones	3,7	5,0	2,5	3,4	3,9	3,5
<b>Sub-total servicios básicos</b>	<b>7,6</b>	<b>6,8</b>	<b>6,0</b>	<b>8,1</b>	<b>11,7</b>	<b>9,1</b>
Comercio y finanzas	3,6	4,4	0,6	3,8	4,3	1,6
Gobierno general	3,6	4,4	0,6	3,8	4,3	1,6
Viviendas	2,9	3,0	7,8	4,3	6,5	7,0
Otros servicios	2,4	3,5	7,0	2,5	3,5	3,0
<b>Sub-total servicios</b>	<b>3,6</b>	<b>4,1</b>	<b>2,2</b>	<b>3,5</b>	<b>4,1</b>	<b>2,5</b>
<b>Total producción servicios</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>2,8</b>	<b>4,3</b>	<b>5,4</b>	<b>3,7</b>
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO</b>	<b>3,1</b>	<b>2,5</b>	<b>1,8</b>	<b>4,1</b>	<b>3,1</b>	<b>4,7</b>

Fuente : Elaborados con datos del Banco Central del Paraguay

(1) 1982 = 100

(2) Cifras Preliminares

La participación y crecimiento del sector comercio y finanzas revela, como ya se señalara, un cambio en la estructura productiva coincidente con el proceso de debilitamiento de la agricultura y el estancamiento de la industria. Las dificultades actuales del sector comercio y finanzas plantea serios problemas a la economía paraguaya por la carencia de un nuevo modelo productivo que reemplace a la tradicional producción primaria.

En un análisis sectorial más detallado, al desglosar la producción agrícola (Anexo 11) y la producción industrial (Anexo 12), se puede apreciar que el crecimiento promedio de la soja y el algodón entre 1990/95 fueron de 23% y 13% respectivamente, mientras que los productos alimenticios (30%), la industria de la madera (13%), las bebidas (8.8%) y la artesanía (8.4%) fueron las más dinámicas en el sector industrial. Sin embargo, dichas tasas de crecimiento no cambian el perfil del sector productivo.

## **2.2 Algunas limitaciones**

Varias son las causas del relativo atraso del sector real. En primer lugar predomina las unidades artesanales y de carácter familiar en la organización de la producción tanto agrícola e industrial. La agricultura parcelaria (parcelas menores de 20 hectáreas) y la industria artesanal (con menos de 5 operarios) tienen un alto peso relativo en la generación de la producción y empleo. En segundo lugar, la escasa calificación de mano de obra, el uso de tecnología tradicional y la baja productividad limitan la competitividad de las pequeñas unidades productivas, razón por la cual las mismas no trascienden el mercado local. Una tercera causa, y que explica al mismo tiempo a la segunda, está vinculada a la escasa eficiencia de la red de servicios (capacitación, información y asesoría) y los altos costos financieros. Tanto la agricultura parcelaria y la industria artesanal están seriamente amenazadas por la competencia del Mercosur. De no tomarse medidas, el efecto de la competencia puede significar una destrucción de fuentes de trabajo, que podría desencadenar una crisis social por la escasa posibilidad de reconversión laboral de un segmento grande de la fuerza de trabajo, con bajo nivel de instrucción y la baja o ninguna reserva financiera.

## **3. Sector público**

El sector público consta de dos grandes subsectores: la administración central, conformada por los tres poderes del estado, y las entidades descentralizadas, constituidas por entes autárquicos, gobiernos locales y empresas públicas. La administración central integra las dos cámaras (senadores y diputados), el poder judicial, el poder ejecutivo con sus 11 ministerios, 17 gobernaciones, la Contraloría general de la República y el ministerio público (fiscalía). Las entidades descentralizadas están conformadas por 2 universidades nacionales, 5 instituciones de seguridad social, 9 organismos de promoción del desarrollo, 8 empresas, 8 entidades financieras y 220 municipios.

### **3.1 Gastos públicos**

Los gastos del Estado paraguayo han aumentado en la transición, de 27,33% con relación al PIB en 1989 a 34,38%, en 1994 ( Cuadro 9). Tanto los entes descentralizados (entre 18 a 22 % con relación al PIB) como los municipios (0,39% a 0,79%) se han mantenido casi en el mismo nivel de participación. Sin embargo, la Administración Central ha crecido en sus gastos de 8,49% (1989) a 14,93% (1994) en relación al PIB.

CUADRO 9

GASTO POR CLASIFICACIÓN ECONOMICA POR NIVEL DE GOBIERNO						
En millones de guaraníes						
GOBIERNO NACIONAL	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Administración Central	31,06%	26,69%	42,68%	39,68%	40,31%	43,44%
Gastos Corrientes	24,95%	19,83%	26,96%	30,82%	30,99%	32,25%
Remuneraciones	10,87%	9,21%	12,67%	14,84%	16,64%	17,96%
Bienes y Servicios	3,07%	2,84%	3,63%	3,37%	4,05%	3,66%
Intereses	3,25%	2,37%	2,73%	2,47%	2,20%	1,94%
Otros	7,76%	5,42%	7,93%	10,14%	8,11%	8,69%
Gastos de Capital	6,10%	6,86%	15,73%	8,87%	9,31%	11,19%
Inversión Física	2,67%	2,08%	2,12%	3,33%	3,92%	5,61%
Deuda Externa (Amortizaciones)	3,08%	3,46%	0,00%	2,93%	3,73%	3,28%
Deuda Interna (Amortizaciones)	0,09%	0,12%	0,03%	0,06%	0,05%	0,00%
Otros	0,26%	1,20%	13,57%	2,55%	1,62%	2,31%
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	67,32%	72,25%	56,17%	58,26%	57,73%	54,28%
SUBTOTAL GOBIERNO NACIONAL	98,58%	98,95%	98,85%	97,94%	98,04%	97,71%
<b>GOBIERNO LOCAL</b>						
Gastos Corrientes	0,83%	0,64%	0,78%	1,36%	1,44%	1,79%
Remuneraciones	0,59%	0,48%	0,58%	0,90%	1,00%	1,14%
Bienes y Servicios	0,13%	0,09%	0,11%	0,25%	0,25%	0,33%
Intereses	0,01%	0,01%	0,02%	0,04%	0,03%	0,06%
Otros	0,10%	0,07%	0,07%	0,18%	0,16%	0,26%
Gastos de Capital	0,59%	0,41%	0,37%	0,70%	0,52%	0,50%
Inversiones reales	0,59%	0,40%	0,36%	0,67%	0,48%	0,47%
Inversiones Financieras	0,00%	0,01%	0,01%	0,02%	0,04%	0,03%
SUBTOTAL GOBIERNO LOCAL	1,42%	1,05%	1,15%	2,06%	1,96%	2,29%
TOTAL (%)	100,00%	100,00%	100,00%		100,00%	100,00%
Millones de guaraníes	1.259.456	2.024.270	2.922.167	3.603.354	4.282.491	5.142.977

FUENTE: CEPAL 1996, Descentralización Fiscal: El caso paraguayo.

Con el advenimiento de la democracia, se ha dado un giro en la políticas públicas, principalmente con los gastos sociales (anexo 13). Se ha registrado un importante incremento en los gastos de salud y educación, en términos de mayor participación y ejecución presupuestaria. Los Ministerios de Educación y de Salud Pública, tuvieron incrementos significativos en relación a su participación en el PIB; en el primer caso de 1,13% en 1989 y 1,19 en 1990 pasaron a 2,86% en 1994 y 3,28% en 1995 mientras en el segundo caso, aumentaron de 0,38% en 1989 y 0,4% en 1990 a 1,01% en 1994 y 1,09% en 1995. Los gastos de defensa y seguridad interna como porcentaje del PIB, sin embargo, se han mantenido prácticamente estables en los años de la transición. La ejecución presupuestaria en relación del PIB ha sido del orden de 1,5% en caso de Ministerio de Defensa y de 1% en el caso de Ministerio del Interior.

### 3.2 Ingreso Fiscal

A partir de la reforma tributaria de 1991 (y aplicada plenamente desde 1992), los tres componentes más importantes del ingreso tributario constituyen el impuesto al valor agregado (IVA), impuesto al comercio exterior y a la renta de las empresas (Cuadro No 10); sus participaciones en relación al PIB fueron del orden de 4,6%, 2,4% y 2,2% respectivamente; los otros impuestos restantes no sobrepasan el 2,1%. En su conjunto los ingresos tributarios con relación al PIB están en el orden de 11,35%. Los otros componentes (ingresos no tributarios e ingreso de capital) de la recaudación fiscal son relativamente bajos. Con estos resultados, el Paraguay se ubica entre los países con menor presión tributaria<sup>6</sup>.

CUADRO 10

<sup>6</sup>Presión Tributaria = (Ingreso tributario/PIB) \* 100

EJECUCION PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO															
(En porcentajes)															
Años	PIB *	Ingresos Tributarios					Ingresos No Tributarios	Ingresos de Capital	Total Ingresos	Gastos Corrientes			Gastos de Capital	Total Gastos	Sup(+)/ Def(-)
		IVA	Com. Exi.	Renta	Otros	Total				Personal	Otros	Total			
1.992	9,67	0,00	1,91	1,60	6,74	10,25	5,53	0,08	15,85	6,72	6,69	13,41	2,77	16,18	-0,33
1.993	11,99	4,24	2,13	1,78	2,35	10,50	4,70	0,10	15,31	7,37	6,43	13,80	2,38	16,18	-0,87
1.994	14,96	4,96	2,42	2,49	2,30	12,17	5,91	0,34	18,42	7,70	6,52	14,22	3,00	17,22	1,20
1995	17,70	5,16	3,29	2,71	2,08	13,24	4,89	0,41	18,55	7,69	6,10	13,79	3,10	18,88	-0,34
1996	17,96	4,10	2,21	2,41	1,90	10,63	4,12	0,22	14,97	6,91	5,15	12,06	2,78	14,85	0,12

Fuente: Elaborado con datos del Banco Central del Paraguay.

\* En billones de guaraníes corrientes

Notas:

(1) Cifras preliminares sujetas a variación

(2) Estimación de crecimiento del 1,5 % sobre el PIB de 1995

Además de la baja presión tributaria (11%), la recaudación impositiva no contempla el impuesto a la renta personal. Desde esta perspectiva, la política tributaria ha sido inequitativa. Cabe agregar la existencia también de una fuerte evasión fiscal, estimada en el orden del 35%. El menor nivel de recaudación fiscal con relación a los gastos está reflejado en el déficit fiscal que en promedio en los últimos cuatro años ha sido de -0,22 % con relación al PIB.

Es pertinente señalar otras dos características del desempeño fiscal. Los gastos en personal llegan al 7,28% del PIB mientras que los gastos de capital no pasan del orden de 3,2%. El predominio de los gastos corrientes sobre los gastos de capital, constituye un flanco de descrédito de la gestión pública.

### 3.3 Servicios Públicos

La cobertura de la **educación** ha evolucionado auspiciosamente. La tasa de inasistencia de la población en edad escolar fue reduciéndose paulatinamente ( Anexo 14); de 15,3 (en 1972), a 10,40 (en 1982), hasta llegar a 8,68% (en 1992); en el mismo periodo la población en edad de educación primaria muestra un descenso ( 73% en 1972, 69 en 1982, 65% en 1992). El porcentaje de retención, sin embargo, ha mostrado un aumento sostenido en la década de los noventa, de 47,7% (1990) a 56,1%, en 1994 ( Anexo 15).

En materia de **salud** existe una baja cobertura. En 1992, la existencia de puestos de salud es del orden de 130, más 390 centros de salud y 4 hospitales especiales ( Anexo 16 ) y el número de cama para una población de 4 millones de habitantes no pasa de 2.261 camas.

La cobertura de la **seguridad social** es baja; cubre apenas el 19% de la población total hacia 1993 y la población de cotizantes activos no sobrepasa el 32% de la PEA.. La seguridad social en el Paraguay se financia con recursos de origen privado ( patronal y empleado), excepto las cajas fiscales. Las cajas fiscales corresponden para los empleados de algunas entidades del sector público.

Un aspecto que hace a la calidad de vida es la **seguridad ciudadana** de los habitantes. Los datos oficiales registrados (Anexo 17) muestran una tendencia de incremento de los delitos durante la transición democrática (1989-1996). Los delitos más comunes son el abigeato, estafa, homicidio, sustracción y robo.

Una de las carencias más pronunciadas de servicios básicos en el país viene a ser la provisión de **servicio agua potable y saneamiento**. La cobertura nacional de agua potable alcanza sólo a 27.1% y el de servicio de alcantarillado sanitario llega apenas a cubrir el 14.8% de la población urbana (Anexo 18). El servicio eléctrico se a expandido en los últimos años, pero aun queda un gran déficit en el sector rural.

Cálculos realizados por el gobierno indican un déficit acumulado de **vivienda** de más de 350.000. La demanda anual insatisfecha, se estima en el orden de 15.000. Según el Censo de Población y Vivienda

de 1992, existen 855.547 viviendas, 443.691 en el área urbana y 411.856 en zonas rurales. El nivel de hacinamiento es de un promedio de tres personas por habitación, para el 30.4% de la población total del país. En cuanto a la calidad de la vivienda-- medida en términos de estado de la vivienda, tipo de materiales de construcción, promiscuidad y hacinamiento y servicios básicos-- existe una marcada diferencia entre el sector urbano: con 23,1% con déficit en la calidad, y el medio rural: 48,7%.

### **3.4 Personal Público**

Casi el 10% de la población económicamente activa trabaja en forma directa para el estado. Desde 1989 a 1995, se observa un incremento en términos absolutos de 23.749 cargos, que representa un incremento de 16% en siete años (Cuadro No 11). La administración central registró un aumento de 18.608 cargos, las entidades descentralizadas 4.293 y las gobernaciones 843 cargos.

CUADRO 11

CANTIDAD DE CARGOS DEL SECTOR PÚBLICO AÑO 1989-95								
INSTITUCIÓN	1989	1990	1991	1992	1993(1)	1994	1995	Diferencia '95-89
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	118.308	122.147	124.200	128.875	135.095	133.833	136.916	18.608
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	33.956	36.668	34.920	37.063	38.185	37.665	38.249	4.293
GOBERNACIONES	-----	-----	-----	-----	400	720	848	848
TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO	152.264	158.815	159.120	165.938	173.680	172.218	176.013	23.749

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda

(1) Se crearon en 1991 pero se eligieron recién en las elecciones generales de 1993.

Uno de los problemas serios del sector público es la calificación de los recursos humanos; al no existir carrera de la función pública, el acceso a los cargos, se presta a practicas clientelistas. Otra limitación de la función pública constituye el sistema de remuneraciones y el régimen de incentivo laboral. Existe una falta de armonización de salarios entre las diferentes instituciones; hace falta al mismo tiempo una política laboral que remunere los resultados y genere más competencia al interior del sector público.

#### 4. Reformas institucionales

A partir de 1989, el país ha experimentado un rápido proceso de cambio político. La Convención Nacional constituyente sancionó la Nueva Constitución de 1992; se adoptó la nueva Ley municipal, con elecciones directos de intendentes; se promulgó también la nueva Ley electoral; y se creó las nuevas gobernaciones en 1993. Igualmente se inició la reforma judicial a partir de la segunda etapa de la transición (1993-98).

##### 4.1 Avance de las reformas

Los cambios legislativos (marco jurídico - legal) en las áreas económicas y sociales, sin embargo, no han tenido la misma celeridad e impacto que los cambios políticos. Las reformas más importantes fueron la nueva ley tributaria de 1991 (Ley 125/91), que simplifica el sistema de recaudación de impuestos, amplía la base de los contribuyentes y dota de eficiencia y neutralidad a la asignación de los recursos (Cuadro 12); y, al mismo tiempo, se modifica la estructura arancelaria en 1992.

CUADRO 12

IMPUESTOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO			
Impuesto	Hecho imponible	Contribuyente	Tasa
Impuesto a la Renta	Rentas de actividades comerciales	Empresas y sociedades, entes públicos, sociedad de economía mixta	30%
Impuesto a la Renta Agropecuaria	Rentas provenientes de actividades agropecuarias	Personas físicas, empresas y sociedades con terreno superior a 20 Ha.	25%
Tributo Único	Actividad comercial, industrial o de servicio	Pequeñas empresas con ingresos que no superen 17.000 US\$	3%
IVA	Enajenación de bienes y servicios, importación	Sociedades, firmas, personas, entes, importadores	10%
Impuesto selectivo al consumo	Importación de bienes y primera venta de bienes cuando sea nacional	Fabricantes e importadores	3% a 45%
Impuesto a actos y documentos	Actuaciones administrativas notariales, sociedades mercantiles, actos vinculados a inmuebles, muebles, intermediación financiera, exportación de productos agropecuarios en estado natural	Escribanos, sociedades, concesionarios, intermediación financiera y exportadores	0.5% a 1.75 %

Fuente: Ministerio de Hacienda

Los objetivos básicos de la reforma tributaria en el Paraguay, fueron: i) lograr un ordenamiento jurídico integral del sistema tributario nacional para hacerlo un instrumento apto para el sistema económico, en armonía con las demás acciones y medidas tomadas a partir de la política económica general; ii) alcanzar niveles de ingresos tributarios, de tal forma que la presión tributaria no impacte o afecte las decisiones de los agentes económicos en el consumo, ahorro, y una racional utilización de los factores de producción; iii) estimular a una actuación en los negocios con transparencia y claridad, inducidos por la simplicidad de la legislación y la honestidad de los actos de la administración tributaria; y iv) crear un verdadero sistema tributario y no un conjunto incoherente de normas como las caracterizadas en el régimen tributario anterior.

El nuevo régimen tributario sustituyó a más de 30 impuestos, simplificó y modernizó el sistema impositivo paraguayo. La Ley de Reforma Fiscal o Ley 125/91, se promulgó en diciembre de 1991 y entró en vigencia en 1992. Esta ley comprendía la reforma de los impuestos internos y la reforma arancelaria (por la cual todos los aranceles de importación se reducían drásticamente, obteniéndose un promedio del 10%). El impuesto que fue postergado repetidamente en su aplicación ha sido el impuesto a la renta agropecuaria (IMAGRO), que recién entraría en vigencia en 1996/97.

El Ministerio de Hacienda (administración central), según la nueva ley, no tiene jurisdicción sobre la programación ni ejecución presupuestaria de los municipios, excepto la percepción del 15% del impuesto inmobiliario recaudado y administrado por los propios municipios. Anteriormente (hasta 1990), el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) recibía la programación presupuestaria, porque parte del ingreso municipal era transferido al IDM como fuente de ingreso.

La PARTICIPACION de los gastos de gobiernos departamentales (regionales) recién cuenta a partir de 1994. Tanto ese año como en 1995, la PARTICIPACION de gastos en el total nacional ha sido de aproximadamente 0.24%. En el caso de los municipios, y teniendo en cuenta una mayor autonomía otorgada a los mismos, aumentan los gastos como también las recaudaciones (sobre todo cuando el impuesto inmobiliario pasa a ser administrado por los municipios). Proveer datos sobre el total nacional. La discrecionalidad en la creación de nuevos impuestos, modernización de los impuestos locales y gastos de los ingresos le corresponde fundamentalmente a los gobiernos municipales, y no a los departamentales, de acuerdo a la Constitución Nacional, a la Ley No. 426 (Carta Orgánica del Gobierno Departamental) y a la nueva ley orgánica municipal. El artículo 166 de la Constitución Nacional garantiza la autonomía de los municipios cuando reza que: "Las municipalidades son los

órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos". En cambio, en el caso de las gobernaciones, no existe autarquía económica, dependen de los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación, de parte de los impuestos recaudados por la administración central y los municipios, de asignaciones o subvenciones otorgadas por el Gobierno Central y de rentas propias determinadas por ley, como donaciones y legados. De acuerdo a la Ley 426 de las Gobernaciones, existe prácticamente una total o casi total dependencia administrativa de las gobernaciones hacia la administración central.

El impuesto inmobiliario es recaudado totalmente por los municipios ingresándole el 70% de lo recaudado. Un 15% de lo recaudado se destina a las gobernaciones, y otro 15% restante a los municipios de escasos recursos o pobres de acuerdo a la ley orgánica municipal.

La Constitución no establece el monto de las transferencias del gobierno central a las gobernaciones. Las transferencias de los recursos se hace a partir de la administración central, más específicamente del Ministerio de Hacienda que destina el 15% del IVA recaudado en cada departamento, los porcentajes correspondientes del impuesto inmobiliario cuyos fondos, el Ministerio de Hacienda recibe de los municipios, como también una parte de lo recaudado por juegos de azar (30%).

La transferencia del 15% del impuesto inmobiliario de los municipios a las gobernaciones no está determinada a partir de parámetros tales como población, extensión territorial, etc., sino de acuerdo a lo recaudado por los municipios en cada departamento. Depende fundamentalmente de la capacidad de recaudación de los municipios. El valor fiscal base para el cobro de este tipo de impuesto está fijado por el Ministerio de Hacienda.

El resultado de la reforma tributaria se refleja en el aumento de la recaudación impositiva (impuesto a la renta, IVA, impuesto a la importación principalmente) con el mejoramiento de la administración tributaria.

También se llevan a cabo la reforma del Código Laboral 1993 y 1995, la Ley de inversiones (Ley 117/91), la Ley de Promoción de las exportaciones de 1990 (Ley 60/90), la Ley de privatización de 1991 (Ley 126/91), el régimen de zonas francas (Ley 523/95), la ley de mercado de capitales (Ley 94/91) y de incentivos fiscales (Ley 210/93) que modifica la Ley 94/91, y la ley 281, conocida como el Programa Sectorial de Inversiones.

Tanto las leyes sobre mercado de capitales como las disposiciones sobre privatización, en la práctica, no han significado avance sustantivos. El volumen de operación del mercado de capitales es aun insignificante y las privatizaciones de empresas públicas no han llegado a más de un par de ellas: CAPASA, LAPSA.

Quizás una de las leyes importantes ha sido, la de exportación; las exportaciones se encontraban penalizadas por el pago del valor aforo (precio prefijado por producto, por el gobierno para los valores de exportación) y otros tipos de impuestos antes de 1989. Gracias a la Ley 90/90 de Promoción de Exportaciones, las ventas del Paraguay al mundo no pagan ningún impuesto, y también están liberadas de las restricciones establecidas en la Ley de Reservas de Cargas para la contratación de fletes internacionales para el transporte. En el Paraguay no se cuenta con reintegro impositivo para las exportaciones, ni tampoco con tasas cambiarias preferenciales para las exportaciones, ni con créditos preferenciales.

Actualmente, el Gobierno se encuentra elaborando un proyecto de un Fondo de Exportaciones con el objetivo de facilitar créditos a empresarios de la exportación de manera a disponer de sumas que puedan ser recicladas permanentemente y que tengan una duración mayor a un año. Se financiarán las operaciones de preembarque y postembarque; y las tasas de interés deberán ser las fijadas al mismo porcentaje de las exigidas al mercado, sin ningún tipo de subsidio. La ventaja del fondo residirá en las renovaciones permanentes de los créditos.

El acceso a pólizas de seguro para las exportaciones puede tomar dos modalidades: el seguro de transporte o pólizas flotantes, y el seguro contra todo riesgo. El primero de los nombrados se utiliza como medida preventiva para los daños que pudiera sufrir la mercadería enviada al exterior. El segundo tipo, como su nombre lo indica, tiene una cobertura más amplia y total. No todas las compañías de seguros que operan en el mercado están autorizadas a emitir este tipo de pólizas, por lo que el exportador debe recurrir a empresas de seguros internacionales. El Código Aduanero tampoco exige al exportador la obtención de un seguro para cubrir la remisión de una mercadería, generalmente esto lo hace el importador.

Con la creación de PROPARAGUAY (agencia de promoción de las exportaciones) en 1991, se dió un impulso a las exportaciones, fundamentalmente no tradicionales. Estas últimas tuvieron un crecimiento sostenido entre 1992 y 1994. PROPARAGUAY ofrece una serie de servicios entre los que se cuentan la ayuda para la formación de consorcios para la exportación de pequeñas y medianas empresas, una oficina de información comercial dedicada a las tareas de identificar mercados y nichos de mercado para la exportación y de mantener un banco de datos actualizados sobre informaciones estadísticas, listado de exportadores, estudios de mercado, la organización de la participación de exportadores e industriales paraguayos en ferias internacionales y misiones comerciales, la capacitación de exportadores o gremios empresariales y agregados comerciales para la comercialización de los productos en el exterior.

PROPARAGUAY necesita aún desarrollar mucho más su red externa. En la actualidad, solamente existen dos oficinas de la agencia (Buenos Aires y Santiago de Chile) y se prevé la creación de siete u ocho en total. También necesita reforzar el departamento de información comercial, mediante un sistema integrado de informatización que conecte a este departamento con oficinas públicas, embajadas paraguayas en el exterior, terminales de cámaras empresariales y otras redes de información en el exterior. Asimismo, se necesita tener un estudio acabado sobre la oferta exportable del país (estudio en marcha), una investigación más a fondo de los mercados potenciales, el desarrollo selectivo de los productos de exportación y la selección de mercados objetivos.

El programa sectorial de inversiones (Ley 281) ha sido particularmente importante porque en la práctica constituye una guía o agenda de las reformas existentes; la misma suple, en parte, la carencia de un plan nacional de desarrollo. Esta Ley contempla ocho áreas de reformas<sup>7</sup>: i) Reformas al Marco Regulatorio de las inversiones, ii) Reforma comercial, iii) Privatización de empresas públicas, iv) Reforma fiscal, v) Reformas al sistema financiero, vi) Desarrollo del mercado de capitales, vii) Reformas a la seguridad social viii) Consolidación técnica STP. En otras palabras, el mismo constituye el núcleo de la reforma del estado en el Paraguay.

En relación a lo previsto por el Programa, importantes avances han sido logrado con relación al marco regulatorio del sector financiero con la nueva Carta orgánica del Banco Central del Paraguay (Ley 489/95), la nueva Ley de bancos (Ley 861/96), y la Ley de seguros (827/96). Y han sido presentado al parlamento recientemente cinco nuevas leyes vinculadas al mercado de capitales<sup>8</sup>. Se tiene previsto igualmente la presentación de otros anteproyectos<sup>9</sup>, como parte del cumplimiento de las condicionalidades impuestas por la Ley 281. A pesar del esfuerzo, se advierte un retraso considerable en el avance de la renovación del marco regulatorio en varias áreas, prevista en el Programa Sectorial de Inversiones, en algunos casos por retraso de la presentación o aprobación de las leyes, en otras por la falta de reglamentación adecuada.

---

<sup>7</sup> Ver *Mes Económico* N° 6, octubre de 1994, sobre objetivos y acciones previstas por el Programa sectorial de inversiones. Como parte de este programa el BID se compromete a entregar un préstamo de 70 millones de dólares y una donación de 11 millones.

<sup>8</sup> Ley de mercado de capitales, de auditoria externa, empresas calificadoras de riesgos, bolsa de productos, y de securitización.

<sup>9</sup> Ver Anexo 19

De las seis áreas clásicas de reforma en América Latina -liberalización comercial, reforma tributaria, reforma financiera, privatización, reforma laboral y reformas a los sistemas de pensión- el Paraguay ha avanzado en las tres primeras y un retraso ostensible en las tres últimas.

En relación a cambios organizacionales al interior de las instituciones, cabe mencionar algunos avances. Entre las instituciones públicas en el área económica que han logrado introducir cambios importantes están el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Industria y Comercio y Ministerio de Obras Públicas, particularmente en el área de la informatización, normas y procedimientos y estructura organizativa. El primero, MH, ha adoptado el sistema integrado de información financiera (SIIF), el sistema integrado de administración financiera (SIAF), sistema nacional de recursos humanos (SINARH), sistema de administración de bienes y servicios (SABYS), y sistema de gestión y análisis de la deuda pública (SIGADE). El segundo, MIC, ha creado el Fondo de desarrollo Industrial (FDI), el fondo de garantía para las pequeñas empresas, el centro de capacitación para las empresas (CEPAE), y los centros regionales del MIC (ORMIC); el MIC en forma conjunta con Ministerio de Relaciones Exteriores, crearon también el PROPARAGUAY para fomentar la exportación y captar inversiones extranjeras. El tercero, MOCP, ha diseñado el plan maestro rutero para los próximos años. Pero, en general, los cambios institucionales son lentos y con resultados parciales aun tímidos.

## 4.2 Algunos Obstáculos

En un reciente documento del Banco Mundial<sup>10</sup> se sostiene que uno de los obstáculos más serios en la reforma del estado constituye "los efectos de las políticas y prácticas del Stronismo" del modelo de "estado depredador", que bloquea hasta ahora el cambio.

Estas prácticas clientelistas tienen efectos en la oferta restringida y de baja calidad de los servicios públicos y la ineficiencia y poca transparencia de la función pública. La producción y distribución de bienes y servicios en empresas públicas no son eficientes, distorsionan los precios y distraen recursos, principalmente para la atención básica de la salud, provisión de agua y el saneamiento, y la cobertura de la educación secundaria.

El sistema de incentivo, según la fuente mencionada, es contraproducente a las reglas de la eficiencia de los servicios públicos desde el momento que privilegia aun las lealtades personales y no los resultados.

El incremento de los salarios sin una estrategia de reforma para disminuir funcionarios y mejorar los servicios causa preocupación. Esta política sirve solo para expandir la burocracia estatal y crear más focos de resistencia contra la reforma.

Tanto la administración del personal público (Ley 200/73), y la política salarial como la administración financiera del estado han sido postergadas varias veces de la agenda política, con efecto pernicioso sobre la economía.

Hasta ahora no ha existido la voluntad política de avanzar en la reforma del estado en términos de la modificación de la ley del funcionario público, la ley de la administración financiera, el seguro social y la aceleración de las privatizaciones. El gobierno sigue privilegiando gastos corrientes, especialmente sueldos, a expensas de las inversiones públicas.

---

<sup>10</sup> World Bank, Paraguay: The Role of the State, April 26, 1996

## 5. Conclusiones y Recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

- i. La economía paraguaya ha logrado una estabilidad económica en los últimos años, y con tendencia a mejorar. Desde 1989, se han dado inicio a una serie de medidas de liberalización económica: libre fluctuación de la tasa cambiaria y de los tipos de interés, liberalización de los precios internos, y levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera y al comercio exterior. Al mismo tiempo, se han empezado a implementar un conjunto de reformas, principalmente, en el ámbito monetario-financiero, con la aprobación de la nueva carta orgánica del banco central, la nueva ley de bancos y financiera, la ley de capital y del seguro, y en el ámbito fiscal-administrativo, con la nueva ley tributaria y la implementación de sistema integrado de información financiera. Además se han creado nuevas figuras como el Fondo de Desarrollo Industrial, Fondo de Desarrollo Campesino, Comisión Nacional de Valores y Pro-Paraguay para movilizar los recursos financieros para la producción, y encontrar los canales adecuados de comercialización para la oferta exportable de la producción. Y, a partir de su creación en 1991, el país forma parte de la iniciativa regional del MERCOSUR.
- ii. A pesar de estos auspiciosos avances, persisten, por un lado, los problemas de mediano y largo plazo--la necesidad de la reforma del estado y la ruptura del estancamiento económico-- y, por otro los de corto plazo-- la inestabilidad latente del mercado financiero y la recesión económica. En relación a las dificultades de mediano y largo plazo, cabe puntualizar dos cosas. La función del estado debería redireccionarse con celeridad para mejorar los servicios, corregir los mercados no competitivos, eliminar la aplicación selectiva de la ley, sustituir el sistema de incentivo laboral del sector público, reducir drásticamente las rigideces presupuestarias y mejorar el sistema de información y control. La superación del estancamiento económico estaría vinculada a la necesidad de definir un programa de estrategia de desarrollo que permita romper los obstáculos del sector real: escasa competitividad y continuidad de la producción, poca diversificación de la oferta, escasa reconversión productiva, carencia de un plan de investigación y desarrollo (R&D), altos costos financieros, y ausencia de un programa nacional de calificación de recursos humanos.
- iii. En cuanto a los temas de corto plazo, urge la culminación de la reforma financiera y tomar las medidas pertinentes sobre la reactivación económica. Con relación al sistema financiero, se observan aun una gran expansión del sistema, dificultando su adecuado control y supervisión; altas tasas de interés que desalientan las inversiones, concentración de créditos en operaciones de corto plazo, sistema financiero segmentado e incipiente desarrollo de capitales, falta de reestructuración de la banca pública y carencia de reglamentaciones para habilitar nuevas operaciones financieras para generar mayor liquidez a carteras inmovilizadas.

## 5.2. Recomendaciones

- i. La reforma del estado y el crecimiento económico son, en consecuencia, los dos desafíos más importantes de la economía paraguaya. La reforma del estado es una prioridad para crear las condiciones adecuadas para atraer las inversiones y estimular el ahorro interno.
- ii. Es necesario, en primer lugar, un aumento sustantivo de la cobertura y mejoramiento de los servicios públicos básicos (agua, alcantarillado, electricidad, telecomunicaciones, rutas, salud y educación secundaria). Estos esfuerzos demandarán una fuerte inversión, y una separación de las funciones operativas de la función reguladora (fijación de tarifas, standard de calidad, concesionamiento, etc) del estado, en relación a los servicios de infraestructura para lograr funcionalidad y transparencia.
- iii. Se debe priorizar la reforma de la administración financiera del estado, de la función pública (cambio de la Ley 200/73), el sistema de pensiones (caja fiscal) y la seguridad social (IPS) para ahorrar recursos, mejorar el servicio y vencer las prácticas y políticas clientelistas.
- iv. Urge mejorar la capacidad de análisis, planeamiento y predicción del sector público sobre el comportamiento económico interno y regional, mejorando los cuadros técnicos de la STP, MH, y BCP. De esta forma, el país podría recuperar su capacidad de anticipo y propuesta en función a los intereses nacionales.
- v. La recuperación del crecimiento económico dependerá en gran medida de la reforma del estado para crear el entorno apropiado para reactivar las inversiones y de medidas apropiadas de apoyo a la producción.
- vi. Urge el diseño y la implementación, por un lado, de un programa de investigación y desarrollo (R&D), capaz de acompañar el esfuerzo del sector privado en temas de reconversión productiva del sector agrícola e industrial, y por el otro, un programa de capacitación de recursos humanos para calificar y reconvertir la mano de obra nacional.
- vii. Se debería seguir con la reglamentación y fortalecimiento del sistema financiero y la utilización racional de los fondos de pensiones para las inversiones públicas y privadas.
- viii. La atención de los temas agrarios tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista social, son prioritarios para acomodar la mano de obra, aumentar el ingreso per cápita, y, así, expandir el mercado interno.
- ix. Es necesario desarrollar el mercado de capital y la descentralización administrativa, el primero como fuente alternativo de financiamiento y la segundo para mejorar la transparencia y la eficiencia.
- x. La capacitación de recursos humanos constituye el eje principal de la reforma del estado principalmente aquella dirigida para mejorar la formación en planificación y programación, diseño e implementación de política económica, administración financiera y gerenciamiento.
- xi. Una prioridad para la cooperación externa debería ser el área de servicios. Existe un déficit grande tanto en la provisión de servicios básicos ( agua alcantarillado, teléfono, infraestructura vial, electricidad) y sociales (salud, educación y seguro social), como los de apoyo a la producción (crédito, información de mercado y entrenamiento de la mano de obra).
- xii. El sector privado es débil y la configuración del sector empresarial esta integrado en su

mayoría por pequeños y medianos empresarios. El mejoramiento de la productividad y la exploración de nuevos mercados dependerán de un apoyo en Investigación y Desarrollo (R&D), que la cooperación externa puede privilegiar.

xiii. Dado el bajo nivel de instrucción de la población económicamente activa y la creciente dificultad de empleo en sectores tradicionales (agrícola e informal urbano), resulta perentorio montar un programa nacional de entrenamiento y recalificación de la mano de obra en la que la cooperación externa podría ayudar.

xiv. La economía paraguaya necesita mejorar sus sistema financiero y desarrollar su mercado de capital de manera tal que el ahorro nacional pueda financiar las inversiones de capital y optimizar mejora la cooperación financiera internacional. La asistencia técnica internacional podría acelerar la consolidación de la reforma.

xv. El tema agrario es de alta prioridad tanto desde el punto de vista económico como social. Es necesario, sin embargo, establecer una estrategia nacional de desarrollo rural y de la cooperación externa, de manera tal a optimizar los recursos de la cooperación externa.

xvi. Un área relegada actualmente pero que en el futuro tendría importancia es el de la descentralización tanto para mejorar la eficiencia del estado como la participación ciudadana. La cooperación externa podría acompañar este proceso.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Central del Paraguay. **Cuentas Nacionales; Informe Económico Mensual, Indicadores Financieros**, varios números
- Banco Mundial, **Paraguay: Public Expenditure Review: The social Sectors**, (1991): discute el Presupuesto General de la Nación en el área social
- Banco Mundial, **Paraguay: Poverty and the Social Sectors in Paraguay: a Poverty assessment**, 1994
- Banco Mundial, **Paraguay: Country Economic Memorandum**, 1994
- Banco Mundial, **Paraguay: Agricultural Sector Review**, 1995
- Banco Mundial, **Paraguay: the Role of the State**, 1996
- BID. **Paraguay: Informe socioeconómico, 1991: contiene un buen análisis sobre los aspectos macroeconómicos**
- BID, **Paraguay: Actualización del Informe Socioeconómico**, Setiembre 1993.
- Borda, D. **Auge y Crisis de un Modelo Económico: El Caso Paraguayo**. 1994
- Borda, D. "Análisis del Poder Ejecutivo", PNUD, en **Paraguay: Calidad de la Democracia y Agenda de la Gobernabilidad**
- Campos, L. y R. Canese. **El Sector Público en el Paraguay**, CIPSEP, 1987
- Campos, L. y R. Canese. **La Reestructuración democrática del Sector Público**, Base-Ecta, 1990.
- CEPAL, **Notas sobre la Economía y el Desarrollo: Balance Preliminar de la Economía de América latina y el Caribe**, varios números.
- CIRD, **Compilación de Legislación básica sobre descentralización**, 1996
- Citibank. **Mercosur-Chile: guía de inversión**. 1996
- Equipo Económico Nacional. "Perspectiva Económica del Paraguay: 1995-2000, mayo 1995.
- Florida International University/USAID, **Paraguay: descentralización, gobierno subnacional, participación ciudadana y el proceso de democratización**, abril 1995.
- García-Mujica, Jorge, "Modelo Macroeconómico de Proyecciones del Banco Mundial para el Paraguay" Marzo 1994.
- Garriga, M. y P. Sanguinetti. **Coordinación macroeconómica en el Mercado: ventajas, desventajas y la práctica**. Prosur, 1996.
- Lavagna, R. **Desarrollo Económico**. Vol 36, No. 142, julio-setiembre 1996. "Coordinación macroeconómica, la profundización de las interdependencia y derivaciones para el Mercosur"
- Memorias Anuales de Andrés Rodríguez (1989-1993) y Juan C. Wasmosy (1993-1995): un sumario completo de las realizaciones del Gobierno en el área economía y social.**
- Mínisterio de Agricultura y Ganadería. **Censo Agropecuario, 1981 y 1991**

Ministerio de Educación y Culto, **El Desafío Educativo**, marzo 1996

Ministerio de Industria y Comercio. "Política para el Desarrollo Industrial", 1994.

Morley, Samuel. "The Poverty Problem in Paraguay", January 1996.

Neffa, Juan Alberto. **Descentralización fiscal: el caso paraguayo**. CEPAL, 1996

PNUD, **Informe sobre Desarrollo Humano**, varios números.

Secretaría de Acción Social, **Plan de Desarrollo Social del Paraguay**, agosto 1996

Sistema de las naciones Unidas. **Misión Interagencial sobre políticas y estrategias de Reforma Agraria y Desarrollo rural**. Abril 1990

STARSA, **Diagnostico del gasto público social**, vol. I y II, diciembre 1995.

Secretaría Técnica de Planificación, **Anuario Estadístico del Paraguay**, varios años.

STP, "Paraguay: El gasto público social 1980-95" octubre, 1995

STP. **Caracterización socio-económica departamental**" varios tomos, junio, 1993.

STP. **Censo de Población y Vivienda**, 1982 1992

STP. **Encuesta de Hogares**, varios números.

Universidad Nacional de Asunción/BID. **Ingreso y empleo en el Paraguay**, 1993.

# CAPÍTULO III SECTOR AGRÍCOLA FORESTAL

## CONTENIDO

LISTA DE CUADROS  
LISTA DE ANEXOS  
INTRODUCCIÓN  
RESUMEN EJECUTIVO

### 1. Aspectos Técnico-Productivos de la Agricultura

- 1.1 Principales Cultivos
- 1.2 Algodón
- 1.3 Soja
- 1.4 Maíz
- 1.5 z con Riego
- 1.6 Mandioca
- 1.7 Otras Oleaginosas
- 1.8 Yerba Mate, Ka'a He'e y Otras Hierbas
- 1.9 Cultivos para Aceites Esenciales
- 1.10 Hortalizas
- 1.11 Rubros Frutícolas
- 1.12 Caña de Azúcar

### 2. Comercialización y Transformación

- 2.1 Circuitos Especializados de Comercialización de las Cadenas Agroindustriales
- 2.2 Los Productores Hortifrutícolas, los Intermediarios y los Mercados Mayoristas
- 2.3 Sistemas Regionales de Comercialización
- 2.4 La Agroindustria en La Industria.
- 2.5 Composición de la agroindustria

### 3. Financiamiento de la Actividad Agrícola.

- 3.1 El Crédito Bancario

### 4. Subsector Forestal

- 4.1 Oferta Forestal
- 4.2 Mercados y Canales de Comercialización
- 4.3 Composición de la Industria

## 5. Estructura de las Organizaciones y Recursos Humanos del Sector

- 5.1 Instituciones del Sector Público
- 5.2 Los Empresarios Agrícolas y Agroindustriales
- 5.3 Las Cooperativas de Productores Medianos
- 5.4 Las Organizaciones Económico-Productivas de Campesinos

## 6. Posibilidades y Limitaciones Exportadoras del Sector

- 6.1 Competitividad del Sector Agrícola y Forestal
- 6.2 Análisis por Rubro
- 6.3 Análisis por Características de los Productores
- 6.4 Medianos Productores y las Cooperativas
- 6.5 Empresarios Agrícolas

## 7. Conclusiones y Recomendaciones

BIBLIOGRAFIA  
ANEXOS

### CAPITULO III LISTA DE CUADROS

Cuadro i.1	Uso del suelo. 1991
Cuadro 1.1.	Producción Agrícola
Cuadro 1.2	Superficie cultivada y producción de Algodón
Cuadro 1.3	Superficie cultivada y producción de Soja
Cuadro 1.4.	Superficie y producción de Maíz por superficie de la finca
Cuadro 1.5.	Superficie cultivada y producción de Maíz
Cuadro 1.6.	Superficie cultivada y producción de Locote
Cuadro 1.7.	Superficie cultivada y producción de Zanahoria
Cuadro 1.8.	Superficie cultivada y producción de Frutilla
Cuadro 1.9.	Superficie y producción de Piña. Año agrícola 1991 y 1981
Cuadro 1.10.	Superficie y producción de Banana
Cuadro 2.1.	Tipo de productores que operan con grandes empresas
Cuadro 2.2.	Tipo de Productores que operan con Cooperativas
Gráfica 2.1.	Estacionalidad de los precios del maíz
Cuadro 2.3.	Tecnologías utilizadas para la producción de petit grain
Cuadro 2.4.	Amenazas y oportunidades al sector bananero
Cuadro 2.5.	Fortaleza y Debilidades de las Firmas
Cuadro 2.6.	Tipificación de mercados por tamaño de la población
Cuadro 2.7.	Valor agregado y su composición. Empresas asociadas a la UIP
Cuadro 3.1.	Información estadística del FDC
Cuadro 3.2.	Información básica sobre estadísticas de producción
Cuadro 5.1.	Cantidad de socios con actividades agropecuarias en cooperativas
Cuadro 6.1.	Principales mercados
Cuadro 6.2.	Competitividad sistémica del sector
Cuadro 6.3.	FODA por rubros
Cuadro 6.4.	FODA por tipo de productor
Cuadro 7.1.	Cooperación externa en ejecución o ejecutadas y propuestas
Cuadro 7.2.	Coop. externa en ejecución y propuestas por tipo de productor
Cuadro 7.3.	Cooperación externa en ejecución y propuestas que impactan en la competitividad sistémica del sector

### CAPÍTULO III LISTA DE ANEXOS

Cuadro A.1.1	Superficie cultivada y producción de Algodón.
Cuadro A.1.2	Superficie cultivada y producción de Soja.
Cuadro A.1.3	Superficie cultivada y producción de Soja.
Cuadro A.1.4	Superficie cultivada y producción de Maíz.
Cuadro A.1.5	Superficie cultivada y producción de Arroz con riego.
Cuadro A.1.6	Superficie cultivada de Mandioca (consumo y forraje).
Cuadro A.1.7	Superficie y producción de Tung.
Cuadro A.1.8	Girasol y tártago
Cuadro A.1.9	Superficie cultivada y producción de Maní.
Cuadro A.1.10	Distribución geográfica de la producción de hoja de naranja agria
Cuadro A.1.11	Yerba mate
Cuadro A.1.12	Superficie cultivada y producción de Tomate . Año agrícola 1990/91.
Cuadro A.1.13	Superficie y producción de Banana
Cuadro A.1.14	Paraguay - número de productores y volumen de producción
Cuadro A.2.1	Origen de los productos agrícolas por Dpro. ingresados en el DAMA
Cuadro A.2.2	Producto Industrial Bruto en Millones de Gs.constantes de 1982
Cuadros A.2.3	Participación de la Agroindustria en la industria
Cuadro A.2.4	Exportación y Producción. Principales Sectores Agroindustriales
Cuadro A.2.5	Datos Básicos Sobre La Agroindustria Y Su Distribución Regional
Cuadro A.2.6	Localización de La Agroindustria Y Capacidad Instalada en Tm. 1984

## CAPITULO III SECTOR AGRÍCOLA FORESTAL

### RESUMEN EJECUTIVO

1. El sector agrícola ha tenido una evolución errática en los 5 últimos años registrándose caídas anuales de 4,4% y 3% en 1991 y 1994 respectivamente y crecimientos del 7,6% y 11,5% en 1993 y 1995 respectivamente, determinados por los resultados de la soja y el algodón. En 1996 el crecimiento fue del 1,1% y se estima para 1997 un 17%.
2. El uso del suelo refleja las diferencias demográficas, físicas y agroclimáticas fundamentales entre la Región Oriental y el Chaco. En el Chaco vive el 2% de la población y ocupa el 61% del territorio. La distribución de la tenencia de la tierra sigue siendo desigual y diferencia a grandes y pequeños propietarios. Por otra parte, hay un sector de aproximadamente 15.000 productores que tienen entre 50 y 500 ha. constituidos principalmente por colonos inmigrantes dedicados a cultivos mecanizados como la soja y a la producción lechera.
3. La relación tradicional entre la agroindustria y los productores se ha caracterizado por prevalecer la vinculación a través del crédito que canalizan los acopiadores, a quienes los campesinos se comprometen a entregar la producción cuando se efectúe la cosecha, la falta de transparencia en la relación productor-agroindustria con relación al precio del producto e interés por anticipos, y falta de organización para la comercialización de los productores.
4. La agroindustria participó en 59 % del valor agregado industrial en el período 1989/91 (alrededor del 50 % en el período 1974/91) y no han habido modificaciones importantes en el primer lustro de los noventa. La agroindustria (más el agronegocio de la soja) participa con sus productos finales en un 91 % del valor de las exportaciones. Sin embargo, gran parte de la misma está conformada por transformaciones muy simples como el desmotado del algodón, desvenado y enfiado de tabaco, carne congelada y elaboración de yerba mate, lo que determina que desde el punto de vista de valor agregado industrial la participación sea de solamente un 45 % promedio entre 1982 y 199. Esta cifra se ha reducido al 33% en los últimos años por el incremento de la exportación de la soja en grano y la reducción del algodón. Las principales cadenas agroindustriales son: plantas procesadoras de materia prima agrícola 72 % (alimentos 47.5 % y textiles 13 %), industria maderera 20 % y materia prima pecuaria 8 %.
5. El crédito agrícola se canaliza a través de instituciones como el Crédito Agrícola de Habilitación, el Fondo de Desarrollo Campesino y las instituciones cooperativas. El CAH ha tratado en los últimos años de suplir el crédito al algodón ante el retiro de las desmotadoras por el alto riesgo, lo que originado una recuperación de apenas el 60 % de los créditos otorgados en el año 1996 para la siembra de la fibra. El CAH aumentó la cobertura crediticia llegando en 1995 a un total de familias asistidas de 72.959 (el año anterior fue de 53.536 familias), con una cartera de G. 64.456 millones (aproximadamente 35 millones de US\$), para el financiamiento de trabajos agrícolas, ganaderos artesanales, y otros según información de la citada institución. El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) fue creado para permitir el acceso al crédito formal a los campesinos, a tasas de mercado, en montos suficientes, con desembolsos oportunos y adaptadas a las características socioeconómicas del sector campesino. Las cooperativas dedicadas a la producción o están constituidas por productores extranjeros (menonitas o japoneses) o por productores de estratos medianos a grandes que utilizan fondos propios o repasan el del crédito oficial.
6. La producción algodonera con bajos precios internacionales actuales y con picudo, ha experimentado una marcada reducción de superficie y producción, generando un problema crítico para el pequeño productor ya que se han reducido sus ingresos y al agronegocio de

exportación bajos niveles de operación. En el ciclo 95/96 y 96/97 se ha afirmado la tendencia en la mayoría de las desmotadoras a no otorgar anticipos a través de los acopiadores, función que la realiza en su casi totalidad la banca oficial (CAH en particular). Con una nueva reducción de la producción para el ciclo 1996/97 en 110 mil toneladas, el futuro del algodón está asociado a su mecanización con un perfil empresarial como en todos los países de América Latina. Otra alternativa, puede ser el algodón orgánico del que existe una creciente demanda, existiendo experiencia en otros países, la cual a través de la cooperación externa podría ser aprovechada por los productores orgánicos.

7. Las superficies medianas (100 a 500 ha.) de soja se han incrementado en los últimos 10 años, mientras que las grandes explotaciones (mayores a 2000 ha. de soja) se han reducido por las dificultades de administración. Sin embargo, con los altos precios actuales de la soja, es previsible que de nuevo se incrementen las superficies grandes del cultivo. Uno de los problemas principales de los productores sojeros es la compactación y erosión de los suelos por el uso de maquinaria pesada y la poca rotación de cultivos. Además, está la contaminación por uso inadecuado de agroquímicos, aspecto en que la cooperación externa podría contribuir con un estudio de impacto ambiental por el uso de agroquímicos y la introducción de la soja transgénica.
8. La industria aceitera es un sector de potencialidad exportadora lo cual se refleja en el valor creciente de las exportaciones que en el año 1994 alcanzaron a 60.5 millones de dólares, pese a la fuerte competencia internacional en este rubro. Las fábricas de aceites vegetales ven al MERCOSUR en un 80 % como ventaja y 40 % como amenaza. La relación de la cadena agroindustrial y agrocomercial de la soja se caracteriza porque los agricultores canalizan su producción hacia los acopiadores-exportadores o agroindustriales mayoritariamente en forma directa y en un porcentaje menor a través de cooperativas. Los acopiadores importantes si bien presentan una no despreciable concentración (5 empresas exportan el 70%), muestran aparentemente una adecuada competencia entre agroexportadores y entre estos y los agroindustriales aceiteros (en mucho menor medida con la agroindustria de balanceados) en la compra de la soja.
9. El maíz se cultiva en la gran mayoría de las fincas (70%) predominando el uso familiar como base alimentaria en los pequeños productores con maíz blanco (*avati chipa*) y en menor grado para alimentación de los animales y para la venta con maíz amarillo (*avati pyta*). En las unidades medianas y grandes predomina la producción para la venta de este grano con una creciente utilización de híbridos. Uno de los aspectos fundamentales vinculados con la producción es la variación estacional de la producción que se refleja en los precios. Los agricultores comerciales venden a cuatro mercados principales: i) usuarios locales de alimentos, ii) silos, iii) camioneros y iv) instalaciones avícolas situadas en el área metropolitana de Asunción. El maíz-choclo puede tener un importante mercado nacional y del norte argentino, debiendo producirse de manera continua y no solamente estacional para lo cual no se requiere tecnologías accesibles para pequeños y medianos productores.
10. El arroz ha registrado un importante proceso de relocalización del cultivo acompañado de un proceso de concentración de la producción. Con la relocalización y la concentración del cultivo en una región con agroclima favorable, se ubica en condiciones similares a las zonas productoras de arroz de Corrientes (Argentina), lo cual le proporciona competitividad potencial en el contexto del MERCOSUR. Sin embargo, existe un importante rezago en la infraestructura y administración del agua y la tecnología utilizada. La cooperación externa podría apoyar con proyectos sobre racionalización del uso de agua para riego, tema de amplia experiencia en numerosos países.
11. La mandioca es de producción generalizada por los pequeños productores en todo el país y destinada principalmente para el consumo en fresco o transformado artesanalmente en almidón y en menor proporción a forraje. Recién en 1993 se instaló la primera planta de almidón

industrial en Cnel. Bogado y a partir de este año (1997) va a operar una empresa de gran porte en Caaguazú y con planes de expansión y otra en Canindeyú. El análisis realizado sobre las variedades de uso más generalizado (Pomberí y Meza i), han resultado óptimos para la producción de almidón industrial. La cooperación externa podría contribuir con el desarrollo de investigación, experimentación y extensión de sistemas de cultivos para uso industrial.

12. El maní es un cultivo complementario tradicional de muy pequeña superficie en la finca campesina, destinado especialmente al consumo y para ventas circunstanciales. Sin embargo, desde más de una década se han introducido variedades de una calidad y tamaño mayor para el consumo, las que tienen un potencial exportador muy importante, especialmente en el MERCOSUR.
13. La reducción a la mitad de la superficie compacta de tung en la década del ochenta se explica por la caída de los precios en el mismo período en que numerosos productores procedieron a reemplazar las plantaciones por cultivos de soja. Los que no derribaron sus plantaciones en aquel momento, obtuvieron importantes beneficios en los primeros años de los noventa al recuperarse los precios. En la actualidad hay nuevas plantaciones en pequeñas fincas que reflejan que este rubro tiene posibilidades de mercado externo.
14. El girasol ha tenido un incremento importante en los últimos años (de 42.4 mil en 1995 a 68.9 mil ha. en 1996). La principal restricción está en la no-disponibilidad de variedades precoces que permitan la rotación con soja y de esta manera optimizar la tierra y maquinaria disponible. La difusión del girasol tendría un impacto importante en la industria aceitera en momentos que se ha reducido la disponibilidad de semilla de algodón para aceite y que los altos precios de la soja inviabilizan su utilización para aceite. La cooperación externa debería en este rubro concentrarse en la obtención de variedades precoces adaptadas a las condiciones agroclimáticas de las zonas de producción.
15. La principal restricción del tártago está en el uso tradicional de una variedad con bajos rendimientos en materia prima y en aceite. Existen variedades nativas que tienen mejores rendimientos sin incorporación de mayores insumos y variedades de alto requerimiento con mayores exigencias de suelo e insumos.
16. La elaboración de esencia de petit-grain es una actividad tradicional complementaria del campesino paraguayo en algunas regiones del país. En la comercialización prevalece el sistema de acopiadores de dos firmas agroexportadoras que controlan el mercado. El problema central de la esencia de petit-grain es la baja productividad que eleva los costos por arriba de los US\$ 30 (kilo refinado), nivel necesario para tener competitividad en el mercado internacional contra productos sustitutos. Este problema se agrava con las caídas periódicas de los precios en el mercado internacional. En San Pedro se desarrolló un proyecto de la GTZ para mejorar el procesamiento, lo cual podría ampliarse al resto de las zonas productoras y al procesamiento de otros aceites esenciales.
17. En los 15 últimos años se ha duplicado (de 9 a 18 millones) de manera paulatina la cantidad de árboles en producción de yerba mate y la cantidad de productores aunque la producción se ha incrementado en 50% y reducido la calidad del producto primario. El incremento de la producción ya ha ocasionado caída en los precios, más pronunciados en la hoja verde que en la seca (canchada o *mborovire*). La restricción más importante para esta agroindustria es la adulteración del producto. Por otro lado, hace falta un estudio de mercado para determinar las posibilidades del uso de bolsitas para infusión y mate cocido soluble. La cooperación externa podría contribuir con estos estudios a nivel del MERCOSUR y extra zona.
18. El ka'a he'e (*Stevia rebaudiana Bertoni*) hasta ahora se produce y se exporta la hoja seca principalmente por un empresario quien ha organizado comités de pequeños productores en diferentes regiones del país con rendimientos de 1500 Kg. por ha. aunque en superficies

mayores, con riego y uso intensivo de insumos se han alcanzado rendimientos de 3000 Kg. de hoja seca por ha. Si bien este cultivo es originario de la región Bosque Atlántico Interior que incluye la Selva del Alto Paraná, al sacárselo para su cultivo comercial de su ambiente, como es el borde de los montes y en esterales, requiere de una atención cuidadosa por los requerimientos de humedad y la alta incidencia de plagas. En la medida que los productos steviósidos han sido liberados para su venta en los Estados Unidos por la Administración de Alimentos y Drogas (FDA) se ensanchan las posibilidades de exportación de este producto siempre y cuando se resuelvan apropiadamente el sistema de cultivo y el beneficiado del producto en donde la cooperación externa podría hacer una significativa contribución.

19. Bajo la denominación de hierbas medicinales se incluyen un conjunto de especias para uso de medicina natural y para laboratorios industriales, para infusiones estimulantes o refrescantes, condimentos, etc., que pueden ser obtenidos por recolección en el campo o cultivadas. El Cedrón Paraguay es uno de los productos con facilidad de producción y que tiene potencialidad en el mercado externo, registrándose exportaciones especialmente a Alemania.
20. En el país hay aproximadamente 5000 productores cuyas hortalizas fundamentales son el tomate, la zanahoria y el locote (morrón). Estos productores operan fundamentalmente a través del mecanismo de intermediarios que anticipan en dinero y especie para el cultivo, reciben en consignación los productos para consumo en fresco y realizan una liquidación de acuerdo a la venta en el Mercado de Abasto de Asunción. Por otra parte, en los últimos años se ha reactivado las exportaciones al mercado de Buenos Aires.
21. Frutilla cultivan pequeños productores ubicados en zonas cercanas a las ciudades mayores, los cuales tropiezan con crecientes problemas fitosanitarios al reiterar la siembra en una misma región con lo cual se encarecen los costos de cultivo y se reduce la rentabilidad, hecho que explica la reducción en el número de productores.
22. El cultivo de la piña (ananá) se halla muy difundido y la tecnología de producción es muy conocida por los agricultores. Las variedades utilizadas son apropiadas para el mercado interno, pero de difícil colocación para exportación.
23. La producción de banana se realiza en el Paraguay en fincas pequeñas: 1,5 ha. de promedio para superficies compactas, con bajo nivel tecnológico y la falta de variedades apropiadas dando como resultado un producto de falta de calidad. Entre los países productores en el MERCOSUR, Brasil es que presente los menores costos de producción representando solo el 41% del costo estimado para la Argentina y el 71% del costo estimado para el Paraguay.
24. Los cítricos, particularmente la naranja dulce, de ser un cultivo importante en décadas pasadas, ha pasado a ser un producto de segundo orden en la década de los ochenta debido a un mal manejo de las plantaciones y particularmente en cuanto a mudas y control de plagas y enfermedades. Esto ha originado un déficit para jugos procesados y para consumo en fresco, cubierto por importaciones crecientes. Esta es una actividad con potencialidad ya que tiene un amplio mercado en el consumo interno y para la exportación en jugos procesados. La cooperación externa desarrolla en el programa 2KR un proyecto de producción de mudas libre de virus y que haría falta completar con un programa integral de promoción del cultivo que aborde el problema de la mosca de la fruta.
25. La producción azucarera es incluida en todos los estudios como sensible ante la apertura con el MERCOSUR, aunque existen posibilidades de exportación de azúcar orgánica con certificación como ya lo están haciendo dos empresas.
26. En los 5 últimos años la producción forestal ha registrado un promedio de crecimiento del 3,5%, mientras que en 1996 ha sido según las estimaciones preliminares por debajo del 3%. Este dato refleja los crecientes problemas del sector al reducirse las posibilidades de abasto de rollos con lo cual

se incrementa el precio del producto final, perdiendo competitividad ante sustitutos en la construcción y en el mobiliario. El valor de las exportaciones ha sido creciente en la década 1985-1994 de un valor mínimo de 10 millones de dólares al inicio de la serie, a un valor máximo al final de la misma con US\$ 77.7 millones. Sin embargo, se estima que las exportaciones no registradas alcanzan a 500 mil m<sup>3</sup> entre rollo y aserradas en proporción similar con un valor de US\$ 76.8 millones. La sustentabilidad de la explotación forestal no está asegurada porque el sistema empleado de extracción selectiva de algunas especies sin ningún manejo forestal, ha provocado el "descreme" de los bosques nativos seguido de cortes de ejemplares de pequeño porte. Si continúa el ritmo de deforestación es posible se pierda la potencialidad de contar con especies tropicales preciosas de alto valor comercial. Otro de los productos forestales con potencialidad exportadora es el palmito que se puede producir de una manera sostenible conservando al mismo tiempo el bosque necesario para su desarrollo. Además, ya se aprovecha el corazón de la palma chaqueña o caranday y habría posibilidad de incorporar la variedad Pejibaye que se desarrolla a pleno sol y que permite varios cortes. La planta industrial de celulosa podría tener un impacto productivo importante.

## CAPÍTULO III SECTOR AGRÍCOLA FORESTAL

### INTRODUCCIÓN.

Este capítulo dedicado al análisis del sector agrícola y forestal está estructurado en secciones que abordan las diferentes fases de la cadena agroindustrial o agrocomercial enfatizando las limitaciones y posibilidades competitivas de cada rama analizada y detectando áreas que podría aplicarse la cooperación externa.

El sector agrícola ha desempeñado históricamente y en las últimas décadas un papel fundamental en el desarrollo económico en general, como fuente de ingresos para una gran parte de la población y generador de divisas por exportaciones. Su importancia es la siguiente:

- i) el sector agrícola contribuye con el 15 % del PIB y con la ganadería (8 %) y el subsector forestal (3 %), el aporte al PIB alcanza al 26 %;
- ii) el 90 % de las exportaciones registradas en 1995 se originaron en estas actividades: el algodón y la soja han contribuido entre el 44,5% y el 64,6% del total de exportaciones entre 1990 y 1995;
- iii) el subsector agrícola contribuye con el 59 % del PIB agropecuario forestal, pero ocupa solo el 9,4 % del territorio nacional;
- iv) según el censo de 1992, el 49 % de la población vive y trabaja en el campo y el sector agropecuario ocupa 37 % de la Población Económicamente Activa;

El sector agrícola ha tenido una evolución errática en los 5 últimos años registrándose caídas anuales de 4,4% y 3% en 1991 y 1994 respectivamente y crecimientos del 7,6% y 11,5% en 1993 y 1995 respectivamente, determinados por los resultados de la soja y el algodón

El uso del suelo refleja las diferencias demográficas, físicas y agroclimáticas fundamentales entre la Región Oriental y el Chaco. En el Chaco vive el 2% de la población y ocupa el 61% del territorio, gran parte empleado en la ganadería extensiva de carne aunque en la zona central hay una importante cuenca lechera de las colonias menonitas. En la Región Oriental, recientes investigaciones basadas en

interpretación satelital y estudios de suelo han generado información diferente al que proporciona el Censo de 1991, el cual posiblemente subestime el uso del suelo en cultivos:

CUADRO 1.1

USO DEL SUELO. 1991							
	Bosque	Cultivos Mecanizados	Cultivos No Mecanizados	Pasturas		Otros	Total
Interpretación de Imágenes ('000) ha	3.683.4	3.171.9	2.139.5	5.957.8		1.030.2	15.982.8
	Bosque Natural e Implantado	Cultivos Anuales	Cultivos Permanentes	Pastura Natural	Plantas Forrajeras Cultivadas	Descanso Y Otros	Total
Censo ('000) has.	2.312.4	1.534.1	82.1	4.794.1	1.472.2	1.233.8	11.428.7

Fuente: Censo 91 y Banco Mundial, ASR

La distribución de la tenencia de la tierra sigue siendo desigual y para el conjunto del país ha crecido esa concentración entre 1981 y 1991, hecho destacado por varios estudios que remarcan el incremento del minifundio reflejado en el aumento en 36% la cantidad de productores con menos de 5 ha.. Sin embargo, si se analiza separadamente la Región Oriental, la concentración medida por el Índice de Gini no refleja cambios significativos: IG 1981=0,86 e IG 1991= 0,87. Además, hay un incremento del 43% y 17% en la cantidad de productores de 5 a 10 ha. y de 10 a 20 ha. que refleja el acceso a la tierra en el periodo intercensal de cerca de 20.000 productores, aunque en alguna medida se originan en fraccionamiento de propiedades entre 20 y 50 ha. que disminuyeron 13%.

Por otra parte, hay un sector de aproximadamente 15.000 productores que tienen entre 50 y 500 ha. constituidos principalmente por colonos inmigrantes europeos, japonés y de la más reciente inmigración de brasileños dedicados a cultivos mecanizados como la soja y a la producción lechera, y caracterizados por una sólida organización en cooperativas.

Los problemas principales del sector agrícola y forestal en el Paraguay son los siguientes:

- i. concentración de las exportaciones principalmente en la soja y en menor medida algodón, lo cual implica depender los resultados del sector de la cosecha y las variaciones en el mercado internacional de estos dos rubros,
- ii. bajo y decreciente nivel de ingreso, composición concentrada en pocos rubros y variabilidad del ingreso de los productores campesinos,
- iii. deterioro de los recursos productivos por la erosión, degradación y compactación del suelo, por las prácticas agrícolas como la quema y falta de rotación y asociación de cultivos,
- iv. depredación del recurso forestal que lo ubican próximo al agotamiento del abastecimiento de materia prima,
- v. reducción de la producción de rubros alimenticios cuya disponibilidad *per capita* ha disminuido dramática y notoriamente a partir de 1990 (MAG-DGP, 1995).

## 1. Aspectos Técnico-Productivos de la Agricultura <sup>1</sup>

En esta sección se analiza la fase primaria de las cadenas agroindustriales y agrocomerciales ya que si bien es cada vez más importante y crítica la fase de beneficiado de los productos en donde se originan las ventajas competitivas o adquiridas -que se analiza en la sección siguiente- las condiciones en que se produce la materia prima y la perspectiva de lo agrícola no deja de ser determinante de las ventajas

<sup>1</sup> En esta sección se han incluido los siguientes temas de los Términos de Referencia originales:

1. Producción Agrícola. Productos. Rendimiento. Superficie. Zona de Producción.
2. Caracterización de las explotaciones agrícolas.

comparativas. Para el análisis se ha seleccionado la información estadística sobre los cultivos principales y los que tienen a priori potencialidad exportadora. Se ha utilizado el Censo Agropecuario de 1991 para tener la información sobre la estructura de producción y de productores y sus transformaciones verificadas entre los años 1981/91. Para el análisis de los cambios operados en lo que va de la década en cuanto a producción, rendimientos y superficie se ha utilizado la estadística continua obtenida en base a encuestas por muestreo por la Dirección de Estadísticas y Censos Agropecuarios de los años posteriores hasta 1996.

### **1.1 Principales Cultivos**

Los cultivos agrícolas principales han sido entre 1985 y 1995 en orden de importancia económica los siguientes:

CUADRO 1.1

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA (en miles de millones de Gs corrientes)				
CULTIVOS	1995		1985	
	IMPORTANC.	VALOR	VALOR	IMPORTANCIA
Soja	1.	663,6	36,8	3.
Mandioca	2.	574,1	66,2	1.
Algodón	3.	435,6	44,6	2.
Maíz	4.	334,2	9,1	7.
Caña de azúcar.	5.	124,8	9,2	6.
Yerba mate	6.	72,1	5,6	10.
Poroto	7.	60,4	15,3	4.
Trigo	8.	54,4	7,6	8.
Tomate	9.	49,5	5,5	11.
Arroz	10.	41,4	1,6	15.
Sandía y melón	11.	36,3	10,9	5.
Coco	12.	30,0	5,0	12.
Maní	13.	29,0	2,5	13.
Piña	14.	20,8	6,6	9.
Girasol	15.	15,8	0,0	17.
Tung	16.	14,3	1,8	14.
Tabaco	17.	9,9	0,5	16.
Tipo de cambio promedio anual Gs x US\$		1973	613	

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Nota: la segunda y última columna indica importancia cardinal entre cultivos.

Como puede apreciarse en el cuadro 1.1., las transformaciones más importantes en los últimos 10 años se ha verificado en la creciente importancia de la soja y a otro nivel el del maíz y la yerba mate. Por otra parte hay una pérdida de importancia relativa de las frutas y hortalizas como piña, sandía, melón y cítricos que ya ni figuran en el cuadro por ser de valores poco significativos.

## 1.2 Algodón

La información básica del algodón se registra en el cuadro 1.2. en donde se aprecia un importante desarrollo del cultivo en superficie rendimientos y cantidad de productores entre 1981 y 1991 y un declive de esas variables desde entonces hasta 1996.

CUADRO 1.2

SUPERFICIE CULTIVADA Y PRODUCCIÓN DE ALGODÓN.					
	Total de explotaciones con tierras	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada o bajo cultivo	Producción Ton	Rendimiento n-tos Kgr. x ha
1997***				230.000	
1996**			306.632	329.751	1075
1995**			332.280	461.239	1388
1994 **	n.d.	n.d.	381.186	379.877	997
1993 **	n.d.	n.d.	235.454	420.772	1787
1991 *	299.259	189.554	414.691	631.728	1523
1981 *	241.652	138.214	242.883	316.941	1305
Variación 81-91 (%)	24	37	71	99	17

Fuente: \*DCEA, Censo 1991 \*\* Producción Agropecuaria 93 /94 y 95/96. \*\*\*Estimac.DGP

La producción algodonera con picudo -y con bajos precios internacionales actuales- le proporciona reducidos ingresos que ha llevado a la reducción de la superficie por productor y de la cantidad de productores. Sin embargo, el pequeño productor puede con mano de obra familiar realizar la mayoría de las labores cuando siembra hasta dos hectáreas ya que percibe el mismo la remuneración por su trabajo. Esto explica porque se sigue sembrando aún con precios bajos y costos de insumos técnicos crecientes que ocasionan márgenes brutos muy reducidos.

En los ciclos 95 al 97 la reducción en la superficie se explica por la afirmada tendencia en la mayoría de las desmotadoras a no otorgar anticipos a través de los acopiadores por el alto riesgo del negocio, función que la realiza en su casi totalidad la banca oficial, la cual ha tenido fondos no utilizados de los asignados al algodón. Estas circunstancias explican una reducción de superficie en pequeños productores y un incremento en la superficie mecanizada ya que el ingreso generado puede ser comparable a otros cultivos extensivos fuera de las zonas sojeras.

### 1.3 Soja

La evolución de la superficie, rendimiento y producción presenta un sostenido crecimiento en los últimos 15 años de acuerdo a la información registrada en el cuadro 1.3.:

CUADRO 1.3

SUPERFICIE CULTIVADA Y PRODUCCIÓN DE SOJA					
	Total de explotacio-nes con tierra	Cantidad de explotacio-nes	Superficie sembrada o bajo cultivo	Producción en Ton	Rendimiento kgr. x ha.,
1997***			1.000.000	2.500.000	
1996**			833.005	2.394.794	2875
1995**			735.503	2.212.109	3008
1994**			694.117	1.795.792	2587
1993**			634.117	1.793.544	2825
1992**			594.811	1.192.074	2004
1991*	299.259	26.720	552.657	1.032.675	1869
1981*	241.652	29.663	396.902	769.186	1942
Variación (%)	23,8	-9,9	39,2	34,3	-3,76
<b>Tamaño de la explotación en ha. 1991</b>					
Menos de 10 ha.	181.393	6.385	13.762	25.679	1870
De 10 a menos de 100	105.319	17.885	203.850	377.000	1850
De 100 a menos de 200	4.279	1.329	86.709	160.448	1850
De 200 a menos de 1.000	5.028	980	154.407	291.351	1890
De 1.000 y más	3.240	141	93.930	178.198	1900

Fuente: DCEA, \* Censo 1991 ; \*\* Producción Agropecuaria 93 /94. \*\*\*Estimación DGP-MAG

Entre los productores de soja hay dos categorías fundamentales: medianos que siembran entre 10 y 100 ha. abarcando el 46% de la superficie, y los grandes que siembran más de 100 ha. hasta superficies cercanas a las 5000 ha. que cubre poco más del 50% de la superficie. Entre 1981 y 1991 se registró una reducción de la cantidad de productores con incrementos en la superficie total, lo cual implicó la concentración de la producción pero al mismo tiempo la reducción de la cantidad de empresas con superficies mayores a 1000 ha. cultivadas. Sin embargo, con los precios actuales es previsible que se incrementen la cantidad de productores con superficies mayores a las 1000 ha. Se verifica en prácticamente todos los estratos una generalizada utilización de maquinaria y de insumos y existe un conocimiento técnico sobre variedades, tecnología de producción y control de plagas y malezas.

Una de las restricciones es la producción limitada de semilla registrada y certificada. Los productores de semillas están localizados en las cooperativas y en empresas agrícolas, por lo que constituyen una estructura potencial para ampliar esta actividad.

El rendimiento del cultivo se considera satisfactorio para el nivel de utilización de insumos, lo que proporciona un margen bruto razonable para superficies mayores a 50 ha. especialmente con los precios del año 1996 y los esperados para 1997.

La producción de soja se encuentra localizada fundamentalmente en los Departamentos de Alto Paraná e Itapúa en donde se siembra el 81% del total del país (ver información detalla en anexo). En el Departamento de Alto Paraná prevalecen los productores con superficies mayores a 50 hectáreas comparando con los de Itapúa que hay una gran cantidad con superficies menores a 50 ha.

Uno de los problemas principales es la compactación y erosión de los suelos por el uso de maquinaria pesada y la poca aplicación de prácticas de rotación de cultivos, estimándose en una pérdida de suelos de por lo menos 30 toneladas por ha.año que equivale a 2 cm. de la capa arable, lo cual equivale a una pérdida de 12.2 millones de US\$ al año (Soler)

La pérdida de granos durante la cosecha es alta (15-20%)devida especialmente a defectos en la preparación del suelo e inadecuada regulación de las máquinas cosechadoras.

#### 1.4 Maíz

El maíz se cultiva en más del 70% de las fincas -como lo indica el cuadro 1.4.- predominando el uso familiar como base alimentaria en los pequeños productores (maíz blanco) y en menor grado para alimentación de los animales con maíz amarillo (avafí pyta) y para la venta. En las unidades medianas y grandes predomina la producción para la venta de este grano con utilización de híbridos.

CUADRO 1.4

SUPERFICIE Y PRODUCCIÓN DE MAÍZ POR SUPERFICIE DE LA FINCA.					
Tamaño de la explotación 1991	Total de explotac con tierras	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada Has.	Producción Ton	Redimientos Ton/ha.
	299.259	211.692	243.215	401.339	1.6
Menos de 1 ha.	21.977	3.899	924	1.132	1.2
De 1 a menos de 5 has.	92.811	63.277	33.543	43.403	1.3
De 5 a menos de 10 has.	66.605	54.561	45.677	67.327	1.5
De 10 a menos de 20 has.	66.223	55.618	62.732	102.151	1.6
De 20 a menos de 50 has.	31.519	25.368	45.741	80.320	1.8
De 50 a menos de 100 has.	7.577	4.925	14.924	28.132	1.9
De 100 a menos de 1.000 has.	9.307	3.469	22.746	45.971	2.0
De 1.000 y más has.	3.240	575	16.926	32.904	1.9

Fuente: Censo Agropecuario 1991, y Estimaciones de Producción del MAG-DEAC

En los últimos años, se ha incrementado la superficie, producción y rendimientos en parte por la búsqueda de nuevos rubros alternativos o complementarios al algodón (ver cuadro 1.5.). En el ciclo 96/97 se manifestaron los primeros problemas de esta "diversificación espontánea" con el derrumbe de los precios de este grano y las consecuencias negativas para los productores.

CUADRO 1.5

SUPERFICIE CULTIVADA Y PRODUCCIÓN DE MAÍZ.			
	Superficie sembrada Has.	Producción Ton	Redimientos Ton/ha.
1996	324.601	654.074	2.0
1995	330.961	816.166	2.5
1994	218.385	461.665	2.1
1993	249.081	439.145	1.8
1991	243.215	401.339	1.6

Uno de los aspectos fundamentales vinculados con la producción ha sido tradicionalmente el bajo rendimiento por hectárea y la producción concentrada estacionalmente lo cual repercute en las condiciones críticas de comercialización y almacenamiento sobredeterminadas por la estacionalidad y fluctuaciones de la zafra brasileña (ver análisis de la comercialización en la sección 2 de este capítulo).

### 1.5 Arroz con Riego

La superficie bajo cultivo y los rendimientos se han mantenido estables en alrededor de las 10 mil hectáreas y 3200 kilos por hectárea entre 1981 y 1991. En el quinquenio entre 1991 y 1996 se ha duplicado la superficie y los rendimientos se han incrementado en 25% (ver estadísticas en el anexo 1)

El arroz ha registrado un importante proceso de relocalización del cultivo desplazándose desde la zona tradicional central del país (departamento de Cordillera) hacia la zona sur en la cuenca del río Paraná. A mediados de los setenta Misiones pasa a ocupar el primer lugar como zona productora y a fines de dicha década pasa a ser Itapúa.

Otro elemento significativo es la reducción de la cantidad de productores entre 1981 y 1991, acompañado de un proceso de concentración de la producción. Con la relocalización y la concentración del cultivo en una región con mucha potencialidad, en cuanto a condiciones agroclimáticas se ubica en condiciones similares a las zonas productoras de arroz de Corrientes (Argentina) lo cual le proporciona ventajas comparativas similares en el contexto del MERCOSUR. Efectivamente hay establecimientos que tienen rindes y costos similares a Corrientes. Sin embargo, existe un importante rezago en la infraestructura y administración del agua y la tecnología utilizada: solo el 2% de la superficie utiliza semilla comercial (otra estimación acerca a 30 el porcentaje), se siembra fuera de época, hay retraso en las cosechas, no se realiza el tratamiento de semillas con fungicidas o insecticidas como control preventivo y hay una deficiente distribución del herbicida. En cuanto a la administración del agua, existe grandes deficiencias para la provisión oportuna a 560 usuarios registrados (40%) del total de productores, lo cual hace que una gran parte de los mismos tengan pérdidas en sus rendimientos.

### 1.6 Mandioca

La mandioca es de producción generaliza por los pequeños productores en todo el país y destinada principalmente para el consumo en fresco o transformado en almidón y en menor proporción a forraje y con poca utilización para este fin de las partes aéreas de la planta.<sup>2</sup>

Hasta 1995, la producción de mandioca ha demostrado un comportamiento decreciente, lo cual denota una serie de dificultades que sería importante revertir, teniendo en cuenta la gravitación de la misma en la finca rural. El rendimiento promedio se ha mantenido constante a lo largo de 20 años, con una media de 14.500 kg./Ha, teniendo su mejor comportamiento en los años 86/88, con un promedio de 16.500 kg./ha. La disponibilidad per capita máxima se obtienen en 1987, con 1.097 kg., disminuyendo a menos de 700 kg. en los últimos 4 años. Las principales limitaciones para el mejoramiento de la productividad del cultivo son: mala selección y preparación de la rama semilla; inadecuada preparación del terreno; inapropiada plantación del material propagativo (distancia, profundidad y colocación); y falta de aplicación de tecnologías mejoradoras del rendimiento como pueden ser asociación y rotación de cultivos. Estas limitaciones han determinado que la producción de mandioca deshidratada o "popi" para exportación, no se haya desarrollado por no ser competitiva con relación a los grandes productores como Tailandia y África

Una de las utilidades más importantes de la mandioca ha sido la industria artesanal del almidón para la preparación de comidas típicas. Recién en 1993 se instaló la primera planta de almidón industrial en

---

<sup>2</sup> En las Cuentas Nacionales se registra 50% de la producción de mandioca para consumo humano y el otro tanto a consumo tanto para consumo animal.

Cnel. Bogado y a partir de este año (1997) va a operar una empresa de gran porte en Caaguazú y con planes de expansión lo cual refleja una gran potencialidad de este rubro. El análisis realizado en el Brasil sobre las variedades de uso más generalizado en el Paraguay como la Pomerf y Meza i, han resultado óptimas para la producción de almidón industrial.

## 1.7 Otras Oleaginosas

### Maní

El maní es un cultivo complementario tradicional de muy pequeña superficie en la finca campesina destinado especialmente al consumo aunque para venta circunstanciales. Sin embargo, desde más de una década se han introducido variedades de una calidad y tamaño mayor para el consumo, lo cual ha desarrollado una superficie importante del cultivo explotado comercialmente las que además tienen un potencial exportador muy importante, especialmente en el MERCOSUR (ver información estadística en cuadro del anexo 1).

### Tung

La reducción a la mitad de la superficie compacta y cantidad de plantas en producción entre 1981 y 1991 se explica por que ante la caída de los precios en ese periodo, numerosos productores procedieron a reemplazar las plantaciones por cultivos de soja. Los que no derribaron sus plantaciones en aquel momento, obtuvieron importantes beneficios en los primeros años de los noventa al recuperarse los precios e inclusive se han registrado veinte mil hectáreas de nuevas plantaciones en pequeños productores. Las plantaciones de tung tienen restricciones para asociarse con otros cultivos y especialmente con la ganadería por la toxicidad de sus frutos.

### Girasol y Tártago

En los últimos años, el girasol ha tenido un desarrollo importante ya que pasó de ser un cultivo inexistente a 42.4 mil hectáreas en 1995 y a 68.9 mil hectáreas en 1996. La principal restricción está en la no disponibilidad de variedades precoces que permitan la rotación con soja.

En cuanto al tártago (*Ricinus comunis*), la principal restricción está en el uso tradicional de una variedad con bajos rendimientos en materia prima y en aceite. Existen variedades nativas que tienen mejores rendimientos sin incorporación de mayores insumos o la variedad de alta producción IAC-80 con requerimientos de suelos fértiles y profundos, mayor distancia de siembra, posibilidad de asociar con otros cultivos y necesidad de fertilización.

## 1.8 Yerba Mate, Ka'a He'e y Otras Hierbas

### Yerba Mate

El perfil de productores tiene una característica bimodal: pequeños productores de hoja verde y grandes productores que tienen integrada la producción primaria a la industrialización como una forma de asegurar la calidad de la materia prima. En los 15 últimos años se ha duplicado (de 9 a 18 millones) de manera paulatina la cantidad de árboles en producción y la cantidad de productores aunque la producción se ha incrementado en 50% y reducido la calidad del producto primario, aspecto fundamental para la competitividad en el MERCOSUR.

### Ka'a he'e

La *Stevia Rebaudiana Bertoni* se produce y se exporta la hoja seca -fundamentalmente al Japón- principalmente por un empresario que ha organizado comités de agricultores en diferentes regiones del país que producen en pequeñas superficies con rendimientos de 1500 kgr. por ha. En superficies mayores, con riego y uso intensivo de insumos el mismo empresario alcanza rendimientos de 3000 kgr. de hoja seca por ha. Si bien este cultivo es originario de la región Bosque Atlántico Interior que incluye la Selva del Alto Paraná, al sacárselo para su cultivo comercial de su ambiente, como es el borde de los montes y en esterales, requiere de una atención cuidadosa por los requerimientos de humedad y la alta incidencia de plagas. En la medida que los productos steviósidos han sido liberados para su venta en los Estados Unidos por la Administración de Alimentos y Drogas (FDA) se ensanchan las posibilidades de exportación de este producto siempre y cuando se resuelvan apropiadamente el sistema de cultivo y el beneficiado del producto.

### **Hierbas medicinales**

Bajo la denominación de hierbas medicinales se incluyen un conjunto de especies para uso de medicina natural y para laboratorios industriales, para infusiones estimulantes o refrescantes, condimentos, etc, que pueden ser obtenidos por recolección en el campo o cultivadas. El Cedrón es uno de los productos con facilidad de producción y que tiene potencialidad en el mercado externo, registrándose exportaciones especialmente a Alemania.

### **1.9 Cultivos para Aceites Esenciales**

#### **Producción de hoja de naranja agria**

La naranja agria (apepú hai y heé) tiene un rendimiento de 30 a 40 kg por árbol en dos cortes realizados normalmente entre los meses de octubre a marzo. Las plantaciones una vez establecidas tienen un mínimo costo de mantenimiento ya que solamente se realizan podas para reducir la altura y, además, se reemplazan los árboles que dejan de producir.

La labor fundamental es el corte de la hoja, la cual se realiza entre los meses de octubre a marzo, debiendo ser procesada rápidamente para que tenga mejores rendimientos y calidad de la esencia. El periodo de cosecha si bien coincide con el algodón, como puede hacerse de manera discontinua, se puede aprovechar algunos periodos que el algodón tiene menores labores. Además, ante la reducción del algodón, este es un rubro de mucha potencialidad, aunque está restringido por la volatilidad de los precios. Las zonas de producción están concentradas en los Departamentos de la Cordillera y San Pedro (ver estadísticas en anexo).

## **Menta**

Luego del auge de su cultivo en la década de los ochenta, la superficie y producción de menta se ha estabilizado en el periodo 92/96 en 14.000 ha. y 50 mil toneladas respectivamente localizadas en la región Este del país.

## **Palo Santo**

Es una especie que crece naturalmente en la Región Oriental del país, siendo utilizada además de usos maderables y artesanía, para la elaboración de la esencia de palo santo, actividad realizada por las cooperativas de las Colonias menonitas del Chaco central. La exportación anual de esencia de palo santo fue en 1995 de 422 mil dólares anuales con caídas importantes en los dos años precedentes. Este es un rubro de difícil expansión por la reducida y variable demanda del mercado y por las dificultades de incrementar la producción de una manera sustentable.

### **1.10 Hortalizas**

En el país hay aproximadamente 5000 productores cuyas hortalizas fundamentales son el tomate, la zanahoria y el locote (morrón). Estos productores operan fundamentalmente a través del mecanismo de intermediarios que anticipan en dinero y especie para el cultivo, reciben en consignación los productos y realizan una liquidación de acuerdo a los resultados de la venta en el mercado de abasto de Asunción destinado al consumo en fresco.

#### **Tomate.**

En el caso del tomate en 1991 se censaron 2771 productores, con 1029 ha. de cultivo y con 42144 ton de producción. Las parcelas están por debajo de 1/2 hectárea con muy poca varianza. Entre 1991 y 1996 la superficie se ha mantenido constante llegando en 1996 a 1156 ha. al igual que la producción que alcanzó a 42.865 toneladas.

#### **Locote**

El locote también se caracteriza por pequeñas parcelas de menos de 1/2 ha., registrándose a finales de los ochenta una marcada disminución en cantidad de productores y superficie y consecuentemente de producción debido a que se fue perdiendo el mercado argentino. La principal causa es que no se han incorporado nuevas variedades, además del gran número de empresarios argentinos que han instalado invernaderos en la provincia de Corrientes y Formosa (Goya) en donde han sembrado pimientos de variedades de gran tamaño, a diferencia del producto de origen paraguayo que eran pimientos pequeños del tipo morrón. En el período 1993/96 se ha registrado alguna recuperación.

CUADRO 1.6

SUPERFICIE CULTIVADA Y PRODUCCIÓN DE LOCOTE.				
	Cantidad de explotaciones	Superficie Media x productor	Superficie sembrada	Producción
1996			915	6.659
1995			910	6.612
1994			901	6.406
1993			706	4.845
1991	1.587	0.32	507	3.539
1981	5.049	0.69	3.480	16.901
Variación 81/91 (%)	-68,6		85,4	79,1

### Zanahoria

La disminución de los productores y la superficie de zanahoria verificado en el periodo 81/91 fue compensado con creces con incremento en los rendimientos y mejoramiento de las variedades. En el periodo 92/96 inclusive se ha recuperado la superficie a los niveles del 81 con la duplicación de la superficie y producción en Itapúa, especialmente en el distrito de Tomás Romero Pereira., con condiciones agrológicas muy apropiadas para esta hortaliza.

CUADRO 1.7

SUPERFICIE CULTIVADA Y PRODUCCIÓN DE ZANAHORIA					
	Cantidad de explotaciones	Superficie Media por productos	Superficie sembrada o bajo cultivo	Producción Ton	Rendim. x ha. ton
1996			748	8.839	11.8
1995			717	8.808	12.3
1994			514	6.350	12.4
1993			512	5.674	11.1
1991	912		464	5.212	11.2
1981	1.609		711	4.481	6.3
Variación 81/91 (%)	-43,3		-34,7	16,3	78

## 1.11 Rubros Frutícolas

### Frutilla

La producción de frutilla la realizan pequeños productores, ubicados en zonas cercanas a las ciudades más grandes como Asunción, los cuales tropiezan con crecientes problemas fitosanitarios al reiterar la siembra en una misma región con lo cual se encarecen los costos de cultivo y se reduce la rentabilidad, hecho que explica la reducción en el número de productores. Si bien la superficie media se ha incrementado en la década de los ochenta, siguen siendo pequeñas unidades de producción que comercializan a través de intermediarios o en algunos casos traen el producto a vender a la capital dada la cercanía de las zonas productoras.

CUADRO 1.8

SUPERFICIE CULTIVADA Y PRODUCCIÓN DE FRUTILLA					
AÑO	Cantidad de Explotaciones	Superficie Media	Superficie Sembrada	Rendimientos Tn x ha.	Producción
1996			195	11.5	2240
1995			181	11.4	2068
1994			183	11.4	2088
1993			186	11.5	2140
1991	584	0,3	174	11,5	2002
1981	1.211	0,12	145	5,1	735
Variac.81-91.%	51,8	150	20	125	172,4

### Piña

El cultivo de la piña (ananá) se halla muy difundido y la tecnología de producción es muy conocida por los agricultores.

CUADRO 1.9  
SUPERFICIE Y PRODUCCIÓN DE PIÑA. AÑO AGRÍCOLA 1991 Y 1981

PARAGUAY	Cantidad de Explotaciones	Miles de plantas en producción	Producción. Ton.	Superficie ha. plantada en forma comp.	Superficie Media por productor
1991	16777	47278,9	33462	2706	0,16
1981	16533	25481,8	16936	2028	0,13
Variación (%)	1,5	85,5	97,6	33,4	

En el período 1992/96 la superficie se ha mantenido en las 2700 ha. y 35 mil toneladas de promedio, con una leve tendencia a reducirse en los años 95 y 96.

## Banana

La producción de banana se realiza en el Paraguay en fincas pequeñas: 1,5 ha.de promedio para superficies compactas. Existen 1500 explotaciones comerciales, muy dispersas y con bajo nivel tecnológico, las principales limitaciones en este aspecto se encuentran en el manejo del cultivo y la falta de variedades apropiadas. Conforme al Censo Agropecuario 1991, se registran en el país 71.228 explotaciones, que cultivan Banano. En el período 92/96 se verifica un paulatino decrecimiento de producción y superficie por problemas comercialización originados por la competencia del producto importando, sin que haya alguna diferenciación significativa en las tres zonas productoras tradicionales: Cordillera, San Pedro y Caaguazú.

CUADRO 1.10  
SUPERFICIE Y PRODUCCIÓN DE BANANA

	Total de explotaciones con tierras	Cantidad de explotaciones	Cantidad de plantas en producción	Producción	Superficie plantada en forma compacta
1996			9.324.500	66.752	9.092
1995			9.327.761	69.770	9.000
1994			10.239.364	75.767	9.575
1993			10.223.710	89.874	9.566
PARAGUAY 1991	299.259	71.228	9.628.467	84.620	9.030
1981	241.652	67.911	8.260.515	77.602	10.497
Variación (%)	23,8	4,9	16,6	9,0	14,0

Los cultivos mayores comerciales se ubican en los Departamentos de San Pedro, Cordillera y Caaguazú; en donde la superficie promedio plantada oscila entre 0,12 ha a 0,25 ha. Dentro de San Pedro, la producción comercial se encuentra en los Distritos de Yataity del Norte, (125 Explotaciones con superficies promedios de 1,2 has) y; en Guayaibí (850 Explotaciones con 0,83 ha de superficie de cultivo promedio). En tanto que la principal área del cultivo en el Dto.de la Cordillera es Arroyos y Esteros en donde se registran 336 Explotaciones con superficies promedios de 0,59 ha.

Por su lado, la producción comercial de Caaguazú se localiza principalmente en el Distrito de la Pastora en donde 235 Explotaciones poseen un promedio de cultivo de 23 has. Estas cifras indican que en Paraguay se cultivan Banana con fines de comercializar en alrededor de 1500 Explotaciones, asumiendo como cultivos comerciales aquellos que poseen más de 0,5 ha, en promedio de superficies plantada en forma compacta.

## Cítricos

Los cítricos, particularmente la naranja dulce, de ser un cultivo importante en décadas pasadas ha pasado a un producto de segundo orden en la década de los ochenta debido a un mal manejo de las plantaciones y particularmente en cuanto a mudas y control de plagas y enfermedades. Esto ha originado un déficit para jugos procesados<sup>3</sup> y para consumo en fresco, cubierto por importaciones crecientes que en 1993 fueron de 61,4% de las 16.3 miles de toneladas que ingresaron al DAMA. Esta es una actividad con potencialidad para su desarrollo ya que tiene un amplio mercado en el consumo interno y para la exportación en jugos procesados, sin embargo, los datos disponibles para el período 92/96 no apuntan ningún incremento en la producción de alrededor de 175 mil toneladas ni en los

<sup>3</sup> La fábrica de jugos Kimex en C.A.López disponiendo cerca de 2000 ha. de cítricos y traer desde zonas alejadas del departamento de San Pedro, necesitará importar la tercera parte de sus necesidades.

rendimientos que no superan las 20 toneladas por ha. ni siquiera en la cantidad de plantas en producción.

### 1.12 Caña de Azúcar

Los cultivos de caña dulce para azúcar es una de las actividades caracterizadas en todos los estudios como sensibles por la baja productividad ante la apertura comercial con el MERCOSUR aun cuando hasta el momento se han mantenido la superficie y producción en 56 mil y 2.8 millones de toneladas respectivamente. También los rendimientos no han tenido mayores cambios, aun cuando el mejoramiento de esta última variable sea una condición fundamental para la permanencia de la industria.

En los últimos cinco años se han desarrollado cultivos orgánicos o biológicos en el Bajo Chaco y en la zona de Arroyos y Esteros que cumplen los requisitos para obtener la certificación de producto orgánico, lo cual ha posibilitado la exportación de azúcar blanca orgánica para uso industrial. Este producto tiene un mercado potencial importante. Paradójicamente esta alternativa se da en regiones caracterizadas tradicionalmente como las menos productivas, lo cual es un ejemplo de como debilidades como el hecho de estar lejos de las zonas productoras importantes pueden convertirse en fortalezas.

También los cultivos de caña de azúcar para elaboración de azúcar morena (mascabado) y aguardiente de caña puede tener perspectiva exportadora, en especial en el MERCOSUR, para lo cual se requiere en el primer caso mejorar la conservación del producto y en el caso de la caña, envase y promoción.

## 2. Comercialización y Transformación<sup>4</sup>

En este capítulo se analizan los circuitos de comercialización más importantes y la articulación agricultura industria y agrocomercial. Los dos circuitos son:

- i. Circuitos especializados de comercialización que hacen parte de una cadena agroindustrial, detallándose las características de cada una de ellas en lo que hace la comercialización, transformación y la articulación entre una y otra.
- ii. Circuitos de comercialización fundamentalmente de frutas y hortalizas vinculados al mercado de abasto y/o mercados regionales.

### 2.1 Circuitos Especializados de Comercialización de las Cadenas Agroindustriales

#### Los algodoneros, los acopiadores y las desmotadoras-exportadoras

La relación tradicional entre la agroindustria y los productores se ha caracterizado tradicionalmente por prevalecer la vinculación a través del crédito que canalizan los acopiadores, a quienes los campesinos se comprometen a entregar la producción cuando se efectúe la cosecha (*akà boto*). En el ámbito nacional, del 34% de los productores que reciben crédito, el 63% de los mismos lo hacen del comerciante acopiador, proporción que se incrementa al 71% si se consideran los predios de menos de 20 ha. Sin embargo, en el ciclo 95/96 se ha afirmado la tendencia en la mayoría de las desmotadoras a

---

<sup>4</sup> En esta sección se han incluido los siguientes temas de los Términos de Referencia originales:

3. Sistema de Mercadeo de los productos agrícolas
4. Procesamiento de los productos agrícolas.
5. Infraestructura del Sector Agrícola para la producción, distribución y comercialización.
6. Análisis de los canales de la comercialización por producto/mercado.

no otorgar anticipos a través de los acopiadores, función que la realiza en su casi totalidad la banca oficial, la cual ha tenido fondos no utilizados de los asignados al algodón.

La intermediación se basó también en la no-disponibilidad por parte de los campesinos de infraestructura de almacenamiento y transporte. De esta manera los campesinos solamente podían guardar por cortos períodos de tiempo y pequeñas cantidades en su propio rancho el producto cosechado.

La **COMERCIALIZACIÓN CONJUNTA** ha sido propiciada por las mismas desmotadoras y el MAG en algunas zonas del país, como consecuencia de la fuerte competencia que existe entre ellas para captar los volúmenes de producción deseados. La desmotadora, en lugar de entregar el dinero a los acopiadores, se ocupa ella misma de constituir un equipo técnico que preste un servicio de orientación crediticia, que incentive la formación de comités de productores, con los cuales se relaciona y estimula para la comercialización conjunta del algodón de sus asociados ofreciéndole operar en forma directa con ellos. Los productores reciben una bonificación por volumen y por producto clasificado. Esta innovación indica la posibilidad de que los agentes agroexportadores podrían intervenir directamente -y entrar a competir- en el mercado interno en forma creciente, de acuerdo a los resultados que obtengan a partir de esta experiencia.

Para campesinos e industriales algodoneiros en el año 1996 se sincronizaron tres factores adversos que determinaron el resultado de una pobre zafra: poca superficie sembrada, bajos rendimientos y bajos precios. Como resultado los industriales acopiaron 20% menos que el promedio de los tres años anteriores y los agricultores recibieron un precio 25% menor al año anterior, con el agravante de enfrentar costos crecientes por la cada vez mayor incidencia del picudo. Las estimaciones para el ciclo 96/97 son todavía peores ya que estima una nueva caída en 110 mil toneladas de algodón en rama.

Recién ahora se acepta como algo evidente: con los precios internacionales actuales y con picudo se ha generado un problema crítico para el pequeño productor ya que le proporciona reducidos e inclusive negativos ingresos netos. Sin embargo, como, además, no tiene otras opciones, el pequeño productor puede con mano de obra familiar realizar la mayoría de las labores cuando siembra hasta dos hectáreas, con lo cual percibe el mismo la remuneración por su trabajo. Esto explica porque se sigue sembrando aún con precios bajos y costos de insumos técnicos crecientes que ocasionan márgenes brutos muy reducidos como en el ciclo 95/96.

El rezago cambiario, incrementado en el 96 con el deslizamiento del tipo de cambio del 4,85% en los primeros nueve meses del año (6,34% anualizado), con relación a la inflación que ha sido de 7,54% en igual periodo (9,80% anualizado), es un factor que juega en contra de la competitividad.

Estas circunstancias hacen pronosticar una reducción aun mayor de superficie en pequeños productores y un incremento en la superficie mecanizada ya que el ingreso generado puede ser comparable a otros cultivos extensivos tales como el maíz y la soja, aunque dependiendo de los precios respectivos.

## **2.2 Los productores de granos oleaginosos, la agroindustria aceitera y los groexportadores**

En el año 1991 la producción de aceites fue de 63.700 TM, originadas en 400 mil TM de algodón en rama, 120 mil TM de soja, 15 mil TM de maní y 4 TM de girasol. En el caso de la soja la industria aceitera compite con la agroexportación de granos sin procesar, cosa que no sucede o solo en menor media con los casos del algodón (es un subproducto de la fibra), el girasol e inclusive el maní.

Según datos de la CAPECO, después de un sostenido crecimiento del procesamiento de soja por parte de las industrias aceiteras locales por espacio de 6 años (1989-94), en la temporada 95 se registró una

retracción, ya que disminuirá alrededor de 50.000 toneladas. En la zafra 94/95, las industrias adquirieron un total de 667.935 Tons mientras que en 1994 las industrias llegaron al pico de compra e industrialización cuando tuvieron en sus depósitos 716.748 Tons. Sin embargo, a partir de 1995 y 1996 las ventas de aceites decayeron por la falta de circulante que ocasionó la crisis financiera que repercutió en el cierre de una de las aceiteras importantes. El mercado nacional tiene una demanda de 60 mil toneladas anuales de aceites vegetales.

Este es un sector con potencialidad exportadora lo cual se refleja en el valor creciente de las exportaciones que en el año 1994 alcanzaron a 60.5 millones de dólares. Las fábricas de aceites vegetales ven 80 % de ventajas y 40 % de amenazas en el MERCOSUR. Uno de los mercados importantes podría ser el chileno, no obstante, se tropieza con la dificultad de que dicho producto están en la lista de excepciones de aquel país.

### Los productores sojeros, el agronegocio de la soja para exportación y la agroindustria de aceite de soja

La relación de la agroindustria aceitera de la soja se caracteriza porque los agricultores canalizan su producción hacia los acopiadores-exportadores o agroindustriales mayoritariamente en forma directa y en un porcentaje menor pero creciente a través de cooperativas. Esto se debe al perfil de los productores caracterizados por tener superficies-producción más grandes del cultivo y con tendencia a crecer: media de 21 ha. en 1991 pero con una moda de 135 ha. (media del estrato en el que es mayor la superficie), lo cual posibilita y facilita una relación directa con las empresas compradores para los contratos de compra-venta con anticipos, modalidad que prevalece en la actividad, complementada con el crédito formal del BNF a los productores.

Los acopiadores importantes son aproximadamente 40 y si bien presentan una no despreciable concentración (5 empresas exportan el 70% del mercado) de la demanda, muestran aparentemente una adecuada competencia entre agroexportadores y entre estos y los agroindustriales aceiteros (en mucho menor medida con la agroindustria de balanceados) en la compra de la soja. Esta concentración parece ser una característica de la actividad sojera dada la escala del mercado y la necesidad de manejar grandes volúmenes para administrar eficientemente el negocio. Sin embargo, en el ámbito de producción primaria, si bien la superficie media y las superficies medianas (100 a 500 ha.) se han incrementado en los últimos 10 años, las grandes explotaciones (mayores a 2000 ha. de soja) han tendido a reducirse y desaparecer (Agriex) ya que no parece ser el tamaño óptimo. Sin embargo, con los precios actuales y el pronóstico que se van a mantener, es previsible que aumenten todavía más las superficies.<sup>5</sup> De esta manera la soja sería un cultivo comercial para productores tipo farmers que optimiza los recursos propios (fuerza de trabajo familiar, tierra y maquinaria) y no para la gran empresa agrícola como en algún momento se consideró. Esta característica se refleja en la estructura de proveedores de una de las firmas más importantes<sup>6</sup>:

CUADRO 2.1. :

TIPO DE PRODUCTORES QUE OPERAN CON GRANDES EMPRESAS			
Cantidad de Productores	Tamaño del Predio Ha	Superficie de cultivo Ha	Rendimientos x ha.
80%	60 a 120	40 a 100	3 ton (1993)
20%	> a 120	> 100 ha	3 ton (1993)

<sup>5</sup> La firma Paragro para el ciclo 96/97 ha sembrado poco más de 8 mil hectáreas.

<sup>6</sup> Una de las empresas más importantes fue hasta 1993 la Compañía de Industrias Agrícolas del Paraguay S.A. (CIAPSA) que llegó a operar con 170 mil toneladas y 2500 productores con las características señaladas.

La otra forma de operación es el utilizado por las cooperativas, por ejemplo Colonias Unidas, que opera con un plan de trabajo y de producción con los socios en donde se establece la asistencia técnica y la financiación en caso solicitado (muchos socios reciben crédito del BNF). El precio se establece en el momento de la entrega. Uno de los problemas apuntados por las autoridades de la cooperativa que cuando las superficies son muy pequeñas se encarecen los costos de operación por unidad de producción acopiada. Los socios que se ubican en un radio no mayor de 250 km., tienen las siguientes características:

CUADRO 2.2

TIPO DE PRODUCTORES QUE OPERAN CON COOPERATIVAS			
Cantidad de Productores	Tamaño del Predio ha	Superficie del Cultivo	Rendimientos del Cultivo
150 (10%)	> 60	> 50	2800 kg
450 (30%)	15 a 60	10 a 50	2500 kg.
900 (60%)	< a 15	< a 10 ha.	2000 kg

Los principales centros de acopio, donde se procesa el beneficiamiento y la selección del grano, están ubicados en un 74% en las zonas productoras: Itapúa, Alto Paraná y Amambay. Generalmente los centros de recepción están muy cerca de los productores: no más de 10 km. El 32% corresponde a silos y el resto a galpones que totalizan 2 millones de toneladas de capacidad estática, que con un índice de rotación 1,5 posibilita una capacidad dinámica de 3 millones de toneladas, suficiente para cubrir con creces la demanda.

#### La industria aceitera del tung

La capacidad instalada para el procesamiento del Tung es de 45.000 ton grano/año o de 90.000 ton/fruta = 12.600 ton. aceite/año. Cantidad de aceite producido campaña 90/91 9.600 ton. equivale a 68.570 ton/frutas, son valores estimados por las industrias.

El área de Itapúa tiene una capacidad industrial ociosa del 31% de capacidad instalada, lo que equivale a unas 6000 ha. de tung. Este se debe a que entre 1981 y 1991 el precio internacional del producto tuvo una drástica caída lo que llevó a los productores a reemplazar los tungales por otros cultivos. Sin embargo, en el año 92 los precios se recuperaron y los productores que no destruyeron sus plantaciones tuvieron buenos ingresos que compensaron el mal año para la soja.

La industria aceitera de tung acopia la materia prima procedente de Itapúa y Alto Paraná, únicos productores y los destina a la exportación en un 100%. Una de las firmas importantes en el procesamiento del tung es la Cooperativa Colonias Unidas de Obligado (Itapúa) que opera con 300 productores con rendimientos medios de 5000 kg. por ha y en donde la mayoría (60%) tiene alrededor de 1 ha., el 30% alrededor de 10 ha. y un 10% tiene alrededor de 50 ha. Los productores más especializados llegan a tener 7 ton de rendimiento por ha. La cooperativa opera con plan de trabajo y producción. El radio de acción es de 30 km. a la redonda de la fábrica.

#### Particularidades de la comercialización del maíz

La observación indica que gran parte del crecimiento en la demanda de maíz en los últimos años se deriva de la industria de alimentos para animales, en especial de la industria avícola, aunque no se ha efectuado ningún estudio formal de los patrones de utilización de este cultivo. En fuentes publicadas se

estima que alrededor del 35% de los usos industriales (para consumo humano y consumo animal), 3% a la exportación y 2% a la producción de semilla.

Los agricultores comerciales en gran escala siembran en forma casi exclusiva materiales amarillos cristalinos para alimentar a los animales, en gran parte a sus propios animales, y venden sólo el excedente que no necesitan. Un número desconocido de agricultores comerciales, además, siembra maíz como cultivo comercial, ya sea para vender a los silos o directamente a los fabricantes de alimentos.

Los agricultores comerciales se dedican en forma casi exclusiva a la producción de maíz amarillo, que venden a cuatro mercados principales: i) Usuarios locales de alimentos, ii) Silos, iii) Camioneros y iv) Instalaciones avícolas situadas en el área metropolitana de Asunción.

Instalaciones avícolas comerciales. Las ventas a los usuarios locales de alimentos pueden hacerse en forma regular (como en el caso de agricultores que desean disponer de un excedente ocasional inesperado). La mayor parte del maíz adquirido por los silos se revende en el área de Asunción a los fabricantes de alimentos o a las grandes instalaciones avícolas.

Una tercera parte del maíz vendido por los agricultores comerciales es adquirida por comerciantes ambulantes, conocidos como camioneros, que viajan por las zonas de producción durante y después de la cosecha, reuniendo pequeños lotes de maíz de los agricultores y acopiadores.

Los agricultores comerciales también venden maíz a las operaciones avícolas en Asunción y sus alrededores. Este mercado es bastante popular entre el pequeño número de agricultores que acostumbra sembrar maíz como cultivo comercial. De acuerdo con diversos agricultores, las dos ventajas más importantes de vender directamente a las operaciones avícolas son que ofrecen un mercado garantizado y que pagan buenos precios.

Los márgenes de comercialización del maíz amarillo estimados son: los costos de comercialización, representan el 50% del precio final al por menor en Alto Paraná y el 42% en Itapúa.. Como la mayor parte del maíz que finalmente ingresa en el mercado consiste en excedentes imprevistos pequeños en un área extensa cuya infraestructura de transporte es muy deficiente, lo cual resulta en costos de acopio sumamente altos. Por otra parte, el maíz que se almacena en el clima húmedo de Paraguay debe ser secado y fumigado con insecticida cada mes. El mercado del maíz blanco es limitado y, por ende, difícil de observar.

En Paraguay, los precios del maíz responden libremente a las fuerzas del mercado, ya que el gobierno no influye en los precios en el ámbito de productores, acopiadores, mayoristas ni consumidores. Por lo tanto, los precios del maíz fluctúan en respuesta a la oferta y la demanda, de una estación a otra y de un año a otro. Si bien es cierto que los precios del maíz han sido más o menos estables de un año a otro, han sido menos estables dentro de un mismo año, como puede apreciarse en la gráfica 2.1.

La mayor parte del maíz que se comercializa en Paraguay es maíz destinado a la alimentación animal; empero, una pequeña porción (quizá 10% o menos) del maíz comercializado es maíz blanco que se emplea en la preparación de platillos especiales. En los últimos años el maíz blanco ha tenido un sobreprecio importante en el mercado, sobre todo cuando hay poca oferta. Aunque son muy pocas las investigaciones que se han llevado a cabo sobre los aspectos económicos del maíz blanco en Paraguay, se supone que el sobreprecio compensa a los productores por el bajo rendimiento del maíz blanco. Por otra parte, es posible que los agentes comercializadores exijan una compensación adicional por los mayores costos que implican el manejo de maíz blanco, que debe almacenarse y transportarse separado de otros tipos de grano.

Como se carece de datos fiables sobre el movimiento de productos agrícolas no registrados a través de las fronteras paraguayas con Brasil y Argentina, resulta difícil determinar cual ha sido el efecto neto de este tipo de comercio sobre el maíz; no obstante es bien sabido que en años en que los precios al productor difieren en forma significativa, el flujo de productos agrícolas a través de las fronteras aumenta mucho. Los fabricantes de alimentos y los avicultores paraguayos señalaron que ellos no dudan en comprar maíz de Argentina o Brasil cuando no pueden hallarlo en su país. Por otra parte, es conocido el hecho que el maíz en el Brasil tiene cotización hasta mediados de enero, momento en que se inicia la zafra de las principales zonas productoras. Posteriormente a esta fecha es difícil la colocación del grano. En el ciclo 1996/97 se dio un derrumbe de los precios del maíz con el perjuicio a los productores.

### **Yerba Mate**

La producción se ha duplicado entre 1981 y el 91 y en lo que va y lo que queda de la década del noventa se esperan crecimientos inclusive mayores con previsible caídas en los precios, más pronunciados en cuanto menor elaboración (o sea, cuanto más cerca del productor primario) tenga el producto. La característica del mercado de yerba mate es que la yerba verde tiene una respuesta significativa de precios ante abundancia de la oferta, repercusión que es menor en la yerba canchada. A la vez no tiene repercusión en el precio del producto en ese año aunque puede tener influencia en el año siguiente (tener en cuenta el rezago del efecto por el periodo de estacionamiento de un año requerido).

Existe una gran cantidad de firmas industriales de yerba mate, lo cual es indicador de un mercado competitivo en la compra de *mborovire* y en la venta del producto final. En estas condiciones y mucho más cuando la oferta es creciente, la calidad del producto va a ser el factor decisivo en la salud financiera y económica de todo proyecto en este sector.

En condiciones de crecimiento de la producción por encima del consumo per cápita es previsible un efecto combinado de los siguientes elementos:

- reducción del precio de la hoja verde (como ya sucedió en 1995 que se redujo 27% con relación al año anterior) con lo cual el productor primario no integrado a la transformación tendrá serios problemas,
- reducción en menor magnitud de la yerba canchada (el *mborobiré* todavía no se redujo en 1995) con lo cual los productores que puedan avanzar a la etapa de yerba canchada podrán estar en mejores condiciones,
- más posibilidades a quienes produzcan *mboroviré* de buena calidad ya que es previsible que con sobreoferta los productores con mala calidad serán fuertemente penalizados.

Del párrafo anterior se desprende la conveniencia desde el punto de vista productivo y de mercado que los productores de yerba verde transformen a *mboroviré* sobre el supuesto del desarrollo de cierta capacidad organizativo-administrativa y comercial. Sin embargo, la siguiente etapa que comprende el estacionamiento, molino, envasado y distribución, se caracteriza porque prevalece la capacidad empresarial, comercial y financiera que son aspectos que los productores y sus organizaciones tienen menos experiencia. Por las razones expuestas la etapa sobre la que se debería avanzar es llegar a yerba

canchada. Además, habría que realizar estudios de mercado sobre la potencialidad de la yerba mate en bolsitas para infusiones y el mate cocido instantáneo.

## Aceites esenciales

La elaboración de esencia de petit-grain es una actividad tradicional del campesino paraguayo, cumpliendo un papel complementario en la economía del productor en algunas regiones del país como Cordillera y San Pedro donde se concentran el 80% de la superficie plantada en forma compacta de naranja agria. La elaboración de la esencia se realiza en más de 1000 alambiques artesanales por sus propietarios o un sistema bastante difundido de alquiler. En la comercialización prevalece el sistema de acopiadores para solamente dos firmas agroexportadoras que controlan el mercado.

INDUSTRIALIZACIÓN: se utiliza el proceso de destilado, siendo prácticamente desconocido el procedimiento por disolvente que requiere más inversiones. La conversión es de 200 a 250 kg de hoja para producir en promedio 1 kg de esencia con un nivel aceptable (50 a 55%) de acetato de linalito. Sin embargo, los dos procesos utilizados tienen rendimientos diferenciados:

CUADRO 2.3

TECNOLOGÍAS UTILIZADAS PARA LA PRODUCCIÓN DE PETIT GRAIN				
Tecnología utilizada	Rendimiento esencia	Conversión	Desperdicio	Tiempo de elaboración
Artisanal	4%	250 kg hoja x 1 kg esencia	15%	8k en 24 hs
Moderno	5%	250 kg hoja x 1 kg esencia	2%	40kg en 24 h.
Promedio		250		24kg en 24h.

El problema central de la esencia de petit-grain es la baja productividad que eleva los costos por arriba de los US\$ 30, nivel necesario para tener competitividad en el mercado internacional contra productos sustitutos. Este problema se agrava con las caídas de los precios en el mercado internacional como es el caso actual (noviembre del 95) de US\$ 23 que permite pagar solamente Gs 34.000 (US\$ 17,3) el kilo al productor cuando en el primer semestre del año se pagó un promedio de Gs 44000.

En resumen, los problemas fundamentales del productor para la comercialización en los circuitos especializados integrados a la agroindustria y los agronegocios se caracteriza por:

- i. falta de transparencia en la relación productor-agroindustria: precio del producto, interés por anticipos, etc en los circuitos consolidados (algodón, soja, caña, tártago, tung, etc.),
- ii. falta de organización para la comercialización de los productores,
- iii. deficientes sistemas de almacenaje y malos caminos.

## Los Productores Hortifrutícolas, los Intermediarios y los Mercados Mayoristas

En el país en los últimos 20 años operaron varias empresas procesadoras de frutas y hortalizas (Sanderson del Paraguay, Fustagno, Citrícola La Colmena, etc.) pero que terminaron arruinadas. En la actualidad funciona la Citrícola Paraguaya S.A., empresa encuestada que se dedica a la producción de pasta de tomate, Citrus del Paraguay (similar a la anterior con nuevas e importantes inversiones) y una fábrica de jugos y esencia de cítricos ubicada en Itapúa (capacidad: 20 mil ton de naranja y pomelo c.u, además de esencia de limón). El resto de la producción de frutas y hortalizas se comercializa en fresco y con precarios procedimientos de clasificación y embalaje, lo cual incrementa las pérdidas en el manejo y transporte. La relación con productores es a través de intermediarios e introductores al mercado de abasto (DAMA). La futura puesta en marcha de una empresa de productos hortícolas congelados y enfriados de gran porte en el Bajo Chaco vinculada a 100 mil agricultores, puede modificar radicalmente las condiciones de producción y comercialización de hortalizas en el país.

La producción de frutas y hortalizas converge en gran parte al mercado de abasto de Asunción, lugar de donde se dispone información sistematizada desde hace 7 años sobre procedencia, volúmenes de ingresos y precios. Sin embargo, en años recientes se perfila el desarrollo de otros mercados mayoristas en el interior del país como son los casos de Cdad. del Este, Encarnación y Cnel. Oviedo. Aunque en sentido estricto, el único mercado mayorista de nivel nacional es el Abasto de Asunción, ya que en los demás mercados se verifican una mezcolanza entre mayoristas y minoristas, además de una doble función entre mercado nacional y regional, como son los casos de Cdad. del Este (Pte. Franco), Encarnación, Cnel. Oviedo y P.J. Caballero.

El Mercado de Abasto de Asunción se caracteriza por:

- i. mayores exigencias de calidad y packaging,
- ii. cumplimiento de compromisos de fecha y volumen,
- iii. exigencia de producto ya clasificado,
- iv. hay registro de ingreso de productos y de precios, con lo cual se dispone información sistematizada y de confiabilidad aceptable,
- v. hay condiciones para que los productores organizados puedan acceder al mismo: CECOPROA, NIKEI, SEARCO y mayoristas modelo.
- vi. Para el acceso a estos mercados, los productores necesariamente deberán desarrollar la capacidad de clasificación, packaging y programación de la entrega, disponiendo de varias opciones para la comercialización.

El Mercado de Abasto de Asunción es un recinto donde operan mayoristas distribuidos en diferentes bloques de bananas, naranjas, raíces y tubérculos, y un área de frutos del país. Los mayoristas tienen en arriendo los locales (pagan Gs 200.000 al mes por local). En el nuevo reglamento de la DAMA (Dirección de Abasto de la Municipalidad de Asunción) sin embargo se ha eliminado la sectorización, o sea, destinar áreas específicas por productos. La información de los ingresos de productos se obtiene en la báscula de ingreso en donde, además, se registra el origen del producto. Los precios se levantan diariamente con un muestreo.

El volumen por origen departamental de los principales productos registra una importancia fundamental del Departamento Central, cordillera y Caaguazú. (ver estadísticas en el anexo)

Los otros mercados mayoristas nacionales o terminales se caracterizan por:

- i. son mercados emergentes de una gran dinámica con lo cual el Mercado de Abasto de Asunción no es el único y concentrador mercado mayorista;
- ii. no son estrictamente mayoristas sino que se mezclan mayoreo y menudeo,
- iii. no son estrictamente terminales ya que parte de la producción que se concentra se reenvía a otros mercados mayoristas,

- iv. no hay registros sobre ingreso de productos, con lo cual no se tiene idea del volumen de movimientos ni origen, sólo se muestrean precios;
- v. hay una estrecha interconexión entre los distintos mercados mayoristas que hace que la disponibilidad y los precios tiendan a aproximarse, no sin cierto rezago.
- vi. la existencia de otros mercados mayoristas abre la posibilidad que se realicen inversiones para acondicionamiento, transformación y comercialización de productos en las comunidades ya que sus destinos finales pueden ser distintos mercados mayoristas y no exclusivamente Asunción.

### **Banana**

El principal problema del producto es la falta de calidad debida tanto a problemas de producción como también de comercialización. Como medida de defensa ante el contrabando y tratando de mejorar la comercialización recientemente se han unido productores y comercialización de banano de la DAMA.

Entre las estrategias utilizadas por los productores y comerciantes para mejorar la competitividad, se encuentran los siguientes: Mejoramiento de las relaciones entre productores y comerciantes a través de la asociación creada, adecuada clasificación y manipuleo del producto, diversificación de la producción.

Entre los países productores en el MERCOSUR, Brasil es que presente los menores costos de producción representando solo el 41% del costo estimado para la Argentina y el 71% del costo estimado para el Paraguay.

CUADRO 2.4

AMENAZAS Y OPORTUNIDADES AL SECTOR BANANERO DEL PROCESO DE APERTURA E INTEGRACIÓN REGIONAL.	
Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrada de producto final al menor costo, desplazando a productores.</li> <li>- Aumento de barreras para-arancelarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mercado ampliado.</li> <li>- Reducción de costo de insumos.</li> <li>- Consumidores podrían acceder al producto a precios más ventajosos.</li> <li>- Eliminación de barreras arancelarias</li> <li>- Mayor acceso a tecnología</li> <li>- Mayores facilidades para capacitación de R.Humanos.</li> <li>- aumentos de Disponibilidad de Servicios altamente calificados.</li> </ul>

CUADRO 2.5

FORTALEZA Y DEBILIDADES DE LAS FIRMAS	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Productores bananeros tienen tradición del cultivo.</li> <li>- Mano de obra de bajo costo.</li> <li>- Productores desean seguir produciendo y abastecer el mercado interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tamaño de cultivos comerciales muy pequeños. Limita economía de escala.</li> <li>- Recursos administrativos y gerenciales limitados.</li> <li>- Producción muy sensible a heladas por carecer de sistema de riego.</li> <li>- Nivel educativo del productor medio bajo.</li> <li>- Manejo de información tecnológica y de mercado precaria.</li> <li>- Productores sin capacidad de ahorro.</li> <li>- Productores con dificultad de acceder a créditos y asistencia técnica especializada.</li> <li>- Productores no están protegidos por ningún seguro.</li> <li>- Baja calidad de la producción para ventas a consumidores con mayor capacidad de compra.</li> </ul>

El mercado paraguayo se abastece durante los meses de Setiembre y marzo con bananas brasileiras. Las cifras importadas son incompletas, pero según registros del Mercado de Abasto de Asunción, principal mercado mayorista de Paraguay, se estima que el 30% de banana (Variedad Cavendish Gigante) provienen del Brasil.

En términos comparativos de banana brasileiras registrada al Mercado Central, creció de 639.168 Kg. en el año 1984, a 2.343.073 Kg. El nivel de autobastecimiento bajó de 94% en 1984, al 70% en el año 1993.

Se dio una disminución sustancial de la producción en los últimos cinco años, por incidencia de heladas, bajo nivel de equipamiento de los productores (Equipo de Riego) y escaso apoyo técnico y crediticio. Auto suficiencia del país decreció de un 90 % en el año 1983 a 70% en el año 1992, creciendo la entrada de bananas brasileiras.

Las nuevas inversiones han sido muy escasas por limitaciones de apoyo crediticio y dificultades económicas de productores. Grandes productores han salido del negocio y prefieren orientar sus inversiones hacia actividades más seguras. Los pequeños productores mantienen el abastecimiento al mercado interno y nuevas zonas de producción se habilitaron en detrimento de zonas de producción tradicional, posiblemente buscando tierras más fértiles que no requieran ser fertilizadas.

En general, predominan productores pequeños con ingresos bajos, pero con buena experiencia en la producción de banana. Su capacidad financiera les impide tecnificar su producción, siendo su restricción, siendo su restricción más fuerte la falta de equipos de riego e infraestructura para manipuleo del producto pos cosecha.

Los problemas tecnológicos de la producción de banana en Paraguay. Son entre otros los siguientes:

- i. Predominancia de la variedad de banana del grupo Cavendish (Carapé) con cachos y dedos pequeños, comparando con el Cavendish Gigante;
- ii. Baja densidad sin poda,
- iii. Falta de tratamiento sanitario contra plagas y enfermedades;
- iv. Falta control adecuado de malezas;
- v. Manejo inadecuado durante la cosecha y pos cosecha; y
- vi. Falta de riego.

Por estas consideraciones los rendimientos por ha. en el Paraguay registra cifras promedios entre 6.600 a 10.000 Kg/Ha., niveles muy inferiores a los obtenidos en Brasil. El costo de producción se estima en 0,081 U\$S/Kg y a nivel de finca.

En resumen las estrategias utilizadas por los productores y comerciantes de banana en el Paraguay, a fin de mejorar su competitividad son los siguientes:

- i. Mejoramiento de la vinculación entre productores y comerciantes de Banana de la DAMA, a través de la conformación de la Asociación de Productores y comercializadores de Banana.
- ii. La clasificación del producto según variedad y calidad, fomentando el transporte de productos clasificados en cajas de 22 Kg.
- iii. El aumento de la capacidad de Cámaras de maduración en el ámbito de la DAMA.

### **2.3 Sistemas Regionales de Comercialización**

Los mercados regionales, zonales y locales se ubican en ciudades y/o pueblos grandes a donde llega la producción del área de influencia ya sea por intermediarios o por los mismos productores y desde donde se distribuyen productos desde otros mercados de una jerarquía mayor. Se pueden distinguir de acuerdo a las dimensiones e importancia del área de influencia de mercados regionales, zonales y locales. Los casos de mercados regionales son los de Concepción, Villarrica, San Ignacio (Misiones) y Pilar.

Las características de estos mercados son los siguientes:

- i. los productos no están clasificados y en general las exigencias de calidad son mínimas,
- ii. son mercados pequeños que rápidamente se saturan con la producción local,
- iii. los productores tienen ventajas de localización -con relación a producción de otras regiones- por la cercanía,
- iv. al productor le es relativamente fácil el acceso porque conoce la ciudad,
- v. no están desligados de los mercados mayoristas, llegan productos aunque la diferencia de los precios está muy distante del costo de los fletes.
- vi. Estos mercados pueden ser una opción para los productores de la región ya que puede significar sus primeras experiencias en la comercialización y, además, se pueden constituir en un mercado donde lleguen intermediarios o mayoristas para otros mercados.

Persisten diferencias entre mercados ya que la 1/3 parte de la población del país vive en 7 ciudades (mayor a 30000 hab.) Que tienen mercados que podemos identificar como mercados mayoristas nacionales. La población urbana que vive en ciudades menores a 30.000 habitantes es solamente el 15% de la población total del país, o sea, poco más de 650 mil habitantes, de las cuales poco menos de 500 mil (11%) viven en 11 ciudades que constituyen mercados regionales y 51 pueblos con características de lo que denominamos zonales.

CUADRO 2.6

TIPIFICACIÓN DE MERCADOS POR TAMAÑO DE LA POBLACIÓN					
POBLACIÓN URBANA DEL DISTRITO	CANTIDAD DE PUEBLOS-CIUDADES	POBLACIÓN NACIONAL URBANA (miles)**	%	POBLAC. RURAL NACIONAL **	%
Grandes Mercados Mayor A 30000 Hab.	7*	1.424.3	34%	176.	4,2%
Mercados Regionales Entre 10 Y 30000 Hab.	11	222.1	5%	142.7	3,4%
Mercados Zonales Entre 3 Y 10000 Hab.	51	264.8	6,4%	626.1	15%
Mercados Locales Menor A 3000 Hab.	41	171.1	4%	1.105.8	27%
Total Población		2.082.3 **		2.050.6 **	

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1992 (\*\* diferencias con el total por redondeo, el total nacional según censo es de 4152588). Ver estadísticas desagregadas en anexo.

\* Se consideró Gran Asunción (San Lorenzo, Lambaré, Fdo.de la Mora, Luque, Capiatá y M.R.Alonso) y como una unidad Cdad. Del Este-Pte.Franco.

Sin embargo, existen limitaciones en los mercados zonales y locales por la reducida población urbana y la abundancia de la población rural productora fundamentalmente de productos agrícolas, determina que en términos estratégicos las organizaciones de productores deben apuntar sus proyectos de comercialización-transformación hacia mercados regionales y mayoristas-nacionales e inclusive al MERCOSUR.

Las experiencias regionales de comercialización se desarrollan muy lentamente y se mezclan avances con retrocesos. El dilema de la comercialización en mercados regionales parece encontrarse con dos cuestiones:

- i. por un lado el mercado regional -al cual podría tener acceso con más facilidad por cercanía y menores exigencias- es muy chico para los productores (fácilmente se saturan),
- ii. por otro lado, los mercados mayoristas, están más distantes, tienen mecanismos de comercialización más complejos (venta a consignación) y con mayores exigencias de calidad

y packaging, volumen mayores y continuidad. Para acceder a estos se debe avanzar más allá de lo que es una feria periódica y plantearse sistemas de acopio, acondicionamiento y envío.

#### 2.4 La Agroindustria <sup>7</sup> en La Industria.

La agroindustria participó en 59 % del valor agregado industrial en el período 1989/91 (ver cuadro desagregado más adelante), en alrededor del 50 % en el período 1974/91 y no han habido modificaciones importantes en el primer lustro de los noventa. (ver cuadros en el anexo).

La agroindustria (más el agronegocio de la soja) participa con sus productos finales en un 91 % del valor de las exportaciones. Sin embargo, gran parte de la misma está conformada por transformaciones muy simples como el desmotado del algodón, desvenado y enfiado de tabaco, carne congelada y elaboración de yerba mate, lo que determina que en términos de valor agregado industrial la participación sea de solamente un 45 % promedio entre 1982 y 1991 (ver cuadro en anexo). Esta cifra se ha reducido al 33% en los últimos años por el incremento de la exportación de la soja en grano y la reducción del algodón; en 1995 se exportaron US\$ 536.2 millones de productos agroindustriales sobre un total de exportaciones de 1.602 millones.

En la formación del costo industrial de la agroindustria, las materias primas analizadas representan entre el 50 % y el 80 %, según las industrias de que se trate como puede apreciarse en el siguiente cuadro. Dado que el grado de industrialización es elemental y los procesos técnicos muy sencillos, el sector industrial no puede disminuir sus costos de producción y/o aumentar la calidad y la eficiencia productiva si la materia prima agroindustrial es cara y de deficiente calidad.

---

<sup>7</sup> Sin entrar en mayores polémicas y para operativos de esta investigación se define a la agroindustria en sentido estricto como el conjunto de las ramas industriales que transforman las materias de origen agropecuario y forestal y que están incluidas en la CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme).

CUADRO 2.7.

VALOR AGREGADO Y SU COMPOSICIÓN, CLASIFICADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA . EMPRESAS ASOCIADAS A LA UIP (mill de Gs.)						
RAMA DE ACTIVIDAD	VALOR AGREG. APRECIO DE PRODUCTOR	PRODUCTO A PRECIOS DE PRODUCTOR (2)	COSTO MAT. Y SERVIC. UTILIZA. * (3)	COSTO DE MATER. (4)	3/2	4/2
TOTAL	389.984	777.652.2	387.668.1	362.018.1	50 %	47 %
TOTAL AGROINDUSTRIAL	277.831.7	560.878.4	283.046.7	186.367.0	50 %	33 %
31. PRODUCTOS ALIMENTICIOS, BEBIDAS Y TABACO	212.412.7	366.844.8	154.432.0	NO DETERM	42 %	ND
32. TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR E IND.	65.419.0	194.033.6	128.614.6	117.271.6	66 %	60 %

\* Incluye materiales y suministros, combustibles, electricidad, trabajo por contrato, reparación y mantenimiento y variación de existencia..

Fuente: UIP, Censo de Asociados, Datos de 1991.

### Composición de la agroindustria

Las principales cadenas agroindustriales son:

Plantas proc.de materia prima agrícola. (alimentos 47.5 % y textiles 13 %)72 %

Industria maderera20 %

Materia prima pecuaria 8 %

La industria agroalimentaria que incluye a la matanza de ganado y conservación de frutas y legumbres, fabricación de grasas y aceites vegetales, manufacturas de molinería, fabricación de azúcar y derivados y la elaboración de alimentos diversos tales como fariña, almidón, café, forrajes y balanceados para consumo animal incluye al 50 % de la producción agroindustrial y ha registrado un ritmo sostenido de crecimiento de 3,5 % para el período 1975/1988 . (ver cuadro en el anexo).

### 2.5 Localización de la Agroindustria y los Agronegocios.

Durante muchos años la actividad agroindustrial, en su mayor parte, estuvo concentrada en el Departamento Central, Cordillera y Paraguari, y en menor escala a lo largo de la vía férrea que une Asunción con Encarnación. Con la apertura de nuevos caminos en la década del 60, se integraron vastas regiones fértiles a la economía nacional, se desplazó la actividad agrícola hacia la región Este del país. Con este desplazamiento se superaron en buena medida las dos limitaciones básicas de la zona central: escasa productividad agrícola motivada por el largo tiempo de explotación continua de dichas tierras y el tamaño de las chacras al predominante minifundio existente en el área central del país. Estas se trasladaban al sector industrial vía precio y calidad de las materias primas, generando rigidez de la oferta de materias primas agroindustriales, elevando consecuentemente el costo de los insumos.

La distribución geográfica actual de las empresas industriales obedece fundamentalmente a dos principios básicos que se denominan economías externas de aglomeración y la localización por la proximidad de la materia prima. En este sentido, se observa una tendencia predominante de la localización de las industrias hacia la zona central, incluido Asunción (cerca del 60 %), Eje Este y noreste 20 % y Guairá 11 % de las empresas industriales. (ver cuadros en anexo).

### **3. Financiamiento de la Actividad Agrícola.<sup>8</sup>**

En esta sección se abordan los principales canales de financiamiento al sector agropecuario las que pueden ser clasificadas en cuatro grupos diferentes de acuerdo al origen de los fondos y la forma de canalizar los créditos y de garantizarlos: el crédito bancario, el crédito institucional no bancario, el empresarial y el informal.

#### **3.1 El Crédito Bancario**

El crédito en el Paraguay es canalizado en 1996 por 31 bancos y 56 financieras que actúan a nivel nacional; de éstos uno es oficial, el Banco Nacional de Fomento; uno de capital mixto, el Banco Nacional de Trabajadores y los demás son bancos de capital privado nacional o extranjero.

##### **El Banco Nacional de Fomento (BNF)**

El BNF atiende a pequeños y grandes productores agropecuarios, cuenta con una cartera que representa el 24% del crédito formal concedido al sector. Atiende aproximadamente a 23.000 beneficiarios en forma directa e indirecta a través de créditos a cooperativas y empresas, o sea aproximadamente un 10% del total de las explotaciones del país. En 1996 el 63 % de la cartera de préstamos que se otorgó, fueron para los sectores productivos, detallando que al sector agrícola fueron otorgados el 57 % del total de su cartera, al sector ganadero el 6 %, al industrial el 22 % y al comercial el 15 %. El BNF ha reestructurado su cartera de clientes hacia un perfil de productores medios y grandes.

De acuerdo a la política monetaria en aplicación actualmente por el Banco Central del Paraguay con sus medidas de restricción a los redescuentos, los recursos para préstamos del banco han seguido disminuyendo. A inicios del año 1997, el propio presidente del BNF manifestaba que el banco no disponía de capital operativo, pero que tenía la esperanza de contar muy pronto con una inyección de 10 millones de dólares para su capitalización, parte de los 50 millones de dólares proyectados para 1997.

---

<sup>8</sup>En esta sección se ha incluido el ítem 7. Financiamiento de la actividad agrícola, de los términos de referencia originales.

## Banca Privada

La banca privada opera fundamentalmente con el sector comercial, inclusive cuando el Banco Central exigió por lo menos un 10% de la cartera de créditos de los bancos privados esté destinada al sector agropecuario, si bien se tradujo a fines de los ochenta en un incremento nominal de sus créditos al sector agropecuario, en realidad gran parte de los mismos fueron a actividades comerciales vinculado con estos sectores.

## El crédito Institucional no Bancario

Está compuesto principalmente por el Crédito Agrícola de Habilitación, el Fondo de Desarrollo Campesino y las instituciones cooperativas<sup>9</sup>.

El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) presenta las siguientes características fundamentales:

- i. Es una institución autárquica dependiente del Ministerio de Agricultura. Su función es conceder préstamos al sector campesino no elegibles por el sistema bancario habiendo atendido entre tres y cuatro mil beneficiarios por año. Los montos de crédito otorgado anualmente han oscilado en un monto cercano al millón de dólares. Posee una estructura administrativa excesivamente centralizada y burocrática. Sus costos de operación anuales promedio para los últimos diez años han alcanzado el 60% de los préstamos otorgados, los que implica que por cada guaraní prestado, la institución ha gastado 60 centavos en su administración.
- ii. Esta institución depende del presupuesto nacional, el que siempre le fue otorgado con grandes limitaciones, factor que en cierta medida llevó a la alta relación gastos administrativos/montos prestados, al mantenerse una estructura sobredimensionada en relación a su capacidad efectiva de préstamos.
- iii. Ante la enorme presión campesina desarrollada a partir de la caída del régimen anterior, el gobierno se ha visto en la necesidad de dar respuesta a algunas de sus demandas, es así que a partir del ciclo 90-91, el presupuesto de la institución ha sufrido una gran expansión que lo ha colocado en cifras cercanas a los diez millones de dólares, existiendo la posibilidad de un incremento adicional cercano a otros cuatro millones de dólares. Sin embargo, existen dudas, sobre la capacidad de la institución para administrar eficientemente un incremento de esta magnitud en sus recursos.
- iv. El crédito del CAH fue otorgado tradicionalmente parte en efectivo y parte en especie, aunque en los últimos años se reemplazó este sistema por desembolsos en efectivo.

El CAH ha tratado en los últimos años de suplir el crédito al algodón ante el retiro de las desmotadoras por el alto riesgo. El mismo CAH tuvo una recuperación del 60 % de los créditos otorgados el año 1996 para la siembra de la fibra.. Sin embargo, la demanda de créditos para algodón ha disminuido para la campaña 1996/97 en 50 % respecto a temporadas anteriores. Para el textil fueron solicitados G. 11,4 mil millones (la mitad de la línea habilitada para el rubro), mientras que para financiamiento de rubros diversificados, se solicitaron G. 38,2 mil millones. Este dinero será destinado a 120 rubros, incluidas las pequeñas agroindustrias.

El CAH aumentó la cobertura crediticia llegando en 1995 a un total de familias asistidas de 72.959 (el año anterior fue de 53.536 familias), con una cartera de G. 64.456 millones (aproximadamente 35 millones de US\$), para el financiamiento de trabajos agrícolas, ganaderos artesanales, y otros según información de la citada institución. Asistió además en el 95 a 5.628 productores en 86 asentamientos. El total de préstamos desembolsados en este caso fue de G. 3.918 millones para 18.269 Has. de cultivos diversos.

---

<sup>9</sup> El crédito pecuario y el papel del Fondo Ganadero es tratado en el siguiente capítulo.

El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) fue creado por Ley N° 128 del 9 de Enero de 1991, como organismo gubernamental, técnico, financiero con autonomía funcional en el ámbito del MAG. El FDC fue creado para permitir el acceso al crédito formal a los campesinos, a tasas de mercado, en montos suficientes, con desembolsos oportunos y adaptadas a las características socioeconómicas del sector campesino. El Fondo comenzó a funcionar a mediados de 1993 y otorgó los primeros préstamos a fines del mismo año.

El FDC fue creado como institución de segundo piso, para canalizar recursos financieros a campesinos del grupo objetivo del FIDA, a través de Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs). Las IFIs son organizaciones que realicen intermediación financiera, con personería jurídica, que se dediquen habitualmente como actividad exclusiva o complementaria a la intermediación financiera y que cumplan con ciertos requisitos de organización, registros, controles, experiencia y suficiencia en la gestión que desempeñan a satisfacción del FDC. Las IFIs deben también garantizar que los servicios de apoyo (extensión, entrenamiento, comercialización) sean debidamente suministrados. Las IFIs son cooperativas, bancos, el CAH u otras organizaciones que eventualmente cumplan con los requisitos antes mencionados.

Los créditos son otorgados de acuerdo a un reglamento de crédito, cuyas bases han sido establecidas en el contrato de préstamo entre el FIDA y el Gobierno de la República del Paraguay y ratificado por el Congreso Nacional. El FDC opera con tasas reales positivas. El FDC maneja también fondos de crédito suministrados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante un Préstamo Sectorial Agropecuario. Los Fondos del BID (USD 7 millones) se destinan a campesinos que exceden el grupo objetivo del FIDA (más de 12 ha) y a zonas no cubiertas por el primer proyecto FIDA.

CUADRO 3.1

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DEL FDC				
Dato al	N° de IFIs incorporadas	N° de beneficiadas	Total de préstamos concedid.mill. de Gs	Índice de recuperación
31-10-96	46	14.571	43.246,7	97%

El proyecto fue esencialmente concebido con la finalidad de crear un mecanismo de crédito sostenible, capaz de administrar recursos de origen financiero. El objetivo fue superar los mecanismos vigentes de carácter no financiero que distribufan recursos presupuestales y originados en los redescuentos del BCP.. Complementariamente al mecanismo de crédito y con el objeto de promover el desarrollo rural y reducir el riesgo de las operaciones de crédito, el proyecto organizó un sistema de servicios técnicos de apoyo, a través del cual, los préstamos productivos son apoyados por extensión, capacitación y promoción de la organización campesina. Ambas actividades del proyecto-crédito y servicios técnicos fueron puestas bajo la responsabilidad de diferentes instituciones: el FDC administró el crédito, mientras que el MAG se hizo cargo de los servicios técnico. La falta de entendimiento y coordinación entre las instituciones ha creado problemas a la ejecución del proyecto.

Las dificultades para elevar el ritmo de colocaciones de los recursos financieros del FDC, radican varias causas:

- i. Los elevados costos de transacción actuales de las IFIs ya que operan con campesinos pequeños y dispersos;
- ii. Los elevados riesgos de operación debido a la ausencia de garantías de los campesinos, unido al desinterés de muchas cooperativas o bancos de incrementar sus operaciones en las zonas rurales dispersas;
- iii. El limitado grado de organización del grupo objetivo, que excluye a los campesinos dispersos del acceso a numerosos servicios, entre ellos el crédito. Al mismo tiempo, cuando surgen organizaciones del grupo objetivo, por lo general, estas no cumplen los requisitos de una IFI; generalmente son organizaciones informales y de contenido gremial. Frente a este hecho, existe

- cierta resistencia tanto de los campesinos pertenecientes a organizaciones informales en diluirse dentro de una IFI, como de las IFIs en incorporar grupos ya orgánicos;
- iv. La escasa tecnología financiera apropiada de las IFIs donde el financiamiento a los campesinos es una actividad entre otras

### El sistema cooperativo.

La Dirección General de Cooperativas tiene registradas a mediados de 1996: 191 cooperativas, cuatro centrales cooperativas y una federación.<sup>10</sup> Desde el punto de vista del crédito al sector campesino CREDICOOP llegó a ser la central de mayor importancia. CREDICOOP en sus mejores momentos (1989) llegó a otorgar créditos a sus cooperativas asociadas por un monto de 856 millones de guaraníes (aproximadamente US\$ 750,000) que permitió asistir financieramente a cerca de 6000 productores. Se debe aclarar que estos están incluidos en las estadísticas de financiamiento del BNF, que los incorpora como financiados a través de sus créditos a CREDICOOP o a las cooperativas.

Las restantes o agrupan a cooperativas dedicadas a la producción o están constituidas por productores extranjeros (menonitas o japoneses) o por productores de estratos medianos a grandes. Las más importantes son las cooperativas menonitas y Colonias Unidas en Itapúa. Una de las pocas cooperativas de paraguayos importante como Minga Guazú está en etapa de liquidación. La otra cooperativa de paraguayos importante: Cnel. Oviedo debate la alternativa de dejar el sector agropecuario y atender a su clientela urbana, más numerosa y que genera una mayor rentabilidad. El manejo de capital circulante (fundamentalmente crédito) en una encuesta a 154 cooperativas de producción en la región Oriental presentó a mediados de 1996 los siguientes resultados:

CUADRO 3.2.

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE ESTADÍSTICAS DE PRODUCCIÓN				
	+ 5 mill US\$	De 2.5 a 5 mill US\$	De 0.5 a 2.5 mill US\$	Menos de 0.5 mill de US\$
Cantidad de Cooperativas	13	3	15	78

Fuente: CEPADES-JALDA, encuestas a cooperativas, 1996

### El crédito empresarial.

Las empresas procesadoras de productos agropecuarios como ingenios azucareros y desmotadoras de algodón suministran financiamiento al sector campesino, en general como un adelanto de pago a cuenta de la entrega de su producción al momento de la cosecha. Esto limita en forma marcada la libertad de comercialización de los productores campesinos. Los recursos para el financiamiento previsto por estas empresas provienen en general de la venta anticipada de productos o del crédito bancario, en su mayor parte originado en los descuentos del BCP.

Algunas empresas como en el caso de la desmotadora Pilar, otorgan créditos directamente a los productores (esta empresa financia en forma directa a más de 1000 campesinos) pero en la mayoría de los casos lo hacen a través de acopiadores, transportistas o pequeños comerciantes, pudiendo existir más de un intermediario entre la empresa y el productor. Es obvio aclarar que esta intermediación en la cadena de financiamiento se refleja en un incremento substancial en los intereses del mismo.

<sup>10</sup> Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD), Central de Cooperativa Regional Oriente del Paraguay Ltda., Central de Cooperativas Agrícolas de Itapúa Ltda. (CECAIL), Central Cooperativa Nacional Ltda. (CREDICOOP) y Central NIKKEI de ahorro y crédito.

Otro canal de crédito empresarial está representado por las empresas proveedoras de agroinsumos. Este es un crédito en especie que suele estar estrechamente vinculado al mencionado anteriormente, pues es canalizado en general por los mismos comerciantes o intermediarios mencionados anteriormente, con lo cual se cierra aún más el círculo dentro del cual se puede mover la economía campesina al condicionarse el crédito no sólo la entrega de productos sino la compra de determinados insumos.

### **El Crédito informal**

El crédito informal está representado principalmente por los pequeños comercios o almacenes de la zona rural, por agricultores de nivel empresarial o por simples usureros. En el caso de los pequeños comerciantes o almacenes en general, se efectúa en especie, suministrando a la familia los artículos de primera necesidad que requiere para subsistir hasta la siguiente cosecha. Los proveedores de este tipo de crédito lo otorgan sin ningún tipo de restricciones sobre su destino.

Estos créditos, que escapan a todo control del estado se realizan únicamente bajo palabra y en pequeños montos de acuerdo a la capacidad de pago del tomador. Su agilidad y la falta de requisitos para su obtención hace que el productor campesino recurra a éste en forma asidua. Como sistema de crédito es óptimo, por cuanto existe una estrecha relación entre el financista que asegura una recuperación casi total de los mismos basada principalmente en una regulación adecuada de los montos prestados en base a su capacidad de pago. Sin embargo, el costo de los mismos es una carga sumamente pesada para el productor campesino, pues sus intereses suelen pactarse hasta tasas de un 400% superiores a las de mercado.

### **4. Subsector Forestal**

El desarrollo reciente del sector forestal en el Paraguay ha sido variable: la explotación forestal, que incluye 4 rubros básicos: rollos, postes, durmientes, leña y palmas, ha crecido persistentemente entre 1983 y 1993 con excepción de los años 1988 y 1993. En los 5 últimos años ha registrado un promedio de crecimiento del 3,5%, mientras que en 1996 ha sido según las estimaciones preliminares por debajo del 3%. Este dato refleja los crecientes problemas del sector al reducirse las posibilidades de abasto de rollos con lo cual se incrementa el precio del producto final, perdiendo competitividad ante sustitutos en la construcción y en el mobiliario.

El tonelaje anual estimado por BCP pasa de 4,6 millones de toneladas en 1983 a 5,5 en 1993, representando la leña alrededor del 49,6% (excluido el carbón), los rollos de uso industrial el 37,6% y los postes el 6,5% que en total representan alrededor del 2,5 del PIB. En cuanto a la industria forestal contribuyó al sector manufacturero entre 1983 y 1993 de manera variable entre el 14,7 y 12,1% y que con relación al PIB significa poco más del 2%, con lo cual la contribución global del sector se acerca al 5%.

El valor de las exportaciones ha sido creciente en la década 1985-1994 con un valor mínimo de 10 millones de dólares al inicio de la serie un valor máximo al final de la misma con 77.7 millones de US\$. Sin embargo, se estima que las exportaciones no registradas alcanzan a 500 mil m<sup>3</sup> entre rollo y aserradas en proporción similar con un valor de 76.8 millones de US\$. Este volumen representa el 65% del crecimiento total anual del bosque y el 30% de la capacidad total de los aserraderos del país.

La sustentabilidad de la explotación forestal no está asegurada porque el sistema empleado de extracción selectiva de algunas especies sin ningún manejo forestal, ha provocado el "descrime" de los bosques nativos seguido de cortes de ejemplares de pequeño porte. Y especialmente por la constante habilitación de tierras para el cultivo de pequeños y grandes productores o para la ganadería que ha llevado a una tala indiscriminada que impide la regeneración natural. Si continua el ritmo de

deforestación que en el intervalo 1968 a 1976 fue de 212 mil ha./año y que en 1996 alcanzó la cifra de 85.000 hectáreas, es posible que el fin del siglo coincida con el fin de los bosques en el Paraguay.

Contribuye a agudizar la situación del sector, los problemas institucionales, legales y administrativos que en el año 1996 hicieron eclosión con el robo y/o falsificación de las guías forestales, denuncias sobre incremento del tráfico de rollos y depredación del Parque San Rafael, con el triste resultado de estar en los primeros lugares en depredación mundial de bosques.

#### **4.1 Oferta Forestal**

Según datos de la carrera de Ingeniería Forestal hasta 1991 existían en la Región Oriental 2.197 mil ha. de bosque alto continuo, 742,5 mil de bosque alto degradado y 402,7 mil ha. de bosque ralo en islas. Con una tasa promedio de deforestación del 5% restarían a fines de 1996: 1.5 miles de ha de bosque continuo, al que habría que restar unas 252 mil ha. de Áreas Silvestres Protegidas de las cuales solo el 50% sería bosque alto productivo, el más importante en la oferta de madera para industria que se traduce en alrededor de 7 millones de m<sup>3</sup> en toda la Región Oriental. Con un consumo de 1.7 millones de m<sup>3</sup> anuales, no hay más de 4 años de aprovechamiento posible de rollo.

#### **4.2 Mercados y Canales de Comercialización**

La característica de las explotaciones forestales es que representa una actividad secundaria para agricultores y ganaderos, y prevalece la modalidad de arrendamiento para explotación forestal, por regla general, la más predatoria de todos los sistemas.

Los contratos de uso del monte generalmente están a cargo de intermediarios de la industria de la madera que cumplen la función de cortar, acopiar y transportar los rollos hasta la industria. Los mismos se estima que abastecen el 70% de la oferta nacional maderable.

Los segundos agentes de la cadena de comercialización con los llamados "contratistas" que además de operar en los asentamientos rurales bajo contrato con los líderes campesinos, lo hacen con propietarios de grandes extensiones de bosques principalmente ganaderos. Una buena cantidad de estos son los contratistas brasileños que generalmente disponen de mayores recursos y equipos que entregan directamente los rollos a aserraderos a ambos lados de la frontera. Los aserraderos completan el ciclo al comercializar su producto en el mercado local y en el externo.

#### **4.3 Composición de la Industria**

Existen aproximadamente 800 empresas de aserrío, que configuran una demanda con bajo grado de concentración. Los 5 a 10 mayores, con una producción promedio de 50m<sup>3</sup>/día manejan 20 a 25% de la producción, siguen unos 500 aserraderos de tamaño medio (10 a 12 m<sup>3</sup>/día) que controlan 60 % del mercado y, en el otro extremo, se ubican los pequeños (2 a 5 m<sup>3</sup>/día) que, significando cerca del 40% del total de empresas mayormente familiares, concentran los otros 15 a 20% de producción. Se estima además que sólo el 10% de los aserraderos de mayor tamaño, poseen bosques propios.

### **5. Estructura de las Organizaciones y Recursos Humanos del Sector <sup>11</sup>**

---

<sup>11</sup> En esta sección se han incluido los siguientes ítems de los términos de referencia originales:

8. Estructura de las organizaciones y sistema de producción
9. Recursos Humanos

En esta sección se analizan las organizaciones e instituciones más importantes del sector como son las del sector público, el sistema cooperativo y las organizaciones de pequeños productores.

### **5.1 Instituciones del Sector Público**

La estructura orgánica actual del MAG está basada en la Ley 81/92 pero en la práctica el sector sigue rigiendo la legislación precedente porque la actual no ha sido reglamentada.

La nueva ley establece una gran cantidad de funciones y atribuciones que van desde aspectos normativos y de regulación, a la promoción, implementación, generación y participación en una gran cantidad de áreas y niveles de competencia.

Para cumplir con este mandato el MAG cuenta con un total de 3.420 funcionarios de los cuales el 45% está ubicado en Asunción con un presupuesto global de US\$ 117.067 para el año 1991. Este personal está distribuido en la siguiente estructura básica: a) órgano consultivo (Junta Consultiva del Ministerio), b) Órganos que constituyen el Gabinete del Ministro, c) órganos que constituyen el gabinete de los 3 viceministerios: Agricultura, Ganadería y Recursos naturales y Medio Ambiente.

Pertenecían en 1991 a lo que da en llamarse sistema MAG el Instituto de Bienestar Rural (IBR), el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), lo cuales tienen 603, 392 y 10 funcionarios respectivamente.

El MAG según el mismo PROMODAF no está preparado para enfrentar el desafío del nuevo escenario comercial agropecuario internacional caracterizado por la alta competitividad. En su estructura y funcionamiento persisten antiguos problemas, entre los cuales pueden ser destacados los siguientes:

- i. la formulación de las políticas agrarias es débil que se la puede considerar inexistente limitándose a coordinar eventuales asuntos coyunturales;
- ii. la nueva estructura de la Ley 81/92 a pesar de ser reciente, prácticamente reproduce su vieja estructura la que técnica y administrativamente es insuficiente e inadecuada ya que mantiene la microcefalia y escasa participación del sector privado y social;
- iii. el sector de los recursos humanos presenta problemas de concentración en Asunción, la inexistencia de un plan de escalafón, así como de un programa de Capacitación y Entrenamiento. Se verifica bajos niveles de especialización, de sueldos, motivación y desempeño de la mayoría del personal de los órganos y entidades del sistema MAG.

### **5.2 Los Empresarios Agrícolas y Agroindustriales**

Los empresarios agrícolas y forestales están constituidos en primer lugar por las empresas de granos (soja, maíz, trigo y girasol), empresarios agroexportadores de la soja, los arroceros, las nuevas empresas de algodón mecanizado y las empresas agroindustriales: molinera (trigo y arroz), azúcar, almidón, caña, aceites y madera. CADELPA es la organización de las desmotadoras de algodón, CAPECO (Cámara de Productores de Cereales y Oleaginosas) es la institución más importante y que articula la Federación de Exportadores Agroindustriales (FEDEXA), esta última poca activa después de la asunción del Gobierno Wasmosy.

Los empresarios agrícolas son un sector relativamente nuevo en el Paraguay que tienen su origen en el plan del trigo de la década de los sesenta y el desarrollo sojero posterior. Su característica es haber desde el inicio incorporado tecnología agrícola y en buena medida formas de gestión moderna de la empresa con lo cual se diferencian de los ganaderos tradicionales.

### **5.3 Las Cooperativas de Productores Medianos**

Como ya se mencionó, la Dirección General de Cooperativas tiene registradas cinco centrales cooperativas, una federación y unas 160 cooperativas: Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD), Central de Cooperativa Regional Oriente del Paraguay Ltda., Central de Cooperativas Agrícolas de Itapúa Ltda. (CECAIL), Central Cooperativa Nacional Ltda. (CREDICOOP), Central NIKKEI de ahorro y crédito y UNICOOP.

Entre las cooperativas de producción, de la Región Oriental, tienen una gran cantidad de socios urbanos (50%) que utilizan los servicios de ahorro y crédito, habiendo crecientes presiones de estos últimos para abandonar la actividad agropecuaria por ser menos rentable y con mayores riesgos (ver cuadro siguiente).

En el Este de la Región Oriental (Itapúa y Alto Paraná) se encuentra la tercera parte de las cooperativas y las más importantes:

CUADRO 5.1.:

CANTIDAD DE SOCIOS CON ACTIVIDADES AGROPECUARIAS EN LAS COOPERATIVAS			
Departamentos	Cantidad de Cooperativas	Cantidad de miembros	Cantidad de miembros con fincas agrícolas
Concep. y S.Pedro	24	3331	2361
Cordillera y Central	25	21,068	487
Guairá y Caazapá	11	2630	884
Caaguazú	14	14,275	3,079
Itapúa	29	9,196	7,059
Misiones y Paraguari	18	15,092	490
Alto Paraná	24	6.166	680
Neembucu	1	6.700	600
Amambay y Canind.	8	650	650
	154	79,108	16,290

Fuente: JALDA-CEPADES, Encuesta de Cooperativas, 1996.

Las actividades a la que se dedican son fundamentalmente acopio, almacenamiento y procesamiento de productos agropecuarios:

	Plantas de Procesamiento	Instalaciones de Almacenamiento	Acopio	Otras Actividades
Cantidad de Cooperativas	25	42	43	20

Fuente: Encuesta JALDA-CEPADES, 1996

La importancia económica y social de las cooperativas se refleja en la significativa participación en rubros como el trigo, girasol, maní tártago sésamo y aceite de tung. (ver gráfica en el anexo).

#### 5.4 Las Organizaciones Económico-Productivas de Campesinos<sup>12</sup>

##### Experiencias campesinas en gestión de pequeñas empresas asociativas

Las experiencias en proyectos productivos de organizaciones campesinas -en general muy poco sistematizadas- parecen moverse entre dos líneas: una gestión que trata de reproducir lo que hace cualquier empresario sujeto a leyes del mercado y competencia, y por otro lado tratar de manejarse en correspondencia a las reiteradas veces mencionada particularidades de la economía campesina.

Una de las más representativas es la experiencia de la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA) que trató de incorporar técnicas utilizadas normalmente por los empresarios, con el apoyo técnico administrativo y para comercialización de consultores como la Cooper & Librand. En este caso, se introdujo un modelo muy complicado para la realidad de una empresas asociativa campesina ya que se diseñaron procesos de racionalización multiplicando funciones de control a través de múltiples notas de recepción que complicó enormemente el trabajo de los líderes campesinos. "Los campesinos, durante todo este proceso empezaron a cuestionar la adecuación de este sistema complejo a la realidad de una organización campesina. Ellos tenían ya con relativa claridad, la diferencia entre una empresa privada y una empresa asociativa campesina" (Campos, 1991). Esa "diferenciación" por otro lado los llevó a mejorar los precios al productor ya que los acopiadores pagan precios bajos, con lo cual lograron acopiar gran cantidad de producto pero ello llevó a problemas de almacenamiento con pérdidas del 50% del grano y por otro lado vendieron por debajo de los precios comprados a sus socios. "De esta experiencia negativa, la organización aprendió que para plantear positivamente la comercialización se necesita no sólo capital operativo sino también donde almacenar y luego operar según las reglas del mercado" (Campos, 1991).

<sup>12</sup> El sector campesino se desarrolla más ampliamente porque como se verá más adelante es la población a la que debe orientarse la cooperación externa.

Otro problema que se pone en evidencia con esta experiencia es la dificultad intrínseca que tiene toda empresa asociativa de pequeños productores, que necesita aglutinar una gran cantidad de los mismos para lograr volúmenes, pero esto complica la gestión de una empresa con una gran cantidad de socios que esperan tener participación en dicha gestión. En el caso que se centralice la gestión en una unidad ejecutiva, pueda dar lugar a un distanciamiento o pérdida de identidad.

También es bastante común el hecho de que la experiencia funcione mientras dura la cooperación externa no reembolsable, pero una vez que se acaba, hay problemas para seguir funcionando.

Finalmente, otro de los problemas repetidos en organizaciones campesinas son los conflictos surgidos entre la vertiente gremial y reivindicativa y la económico-productiva, donde no siempre ha resultado fortalecida la organización sino que ha dado lugar a numerosos y a veces interminables conflictos.

### **La situación relevada de la pequeña y micro empresa rural industrial y artesanal**

Los rasgos fundamentales de la pequeña empresa rural son los siguientes:

- i. están constituidas fundamentalmente por la familia y parientes y con importante participación de la mujer,
- ii. transforman materia prima local y utilizan pocos insumos externos,
- iii. permiten conservar alimentos,
- iv. proporcionan ocupación de la mano de obra excedente en algunas épocas del año,
- v. generan un ingreso complementario a la familia campesina,
- vi. en el caso de las artesanías, se caracterizan por basarse en habilidades especiales del maestro ("a") artesano(a) que produce un producto típico (tejidos o bordados, talabartería, muebles, etc.).

No se dispone de datos estadísticos confiables pero algunas estimaciones indican que alrededor del 30% de los establecimientos rurales se dedica actualmente a una pequeña industria o artesanía, con lo cual hay por lo menos 60.000 familias en el país que tienen esta actividad complementaria.

Se observan áreas homogéneas de concentración de las actividades de pequeñas industriales y artesanías que responden en primera instancia a las características de la producción primaria: así en las áreas de producción de miel de caña y de alcohol; en las zonas de mayor producción de mandioca se observa un número muy elevado de producción de harina de mandioca; en las áreas donde se dispone de abundante y de buena calidad de arcilla se han desarrollado olerías.

Sin embargo, las actividades artesanales se sobreponen por completo a la base de recursos disponibles y como en el caso de los textiles, la mayor concentración se observa en áreas urbanas o en pueblos donde son más limitadas las materias primas directamente transformables.

Los sistemas de comercialización de estos productos siguen los mismos esquemas de los canales de comercialización de los productos agropecuarios. También se reproduce la escasez de organizaciones de productores artesanos y de pequeñas industria rural, lo cual determina una gran fragmentación de los sistemas de venta de los productos terminados y de compra de los insumos necesarios.

En general, se observa una escasa dinámica de crecimiento cualitativo, de innovación y de incorporación de tecnología por parte de las pequeñas empresas rurales y artesanías que utilizan sistemas de producción tradicionales, que si bien permiten iniciar la actividad con una inversión relativamente baja, dan como resultado una productividad y calidad relativamente baja. El resultado de esta situación se traduce en la incapacidad de la mayoría de las microempresas de acumular suficiente capital para poder cubrir inversiones de ampliación y de incorporación de tecnología.

## 6. Posibilidades y Limitaciones Exportadoras del Sector <sup>13</sup>

La exportaciones se destinan en sus dos tercios al MERCOSUR+Chile y consisten en productos agropecuarios con reducida elaboración.

CUADRO 6.1

RANKING DE PRINCIPALES MERCADOS (1996)			
Primer semestre			
PAÍS	MONTO US\$	PARTICIP. %	PRINCIPALES RUBROS
Brasil	276.977.103	55,10	Soja, Algodón, aceite, aceite vegetales, maíz
Holanda	101.600.594	20,21	Soja, torta y harina de soja, aceites vegetales
Argentina	23.948.806	4,76	Fibra de algodón, maderas, aceites vegetales
Uruguay	17.732.241	3,53	Torta y harina de soja, cueros y algodón
EE.UU.	12.407.904	2,47	Soja, madera, alimentos para animales
Méjico	11.224.889	2,23	Fibra de algodón, torta de soja, cueros
Chile	8.801.835	1,75	Carne vacuna, cueros, fibra de algodón
Italia	7.408.118	1,47	Cueros, fibra de algodón y madera
Taiwán	6.524.626	1,30	Madera, algodón, cueros
Suiza	6.051.990	1,20	Soja, aceites vegetales, carne
Resto del Mundo	30.024.149	5,97	
Total	502.702.255	100,00	

### 6.1 Competitividad del Sector Agrícola y Forestal

Los aspectos que repercuten en todos los rubros agrícola y forestales y los diferentes tipos de productores abriendo posibilidades o generando limitaciones son los siguientes:

<sup>13</sup> En esta sección se ha incluido los siguientes items de los términos de referencia originales:

10. Estudio de Competitividad por principales rubros de exportación.
11. Potencial de exportación del Paraguay.

CUADRO 6.2.

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES QUE AFECTAN A LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA DEL SECTOR		
ASPECTOS COMUNES A PRODUCTORES Y PRODUCTOS	POSIBILIDADES	LIMITACIONES
CONSERVACIÓN DEL SUELO	incorporación de siembra directa y abonos verdes en grandes y pequeñas propiedades	
ESTADÍSTICAS DE PRODUCCIÓN E INFORMACIÓN DE MERCADO	experiencia en levantamiento y procesamiento de la información	accesibilidad y utilidad para el productor de dicha información
INVESTIGACIÓN, EDUCACIÓN Y EXTENSIÓN AGROPECUARIO-FORESTAL	tercerización de estos servicios	bajo impacto de dichos servicios
CRÉDITO RURAL	organización de productores para la utilización del crédito	dificultades para la administración del crédito al pequeño productor desorganizado
CALIDAD EN ALIMENTOS		deficiente uso de agroquímicos deficiente manipuleo en fábrica y conservación restricciones para introducción en otros países por no cumplir normas de calidad
ALMACENAMIENTO Y MANEJO POSTCOSECHA		pérdidas físicas y degradación de la calidad
SEMILLAS		falta de control de calidad

### 6.2 Análisis por Rubro

Con la información de los capítulos precedentes se ha estructurado el siguiente cuadro de posibilidades y limitaciones diferenciando los aspectos internos bajo las denominaciones fortalezas y debilidades y aspectos de contexto en las oportunidades y amenazas.

CUADRO 6.3

FODA POR RUBROS				
PRODUCTOS	POSIBILIDADES		LIMITACIONES	
	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES *	DEBILIDADES	AMENAZAS *
CÍTRICOS		demandante de la fresca, los naturales, largos, larga y gelados-centrados (C)	alta incidencia de plagas y enfermedades variedades no apropiadas para fresco y para jugos producción concentrada estacionalmente bajos rendimientos	
MANDIOCA (almidón industrial de)	difusión y conocimiento del cultivo		bajos rendimientos	
GIRASOL	disponibilidad de tierra y maquinaria ociosa en el ciclo de invierno disponibilidad de capacidad ociosa en industria		no disponibilidad de variedades precoces que posibilite la rotación soja-girasol	
KA'A HE'E		habilitación por la oficina de alimentos y medicinas de los EEUU para la venta de esteviósidos	no hay experiencia de cultivo requiere muchos cuidados (similar a una hortaliza).	
ALGODÓN	conocimiento del cultivo por los productores	demandante para el algodón orgánico	incremento de plagas-costos y sistema de cultivo inapropiado semillas inapropiadas	
HIERBAS MEDICINALES	disponibilidades de varias especies nativas	mercado creciente de productos y medicina natural	falta de investigación sobre sus propiedades y sistemas de cultivos	indefinición de programas y políticas sobre el manejo de la biodiversidad genética
PALMITO	disponibilidad de especies nativas de las apreciadas por su sabor	mercado internacional con déficit de producción	deforestación y explotación extractiva.	
ACEITES ESENCIALES			variabilidad del mercado	
YERBA MATE	conocimiento del cultivo		variabilidad de la calidad, adulteración y falsificación	competencia de yerba argentina
TOMATE Y PIMIENTOS			producción estacional mal uso de agroquímicos	restricciones a la introducción a terceros mercados por baja calidad
CHOCLO	facilidad de producción	mercado del norte argentino	producción estacional	

### 6.3 Análisis por Características de los Productores

Las ventajas comparativas que tiene el productor campesino -base de la viabilidad técnica, económica y social- son:

- i. disponibilidad del recurso tierra (agua, monte, etc.) con características del suelo y clima favorables para determinados rubros,
- ii. localización (economías de transporte),
- iii. utilización de policultivos que generan economías de complementación que se potencian al integrarse al resto de la economía familiar (economías de complementación) en cuanto al uso de la tierra (asociación y rotación), la mano de obra disponible y el equipamiento del productor,
- iv. flexibilidad para cambiar de rubro (reducidas barreras a la salida) por tener reducidas inversiones,
- v. conocimiento del trabajo agrícola
- vi. disponibilidad de mano de obra familiar

Así como la empresa privada necesita de infraestructura, comunicaciones y energía, de la misma manera la economía campesina requiere ser viabilizada con el acceso a la tierra, conservación de suelos, caminos, electricidad, educación básica y técnica y salud.

La aceleración de la apertura comercial con el MERCOSUR tendrá un impacto en los siguientes aspectos de la economía de los pequeños productores de la región:

- i. exigencias de normalización,
- ii. exigencias de calidad,
- iii. mercados locales y nacionales expuestos a la competencia extranjera.

Por otra parte, en los productos estandarizados las escalas representan un papel fundamental, dimensión en donde los pequeños productores tendrían crecientes problemas en competir. Sin embargo, existen actividades como la avicultura, lechería, citricultura, cerdos, etc. en donde los pequeños productores pueden operar con el sistema de contratos, "maquila" o "façon".

Al mismo tiempo que operan estas tendencias a la homogeneidad y a la estandarización, existen cambios que apuntan a la diferenciación o "descommoditización" y al cambio en los patrones de consumo en los países desarrollados y en los estratos de mayores ingresos del subdesarrollo: valorización de los productos naturales (sin agroquímicos), desplazamiento de las carnes rojas y cereales por frutas, legumbres y verduras frescas que abren posibilidades a una tecnología y sistemas de producción eficientes a diversas escalas y con menores requerimientos de insumos externos a la finca.

En estas condiciones se presentan disyuntivas para las economías campesinas en lo que tiene que ver con la comercialización: seguir vendiendo lo que se produce o producir lo que se venda en los mercados en donde hay al mismo tiempo homogeneidad y diferenciación.

1ra.) En el primer caso sobre la base de lo que se produce habitualmente (calidad del producto, cantidad, fecha o periodo disponible, costos de producción conocidos, etc.), tratar de comercializar en las mejores condiciones.

2da.) En el segundo caso se trata de realizar estudios de mercados para determinar qué se consume (en qué cantidad, en qué lugar-mercado, a qué precio se vende, periodo o fechas de venta, presentación-embalaje del producto, transporte, forma de cobro, agente de comercialización, etc.), y sobre la base de estos datos que es factible y en cuales productos hay ventajas competitivas.

Las economías campesinas podrían tener la opción en los mercados locales y zonales a los que de hecho se encuentran articulados las comunidades. Para determinar las posibilidades de producción, se deben tener en cuenta la competencia de otras regiones y de otros países (supuesto de mercados abiertos) mucho más ahora que los productos podrán entrar libremente sin soportar los costos del contrabando (las coimas). De esta manera no se piensa en mercados cerrados y una autosuficiencia a ultranza sino basada en procesos productivos integrados (horizontal, verticalmente y a través del tiempo y el espacio), ventajas de localización de mercados y optimización de los recursos disponibles por el mercado. La potencialidad de las unidades campesinas de "cultivar la diversidad", además de los beneficios agronómicos, en la nutrición y ambientales permite iniciar procesos productivos encadenados y oferta diversificada y competitiva para los mercados locales. Más que "ir creando un mercado propio"<sup>14</sup> habría que apropiarse de un mercado local y regional que de hecho existe.

La pequeña producción no tiene viabilidad alguna de manera aislada, desvinculada a organizaciones de productores o mediante contratos (maquila o façon) con la agroindustria. No hay reglas fijas, pero es claro que cuando la rama es muy competitiva, las organizaciones de productores tendrían problemas en su desarrollo y esas condiciones permitirían mejores condiciones de comercialización en especial si se realiza de manera conjunta y organizada. Cuando hay condiciones monopsónicas en la compra, es cuando sería más necesaria y habría mejores condiciones para la integración para delante de los productores.

Para mejorar la competitividad de las economías campesinas, en el caso de la producción comercializada en el circuito especializado para la agroindustria se necesita desarrollar:

- i. mayor transparencia en la contratación de insumos, crédito y productos;
- ii. mayor organización para la comercialización conjunta;
- iii. diversificación de los cultivos de renta;
- iv. desarrollo de la comercialización hacia nuevos mercados (mercados mayoristas, regionales o zonales) o proyectos de transformación de materia prima con el objetivo de atenuar las condiciones de monopsonio-monocultivo,
- v. fortalecimiento de la producción para autoconsumo.

Para modificar la relación entre los productores y la agroindustria (los agroexportadores) es necesario desarrollar los siguientes aspectos:

- a) desarrollar en un mecanismo de innovación e incorporación de tecnología y de asesoría técnica al productor, ya utilizado en la actualidad en reducida escala por las empresas privadas y en mayor proporción las cooperativas integradas por regla general por medianos productores.
- b) las agroindustrias pueden cumplir un papel positivo inclusive con el crédito, pero a condición de reemplazar el mecanismo de acopio -en donde sí hay un monopolio localizado en la compra- por la formalización en un contrato de la relación,
- c) La agroindustrialización debería acompañarse del programa de diversificación productiva en el sentido que la especialización que conlleva (en el ámbito de finca y de una región) debería ser complementada con otros cultivos, mediante rotaciones, cultivos asociados y ganadería, para lograr la optimización del recurso mano de obra del productor, un manejo económico y ambientalmente sustentable, y fragmentar los riesgos de mercado y naturales de la agricultura (climáticos, plagas, etc.). Además, se podrían desarrollar agroindustrias campesinas para la transformación directa de los productos destinados al mercado local y mercados extracomunitarios bajo el supuesto de competencia de productos de otras zonas del país y de los países del MERCOSUR.
- d) La problemática que se plantea entre la diversificación y la necesaria especialización que conlleva la agroindustria se puede resolver sobre la base que la producción primaria de pequeños productores sea

<sup>14</sup> Memoria del Primer Encuentro boliviano de Comercialización Comunitaria, Vinto, Cochabamba, Set. 1993.

diversificada al igual que los mercados, canales y modalidades de comercialización y flexible para cambiar entre estas,

Medidas que apunten a la Transformación Productiva deberán contemplar la incorporación de tecnologías y la capacitación entre las que se destacan:

- manejo de suelos, para conservar y recuperar su fertilidad, ya que con el modelo de explotación vigente se va agotando en forma alarmante.
- métodos de labranza, cuidados culturales y sanitarios, cosecha y procesamiento.
- genética, con adopción de variedades nativas e híbridos mejorados, cuyas semillas deben ser producidas en el país.
- debe encararse la multiplicación de semillas del tipo "certificada".

La capacitación, adopción de tecnología y la gestión de las explotaciones pequeñas y medianas debe fortalecer un modelo de granja de producción diversificada, que asegure el autoabastecimiento alimentario de la familia campesina y, además, permita la producción de nuevos productos de renta, para romper la economía marcadamente zafra derivada y dependiente del monocultivo. Asimismo debe crearse el mecanismo para asegurar al productor el crédito a tiempo y sin tener que recurrir a los intermediarios que encarecen el costo del dinero.

La política sectorial agrícola a mediano y largo plazo debe orientarse a que se:

- modifiquen la relación entre los productores y la agroindustria (los agroexportadores) formalizando un contrato que asegure el abasto a la agroindustria con comercialización conjunta y organizada y al mismo tiempo transparente precios del algodón en rama, costo financiero de los anticipos y precio real de los insumos,
- diversifique la producción campesina e integración de los sistemas de producción al interior de la finca campesina de manera que las interacciones entre suelo, vegetales, animales y la fuerza de trabajo sean fuente de ventajas competitivas.
- la diversificación productiva debe ir acompañada de una reestructuración de la comercialización en cuanto a los mercados, canales y modalidades de comercialización para conformar una estructura ágil y con la capacidad de responder a los cambios del mercado,
- la transformación productiva que incorpore tecnologías y la capacitación en las siguientes áreas: manejo de suelos, métodos de labranza, cuidados culturales y sanitarios, con adopción de variedades nativas e híbridos mejorados demandados por el mercado, y la multiplicación de semillas "certificadas".

Los proyectos de transformación de materia prima disponible y otras microempresas además de los requerimientos de comercialización y organización de los productores les hace falta:

- \* que el nivel de producción y la potencialidad de crecimiento tenga relación con el dimensionamiento del proyecto.
- \* que se identifiquen los mercados, precios y agentes de comercialización
- \* que la tecnología sea simple, de fácil asimilación y bajo costo de mantenimiento y con repuestos asegurados.
- \* que la localización sea preferentemente en la comunidad o municipio
- \* que no se dependa de otros proyectos para que funcione aunque es deseable que tenga potencialidades para integrarse vertical u horizontalmente.
- \* que mejore la eficiencia de la agroindustria tradicional
- \* que disminuya las pérdidas postcosechas
- \* que permita mejores condiciones de comercialización en lo que tiene que ver con la estacionalidad de la producción
- \* que la propuesta demuestre la capacidad de la organización de base para manejar el proyecto
- \* realizar las transformaciones en el sistema de producción en función a las necesidades del proceso y del mercado.

Otra de las alternativas es la cooperativa de comercialización como es el caso de COPEX responsable de la exportación de tomates paraguayos con destino al Mercado Central de Abasto de Buenos Aires, Argentina. A partir de la exportación de tomate se tiene la posibilidad de vender otros rubros: berenjena, locote, pifia y frutilla. Los que serán enviados en forma experimental son: choclo, banana, arveja, melón y otros.

#### 6.4 Medianos Productores y las Cooperativas

Los medianos productores nucleados en cooperativas son los que tienen mayores ventajas competitivas para operar en el mercado interno y para realizar exportaciones principalmente en el MERCOSUR+Chile porque tienen capacidad financiera y experiencia de mercado. Sin embargo, presentan la debilidad de manejar volúmenes importantes de negocios acompañados de grandes inversiones que pueden ser afectados por conflictos internos y mala administración en especial en los aspectos financieros y comerciales.

#### 6.5 Empresarios Agrícolas

Las ventajas comparativas y competitivas de este sector radican en que disponen los recursos naturales en cantidad y calidad en general apropiados y además tienen los recursos para incorporar las tecnologías que permitan estar al nivel de las empresas similares en el MERCOSUR. Sin embargo, existen restricciones especialmente en cuanto al costo del dinero para el capital de trabajo, restricciones impuestas por factores de competitividad sistémica y variables macroeconómicas.

CUADRO 6.4

FODA POR TIPO DE PRODUCTOR				
PRODUCTORES	POSIBILIDADES		LIMITACIONES	
	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
PEQUEÑOS PRODUCTORES (CAMPEÑINOS)	flexibilidad para cambiar de rubros por la baja inmovilización de inversiones	producción hortigranjera de utilización intensiva de mano de obra	modalidad prevaleciente de articulación al mercado	pérdida del principal recurso productivo: la tierra
MEDIANOS PRODUCTORES (farmer o colono inmigrado)	unidad productiva familiar cohesionada capacidad para asociarse para la agroindustria y la comercialización		mal manejo administrativo y financiero de las cooperativas conflictos religioso-culturales	inseguridad de las inversiones; abigeato
GRANDES PRODUCTORES	disponibilidad de recursos y acceso a la tecnología		desajuste en la escala óptima de producción altos costos financieros	inseguridad de la inversión; abigeato y ocupaciones.

## 7. Conclusiones y Recomendaciones

### 7.1 Conclusiones

- i. Las transformaciones más importantes en los últimos 15 años se han verificado en la creciente importancia de la soja y a otro nivel el del maíz y la yerba mate. Por otra parte hay una pérdida de importancia relativa de las frutas y hortalizas como piña, sandía, melón y cítricos.
- ii. En los últimos años y luego de un importante crecimiento, se registra una pérdida de importancia del algodón para el pequeño productor proceso que está acompañado por el repliegue de las desmotadoras para otorgar anticipos para la producción. Se perfila la emergencia de productores empresariales en dicho rubro en especial fuera de las áreas sojeras ya en que estas últimas con los actuales precios de este grano, es difícil su reemplazo por algodón mecanizado.
- iii. En los pequeños productores avanza, ante los problemas del algodón, una diversificación espontánea marcadamente estacional, con productos de poca calidad, con mal manejo poscosecha y precarias condiciones de comercialización.
- iv. La operación de nuevas industrias de gran porte en los rubros de hortalizas, jugos de frutas y almidón de mandioca pueden modificar de manera significativa las actuales condiciones de producción y comercialización y especialmente en las modalidades de articulación de los productores a la cadena agroindustrial y agrocomercial.
- v. El mercado de abasto de Asunción si bien sigue siendo el más importante y estrictamente el único mercado mayoristas, en años recientes se han desarrollado otros mercados en el interior del país como son los casos de Cdad. del Este, Encarnación, P.J.Caballero y Cnel. Oviedo. En ellos se verifica una mezcla entre mayoristas y minoristas y en el hecho que no hay registros sobre ingreso de productos, con lo cual no se tiene idea del volumen de movimientos ni origen, ya que sólo se muestrean precios. Además, hay una estrecha interconexión entre los distintos mercados mayoristas que hace que la disponibilidad y los precios tiendan a aproximarse, no sin cierto rezago.
- vi. También operan en el país los mercados regionales, zonales y locales se ubican en ciudades y/o pueblos grandes a donde llega la producción del área de influencia ya sea por intermediarios o por los mismos productores y desde donde se distribuyen productos desde otros mercados de una jerarquía mayor. Estos mercados pueden ser una opción para los productores de la región ya que puede significar sus primeras experiencias en la comercialización y, además, se pueden constituir en un mercado donde lleguen intermediarios o mayoristas para otros mercados. Sin  
estratégicas las organizaciones de productores deben apuntar sus proyectos de comercialización y transformación hacia mercados regionales y mayoristas nacionales e inclusive al MERCOSUR.
- vii. Los problemas principales del sector agrícola y forestal en el Paraguay son los siguientes:
  - a. concentración de las exportaciones principalmente en la soja y en menor medida algodón, lo cual implica depender los resultados del sector de la cosecha y las variaciones en el mercado internacional de estos dos rubros,
  - b. bajo y decreciente nivel de ingreso, composición concentrada en pocos rubros y variabilidad del ingreso de los productores campesinos,
  - c. deterioro de los recursos productivos por la erosión, degradación y compactación del suelo, por las prácticas agrícolas como la quema y falta de rotación y asociación de cultivos,
  - d. depredación del recurso forestal que lo ubican próximo al agotamiento del abastecimiento de materia prima,

e. reducción de la producción de rubros alimenticios cuya disponibilidad *per cápita* ha disminuido dramática y notoriamente a partir de 1990.

## 7.2. Recomendaciones

- i. Los lineamientos para orientar la cooperación técnica internacional se focalizan en cuatro áreas de acción básica las cuales son: a) ampliación de los mercados para materias primas y para productos agrarios con mayor valor agregado, b) incremento de las inversiones públicas, c) remoción de las trabas estructurales asociadas con el ordenamiento de la tenencia y el acceso a la tierra y d) modernización de la estructura del MAG para hacerla más descentralizada y participativa. La cooperación técnica debería tener como beneficiarios finales a los pequeños productores y a los campesinos sin tierra que no estén en condiciones de acceder fácilmente a los beneficios de la modernización productiva e institucional en la que está empeñado el MAG, fundamentalmente en áreas rurales. La cooperación técnica requerida debería centrarse en:
  - a) La incorporación de tecnologías modernas, conservacionistas de los recursos naturales y promovedoras de un desarrollo agrario sostenible.
  - b) El incremento de la capacitación de recursos humanos.
  - c) Remoción de las restricciones estructurales e institucionales.
- ii. En los aspectos donde debería aplicarse los mayores esfuerzos de cooperación, además de los ya mencionados por rubro, son:
  - a) Desarrollo en asociaciones de productores y cooperativas de programas para la utilización de las estadísticas en la planificación del cultivo y en la gestión de la comercialización.
  - b) Proyectos con organismos privados de extensión, capacitación y educación rural para su fortalecimiento y posibilitar la transferencia de funciones desde el sector público.
  - c) Inventario genético, experimentación, producción y reproducción de semillas.
  - d) Agroforestería en fincas campesinas.
  - e) Agroforestería en pequeñas y grandes fincas.
  - f) Proyectos de manejo de agua en zonas arroceras y de producción de hortalizas.

## BIBLIOGRAFÍA

### SECCIÓN INTRODUCTORIA

Aspectos Generales del MERCOSUR y de Competitividad Sistémica Agropecuaria y Agroindustrial.

BID; Consultoría en Instrumentos de Política Agrícola: Precios mínimos, mecanismos de comercialización, Prácticas desleales y Seguro Agrícola; 1994

FAO; Consultoría Sobre Política Agrícolas e Integración Agropecuaria: Uruguay, Factores sistémicos de la competitividad agropecuaria y agroindustrial; 1995

### SECCIÓN I

THE WORLD BANK; Paraguay, Agricultural Sector Review, 1994

DCEA-MAG; Censos Agropecuarios 1991 y 1981

DCEA-MAG; Producción Agropecuaria 93/94,

CPES-FIDA; Tipos de productores en Concepción, San Pedro y Caaguazú

JALDA-CEPADES; Encuesta a productores agropecuarios, 1996.

STP, Diagnósticos de Algodón y Soja, 1994.

Soler, A., Aspectos económicos del proceso de erosión de los suelos en la zona de Alto Paraná y norte de Itapúa, 1991

DGP-MAG; Diagnóstico de Maíz, 1995

FAO; Consultoría Sobre Política Agrícolas e Integración Agropecuaria: Resumen de los ocho casos estudiados. Caso de Arroz en Paraguay; 1995

MAG-SEAG; Informe 1990 del proyecto Mandioca, 1991.

### SECCIÓN II: COMERCIALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN

DGP(MAG)-BANCO MUNDIAL; Consultoría sobre comercialización.

STP, Diagnósticos de Algodón y Soja, 1994.

DGP-MAG; Diagnóstico de Maíz, 1995

### SECCIÓN III: FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA.

CPES-FIDA, Proyecto de Crédito de la Región Oriental, Diagnóstico del Crédito Agrícola en Paraguay.

FDC-FIDA; Segundo Proyecto de Crédito para la Región Oriental, 1996.

JALDA-CEPADES; Consultoría para el levantamientos de encuestas en la región Oriental del Paraguay. 1996.

#### SECCIÓN IV: EL SECTOR FORESTAL

PROAGRO, Diagnóstico del Sector Forestal Paraguayo, ENAPRENA, feb. 1995.

#### SECCIÓN V: ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES Y RECURSOS HUMANOS

DGP-MAG, Programa de Modernización del sector agropecuario forestal (PROMODAF), 1996.

JALDA-CEPADES, Encuestas a cooperativas, 1996.

RODRIGUEZ SILVERO; Las cooperativas: entre la eficiencia económica y la social, Noticias 6-10-96

#### SECCIÓN VI: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES EXPORTADORAS DEL SECTOR

FAO; Consultoría Sobre Política Agrícolas e Integración Agropecuaria. Estudio de casos: cítricultura, algodón, feijao, arroz y trigo.

BID-INTAL; Consultorías sobre banana,

GTZ; Competitividad en el MERCOSUR, 15 volúmenes, Montevideo, 1992.

PROPARAGUAY, Oferta exportable, 1993 y nueva versión.

#### SECCIÓN VII: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE COOPERACIÓN EXTERNA

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN. Estrategia para la Cooperación Técnica Internacional requerida para el Desarrollo Rural del Paraguay, 1995

PNUD, Informes de Cooperación para el Desarrollo, años 1992 al 95.

ANEXOS

Anexos de la sección I:

Cuadro A.1.1 Superficie cultivada y producción de Algodón.					
	Total de explotaciones con tierras	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada o bajo cultivo	Producción Ton	Rendimientos Kgr. x ha
1996***				332.000	
1995***				461.239	
1994 **	n.d..	n.d.	381.186	379.877	997
1993 **	n.d..	n.d.	235.454	420.772	1787
1991 *	299.259	189.554	414.691	631.728	1523
1981 *	241.652	138.214	242.883	316.941	1305
Variación 81-91 (%)	23,8	37,1	70,7	99,3	
Tamaño de la explotación en ha. 1991					
Menos de 1 ha.	21.977	1.291	466	704	1511
De 1 a menos de 5 ha.	92.811	56.394	61.907	91.259	1474
De 5 a menos de 10 ha.	66.605	52.904	99.993	152.513	1525
De 10 a menos de 20 ha.	66.223	52.314	131.338	206.391	1571
De 20 a menos de 50 ha.	31.519	21.284	72.511	111.965	1544
De 50 a menos de 200 ha.	11.856	4.403	25.601	37.686	1472
De 200 a menos de 500 ha.	3.503	622	8.330	11.125	1335
De 500 a menos de 5.000 ha.	3.881	301	10.042	14.081	1402
De 5.000 y más has.	884	41	450	6.002	1333

Fuente: DCEA, \* Censo 1991

\*\* Producción Agropecuaria 93 /94.

Oficina de Información Económica (abc color 18-8-96)\*\*\*

Cuadro A.1.2. Superficie cultivada y producción de Soja.					
	Total de explotaciones con tierra	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada o bajo cultivo	Producción en Ton	Rendimiento kgr. x ha.,
1996***			850.000	2.460.000	2894
1995***			735.503	2.212.109	3008
1994**			694.117	1.795.792	2587
1993**			634.117	1.793.544	2825
1992***			594.811	1.192.074	2004
PARAGUAY 1991*	299.259	26.720	552.657	1.032.675	1869
1981*	241.652	29.663	396.902	769.186	1942
Variación (%)	23,8	-9,5	39,2	34,3	-3,76
Tamaño de la explotación 1991 en ha.					
Menos de 10 ha.	181.393	6.385	13.762	25.679	
De 10 a menos de 100	105.319	17.885	203.850	377.000	
De 100 a menos de 200	4.279	1.325	86.709	160.448	
De 200 a menos de 1.000	5.028	980	154.407	291.351	
De 1.000 y más	3.240	141	93.930	178.198	

Fuente: DCEA, \* Censo 1991 ; \*\* Producción Agropecuaria 93 /94. \*\*\* Tomado de Noticias 17-11-96

Cuadro A.1.3.: Superficie cultivada y producción de Soja.				
Regiones productoras	Total de explotaciones con tierras	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada o bajo cultivo	Producción Ton
REGIÓN ORIENTAL	292.913	26.717	552.455	1.032.311
01. CONCEPCIÓN, 02. SAN PEDRO	55.989	849	32.842	57.606
03. AMAMBAY				
05. CAAGUAZU	43.475	1.070	21.799	41.893
06. CAAZAPA	20.331	1.161	8.931	16.355
07. ITAPUA	40.376	15.132	210.523	364.113
03. CORDILLERA , 04. GUAIRA	99.606	171	827	1846
08. MISIONES; 09. PARAGUARI,				
11. CENTRAL, 12. NEEMBUCU				
10. ALTO PARANÁ	21.427	5.967	228.504	456.299
14. CANINDEYU	11.809	2.367	49.030	94.200
REGIÓN OCCIDENTAL	6.346	3	202	364

Cuadro A.1.4.: Superficie cultivada y producción de Maíz.

	Total de explotac. con tierras	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada Has.	Producción Ton	Redimientos Ton/ha.
1996			324.601	654.074	2.0
1995			330.961	816.166	2.5
1994	n.d.	n.d.	218.385	461.665	2.1
1993	n.d.	n.d.	249.081	439.145	1.8
PARAGUAY 1991	299.259	211.692	243.215	401.339	1.6
1981	241.652	182.279	262.782	413.081	1.6
Variación 81/91 (%)	23,8	16,1	-7,5	-2,9	
Tamaño de la explotación 1991					
Menos de 1 ha.	21.977	3.899	924	1.132	1.2
De 1 a menos de 5 has.	92.811	63.277	33.543	43.403	1.3
De 5 a menos de 10 has.	66.605	54.561	45.677	67.327	1.5
De 10 a menos de 20 has.	66.223	55.618	62.732	102.151	1.6
De 20 a menos de 50 has.	31.519	25.368	45.741	80.320	1.8
De 50 a menos de 100 has.	7.577	4.925	14.924	28.132	1.9
De 100 a menos de 1.000 has..	9.307	3.469	22.740	45.971	2.0
De 1.000 y más has.	3.240	575	16.920	32.904	1.9

Fuente: Censo Agropecuario 1991, y Estimaciones de Producción del MAG-DEAC

Cuadro A.1.5. Superficie cultivada y producción de Arroz con riego.					
	Total de explotaciones con tierras	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada o bajo cultivo	Producción	Rendim. ton/ha
1996			20.790	76.282	3.7
1995			19.480	80.146	4.1
1994	n.d.	n.d.	18.134	72.146	4.0
1993	n.d.	n.d.	18.125	68.358	3.8
PARAGUAY 1991	299.259	1.433	10.711	33.917	3.2
1981	241.652	2.775	9.148	29.030	3.2
Variación (%)	23,8	-48,4	17,1	16,8	
Tamaño de la explotación					
Menos de 5 has.	114.788	141	103	270	
De 5 a menos de 10 has.	66.605	269	254	612	
De 10 a menos de 20 has.	66.223	388	487	1.465	
De 20 a menos de 50 has.	31.519	335	938	2.717	
De 50 a menos de 500has.	15.359	253	4.550	14.313	
De 500 a menos de 1.000 has.	1.525	23	1.625	5.170	
De 1.000 y más has.	3.240	24	2.750	9.370	

Fuente: DEAC-MAG: Censo Agropecuario 1991 y Estadísticas de Producción

Cuadro A.1.6. Superficie cultivada de Mandioca (consumo y forraje).					
	Total de explotaciones con tierras	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada o bajo cultivo Has	Producción miles ton	Rendim. ton / ha.
				2.820	
1995				3.054	
1994			174.278	2517	14.4
1993			183.829	2655	14.4
PARAGUAY 1991	299.259	229.462	175.572	2584	14.7
1981	241.652	200.147	178.009		
Variación (%)	23,8	14,6	-1,4		
Tamaño de la explotación 1991					
Menos de 1 ha.	21.977	7.418	1.953		
De 1 a menos de 5 has.	92.811	73.875	38.791		
De 5 a menos de 10 has.	66.605	57.245	42.198		
De 10 a menos de 20 has.	66.223	56.658	49.770		
De 20 a menos de 50 has.	31.519	25.366	28.050		
De 50 a menos de 100 has.	7.577	4.776	6.382		
De 100 a menos de 200 has.	4.279	1.963	2.795		
De 200 a menos de 1000 has.	5.028	1.556	2.717		
De 1.000 y más.	3.240	605	2.915		

Fuente: MAG-DEAC, Censo Agropecuario 1991 y Estadísticas de Producción.

Cuadro A.1.7.: Superficie y producción de Tung.

Total de explotaciones con tierras	Cantidad de explotaciones	Cantidad de plantas en producción	Superficie enProducción	Superficie plantada en forma compacta		
1993	4.501	465	42.938	10.711		
1995	4.762	494	45.581	10.975		
1994	4.828	478	46.241	11.001		
1993	4.844	920	46.310	11.014		
PARAGUAY	1991	299.259	5.067	4.797.825	45.890	10.913
	1981	241.652	7.956	8.641.630	65.962	27.678
Variación	(%)	23,8	-36,3	-44,5	-30,4	-60,6

Cuadro A.1.8: Girasol y tártago

Tamaño de la explotación Producción ton	GIRASOL		TARTAGO		Superficie	Producción	Cantidad	Superficie
	Tamaño de la explotación	Producción	Explotación	Cantidad				
1996	44.000	68.900						
1995	29.820	42.455						
1994	31.134	40.020						
1993	10.878	15.868						
PARAGUAY	1991	299.259	239	253	239	8.883	11.339	
	12.926.6							
Menos de 5has.	36.771	2 0,15	0.1	72 22	25.0			
De 5 a menos de 10 has	104.254	68 55,6	53.6	2.797	2.001	2.281.0		
De 10 a menos de 20 has	90.730	83 88,3	86.0	3.943	4.000	4.560.1		
De 20 a menos de 50 has	42.337	60 84,9	76.1	1.425	1.888,2	2.152.5		
De 50 a menos de 100 has	9.911	11 16,1	16.8	150	316,9	361.3		
De 100 a menos de 200 has	5.188	4 1,5	1.1	52 195,6	223.0			
De 200 a menos de 500 ha	4.127	11 6,20	5.1	102 1.412	1.609.6			
De 500 a menos de 1000	1.786	0	0	30 516,3	588.6			
De 1000 a menos de 5000	3.195	0	0	297 379,6	432.7			
De 5000 y mas	960	0	0	15 607,6	692.7			

Cuadro A.1.9. Superficie cultivada y producción de Maní.						
		Total de explotaciones con tierras	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada o bajo cultivo ha.	Producción Ton	
	1996			29.423	29.281	
	1995			30.258	32.275	
	1994			38.131	41.924	
	1993			36.299	40.159	
PARAGUAY	1991	299.259	44.821	30.850	34.035	
	1981	241.652	47.238	34.457	36.158	
Variación	(%)	23,8	-5,1	-10,5	-5,9	
Tamaño de la explotación 1991						
	Menos de 1 ha.		21.977	167	30	28
De	1 a menos de	5 has.	92.811	9.754	2.709	2.420
De	5 a menos de	10 has.	66.605	12.656	4.094	3.805
De	10 a menos de	20 has.	66.223	14.299	4.990	4.955
De	20 a menos de	50 has.	31.519	6.253	2.578	2.678
De	50 a menos de	100 has.	7.577	854	1.320	1.847
De	500 y más.		12.547	838	15.129	18.301

Cuadro 1.10.: Distribución geográfica de la producción de hoja de naranja agria

	Cantidad Explotaciones	Cantidad de Plantas en Producción	Producción ton	Superficie Ha Plantada en forma compacta
San Pedro	8390	39.624.920	122.149	5.599
Cordillera	3997	21.409.711	38.424	2.595
Total del País	28135	67.922.748	180.348	10.354

Fuente: Censo Agropecuario 1991.

Cuadro A.1.11. : Yerba mate

	Total de Explotac. con tierras	Cantidad de Explotac.	Cantidad de Plantas en Prod.	Producción ton	Superficie plantada en forma compact.
1996			18.227	64.531	23.336
1995			18.045	63.864	23.053
1994			17.183	63.361	27.110
1993			17.171	64.151	27.100
1991	299.259	19.792	16719	62.553	26.515
1981	241.652	12.814	9476	41.727	14.144
Variación 81/91 (%)	23,8	54,5		49,9	87,5
Tamaño de la explotación					
Menos de 1 ha.	21.977	208	6,8	28	8
De 1 a menos de 5 has.	92.811	2.470	462,2	1.724	611
De 5 a menos de 10 has.	66.605	4.491	1398,8	5.212	1.971
De 10 a menos de 20 has.	66.223	6.412	3041,5	11.395	4.364
De 20 a menos de 50 has.	31.519	4.555	3711,3	14.871	5.392
De 50 a menos de 100 has.	7.577	906	1632,5	6.374	2.265
De 100 a menos de 200 has.	4.279	369	993,9	4.024	1.495
De 200 a menos de 500 has.	3.503	221	1270,8	4.878	1.989
De 500 a menos de 1.000 ha.	1.525	76	330,0	1.247	506
De 1.000 a menos de 5.000	2.356	68	1935,5	6.681	3.815
De 5.000 a menos de 10.000	533	12	1751,9	5.659	3.789
De 10.000 y más has.	351	4	183,6	460	311

Cuadro A.1.12.: Superficie cultivada y producción de Tomate . Año agrícola 1990/91.

	Cantidad de explotaciones	Superficie sembrada o bajo cultivo en ha	Producción en ton	Superficie media por productor	Rendimientos medios x ha en ton.
1996		1.156	42.865		37.1
1995		1.141	41.526		36.4
1994		1.081	40.566		37.5
1993		1.075	44.171		41.1
1991	2.771	1.029	42.144	0,37	40,9

Cuadro A.1.13.: Superficie y producción de Banana						
		Total de explotaciones con tierras	Cantidad de explotac.	Cantidad de plantas en producción	Producción	Superficie plantada en forma compacta
1996				9.324.500	66.752	9.092
1995				9.327.761	69.770	9.000
1994				10.239.364	75.767	9.575
1993				10.223.710	89.874	9.566
PARAGUAY	1991	299.259	71.228	9.628.467	84.620	9.030
	1981	241.652	67.911	8.260.515	77.602	10.497
Variación	(%)	23,8	4,9	16,6	9,0	14,0
Menos de 1 ha.		21.977	4.415	140.730	1.154	54
De	1 a menos de 5 has.	92.811	21.407	1.476.209	12.469	1.076
De	5 a menos de 10 has.	66.605	16.680	1.969.107	17.304	1.791
De	10 a menos de 20 has.	66.223	16.366	2.787.763	24.718	2.745
De	20 a menos de 50 has.	31.519	8.642	1.857.817	16.736	1.895
De	50 a menos de 100 has.	7.577	1.899	547.951	4.905	528
De	100 a menos de 200 has.	4.279	835	157.650	1.429	163
De	200 y más	8.268	984	691.240	5.905	779

Cuadro A.1.14.: Paraguay - número de productores y volumen de producción

	Nº DE EXPLO-TACIONES	VOLUMEN DE PROD.(Ton.)
Concepción	2.667	6.992
San Pedro	8.209	19.227
Cordillera	7.141	11.105
Guairá	5.907	3.151
Caaguazú	9.720	10.993
Caazapá	4.718	3.098
Itapúa	7.056	5.242
Misiones	2.531	5.114
Paraguarí	9.011	5.114
Alto Paraná	5.284	5.522
Central	3.204	5.895
Ñeembucú	2.492	1.691
Amambay	704	1.692
Canendiyú	2.350	2.803
Reg.Occidental	234	153
TOTAL	71.228	84.620

Fuente:MAG, Censo Agropecuario Nacional 1991.

ANEXOS DEL CAPÍTULO 2:

Cuadro A.2.1.: Origen de los productos agrícolas por Departamento ingresados en el DAMA

PROD./DPTO.	I	II	III	V	VI y VII	IX	Otros	XIII y XIV	Extranjero
Banana	27	1778	3317				182	148	4009
Batata		223		3344			887	154	
Cebolla					107		928		3959
Choclo		365		1640	24		3	69	
Mandioca		311	607	39566		62	961	95	
Mandarina			974			77	222		
Melón	27	346	884		24		885		237
Naranja		232	304		47	3684	711	16	10005
Pimiento	178					45	768	17	
Pina	62	618	1458						665
Pomelo	83	213					94		
Repollo				3765			382		
Sandía	727		1839		171		3654		
Tomate	164		841	4590	7	78	2259	18	2368
Zanahoria						1287		30	1362
Zapallo	48			1766	4			20	
Otros	50	142	903	5661	12	96	2081	19	5939
TOTAL	1366	4228	11127	60332	396	5329	14017	586	28544

Fuente: DAMA

Cuadro A.2.2.: PRODUCTO INDUSTRIAL BRUTO EN MILLONES DE Gs. CONSTANTES DE 1982

CALCULO PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL PARTICIPACIÓN DE LA AGROINDUSTRIA EN LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	81616	76904	79914	93680	94420	94043	96784	105229
	55%	56%	56%	55%	52%	47%	43%	46%
	148687	137657	142955	169021	183085	200850	224222	226434

PROMEDIO 82/91 PRODUCCIÓN INDUSTRIAL	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
	106416	104533	105024	116461	10465	113107	122671	
	45%	50%	50%	52%	51%	50%	50%	0,505
	236039	211117	211779	222376	214984	227521	244696	

Fuente: Producto Industrial, según listado de la UIP.

Cuadros A.2.3. Participación de la Agroindustria en la industria

DENOMINACIÓN	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Promedio 82/91 47%	45 %	47 %	49 %	50 %	51 %	49 %	46 %	45 %	45 %	47 %
Valor Agregado Agroindustrial	54202	54676	59222	63292	63806	63129	62759	66015	67611	71123
Valor Agregado Bruto Industrial	120966	115861	121075	127129	125345	129732	137309	145410	149045	150684

Fuente: Banco Central, Cuentas Nacionales.

	Participación en la agroindustria 1989	Tasa de Crec. a.a. 1980/89
Productos agroalimentarios	50 %	3,5 %
Agroindustria de bebidas *	6 %	8,3 %
Manufacturas de Tabaco **	2 %	2 %
Fabricación de Textiles y prendas de vestir ***	13 %	11,5 %
Agroindustria del Cuero +	2,4 % (89) 7,1 % (75)	-4,2 %
Calzados	3,5 %	6,2 %
Industria Maderera	17 % (89) 30,3 % (80) 14,7 % (75)	7,2 %
Fabricación de Muebles	1,2 %	6,33 %
Papel y cartón, y sustancias químicas industriales ++	2,6 %	2,5 %

\*destiladas, rectificadas, vinos, cervezas y bebidas sin alcohol

\*\*preparación de hojas y fabricación de cigarrillos y cigarros

\*\*\*fibras de algodón, lana y mezcla

+curtiembre y talleres de acabado

++extracto de quebracho, barnices, pinturas, jabones y detergentes, aceites esenciales y alcohol carburante.

Fuente: Informe de Consultoría ALFONSO, C. Y RECKZIEGEL., pag. 6.

CUADRO A.2.4.: EXPORTACIÓN Y PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES SECTORES AGROINDUSTRIALES (EN BASE AL PROMEDIO DE LOS AÑOS 1989/91)

SECTOR/PRODUCTO		EXPORTACIONES		PROD. INTERNO BRUTO INDUST.	
		% DEL	TOTAL	% DEL PIBI	% DEL SECTOR
ALGODONERO	Fibra		35,4	11,8	91,4
	Hilo			1,1	8,3
	Tejido				
	TOTAL SECTOR		35,4	12,9	100
OLEAGINOSAS Y OTROS GRANOS	Soja		29,9		
	Otros		0,8		
ACEBITES	Aceite de soja		1,0	1,0	20
	Aceite Tung		0,7	0,3	6,3
	Aceite Coco		0,3	0,1	2,7
	Aceite Sem. Alg.			0,2	4,9
	Tort/expel		2,8	3,2	64,4
	TOTAL SECTOR			4,9	100
INDUSTRIA DE LA CARNE Y EL CUERO	Carne bov.		10,3	7,2	53,3
	Otras carnes		0,2	4,6	34,1
	Cueros		3,0	1,5	11,1
	TOTAL SECTOR		13,5	13,5	100
MADERERO Y FORESTAL	Aserriós		2,5	7,6	55,5
	Manufacturas		1,7	6,1	43,4
	Tanino		0,6	0,2	1,1
	TOTAL SECTOR				
TABACO	Tabaco		0,6		
	Cigarrillos			0,9	81,9
	TOTAL SECTOR		0,6	1,0	100
CAÑA DE AZÚCAR	Azúcar		0,6	2,4	49,5
	Miel			1,9	39,3
	Alcohol			0,6	11,2
	TOTAL SECTOR		0,6	4,9	100
MOLINERO	Harina de trigo			2,4	
	Arroz		0,0	1,5	
	TOTAL SECTOR		0,0	5,7	
LECHERO				2,1	100
OTROS	Yerba Mate		0,3	1,6	
	Aceites esen.				
TOTAL			91,4	59,0	
TOTALES EN US\$ PROM. 89-91			US\$ 989.013.000	US\$ 901.739.000	
			Exportaciones	PIBI	

Fuente: Banco Mundial, 1991 (A. soler)

DENOMINACIÓN	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Valor agreg. de las Export. Agroind. Mill. US\$ corrientes	150	123	153	139	106	160	232	423	437	336
Exportaciones Tot. Mill US\$ Corrientes	330	269	335	304	233	353	510	1009	959	737
XS Agro/XS Totales	45 %	46 %	46 %	46 %	45 %	45 %	45 %	42 %	46 %	46 %

Fuente: Banco Central, Cuentas Nacionales.

Cuadro A.2.5.: DATOS BÁSICOS SOBRE LA AGROINDUSTRIA Y SU DISTRIBUCIÓN REGIONAL

SECTOR	Producción (miles de toneladas) Capacidad Instalada	ITAPUA ALTO PARANÁ CANINDEYU AMAMBAY	CONCEPCIÓN SAN PEDRO ÑEEMBUKU	CENTRAL CORDILLERA PARAGUARI MISIONES	GUAIRA CAAGUAZU CAAZAPA	PTE. HAYES BOQUERÓN
ALGODÓN	PRODUCCIÓN 1984	87,6 (27%)	74,9 (23%)	42,9 (14%)	103,7 (32%)	10,6 (4%)
	PRODUCCIÓN PROMEDIO 88/90	152,7 (25,2%)	151,1 (25,0%)	79,8 (13,2%)	204 (33,7%)	17,7 (2,9%)
	CAPACIDAD DE DESMOTE TON X AÑO (120 DÍAS) 1984	44,880 (9%)	36.960 (6%)	295.680 (57%)	142.560 (26%)	13.200 (2%)
	CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN TON X HORA	46,0 (15,2%)	55,0 (18,2%)	110,0 (36,4%)	86,0 (28,5%)	5,0 (1,7%)
	CANTIDAD DE DESMOTADORAS	12 (25%)	8 (17%)	13 (27%)	13 (27%)	1 (2%)
ACEITES	PRODUCCIÓN PROMEDIO 88/90 MIL TON DE ACEIT.SEM.ALG.	3.250 (67,7%)		1.300 (27,1%)	250 (5,2%)	
	PRODUCCIÓN PROMEDIO 88/90 MIL. TON DE ACEIT. SOJA					
AZÚCAR	CAPACIDAD DE MOLIENDA TONS.DIARIA	162,7 (6,3)		597,7 (23%)	164,6 (63,4%)	60,4 (2,3%)
	CANTIDAD DE INGENIOS			1.850 (19,8%)	6.900 (73,8%)	600 (6,4%)
TRIGO	PRODUCCIÓN PROMEDIO 88/90	382,5 (90%)	21,5 (5,1%)	4,1 (1,0%)	16,4 (3,9%)	0,3 (0,1%)
	CAPACIDAD MOLIENDA TONS. DIARIA	655,5 (30,6%)	192,0 (9%)	1.195,0 (55,8%)	100,0 (4,7%)	

Fuente: A. Soler; Informe sobre la agroindustria en Paraguay.

Cuadro A.2.6.: LOCALIZACIÓN DE LA AGROINDUSTRIA Y CAPACIDAD INSTALADA EN TM. AÑO 1984

Principales Productos	REGIÓN I	REGIÓN II	REGIONES REGIÓN III	ECONÓMICAS REGIÓN IV	REGIÓN V
10. Molinos de trigo	60.000 28%	18.000 8%	132.000 62%	3.000 2%	---
11. Desmotad.	44.880 9%	36.960 6	295.680 57%	142.560 26%	13.200 2%
12. Aceite Vegetal	285.000 36%	42.900 6%	402.000 52%	24.000 3%	30.000 3 %
13. Ind. maderera	1.358.125 64%	59.160 3%	93.145 4%	537.530 25%	83.400 4%
14. Ind. Alcohol	---	---	3.690 13%	25.560.000 87%	---
Capacidad Est. Silos	133.368 50%	19.950 7%	104.586 39%	9.730 4%	---

La primera serie es el % de la producción de menonitas en la producción cooperativa, y la segunda es el % de producción cooperativa en el total del país.

Fuente: Rodríguez Silvero; Noticias 6-10-96

# CAPÍTULO IV SECTOR PECUARIO

## CONTENIDO

LISTA DE CUADROS  
LISTA DE ANEXOS  
RESUMEN EJECUTIVO  
GENERALIDADES DEL SECTOR PECUARIO

### 1. Aspectos Técnico-Productivos Y Económicos

- 1.1 Población Ganadera
- 1.2 Sistemas de Producción
- 1.3 Producción de Carne
- 1.4 Producción de Leche
- 1.5 Alimentación y Nutrición
- 1.6 Rentabilidad Financiera de Las Explotaciones Pecuarias
- 1.7 Análisis Financiero de La Producción Lechera
- 1.8 Otras Especies

### 2. Comercialización y Transformación

- 2.1 Oferta y Demanda de Productos Pecuarios
- 2.2 Comercialización y Procesamiento de la Carne
- 2.3 Comercialización e Industria Láctea
- 2.4 Cueros y Curtiembres

### 3. Financiamiento de la Actividad Pecuaria, Estructura de las Organizaciones y Recursos Humanos

- 3.1 Financiamiento de la Actividad Pecuaria
- 3.2 Estructura de las Organizaciones

### 4. Limitaciones y Posibilidades Exportadoras del Sector

- 4.1 Debilidades del Sector Pecuario
- 4.2 Fortalezas del Sector Pecuario
- 4.3 Oportunidades del Sector Pecuario
- 4.4 Amenazas al Sector Pecuario

### 5. Conclusiones y Recomendaciones

BIBLIOGRAFÍA  
ANEXOS

## CAPÍTULO IV LISTA DE CUADROS

- Cuadro 1.1 Población Ganadera
- Cuadro 1.2 Distribución de los Hatos por Tamaño
- Cuadro 1.3 Indicadores Bovinos de Carne
- Cuadro 1.4 Porcentaje de Sacrificio/Rendimiento de la Carcasa
- Cuadro 1.5 Características de Producción de las Principales Regiones Lecheras
- Cuadro 1.6 Producción de Leche por Región
- Cuadro 1.7 Parámetros del Subsector Lechero
- Cuadro 2.1 Incidencia de los Productos Pecuarios en la Canasta Familiar
- Cuadro 2.2 Consumo Anual Per Cápita
- Cuadro 2.3 Consumo Per Capita de los Productos Pecuarios
- Cuadro 2.4 Consumo de Productos Pecuarios, 1982-1992 (Kgr.Persona)
- Cuadro 2.5 Precios de Productos Pecuarios
- Cuadro 2.6 Distribución de Faenamientos Controlados En 1992
- Cuadro 2.7 Valores Estimados de Productos de Ganado Faenado (1992)
- Cuadro 2.9 Principales destinos de los Embarques de Cuero Curtido
- Cuadro 3.1 Cantidad y Monto anual De Prestamos (1992/96) por el Fondo Ganadero.
- Cuadro 3.2 Actividades de las Cooperativas de Producción
- Cuadro 4.1 Posibilidades y Limitaciones del Sector Pecuario en el Paraguay

## CAPÍTULO IV ANEXOS

Cuadro A.1.1	Tamaño y Producción del Hato Lechero
Cuadro A.1.2	Producción Bovina Tradicional: Costos e Ingresos Financieros
Cuadro A.1.3	Producción Bovina Mejorada: Costos e Ingresos Financieros
Cuadro A.1.4	Resumen de los Modelos Financiero de Pequeños Productores
Cuadro A.1.5	Producción Lechera: Costo e Ingresos Financieros
Cuadro A.1.6	Precios Económicos de Principales Productos Pecuarios
Cuadro A.3.1	Detalle de Actividades de las Cooperativas de Fecoprod

## CAPÍTULO IV SECTOR PECUARIO

### GENERALIDADES DEL SECTOR PECUARIO

El objetivo del capítulo es realizar un diagnóstico del sector pecuario en el Paraguay para detectar sus limitaciones y potencialidades que sirvan como orientación a la cooperación externa, planteando algunas propuestas a la misma enmarcándolas dentro de los lineamientos establecidos por la Dirección General de Planificación (DGP) del MAG.

Hemos contado con antecedentes elaborados en el "Diagnóstico del Sector Pecuario" elaborada por la Food and Agriculture International Ltd a partir del cual hemos realizado una actualización de los datos y especialmente una revisión crítica de sus conclusiones y propuestas, con las que tenemos algunas divergencias. Además, hemos comparado el análisis, conclusiones y propuestas con otros estudios importantes que se han realizado y complementamos estos elementos con entrevistas a funcionarios del MAG y empresarios del sector. Con los elementos anteriormente mencionados hemos relevado la cooperación técnica desarrollada, en ejecución y planeada, y con estos datos hemos realizado propuestas sobre posibles áreas de cooperación externa.

Las principales características del sector pecuario del Paraguay detectadas han sido:

- i. el rol predominante de la producción de carne el cual utiliza la mayor proporción de recursos de terrenos disponibles;
- ii. una alta proporción de explotaciones dedicadas a la producción de carne con bajo capital invertido y métodos tradicionales muy extensivos con ganado de tipo Cebú, pero con las siguientes tendencias que se hicieron evidentes en las últimas dos décadas: la adopción del cruzamiento con razas europeas para mejorar el intervalo entre generaciones y promedio de ganancias en peso vivo, y un crecimiento sustancial de la extensión de pasturas cultivadas, pero poca evidencia de un buen sistema de manejo de pastura establecido. Además, se ha dado un cambio de estructura del hato con una mayor proporción de novillos en la creciente población de ganados en los departamentos de la Región Oriental y disminución de la proporción de novillos en los departamentos del Chaco. Por ejemplo, aumentó la estratificación de la producción con la transferencia de animales para engorde del Chaco hacia las áreas de mayor potencial de crecimiento vegetativo en la Región Oriental.
- iii. Amplio uso de animales de tracción para arar y para tirar carros a pesar del creciente uso de tractores.
- iv. Bajo retorno financiero del capital invertido en el sector de carne y grandes pérdidas por falta de servicio de extensión y servicios veterinarios a nivel de productores.
- v. Pobre desarrollo de la industria láctea en relación con el potencial de producción lechera.
- vi. Un importante rol de la producción familiar: cerdos, gallinas caseras, vacas lecheras mestizadas y en menor escala ovejas y cabras en la economía del pequeño productor rural.
- vii. Falta de competencia local a la producción comercial de pollos parrilleros.

Estas características son determinadas por los siguientes factores:

- i. Baja densidad poblacional e infraestructura deficiente, particularmente en el Chaco.
- ii. Estructura de la tenencia de la tierra y su influencia en la utilización de la misma.
- iii. Una economía tipo hacienda, la cual data de la época de la colonia española, caracterizada por la posesión de las mayores extensiones de tierra por propietarios que residen en zonas urbanas y quienes delegan las actividades de sus propiedades y ganados, en empleados de variadas experiencias técnicas.
- iv. Históricamente bajo precio de la tierra e impuestos.
- v. Dificultades climáticas para la agricultura, principalmente, déficit de agua, en la Región Occidental.
- vi. Una fluctuante demanda de carne para la exportación.
- vii. Fiebre aftosa endémica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En octubre de 1996 se registró el segundo año sin casos registrados de aftosa con vacunación.

viii. Debilidad de la estructura de instituciones responsables de impartir servicios veterinarios y asesoramientos en manejo de fincas para apoyar al sector de los pequeños productores en particular.

ix. falta de organización de los pequeños productores y falta de un efectivo sistema de recolección de leche.

La industria ganadera puede ser convenientemente subdividida en un gran sector de producción de carne, por una parte, la cual se hace básicamente sobre pastura en forma extensiva e involucra una gran proporción de la producción ganadera y por la otra, una industria lechera pequeña, sobre pasturas. A nivel de pequeños productores y en algunas empresas agrícolas mixtas, el ganado bovino tiene propósitos múltiples siendo utilizados para la producción de leche, carne y para tracción. También son utilizados para tracción de medios de transporte en muchas fincas grandes y en estancias.

En la Región Occidental, aparte de las Colonias Menonitas, se registra poca tendencia hacia la integración con la agricultura aunque pareciera que biológicamente existe potencial para el desarrollo en ese sentido a largo plazo.

En la Región Oriental, la tendencia hacia la integración de la agricultura y la ganadería es evidente como lo es en las áreas de alta potencialidad agrícola del Brasil. Esto se debe a la existencia de subproductos de las agroindustrias disponibles, y las buenas razones técnicas y económicas para la adopción del sistema rotativo de agricultura/pastura.

1.

## Aspectos Técnico-Productivos Y Económicos <sup>2</sup>

### 1.1 Población Ganadera

Se presenta a continuación la población ganadera, según el Censo de 1991, y su crecimiento en el periodo 1981/91 y 1994/96

CUADRO 1.1

POBLACIÓN GANADERA			
ESPECIES	1991 (millones de cabezas)	Cambios 1981/1991	Cambios 1994/1996
Bovino	7.63	18% mayor	8% menor
Porcino	1.0	sin cambio	21% mayor
Ovino	0.36	sin cambio	sin cambio
Caprino	0.1	4% mayor	sin cambio
Equino	0.33	sin cambio	sin cambio
Aves	11.0	sin cambio	7% mayor

Fuente: DCEA, Censo 1991 y Estadísticas Agropecuarias 1993/94 y 1995/96

El aumento de la población del ganado bovino fue continuo en los últimos 30 años y ha sido acompañado por cambios significativos en la distribución geográfica y en la estructura de los hatos.<sup>3</sup> El número de animales en la Región Oriental ha crecido rápidamente, pero permaneció casi estático en la Región Occidental. Este aumento de la población en la Región Oriental ha venido asociado con una muy marcada desaparición de los bosques naturales y del crecimiento de la actividad agrícola y ganadera, particularmente en aquellos departamentos que se encuentran en frontera con el Brasil. Existe también una tendencia para estratificación de la producción, la cría estando concentrado en Chaco y el engorde en las áreas de mayor lluvia de la Región Oriental.

La población de cerdos se sospecha que es mucho más grande que la representada en el Censo del 91, posiblemente alcance a 2.000.000.<sup>4</sup> Casi todos estos animales se encuentran en la Región Oriental, mientras que la mayoría de los pequeños rumiantes (ovejas y cabras) están en el Chaco y constituyen el 1% del total. El número de aves se mantuvo estable, pero la productividad ha aumentado substancialmente.

La tenencia de tierra y ganado en manos de un pequeño número de grandes empresarios. El 77 % de las tierras agrícolas pertenece al 1 % de productores que poseen más de 1000 has., y el 84 % de los productores tiene menos de 20 has. Se presenta la distribución de tamaño de los hatos en el Cuadro 1 la cual muestra que el 70 % del hato de ganado tiene menos de 10 animales, y el 58 % del hato nacional pertenece al 1 % de los productores.

CUADRO 1.2

<sup>2</sup> Se han incluido en esta sección los siguientes apartados de los términos de referencia de la consultoría:

1. Producción Ganadera. Productos. Rendimiento. Superficie. Zona de Producción.
2. Caracterización de las explotaciones ganaderas.

<sup>3</sup> No hemos comparado las cifras de existencias totales de ganadobovino del periodo 1994/96 con las de 1991 porque habría un incremento del 30% solamente entre 1991 y 1993, lo cual es imposible (se subestimó en el censo o sobrestimó en las encuestas por muestreo).

<sup>4</sup> Según las estimaciones por muestreo de la DCEA-MAG en 1996 habrían 1,7 millones de porcinos.

DISTRIBUCIÓN DE LOS HATOS POR TAMAÑO				
Tamaño del hato	Nº de Productores por clase	Nº de Productos por clase como % del total	Nº de Ganado por clase	Nº de Ganado por clase como % del total
1-9	160.823	70.00	647.550	8
10-99	61.199	27.00	1.410.129	18
100-499	5.199	2.00	1.113.512	15
500-999	1.011	0.40	687.833	9
1000-4999	1.103	0.50	2.245.975	29
>5000	143	0.06	1.521.644	16
TOTALES	229.478		7.626.617	

FUENTE: Cálculos basados en el Censo Agrícola Nacional de 1991.

## 1.2 Sistemas de Producción

Como muestra el cuadro anterior, la mayoría de los propietarios de ganado son pequeños productores o granjeros. El sistema de producción de granja varía mucho según la zona ecológica, la proximidad a los mercados urbanos y su exposición a la influencia de las grandes agroindustrias que se han desarrollado rápidamente desde principios de la década del '70. Estos factores determinan directamente el tipo de producción agrícola y animal. Los pequeños productores mantienen algunas aves sueltas y posiblemente también algunos cerdos en libertad, algunas cabras y ovejas para consumo familiar y, ocasionalmente, para la venta. Sin embargo, la producción animal y los productos comercializables varían ampliamente. Los granjeros en la Región Oriental crían cerdos, mientras que en el Chaco se concentran a la producción de cabras. En los alrededores de Misiones, un gran porcentaje de pequeños productores se dedican a la cría de ovejas y a trabajos artesanales basados en la lana de las mismas.

La mayoría de los animales de los pequeños productores están sueltos en las pasturas de los campos comunales y a la vera de las rutas, en caso de los ruminantes, mientras que los monogástricos, especialmente el cerdo, se mantienen alrededor de las viviendas alimentándose de los restos de comida.

Generalmente, los bueyes se mantienen atados, principalmente para reducir pérdidas por accidentes de tránsito. En granjas menores de 10 ha., una de dos vacas son mantenidas como lecheras, pero solamente en los alrededores de Asunción y de otros centros urbanos existe una seria tendencia de suplementar la pastura de los campos comunales con pastos de corte y caña de azúcar picada y en algunos caos alimentos concentrados y leguminosas.

Las estancias grandes y medianas ocupan la mayor parte de las tierras productivas, utilizándolas en formas que sugieren más bien una intención de depósito de capital que una generación del mismo. Aunque la mayoría de los grandes estancieros necesitan generar un ingreso de sus propiedades, pocos de ellos realizan esfuerzos sistemáticos para maximizar su producción el retorno económico de sus inversiones. Esto es particularmente cierto en el caso de los sistemas extensivos de producción bovina de baja inversión/bajo rendimiento, particularmente en lo relativo a cría. La tecnología tradicional de la ganadería bovina asegura que el capital de trabajo sea utilizado de manera frugal. Históricamente, la relación de precios entre los gastos y rendimientos ha sido favorable, con tecnologías de producción sencillas, produciendo flujos de capital que son suficientes para que los propietarios puedan obtener una renta anual de estas propiedades, pero no para generar una ganancia neta, al tomar en cuenta en el cálculo de los costos el capital invertido.

### 1.3 Producción de Carne

Cría de ganado bovino de carne en el Chaco. La cría extensiva de ganado en el Chaco basado en el uso de pastura natural, es el sistema generalmente utilizado. En la mayor parte del Chaco, la capacidad de las pasturas naturales va de 2.5 a 3.0 ha. por unidad animal, y baja hasta 10 a 15 has. en algunas áreas. La mayoría de las empresas se desarrollan gracias a la disponibilidad de tierra a bajo precio y a los bajos impuestos. El promedio de extensión de tierra de los establecimientos ganaderos es de 20.000 has., pero van de 4.000 hasta 100.000 has.

La inversión de capital se mantiene baja en las estancias típicas. La infraestructura esencial comprende bretes, corrales, aguadas y una cantidad variable de alambradas, determinada por los límites naturales y los pozos de agua. Las viviendas son generalmente básicas y se utilizan para su construcción materiales disponibles en la zona. Las aguadas son generalmente reservorios de agua, en forma de tajamares diseñados para juntar y mantener suficiente agua para los períodos de sequías. El agua subterránea no es utilizada. Esta es generalmente salada, hasta una profundidad de 200 a 500 mts.

El terreno es plano con un pequeño declive hacia el Río Paraguay. El drenaje es consecuentemente pobre, por lo tanto gran parte del terreno se convierte en pantano o queda cubierta por agua la mayor parte del año, de no ocurrir una sequía. Los pastos en estas áreas aparentemente tiene mayor digestibilidad que aquellos de la regiones más altas, donde deben ser practicadas periódicamente quemadas del campo para obtener pasto nuevo más palatable y de mayor digestibilidad.

En las zonas más marginales del norte y del oeste del Chaco cae solamente alrededor de 600 mm. de lluvia por año. El período de crecimiento vegetativo es muy corto, y existe mayor cantidad de arbustos que pasto natural en el campo. Sin embargo, el problema más grave con que chocan los ganaderos en esas áreas es la dificultad para transportar los animales en los mercados.

Los animales del Chaco están más libres de ectoparásitos que aquellos de la Región Oriental y debido al suelo relativamente rico en minerales, no requieren suplementación de sal o fósforo. Aunque muchos son terminados con mucho éxito en el Chaco, tanto en pasturas naturales como en pasturas mejoradas.

Una gran proporción de ganaderos en el Chaco no hace servicio estacional, suplementación, no controlan el destete, por lo tanto, en los hatos se encuentran vacas en los diferentes estados de lactación. La parición ocurre generalmente entre los meses de junio a octubre o dos meses más tarde en el norte del alto Chaco. La marcación y el destete usualmente se hace alrededor de marzo y abril aunque siempre es un mes o dos más tarde en la región seca del norte del Chaco. Muchos ganaderos tratan de llevar adelante todo el ciclo de la producción sin tener las facilidades ni las pasturas adecuadas, por eso los novillos tardan hasta los cuatro años de edad para llegar a su terminación.

En el otro extremo se encuentra una minoría de ganaderos con mucho capital, con mejor infraestructura y considerables áreas de pasturas mejoradas, maquinarias para el establecimiento de pasturas, control de la invasión de malezas y arbustos. Ellos practican la conservación de los forrajes cultivados en forma de ensilaje, en muchos casos producen animales F1 en forma comercial utilizando semen de ganado de raza europea que posee una más rápida maduración. Existe también un pequeño grupo de ganaderos progresistas de vanguardia que están tratando de adaptar en forma más intensiva técnicas de manejos de hatos y de pasturas, a las condiciones locales. Estos conforman la columna vertebral de los grupos CREA (Consortio Regional de Experimentación Agropecuaria) los cuales tratan de implementar técnicas tales como: la mejor utilización de suplementación, metodologías para el control de invasión de malezas, recuperación de pasturas gastadas, etc. La utilización de razas europeas para la producción de cruzamientos comerciales fue ampliamente adoptada por este sector. Muchos asociados dan suplementación alimenticia en invierno a las vacas y a los desmamantes, y algunos dan suplementación alimenticia para sobrevivir durante el invierno seco. Una pequeña minoría practica al menos parcialmente el destete precoz para ayudar a restaurar el ciclo estral, mejorar la tasas de concepción y acortar el intervalo entre generaciones. El 60 % de los ganaderos del Chaco practican un sistema de manejo que puede ser descripto como de mínima intervención.

Región Oriental. En el polo opuesto de la intensidad de manejo están los Departamentos de la Región Oriental con un alto potencial agrícola y forrajera y que se encuentran próximos a los mercados brasileros para ganado gordo y ganado a ser terminado. Existe disponibilidad de subproductos de la agricultura y gran cantidad de maíz. Muchos productores en esta región han cambiado sus actividades de producción agrícola por la ganadería y son más agresivos comercialmente que los ganaderos tradicionales. Las estancias en esta zona de la frontera este del país varían de 500 a 20.000 has. El terreno es ondulado y las inundaciones no constituyen un problema serio. Las pasturas naturales tienden a ser de baja digestibilidad pero la práctica general en los años recientes ha sido convertir los suelos fértiles de los bosques naturales en áreas de pasturas mejoradas. La capacidad de carga promedio de la región es de 1.5 a 2.0 animal/ha.

Extracción. Los establecimientos de cría generalmente venden sus desmamantes a la entrada del invierno. Junio es el mes pico para la venta de novillos terminados, pero solo una pequeña proporción de ganaderos logra hacer ventas cuando los precios son mejores, es decir en setiembre. Algunos de los productores, particularmente, los departamentos del oeste, norte y central, reciben una parte importante de sus ganancias de la venta de animales puros registrados.

Comportamiento Productivo del Ganado Bovino de Carne. No existen datos confiables sobre el comportamiento de la producción pero algunas estimaciones han sido hechas con datos incompletos y a menudo no representativos. No es posible tan siquiera derivar una estimación oficial de la tasa de extracción general debido al incalculable comercio ilegal de ganado. La Sub-Secretaría de Estado de Ganadería (SSG) ha hecho la siguiente estimación del promedio de comportamiento de la producción consideradas plausibles por observaciones de campo:

CUADRO 1.3

INDICADORES BOVINOS DE CARNE	
Extracción	13.4 %
Aumento Anual	1.5 %
Mortalidad de Adultos	2.0 %
Pérdida entre preñez y marcación	10.0 %
Peso vivo promedio de sacrificio	360.0 kg.

CUADRO 1.4

PORCENTAJE DE SACRIFICIO/RENDIMIENTO DE LA CARCASA		
Hembras	50 %	169.0 kg.
Machos	55 - 56 %	209.0kg.
Peso de la carcasa con cuero		197.0 kg
Porcentaje de marcación		50.0 %
Edad de los novillos terminados		2.5 - 3.5 años (pastura mejorada) 4 - 5 años (pastura natural)

#### 1.4 Producción de Leche

En contraste con la industria de carne, una muy alta proporción de la leche del Paraguay es producida en pequeños tambos. El tamaño promedio de los hatos está por debajo de cuatro vacas y el promedio de vacas de ordeño por hato está por debajo de tres. El promedio de producción de leche por hato esta por debajo de 10 litros por día.

El 64% de las granjas tienen rebaños de solamente 1 a 2 vacas y el 18% de las granjas tienen menos de 5 vacas. Si se presume que la productividad promedio en términos de % de vacas con leche es del 62% y el rendimiento por vaca es de 3,64 litros al día, entonces puede apreciarse que donde el tamaño del rebaño es de 4 o menos vacas, el promedio de producción diaria será menor de 9 litros (ver cuadro en el anexo)

Los pequeños productores de leche <sup>5</sup> que responden a más del 40% de todas las vacas y a un 41% de la producción, tienen posibilidades de continuar en la medida que tienen bajos costos de mano de obra y al ser una actividad complementaria. Donde hay potencialidades es en el estrato de 1 o 2 vacas si es que se eleva a 5 lecheras bien manejadas por la misma familia ya que puede tener una mejor productividad y costos competitivos que les permita obtener un ingreso regular no muy diferente de un salario y que puedan integrarse al circuito de comercialización para lo cual se deberá contar con tanques fríos en la zona. Estos centros de acopio ubicados en rutas de recolección de leche, podrían ser manejados por organizaciones de productores y posteriormente podrían instalar pequeñas lacterías simples y flexibles para cubrir el mercado local y regional para aprovechar los productos rechazados y

<sup>5</sup> Este dato se refiere al 64% de las granjas que tienen 1 o 2 vacas y otro 18% que tiene menos de 5 vacas.

los excedentes ocasionales y estacionales. Sin embargo, para acopiar estas pequeñas cantidades en regiones con problemas de infraestructura de caminos y disponibilidad de energía eléctrica, habría que desarrollar primero estos aspectos.

El manejo de ganado lechero por los pequeños productores varía desde los animales sueltos o atados para alimentarse de la pastura natural de las calles, hasta el manejo intensivo en pasturas mejoradas, suplementados con caña de azúcar picada, leucaena, y concentrados diariamente, mantenidos bajo sombra en establos bien ventilados con techos bien aislados de paja o de techos de teja. La mayoría de los productores de leche posee el título de sus granjas y por consiguiente poseen un fuerte sentido de la propiedad. Generalmente, realizan cultivos agrícolas y poseen algunas ovejas, cerdos y aves. También crían uno o dos novillos y en muchos casos poseen bueyes o uno o dos equinos como animales de tiro. La mano de obra familiar es disponible en estos tambos y es el principal aporte requerido para la producción de forraje y el ordeño.

Algunas pocas unidades especializadas en la producción de leche en gran escala operan dentro de un radio de 80 km. de Asunción. Estas generalmente utilizan animales puros o Friesian de alto valor genético y varían entre 285 a 1.200 vacas en producción. Las altas temperaturas requieren un sistema de manejo con compensación climatológica, que incluye construcciones especialmente diseñadas y regímenes alimenticios especiales. Esto hace en forma variada y con diferentes niveles de éxito.

Un centro importante de producción de leche existe en las Colonias Menonitas del Chaco que provee a Asunción de una parte de su requerimiento. El presupuesto para estos tambos es de mediana escala basadas en pastura fue desarrollado por el proyecto y demostró un alto grado de rentabilidad.

Los parámetros de producción promedio de leche si bien registran una gran variabilidad regional entre estos promedios, se puede identificar claramente a cuatro grupos regionales. Sus características principales están resumidas en la tabla siguiente (n°1.5.):

CUADRO 1.5

CARACTERÍSTICAS DE PRODUCCIÓN DE LAS PRINCIPALES REGIONES LECHERAS							
Región	Fincas	Vacas lecheras	Litros/día total	% leche/plante	Vacas/plantel	litros/plantel	litros/vaca
1	38.662	87.611	421	36	2	11	4.8
2	50.691	113.223	374	32	2	7	3.3
3	2.761	32.440	174	15	12	62	5.4
4	30.523	86.582	194	17	17	6	2.2
Total	122.667	320.136	1164	100	3	9	3.6

Región 1: Caaguazú, Central, Alto Paraná y Canindeyú; Región 2: Itapúa, San Pedro, Paraguari y Cordillera; Región 3: Presidente Hayes y Boquerón; y Región 4: los departamentos restantes.

En todo el país, aproximadamente 80 % de las granjas tienen menos de 5 vacas y producen menos de 9 litros de leche por granja/día. No es probable que llegase a ser comercialmente viable recoger un volumen tan pequeño de leche, y por lo tanto debe considerarse que estos pequeños planteles producen leche para uso dentro de sus propios establecimientos y para la distribución informal entre sus vecinos inmediatos. Estas pequeñas granjas producen alrededor del 40 % de la producción total de leche, y mientras que ésta a primera vista no puede ser recogida para su comercialización, existe una considerable evidencia que nos permite suponer que si los servicios de recolección estuvieran disponibles, estas pequeñas granjas podrían aumentar su producción hacia canales de comercialización, la cantidad total disponible para utilización por el sector comercial es de aproximadamente 693.000 litros/día, que se distribuyen entre las diferentes regiones, en la siguiente forma:

CUADRO 1.6

PRODUCCIÓN DE LECHE POR REGIÓN		
REGIÓN	LITROS/DÍA (000)	% DEL TOTAL
1	208	30
2	189	27
3	168	24
4	128	19
TOTAL	693	100

Estas son las cantidades de leche que creemos que el sistema de comercialización está manejando. Sin embargo los índices promedio de producción están bien por debajo de los de granjas con buena producción, y existe un potencial neto para aumentar substancialmente la provisión de leche comercial..

Comportamiento Productivo del Ganado Bovino de Leche. Existen muchas fuentes de información las cuales permiten una estimación razonable de los parámetros de la producción de leche de acuerdo al tamaño del hato y de la región. Estos datos presentados más abajo indican un alcance sustancial del progreso en la producción de leche. El Censo de 1991 identificó los siguientes parámetros:

CUADRO 1.7

PARÁMETROS DEL SUBSECTOR LECHERO	
Granjas con vacas lecheras	142.000
Nº de vacas lecheras y vaquillas	517.000

Nº de vacas en lactación	320.000
Total de leche producido	1.164 m lt/dfa (lpd)
Promedio de vacas lecheras por granja	3.64
Por de litros de vacas en lactancia por granja	2.61
Promedio de litros de leche por vaca por día	3.64
Promedio de litros de leche por granja por día	9.40

Hubo un 76.7 % de aumento en la producción de leche entre el Censo de 1981 y el de 1991, de lo cual el 30.9 % fue atribuido al aumento de la producción por vaca, el 21.5 % al aumento de la población de vacas, y el 11.1 % al aumento de la proporción de vacas en lactación.

### 1.5 Alimentación y Nutrición

La producción de ganado bovino se hace básicamente sobre pastura. El potencial de la producción de pastura de pastura varía enormemente, el déficit de agua en el suelo es el factor determinante y la severidad de esta adversidad aumenta progresivamente desde el sureste del país, donde el crecimiento vegetativo ocurre normalmente todo el año, al noreste del país donde el período de crecimiento vegetativo normal es de 75 a 89 días.

Los mayores problemas desde el punto de vista nutricional son la deficiencia de energía y proteína y la limitada distribución de agua en invierno lo que más adelante restringe la eficiencia de las pasturas. La deficiencia de minerales y particularmente la de fósforo es un problema en la Región Oriental pero no en el Chaco. Aunque la harina de pescado no es disponible a un precio económico y la elaboración de harina de carne y sangre o está aún bien desarrollada, una satisfactoria producción de aves y cerdos se logra en base a una apropiada suplementación con proteína vegetal.

Las pasturas naturales están compuestas de especies, que tienen un ciclo de crecimiento marcadamente estacional. Bajo estas condiciones el comportamiento del crecimiento del ganado que se alimenta de pastura fluctúa grandemente durante el año. Mientras, como es costumbre se mantiene un stock constante durante el año sin suplementación la ganancia de peso es retardada y los animales pueden perder peso o morir si la sequía es larga.

**Pasturas Cultivadas.** La introducción de pasturas mejoradas dio un mayor empuje al mejoramiento de la ganadería, lo financió el Fondo Ganadero durante los años 1970-1980. Inicialmente esto comprendía la limpieza de montes vírgenes seguido del cultivo de pastos tales como el *Panicum maximum*, variedad Colonial, y este siendo el método elegido en la mayor parte del país. A fines de 1992, el área total de pastura cultivada fue estimada en más de 2 millones de hectáreas, más del doble que en la década anterior.

**Manejo de pasturas.** En el Paraguay el manejo correcto de pasturas está más atrasado que su establecimiento. La invasión de malezas constituye ahora un problema grave al cual no se ha encontrado una solución satisfactoria. En muchas de las principales zonas de engorde de ganado de la Región Oriental, el deterioro de las pasturas de Colonial está asociada con la marcada caída de la producción de carne por hectárea después de 7 a 10 años. El problema de sostenibilidad de las pasturas mejoradas y particularmente el del Colonial del cual depende el engorde, es un problema preocupante.

Los alimentos concentrados más comúnmente utilizados en la producción de carne son el maíz, la torta de semilla de algodón, la torta de semilla de girasol y el afrecho de trigo. La disponibilidad de la torta de coco es limitada y su utilización es impopular por el riesgo a la intoxicación por la aflatoxina.

Los subsectores lechero, porcícola y avícola, así como el de feedlots que está en vías de desarrollo están siendo abastecidos por varias empresas productoras de alimento concentrado. La demanda ha ido en aumento y en algunas zonas es superior a la oferta.

La suplementación mineral de los rumiantes es considerada necesaria en la Región Oriental. Los suplementos son generalmente de amplio espectro y se usan en forma indiscriminadas. En aquellas áreas donde hubo gran mortalidad de animales atribuida al botulismo, se intentaron varias formas de suplementación a base de fósforo.

## 1.6 Rentabilidad Financiera de las Explotaciones Pecuarias

### 1.6.1 El Sector Empresarial

Los puntos que resaltan del análisis de la micro-economía de la producción ganadera son como sigue (ver cuadros de cálculos en el anexo):

1. El tamaño de las granjas varía entre 1.000 y 10.000 has, y el valor de los activos de estos modelos típicos varía entre US\$ 800.000 y US\$ 2.000.000. El porcentaje de ganancias anuales fluctúa ampliamente entre los miembros del sub-sector, pero en todos los casos es más alto en el sector que opera con tecnología mejorada que en el sector tradicional. Este porcentaje es positivo en todos los establecimientos menos en dos de ellos, y promedia por encima del 40 %. Los modelos con porcentajes negativos son operaciones de cría tanto en tecnología mejorada como tradicional, situados en la porción norte de la Región Oriental (-6,3 % y -48,8 % respectivamente). La ganancia por hectárea está entre US\$ -8 (menos ocho dólares) y US\$ 55 por año, y promedio US\$ 6.92 por año. Sin embargo, en términos por hectárea, el promedio de margen bruto de los modelos mejorados es de US\$ 6.6 (no teniendo en cuenta a las pasturas mejoradas de la región Oriental) y US\$ 5 para los modelos tradicionales. Los modelos mejorados producen 32,4 % más del margen bruto que los modelos tradicionales.

2. El retorno de capital es negativo, toda vez que el costo de oportunidad de capital es tenido en cuenta. Con una excepción notable - el engorde de terneros en las pasturas mejoradas de la Región Oriental - tal es el caso de todos los modelos en todas las regiones, no importando si se trata de producción de terneros o novillos. Los promedios de retorno para los modelos tradicionales varían desde (-) 67 % en el norte de la Región Oriental (por ejemplo Concepción) para ambos: modelos de cría y/o ciclo completo, hasta varían desde (-) 63 % en el norte de la región Oriental, hasta (+) 4,2 % en las pasturas mejoradas del Este. Los datos de los casos estudiados muestran que las mejores estancias en cualquiera de las regiones son capaces de promedios de retorno de 4 % por año a aún más.

3. Debido al alto nivel de inversión de la tierra, el costo ocasional del capital forma parte de los costos financieros total y alcanzan al 70 % en el norte de la región Oriental. El valor de la tierra ha aumentado considerablemente para los que compraron en décadas anteriores. En forma conjunta con el bajo índice productivo (consecuencia de la poca capacidad de carga), esto lleva a un bajo valor de rendimiento, en relación al precio por hectárea de tierra.

4. Los factores por detrás de los bajos niveles de retorno de capital son principalmente técnicos:

- i. los promedios de ganado en la mayor parte de las pasturas son de 0,32 y 0,68 UG/hs.
- ii. los promedios de parición están generalmente por debajo del 60 %, y si se agrega la alta mortandad de los terneros, se tienen promedios de marcación (una aproximación de la cantidad de terneros desmamados por vaca/año) del 40/45 % en la mayor parte de los casos;
- iii. la ganancia anual de peso vivo por hectárea es de 18 a 54 kgs., excepto en la región Oriental de pasturas mejoradas (194 kgs.), las cuales proporcionan mejor nutrición que la de campo natural;

5. Los costos de producción más la depreciación son bajos y no exceden al 30 % del total para los modelos más tradicionales, o de 35-40 % para los modelos mejorados.

6. El costo directo individual más importante para los productores es el impuesto del 1 % ad valorem a la tierra, que representa entre el 5 % y 11 % del total, dependiendo del nivel de gastos. Sin embargo, este no es un costo real, partiendo de la base de que los valores imponibles actuales de la tierra no reflejan los costos reales del mercado utilizados en los presupuestos. También es usual tanto evitar el pago, como negociar niveles menores de pagos efectivos.

7. Los costos variables representan menos del 10 % de los costos totales, en todos los sistemas tradicionales y regiones, ya se trate de producción de novillos o de terneros. Donde se practica la suplementación de terneros de vientres, los costos variables pueden duplicarse. Los costos de la mano de obra, que por lo general están por debajo del 2 % del costo total.

8. Los costos de funcionamiento (oficina, teléfonos, manutención de vehículos, etc.) representan alrededor del 1 % de los costos totales y por o tanto no son significativos en la mayor parte de los casos. Se dan casos excepcionales de gastos como por ejemplo la operación de pequeñas aeronaves, oficinas en Asunción, personal técnico y administración pero solamente en operaciones grandes, de capital relativamente intensivo y altamente integradas, que no son representativas.

El análisis realizado más arriba indica que en general, tanto los modelos tradicionales de producción ganadera como los mejorados, generan un surplus de caja para operadores, con la marcada excepción de las operaciones de cría en la parte norte de la región Oriental, donde se experimentan pérdidas si los ingresos se calculan en función de los precios medios rurales. Sin embargo, se sabe que parte de la producción es destinada al Brasil, donde los precios son superiores al Paraguay. Los modelos de baja rentabilidad podrían mejorar su posición financiera ocurriendo con la brasilianización de la frontera norte. En términos generales, sin embargo, los niveles de ganancias en el Paraguay son suficientes para proporcionar un incentivo a la producción.

### 1.6.2 El Sector de Pequeños Propietarios

Cuatro modelos del Departamento de Paraguari, al sur de Asunción, representan a este sector numeroso y socialmente importante: subsistencia con 3 has., pequeña con 10 has., mediana con 30 has. y grande con 70 has. Este tamaño de granjas es grande en comparación con las de pequeños propietarios de otros países, aunque Paraguay es un país con población muy dispersa, aún en la relativamente populosa Región Oriental, donde se localiza la mayoría de estas pequeñas propiedades.

La producción de cosechas, con utilización de mano de obra familiar es la actividad principal de las pequeñas propiedades. La mandioca y el algodón se hacen cargo del 30 % cada una de las tierras arables (subsistencia 2 has., pequeñas 3 has.) y el maíz y las mismas cosechas, pero las superficies aumentan de 5 a 8 has. respectivamente, y requieren de mano de obra contratada. En esta propiedades la cantidad de tierra con pasturas excede el área arable y la producción ganadera se vuelve entonces la actividad principal. Aún en los prototipos más pequeños, la producción ganadera es la fuente importante de ingresos y nutrición, por la leche, cerdos y gallináceos.

Como es de esperar, la relación de ingresos en el costo total (incluyendo el valor de la tierra y los animales) es baja y el retorno de capital es negativo en todas estas unidades, a excepción de las de mayor tamaño. Los modelos pequeños también tienen déficit de caja a nivel de márgenes brutos, por que el valor del trabajo ha sido costado a valor mercado (es decir su costo de oportunidad). Si partimos de la base que estas operaciones rurales no sobreviven solamente de un año para otro, sino que son la forma más representativa de la tierra en Paraguay, debemos suponer que los granjeros encuentran alguna forma de "empatar".

El ítem mayor de gastos es su propio trabajo, calculando a valor de mercado. Si el valor del trabajo se devaluase hasta llegar al punto de empate, podríamos obtener un panorama más certero del

funcionamiento interno de estas unidades: las familias productoras trabaja prácticamente por cero retribución, para poder obtener sus alimentos con seguridad y para generar mercaderías excedentes para su comercialización, vendiéndole subsecuentemente en forma de productos de su propio trabajo, para el cual no existe otra alternativa de demanda comercial en la vecindad inmediata. Partiendo de la base de que estas granjas son también sus hogares, no tiene acceso a fuentes de empleos más lejanas. Esto particularmente verdadero para los miembros de la familia que tienen menos medios de movilidad: madres, niños y ancianos. (ver detalle de cálculo en el anexo)

### 1.6.3 Análisis Financiero de la Producción Lechera

En términos financieros la producción lechera puede ser una actividad altamente lucrativa para muchos productores. El porcentaje de ganancia promedia por encima del 20 % p.a. para granjas que producen entre 2.500 a 5.500 litros por lactación. (ver cuadro de cálculos en el anexo)

Solamente las granjas que no han realizado una transición completa del ganado de engorde a ganado lechero muestran porcentajes de ganancia negativos, principalmente por el bajo rendimiento por vaca. El retorno de capital también tiende a ser alto en el Departamento Central en cero pastoreo y el Col. Unidas y las Colonias Menonitas del Chaco sobre pasturas mejoradas. Por una parte, cerca de la Capital, las altas inversiones y los elevados costos operativos implican la suplementación de razas lecheras especiales y los altos niveles de gasto son compensados por el alto rendimiento por vaca. Por la otra, en el sur y en el Chaco, donde los costos operativos y costos de inversión son más bajos, la utilización limitada de concentrados y de razas menos productivas aún permiten suficiente rendimiento por vaca para extraer una ganancia.

1.7

## Otras Especies

Ovejas. Las ovejas son generalmente consideradas de doble propósito pero son criadas principales para carne. El precio de la carne de cordero es más alto que el de la carne bocina y existe una buena demanda para una cantidad limitada. Una compañía frigorífica con venta al menudeo está considerando importar carne de cordero congelado para cubrir la demanda local. La demanda de lana cruda es limitada y se vende aproximadamente a 850 Gs. el kilo. No existe un mejor precio por lana de alta calidad y el producto final está siempre mezclado con algodón en la industria artesanal. No existe una gran demanda de lana ni de productos hechos de lana.

Pequeños rebaños de ovejas son mantenidos en la mayoría de las estancias pero solo como una actividad subsidiaria para proveer carne para el consumo de la estancia y las pieles son utilizadas en la montura de los caballos de trabajo. También existen rebaños distribuidos ampliamente en las pequeñas granjas en todo el país.

Aparte de algunas pocas cabañas, la producción de ovejas no es una actividad especializada. Las ovejas y sus cruzas, pastorean sueltos en los campos comunales. El 90 % de los productores de ovejas no controlan su cruzamiento. El porcentaje de parición raramente alcanza el 70 % y la mortalidad al destete es comúnmente del 20 %. Los ovinos tienden a sufrir una alta incidencia de endoparasitosis y la infección por ectoparásitos. Otras enfermedades comunes incluyen al Oestrus ovis, pietín y conjuntivitis infecciosa.

Cabras. Las cabras son mantenidas principalmente como basureros en forma libre y contribuyen en la economía de la familia rural al convertir los desechos domésticos y agrícolas en alimentos para cabra sin costo alguno. Las cruzas Anglo-Nubianas son muy populares entre los pobladores de las villas que se encuentran a lo largo de la ruta Transchaco, donde existe un riesgo mínimo para dañar cultivos. Las familias generalmente poseen 30 a 50 animales los cuales son mantenidos en corrales por las noches y en libertad durante el día para comer malezas a voluntad.

Algunas estancias en el Chaco tienen rebaños de alrededor de 500 a 600 cabezas de cabras, las cuales son utilizadas, principalmente para consumo en la estancia. Existen algunas unidades de producción a escala comercial, estos tienen rebaños de 60 a 70 animales.

Cerdos. La producción de cerdos se hace de diferentes formas. La forma tradicional, con animales en libertad, de razas no mejoradas o cruzas locales relativamente bien adaptadas, es de considerable importancia a nivel de la economía familiar en los pueblos. La mayoría de las unidades de producción son pequeñas y aproximadamente el 80 % posee pequeñas piaras de 5 a 6 animales, cuyos propietarios son campesinos. Se usan cruzas criollas de variados tamaños, colores y conformación. Estos animales buscan los alimentos entre los desechos domésticos, se hallan muy infestado por *Cysticercus cellulosae*, pero son generalmente consumidos localmente y cocidos de tal manera que se asegura la destrucción de estos parásitos. Aquellos cerdos que son manejados y alimentados en forma adecuada para alcanzar una buena conformación y un buen peso a término tienen un buen mercado.

En los sectores modernos, la mayor unidad de producción en los alrededores de la capital tienen 150 marranas. Itapúa y Alto Paraná se han convertido en áreas importantes de cría de cerdos y muchos productores en estas zonas siguen expandiendo su producción. Algunos tienen alrededor de 1.000 animales actualmente y por lo menos en Paraguarí uno tiene 2.000 animales. Una de las más grandes empresas productoras de alimentos para cerdos y para aves en todo el país reportó que el 75 % de su producción va a los pequeños y medianos productores y el 50 % de su producción es vendida a los productores del norte de Itapúa y Alto Paraná. Se estima que la gran mayoría de productos de cerdos del Alto Paraná son de origen brasileño.

Un sector intermedio también se ha desarrollado, basado en el confinamiento y alimentación de animales criollos y cruzas con razas mejoradas. Estos son los que proveen la mayor parte de los productos primarios a ser procesados en Asunción.

Algunas cooperativas incluyen cría de cerdos, basadas en razas mejoradas en sus actividades. Una alta proporción de cerdos que llegan a la principal planta procesadora en Asunción son de raza criolla criados en lugares tan lejanos como Amambay. Está creciendo la demanda de desmamantes para engorde y algunos de los productores de cerdos más avanzados tienen interés en especializarse en la producción de estos lechones desmamantes.

Aves. La tradicional producción de aves sueltas en los pueblos contribuyen substancialmente a la economía de las familias rurales pero sufre pérdidas catastróficas por las epidemias de la enfermedad de Newcastle. La industria avícola moderna se encuentra asentada en los alrededores de Asunción y Encarnación y es dominada por una sola firma la cual posee alrededor del 95 % de la producción de pollo parrillero más no de huevo. La compañía tiene su propia planta procesadora de pollos parrilleros. También posee su planta incubadora pero no vende los pollitos ni los huevos embrionarios a otros productores. Estos dependen de la importación de la Argentina, Brasil, Holanda y los Estados Unidos. En el sur de la Región Oriental existe una unidad completamente integrada que produce al menos 3.000 a 4.000 pollos parrilleros por semana que compete por el mercado de Encarnación y sus alrededores.

Existen algunos productores de huevo a gran escala y el más grande de todos se encuentra en las afueras de Asunción. Este tiene aproximadamente 180.000 ponedoras. Todas aves de reemplazo son importadas como pollitos bebé del Brasil. El alimento es producido localmente, utilizando básicamente maíz y soja con la adición de mezclas de minerales, metionina y lisina importados. La producción comercial de huevos sigue creciendo en la Región Oriental.

Paraguay normalmente es autosuficiente en cuanto a la producción de huevos y carne de pollo, pero hay productos de contrabando que vienen del Brasil debido a las diferencias ocasionales de precio y a la falta de control de las importaciones.

## 2. Comercialización y Transformación <sup>6</sup>

Se carece de datos precisos sobre producción, importación y exportación de los diferentes productos de la ganadería en el Paraguay, lo que hace que las estimaciones de la oferta y la demanda no sean confiables.

### 2.1 Oferta y Demanda de Productos Pecuarios

Las siguientes tendencias de la oferta son importantes:

- i. Paraguay es completamente autosuficiente en cuanto a carne a excepción de la importación de pollos del Brasil, aunque se han iniciado desde 1997 exportaciones a la Argentina,
- ii. tradicionalmente ha sido deficitario en leche aunque la expansión de la lechería de los últimos 15 años, duplicándose la cantidad de leche recibida en plantas, ha alcanzado inclusive la característica de exportador neto,<sup>7</sup>
- iii. la oferta local de carne ha disminuido de 175.000 toneladas en 1982 a 145.000 toneladas en 1992,
- iv. la exportación subió de 1.4 mil toneladas a 30.762 toneladas en el mismo período, con record en el año 90 de 101 mil toneladas, y un promedio de tan solo 25 mil toneladas en el período 1993/96.

<sup>6</sup> En esta sección se han incluido los siguientes tópicos de los términos de referencia de la consultoría:

3. Sistema de Mercadeo de los productos ganaderos.

4. Procesamiento de los productos ganaderos.

5. Infraestructura del sector ganadero para la producción, distribución y comercialización.

6. Análisis de los canales de la comercialización por producto/mercado.

<sup>7</sup> De esta manera a nivel del MERCOSUR todos los países son autosuficientes a excepción del Brasil que para 1993 se estimó un déficit de 18.000 millones de litros anuales (Gargiullo) y se proyecta a mediano plazo un cantidad todavía mayor.

- v. la oferta de carne de cerdo ha subido más del 90 % en la última década.
- vi. la oferta de pollo y de huevo se ha duplicado en ese período.

### 2.1.1 Estimaciones del Consumo en los Hogares

Hay muy poca información disponible sobre el comportamiento del mercado de productos pecuarios que permite la identificación de la tendencia de la demanda. Esto particularmente importante en caso de la carne donde el consumo per capita ha disminuido en forma marcada. En el caso de la leche ocurre lo contrario. Por tanto, solo se puede especular con los factores que determinan estas tendencias.

Una encuesta de los gastos domésticos en la zona urbana realizada entre junio de 1990 y mayo de 1991 por el BCP, para determinar el costo de la canasta familiar para el índice de precios al detalle ha brindado algunos datos provisorios en el precio de los productos pecuarios en familias de clase media. El costo de los alimentos representa el 39 % del total y dentro de ese porcentaje los productos pecuarios representan:

CUADRO 2.1

INCIDENCIA DE LOS PRODUCTOS PECUARIOS EN LA CANASTA FAMILIAR	
CARNE	21.6 %
LECHE	9.2 %
POLLO	2.6 %
HUEVO	2.3 %
CHACINADOS	2.3 %
QUESO	1.8 %

Los productos derivados del ganado bovino - carne, leche y queso - suman casi el 80 % del costo de productos animales. Cuando los precios corrientes de la SSG son aplicados a estas cifras se puede hacer una estimación del volumen de consumo, la que se puede utilizar para calcular el consumo per capita anual en muestra de 1.393 familias, de Asunción en su mayoría. Si se realiza un ajuste para las familias de clase media según el ejemplo del BCP el consumo per capita anual para Asunción es:

CUADRO 2.2

CONSUMO ANUAL PER CÁPITA	
CARNE	46 Kg
LECHE	47 Kg
POLLO	7 Kg
HUEVO	8.3 docenas

Para llegar a un consumo nacional, estas cifras deben ser ajustadas al consumo rural en varios aspectos. Por ejemplo: el queso, pollo, huevo, pescado y cerdo, se consume más frecuentemente en el campo que en la ciudad porque los producen ellos mismos. Se supone que el consumo de leche es igual en el campo y la ciudad. Así el consumo nacional per capita de los principales productos es como sigue:

CUADRO 2.3

CONSUMO PER CAPITA DE LOS PRODUCTOS PECUARIOS			
Kilogramos por año			
PRODUCTO	ZONA URBANA	ZONA RURAL	NACIONAL
Carne de bovino	46.2	27.7	37.3
Leche (lt)	47.9	47.9	47.9
Pollo	6.9	13.9	10.3
Huevo (doc.)	8.3	16.6	12.3
Chacinados	1.6	0.2	0.9

Queso	2.3	4.6	3.4
Pescado	0.8	4.0	2.3
Cerdo	0.9	4.6	2.7

### 2.1.2 Análisis de las Tendencias de la Demanda

El consumo per capita de carne ha bajado en los últimos 12 años de 55.8% a 32.2kg, mientras que el consumo de leche ha permanecido estable entre los 50 y 55 litros per capita. El consumo de pollo y de huevo han aumentado considerablemente; el consumo de pescado y cerdo han ido creciendo lentamente.

CUADRO 2.4

CONSUMO DE PRODUCTOS PECUARIOS, 1982-1992 (Kgr.persona)						
	1980-82	1983-85	1986-89	1990	1991	1992
Bovino	54	48.5	42	37.4	33.9	32.2
Cerdo	11	1.5	12	13		
Pollo	10	11	12	14		
Leche	52	54	52	55.4		
Huevo	11.5	12.5	14	15.2		

Fuente: Consumo aparente del BCP y estimaciones de la FAO.

La tendencia decreciente en el consumo de carne per capita es notable en un país con una fuerte tradición de consumo de carne y constituye una gran preocupación para el sector pecuario que tiene orientación hacia esa producción y depende del mercado interno principalmente. Esta tendencia se reafirma en el periodo 1993/96 con una reducción del 1,5% anual en el consumo per cápita.<sup>8</sup> La tendencia a aumentar el consumo de pollo es similar a otros países donde el ingreso de sus habitantes es relativamente alto pero es sorprendente en un país como el Paraguay con tradición en el consumo de carnes rojas.

En la década de los ochenta los precios de bovinos y pollo han tenido una tendencia decreciente. Sin embargo, los precios de bovinos han tenido una importante recuperación entre 1992 y 1996, en especial en 1994, medido en dólares corrientes. Los precios de leche y huevo han sido más estables. La tendencia de los precios reales de todos los productos es descendente, mientras que los ingresos son erráticos, sin tendencia identificable.

<sup>8</sup> Con la serie calculada en base a muestreos, la reducción es de 47 kgr. en el 93 a 45 en el 96.

CUADRO 2.5

PRECIOS DE PRODUCTOS PECUARIOS						
Gs del 82	1980	1988	1989	1990	1991	1992
Bovino	394	285	288	296	300	274
Pollo	189	127	151	130	169	
Leche	68	41	43	n.d.	n.d.	n.d.
Huevo	113	103	108	109	106	100
US\$ ctes.	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Leche	0,30	0,26	0,25	0,25	0,25	0,24
Bovinos	0,63	0,62	0,70	0,80	0,80	0,70

Fuente: S.S.G-MAG, Estadísticas ganaderas; Datos Agropecuarios, dic. 1996

Se hubiera esperado que el consumo de carne esté en correlación positiva a los ingresos económicos y a los precios de otros productos de origen animal y en correlación negativa con sus precios. Sin embargo, en este caso no existe una relación estadísticamente significativa.

**Demanda de carne.** Se observa que el Paraguay tiene un mercado maduro de carne con una tendencia descendente en el consumo per capita. Mientras la población crece en un 3.0 % por año, el consumo de carne per capita decae en un 5.0 % por año. Tendencias similares en otros países se explican parcialmente por la caída del precio real del pollo y el cerdo con relación a la carne vacuna, la preocupación del consumidor por las implicaciones en la salud por el consumo de carne roja y la preferencia por los alimentos fáciles de preparar. En el Paraguay, las siguientes explicaciones son posibles:

- i. esta disminuyendo la preferencia por la carne vacuna con relación a otros productos de origen animal, posiblemente debido al factor salud o porque no satisface la calidad, la disponibilidad y la higiene del producto.
- ii. el ingreso económico promedio tiene variaciones que podrían explicar la tendencia descendente. Al inclinarse la distribución de los ingresos a favor de los más pudientes (para quienes el ingreso no afecta al consumo de carne) y no hacia los grupos más pobres (donde se aplica lo contrario) entonces la demanda baja.

**Demanda de Productos Lácteos.** La tendencia histórica sugiere que el consumo per capita es estable, y el mercado crece al mismo ritmo con que crece la población. Sin embargo, los datos del censo de la producción de leche sugiere que la producción va creciendo 2 veces más de lo que crece la población.

Estas dos observaciones no son necesariamente contradicciones, porque el incremento de la producción local pudo haber reemplazado a la importación ilegal y no registrada de leche, pero existe falta de información confiable en las tendencias más básicas del mercado o de los factores que influyen.

## 2.2 Comercialización y Procesamiento de la Carne

Los sistemas de comercialización están bien desarrollados, y los productores encuentran una razonable variedad de vías de comercialización para su ganado. El cuadro 2.4. se refiere a los datos del año 1992, referentes a ganado faenado y la importancia relativa de sus diferentes canales de comercialización.

CUADRO 2.6

DISTRIBUCIÓN DE FAENAMIENTOS CONTROLADOS EN 1992		
Faenamiento	'000 cabezas	% Total
Total ganado faenado	1157	100.0
Faenados en mataderos	753	65.1
- comprados en ferias	220	19.0
- compras directas	533	46.1
Faena para exportación en frigoríficos	304	26.3
- comprados en ferias	40	3.5
- compras directas	264	22.8
Faena para mercado interno en frigoríficos	100	8.6
- comprados en ferias	20	17.3
- compras directas	80	69.1

Informes provenientes de la industria sugieren que los frigoríficos determinaron el precio del 90 % de sus compras directas en función peso de las carcazas faenadas mientras que los mataderos determinaron sus precios en un 95 % de sus compras basados en el peso vivo en la finca. En base a estas estimaciones, cerca del 53 % del ganado faenado se comercializa en base al kilo vivo en la finca, 24 % se comercializa a través de ferias y 23.2 % en base al peso de las carcazas faenadas.

Existe también un gran comercio no registrado de ganado no terminado, especialmente terneros y desmamados a través de las fronteras paraguayas, especialmente con destino a Brasil. Los datos disponibles a través de las fronteras paraguayas, especialmente con destino a Brasil.

### 2.2.1 El Mercado de Carne Local

Prácticamente el 90 % de las carcazas no enfriadas a los mercados centrales de carne, carnicerías y supermercados. La distribución está a cargo de faenadores (mayoristas). Tanto en los mataderos como a lo largo de la cadena de distribución, las condiciones sanitarias son frecuentemente como a lo largo de la cadena de distribución, las condiciones sanitarias son frecuentemente pobres, con muchos focos de contaminación. Los mercados centrales son especialmente poco satisfactorios. Los problemas sanitarios sin embargo se reducen, debido al corto lapso de tiempo que transcurre entre el faenamiento y el consumo. No obstante, existen riesgos a la salud y pérdidas del producto, debido a la contratación y al desperdicio. Las cámaras frigoríficas de los minoristas no siempre están en buenas condiciones, y los fines de semana o días feriados el tiempo entre el faenamiento y el consumo puede llegar a ser más dilatado. Lo más importante de esta situación es que estas condiciones tienen un impacto negativo en la mayoría de los consumidores educados y que saben discriminar, quienes a su vez tienen posibilidad de pagar precios mayores por mejor calidad.

Ferias. Alrededor del 24 % del ganado faenado se comercializa a través de Ferias (mercados de remate). Los precios se basan en el peso vivo inmediato antes de la venta, y el ganado es vendido en lotes en una pista central, el grupo de compradores se compone de mayoristas, funcionarios de frigoríficos y algunos invernaderos. El pago se efectúa dentro de los 8 días siguientes a la venta. Los vendedores pagan 1-2 % de impuesto a la venta y los compradores 1-2 % a la compra. Existen siete ferias importantes, cinco de las cuales se encuentran situadas en el área cercana a Asunción. SSG recoge y publica informaciones sobre los precios en las ferias. Este es un servicio de utilidad, que

permite la comparación con los precios de venta directa. Sin embargo, los precios tienden a ser tomados en promedio ligados a una información descriptiva muy sucinta, en lo referente al tipo de animal. Para obtener información de mercado verdaderamente útil de las ferias, es necesario realizar visitas y observaciones directas sobre los precios de tipos determinados de ganado.

Ventas Directas a Frigoríficos por Peso de las Carcazas. Aproximadamente el 23 % del ganado faenado es vendido en forma directa. El sistema comprende un ordenamiento de precios que depende del sexo y el precio de la carcaza caliente, que se haya acordado antes de que el ganado deje el establecimiento. Los precios se negocian mediante conversaciones telefónicas. No existen informaciones oficiales sobre peso de carcazas.

Existe alguna variación en lo referente al corte de las carcazas, que podrían llevar a variaciones de peso de hasta un 4 %, entre los frigoríficos y los grupos. Algunos productos critican este sistema porque existe una falta de control y una manifestación falta de competencia. Otras argumentan que el sistema ofrece los menores costos para cada una de las partes y las mejores ganancias netas.

Después de adquirir las carcazas, la mayoría de los frigoríficos procede a efectuar una clasificación interna de las mismas, normalmente asignándoles tras grados, los cuales corresponden a los diferentes mercados de destino. Los sistemas de clasificación utilizados son subjetivos y no se refiere a los precios pagados a los productores. Algunos frigoríficos ofrecen información de "feedback" sobre carcazas individuales después de la venta, pero ésta normalmente se limita a peso y sexo. Esta retroinformación sería mucho más valiosa para los productores si también incluyera edad (basada en la dentición) grado de gordura, grado de heridas o magulladuras y confiscaciones por enfermedad.

Ventas directas en Pie a Frigoríficos y Mataderos. Aproximadamente el 53 % del ganado faenado se comercializa de esta manera, principalmente por faenadores. Los pesos se obtienen frecuentemente por medio de los puestos públicos de pesaje de vehículos. Al ganado se le suspende agua y alimentos durante 12-18 horas, o se deduce un 4% del peso vivo. Este es el momento que el faenador procede a estimar el rendimiento de la carcaza y comienza a discutir sobre los precios actuales u observados en las ferias. El productor, en este sistema, tiene una posición poco ventajosa para negociar, sin información sobre el rendimiento de las carcazas, particularmente luego de largos viajes, y poca información sobre la calidad de su ganado, con relación a los precios conocidos de las ferias. No existe información oficial de precios operando bajo este sistema de comercialización. Sin embargo es muy popular entre los productores debido a que ya saben el precio antes de que su ganado deje su establecimiento, y el pago es generalmente inmediato.

Calidad de la Carne del Mercado Local. Los factores que inciden en la calidad de comestibilidad de la carne son peso, edad y grado de gordura. Lo antes que los animales lleguen a su peso de faenamiento y el nivel deseable de gordura, va a resultar en una mayor aceptabilidad de la carne. Un muestreo informal de 160 carcazas, determinó que aproximadamente 20 % de las mismas podrían ser consideradas como de "alta calidad" (machos con más de 200 kgs., cuatro dientes o menos, y cobertura de grasa de 5 - 15 mm.). Un informe más elaborado que abarque a procesadores, mayoristas, minoristas y consumidores debería llevarse a cabo, para confirmar estos resultados e identificar los factores asociados a altas y bajas calidades.

### **2.2.2 Procesamiento de Carne de Exportación**

Paraguay contaba en 1993 con nueve frigoríficos con licencia de exportación, todos de ellos en Asunción, en 1997 solamente con 3 para la UE y con el riesgo de reducirse. La capacidad total de procesamiento es de alrededor de 430 cabezas por hora, o lo que es decir 1.03 millones de cabezas por año, basados en faenamientos de un sólo turno. Se utiliza solamente un 30 % de la capacidad. Este número es muy bajo en relación a los niveles internacionales, particularmente cuando los países exportadores principales operan a doble turno de faenamiento. Tres de las plantas cuentan con instalaciones para enlatamiento, pero en Asunción no existe ninguna planta para procesar carne cocida. Actualmente varias están invirtiendo en instalaciones para procesamiento de subproductos.

Las siguientes características han sido observadas en las operaciones de los frigoríficos:

- i. baja velocidad de la línea de producción y poca utilización de los equipamientos automáticos, reflejados en el bajo costo de la mano.
- ii. los daños por machucado de los animales parece ser problema común en todas las plantas;
- iii. el alto nivel de stress que sufren los animales parece ser la causa de las carnes oscuras y duras;
- iv. no existen cortes estandarizados de las carcazas
- v. la fabricación (dosificación y corte) es muy lenta, y los niveles de trabajo son generalmente buenos, pero se beneficiarán más aún si tuvieran más entrenamiento para conseguir mayor rendimiento de las carcazas;
- vi. tres firmas ya se están movilizandando en producción de información avanzada sobre sistemas de manejo y análisis;
- vii. las especificaciones para los cortes se basan generalmente en las reglamentaciones argentinas; y
- viii. el embalaje, particularmente para la UE y Chile es por lo general de alto nivel.

El ganado que entra a los frigoríficos que procesan carne de exportación ha sido calificado de insuficiente desarrollo, sin terminación, viejo, estresado y con cuernos". Esta materia prima se compara desfavorablemente con la mayoría de sus competidores de exportación. Inversamente, dentro de las plantas, operadoras hábiles tratan de seleccionar la carne de alta calidad destinada a los mercados internacionales de altos precios. Sin embargo sus esfuerzos se ven limitados a causa de los pesos, de la edad, las heridas, el color de la carne y otros defectos de calidad que se originan fuera de la planta.

El costo del faenamiento y fabricación de carne en Paraguay es de alrededor de US\$ 40 por cabeza. Este se sitúa dentro de los más bajos del mundo, y existe potencial para reducciones aún mayores, con la utilización aumentada de la capacidad y la recuperación de subproductos mejorados. La base de esta ventaja de costo es el bajo costo de la mano de obra y de la energía, y los costos razonables de inspección. Estas ventajas son suficientes para compensar los altos costos del transporte y embalaje. Uno de los resultados de esto es que la porción del precio a detalle de la carne por el productor es muy alta a niveles internacionales.

### 2.2.3 Mercados de Carne Internacionales

La comercialización internacional de carne tiene lugar en tres diferentes sectores. El de carnes no cocidas (frescas, enfriadas y congeladas) se componen de los sectores libre de Aftosa (Aftosa - ) y afectados por Aftosa (Aftosa + ). El sector Aftosa (-) es tradicionalmente el de la cuenca del Pacífico y disfruta de precios mucho más altos que los del sector Aftosa+, que es integrado principalmente por las regiones del Atlántico y del Medio Oriente. Existe también un importante comercio de productos de carne cocida, en los cuales el status del exportador referente a la Aftosa no tiene ninguna importancia. Este sector no tienen ninguna importancia. Este sector lo componen por lo general los países exportadores Aftosa+.

Las cantidades mundiales de ganado están disminuyendo, reflejando parcialmente el número decreciente de los planteles europeos. Sin embargo, al mismo tiempo, el ciclo de producción se está acortando, entonces la cantidad de ganado necesario para satisfacer la demanda de los mercados municipales esta declinando en forma sostenida. La producción mundial de carne de consumo tiende a disminuir al igual que los precios, por la oferta abundante de carne de cerdo y de aves a precios competitivos y ventas de excesos de producción de carnes subsidiadas de la UE.

Es muy probable que continúen existiendo las diferencias de precio tan marcadas entre los sectores de mercado para carnes provenientes de zonas Aftosa positivas y Aftosa negativas, por lo tanto, y los precios para este último tipo van a permanecer aún más estables. A excepción del mercado asiático, del cual Paraguay está excluido por el momento, el panorama de los mercados mundiales de carne es sombrío. Los mayores mercados actuales para la exportación de carne paraguaya son Brasil, Argentina, Chile y la UE.

#### 2.2.4 El Mercado Local de Carnes de Paraguay

El mercado interno es claramente el más importante para la carne. El consumo per capita va a permanecer probablemente estable, y su crecimiento está dificultado por una gran variación en la calidad del producto y las deficientes condiciones sanitarias de los mataderos. Existe el riesgo de que el mercado local pueda disminuir, debido a la tendencia en aumento del consumo de carne de aves y cerdo, tanto de producción nacional o de países vecinos.

El valor estimado de los productos del ganado faenado en Paraguay en 1992 se muestra en el Cuadro siguiente, y pone énfasis en la importancia preeminente del mercado de carne nacional. Este mercado merece mayor atención, mediante el esfuerzo de mejorar la calidad, presentación y niveles de higiene.

CUADRO 2.7

VALORES ESTIMADOS DE PRODUCTOS DE GANADO FAENADO (1992)		
MERADO	Ingresos (US\$ millones)	% de ingresos totales
Ventas de Carne		
- Paraguay	203.0	75.9
- Exportación	32.6	12.3
Otros	31.8	11.9
Total	267.4	100.0

#### 2.2.5 Sistemas de Comercialización

El método de comercializar el ganado faenado por peso directo de la carcaza es el más eficaz, en razón de que su precio refleja el rendimiento y la calidad de la carne, y los animales son transportados hasta los lugares de procesamiento por la ruta más directa y económica. Sin embargo, muchos productores no confían en este sistema, en parte por la ausencia de competencia visible, y en parte a causa de la falta de conocimiento de la comercialización de carne.

Desde el punto de vista de los procesadores, la venta por peso de la carcaza es un sistema de bajo costo que permite efectuar el pago sobre una base de calidad y rendimiento. Existen fuertes razones comerciales por las cuales los frigoríficos deberían procurar que el sistema por peso de la carcaza fuera tan justo y beneficioso al productor cuanto fuera posible. Esto va a requerir la instauración de una clasificación formal de las carcazas o un sistema de gradación.

#### 2.2.6 Organización de la industria

Para poder realizar su potencial y superar sus mayores obstáculos, serán necesarias innovadoras iniciativas de comercialización de carne. Estas van a requerir una cuidadosa planificación y coordinación y un enfoque unificado de parte de todos los componentes de la industria. Una de las formas de conseguir este objetivo y estimular a cada componente para que se haga responsable de su parte del plan, es implantar un Consejo Nacional para el Desarrollo de la Carne, el que englobará a todos los sectores de la industria y de los organismos del gobierno que tuvieran injerencia.

### 2.3 Comercialización e Industria Láctea

Datos arrojados por un levantamiento reciente indican que la leche producida en granjas lecheras comerciales<sup>9</sup> se utiliza de cuatro maneras diferentes<sup>10</sup>:

<sup>9</sup> Definidas como granjas en las cuales el 30% del plantel se ha transformado en plantel lechero, con 5 o más animales por plantel y un rendimiento porcentual de 5 litros/vaca/día. Esta definición se aplica a 6.250 granjas.

<sup>10</sup> Los números de utilización total reflejan el 92 % de la producción. No se sabe lo que sucede con el 8 % restante.

- i. Aproximadamente un 26 % no se comercializa. Sino que se distribuye entre los miembros de la familia, vecinos y empleados, en forma completamente gratuita. Este porcentaje llega a un máximo de 60 % en el densamente poblado departamento Central, y a un mínimo de 5 % en los departamentos de Caaguazú e Itapúa, que cuentan con poblaciones más reducidas y plantas lecheras más importantes. Esta leche no tiene valor financiero alguno, pero su valor económico es tal vez el más alto de todas las formas de utilización.
- ii. Cerca del 19% de la leche se distribuye cruda, con mayores porcentajes en los departamentos donde no existen plantas lecheras.
- iii. Aproximadamente el 41 % del total de leche se entrega a las plantas procesadoras. Este porcentaje llega a alcanzar el 74 % en las zonas que entregan a las plantas Menonitas en el Chaco, y baja al 14 % en el Departamento Central.
- iv. Solamente alrededor del 6% de la producción total de leche se utiliza para la producción de quesos domésticos, pero esto alcanza al 79 % en Caazapá, y 35% en San Pedro, donde existe un mercado limitado para la leche cruda y no hay plantas procesadoras.

### 2.3.1 Estacionalidad de la producción y la venta directa al consumidor de leche cruda

La comercialización de leche cruda proporciona las mejores ganancias a los productores en lugares con alta densidad demográfica, lo que permite que la leche llegue a los consumidores en un corto lapso de tiempo. El sistema de comercialización es obviamente competitivo, desde que no existen barreras de entrada y no hay reglamentaciones de licenciamiento efectivas. El precio promedio al consumidor para leche cruda entregadas a domicilio genera un margen promedio del 23% sobre el precio en tranquera, aunque existe una gran amplitud de variación dentro de este promedio.

- i. En las zonas más densamente pobladas y en aquellas donde no existe acceso a plantas de procesamiento, este canal de comercialización obviamente satisface a los consumidores y proporciona una buena ganancia neta a los productores. La duda emerge cuando nos cuestionamos si esta forma de comercialización es la apropiada para Paraguay. La comercialización de leche cruda no se practica en la mayoría de los mercados industrializados por las siguientes razones:
- ii. su carácter perecedero hace difícil transportar la leche a larga distancia, desde las zonas productoras a las grandes ciudades y luego proceder a la distribución de leche dentro de las ciudades;
- iii. una vez que llega a los domicilios también su tiempo de conservación continúa siendo limitado;
- iv. es difícil establecer reglamentaciones sobre niveles de higiene y controlar la adulteración cuando existe un número tan grande de vendedores de leche cruda; y
- v. existe preocupación a nivel de salud pública sobre la transmisión de tuberculosis bovina, brucelosis y contaminación por otros agentes patógenos.

Ninguno de estos ítems causa gran preocupación en Paraguay, y no existen razones válidas para intentar restringir la práctica de la comercialización de leche cruda. En primer lugar, Paraguay no tiene aún grandes ciudades y la leche de zonas cercanas puede llegar ser rápidamente distribuida antes de que se malogre. Cuando la leche proviene de lugares más lejanos ya está pasteurizada o tratada por el método UHT, y entonces los consumidores tienen la opción de comprarla en su forma perecedera o la larga vida. En segundo lugar, el peligro para la salud pública es mínima a causa de la práctica usual de hervir la leche inmediatamente luego de recibirla, donde existe una heladera, inmediatamente antes de usarla. Las disposiciones se expresan en la sección de control de calidad.

Mientras tanto el precio de la leche cruda ha tenido una reducción del 22% en términos reales en el período 1982/92, que en parte puede ser explicado por los incrementos de productividad debido fundamentalmente a la incorporación de ganado especializado:

	1981	1991
Holando	10%	46,5%
Mestizo-holando		26,4%
Criollo y otros	90%	27%

Sin embargo, sigue siendo la leche más cara del MERCOSUR (27 a 30 cts. de dólar el litro puesto en planta), aunque los productos finales sean los más baratos (70 cts. el litro de UHT, 50 en sachet y poco menos de un dólar el litro de yogurt)<sup>11</sup>. Los bajos márgenes pueden ser explicados porque la industria láctea de las cooperativas surgieron con especiales condiciones impositivas (liberación de aranceles y del impuesto a la renta), pero que en la actualidad tienen que acoplarse al régimen impositivo como cualquier empresa.

De mejorarse los bajos niveles de eficiencia que todavía persisten se podrían abaratar los costos de la leche cruda. Esta es una exigencia para ampliar el mercado de leche procesada en la franja de consumidores de leche cruda y para mejorar las condiciones de competitividad frente a la producción lechera del Mercosur.

Es previsible que a mediano plazo y particularmente a medida que aumenten el empleo de la mujer, las compras en supermercados "para la semana" y la disminución del servicio doméstico, la distribución de leche cruda casa por casa ceda lugar en importancia a la leche larga vida (UHT). Además, la mayor importancia en el consumo de leche UHT puede atenuar los problemas de estacionalidad de la producción en la medida que tiene una duración de 5 meses y puede cubrir los períodos de baja producción. Los menores precios de los períodos de alta producción puede cubrir los costos financieros de la venta posterior.

Con la rápida incorporación de formas de consumo de leche procesada y mayores exigencias para la comercialización, es previsible que los pequeños productores de la zona central tengan problemas progresivamente crecientes para vender la leche cruda que se ha estimado en 54000 litros promedio (FAI) pese a contar la ventaja de localización al estar cercano a un mercado importante. Además, esta cercanía puede modificarse en la medida que se urbanicen algunas zonas que actualmente se dedican a tambos. Por otra parte, es posible que los intermediarios se planteen una integración hacia delante a partir de la posibilidad de instalar pequeñas usinas de productos lácteos que procesan alrededor de 1000 litros diarios, cantidad no muy diferente al que los intermediarios venden al día.

Anteriormente los distribuidores ya experimentaron con leche pasteurizada preempacada en frascos plásticos; pero esto no resultó por las siguientes razones:

- o los frascos plásticos eran muy caros y difíciles de obtener,
- o los pequeños frascos se calentaban más rápidamente y podían distribuirse solamente con transportes refrigerados lo que resultó muy caro e inadecuado para la distribución casa por casa.

Por otra parte, son los productores de la cuenca de Asunción los que de hecho utilizan más concentrados y dependen menos de las pasturas, los que estarían en mejores condiciones de producción durante el invierno, lo cual puede ser otra ventaja que no habría que menospreciar.

### 2.3.2 Dificultades de la Comercialización de la Leche

Existen una cantidad de deficiencias en el sistema de comercialización de los productos lácteos, que dificultan el desarrollo de la industria. Afortunadamente la mayoría de ellas pueden ser resueltas dentro del contexto de una estrategia cuidadosamente coordinada de desarrollo de la industria. Las dificultades más importantes son:

<sup>11</sup> El precio promedio al detalle de la leche argentina fue de Gs 1774 por litro envasado comparado con el precio paraguayo de 1050 por litro en febrero y marzo de 1993.

- i. pequeñas granjas (menos de cinco vacas) producen en promedio menos de nueve litros de leche por día, pero contribuyen al 40 % de la producción total. Es difícil hacer llegar esta leche al sector comercial.
- ii. la recolección de leche desde las granjas pequeñas y más aisladas no está bien organizada, y existen solamente unas pocas usinas de recolección y centros de enfriamiento en cada zona;
- iii. esto significa que la leche se entrega frecuentemente a las plantas de procesamiento no enfriada, o tiene que ser procesada en forma de queso en la granja, una actividad que rinde muy menguadas ganancias, en comparación con la comercialización de leche líquida;
- iv. poco personal de las empresas procesadoras de leche ha recibido entrenamiento formal en tecnología lechera o comercialización, y Paraguay carece de institutos que puedan brindar tal entrenamiento;
- v. los propietarios de la mayor parte de las granjas lecheras comerciales no viven en sus granjas y el manejo es frecuentemente muy pobre, entonces las vacas importadas de mayor valor tienen una productividad inferior a sus posibilidades, y los niveles de higiene son pobres;
- vi. la distribución de leche pasteurizada y yoghurt sufre por la carencia de la cadena de frío. Esto justifica el éxito de mercado de los productos de larga vida, pero éstos están más expuestos a la competencia de las importaciones;
- vii. virtualmente no existen gerentes de comercialización profesionales, ni en la industria lechera ni en el sector de comercio minorista; y
- viii. existe una falta de acceso al crédito para inversiones en producción de leche mejorada e instalaciones para comercialización, particularmente a nivel de pequeñas granjas y empresas pequeñas.

### 2.3.3

## Control de Calidad

La leche es el producto de origen animal más perecedero y la industria no puede esperar de llegar a lograr su desarrollo potencial si no presta especial atención a las siguientes negligencias que ocurren en el control de calidad:

- i. adulteración de la leche con agua y posiblemente féculas, y contaminación por microorganismos, particularmente en los pequeños tambos. Aunque la costumbre de hervir la leche antes, mitiga parcialmente el efecto, el problema va a llegar a ser más agudo si el sector de pequeños tambos tiene éxito en aumentar la producción y las plantas procesadoras van a tener que aplicar niveles de calidad más altos. La SSG no tiene posibilidades de asistir, con sus actuales recursos, en el control o aconsejar a los pequeños productores sobre la calidad de la lecha.
- ii. la falta de instalaciones de enfriamiento dentro de las granjas;
- iii. actualmente sólo una empresa lechera opera con un sistema de pagos basado en criterios de calidad y un test básico de recepción, que no es llevado a cabo por la mayoría del resto de los industrializadores. Las empresas tienen dificultad de realizar estas pruebas debido al alto costo del muestreo y análisis de la leche proveniente de gran cantidad de pequeños productores;
- iv. en la mayor parte de las fábricas existe de alguna manera un doble procesamiento, cuando la leche es pasteurizada inmediatamente después de haber sido recibida y mantenida antes de proceder a un proceso secundario. Esto puede causar daños al sabor, como así también aumentar el consumo de energía.
- v. existen muchos ejemplos de diseños deficientes de plantas, los que inevitablemente llevan a una contaminación a posteriori del proceso de elaboración, reducen la vida útil del producto y son causa posible de la introducción de gérmenes patógenos;
- vi. fallas en la calidad debidas a procedimientos de limpieza y desinfección inadecuados en muchas plantas;
- vii. fechas de elaboración inexistentes o ilegibles en muchos productos procesados;
- viii. infraestructura de enfriamiento en cadena poco desarrollada para productos de vida útil corta. Plantas lecheras que proveen leche pasteurizada, yoghurt y queso están obligadas a operar sus propias redes de distribución refrigeración, particularmente en supermercados donde la refrigeración es inadecuada, invariablemente sobrecargada y frecuentemente fuera de servicio. Sin embargo, el alto costo de la distribución de productos enfriados, acompañado de una corta vida útil de la lecha pasteurizada, va a efectivamente impedir la importación de productos de áreas más templadas dentro del MERCOSUR.
- ix. las opciones comerciales son inadecuadas para sustentar una creciente y técnicamente exigente industria de alimentos, que maneja material altamente perecedero y produce una amplia variedad de productos de consumo.
- x. la mayoría de los especialistas han tenido que estudiar tecnología de la leche en el exterior, y por lo tanto aún persiste una falta de experiencia profesional importante, tanto en el sector gubernamental como en las empresas lecheras.

### 2.3.4 Estructura de la Industria

El sector lechero se compone de los siguientes subsectores:

- i. pequeños granjeros, los cuales cuentan con algunas vacas, para suplir sus propias necesidades, y venden leche cruda a sus vecinos y al sector industrial donde existen sistemas de recolección;
- ii. planteles lecheros comerciales que varían en tamaño de 10 a 1000 vacas. Los más pequeños sirven a los distribuidores locales y a usinas de recolección, y solamente en dos casos excepcionales, los establecimientos mayores procesan su propia leche o la entregan directamente a la plantas procesadoras;
- iii. distribuidores, quienes efectúan las entregas de leche cruda a las villas o ciudades
- iv. centros de acopio,
- v. plantas procesadoras,

### 2.3.5 Características de las plantas procesadoras

En el Paraguay hasta 1993 operaban con licencia para el procesamiento de leche 30 plantas, gran parte de ellas pertenecientes a empresas cooperativas existiendo un alto nivel de concentración:

PLANTA	'000 Lts/día	% del total
Chortitzer	122.3	42.1
COOP	50.5	17.4
Lactolanda	36.5	12.6
San Loren	32.2	11.1
Guaraní	20.2	7.0
Otras	29.2	10.0

Se estima que el 55,6% en 1993 y 76% en 1996 de la leche recibida por las plantas procesadoras se convierte en productos de leche líquida tal como sigue:

	1993	1996
Leche Pasteurizada	31,2%	34%
Leche Larga Vida (UHT)	23,4%	36%
Otros	1	6
Total de leche fluída	55,6%	76%

#### 2.3.5.1 Comercialización de productos elaborados

A diferencia de la leche cruda o de la larga vida, la leche pasteurizada debe ser distribuida contando con una cadena de frío que vaya desde la planta procesadora hasta el consumidor. La falta de esta cara infraestructura y la corta vida útil del producto, constituye un impedimento principal en la comercialización de la leche pasteurizada. Por otra parte su precio es aproximadamente el doble que la leche cruda: a comienzos de 1993 el litro de leche pasteurizada era de Gs 1020 el litro mientras que la leche cruda se vendía a Gs 539. (FAI)

Los márgenes brutos en supermercados para los productos lácteos eran los siguientes:

Leche pasteurizada	9%
Leche larga vida	9%
Yogur	13%
Queso	20%
Manteca	20%
Leche en polvo	5%

Uno de los aspectos llamativos de la composición de los productos lácteos en el Paraguay es la importancia de la leche UHT. Explican este caso la preferencia en hogares de alto ingreso por la comodidad de su manejo y por otro lado la carencia de refrigeración en hogares suburbanos a Asunción en los que en 1993 se estimó en 40% los que carecían de la misma.

También la importancia del yogur es mucho más alta (en 1992 se destinó el 13% de la leche recibida, en 1994 fue el 16% y en 1996 el 22%) en comparación con otros países, y su precio es también comparativamente bajo: no más de 1,5 dólar el litro del producto frutado en envases de 380 cm<sup>3</sup>. La variabilidad de los precios para las empresas de mayor volumen es un 10% mayor o menor sobre la media que es de US\$ 0,81 lo cual refleja una aguda competencia entre las firmas.

### 2.3.6 Conclusiones sobre el subsector lácteo

La industria lechera paraguaya está creciendo firmemente, con un rendimiento que promedio el crecimiento compuesto del 5.9. % anual, a lo largo de la última década y hasta el 1995 (en el 96 cayó en 10% la cantidad de leche recibida en plantas. Todos los factores sugieren que la industria va a continuar creciendo, en respuesta a la creciente demanda local de productos lácteos. El potencial productivo para satisfacer esta demanda está ciertamente disponible y la industria ha comprobado que es capaz de competir contra las importaciones. Los incentivos financieros para aumentar la producción son fuertes, ya que el costo marginal de producción es bajo<sup>12</sup>. La creación de una infraestructura mejorada de comercialización y de sistemas de control de calidad, puede llegar a aumentar todavía más las ganancias, aumentando el precio de la leche que se recibe de los granjeros, al moverse de un valor bajo a un alto valor de utilización. Sin embargo, para poder realizar el potencial total, espacialmente el potencial de aumentar las ganancias de un gran número de pequeños y medianos granjeros, los siguientes temas deberán ser revisados por la estrategia nacional de desarrollo de la industria lechera:

- i. Después de que MERCOSUR se haya efectivizado, las importaciones de productos lácteos van a ser legales y las normas de calidad se basarán en estándares internacionales. Esto significa que el desafío de la calidad se va a intensificar. La industria lechera va entonces a tener que desarrollar rápidamente sistemas de control de calidad que puedan liberar en el mercado los productos que son de la preferencia de los consumidores.
- ii. La industria deberá proveerse con informaciones más detalladas acerca del mercado y de los consumidores, para poder desarrollar un claro entendimiento de los factores que afectan a la demanda local para productos lácteos, y para que pueda preparar proyecciones de demanda comprensibles. Poco se conoce en la actualidad sobre la influencia del nivel salarial en la demanda, o las estructuras demográficas, y/o los cambios de referencia en los alimentos. De la misma manera, la capacidad de la industria para competir con importaciones de la industria láctea uruguaya, que se encuentran mucho más desarrollada, necesitan ser cuidadosamente estudiada.
- iii. En el sector industrial la eficiencia y actitud de la gerencia debe mejorar. En razón de la cantidad de personal que necesitan de entrenamiento, a esta altura del desarrollo del sector industrializado, puede llegar a ser demasiado costoso para el gobierno de lanzar esta iniciativa.
- iv. El sistema de recolección de leche desde las granjas pequeñas y medianas está muy pobremente desarrollado, fuera de las que están situadas en la vecindad de las grandes plantas de procesamiento, y con solamente una excepción notable, las empresas carecen de experiencia técnica para mantener un buen nivel de calidad.
- v. Los sistemas de calidad están escasamente desarrollados en la industria lechera. Esto contribuye a debilitar la demanda del consumidor, hace competir con las importaciones y dificulta la penetración de nuevo mercado de exportación. Esta situación es ampliamente entendida y existe un profundo interés en mejorar tal situación.
- vi. La industria lechera tiene la gran fortuna de tener un sector de procesamiento comercial fuerte y competitivo, el cual es responsable por las condiciones de los cambios actuales del mercado. El mismo se encuentra en una fase de fuerte crecimiento, con incremento de producción, y crecientes entregas al sector comercial. Existe una considerable confianza en el futuro de la industria, tal como lo viene demostrando la inversión presente y futura en la que están abocadas las empresas procesadoras de mayor porte.
- vii. El desarrollo del enfoque hacia la calidad, requiere un cambio de actitud, y va tomar un cierto tiempo en lograrse. El tema fundamental que deberá formularse es si se debe adoptar un enfoque normativo gubernamental o establecer procedimientos que promuevan la autorregulación.

---

<sup>12</sup> El costo marginal de producción es el costo de producir un litro adicional de leche. Es mucho más bajo que el costo promedio de producción. el costo marginal es el importante número que sirve para determinar si existe un incentivo para aumentar la producción. Si el costo marginal es mucho menor que el precio recibido por el productor para un litro adicional de leche, como es el caso de Paraguay, se puede concluir que existe un fuerte incentivo para expandir la producción.

## 2.4 Cueros y Curtiembres

La actividad de la curtiembre remonta sus orígenes a la década de los setenta, cuando se estableció la prohibición de exportar las materias primas (cueros crudos)<sup>13</sup>. Desde entonces, ha mostrado un crecimiento sostenido aunque en los últimos años un dinamismo mayor, especialmente orientado a las exportaciones y debido, en parte a un clima favorable de precios internacionales. Entre el año 1985 y 1991 (según estadísticas del BCP) los embarques al exterior de cueros curtidos se multiplicaron por 5 llegando a 28.3 millones de US\$ corrientes, entre ese año y 1994 se más que duplicó llegando a 61.3 millones de US\$.. El sector curtiembre representó en 1991 un 2,5% del valor agregado bruto del sector industrial mientras que en el 95 aumentó a 4,5%.

El sector curtidor está íntimamente legado a la actividad ganadera y a la industria faenadora, las cuales proveen indirectamente (en el primer caso) y en forma directa (en el segundo) de la materia prima que utiliza.

### 2.4.1 Organización Productiva

La capacidad instalada de la industria curtidora supera los 7.000 cueros diarios. Este potencial productivo se ocupa en la actualidad en alrededor de un 50 %, y esta fracción se llena en aproximadamente un medio con materia prima nacional y en parte de la capacidad restante es cubierta por importaciones. La escasez de materia prima parece ser el problema fundamental del sector cuero. Esta situación, sin embargo no es exclusiva al Paraguay, y afecta a todos los países con una industria curtidora desarrollada. Los tiempos actuales están caracterizados a nivel internacional por un déficit permanente de cueros, lo cual determina simultáneamente una oportunidad de mercado para la industria paraguaya a la vez que una restricción para su desarrollo.

### 2.4.2 Externalidades

La industria de curtiduría requiere eliminar en su proceso productivo elementos contaminantes tales como materias orgánicas, sales cromo y otros productos químicos residuales. Esta características de la actividad por lo general obliga, a las empresas afectadas, a realiza tratamientos a la aguas y manejo de sólidos para eliminar la polución. En caso de no efectuarse estas acciones, la industria incurre en una externalidad negativa que implica que su funcionamiento genera costos a otros sectores de la sociedad.

En Paraguay, se espera en la actualidad la aplicación de una normativa que regule el tratamiento de los desechos contaminantes. Esta exigencia hará muy difícil un cumplimiento cabal en la curtiembre pequeña, la cual, dependiendo del grado de control que se aplique, tenderá a desaparecer o refugiarse en la clandestinidad. Para las plantas de gran tamaño, por su parte, las inversiones necesarias para la implementación de los sistemas descontaminantes alcanzarían sumas del orden del millón de dólares, según versiones de empresarios del sector. La aplicación de estas medidas, aunque del todo necesarias, ejercerán presiones de costos en la industria y, probablemente, promueva una mayor concentración de la oferta al colocar barreras de entrada al mercado (de capital y tecnologías).

### 2.4.3 Organización Comercial

El sector curtidor está compuesto de 5 grandes industrias con capacidad de producción de 400 a 1.500 cueros diarios, 12 empresas medianas de 50 a 300 y 100 pequeños productores (incluido talleres artesanales) que curten menos de 50 cueros por jornada. Las mayores industrias están localizadas casi en su totalidad en la ciudad de Asunción y concentran, en conjunto, cerca del 80 % de la producción. Esta alta concentración se refleja en el poder de negociación frente a la industria frigorífica, que hasta el levantamiento de la prohibición de exportar cuero crudo se correspondía con una actitud monopsonica en el mercado.

---

<sup>13</sup> Prohibición levantada por efecto de la reforma tributaria de 1992.

La escala de estas grandes curtiembres permite trabajar con mayores niveles de tecnología lo que a su vez implica la fabricación de productos de mayor valor agregado, terminado y semiterminado, que están consagrados esencialmente a la exportación.

La producción destinada al mercado interno (un cuarto del total) está orientada principalmente a la industria del calzado. Este sector enfrenta en la actualidad un descenso significativo de actividad, producto de una menor demanda interna, problemas financieros y una pérdida importante de competitividad. Esto último, como resultado de la escasa inversión en renovación de tecnología y de la creciente competencia externa. Esta situación del principal cliente nacional de la industria repercute en ella, especialmente a nivel de la pequeña y mediana empresa, que orienta toda su producción al mercado local.

El destino de las exportaciones ha variado sensiblemente en los últimos 5 años pasando a ser Francia el principal comprador.

CUADRO 2.9

PRINCIPALES DESTINOS DE LOS EMBARQUES DE CUERO CURTIDO		
PAIS	PARTICIPACION % 91	PARTICIPACION EN % 95
Estados Unidos	33	13
Italia	23	16
Chile	11	n.r.
Francia	n.r.	27
Otros países	33	44

#### 2.4.4 Productividad y Calidad del Producto

La industria curtidora basa su producción en una materia prima que es subproducto de otra actividad industrial. Esta condición desfavorece la calidad dado que en los pasos anteriores no se otorgan los cuidados necesarios para preservar la integridad de la pieza de cuero. En este sentido, la presencia de ganado viejo, las marcas a fuego, la ura, la rotura en el desuello entre otros factores.

La casi total (salvo por la posibilidad de importar) dependencia con el sector faenador, hace que la industria curtidora esté virtualmente limitada al desarrollo del primero y, en consecuencia, debe poner su interés también en él si pretende seguir creciendo. En este sentido, a la actividad de curtiduría le conviene que el rubro frigorífico se expanda más allá del consumo interno.

Otro problema de envergadura, aunque menos inmediato, es el relacionado a la naturaleza contaminante de la actividad. En los últimos años se han cerrado firmas curtidoras en países desarrollados donde imperan exigentes normas de calidad ambiental.

La productividad de la industria mediana, que sobreviva a los nuevos requerimientos de descontaminación, no podrá quedar ajena a la modernización de los procesos productivos si pretende competir en el exterior. Las curtiembre enfrentan el desafío de desarrollarse en el contexto descrito, el cual representa una oportunidad de mercado a la vez que una amenaza a las posibilidades de crecimiento.

3.

## Financiamiento a la Actividad Pecuaria, Estructura de las Organizaciones y Recursos Humanos <sup>14</sup>

### 3.1 Financiamiento De La Actividad Pecuaria

El crédito a la ganadería ocupa un lugar reducido y levemente decreciente aunque relativamente estable en el total del sistema financiero:

SECTOR	1985-87	1988-1990	1991-1993
Ganadería	4%	3,8%	3,4%

La principal fuente de financiamiento al sector pecuario es el Fondo Ganadero, institución que otorga préstamos comerciales (cría y engorde principalmente y ferias) a un plazo entre 12 y 24 meses y préstamos de desarrollo (infraestructura, reproductores, etc.) a 4 y 6 años y con una tasa de interés que para el año 1996 se movió entre 27 y 30% (la línea de desarrollo es de una tasa menor a la comercial en 3 puntos). Los préstamos del FG tienen una cobertura de los ganaderos bastante reducida: 1%.

CUADRO 3.1

CANTIDAD Y MONTO ANUAL DE PRESTAMOS ACORDADOS EN EL PERIODO 1992/1996 por el Fondo Ganadero. (En miles de millones de Gs.)										
CATEGORIAS	1992		1993		1994		1995		1996	
	Cant.	Monto	Cant.	Mont o	Cantid o	Mont o	Cant.	Monto	Cant.	Monto
<b>A. Desarrollo</b>	278	16,9	252	20,5	265	23,1	195	20,5	243	23,8
Pequeños	47	1,4	45	1,7	42	2,1	30	1,0	77	4,1
Medianos (*)	117	5,9	122	9,3	133	8,7	96	7,7	134	12,8
Grandes	114	9,6	85	9,4	90	12,4	69	11,8	32	6,9
<b>B. Comerciales</b>	191	9,5	262	13,1	207	13,7	194	14,0	231	17,1
<b>TOTAL</b>	469	26,4	514	33,6	472	36,8	389	34,5	474	41,0

Fuente: Fondo Ganadero. (\*) Incluye préstamos para agroindustrias

### 3.2 Estructura De Las Organizaciones

#### 3.2.1 Instituciones del Sector Público

##### 3.2.1.1 SENACSA

Fue creada en 1977 como el Servicio Nacional para el Control de la Fiebre Aftosa, ocupándose en la actualidad además del control de otras 6 enfermedades: Brucelosis bovina, Rabia bovina, Peste Porcina Común, Anemia Infecciosa Equina y Newcastle. SENACSA es la institución más fuerte en términos de personal como de facilidades de infraestructura y dispone del mayor presupuesto del subsector proviniendo directamente del Ministerio de Hacienda. Funciona como una entidad semiautónoma sin vínculo operacional con el SSG, respondiendo directamente con el Ministro de Agricultura y Ganadería.

SENACSA tiene un servicio de campo fuerte y bien distribuido y un laboratorio bien dotado en cuanto a capacidad. Cada enfermedad tiene su propio programa. El servicio de campo está compuesto por 17

<sup>14</sup> En esta sección se han incluido los siguientes tópicos de los términos de referencia:

7. Financiamiento de la actividad ganadera.

8. Estructura de las organizaciones y sistema de producción

9. Recursos Humanos

zonas, 64 regiones y 30 puestos de control para lo cual cuenta con 614 profesionales y personal de apoyo de los cuales 120 son veterinarios. También emplea a 3000 vacunadores autorizados.

### 3.2.1.2 Subsecretaría de Estado de Ganadería

La SSG depende del Ministerio de Agricultura y Ganadería contando con tres departamentos técnicos: Investigación y Producción Animal, Control de Calidad de Alimentos y Dirección de Protección Pecuaria (enfermedades que no están en SENACSA) que tienen que operar en el rígido sistema administrativo gubernamental.

### 3.2.1.3 Instituciones oficiales encargadas del control de calidad en leche

Existen cuatro organismos públicos que se relacionan con el control de calidad de la leche y los productos lácteos. Ninguno de ellos ofrece un servicio eficiente y las reglamentaciones referentes a calidad que existen no tienen carácter de obligatoriedad, no tienen carácter de obligatoriedad, debido a la falta de recursos dentro de dichos organismos.

Sub Secretaría de Estado de Ganadería. La SSG mantiene una sección de control de calidad, que es responsable de la inspección mensual de 18 de las 27 plantas de industrialización de leche.

La mayor parte del personal técnico de la SSG son veterinarios, o a veces químicos y han recibido entrenamiento limitado en lo referente a tecnología de productos lácteos. La mayoría de estos profesionales ha tenido que recibir entrenamiento en el exterior para suplir el mínimo grado de entrenamiento que ofrecen los cursos universitarios.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. El MSPBS también tiene potestad para licenciar a plantas procesadoras de leche. Cuando las plantas desean vender un nuevo producto tienen que mandar una muestra al laboratorio para su análisis y luego emiten una licencia que les va a permitir comercializarlo y el número de tal registro va a contar en la etiqueta de dicho producto. Los test que se realizan son organolépticos, de proteína, grasa, carbohidratos, pH y densidad. No existen pruebas de antibióticos, pesticidas y residuos de metal pesado, y el laboratorio no tiene instalaciones para la realización de pruebas microbiológicas. No se produce a la inspección de plantas o de las técnicas de procesamiento, y no se hacen pruebas de seguimiento después que se procede a emitir la licencia. Se supone que el Ministerio debe verificar el producto final y las condiciones en el lugar de venta al consumidor, incluyendo refrigeración y embalaje, pero en la actualidad no cuenta con recursos para realizar estos chequeos. Sin embargo se encuentra en construcción un nuevo laboratorio y éste va a permitir la introducción de un programa a pruebas.

Instituto Nacional de Tecnología y Normalización. Dispone de un laboratorio independiente, con un personal de 150 miembros, opera bajo la jurisdicción del Ministerio de Industria y Comercio y tiene responsabilidades muy amplias con toda la industria las que incluyen:

- i. desarrollar estándares de calidad para todos los productos industriales
- ii. desarrollar reglamentaciones en forma conjunta con otros ministerios, industria y consumidores
- iii. transferencia de tecnología;
- iv. calibramiento, inclusive la manutención de la medida estándar nacionales
- v. monitoreo de estándares; y
- vi. manejar el control de calidad de la marca nacional

INTN debe trabajar con la SSG en el desarrollo de estándares de calidad en lo referente a alimentación animal, leche cruda y productos lácteos. Es responsable particularmente del enlace entre la industria y los consumidores en la determinación de reglamentaciones. Los estándares para los productos lácteos principales han sido establecidos y revisados extensamente con relación a los estándares internacionales para productos lácteos, por el comité consultivo para la entrada de Paraguay en el MERCOSUR

La Municipalidad de Asunción. La municipalidad mantiene un laboratorio de control de alimentos y ejecuta funciones reguladoras. Estas reglamentaciones se aplican a la leche y todos los lácteos que proveen los distribuidores de leche cruda, plantas de industrialización de leche y puntos de venta. La municipalidad es responsable, juntamente con SENACSA, de las licencias que se otorgan a las granjas lecheras y a los distribuidores de leche cruda en Asunción. Se utilizan unidades móviles para controlar a los distribuidores, pero su efectividad está limitada por la poca cantidad de vehículos que poseen. El muestro se lleva a cabo solamente una vez al mes, así que el riesgo de ser aprehendidos es extremadamente bajo. El muestreo se limita a medir la densidad y proceder al examen organoléptico, aunque las reglamentaciones en vigencia especifican criterios más rigurosos.

### 3.2.2 Los veterinarios Privados

En el Paraguay hay más de 1000 veterinarios recibidos pero muchos no se dedican a la profesión, empleándose en un 60% en el sector público y muchas veces haciendo trabajos para lo cual su entrenamiento profesional como veterinario tiene poca aplicación. Los restantes están en la actividad privada, muchos trabajando como representantes de productos químicos o vendedores de productos veterinarios o con una farmacia veterinaria.

Las grandes empresas son las que utilizan los servicios de los veterinarios privados sobre todo para atender casos específicos. Los pequeños productores no tienen acceso a los servicios veterinarios aparte de los que ejercen funciones de control. Los veterinarios privados alegan que no pueden ganarse la vida trabajando con los pequeños productores y ni la SSG ni el DEAG están equipados con el personal de campo necesarios para cubrir esa necesidad. Por lo tanto los pequeños productores no reciben asistencia veterinaria.

### 3.2.3 Las empresas cooperativas y las organizaciones de productores

Las 30 cooperativas de producción más importantes del país están nucleadas en la central de cooperativas FECOPROD LTDA. de las cuales 19 tienen actividades pecuarias según el siguiente detalle:

CUADRO 3.2

ACTIVIDADES DE LAS COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN										
Nombre	Lácteos	Bovinos	Cabaña	Carn e	Porci- nos	Chasi- nados.	Pollos, Huevos	Balanc eados	Pollita BB,InA vic.	Miel de Abeja
Cantidad de Cooperat.	9	11	3	4	10	6	2	2	2	1

Fuente: FECOPROD. Nota: como una cooperativa se dedica a varias actividades no se pueden sumar.

Las cooperativas tienen una significativa importancia en el rubro lechero de la producción pecuaria, siendo a la vez las menonitas las que producción una gran parte de la producción cooperativa (ver gráfica siguiente).

**Cámara de Industriales Lácteos.** Esta es la asociación industrial que pertenece al sector de industrialización de la industria lechera. Juega un papel importante como central de intercambio de opiniones entre las autoridades reguladoras y la industria. La Cámara se opone por lo general a que se aumenten las reglamentaciones en los rubros de calidad o precios.

**ASOCIACIÓN RURAL DEL PARAGUAY (ARP).** Conformada por los ganaderos de todo el país y estructura en regionales. En los últimos años ha tenido una activa participación ante las invasiones de tierra y el abigeato.

4.

## Limitaciones y Posibilidades Exportadoras Del Sector <sup>15</sup>

### 4.1 Debilidades Del Sector Pecuario

Esta sección resume las mayores limitaciones técnicas y socioeconómicas de la producción ganadera.

#### 4.1.1 Técnico-productivas del ganado bovino

Falta de leguminosas forrajeras. Aunque en los ensayos de las estaciones experimentales el comportamiento de las leguminosas forrajeras es prometedor en cuanto a rendimiento de las mismas y crecimiento de la gramínea gracias a la fijación de nitrógeno realizada por su compañero de cultivo, hay muy pocos casos de incorporación exitosa en pasturas comerciales.

Manejo de pasturas deficiente. Los ganaderos, especialmente los del Alto Paraná y Alto Chaco que han hecho pasturas en los rosados tienen una buena experiencia en el establecimiento de pasturas cultivadas las cuales se han convertido en parte integral de su capital invertido. Sin embargo, el manejo de dichas pasturas depende del seguimiento que se le ha dado, el cual es generalmente insuficiente.

Las debilidades en el manejo de pasturas se evidencia por la frecuencia del sobre pastoreo, ocasionales instancias de graves faltas de pastoreo, invasión grave de malezas, en algunos casos erosión, preocupación generalizada por baja productividad del Colonial gastado y en general la amplia diversidad de métodos adoptados por los que tienen la intención de mejorar el manejo de sus pasturas.

Inadecuada conservación de forraje para el invierno. La periodicidad del crecimiento de las pasturas tropicales y sub-tropicales es un fenómeno global que puede ser mejor manejado de las siguientes maneras:

- i. Conservación de forraje para épocas de sequía
- ii. Postergar el pastoreo para épocas de sequía
- iii. Equilibrar el inventario de ganado con el suplemento forrajero en épocas de sequía, reduciendo la carga a la capacidad forrajera de las pasturas en épocas de sequía mediante la venta de los animales excedentes.

Aunque la tendencia hacia la estratificación de la producción de carne continúa atrayendo a un creciente número de engordadores de animales para la alimentación de invierno en la Región Oriental, muchos criadores de desmamantes y de ciclo completo en el Chaco, continúan manteniendo en épocas de sequía más animales que permite la capacidad de carga de sus campos.

Las estimaciones consensuadas en la mortalidad post-marcación sirven para ilustrar las serias pérdidas que implica este tipo de práctica.

Inadecuada selección de reproductores, particularmente de los vientres. La prueba de comportamiento de toros es aplicada a muy pocos toros utilizados en lotes comerciales.

La selección de vientres en base a la estimación de sus valores reproductivos muy raramente es realizada.

Problema de stress fisiológico por la limitada adaptabilidad de razas exóticas de alta productividad a las altas temperaturas. Esto afecta principalmente:

Al sector lechero, donde el problema puede ser atenuado mediante un manejo compensativo del clima que incluirá una alimentación apropiada e instalaciones adecuadas para paliar el rigor del calor para las

---

<sup>15</sup> En esta sección se han incluido los siguientes tópicos de los términos de referencia:

10. Estudio de Competitividad por principales rubros de exportación.

11. Potencial de exportación del Paraguay

razas de alta productividad. En el caso de pequeños productores de leche en estancias, este problema se puede evitar utilizando cruzamientos apropiados.

Al sector progresista de producción de carne donde el cruzamiento con razas de rápida maduración depende de la inseminación artificial o de la monta con toros de probada adaptabilidad fisiológica a las condiciones climáticas locales y el manejo de campo.

#### 4.1.2 Socio-Económico de bovinos

Las actitudes predominantes de los productores constituyen el mayor y más fundamental problema tanto en el sector tradicional como en el sector empresarial más reciente, que busca animales jóvenes de alta calidad para criar y engordar.

En el sector tradicional la producción de ganado en gran escala es un medio de vida que produce un nivel aceptable de ingreso económico sin que exista una gran inversión operacional y sin intervenir con acceso a la sociedad urbana. Esto priva al proceso de producción de la supervisión del propietario y de la inversión operacional necesaria para incrementar la producción.

Los productores más empresariales vienen de un sistema comercial agrícola. Tiene una fuerte motivación económica, pero muestran una gran preferencia por las ganancias a corto plazo más no por una producción sostenible y rentable a largo plazo. Este problema de actitud de los productores es más evidente entre los empresarios inmigrantes aunque esta impresión necesita ser confirmada.

En el sector campesino, la mayoría prefiere otros trabajos y están muy poco motivados. Existe un sector de pequeños productores progresistas de vanguardia pero estos están limitados por el tamaño de sus terrenos, falta de créditos para poner en práctica el sistema rotacional y el barbecho parcial los cuales podrían lograr una productividad sostenida.

En caso de muchos pequeños tamberos, la falta de un buen sistema de mercadeo para sus productos hace que no se sientan motivados para incrementar la producción.

Incertidumbre de mercado. El mercado local de carne está decayendo (aunque sigue siendo la mayor parte del mercado total) y la demanda para exportación está sujeta a variaciones lo cual hace que los productores no confíen en ella.

Creciente competencia de la carne blanca. Aunque no hubo mucha agresividad para promover las ventajas para la salud que ofrece la carne blanca frente a la carne roja, la preocupación del público aumenta como ha ocurrido en muchos otros países.

##### 4.1.2.1 Debilidades del subsector lácteo

Baja productividad por vaca, reducido tamaño del hato del productor, deficiencias higiénico-sanitarias y variaciones estacionales muy marcadas.

Otro aspecto deficitario es la administración del tambo mediano y grande, donde el dueño no vive en el establecimiento, y donde las vacas lecheras importadas de alto valor se hallan por debajo de la producción, debido a la inadecuada nutrición, higiene y cuidado general, particularmente los animales jóvenes.

Existe una carencia en el circuito de acopio y enfriado de la leche debido a falta de caminos, de electricidad y de tanques fríos. Se ha verificado que la disponibilidad de instalaciones refrigeradas en los tambos al ser muy limitada hace que la leche llegue caliente a planta.

La leche pasteurizada es probable que seguirá creciendo -contradiendo las proyecciones realizadas anteriormente- en el estrato de ingresos medios e inferiores debido a que el sistema de distribución

minorista permite llegar a todos los barrios de Asunción y ser utilizado en el momento del consumo por la familia aun cuando no tenga heladera en la casa. La leche pasteurizada subió de 28.4 millones de litros en 1992 a 33.4 en 1994, representando la tercera parte del total de leche procesada y el 56% de la producción de leche líquida. Por otra parte, la cadena de frío no es costeadada enteramente por la leche pasteurizada sino por los demás productos lácteos que requieren refrigeración.

#### **4.1.3 Técnico-productivo de ganado menor**

Desempeño reproductivo insuficiente de los ovinos locales. El pobre alcance reproductivo de los ovinos locales probablemente se debe al mal manejo más que al bajo potencia genético o a la incidencia de enfermedades reproductivas. Esto requiere un sentido más profundo.

Alta incidencia de ecto y endo parásitos. Esto es ampliamente denunciado pero requerirá de un estudio más profundo cuando el mejoramiento del Servicio Veterinario lo permita.

Falta de habilidad para cría en confinamiento. Esto se atribuye a una variedad de factores que determinan el incentivo para la producción y los sistemas de manejo. Por ejemplo la disponibilidad de pasturas en la calle, arbustos y desechos domésticos, además de la falta de un mercado organizado que conlleva a una falta de incentivo para este tipo intensivo de producción.

Débil mercado para la lana. Es probable que esto se mantenga en proporción al aumento de la población y que el mercado sea abastecido a partir de las regiones templadas de producción en Uruguay, Argentina y Chile.

#### **Cerdos y aves**

La falta de instalaciones para el faenamiento es un problema más grave para la industria de cerdos que para la de aves. En esta última el mayor productor tiene sus propias instalaciones con capacidad suficiente para cubrir la demanda local. La única instalación apropiada para el faenamiento de cerdos de capacidad significativa está exclusivamente dedicada al procesamiento y venta de chacinados y no a la de carne.

Dificultad para conseguir reproductores de razas mejoradas. De nuevo, este es un problema mayor en la cría de cerdos que en la de aves. Estos aparentemente no tienen dificultad en asegurar sus requerimientos de pollitos de 1 día de gran valor genotípico del Brasil o en caso de pollitos parrilleros de los productores nacionales. El problema para los productores de cerdos es la obtención de verracos de razas mejoradas. Las regulaciones para la importancia y los requerimientos sanitarios son muy estrictos y los trámites burocráticos son muy lentos, por lo que el contrabando aunque problemático es la práctica corriente.

Escasez de proteínas de alto valor biológico para alimentación. La falta de disponibilidad local de proteína de origen animal hace que se dependa de proteína vegetal y de la suplementación compensatoria con amino ácido sistémico. Este no es un problema insuperable, como muchos productores progresistas han demostrado. El desarrollo de la industria de la carne podría brindar el mejoramiento del suministro de proteínas de origen animal lo que significaría la solución a este problema.

#### **4.1.4 Socio Económico de ganado menor**

Predominan los conceptos tradicionales entre los productores y las agencias de apoyo del sector público en el sentido de que los pequeños rumiantes pueden cuidarse solos.

## Cerdos y aves

El conocimiento de la gran ventaja económica que tiene los productores brasileños, los cuales competirían directamente con los nuestros, cuando entre en vigencia el tratado del MERCOSUR.

La tradición paraguaya de consumir carne de vaca y la falta de agresividad en la producción del consumo de la carne blanca.

### 4.2 Fortalezas del Sector Pecuario

- i. Un ambiente de política y regulatorio favorable con bajos niveles impositivos, acceso irrestricto a insumos importados, y sin penalizaciones eficaces para el daño ambiental.
- ii. Baja densidad demográfica y tierra abundante y de bajo costo adecuada para pastoreo, con inversión mínima en mejoramiento de pasturas o infraestructura de los establecimientos rurales. Hasta el presente ha sido posible aumentar el rendimiento ganadero con una mínima inversión de capital.
- iii. Bajo costo de la mano de obra, lo que proporciona aún más oportunidades de instalar sistemas de producción de bajo costo.
- iv. Ventajas comparativas internacionales comprobadas para los principales productos ganaderos, tal como se señala en el análisis de Costo de los Recursos Internos (ver Sección 6.5)
- v. El clima impone poco estrés en los animales (a excepción de las vacas lecheras), y lluvias bien distribuidas en la región oriental del país proporcionan una larga temporada de crecimiento de pasturas.
- vi. Los recursos ganaderos existentes (7.7 millones de cabezas censadas) de genotipo variado, proporcionan una base sólida de animales reproductores para el desarrollo futuro, si se optara por una estrategia expansionista.
- vii. Algunos ejemplos excelentes de empresas eficientes de ganadería extensiva de bajo costo, como modelos valiosos para la planificación sectorial.
- viii. Apoyo del marco institucional y conciencia de la necesidad de que éste sea fortalecido y reestructurado
- ix. los profesionales, comprensiblemente no desean vivir ni trabajar en las zonas rurales.
- x. Existe un desequilibrio en los recursos de personal técnico calificado, debido a un aparente exceso de veterinarios, muchos de los cuales no practican su profesión, y la falta de veterinarios que tengan práctica efectiva de campo. Existen pocos profesionales en otras disciplinas (como por ejemplo: economistas agrícolas, especialistas en comercialización, agrónomos especializados en pasturas, especialistas en técnicas alimenticias, etc.) y las funciones normalmente son llevadas a cabo por personal con entrenamiento mínimo en cualquiera de estas disciplinas.
- xi. Algunas de las grandes estancias ganaderas son demasiado extensas para ser administradas correctamente y constituyen u obstáculo considerable para la campaña anti Aftosa.
- xii. Los sistemas de tenencia de la tierra y de impuestos sobre la tenencia no conducen a prácticas estables y sostenidas de manejo, y no contribuyen a una distribución más equitativa de los recursos de la nación.
- xiii. La mayor parte de los animales son propiedad de los grandes estancieros, pero la mayor parte del personal dedicado a tareas en el sector ganadero está empleado en las grandes estancias o son pequeños propietarios con ingresos bajos, educación deficiente, aspiraciones limitadas y sin acceso a los servicios de apoyo. Las iniciativas de desarrollo del sector ganadero han, desde siempre, pasado por alto a estas personas, y las instituciones no están orientadas para atender sus necesidades.
- xiv. El marco institucional del sector tiene deficiencias en lo que se refiere a la estructura, los recursos y los procedimientos operativos. El sistema ha ido evolucionando a través del tiempo y no corresponde a las necesidades de una estrategia de desarrollo coherente. Esto se manifiesta en varios aspectos tales como:

- los servicios veterinarios se dividen entre dos organizaciones las cuales no proporcionan ni individualmente ni en conjunto, un sistema veterinario nacional

coherente. Esta es una seria negligencia, en un país con problemas muy serios en el campo de la salud animal;

- tal como se lleva acabo, el proceso de planificación es en su mayoría altamente deficiente, y no opera en el amplio contexto de los objetivos agrícolas y de desarrollo nacional ;
- el proceso de planificación es "altamente deficiente" y dirigido por personas que no pertenecen a la SSG, y que tienen solamente un conocimiento superficial del sector ganadero ;
- las instituciones no están estructuradas de manera de facilitar la implementación de programas y proyectos específicos, especialmente aquellos que requieren financiamiento internacional ;
- existe una falta de conexiones directas con los grupos de clientes a los cuales las instituciones intentan ser de utilidad, especialmente con los pequeños propietarios de ganado;
- debido a la exigüidad de fondos, los salarios profesionales son bajos, y es normal la carencia de equipos, infraestructura y fondos operativos;
- la capacidad del sector privado para efectuar muchos de los servicios que normalmente proporcionan las instituciones, o el intento de proporcionarlos, no ha sido totalmente investigada; y
- los servicios de investigación y extensión son mínimos y no necesariamente focalizados en las necesidades más importantes del sector.

xv. Los sistemas de información para la recolección de datos necesarios para preparación y el monitoreo de un plan de desarrollo sectorial, están instalados pero necesitan ser fortalecidos, particularmente para mejorar las habilidades analíticas y proporcionar un servicio de información que tenga una línea de trabajo más perfilada y centralizada.

#### 4.2.1 Fortalezas del subsector lácteo

El alto costo de distribuir productos refrigerados, acompañado por la vida útil muy corta en depósito de la leche pasteurizada y el yoghurt, efectivamente prohibirá las importaciones de las áreas más templadas de los demás países del MERCOSUR. Por otro lado los productos UHT son más baratos en el Paraguay, lo cual ha llevado a minoristas de Clorinda y Posadas Argentina, llevar productos de ese tipo para la venta.

Existe una alta respuesta del productor a las oportunidades de mercado, lo cual se refleja en el crecimiento del 77% entre 1981 y 1991, y el incremento de la leche entregada a plantas en los primeros cinco años de la década del noventa:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Cantidad de leche entregada en Plantas Lácteas (millones de lts)	17.8	69.9	90.7	99.3	102.5	132.3	122.0

El costo de la mano de obra en la mayoría de las granjas familiares es pequeño ya que una parte importante de la rutina la realizan mujeres y niños grandes, lo cual se traduce en ingresos diarios para la familia. La administración familiar de pequeños y medianos tambos, mejorando la higiene, raza y manejo parece ser una opción importante para la lechería y para los productores.

El costo de la alimentación puede incrementarse en la región central en la medida que se reduzca la superficie disponible por animal aunque por otro lado la cercanía implica una ventaja de localización ya sea para vender a plantas o para la venta al consumo. En el caso de otras cuencas lecheras de la región oriental, la posibilidad de pasturas mejoradas -complementada con concentrados- puede contribuir a tener costos de alimentación competitivos.

La leche procesada tiene un rápido crecimiento en donde se destacan dos productos fundamentales: leche larga vida y yogur. La industrialización en pequeñas lacterías es una opción para productores organizados para mercados regionales o para acopiadores que venden en Asunción todavía leche cruda.

### **4.3 Oportunidades Del Sector Pecuario**

Tanto el sector de producción como el de procesamiento incorporan sistemas de bajo costo que los hacen altamente competitivos internacionalmente. El costo de la tierra, el trabajo, el ganado y la energía son relativamente bajos. Los costos de transporte para carne y ganado son altos, pero no a tal nivel que puedan anular las otras ventajas. La industria de exportación también incluye a varias plantas bien manejadas, altamente innovativas y de excelente nivel sanitario. La industria es altamente competitiva dentro del MERCOSUR, y debería apoyar con todo su peso a las iniciativas de establecer el mercado libre, lo antes posible.

La industria de carne también tiene gran potencial de expansión. Todos los parámetros de producción tienen potencial para ser mejorados. El mayor bloqueo al incentivo de mejorar, se debe a que el sistema de comercialización no transmite en forma correcta las variaciones de precio desde los consumidores a los productores.

#### **4.3.1 Oportunidades del subsector lechero**

Los datos disponibles indican que inclusive en temporada de baja producción habría leche para satisfacer un consumo relativamente alto de leche fluida, en especial si se logra integrar al circuito de comercialización. La producción excedentaria en períodos de alta, podría destinarse a leche larga vida, quesos y leche en polvo.

En la medida que las plantas procesadoras tienen que comprar leche de lugares más distantes, es una oportunidad para los productores para abastecer a este mercado que paga por encima de lo que podría obtener si hace queso artesanal. Esta opción quedaría solamente para las partidas de descarte y que podría ser, además, complementada con pequeñas lacterías para el mercado regional para lo cual se requiere solamente una inversión de US\$ 30.000 para procesar 3000 litros diarios de leche. Por otra parte hace falta establecer reglas claras entre la planta y los productores e intermediarios porque ha sucedido que inicialmente las plantas estimulan la producción y posteriormente establecen cuotas que genera excedentes de producción y reduce la capacidad de negociación de los productores.

La leche pasteurizada y el yogur tienen posibilidades en mercados en Formosa y Misiones (RA) y en el Estado de Paraná (Brasil). La leche larga vida tendría también posibilidades aunque variable de acuerdo a las políticas macroeconómicas de dichos países que modifique el ingreso y el tipo de cambio.

### **4.4**

## Amenazas al Sector Pecuario

Los obstáculos de largo alcance con los que se enfrenta la industria paraguaya son su status en relación a la Aftosa y la política de la UE con relación a los subsidios a la exportación. Estas presiones se combinan para colocar en el corto plazo a la industria en el peor de los mercados:

- i. los menos provechosos y más inestables mercados de exportación, tales como África, Europa Oriental, Sud América y la anterior Unión Soviética; y
- ii. tener que competir con la carne subsidiada de la UE a precios no comerciales en todos estos mercados.

El mapa internacional de la Aftosa va a cambiar en forma significativa a lo largo de los próximos quince años. La UE y partes de Argentina y Uruguay podrán llegar a tener status regional cero, lo que va a determinar la prohibición total del acceso de productos con riesgo de Aftosa. Paraguay necesita acoplarse a este proceso consolidando el logro de los dos años de aftosa sin vacunación para proyectarse a mediano plazo a los mercados no aftósicos.

Otra dificultad más es la calidad y el rendimiento del plantel nacional. A veces en el momento de proceder al faenamiento, muchas reses son demasiado viejas, demasiado livianas, demasiado delgadas, demasiado dañadas y/o demasiado estresadas para poder ser destinadas mercados con altas exigencias de calidad. Los incentivos en los precios son la mejor forma de mejorar esta situación, pero esto va a requerir una clasificación formal o un sistema de calificación.

El panorama general de los mercados de carne en el circuito Aftosa-positivo es pésima. Las perspectivas a largo plazo de las exportaciones de carne paraguaya estarán determinadas por dos puntos fundamentales: su estatus en relación a la Aftosa, y el impacto negativo de las exportaciones subsidiadas de la UE. Paraguay no va a alcanzar el estatus de "libre de Aftosa" en un futuro cercano y los subsidios de la UE no van a desaparecer, aún bajo una óptica extremadamente optimista de reformas de sus políticas. Por lo tanto la única opción corto plazo es concentrar el desarrollo de la exportación sobre Chile, y los países del MERCOSUR. Paraguay está en condiciones de competir, en un mercado sin aranceles o controles de importación, por lo menos con Argentina y Uruguay, y MERCOSUR tiene el potencial de limitar las importaciones de carne subsidiada de la UE. Será de interés para la industria paraguaya de carne apoyar activamente la consolidación del MERCOSUR.

A corto plazo, las influencias importantes son la dimensión inestabilidad de las compras de Brasil, la estabilidad del mercado local, y la importancia estratégica de los mercados de alta calidad, tales como Argentina, Chile y la UE. Paraguay necesita de un mercado alternativo para su carne, cuando Brasil no está comprando. Los planteles paraguayos siempre van a generar una proporción de carne de baja calidad de vacas descartadas y necesita una salida de mercado más estable que la ofrecida por Brasil. La industria debería considerar opciones tales como el corned beef y otros productos cocidos, que pueden llegar a agregar algún valor a los animales de baja calidad. La UE no restringe las importaciones de corned beef, pero les aplica un arancel del 26 %.

Sin embargo, la opción estratégica del subsector cárnico del Paraguay es lograr la erradicación de la fiebre aftosa. Se ha dado un paso muy importante al lograrse dos años sin casos registrados pero con vacunación, lo cual abre posibilidades para que en el mediano plazo se logre la certificación correspondiente.<sup>16</sup>

### 4.4.1 Amenazas al subsector lácteo

---

<sup>16</sup> En el Diagnóstico de la Ganadería de la SSEG (Cooperación Inglesa) se parte de la base que no se puede erradicar a corto plazo la aftosa y por lo tanto la opción estratégica es el circuito aftósico, lo cual es lo mismo que decir que no hay estrategia.

Una expansión de la producción lechera de los pequeños productores, si no se adoptan las medidas para mejorar y viabilizar la comercialización, puede terminar en fuertes pérdidas para los productores. Para esto habría que realizar los estudios de factibilidad para cada región el cual deberá por contener por lo menos los siguientes puntos:

- i. tamaño del rebaño, rendimiento actual y potencial. Debería incluirse el ganado destinado en el momento del estudio a la producción de carne para analizar la posibilidad de cambio de rubro o realizar algunas complementaciones: engorde de desmamantes u ordeño de vacas para carne durante el pico de lactancia;
- ii. determinar la potencialidad de los mercados locales y regionales y la conveniencia de continuar con leche cruda o procesarla o combinar estas opciones de acuerdo a la estación,
- iii. disponibilidad, suministro y calidad del agua;
- iv. provisión de energía eléctrica para la refrigeración de la leche,
- v. distancia de la ruta de acopio, característica de los caminos y disponibilidad de transporte;
- vi. provisión adicional de forraje y concentrado, buscando un "mix" óptimo entre el forraje producido por la misma finca y la necesidad de concentrados;
- vii. medidas sanitarias, organización de la inseminación artificial y la recría o compra de las vaquillas de reposición;
- viii. razas adecuadas a la región y a la experiencia del productor;
- ix. tamaño adecuado del hato del productor y tipo de ganado (vg. mestizo holandocriollo) para una primera etapa y posteriormente de acuerdo a la capacidad forrajera y ubicación de la finca;
- x. evaluación de la calidad de la leche a cada productor y estructuración de un sistema de incentivos basados manejo sanitario (composición bacteriológica) y en contenido de Grasa Butirosa y no en cantidad de leche.

El problema para las plantas estaría en la competencia de productos como los quesos maduros y para untar, en los que los demás países del MERCOSUR tienen larga experiencia y competitividad en precios. Por otra parte no son despreciables las 6.755 toneladas de leche y cremas (posición 040221100) que según registros de la Argentina se exportaron al Paraguay por un valor de 24.6 millones de US\$ en el año 1993.

La proliferación de pequeñas lacterías en especial para producir yogur cuyo precio de venta es 3 veces el de la venta de la leche cruda, ya ha generado fallas de calidad que puede crear desconfianza en los consumidores y cerrar esta posible vía de expansión de lechería.

Los problemas de calidad pueden ser graves en la medida que no pueda alcanzarse los estándares requeridos a nivel del MERCOSUR

CUADRO 4.1

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DEL SECTOR PECUARIO EN EL PARA			
PRODUCTOS	POSIBILIDADES		LIM
	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES (incluye MERCOSUR)	DEBILIDADES
CARNE (BOVINOS)	<p>Sistemas de bajo costo que los hacen competitivos internacionalmente. El costo de la tierra, el trabajo, el ganado y la energía son relativamente bajos. Los costos de transporte para carne y ganado son altos, pero no a tal nivel que puedan anular las otras ventajas. La industria de exportación también incluye a varias plantas bien manejadas, innovativas y de excelente nivel sanitario. La industria es competitiva dentro del MERCOSUR.</p>	<p>a mediano y largo plazo acceder a mercados no aftósicos acceso a la cuota Hilton mercado chileno, argentino y brasileño a corto plazo</p>	<p>técnico-productivas: - falta de leguminosas forrajeras - manejo de pasturas deficiente - inadecuada conservación de forra invierno. -inadecuada selección de reproduct -deficiente selección de vientres -stress fisiológico Socio-económico -sector comercial busca rentabili plazo y no una producción y renta sostenible a mediano y largo plaz operar en el corto plazo en el circ aftósico. creciente competencia de las carne competir con carne subsidiada de calidad y el rendimiento del plant nacional: reses demasiado viejas, livianas, dañadas y/o estresadas p ser destinadas mercados con altas exigencias de calidad</p>
CUEROS	Disponibilidad de ganado	demanda creciente para productos de calidad	<p>Mal manejo del animal que deteri cuero Mal manejo en frigorífico</p>
LÁCTEOS	<p>Competitividad en el mercado interno de productos que requieren refrigeración Costos de procesamiento por menores cargas fiscales y sociales en el MERCOSUR hacen que los productos UHT sean más baratos Alta respuesta del sector a oportunidades de mercado.</p>	<p>mercado de leche procesada en expansión. mercado del norte argentino (Formosa y Misiones) y del suroeste del brasil (Estado de Paraná) para leche pasteurizada y yogur, y también con UHT.</p>	<p>Baja productividad por vaca, reduc tamaño del hato, deficiencias higi sanitarias y variaciones estacional marcadas. Deficiente administración del tam mediano y grande. Altos costos de producción en car particularmente en la cuenca de la central. Carencias en el circuito de acopio enfriado de leche: caminos, electri tanques fríos. No es transparente la relación ent productor e industria</p>

## 5. Conclusiones y Recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

#### i. Las fortalezas del sector pecuario son:

- Un ambiente de política y regulación favorable con bajos niveles impositivos, acceso irrestricto a insumos importados, y sin penalizaciones eficaces para el daño ambiental.
- Baja densidad demográfica y tierra abundante y de bajo costo adecuada para pastoreo, con inversión mínima en mejoramiento de pasturas o infraestructura de los establecimientos rurales.
- Bajo costo de la mano de obra, lo que proporciona aún más oportunidades de instalar sistemas de producción de bajo costo.
- El clima impone poco estrés en los animales (a excepción de las vacas lecheras), y lluvias bien distribuidas en la región oriental del país proporcionan una larga temporada de crecimiento de pasturas.
- Los recursos ganaderos existentes (7.7 millones de cabezas censadas) de genotipo variado, proporcionan una base sólida de animales reproductores para el desarrollo futuro, si se optara por una estrategia expansionista.

#### ii. Las debilidades del sector pecuario son las siguientes:

- Existe un desequilibrio en los recursos de personal técnico calificado, debido a un aparente exceso de veterinarios, muchos de los cuales no practican su profesión, y la falta de veterinarios que tengan práctica efectiva de campo.
- Algunas de las grandes estancias ganaderas son demasiado extensas para ser administradas correctamente y constituyen un obstáculo considerable para la campaña anti Aftosa.
- Los sistemas de tenencia de la tierra y de impuestos sobre la tenencia no conducen a prácticas estables y sostenidas de manejo, y no contribuyen a una distribución más equitativa de los recursos de la nación.
- El marco institucional del sector tiene deficiencias en lo que se refiere a la estructura, los recursos y los procedimientos operativos.

#### iii. Las debilidades de la ganadería de carne son: manejo de pasturas deficiente, inadecuada selección de reproductores, la selección de vientres en base a la estimación de sus valores reproductivos muy raramente es realizada, problema de stress fisiológico por la limitada adaptabilidad de razas exóticas de alta productividad a las altas temperaturas, incertidumbre de mercado y reciente competencia de la carne blanca.

#### iv. Las oportunidades del sector pecuario. Tanto el sector de producción como el de procesamiento incorporan sistemas de bajo costo que los hacen altamente competitivos internacionalmente.

#### iv. Los obstáculos de largo alcance con los que se enfrenta la industria paraguaya son su status en relación a la Aftosa y la política de la UE con relación a los subsidios a la exportación. Estas presiones se combinan para colocar en el corto plazo a la industria en el peor de los mercados: los menos provechosos y más inestables mercados de exportación, tales como África, Europa Oriental, Sud América y la anterior Unión Soviética; y tener que competir con la carne subsidiada de la UE a precios no comerciales en todos estos mercados. A corto plazo, las influencias importantes son la dimensión inestabilidad de las compras de Brasil, la estabilidad del mercado local, y la importancia estratégica de los mercados, tales como Argentina, Chile y la UE. Paraguay necesita de un mercado alternativo para su carne, cuando Brasil no está comprando.

- v. Sin embargo, la opción estratégica del subsector cárnico del Paraguay es lograr ingresar a los circuitos no aftósicos. Se ha dado un paso muy importante al lograrse dos años sin casos registrados pero con vacunación, lo cual abre posibilidades para que en el mediano plazo se logre la certificación correspondiente.
- vi. Las debilidades del subsector lácteo son : baja productividad por vaca, reducido tamaño del hato del productor, deficiencias higiénico-sanitarias y variaciones estacionales muy marcadas. Existe una carencia en el circuito de acopio y enfriado de la leche debido a falta de caminos, de electricidad y de tanques fríos. Se ha verificado que las instalaciones refrigeradas en los tambos al ser muy limitadas hacen que la leche llegue caliente a planta.
- vii. Las fortalezas del subsector lácteo son las siguientes: alto costo de distribuir productos refrigerados, acompañado por la vida útil muy corta en depósito de la leche pasteurizada y el yoghurt, lo cual efectivamente prohibirá las importaciones de las áreas más templadas de los demás países del MERCOSUR. Por otro lado los productos UHT son más baratos en el Paraguay. El costo de la mano de obra en la mayoría de las granjas familiares es pequeño. La administración familiar de pequeños y medianos tambos, mejorando la higiene, raza y manejo parece ser una opción importante para la lechería y para los productores.
- viii. Las amenazas al subsector lácteo radican en una expansión de la producción lechera de los pequeños productores, si no se adoptan las medidas para mejorar y viabilizar la comercialización, puede terminar en fuertes pérdidas para los productores. Para esto habría que realizar los estudios de factibilidad para cada región.
- ix. Las oportunidades del subsector lechero se refieren a un mercado en expansión a nivel nacional y en el MERCOSUR, especialmente el caso del Brasil, con importante déficit actual y mucho mayores proyectados en el mediano y largo plazo. En el mercado nacional habrían condiciones inclusive en temporada de baja producción para satisfacer un consumo relativamente alto de leche fluida, en especial si se logra integrar al circuito de comercialización a los pequeños productores. La producción excedentaria en períodos de alta, podría destinarse a leche larga vida, quesos y leche en polvo.
- x. Conclusiones sobre el subsector lácteo. La industria lechera paraguaya está creciendo firmemente, con un rendimiento que promedio el crecimiento compuesto del 5.9. % anual, a lo largo de la última década. Todos los factores sugieren que la industria va a continuar creciendo, en respuesta a la creciente demanda local de productos lácteos. El potencial productivo para satisfacer esta demanda está ciertamente disponible y la industria ha comprobado que es capaz de competir contra las importaciones.
- xi. El sector pecuario en el Paraguay tiene bajos costos de producción, sus precios en finca son bajos en términos regionales y los altos costos del transporte para productos perecederos significa que el mercado local va a disfrutar de una protección natural contra las importaciones. El sector por lo tanto se enfrenta a una situación de mercado local muy segura, con algunas pocas excepciones, tales como los pollos importados de Brasil y los productos lácteos uruguayos de alta calidad/larga vida. El análisis de costos de los recursos locales también muestran que Paraguay disfruta de una ventaja comparativa regional razonablemente sólida en la producción de carne..
- xii. Para establecer los objetivos de productividad y producción, y determinar cual será la mejor manera de conseguirlos, se deberán considerar los siguientes aspectos sobre este tema :
  - mejorar el nivel nutricional general de las poblaciones ganaderas nacionales, de una manera económicamente viable;
  - mejorar la salud animal a nivel nacional y de establecimientos ;

- xiii. El desarrollo de sistemas de comercialización más eficaces va a depender de los siguientes items:
- vínculos más estrechos entre los productores ganaderos, procesadores y consumidores o usuarios finales de la producción de este sector ;
  - resolver fallas críticas en el conocimiento de los mercados local y nacional, y los puntos fuertes y débiles de los competidores ;
  - asegurar que se cumpla con un nivel razonable de higiene en los productos perecederos;
  - proporcionar información clara sobre la calidad actual de los productos paraguayos de origen animal en el mercado (incluyendo el nivel de higiene)
- xiv. La industria de curtiduría requiere eliminar en su proceso productivo elementos contaminantes tales como materias orgánicas, sales cromo y otros productos químicos residuales. La productividad de la industria mediana, que sobreviva a los nuevos requerimientos de descontaminación, no podrá quedar ajena a la modernización de los procesos productivos si pretende competir en el exterior.

## 5.2 Recomendaciones

- i. A partir de las conclusiones y dándole continuidad a los programas ya desarrollados por la Cooperación Externa se podrían desarrollar acciones en el ámbito de la comercialización en circuitos no aftósicos y que le den soporte a las negociaciones para obtener y sostener la cuota Hilton.
- ii. La Cooperación Externa ha desarrollado programas como Diagnóstico de la lechería (Coop.inglesa; FAI Ltd.) y el Desarrollo Cárnico y lechero (FAO). Haría faltan acciones que apunten a la incorporación de las empresas de programas de calidad total, normas ISO 9000 o de control en puntos críticos (HACCP).
- iii. En el caso de las curtiembres, la cooperación externa podría contribuir al manejo de los efluentes en los establecimientos.

## BIBLIOGRAFÍA

### Sección I

FOOD AND AGRICULTURE INTERNATIONAL LTD. Paraguay. Diagnóstico del sector Pecuario. Informe Principal; 1993

FOOD AND AGRICULTURE INTERNATIONAL LTD. Paraguay. Diagnóstico del sector Pecuario. Anexo 10: producción y comercialización de leche y derivados; 1993

ALFONSO, Ciriaco; Diagnóstico de la Producción Lechera en el Paraguay; 1992

BARRIOS, Auberto y ALMADA, Elsa; Diagnóstico del Sector Industrial Lácteo, UIP-FOPYMEI-CAPAINLAC; 1993

CONSULTAMBO-MONITOR; La lechería en Paraguay; 1994.

SSEG; Estadística Ganadera, varios números de 1996-

### Sección II

FOOD AND AGRICULTURE INTERNATIONAL LTD. Paraguay. Diagnóstico del sector Pecuario. Informe Principal; 1993

FOOD AND AGRICULTURE INTERNATIONAL LTD. Paraguay. Diagnóstico del sector Pecuario. Anexo 10: Producción y Comercialización de leche y derivados; 1993

ALFONSO, Ciriaco; Diagnóstico de la Producción Lechera en el Paraguay; 1992

BARRIOS, Auberto y ALMADA, Elsa; Diagnóstico del Sector Industrial Lácteo, UIP-FOPYMEI-CAPAINLAC; 1993

CONSULTAMBO-MONITOR; La lechería en Paraguay; 1994.

BUCCHI y otros; Diagnóstico del sector agroindustrial exportador, FEDEXA, 1994

### Sección III

FONDO GANADERO, Información preparada Ad hoc, 1997

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, Boletín Estadístico, 1996

JALDA-CEPADES; Escuestas a Cooperativas; 1996.

### Sección IV

FAO; Consultoría Sobre Política Agrícolas e Integración Agropecuaria. Estudio de casos: avicultura, leche y carne vacuna.

### Sección V

PNUD, Informes de Cooperación para el Desarrollo, 1992-94

DGP, Departamento de Cooperación Internacional; Estrategia para la Cooperación Técnica Internacional requerida para el Desarrollo Rural del Paraguay, 1995

FOOD AND AGRICULTURE INTERNATIONAL LTD. Paraguay. Diagnóstico del sector Pecuario. Informe Principal; 1993

ANEXOS

CUADRO A.1.1: TAMAÑO Y PRODUCCIÓN DEL HATO LECHERO

Estrato por cant. de vacas	Nº Granjas	%	Nº Vacas	%	Vacas X Granja	Vacas ordeñ x Granja	Litros X Granja	mil lts. Leche acumul.	% lts. acumul.
1 a 2	90887	64	124606	24	1,37	0,85	3	280	24
3 a 4	25372	18	85821	17	3,38	2,09	8	193	17
5 a 9	15866	11	97609	19	6,15	3,81	14	220	19
10 a 19	6737	5	82061	16	12,18	7,54	27	185	16
20 a 59	3085	2	88913	17	28,82	17,83	65	200	17
60 a 99	192	0,13	13764	2	71,69	44,35	161	31	3
100 a 199	82	0,06	10284	2	125,41	77,59	282	23	2
200 y +	32	0,02	14372	3	449,13	277,88	1010	32	3
	142253	100	517430	100	3,64	2,25	8	1164	100

CUADRO A.1.2.: PRODUCCIÓN BOVINA TRADICIONAL: COSTOS E INGRESOS FINANCIEROS

RESUMEN	Unidad	Oriental Norte Cría	Oriental Norte Cielo completo	Oriental Sur Cría	Oriental Sur Cielo completo	Bajo Chaco Cría	Alto Chaco Cría
Superficie total	ha	5.000	5.000	2.000	2.000	10.000	10.000
Campo natural	ha	4.500	4.500	1.800	1.800	10.000	10.000
Pastura cultivada	ha	0	0	0	0	0	0
Nº de vacas	Nº	800	510	550	410	1.950	1.900
Nº of UG a/	Nº	1.558	1.497	1.071	1.204	3.309	3.229
Carga animal	UG/ha	0,3	0,3	0,6	0,7	0,3	0,3
Tasa de reproducción	%	55	50	50	50	55	50
Ventas desmamantes	Nº	227	0	156	0	582	456
Ventas de novillos y vaquillas de descarte	Nº	0	117	0	94	0	0
Vacas de reforma	Nº	114	73	79	59	279	271
Ventas Totales PV, b/	t	31,8	79,8	21,9	64,2	204,3	182,4
Ventas PV/ha	kg/ha	6,4	17,7	11,0	35,6	20,4	18,2
<b>COSTOS</b>							
Costos variables	\$'000	14,2	13,1	10,2	10,8	27,3	26,6
Costos fijos c/	\$'000	71,7	25,6	16,8	15,4	31,0	30,6
Costos totales	\$'000	37,2	38,8	27,0	26,3	58,3	57,2
<b>INGRESOS</b>	\$'000	44,0	40,5	30,2	32,6	114,3	99,6
<b>UTILIDAD NETA</b>	\$'000	6,8	1,7	3,2	6,3	56,1	42,4
<b>FLUJO DE CAJA</b>	\$'000	10,5	8,1	9,9	11,7	73,4	59,4
Valores activos	\$'000	942	1782	834	845	1408	1394
Retorno al capital	%	0,7	0,1	0,4	0,7	4,0	3,0
Utilidad neta/ha	US\$	1,36	0,34	1,60	3,15	5,61	4,24

a/UG = Unidad ganaderas b/P.V. = peso vivo c/ incluye depreciación.

CUADRO A.1.3.: PRODUCCIÓN BOVINA MEJORADA: COSTOS E INGRESOS FINANCIEROS

RESUMEN	Unidad	Oriental S Ciclo Completo	Oriental N Cría	Oriental N Ciclo Completo	Oriental S Cría	Oriental N Cría	Bajo Chaco Cría	Alto Chac o Cría
Superficie total	ha	1.000	5.000	5.000	2.000	2.000	10.000	10.000
Campo natural	ha	0	4.500	4.500	1.800	1.800	10.000	10.000
Pastura cultivada	ha	1.000	500	500	200	200	0	0
Nº de vacas	Nº	680	900	690	650	500	2.250	2.250
Nº of UGa/	Nº	2.070	1.889	1.898	1.364	1.376	3.868	3.818
Carga animal	UG/ha	2.1	0.4	0.4	0.8	0.8	0.8	0.4
Tasa de reproducción	%	70	55	55	55	55	67	55
Ventas desmamantes	Nº	0	348	0	220	0	1.018	706
Ventas de novillos y vaquillas de descarte	Nº	348	0	259	0	184	0	0
Vacas de reforma	Nº	97	129	99	93	71	321	321
Ventas Totales PV. b/	t	193.7	107.9	150.0	730.4	107.2	292.8	244.3
Ventas PV/ha	kg/ha	193.7	21.6	30.0	36.5	53.6	29.3	24.4
<b>COSTOS</b>								
Costos variables	\$'000	33.1	35.3	34.7	25.9	15.7	34.9	34.1
Costos fijos c/	\$'000	16.0	33.1	32.9	13.6	21.5	40.7	41.1
Costos totales	\$'000	49.1	68.4	67.7	39.5	37.2	75.6	75.2
<b>INGRESOS</b>	\$'000	102.5	62.6	78.3	41.9	56.0	172.2	137.9
<b>UTILIDAD NETA</b>	\$'000	53.4	-5.8	10.6	2.4	18.8	96.5	62.8
<b>FLUJO DE CAJA</b>	\$'000	61.5	3.6	19.8	10.2	25.6	115.4	81.6
Valores activos	\$'000	863	2.011	2.016	942	967	1548	1548
Retorno al capital	%	6.2	-vo	0.5	0.2	1.9	6.2	4.1
Utilidad neta/ha	US\$	53.40	-1.16	2.12	1.20	9.40	9.65	6.28

a/LSU = livestock. b/LWT = liveweight. c/ includes depreciation.

CUADRO A.1.4.: RESUMEN DE LOS MODELOS FINANCIERO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS

RESUMEN	UNIDAD	SUBSISTENCIA	PEQUEÑO	MEDIANO	GRANDE
Superficie Total	ha	3.0	10.0	30.0	70.0
Campo natural	ha	0.9	7.0	25.0	62.0
Superficie agrícola	ha	2.1	3.0	5.0	8.0
Nº de vacas		1.0	1.0	5.0	15.0
Nº de UG a/		2.0	2.0	10.0	31.8
Carga animal	UG/h	2.2 *	0.3	0.4	0.5
Tasa de reproducción	%	60	65	65	70.0
Leche/vaca/año	Lts	1.800	1.800	1.800	1800
<b>Costos</b>					
Costos variables	US\$	1.325	1728	3210	5008
Costos Fijos b/	US\$	26	62	148	290
Costos Totales	US\$	1.351	1790	3358	5.299
<b>Valor de la Producción</b>					
Leche	US\$	337	362	1811	5.053
Cerdos	US\$	164	176	352	327
Novillos y vaquillas desc.	US\$	90	109	543	1676
Vacas reforma	US\$	32	34	185	474
Pollos y gallinas	US\$	165	177	242	299
Cultivos c/	US\$	903	1387	3.256	2894
Ingresos Totales	US\$	1.690	2245	6.389	10723
Utilidad Neta	US\$	339	455	3.031	5424

a/UG = Unidad Ganadera b/incluye depreciación. c/Incluye el valor de productos de auto consumo  
\* la mayor parte del pastoreo se realiza en áreas comunales.

CUADRO A.1.5.: PRODUCCIÓN LECHERA: COSTO E INGRESOS FINANCIEROS

RESUMEN	Unidades	Dpto. Central leche	Col. Undas leche	Col. Unidas leche	Col. Unidas leche	Menno leche + carne	Menno sólo leche
Sup. total	ha	11	50	20	50	145	50
Campo natural	ha	0	20	12	20	0	0
Pastura	ha	1	15	5	27	120	40
Sup. agrícola	ha	9	15	3	3	10	5
Nº de vacas	Nº	50	60	33	60	70	40
Leche/vaca	L/yr	5.500	4.200	4.200	2.500	2.000	3.600
<b>COSTOS</b>							
Costos variables	\$'000	43.5	23.4	11.4	15.7	39.2	16.0
Costos fijos	\$'000	20.6	12.9	13.5	6.1	32.4	10.6
Costos totales	\$'000	64.1	36.2	24.9	21.8	71.6	26.6
<b>INGRESOS</b>	\$'000	93.7	46.2	28.9	36.6	62.1	34.4
<b>UTILIDAD NETA</b>	\$'000	29.6	10.0	3.9	14.8	-9.4	7.9
Costos/L	\$	0.23	0.14	0.18	0.15	0.51	0.18
Valor de activos	\$'000	167	115	56	76	73	119
Retorno capital	\$'000	17.7	8.7	7.1	19.4	Negativo	6.6

CUADRO A.1.6.: PRECIOS ECONÓMICOS DE PRINCIPALES PRODUCTOS PECUARIOS

Producción de leche UHT (larga vida)	G/US\$ 460
Producción de leche pasteurizada	G/US\$ 740
Producción de queso	G/US\$ 940
Otros productos lácteos	G/US\$ 180
Carne para exportación	G/US\$ 420
Carne de frigoríficos (consumo local)	G/US\$ 430
Carne de mataderos (consumo local)	G/US\$ 550

Cuadro A.1.7.: DETALLE DE ACTIVIDADES DE LAS COOPERATIVAS DE FECOPROD

Nombre	Lácteos	Bovinos	Caballar	Carne	Porcinos	Chasinados.	Pollos, Huevos	Balancesados	Pollita BB, Ins Avic.	Miel de Abeja
Bergthal	X	X			X					
C.Pfannl							X X	X		
Col.Unidas	X			X		X				
COVISA								X	X X	
Chortitzer	X	X	X	X		X				
Ferheim	X		X	X		X				
Friesland	X			X		X				
Jakuy	X				X					
Integ.Col. Naranjito		X			X					
La Colmena										X
La Holanda	X									
Lago Azul		X			X					
Neuland	X	X	X			X				
Pindó		X			X					
Raúl Peña		X			X					
Santa María		X			X					
Volendam		X			X					
Yegros		X			X					
Zacatecas	X	X			X	X				

## CAPÍTULO IV SECTOR PECUARIO

### RESUMEN EJECUTIVO

1. Las principales características del sector pecuario del Paraguay son:
  - i. El rol predominante de la producción de carne, el cual utiliza la mayor proporción de recursos de terrenos disponibles.
  - ii. Una alta proporción de explotaciones dedicadas a la producción de carne con bajo capital invertido y métodos tradicionales muy extensivos con ganado de tipo Cebú, pero con las siguientes tendencias que se hicieron evidentes en las últimas dos décadas: la adopción del cruzamiento con razas europeas para mejorar el intervalo entre generaciones y promedio de ganancias en peso vivo, un crecimiento sustancial de la extensión de pasturas cultivadas pero poca evidencia de un buen sistema de manejo de pastura establecido y cambio de estructura del hato (mayor proporción de novillos en la creciente población de ganado en los departamentos de la Región Oriental).
  - iii. Amplio uso de animales de tracción para arar y para tirar carros a pesar del creciente uso de tractores.
  - iv. Bajo retorno financiero del capital invertido en el sector de carne y grandes pérdidas por falta de servicio de extensión y servicios veterinarios a nivel de productores.
  - v. Pobre desarrollo de la industria láctea en relación con el potencial de producción lechera.
  - vi. Un importante rol de la producción familiar: cerdos, gallinas caseras, vacas lecheras mestizadas y en menor escala ovejas y cabras en la economía del pequeño productor rural.
  - vii. Falta de competencia local a la producción comercial de pollos parrilleros.
  
2. Estas características son determinadas por los siguientes factores:
  - i. Baja densidad poblacional e infraestructura deficiente, particularmente en el Chaco.
  - ii. Estructura de la tenencia de la tierra y su influencia en la utilización de la misma.
  - iii. Una economía tipo hacienda, la cual data de la época de la colonia española, caracterizada por la posesión de las mayores extensiones de tierra por propietarios que residen en zonas urbanas y quienes delegan las actividades de sus propiedades y ganados, en empleados de variadas experiencias técnicas.
  - iv. Históricamente bajo precio de la tierra e impuestos.
  - v. Dificultades climáticas para la agricultura, principalmente, déficit de agua, en la Región Occidental.
  - vi. Una fluctuante demanda de carne para la exportación.
  - vii. Fiebre aftosa endémica.
  - viii. Debilidad de la estructura de instituciones responsables de impartir servicios veterinarios y asesoramientos en manejo de fincas para apoyar al sector de los pequeños productores en particular.
  - ix. Falta de organización de los pequeños productores y falta de un efectivo sistema de recolección de leche.
  
3. La ganadería puede ser subdividida en un gran sector de producción de carne, por una parte, la cual se hace básicamente sobre pastura en forma extensiva e involucra una gran proporción de la producción ganadera y por la otra, una industria lechera pequeña, sobre pasturas. A nivel de pequeños productores y en algunas empresas agrícolas mixtas, el ganado bovino tiene propósitos múltiples siendo utilizados para la producción de leche, carne y para tracción.
  
4. En la Región Occidental, aparte de las Colonias Menonitas, se registra poca tendencia hacia la integración con la agricultura aunque pareciera que biológicamente existe potencial para el desarrollo en ese sentido a largo plazo. En la Región Oriental, la tendencia hacia la integración de la agricultura y la ganadería es evidente.

5. El aumento de la población del ganado bovino fue continuo en los últimos 30 años y ha sido acompañado por cambios significativos en la distribución geográfica y en la estructura de los hatos. En el periodo 1981-91 el total de las existencias de bovinos de carne se incrementaron en 18%, mientras que en el periodo 1993-96 decreció en 8%.
6. La población de cerdos se sospecha que es mucho más grande que la representada en el Censo del 91 (1 millón), posiblemente alcance a 2.000.000. Casi todos estos animales se encuentran en la Región Oriental, mientras que la mayoría de los pequeños rumiantes (ovejas y cabras) están en el Chaco y constituyen el 1% del total. El número de aves se mantuvo estable, pero la productividad ha aumentado substancialmente.
7. La tenencia de tierra y ganado está en manos de un pequeño número de grandes empresarios. El 77 % de las tierras agrícolas pertenece al 1 % de productores que poseen más de 1000 has., y el 84 % de los productores tiene menos de 20 has. La distribución de tamaño del hato muestra que el 70 % tiene menos de 10 animales, y el 58 % del hato nacional pertenece al 1 % de los productores.
8. Las siguientes tendencias de la oferta son importantes:
  - i. Paraguay es completamente autosuficiente en cuanto a carne a excepción de la importación de pollos del Brasil, y es autosuficiente en un alto porcentaje en cuanto a productos lácteos.
  - ii. La exportación de carne subió de 4 mil toneladas a 30.762 toneladas en el mismo período, con récord en el año 90 de 101 mil toneladas, y un promedio de tan solo 25 mil toneladas en el período 1993/96.
  - iii. La oferta de carne de cerdo ha subido más del 90 % en la última década.
  - iv. La oferta de pollo y de huevo se ha duplicado en ese período.
9. El comportamiento productivo del ganado bovino de carne se refleja en los índices de extracción 13,4%; aumento anual 1,5%; mortalidad en adultos: 2,0%; pérdida entre preñez y marcación: 10,0% y peso vivo promedio de sacrificio: 360 kg.
10. Tanto los modelos tradicionales de producción ganadera como los mejorados, generan un excedente de caja para operadores, con la marcada excepción de las operaciones de cría en la parte norte de la región Oriental, donde se experimentan pérdidas si los ingresos se calculan en función de los precios medios rurales. En términos generales, sin embargo, los niveles de ganancias en el Paraguay son suficientes para proporcionar un incentivo a la producción.
11. Paraguay contaba en 1993 con nueve frigoríficos con licencia de exportación, todos de ellos en Asunción, en 1997 esta cifra se ha reducido a 3 con licencia para exportar a la UE. La capacidad total de procesamiento es de alrededor de 430 cabezas por hora, o lo que es decir 03 millones de cabezas por año, basados en faenamientos de un sólo turno. Se utiliza solamente un 30 % de la capacidad.
12. El crédito a la ganadería ocupa entre el 3,5 y 4% del sistema financiero, un lugar reducido y levemente decreciente aunque relativamente estable. La principal fuente de financiamiento al sector pecuario es el Fondo Ganadero, institución que otorga préstamos comerciales (cría y engorde principalmente y ferias) a un plazo entre 12 y 24 meses y préstamos de desarrollo (infraestructura, reproductores, etc.) a 4 y 6 años y con una tasa de interés que para el año 1996 se movió entre 27 y 30% (la línea de desarrollo es de una tasa menor a la comercial en 3 puntos). Los préstamos del Fondo Ganadero tienen una cobertura de los ganaderos bastante reducida: 1%.
13. En contraste con la industria de carne, una muy alta proporción de la leche del Paraguay es producida en pequeños tambos. El tamaño promedio de los hatos está por debajo de cuatro vacas y el promedio de vacas de ordeño por hato está por debajo de tres. El promedio de producción de leche por hato está por debajo de 10 litros por día. Los pequeños productores de

leche que responden a más del 40% de todas las vacas y a un 41% de la producción, tienen posibilidades de continuar en la medida que tienen bajos costos de mano de obra y al ser una actividad complementaria.

14. En todo el país, aproximadamente 80 % de las granjas tienen menos de 5 vacas y producen menos de 9 litros de leche por granja/día. No es probable que llegase a ser comercialmente viable recoger un volumen tan pequeño de leche, y por lo tanto debe considerarse que estos pequeños planteles producen leche para uso dentro de sus propios establecimientos y para la distribución informal entre sus vecinos inmediatos.
15. En términos financieros la producción lechera puede ser una actividad altamente lucrativa para muchos productores. El porcentaje de ganancia promedia por encima del 20 % p.a. para granjas que producen entre 2.500 a 5.500 litros por lactación.
16. La leche producida en granjas lecheras comerciales se utiliza de cuatro maneras diferentes: aproximadamente un 26 % no se comercializa, cerca del 19% de la leche se distribuye cruda y aproximadamente el 41 % del total de leche se entrega a las plantas procesadoras. La comercialización de leche cruda proporciona las mejores ganancias a los productores en lugares con alta densidad demográfica, lo que permite que la leche llegue a los consumidores en un corto lapso de tiempo.
17. Las dificultades de la comercialización de la leche son las siguientes:
  - i) Pequeñas granjas (menos de cinco vacas) producen en promedio menos de nueve litros de leche por día, pero contribuyen al 40 % de la producción total. Es difícil hacer llegar esta leche al sector comercial.
  - ii) La recolección de leche desde las granjas pequeñas y más aisladas no está bien organizada, y existen solamente unas pocas usinas de recolección y centros de enfriamiento en cada zona;
  - iii) Esto significa que la leche se entrega frecuentemente a las plantas de procesamiento no enfriada, o tiene que ser procesada en forma de queso en la granja, una actividad que rinde muy menguadas ganancias, en comparación con la comercialización de leche líquida;
  - iv) Poco personal de las empresas procesadoras de leche ha recibido entrenamiento formal en tecnología lechera o comercialización,
  - v) Los propietarios de la mayor parte de las granjas lecheras comerciales no viven en sus granjas y el manejo es frecuentemente muy pobre;
  - vi) La distribución de leche pasteurizada y yoghurt sufre por la carencia de la cadena de frío lo cual justifica el éxito de mercado de los productos de larga vida, pero éstos están más expuestos a la competencia de las importaciones;
18. La leche es el producto de origen animal más perecedero y la industria no puede esperar de llegar a lograr su desarrollo potencial si no presta especial atención a las siguientes negligencias que ocurren en el control de calidad:
  - i) adulteración de la leche con agua y posiblemente féculas, y contaminación por microorganismos, particularmente en los pequeños tambos.
  - ii) la falta de instalaciones de enfriamiento dentro de las granjas;
  - iii) existen muchos ejemplos de diseños deficientes de plantas;
  - iv) fallas en la calidad debidas a procedimientos de limpieza y desinfección inadecuados en muchas plantas;
  - v) fechas de elaboración inexistentes o ilegibles en muchos productos procesados;
  - vi) cadena de frío poco desarrollada para productos de vida útil corta.
  - vii) las opciones comerciales son inadecuadas para sustentar una creciente y técnicamente exigente industria de alimentos, que maneja material altamente perecedero y produce una amplia variedad de productos de consumo.

19. Entre el año 1985 y 1991 (según estadísticas del BCP) los embarques al exterior de cueros curtidos se multiplicaron por 5 llegando a 28.3 millones de US\$ corrientes. Entre ese año y 1994 se poco más que duplicó llegando a 63 millones de US\$. El sector curtidor está íntimamente ligado a la actividad ganadera y a la industria faenadora.

# CAPITULO V SECTOR INDUSTRIAL

## CONTENIDO

### RESUMEN EJECUTIVO

1. Producción Industrial
- 2 . Caracterización de las Industrias en el Paraguay
  - 2.1 Consumo de Energía Eléctrica
  - 2.2 Localización industrial
  - 2.3 Financiamiento Industrial
  - 2.4 Inversiones Industriales
3. Competitividad industrial por rubros de exportación
  - 3.1 Factores que afectan la competitividad
4. Potencial de Exportación Industrial del Paraguay
  - 4.1 Industria de la Madera.
  - 4.2 Industria del Cuero
  - 4.3 Industria Textil y de Confecciones
  - 4.4 Industrias Fruti-hortícolas
  - 4.5 Industria Láctea
  - 4.6 Otros rubros agro-industriales
  - 4.7 Industria de Minerales No Metálicos
  - 4.8 Industria del Acero y Metalmecánica
5. Conclusiones y Recomendaciones
  - 5.1 Conclusiones
  - 5.2 Recomendaciones

### BIBLIOGRAFÍA

CAPITULO V  
LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	PIB Industrial / PIB Global
Cuadro 2	PEA Industrial Ocupada / PEA Total Ocupada
Cuadro 3	Productividad Global y Productividad Industrial
Cuadro 4	Crecimiento de los Principales Renglones Industriales
Cuadro 5	Participación en el Producto Industrial
Cuadro 6	Estructura de la Producción Industrial: Serie Cronológica
Cuadro 7	Estratificación Industrial 1995
Cuadro 8	Energía Eléctrica Consumida para la Generación de Producto Industrial
Cuadro 9	Localización de las Principales Industrias
Cuadro 10	Créditos Otorgados por el Fondo de Desarrollo Industrial
Cuadro 11	FDI: Distribución de Créditos Otorgados por Bancos
Cuadro 12	FDI: Resumen de Créditos Otorgados por Departamento
Cuadro 13	Inversiones Aprobadas Ley 60/90, Año 1996
Cuadro 14	Ley 60/90: Proyectos Aprobados, 1989- 1996
Cuadro 15	Comportamiento de las Exportaciones Industriales
Cuadro 16	Principales Exportaciones Industriales, 1995

## CAPITULO V SECTOR INDUSTRIAL

### RESUMEN EJECUTIVO

1. En los últimos cuarenta y cinco años, la industria ha participado en el PIB nacional con un promedio anual del 16%, contribuyendo modestamente con la creación de empleo, aunque mostrando una productividad superior a la economía global.
2. La concentración industrial se manifiesta en las ramas de bebidas y alimentos, textiles, maderas y sus manufacturas, productos químicos, derivados del petróleo y plásticos. Las mismas abarcan del 77 al 82% del total industrial. Estos rubros pueden ser también clasificados como los denominados de típicamente de consumo, frente a los bienes industriales intermedios y de capital. La predominancia de este tipo de bienes industriales (típicamente de consumo) implican pocos encadenamientos intra-sectoriales. Sin embargo, el potencial productivo industrial del país puede llevar a una mayor fabricación de bienes intermedios y de capital, de manera a dinamizar el propio sector industrial, y a la economía global.
3. En cuanto a la estratificación de empresas industriales, aquellas de mayor porte ( 50 o mas empleados) demuestran una productividad por mano de obra significativamente superior a las de mediano y pequeño porte. Sin embargo son las pequeñas empresas industriales aquellas que generan mayor cantidad de mano de obra, como también en aquellas que se constatan una mayor cantidad de valor agregado por unidad de producción.
4. La hidroelectricidad abundante y relativamente barata, aún no ha sido aprovechada por el parque industrial del país bajo una dimensión apropiada para sustentar ventajas competitivas en el sector. Aunque se asocie el aprovechamiento hidroeléctrico a proyectos industriales electro-intensivos de gran porte, también la propia agro-industria puede sustentar ventajas competitivas en procesos de gran utilización de electricidad.
5. La ausencia tradicional de créditos de mediano y largo plazo y con costos razonables para las actividades industriales, ha sido en parte solucionada, en los últimos años, con la implantación de una banca de segundo piso o Fondo de Desarrollo Industrial (FDI). La misma se ha conformado con fondos externos de fuentes bilaterales y multilaterales. Sin embargo, el traspaso de fondos internacionales del FDI a instituciones financieras intermediarias del mercado local, ha traído consigo las ineficiencias y distorsiones del sistema financiero nacional, dejando en inferiores condiciones a la industria local frente a competidores regionales e internacionales.
6. La promoción de inversiones en el sector industrial ha sido alentada con la promulgación de la Ley 60/90 (de promoción de inversiones). Pero aún cuando la acumulación de montos de inversiones por proyectos aprobados ha sido alto, el nivel de ejecución de las inversiones se ha mantenido en forma discreta y con insuficiente incidencia en el desarrollo industrial de los últimos años.
7. Para 1995, el 86% de las exportaciones industriales correspondían a la agro-industria, y 45% solamente al sector agro-alimentario. Entre los principales rubros exportados se destacan los aceites vegetales y esenciales, manufactura de madera, carne procesada y confecciones.
8. El despegue de las exportaciones de productos industriales se produce en la década del noventa. Para 1995, los productos manufacturados participaban con el 15% del total de exportaciones del Mercosur, y con el 21% del total de exportaciones al Resto del Mundo.
9. La escasa oferta exportable industrial paraguaya, antes que denotar una falta de capacidad de diversificación de la misma, está explicada por factores exógenos y endógenos, que inciden sobre la producción y la competitividad.
10. Entre los factores exógenos se cuentan a la falta de una política industrial, pocas fuentes de financiamiento de la actividad industrial, tratamiento tributario diferencial y desfavorable a las

industrias combinado con un alto grado de informalidad de las actividades económicas, limitaciones en infraestructura física y lentitud del proceso de reforma del estado.

11. Entre los factores endógenos que no contribuyen a un incremento de la oferta exportable industrial, se cuentan a la poca calificación de la mano de obra, escasez de mandos medios calificados, bajo nivel tecnológico de las empresas, ausencia de calidad en la producción, falta de capacidad de comercialización y conocimiento acabado de los mercados de exportación.
12. Sin embargo, y a pesar de estos constreñimientos, el costo-pais del Paraguay es mucho menor al de sus pares del Mercosur, por lo que la atracción de inversiones para el mejoramiento de la competitividad industrial no debería enfrentar muchos obstáculos. Hace falta nada más que eliminar ciertos costos que hacen al entorno de la actividad industrial, y que se encuentran en directa relación a la falta de una política industrial definida, y aun alto grado de informalidad del mercado.
13. El potencial de exportación industrial del Paraguay se concentra fundamentalmente en el sector agro-industrial, y en segundo lugar en otros sectores como de las industrias de minerales no metálicos, acero, y metalmecánica. Entre los productos agro-industriales recomendables de ser explotados competitivamente se incluyen a las manufacturas de madera, cueros curtidos, marroquinería y calzados, tejidos y confecciones, productos industriales de la fruti-horticultura, derivados lácteos y procesamiento de la stevia (kaâ heè) y hierbas medicinales.
14. Madera. La manufactura de madera y las exportaciones de este renglón industrial, han tenido un crecimiento significativo en los últimos años, especialmente en lo referente a partes y piezas de muebles y pisos de parquet. Las limitaciones manifestadas en la escasez de materia prima en la región oriental del país, deberá ser enfrentada con el aprovechamiento más racional de las especies forestales de la región occidental o Chaco.
15. Cueros. En esta industria, el sector de marroquinería debe ser desarrollado a partir de una mejor tecnología y mejor conocimiento del mercado externo. En el sector calzados se deben arbitrar medidas frente a la competencia externa desleal (asiática) y desarrollar mecanismos de articulación con empresas regionales e internacionales. A su vez, se recomienda agregar mayor valor industrial a la exportación del cuero curtido.
16. Tejidos y Confecciones. El crecimiento significativo de hilanderías en el país, en pocos años, hablan a las claras de la ventajas competitivas que ofrece el sector textil. La limitación fundamental a esta industria constituye la producción de materia prima (algodón), cuyos rendimientos decrecientes en los últimos años ha afectado considerablemente a la industria textil. Aquí se recomienda un mejoramiento tecnológico de la producción primaria, que al mismo tiempo beneficie al sector de confecciones, sector que ha demostrado su competitividad en el mercado regional e internacional.
17. Lácteos. La producción de lácteos en el Paraguay se ha duplicado en los últimos diez años, y hoy compete con diversos rubros o derivados en el mercado local y regional. Ello ha sido el resultado obtenido por un sector lechero organizado empresarialmente en el país. La obtención de una mayor producción de leche procesada y derivados, dependerá del mejoramiento tecnológico y de gestión del sector no organizado empresarialmente.
18. Fruti-horticultura. El sector fruti-hortícola promete amplias posibilidades de procesamiento industrial para su exportación al mercado internacional. Ya se han iniciado varias inversiones industriales importantes en el país en este sector. Pero para que las mismas obtengan resultados positivos, se impone un mejoramiento de los cultivos, en calidad y cantidad.
19. Otros rubros agro-industriales. Dos rubros agrícolas originarios del país pueden ser aprovechados exitosamente para su industrialización y exportación al mercado internacional: la Stevia (edulcorante natural) y las hierbas medicinales. En el primer caso, el Paraguay podría desarrollar en forma extensiva, no solo el cultivo sino ciertos grados de procesamiento industrial de

la yerba. En el segundo caso, el procesamiento de las hierbas se convierte en materia prima o insumos de la industria farmacéutica, local como internacional.

20. Minerales no metálicos. La existencia de abundante materia prima para la producción de cemento, y la calidad de la tecnología utilizada en la industrialización de este producto, hacen muy atractiva la exportación del mismo. Las discontinuas incursiones de este producto nacional en el mercado regional han obedecido a la naturaleza y funcionamiento de la empresa pública monopólica, encargada de la producción y administración del cemento.

21. Acero y metalmecánica. Aún cuando las exportaciones de derivados del acero se manifiesten como importantes, la única acería que se encuentra localizada en el país, no utiliza totalmente su capacidad instalada, y por lo tanto no explota a cabalidad los nichos de mercados existentes en la región. La privatización de la empresa tendrá que superar los problemas mencionados. A su vez, la industria metalmecánica ha desarrollado productos diversos, y se ha insertado competitivamente en el Mercosur. Un mejoramiento de esta industria para un adecuado posicionamiento de la misma en el mercado regional, pasa por el desarrollo de tecnología y capacitación, como por la eventual creación de zonas industriales de exportación para ciertos sectores metalmecánicos.

22.

## CAPITULO V SECTOR INDUSTRIAL

### 1. Producción Industrial

El sector Industrial ha sido en la generalidad de los países uno de los motores movilizados del crecimiento económico sostenido de la economía global, explicado básicamente debido a sus "linkages" o inter y/o intra relaciones sectoriales hacia adelante y hacia atrás, asociado con la incorporación y difusión del progreso técnico, e insertado en un orden económico centrado en el mercado (-competencia-).

El logro del crecimiento económico sostenido concebido como una transición de formas de organización económica tradicional a modernas, conlleva a que la política de crecimiento económico se relacione con la gestión del cambio estructural y la elaboración de combinaciones viables de fuerzas de mercado y de políticas globales y sectoriales.

Los cambios interrelacionados en la estructura de una economía son necesarios para el crecimiento económico sostenido. El sector industrial es parte de dicha estructura productiva y tiene características inherentes dinamizadoras, siempre que se transite de formas organizacionales tradicionales hacia otras formas más modernizantes.

Observar un largo período histórico de comportamiento de agregados inter relacionadas, -PIB global y PIB industrial-, conduce a inferir la ocurrencia de cambios estructurales en la economía en su conjunto y sectores específicos. Estos cambios, más un entorno económico centrado en la vigencia de un orden de competencia, como ya se mencionó, son bases necesarias para el crecimiento económico.

El producto industrial ha generado alrededor del 16% del producto global del país, casi invariablemente, durante los últimos 45 años de historia económica. Es decir, el sector industrial ha acompañado a la economía global, con modesto desempeño contrastado con su rol dinamizador. Las estadísticas que denotan el mencionado fenómeno son:

CUADRO 1

PIB Industrial / PIB Global	
Promedio Década del 50 (1950-59)	16.7%
Promedio Década del 60 (1960-69)	16.9%
Promedio Década del 70 (1970-79)	17.7%
Promedio Década del 80 (1980-89)	16.5%
Promedio 1990 - 95	15.5%

Fuente: Elaborado con datos de Cuentas Nacionales.

El aporte industrial en materia de generación de empleos ha sido también modesto, como la otra cara de la misma moneda del desempeño del producto industrial. Los resultados obtenidos observados puntualmente en una serie histórica prolongada -45 años- son cuanto sigue:

CUADRO 2

PEA Industrial Ocupada / PEA Total Ocupada	
1950	14%
1960	15%
1970	13%
1980	14%
1990	11%
1995	11%

Fuente: Datos Oficiales

En cuanto a la productividad global e industrial, definida como el coeficiente producto / PEA ocupada, respectivamente en la economía global e industrial, el crecimiento expresado en índice base 100=1950, denota un crecimiento superior del sector industrial que la economía global en un prologando período histórico.

CUADRO 3

	Productividad Global	Productividad Industrial
1950	100	100
1960	113	101
1970	135	158
1980	232	248
1995	220	248

Fuente: Datos del BCP

El desempeño del producto industrial porcentual inter-anual -período 1990-95-, ha sido: #1.1% en 1990-1; #0.4% en 1991-2; # 2.4% en 1992-3; #1.1% en 1993-4; # 3.0 en 1994-5;. Se estima 1.5% de crecimiento en 1995-6.

En cuanto al crecimiento de los principales renglones industriales, en términos de crecimiento promedio inter-anual y en base a índices, se estructuran dos períodos de tiempo: 1980 - 1988 y 1989 - 1995.

CUADRO 4

CRECIMIENTO DE LOS PRINCIPALES RENGLONES INDUSTRIALES					
		Fin del Período		Crecimiento Promedio	
		1980 1988 100=1980	1989 1995 100=1989	1980-88	1989-95
31	Productos Alimenticios, Bebidas y Tabacos	129	133	3,2%	5,1%
32	Fabricación de Textiles y Calzados	157	102	6,1%	0,8%
33	Industria de la Madera, Incluso Muebles	79	137	-1,4%	5,4%
34	Fabric. de Papel y Prod. de Papel, Imprenta y Edit.	86	173	-0,6%	8,5%
35	Prod. Químicos, Deriv. Petróleo, Caucho, Plásticos	88	76	-1,7%	-3,0%
36	Vidrio y Min. no Metálicos	136	113	6,3%	2,0%
37	Industrias Metálicas Básicas	239	77	11,6%	-1,6%
38	Fabric. de Prod. Metálicos, Maq. y Equipos	140	46	1,4%	-8,7%
39	Otras Industrias Manufactureras	132	56	2,6%	-6,7%
	Artesanía	130	67	3,7%	-1,6%
	<b>TOTAL INDUSTRIAL</b>	<b>114</b>	<b>111</b>	<b>1,1%</b>	<b>2,3%</b>

Fuente: Elaborado con información del BCP

De acuerdo al Cuadro No.4, las ramas que han crecido en los períodos considerados a tasas positivas y relativamente buenas en alguno de los casos son: la rama 31, 32, y 36. Es decir, a los mencionados sectores pueden considerárselos de crecimiento sostenido (tasa inter-anual promediada). El resto de las actividades industriales han tenido resultados combinados con tasas de crecimiento altas y bajas negativas y/o positivas en los períodos considerados.

El producto industrial se concentra en las ramas 31 (alimentos, bebidas, tabacos, textiles, tabacos), 32 (textiles, calzados), 33 (industria de la madera), y 35 (prod. químicos, derivados del petróleo, caucho y plásticos). Esta concentración se encuentra en un rango de 77% a 82% del total industrial, en el período 1980 a 1995. Individualmente, el renglón industrial más importante es el 31 (alimentos, bebidas y tabacos) que genera entre el 33% al 46% en el período último apuntado.

CUADRO 5

Participación en el Producto Industrial		
	Rama 31	Ramas 31,32,33 y 35
1980	33,2%	79,0%
1990	37,4%	77,3%
1995	44,9%	81,3%

Fuente: Datos del BCP.

El tipo de productos que caracteriza a la oferta industrial son básicamente bienes que utilizan materias primas agropecuarias y forestales. Es decir, el sector industrial denota una vocación agroindustrial predominante, destinada al mercado interno y a la exportación de excedentes .

La competitividad industrial inferible de la oferta mencionada se sustenta en gran medida en la disponibilidad y precio de las materias primas del agro.

El rol dinamizador de las actividades industriales, en cuanto a generación de riquezas, empleo, divisas, ingresos relativamente más elevados que otros sectores primarios, etc., puede ser observable con una estructuración de categorías por tipos de bienes. Esta estructura, que clasifica a la oferta industrial en típicamente de consumo, intermedios y de capital, definicionalmente tiene ambigüedades en la triplicación de los renglones industriales; sin embargo por el lado de los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, -linkages- la utilización de dicho análisis es de utilidad.

La predominancia de bienes de tipo A como se observa en el Cuadro 6 que se presenta, trae inherente pocos encadenamientos intra sectoriales. Si se agrega a ello que los bienes elaborados son de simplicidad en sus procesos productivos, y contenido tecnológico relativamente bajo en el valor agregado, el dinamismo sectorial industrial y global al mismo tiempo es relativamente bajo.

CUADRO 6

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL; SERIE CRONOLÓGICA				
Criterio de Selección				
A: Bienes típicamente de consumo				
B: Bienes típicamente intermedios				
C: Bienes típicamente de capital				
	1950-64	1965-72	1973-76	1977-78
A	91%	82%	77%	76%
B	7%	15%	19%	21%
C	2%	3%	4%	3%
TOTAL	100%	100%	100%	100%
	1980	1989	1990	1995
A	77%	80%	80%	87%
B	20%	15%	15%	10%
C	4%	5%	5%	2%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado con datos e informaciones de: 1) STP - División Industrial 1984, para las series cronológicas hasta 1979; 2) BCP para las series desde 1980 en adelante.

Una estructura competitiva más equilibrada (-entre bienes A, B y C), o con mayor participación de bienes intermedios y bienes de capital, es un prototipo de sector industrial mas dinamizador de la economía y del propio sector industrial al mismo tiempo. Esta afirmación es válida para un país que centra su modelo de asignación de recursos en el sector industrial, basado en la utilización de sus materias primas relativamente abundantes y competitivas en costos

El potencial del país, aún poseyendo su principal eje productivo industrial en el procesamiento de materias primas de origen agropecuario y forestal, no excluye la producción de bienes intermedios con esas mismas materias primas ej. almidón para textiles, glucosa para alimentos, forrajes para animales, etc. También puede articularse competitivamente la industria de bienes de capital, como la de partes, repuestos para vehículos livianos y pesados, y en general los componentes de la tecnología periférica de los establecimientos industriales y demás sectores productivos Ej. equipamientos para aceiteras, silos, etc.. En el sector bienes de capital, la industria metalmecánica del país, aún con poca participación en la oferta industrial tiene ventajas competitivas en el mercado (barcazas, repuestos de auto vehículos, partes, fundiciones, tratamientos térmicos, etc.). Una empresa de dicho sector es la única certificada con ISO 9000. Sin embargo el potencial es mayor y debería ser desarrollado, de forma a que el sector industrial esté mejor articulado inter e intra sectorialmente, crezca más sostenidamente y facilite al mismo tiempo una dinamización y crecimiento de la economía global.

En los Cuadros 6 y 7, en una serie histórica, superior a 4 décadas, puede observarse una casi constante participación de los bienes tipo A (típicamente de consumo). En ese sentido, una inferencia importante es que la industria "acompañó" a las demás actividades económicas del país, sin "dinamizar" internamente a su propio sector y al resto de la economía.

## 2. Caracterización de las Industrias en el Paraguay

La estratificación de las empresas manufactureras presenta caracterizaciones marcadas por estrato en lo que respecta a productividad, como se observa en el Cuadro 7. En ese sentido, el estrato E3 de mayor porte (de 50 y más empleados) tiene una productividad promedio de la mano de obra superior en 33% que el estrato E1 (de 1 a 19 empleados), y más significativamente en lo que respecta a productividad por empresa ya que supera en 43 veces el nivel de este último. Estas apreciaciones no excluyen a que existan empresas con productividad baja y alta relativamente en los distintos estratos, sino que las diferencias en productividad promedio sean pronunciadas entre los estratos analizados.

CUADRO 7

ESTRATIFICACIÓN INDUSTRIAL 1995				
En Guaraníes de 1995, porcentajes y Base 100				
Estrato Empresarial	Productividad/ */ de la M.de Obra (V.A./Empleo) Base 100=E1	Productividad/ */ de la M.de Obra (V.A./Empleo) En Gs. de 1995	Productividad/* / por Empresa (V.A./Empresa) Base 100=E1	Productividad/** por Empresa (V.A./Empresa) En Gs. de 1995
E1: Pequeño, Micro y Artesanal (1 a 19 ocupados)	100	684.540	100	3.650.067
E2: Mediano (20 a 49 ocupados)	111	3.191.702	466	17.018.610
E3: De mayor porte (de 50 a más ocupados)	133	29.444.867	4.301	157.004.218
PROMEDIO INDUSTRIAL	130	14.841.313	2.168	79.133.457

Fuente: Construido en base a informaciones y coeficientes técnicos del Censo de Empresas Asociadas a la UIP - BCP. Marzo 1993; y agregados y deflatores de las Cuentas Nacionales del BCP  
/\*La productividad para el presente análisis se asocia al Valor Agregado

En el Cuadro No. 7 que antecede, y con mayores detalles en el (Cuadro 8), se explicitan cuánticamente las diferenciaciones mencionadas. Otro fenómeno que trae inherente las estratificaciones es la capacidad de absorción de empleo o generación de empleos de los estratos de empresas pequeñas y medianas. Este estrato E1, si sostuviese una capacidad competitiva generalizada conforme a los patrones del comercio internacional, posibilitaría crecimientos sostenidos del sector industrial y del resto de las actividades económicas de bienes y servicios con que se articula inter sectorialmente el mencionado estrato.

En la relación Valor Agregado / Valor Bruto de Producción, puede constatarse una mayor cantidad de valor agregado por unidad de producción en el estrato E1 con un nivel de 46%, y muy poca diferencia entre los estratos E2 y E3.

Una orientación que debería considerarse es el aumento generalizado de la productividad en todos los estratos, ya que la coexistencia de distintos tamaños de capacidad óptimas y competitivas de producción obedece a relaciones técnicas y a las condiciones del medio. Ej. un pequeño taller de mecanizado de alta complejidad y de otras piezas de repuesto para auto versus un proceso de reducción de metales que por su naturaleza debe ser de tamaño voluminoso. Existen sin embargo áreas grises en lo que respecta al tamaño óptimo de plantas en lo que respecta a rentabilidad, productividad y viabilidad entre una pequeña planta aceitera de semillas oleaginosas cuya inversión orilla los US\$ 15.000 y una de mayor tamaño de varios millones de dólares. En este último ejemplo priman las condiciones del medio en que se pretende instalar el proyecto.

### 2.1 Consumo de Energía Eléctrica

La generación de valor agregado y la intensidad del consumo de energía eléctrica en los procesos industriales, demuestra una intensificación en la utilización de electricidad en sustitución de otros

insumos energéticos y/o otros factores de producción. Este efecto substitutivo en la producción industrial se explica en gran medida por los costos competitivos de la hidroelectricidad, y sus consecuentes ventajas competitivas que generan su uso en sustitución de otros insumos energéticos y/o factores de producción en los casos que resulte viable técnica y comercialmente.

CUADRO 8

ENERGÍA ELECTRICA CONSUMIDA PARA LA GENERACIÓN DE PRODUCTO INDUSTRIAL			
Año	Cantidad de KWh por cada 1000 de Valor Agregado Industrial en valores constantes	Base 100= 1985	Crecimiento interanual
1985	1,60	100	
1986	1,76	110	9,86%
1987	2,21	138	25,21%
1988	2,86	178	29,67%
1989	3,10	193	8,27%
1990	3,49	218	12,73%
1991	3,83	239	9,62%
1992	4,17	260	8,97%
1993	4,05	253	-2,85%
1994	3,87	241	-4,54%
1995	4,70	293	21,56%
1996	4,16	259	-11,66%(*)

(\*) crecimiento del producto industrial estimado de 1,5%

Fuente: Elaborado con informaciones de la ANDE y de Ctas. Nacionales BCP

Una mayor intensidad de utilización de electricidad en los procesos industriales en sustitución de otros insumos y/o factores de producción, implica desde el punto de vista tecnológico un patrón por lo general modernizante y mas limpio. El ejemplo de la utilización de hornos eléctricos, en sustitución de los que utilizan leña o derivados del petróleo en ciertas industrias alimenticias, facilita no sólo precios competitivos sino productos de mayor calidad y más limpieza ambiental

La hidroelectricidad abundante y relativamente barata aún no ha sido aprovechada en el parque industrial del país, bajo una dimensión apropiada para sustentar ventajas competitivas en el sector. La hidroelectricidad tiene un gran potencial de utilización, aunque su aprovechamiento es concebido parceladamente en varios de los ámbitos empresariales y públicos. En general se asocia al aprovechamiento de la hidroelectricidad a proyectos electro intensivos de gran porte y utilizando minerales importados. A ello, se le debe incorporar entre otras cosas que, que la propia agroindustria puede sustentar ventajas competitivas en procesos de gran utilización de electricidad como el de deshidratación por congelación y la generación de fríos en general; igualmente, en ferroaleaciones de tamaño medio, en fundiciones y tratamientos térmicos para empresas pequeñas, en la industria que utiliza minerales no metálicos nacionales (-porcelana, arcilla, etc.-) como los productos sanitarios, menajes para el hogar, y ciertos materiales de construcción que prácticamente no están desarrollados en el país. Estos sectores presentan viabilidad técnica y comercial (MERCOSUR y resto del mundo), y ventajas teóricamente competitivas derivadas de los costos energéticos y de la materia prima principal.

Es fundamental tener en consideración que en general los países industrializados, tienen costos elevados de electricidad. Esta situación puede ser aprovechada y articular la industria local en fragmentos viables, a dicho parque industrial de países industrializados, en una variada gama de procesos para ser elaborados en el país con amplias ventajas competitivas derivadas de la hidroelectricidad. Un ejemplo ilustrativo y útil para una estrategia en condiciones de economía de mercado para la industria local es el caso de Canadá. Este país tiene grandes proyectos hidroeléctricos y produce hidrógeno (electricidad + agua) para exportación (-destino a Europa-). El hidrógeno es un combustible limpio y que tiene una amplia gama de utilización, como en el caso europeo, y su producción (-en un país que tiene excedentes hidroenergéticos-) no le ocasiona problemas ambientales. Cuando los procesos industriales no son continuos, la ventaja puede ser aún mayor ya que la producción de electricidad y la demanda genera una brecha de "excedentes" cuantiosos en varias horas

del día, cuyos precios son negociables a menores costos ya que dicha energía se "tira al aire" porque su producción es continua. Los sectores productivos por lo tanto deberían sacar provecho con amplias ventajas competitivas de algo que "ya existe" y se desperdicia no sólo a nivel de generación de hidroelectricidad sino de actividades económicas.

Es remarcable también que, tres décadas atrás, cuando la disponibilidad de energía eléctrica no era abundante ni distribuida por el territorio nacional, existía una importante auto producción de electricidad por la misma factoría industrial, en particular en las agroindustrias que utilizaban "biomasa" o residuos de producción como el bagazo de la caña dulce para generar electricidad.

## 2.2 Localización industrial

Existen factores locacionales para las industrias, como las cercanías a los mercados, a las materias primas, a las infraestructuras, que en intensidad y en forma aislada o conjunta definen la localización del establecimiento manufacturero. En las agroindustrias por ejemplo pesan las cercanías a las materias primas, (-ej. aprovechamiento integral de la mandioca -), pero igualmente debe existir una infraestructura vial básica para acceder a los mercados.

Una aproximación sobre la localización o distribución espacial de los establecimientos manufactureros se extrae de un informe industrial de la STP en relación con un período de mediados de la década del 80. El informe mencionado divide al país en 6 regiones, cada una de ellas agrupa a 1 o mas departamentos conocidos de la división administrativa oficial del país.

En el Cuadro 9, se remarca la Región III, que comprende los departamentos de Guairá, Caazapá, Paraguari y Central, que concentran el 50% de la inversión industrial. En los departamentos de la Región III como puede deducirse, existe infraestructura básica, mercados y sus accesos para la exportación, y materias primas. En dicho cuadro, puede también observarse, que todas las ramas industriales, del 31 al 39 poseen alta participación, con excepción de 34 (papel e imprenta). Esta última actividad, como podrá observarse en el anexo, se concentra en Asunción, ya que la industria de papel en base a reciclados e imprentas se encuentran en la capital del país y alrededores.

CUADRO 9

Localización de las Principales Industrias		
Rama Industrial	Región III: Guaira, Caazapa, Paraguari y Central Participación porcentual	Total (%)
31. Alimentos, etc	56	100
32. Textiles, Calz. etc.	55	100
33. Maderas y der.	35	100
34. Papel e Impr.	29	100
35. Químicos	35	100
36. Min. no metal.	77	100
37 y 38. Metales	46	100
39. Otras	48	100
Total	50	100

Fuente : Datos Oficiales

## 2.3 Financiamiento Industrial

Por un período bastante prolongado en épocas pasadas, el sistema bancario privado y oficial no ofertaba créditos a plazos medianos y más prolongados y a costos razonables para las actividades industriales. Con la implantación de la banca de segundo piso, pudo viabilizarse la canalización de fondos al sector industrial y a otros sectores productivos de bienes y servicios por el mecanismo del FDI (FONDO DE DESARROLLO INDUSTRIAL).

El mencionado FDI ha captado fondos de organismos financieros multilaterales tradicionales y bilaterales en condiciones ventajosas. Sobre este último particular, el EXIMBANK JAPÓN, que tradicionalmente prestaba a los países (--y Paraguay entre ellos en el pasado--) con "ataduras" a bienes originarios de Japón y a su moneda el Yen, ha proveído fondos prestables al FDI, a ser devueltos en varias monedas -canasta- y "sin ataduras", un monto considerable para las necesidades locales. Otra fuente bilateral importante para el FDI, es un préstamo originario de Taiwan. En cuanto a las fuentes multilaterales estas provienen del Banco Mundial, y en menor medida del Banco Interamericano de Desarrollo. También se agregan fondos del presupuesto general de la nación.

CUADRO 10

CRÉDITOS OTORGADOS POR EL FONDO DE DESARROLLO INDUSTRIAL				
Corresponde al total de los créditos otorgados desde su creación hasta finales de 1996				
ACTIVIDADES	US\$	Participación Porcentual	Cantidad	Participación Porcentual
Productos Alimenticios	20.148.702	32%	3.656	53%
Industrias Varias	8.132.668	13%	557	8%
Gráfica y Papelería	7.308.209	12%	523	8%
Servicios	5.464.243	9%	241	3%
Cerámica, minería, Canteras	5.378.186	8%	504	7%
Maderas y Derivados	3.798.380	6%	468	7%
Plásticos	3.740.569	6%	73	1%
Textil y Confecciones	3.358.553	5%	325	5%
Metales y Derivados	1.896.795	3%	184	3%
Electromecánica	1.520.090	2%	106	2%
Hotelería y Turismo	1.228.161	2%	60	1%
Cueros y Calzados	768.766	1%	88	1%
Química y Cosmética	703.048	1%	124	2%
<b>TOTAL</b>	<b>63.446.370</b>	<b>100%</b>	<b>6.909</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaborado a partir de Hoja Económica N° 130 - 1997 Marzo 1997 CADEP

El repaso de los fondos internacionales a través de las instituciones intermediarias al sector industrial, en cuanto a plazo y costos, traen consigo los retrasos, ineficiencias y graves distorsiones en el sistema financiero nacional. En otras palabras, la gestión pública que debe proveer las condiciones macroeconómicas favorables, como un sistema financiero eficiente transmite su mala gestión a los sectores privados productivos como el industrial. Este problema obviamente descompetitiviza inequitativamente a los sectores productivos locales con respecto a competidores de otros países que no soportan esta carga y que compiten con productos similares a los nacionales en los mismos mercados. Ejemplo: el relativamente "elevado spread" en el repaso de los préstamos internacionales al sector privado es un carga adicional que debe cargarse a los costos industriales. Se suma a ello, la carencia de financiamiento o pre financiamiento a las exportaciones, que también pone en desventaja a la industria local con respecto a competidores internacionales con productos y mercados similares.

Es importante y exitosa sin embargo, la reciente implantación de repasar créditos internacionales a través de instituciones financieras (Bancos y Empresas Financieras) formales del sistema, a la pequeña y micro industria. Los plazos y costos de los créditos son apropiados para capital operativo. El FDC (Fondo de Desarrollo Campesino), de reciente creación tiene previsto fondos prestables para industrias rurales tipo PYMES, como también se ha creado un fondo de garantías para este último tipo de empresas.

Sin embargo, la participación de bancos privados como entidades intermediadoras del FDI es todavía escasa. El 56% de los créditos otorgados a través del FDI, hasta el momento, han sido canalizados por dos bancos públicos, mientras que el resto se ha distribuido entre ocho bancos privados, de un total de 32 bancos existentes en plaza.

CUADRO 11

FDI: DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS OTORGADOS POR BANCOS		
BANCOS	No. DE CRÉDITOS	MONTOS (US\$)
BANCO NACIONAL DE TRABAJADORES	69	25.330.666
BANCO NACIONAL DE FOMENTO	52	14.433.153
BANCO UNIÓN	46	13.938.352
BANCO DE DESARROLLO	10	6.084.712
BUSAIF	10	3.940.174
AMAMBAY	1	1.150.000
ING BANK	1	550.000
PARANÁ	2	500.000
MULTIBANCO	10	4.117.394
BANCOSUR	1	257.000
TOTAL	202	70.301.452

Fuente: FDI

Finalmente, es también importante destacar la distribución de créditos del FDI por zonas geográficas del país. En este sentido, y como se observa en el Cuadro 12, tres son los departamentos que, hasta el momento, han concentrado el 70.5% de todos los créditos otorgados por el FDI: Central, Alto Paraná y Capital. Le siguen en importancia los departamentos de Villa Hayes, Itapúa y Caaguazú.

CUADRO 12

FDI: RESUMEN DE CRÉDITOS OTORGADOS POR DEPARTAMENTO			
DEPARTAMENTOS	No. DE CRÉDITOS	MONTOS (US\$)	EMPLEOS DIRECTOS
CENTRAL	75	24.840.893	1.920
CAPITAL	49	16.338.687	1.350
ALTO PARANÁ	23	8.457.841	457
PTE. HAYES	6	4.508.701	2.294
ITAPUA	14	3.398.496	227
CAAGUAZU	9	3.188.922	220
AMAMBAY	2	1.217.472	98
BOQUERÓN	3	1.192.124	96
CORDILLERA	9	1.166.569	156
CANINDEYU	3	3.307.436	77
PARAGUARI	4	924.344	92
SAN PEDRO	1	811.456	27
GUAIRA	3	618.558	38
ALTO PARAGUAY	1	329.953	160
TOTAL	202	70.301.452	7.212

Fuente: FDI

## 2.4 Inversiones Industriales

Un componente relevante del clima de inversiones del país es la Ley 60/90, cuyo incentivo básico son exenciones tributarias. En el cuadro que sigue puede anotarse que la industria, en 1996, se acogió a dicho instrumento para incorporar proyectos de inversión por valor de US\$ 300 millones. En caso de cumplirse con las propuestas de inversión, el sector industrial podría tener mayor protagonismo en cuanto a cantidad oferta y competitividad (calidad) de sus productos.

CUADRO 13

INVERSIONES APROBADAS LEY 60/90, AÑO 1996				
En millones de Guaraníes y Porcentajes				
En millones de Guaraníes				
INDUSTRIA	Proyectos Aprobados	Generación Puestos de Trabajo	Inversión Proyectada	Componente Inversión Extranjera
Cantidad	266	8163	628.973	277.728
Participación porcentual	61,7%	67,1%	64,1%	76,2%
<b>TOTAL</b>				
Cantidad	431	12.158	981.633	364.526
Participación porcentual	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado con informaciones del Boletín Económico, Legislación 2000,..... N° 12. Noviembre - Diciembre 1996 CADEP

Un informe de la STP en 1990 preliminarmente estimaba que las necesidades de inversión en el sector industrial, de forma a reponer activos fijos, modernizar y ampliar moderadamente su capacidad para el año 1989, requería un monto que se encontraba en un rango de US\$ 160 millones y US\$ 250 millones (de acuerdo a la hipótesis de crecimiento deseada). En dicho año (1990) la inversión en industrias realizada sólo alcanzaba US\$ 70 millones, lo que demuestra una insuficiencia de inversión para el crecimiento sostenido y razonable, que años posteriores -tiempos presentes- denotaron un ritmo sectorial vegetativo de crecimiento.

Justamente, una de las lagunas existentes en el análisis de las inversiones industriales del Paraguay, a partir de la promulgación de la Ley 60/90, consiste en la falta de conocimiento del desembolso real o montos de inversión realmente ejecutada en forma anual. De acuerdo a datos oficiales del Consejo de Inversiones, existe un total acumulado de alrededor de US\$ 2.300 millones de inversiones realizadas a partir de 1989. Sin embargo, esta cifra acumulada y las cifras anualizadas que se observan en el Cuadro 14, corresponden a montos de inversión de proyectos aprobados, pero no precisamente ejecutados.

CUADRO 14

LEY 60/90: PROYECTOS APROBADOS, 1989- 1996				
AÑO	NUMERO DE EMPRESAS	MANO DE OBRA	MONTO DE INVERSIÓN (Gs.)	INVERSIÓN EXTRANJERA (Gs.)
1989	221	8.650	175.092.514.252	26.647.960.759
1990	331	10.277	259.789.624.308	81.694.086.222
1991	419	9.104	255.174.857.229	41.814.037.183
1992	458	9.354	451.986.953.973	226.423.841.812
1993	452	8.106	481.282.879.601	134.424.489.376
1994	538	10.704	947.396.730.922	250.944.094.420
1995	478	10.460	842.721.131.666	297.781.740.613
1996	494	14.317	1.188.119.081.603	434.038.361.915
TOTALES	3.391	80.972	4.601.563.773.554	1.493.768.612.300

Fuente: Consejo de Inversiones

Un estudio reciente del Banco Central sobre inversiones extranjeras, estima en tan solo un 30% la ejecución anual de inversiones extranjeras acogidas a la Ley 60/90<sup>1</sup>. Se presupone que el nivel de ejecución de inversiones nacionales acogidas a esta misma ley no debiera ser significativamente mayor. Así solamente se explica que el nivel de actividad del sector productivo, y especialmente del sector industrial, no haya experimentado un crecimiento también significativo en los últimos años.

### 3. Competitividad industrial por rubros de exportación

Para analizar el comportamiento de los principales rubros industriales de exportación del Paraguay, se debe afirmar en primer lugar que, al igual que en la producción industrial, el predominio de la agro-industria es amplio en las exportaciones de este tipo. Para el año 1995, de un total de exportaciones manufacturadas de US\$ 316.5 millones, el 86.1% de las mismas, o lo que es lo mismo US\$ 272.4 millones ha correspondido al rubro agro-industrial. A su vez, el 45% de estas exportaciones o US\$ 141.7 millones pertenece al sector agro-alimentario. Esta tendencia no ha sufrido mayores cambios en años anteriores<sup>2</sup>.

Entre las principales exportaciones agro-industriales se destacan los aceites vegetales y esenciales, la manufactura de madera, la manufactura de cuero, la carne procesada, y las confecciones o prendas de vestir. En segundo orden de importancia, y de acuerdo a volumen y valor, se encuentran los calzados, el azúcar procesado y sus derivados, productos como la yerba mate y el café y productos lácteos<sup>3</sup>.

En segundo lugar, y al examinar el Cuadro 15 se podría arribar a la conclusión que el sector manufacturero paraguayo posea mayor participación en las exportaciones totales del país en 1980 que en 1995; y que por lo tanto se ha venido produciendo una disminución significativa de esta participación desde entonces, iniciándose la recuperación a partir de 1992.

Sin embargo, esta participación es relativa desde el momento en que las exportaciones industriales a principio de la década del ochenta poseían mucho menor grado de procesamiento para ser consideradas como tales, y las exportaciones de materias primas agrícolas tradicionales sufrían bruscas fluctuaciones en la oferta exportable. Además, durante toda la década del ochenta, tanto la recesión económica iniciada en 1983 como las desventajas de la adopción de un cambio múltiple, desalentaron las exportaciones en general, incluidas las manufactureras. De la misma forma, el incremento de la no resignación de las exportaciones tradicionales (algodón y soja), por causa del castigo que implicaba la

<sup>1</sup> Masi, Fernando. "El nivel real de la inversión extranjera". Última Hora, 20-1-96. Asunción, p. 10.

<sup>2</sup> Los cálculos se han realizado en base a cifras desglosadas de exportación del Banco Central del Paraguay en su publicación: Estadísticas Económicas. Gerencia de Estudios Económicos del BCP, No. 420, Septiembre 1996, Asunción.

<sup>3</sup> Ver BCP. Estadísticas Económicas. Septiembre 1996, Op Cit, p. 55-61.

tasa de cambio múltiple, esconde de alguna manera una participación realmente menor de las exportaciones industriales en esa década<sup>4</sup>.

Es importante también mencionar que ante la ausencia de un proceso de sustitución de importaciones en el Paraguay, un proceso real de incipiente industrialización se inicia recién a partir de la terminación de las obras de Itaipú. Es decir que las llamadas industrias en el Paraguay hasta principios de la década del ochenta, no solamente poseían un escaso grado de procesamiento, sino también de diversificación. En la década del ochenta se inicia, por ejemplo, la industrialización del cemento y del acero, de productos químicos y farmacéuticos, plásticos y productos del cartón y gráficos; y se diversifica la agro-industria con el inicio de la producción láctea, de aceites vegetales, manufactura de cueros y madera, textiles y confecciones.

En el mismo Cuadro 15, se puede comprobar que el despegue de las exportaciones de productos manufacturados, se produce realmente en la década del noventa, cuando tanto las tasas de variaciones de estas exportaciones como el valor real de las mismas demuestran una tendencia creciente.

---

<sup>4</sup> Desde 1983, y al establecerse una tasa menor de cambio para las exportaciones (US\$1=Gs. 500, en lugar de US\$1=Gs. 1000), una considerable cantidad de soja y algodón se vendía al exterior (principalmente Brasil) en forma ilegal.

CUADRO 15

COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES				
AÑO S	Export. de Manufacturas (en Mill. de US\$)	Exportaciones Totales (en Mill de US\$)	Participación (%)	Export. de Manufacturas: Variación anual (%)
1980	140.6	310.2	45.0	
1981	104.0	295.5	35.0	-26.1
1982	98.5	329.8	29.8	-5.3
1983	71.4	269.2	26.4	-27.5
1984	72.5	334.5	21.7	1.5
1985	48.7	303.9	16.0	-32.8
1986	55.1	232.5	23.6	13.1
1987	81.1	353.4	22.9	47.2
1988	86.4	509.8	16.9	6.5
1989	143.8	1009.4	14.2	66.4
1990	163.9	958.7	17.1	14.0
1991	157.0	737.1	21.3	-4.2
1992	214.1	656.6	32.6	36.4
1993	224.3	725.2	30.9	4.8
1994	295.0	816.8	36.1	31.5
1995	316.5	919.3	34.4	7.3

Fuente: Banco Central del Paraguay. Estadísticas Económicas, Septiembre 1996

De todas maneras y a pesar de un aumento y diversificación de las exportaciones industriales paraguayas, las mismas continúan representando volúmenes y valores bajos ante las oportunidades que se abren con el Mercosur y el resto del mundo en los últimos años. Así, por ejemplo, los productos manufacturados participaron solamente con un 15% del total exportado por el Paraguay al Mercosur en 1995, y con un 21% para el resto del mundo<sup>5</sup>. El caso del Mercosur es interesante de ser destacado porque las exportaciones paraguayas a la región aumentan considerablemente desde la firma del Tratado de Asunción, convirtiéndose este mercado en el receptor del 57% de las exportaciones paraguayas para 1995, frente a solo 35% para fines de 1991<sup>6</sup>. En otras palabras, la exportación de productos procesados al Mercosur no está aumentando en la misma proporción que el aumento de la exportación total a esa zona.

No obstante, y observando mas de cerca las exportaciones industriales al Mercosur y al Resto del Mundo, en el Cuadro 16, se comprueba que son nueve los rubros que concentran el 81.3% de todas las exportaciones industriales paraguayas al Mercosur, destacándose fundamentalmente las manufacturas de madera, del acero, tejidos y las confecciones. En el caso del Resto del Mundo, cuatro rubros concentran el 44% de las exportaciones industriales paraguayas, notándose una mayor diversificación de la misma, aunque en porcentajes mínimos. De hecho, y con excepción de las manufacturas de madera y acero, las demás manufacturas de exportación del Paraguay participan, cada una, con menos del 10% del total.

<sup>5</sup> Ver BCP. Estadísticas Económicas, Op. Cit, p.61.

<sup>6</sup> Ibid, p. 61

CUADRO 16

PRINCIPALES EXPORTACIONES INDUSTRIALES, 1995 (participación porcentual)		
	MERCOSUR	RESTO DEL MUNDO
Preparados Alimenticios (carne, vegetales, frutas azúcares)	5.2.	8.3
Bebidas	3.2	-
Aceites Vegetales y Esenciales	5.4	5.0
Manufactura de Madera	36.2	23.2
Productos Químicos y Farmacéuticos	4.3	4.9
Manufactura de Cuero	-	3.0
Tejidos y Confecciones	8.2	-
Acero y sus manufacturas	13.5	-
Industria Metalmeccánica(*)	5.3	-
Total Exportaciones Industriales	81.3	44.4

Fuente: Banco Central del Paraguay, Estadísticas Económicas, Sept. 1996

(\*) Incluye a repuestos de vehículos.

Un porcentaje mínimo de participación de cada una de las líneas de exportación industrial del Paraguay no hablan de una poca capacidad o potencialidad de diversificación industrial, pero si fundamentalmente de una poca capacidad de generar una oferta exportable de peso en este sector, como de una falta de definición de líneas de especialización para el mercado externo. Los tres rubros citados como de mayor peso en las exportaciones industriales del Paraguay, por ejemplo, se encuentran hoy ante importantes limitaciones: la depredación forestal que está dejando al país sin materia prima para la industria maderera; una acería estatal en proceso de privatización y con rendimientos decrecientes, que además utiliza carbón vegetal como insumo energético ante la abundante oferta de energía eléctrica; y rendimientos y productividad decreciente del algodón paraguayo, que limita la provisión de materia prima para la industria textil.

Sin embargo, y aun cuando la oferta exportable resulte mínima, han existido esfuerzos empresariales por diversificar la producción y exportación industrial, fuera de los rubros citados como de mayor peso. Tales son los casos de la industria plástica, industria gráfica, la industria jabonera, las bebidas alcohólicas y jugos, los productos lácteos, las partes y piezas de muebles, manufacturas de cuero, los productos domisanitarios, la metalmeccánica en todas sus formas, y hasta alta perfumería, todas ellas con participación en el mercado externo.

El todavía escaso grado de industrialización del Paraguay, la falta de especialización, y por consiguiente el bajo nivel de oferta exportable industrial encuentra su explicación en factores tanto exógenos como endógenos que son importantes de tener en cuenta a la hora de realizar consideraciones sobre competitividad industrial.

### 3.1 Factores que afectan la competitividad

Si la competencia en el mercado internacional, décadas atrás, se encontraba marcada por la posesión o no de ventajas comparativas en ciertos y determinados productos, hoy estas ventajas son reemplazadas por las denominadas competitivas. Es decir que ya no solo se compite a partir de productos que contienen abundantes recursos naturales y costos bajos; sino a partir de la capacidad de mantener y renovar los productos exportables con ventajas comparativas y/o especializarse en productos en que no necesariamente poseen recursos abundantes y baratos en los países de origen, aunque sí tecnologías apropiadas, mano de obra calificada y calidad de producción y de gestión.

Entre las ventajas que ofrece el Paraguay para la industrialización orientada a la exportación se cuentan: materia prima agrícola y recursos naturales abundantes, mano de obra abundante y comparativamente de menor costo que en los países vecinos del Mercosur, bajo nivel de carga social de la mano de obra, y energía eléctrica barata y abundante.

Entre las desventajas se deben citar las siguientes: baja calificación de la mano de obra, bajo nivel de financiamiento e inversión en el sector industrial, bajo nivel tecnológico y de calidad, escaso grado de excelencia en el gerenciamiento de las empresas, escaso conocimiento del mercado externo por parte de los industriales paraguayos.

En forma genérica, estas ventajas y desventajas pueden jugar a favor o en contra de la competitividad industrial del Paraguay. Sin embargo, un análisis más directo sobre la competitividad industrial en el Paraguay debe pasar necesariamente por la consideración de factores exógenos y endógenos que hacen a la misma.

Entre los factores exógenos, uno de los más citados como perjudicial a las operaciones de exportación, por parte de empresarios paraguayos, es el tipo de cambio sobrevaluado, o el atraso cambiario de la moneda nacional. Sin embargo, la adopción o no de una tasa de cambio sobrevaluada no puede ser considerada por sí misma como una política de favorecimiento o no a la competitividad industrial. Bien sabido es que hoy cerca del 70% de las importaciones del Paraguay consiste en bienes finales de consumo<sup>7</sup>, y que por lo tanto la política cambiaria apunta a favorecer ese consumo, porque existe una política económica no precisamente orientada a fomentar la producción industrial y agrícola.

Pero en el caso que exista una política económica destinada a favorecer a la industrialización del país, se deberá necesariamente que adoptar, en un primer momento, un tipo de cambio atrasado, de manera a favorecer o abaratar la compra o importación de insumos y maquinarias industriales. En otras palabras, el problema no se limita a la tasa de cambio sino se enmarca en la existencia o ausencia de una política industrial. Así, en el caso paraguayo, la primera desventaja competitiva radica en la ausencia de una política industrial.

Un segundo factor exógeno importante para la competitividad industrial, son las fuentes de financiamiento o capital disponible para la inversión. Tradicionalmente la industria paraguaya no ha sido beneficiada con líneas de crédito oficial y/o privada. Siempre se ha privilegiado al crédito comercial. A inicios de la década del noventa se empezaron a ensayar políticas oficiales de provisión de "créditos blandos" a la industria mediante fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y de FONPLATA. Más recientemente se crean el Fondo De Desarrollo Industrial (FDI) y el Fondo de Garantías para PYMES, con fondos internacionales y del estado paraguayo.

Sin embargo, siguen siendo pocos los bancos privados que participan del FDI, y continúan siendo altas las tasas de interés y los spread financieros para operaciones de créditos en el Paraguay. Además, y desde 1995, con el advenimiento de la crisis del sistema financiero, el sector industrial ha sido aquel mayormente golpeado y carente de créditos.

El problema fundamental radica en la falta de capacidad y voluntad gubernamental de poner fin a las distorsiones del mercado financiero local que llevaron a la creación de una fuerte economía financiera informal, intervenciones bancarias ineficientes por parte de las autoridades monetarias y quiebras de algunos bancos. La continuidad de la especulación e ineficiencias en el sector financiero constituye un costo oneroso para la industria paraguaya y reduce su competitividad frente a otras de la región, aún en aquellos renglones que la industria paraguaya goza de ventajas comparativas.

El sistema tributario, su sistema de implementación y el peso de los impuestos sobre el producto global e industrial de una economía, se convierte en un tercer factor exógeno importante para la competitividad industrial. La reforma impositiva iniciada en 1992 en el Paraguay, y que ha consistido en la reducción del número y tasas de impuestos, se ha orientado a la creación de un sistema más moderno y ágil, y que ha beneficiado a la actividad privada en el Paraguay. Así la carga tributaria sobre el producto nacional (PIB), de tan solo 10 a 11% es baja comparativamente a países vecinos e internacionalmente. Además, la Ley 60/90 de promoción de las inversiones posee exenciones fiscales importantes a las inversiones industriales que se acogen a la misma. Así, el Paraguay posee claramente ventajas tributarias para la industria en relación a los países vecinos del Mercosur.

---

<sup>7</sup> Cálculo realizado en base a datos del Banco Central del Paraguay y estimaciones del FMI.

La reforma tributaria ha venido acompañada de una reforma arancelaria que tenía como objetivo tanto adaptar las tasas a la realidad de una economía abierta como la paraguaya, como también beneficiar a la industria con aranceles bajos para la importación de insumos, maquinarias y materias primas. Sin embargo con la vigencia del arancel externo común del Mercosur, se perdieron estas ventajas impositivas para la industria, porque la mayor parte de insumos y bienes de capital no fueron incluidos en una lista de excepción temporal<sup>8</sup>.

Contrariamente, el Gobierno Nacional se había preocupado de incluir en esta lista de excepciones a productos terminados importados desde la extra-zona y que el país utiliza fundamentalmente para su re-exportación a países vecinos (los llamados "bienes de turismo"). De hecho, y con el propósito de reducir el comercio no registrado fronterizo e incentivar su legalización, el gobierno otorgó al mismo tasas preferenciales de aranceles e impuestos internos, mucho menores que los pagados por el sector industrial. Desde 1992, la ilegalidad del tráfico fronterizo no ha disminuído, y los inversionistas industriales pagan impuestos mas altos que aquellos inversionistas dedicados al comercio de triangulación fronteriza<sup>9</sup>

Este tratamiento tributario diferenciado indica claramente que la política oficial sigue preferenciando a los sectores no precisamente productivos del país, y con potencialidades de exportación al nuevo mercado regional y al mundo. Así, la industria nacional sigue siendo aventajada por las operaciones comerciales de re-exportación.

La informalidad de un vasto sector de la economía paraguaya siempre ha sido una valla importante para el desarrollo industrial del Paraguay. Esta informalidad que se manifiesta fundamentalmente en operaciones de importación de productos terminados, y que consiste concretamente en la evasión de aranceles e impuestos internos, afecta en forma directa a las empresas industriales del país, sean ellas pequeñas o grandes. Mientras que no se implemente un efectivo control de la informalidad, y que por lo tanto disminuyan los costos de la formalidad, un flujo importante de inversiones nacionales y extranjeras para la industria tardará en llegar.

Un cuarto factor consiste en las condiciones de infraestructura física del país. Con menos del 10% de las rutas del país pavimentadas y solamente 3 líneas telefónicas por cada 100 habitantes, la tasa mas baja en América Latina<sup>10</sup>, las actividades industriales y productivas en general se encuentran con serios constreñimientos. El problema del transporte si bien afecta a la producción agrícola mas directamente, constituye una formidable barrera para el desarrollo agro-industrial del país a partir de la necesidad de un adecuado y permanente abastecimiento de materia prima. En cuanto a las telecomunicaciones, las mismas son esenciales para el establecimiento de plantas industriales en diversas regiones del país. Además, es necesario recordar que tanto la infraestructura portuaria como ferroviaria ( dos formas de comunicación tradicionalmente mas económicas) es altamente ineficiente en el país.

La reforma institucional del estado es una condición sine-quantum para el desarrollo industrial del país, y se convierte así en el quinto factor a considerarse. Esta reforma debe estar orientada no precisamente a un simple achicamiento del estado, sino a reformular las acciones del estado como facilitador de las actividades productivas. Así, la diversificación agrícola, condición indispensable para mayores oportunidades de inversiones agro-industriales, debe ir acompañada de una reformación de los entes públicos responsables de la política agrícola; de la misma manera que se impone una reforma de los entes públicos encargados de apoyar a la industria nacional. El gobierno ha iniciado las reformas institucionales orientadas al apoyo del sector productivo, pero todavía sin mucho éxito por la falta de recursos humanos capacitados en el sector público y la resistencia al cambio por parte de burócratas y líderes políticos.

---

<sup>8</sup> Los aranceles vigentes, a partir de la reforma de 1992, eran 0% para maquinarias y de 5% para insumos y materias primas. Estos niveles fueron elevados con la implantación del arancel externo común. La lista de excepciones, con vigencia hasta el año 2000, debía estar destinada fundamentalmente a asegurar insumos baratos para la industria.

<sup>9</sup> Pero aún, la mayor parte del comercio de triangulación se realiza en forma ilegal o no registrada, sin el pago de ningún impuesto o arancel.

<sup>10</sup> Ver The World Bank. "Labor Market and Other Principal Constraints to Private Sector Development". White Cover Draft. Latin America and the Caribbean Regional Office. Washington, 1996, pp 7-8.

Finalmente, y no por eso menos importante, un sexto factor tiene relación con la estabilidad económica y política del país. Con una inflación controlada y con déficits fiscales ausentes o reducidos, el Paraguay ha recuperado y mantenido la estabilidad económica desde 1989. Esta estabilidad, sin embargo, no ha sido suficiente para permitir altas tasas de ahorro e inversión, porque no ha sido acompañada de otras medidas ya citadas como necesarias para alentar al sector productivo. Al mismo tiempo, y a pesar de los avances en la institucionalización democrática del país, las dudas empresariales sobre las posibilidades de mantener la estabilidad política del país y sobre la eficacia del nuevo poder judicial, no favorecen a un clima de inversiones<sup>11</sup>.

En resumen, la superación de los problemas presentados por los factores exógenos citados y que hacen al entorno de la actividad industrial y sus potenciales de exportación al mercado regional e internacional, es un desafío para las autoridades nacionales, y al mismo tiempo un llamado de atención sobre una decisión que deberá tomarse tarde o temprano sobre cual es el modelo económico más conveniente para una inserción ventajosa del país en el Mercosur.

Los factores endógenos que hacen a la competitividad industrial tienen que ver con elementos relacionados al uso de los factores de la producción al interior de cada empresa y, en este caso, al interior de los sectores industriales que demuestran o no competitividad para la exportación, y que por lo tanto tienen relación con la productividad industrial. Entre estos factores se pueden contar a la preparación de los recursos humanos, la tecnología y equipamientos utilizados, la calidad en la gestión empresarial y en la producción, y por lo tanto la organización del proceso productivo, y el manejo de los canales de comercialización.

La mayor parte del parque industrial paraguayo está compuesto de pequeñas y medianas empresas donde el nivel de los factores citados se mantiene bajo y con escaso desarrollo. Pero de esta situación no están exentas las llamadas empresas industriales grandes, salvo algunas líderes del sector que han incorporado todo el bagaje de la "best practice" internacional, o se han acercado a ella.

Una de las principales limitaciones del sector industrial paraguayo consiste en la poca calificación de la mano de obra. Hasta hace pocos años, el empresario industrial paraguayo ha considerado la capacitación de los recursos humanos como gasto antes que inversión. Las oportunidades que se han abierto con el Mercosur y las demandas del mercado externo han incidido para un cambio de mentalidad empresarial sobre este factor. En un estudio realizado por el Banco Mundial sobre obstáculos al desarrollo del sector privado en el Paraguay, los industriales consideran a la poca calificación de la mano de obra como el segundo obstáculo más importante para el desarrollo del sector, luego de las dificultades para el acceso a créditos blandos y de largo plazo. De acuerdo a este estudio, la causa fundamental de las limitaciones del recurso humano reside en una pobre calidad de la educación primaria, y en la baja cobertura de la educación secundaria y universitaria<sup>12</sup>.

En los últimos años ha aumentado la apertura de centros de capacitación, tanto a nivel gremial o sectorial, como a nivel de empresas. Sin embargo, las necesidades de capacitación no se limitan a la mano de obra, sino también a los mandos medios técnicos y a niveles gerenciales. Si bien es cierto que se ha iniciado la capacitación para mandos gerenciales, no ocurre lo mismo con los mandos medios, por lo que la escasez de técnicos se convierte en uno de los obstáculos más importantes para el sector industrial.

La capacitación de mandos medios y gerenciales se encuentra en directa relación al uso de tecnología y equipamientos, como a la calidad en la gestión empresarial. La mayor parte del sector industrial paraguayo no posee tecnología y equipamientos modernos, y aquellas que la poseen se encuentran ante

---

<sup>11</sup> En una encuesta empresarial realizada por el Banco Mundial, en el último trimestre de 1995, sobre un universo de 9.000 empresas nacionales registradas en el Ministerio de Hacienda, la inestabilidad política y las deficiencias del nuevo poder judicial se citan entre los cuatro principales obstáculos para el desarrollo de la actividad privada, con más acento en las empresas industriales entrevistadas. Ver The World Bank, OP. Cit., p. iv.

<sup>12</sup> World Bank, Op. Cit., p. 9.

las limitaciones de escasez del personal técnico (mandos medios) capacitado. A su vez, una gran parte de los insumos industriales son importados denotando el escaso componente tecnológico de los insumos nacionales. No obstante, no dejan existir empresas de diversos ramos que se encuentran con niveles tecnológicos y de calidad de orden internacional, las que las hacen competitivas en el mercado externo. Pero constituyen los casos menores.

El factor calidad es otro de los constreñimientos que se presentan en el país para el desarrollo de la competitividad industrial. La institución oficial encargada de las normas técnicas no puede cumplir con su papel de control de calidad por falta de financiamiento y equipamiento adecuados. A su vez, un sector importante de la industria nacional no ha sentido la necesidad ni la obligatoriedad de incorporar normas técnicas para cumplir con los requisitos de calidad demandados por los mercados regional e internacional. Hasta fines de 1996, ninguna empresa nacional poseía la certificación ISO 9000. Varias empresas industriales exportadoras se han visto obligadas a recurrir a laboratorios de otros países para obtener la certificación de calidad correspondiente, de manera que esta no se convierta en una traba para-arancelaria interpuesta por los países vecinos, fundamentalmente, a la hora de realizar operaciones de exportación.

Finalmente, entre los factores endógenos que hacen a la competitividad industrial se encuentra la capacidad de comercialización y el conocimiento de los mercados. Aún cuando la industria nacional no haya nacido bajo la protección de una política sustitutiva de importaciones, hasta iniciada la década del noventa, sus productos estaban orientados mayormente al mercado local. Con el Mercosur se abre la posibilidad de exportación a la región y al mercado internacional, por lo que el industrial paraguayo ha iniciado un aprendizaje de los canales de comercialización internacional para la venta de sus productos.

Tanto los factores exógenos, denominados también costos de transacción para la industria nacional, como los endógenos o costos de combinación (de factores) aparecen como jugando no muy favorablemente al desarrollo de la competitividad industrial del Paraguay. Es decir que el costo-país no parece ser el más adecuado para la atracción de las necesarias inversiones que impulsen las exportaciones industriales.

Sin embargo, la actividad industrial paraguaya cuenta con varias ventajas que lo hacen potencialmente interesante para su desarrollo exportador. En primer lugar, la industria paraguaya nace y evoluciona sin ninguna política proteccionista, por lo que todas aquellos sectores que logran subsistir, imponerse en el mercado interno y hasta exportar con éxito, ya han demostrado su competitividad. La industria paraguaya ha estado acostumbrada a competir con mercados abiertos. En segundo lugar, tanto la carga tributaria como de costo laboral es significativamente menor en el Paraguay que en los demás países del Mercosur. En tercer lugar, se ha demostrado que la mano de obra paraguaya es fácilmente capacitable y abundante. Además el país cuenta con una energía eléctrica mucho más barata que el resto del Mercosur.

Definitivamente el costo-país de las demás naciones del Mercosur es más alto que el costo-país paraguayo. Sin embargo, las inversiones siguen siendo más atractivas en esos países que en el Paraguay. Ello en razón que a la hora de las inversiones, los costos de transacción o del entorno de la actividad industrial en el Paraguay no desean ser asumidos por los propios inversionistas nacionales o extranjeros dada la ausencia de una política industrial como de un alto grado de informalidad de la economía paraguaya. En conclusión, los costos de combinación de factores (endógenos) son fácilmente superables, siempre y cuando se eliminen o se reduzcan sensiblemente los costos de transacción (exógenos).

#### **4. Potencial de Exportación Industrial del Paraguay**

No existen dudas que una parte significativa del potencial de exportación competitivo del país se concentra en el sector agro-industrial.

Se pasará a revisar aquellos rubros agro-industriales en los cuales el Paraguay deberá explotar sus potencialidades, alentando las inversiones hacia los mismos, para luego examinar otros rubros de la producción no agro-industrial, en donde también el país ya ha comenzado a desarrollar ventajas

competitivas. En el eje agro-industrial no se examinarán los procesamientos de semillas oleaginosas, aceites esenciales y aprovechamiento de la mandioca, que han sido ampliamente considerados en el capítulo del sector agrícola.

#### 4.1 Industria de la Madera.

La explotación maderera y de especies nativas en el Paraguay es de larga data, aunque la mayor parte del procesamiento industrial se concentra en la fabricación de láminas, tablones y listones de madera, marcos para puertas y ventanas. Los dos polos de fabricación industrial de la madera son Asunción y sus alrededores, y la zona de Caaguazú.

La mayor parte de los establecimientos industriales madereros en Asunción y sus alrededores, son pequeñas y medianas carpinterías, con poca tecnología incorporada y poco desarrollo de la calidad para diferentes segmentos del mercado interno. La industria del mueble se desarrolla a partir de estas pequeñas y medianas empresas, a excepción de algunas pocas medianas y grandes que comienzan a especializarse en productos muebleros más sofisticados. Estas últimas poseen tecnologías más avanzadas, mayor conocimiento del mercado, aunque con una diversidad muy grande de líneas de producción, lo que impide la especialización. Las ventas de muebles de estas empresas medianas y grandes son fundamentalmente al mercado interno con algunas incursiones esporádicas en la zona fronteriza argentina<sup>13</sup>.

En el área de Caaguazú se trata mayormente de micro-empresas familiares con tecnología artesanal, con poca organización del trabajo y poca capacitación del personal, productoras de muebles para el consumo interno, pero sin prácticamente diferenciación en los diseños (muy rústicos) y tipos de productos. Sin embargo, asociaciones de pequeños carpinteros de Caaguazú se han embarcado en la fabricación de partes y piezas de muebles para su venta al Uruguay. Este tipo de industrialización ha requerido la adquisición de tecnología avanzada, el estudio de diseños demandados y terminaciones con calidad mediante la capacitación de la mano de obra<sup>14</sup>.

Finalmente, otra producción industrial de la madera importante en el país es la de pisos de parquets cuya producción total tradicionalmente se ha exportado a los mercados europeos y norteamericano.

Las potencialidades de exportación industrial claramente se encuentran enmarcadas en la producción de muebles, de partes y piezas de muebles para su encadenamiento en otros países del Mercosur, pisos de parquets, y últimamente juguetes y artesanía.

Una de las principales limitaciones de la industria maderera nacional lo constituye la provisión de materia prima. La madera aprovechada es la de la Región Oriental, de bosque sub-tropical y con especies en extinción por la excesiva tala forestal. Se calcula en 1.500.000 hectáreas las remanentes de este bosque, con una deforestación anual de aproximadamente 200.000 hectáreas. Existen pocos planes de reforestación, aunque sí incentivos impositivos para la reforestación por parte los propietarios de inmuebles.

Una de las soluciones es, por supuesto, un freno efectivo a la deforestación irracional de la Región Oriental. Una segunda solución sería el uso de la madera de las especies existentes en la Región Occidental o Chaco, solución que está siendo explorada por los industriales madereros. Los bosques chaqueños son de menor productividad y riqueza florística pero poseen especies con gran potencial de aprovechamiento. En la actualidad existen 10 millones de hectáreas de estos bosques con 11 especies aprovechables.

<sup>13</sup> Ver Macadar, Luis. "Diagnostico de competitividad industrial del Mercosur. Industria de Muebles de Madera". Programa BID-Mercosur, 1996, pp- 84-86

<sup>14</sup> Macadar, Luis. Op. Cit., 87-91.

Aún cuando la exportación de muebles y partes y piezas de muebles constituyen solamente hoy el 0.5% de las exportaciones totales de maderas industrializadas, el crecimiento de este sector ha sido de 430% solamente en el periodo 1990-94, denotando la potencialidad de venta de este sub-sector.

Pero aparte de las especies chaqueñas y las remanentes especies de la Región Oriental del Paraguay, la plantación de especies nativas, exóticas y otras, demandadas internacionalmente como componentes de productos intermedios y finales (muebles, piso de parquet, partes de casas prefabricadas, vigas, puertas, etc..), es necesaria para promover la competitividad de este sector.

Además de los principales sub-productos aquí mencionados, existen posibilidades de aprovechamiento de residuos de madera procesada (ej: aserrín) a ser convertidos en una amplia gama de otros sub-productos con aplicaciones para usos finales o intermedios, y cuya industrialización y venta externa se ha iniciado en el país (carbón ecológico, productos domisanitarios, etc..).

## 4.2 Industria del Cuero

La producción y exportación de cueros paraguayos se concentran, fundamentalmente, en cueros crudos y curtidos. El sector ganadero faena alrededor de 1 millón de cabezas anuales, lo que facilita una provisión permanente de materia prima. Al ser la capacidad instalada de curtidorías superior a la provisión interna de materia prima, esta última también es importada de países vecinos. Según fuentes oficiales, existen siete grandes curtidorías que procesan, en su conjunto, 8.000 unidades de cueros por día; además de 30 pequeñas curtidorías semi-mecanizadas, y aproximadamente 100 curtidorías pequeñas dedicadas a la producción de cuero natural<sup>15</sup>.

La exportación global de cueros crudos y curtidos, alcanza alrededor de US\$ 50 millones anuales, mientras que la exportación de productos elaborados de cuero (marroquinería, calzados y otros) se sitúa en unos US\$ 5 millones. Entre 1990 y 1994, la exportación de cueros crudos y curtidos ha experimentado un crecimiento geométrico, no así la exportación de productos manufacturados de cuero, que se ha mantenido estacionada. A partir de 1995, la exportación de cueros curtidos ha iniciado un descenso en su ventas externas.

En el sector de marroquinería, el valor de las exportaciones se ha situado entre US\$ 1.3 millones y 1.8 millones en el período 1990-94. El 80% de productos de la marroquinería consiste en bolsos, y el resto corresponde a maletines y artículos de viaje. Unas 5 a 6 empresas que exportan en forma regular parte de su producción, y en algunos casos subcontratando producción para la exportación con talleres artesanales, son responsables de la mayor parte de las exportaciones totales.

El mercado local se ha mostrado insuficiente para la venta de productos elaborados de cuero. La exportación es la única vía de crecimiento del sector manufacturero, y en la actualidad los principales mercados de estos productos son los países sud y centro americanos, y los Estados Unidos.

Otro sector que se ha desarrollado con mayor calidad en los últimos años, ha sido el sector calzados, cuya producción se destina fundamentalmente al mercado interno (alrededor de 5 millones de pares anuales), con exportaciones de poca monta. Sin embargo, y debido a la fuerte y desleal competencia de productos asiáticos y brasileños, este sector ha reducido significativamente la utilización de su capacidad instalada en 1996.

El sector de manufacturas de cueros posee limitaciones importantes a la hora de examinar las técnicas de producción existentes, la variedad en los diseños, el gerenciamiento empresarial, y el conocimiento de la estructura de los mercados internacionales.

La mayor parte de las plantas industriales del cuero en Paraguay poseen tecnologías atrasadas, pero algunas poseen una organización de la producción más ordenada y con ciertos niveles de calidad. Esta es la razón por la cual existen pocas fábricas de marroquinería que trabajan el cuero terminado con calidad y diseño para el mercado local, pero no necesariamente para el internacional.

---

<sup>15</sup> Fuente: PROPARAGUAY.

Aún cuando el nivel de calidad de la marroquinería mencionada es generalmente aceptable para el mercado local y aún para ciertos mercados externos, el nivel de precios es mucho más elevado que el existente para otros países proveedores. Esto es debido, fundamentalmente a la limitada diversificación de modelos.

A su vez, algunos de los diseños de modelo utilizados por las marroquinerías son casi exclusivamente aquellos proveídos por los compradores externos, que son copiados directamente, sin ninguna modificación. A ello se suma la no utilización de herrajes y accesorios adecuados a los estándares internacionales, lo que debilita la calidad de los productos.

Finalmente, los talleres de marroquinería que producen para la exportación, no manejan, sin embargo, los canales de comercialización de sus productos, porque no tienen la suficiente autonomía financiera para involucrarse directamente en las operaciones de exportación.

El apoyo para el desarrollo y la inversión en el sector marroquinería y calzados, debe pasar necesariamente por la realización de tres tareas específicas: la identificación de productos y mercados, la asistencia técnica a las empresas exportadoras, y la comercialización. En el caso de los productos de marroquinería, PROPARAGUAY, agencia nacional de promoción de exportaciones ha fijado en US\$ 3.000.000 el valor mínimo de exportación meta para el año 1998, y de US\$ 6.000.000 millones como valor máximo.

En el caso de los calzados, para que los mismos continúen siendo competitivos en el mercado interno, es necesario arbitrar medidas de política comercial que eliminen o compensen la competencia desleal o dumping de los productos asiáticos, fundamentalmente. Además, para sustentar una capacidad competitiva tanto para el mercado local como internacional, la industria del calzado debe desarrollar mecanismos de articulación con empresas internacionales o regionales en términos de canales de comercialización, diseños, tecnologías y financiamiento para la elaboración de calzados y/o partes.

El apoyo al desarrollo manufacturero del cuero no debería, sin embargo, dejar de lado la adición de valor agregado al cuero crudo y curtido, cuyos volúmenes de exportación son actualmente muy superiores a los otros productos del cuero. En este sentido, se impone la reestructuración del sector curtidor con mayor apoyo a empresas medianas y pequeñas para una mayor elaboración y mejor calidad de los cueros curtidos.

### 4.3 Industria Textil y de Confecciones

La industria textil paraguaya ha tenido un desarrollo muy lento en los últimos treinta años, iniciándose un mayor crecimiento e innovaciones a partir de la presente década. Hasta 1990, la capacidad instalada era de 6 mil toneladas de procesamiento, que aumenta a 12 mil toneladas de hilo y 6 mil toneladas de productos acabados para 1995<sup>16</sup>. El aumento se observa fundamentalmente en el sub-sector hilandería.

La producción de hilados y tejidos, sin embargo, es sumamente baja si se la compara con la producción total de algodón del país<sup>17</sup>, y su evolución en los últimos años; y por lo tanto la participación del producto acabado en las exportaciones no llega a cifras preponderantes.

Las ventajas para el desarrollo de la industria textil e hilandera en el Paraguay son tanto del orden de materia prima relativa barata y abundante, bajo costo de la energía eléctrica, y razonable costo de la mano de obra. En años anteriores, era alta la producción de materia prima, como también la calidad de la misma. Sin embargo, rendimientos decrecientes en el cultivo del algodón y pérdida de calidad de las semillas, constituyen hoy obstáculos para un desarrollo competitivo de la industria textil. Esta

<sup>16</sup> González, Alejandro. "Situación y Perspectiva de la Industria Textil en el Paraguay". MES ECONOMICO, Año 2, No. 5, Octubre 1995, pp. 20-21.

<sup>17</sup> Apenas 5% de la producción algodonera es utilizada para su procesamiento industrial

situación y otras de orden institucional han llevado al cierre de varias fábricas hilanderas, al estancamiento de la inversión en el sector, y a la importación de materia prima.

Para la recuperación y el desarrollo de la competitividad de la industria textil, los esfuerzos deberán estar orientados al mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la materia prima, labor para la que existen óptimas condiciones naturales. En segundo lugar, los esfuerzos también deberán estar orientados al mejoramiento del nivel tecnológico del sector y al facilitamiento de la financiación adecuada para el sector agrícola-algodonero e industrial.

Por otro lado, un mejoramiento de la materia prima, permitirá al mismo tiempo un mejoramiento del sector confecciones que ya ha demostrado potencialidades de exportación al mercado regional e internacional. La industria de la confección nacional se nutre de un alto componente de insumos importados. Sin embargo, la disponibilidad de materia prima nacional barata y de calidad hace a esta industria más competitiva en el mercado internacional.

La alta competitividad de la industria nacional de la confección ha sido destacada por estudios internacionales, demostrando costos de producción inferiores a importantes países exportadores como Brasil, Italia, Japón y Estados Unidos<sup>18</sup>. La desaceleración de las actividades en el sub-sector confecciones durante el último año se ha debido a varios factores, siendo uno de los más importantes la desaceleración de las actividades económicas en general y la escasez de financiamiento. Sin embargo, aquellas empresas de confecciones que ha orientado sus ventas al mercado regional e internacional, no han sido afectadas por la recesión económica, ni por la competencia desleal de ropas asiáticas. Aquí como en el sector calzados, esta competencia desleal debe ser atacada conforme a las normativas de políticas comerciales adecuadas y vigentes.

#### 4.4 Industrias Fruti-hortícolas

La existencia de una inversión importante en el sur del país para el aprovechamiento agrícola y agro-industrial integral de frutas, ha dado como resultado una importante veta de exportación de frutas frescas y congeladas, como de jugos concentrados y empaquetados. La inversión no se ha limitado a los cítricos, de producción tradicional aunque decreciente en las últimas décadas en el Paraguay, sino a otras frutas tropicales, y hasta de clima templado.

La producción de frutas nativas y tropicales como la exportación de las mismas ha experimentado un leve aumento en la década del noventa, alentadas por la demanda internacional. Sin embargo tanto la producción primaria como agro-industrial se mantiene con bajos niveles, debido a diversos factores que van de una escasa producción, poco tratamiento de enfermedades, ausencia de encadenamientos estratégicos con industrias, poca capacidad de distribución y comercialización, poco uso de tecnología en los cultivos<sup>19</sup>.

En el caso específico de productos hortícolas, los tomates y pimientos son productos tradicionalmente exportados por el Paraguay a mercados regionales. Sin embargo no existen prácticamente industrias que conviertan estos productos en mayor valor agregado, con excepción de una recientemente instalada en la región occidental del país.

La disponibilidad de condiciones naturales y climáticas favorables, como el establecimiento creciente de industrias fruti-hortícolas en el país, deberán atraer mayores inversiones, así como una mejora de la organización de los pequeños productores para un aumento necesario del cultivo de estos productos. En el renglón de los fruti-hortícolas, las inversiones deberán realizarse en forma simultánea en la producción agrícola y en la producción industrial, y con mayor énfasis en los cultivos. Existe una

<sup>18</sup> ULTIMA HORA. "Destacan competitividad de prendas nacionales". Asunción, Junio 3, 1996, p. 14.

<sup>19</sup> Benegas, Gladys. "Competitividad del Sector Agro-Industrial en el Mercosur". MES ECONOMICO, Año 2, No. 5. Asunción, pp. 22-25.

creciente demanda de los mercados internacionales, especialmente de los países del norte, hacia este tipo de producción, y el país cuenta con enormes ventajas comparativas para convertir al renglón fruti-hortícola en altamente competitivo para el mercado internacional.

Al mismo tiempo y para asegurar una provisión permanente en calidad y precios de los frutos, se hace imperativa la incorporación de tecnologías adecuadas y su difusión a la mano de obra campesina que constituye la capacidad productiva agrícola del país.

#### **4.5 Industria Láctea**

Dentro del sector ganadero-lácteo, el Paraguay se encuentra en niveles inferiores a sus socios del Mercosur en términos de tratamiento genético como de insumos forrajeros. La excepción está hecha para un sector granjero-empresarial que con mucho éxito abastece al mercado interno y ha iniciado exportaciones de productos lácteos (quesos, yoghurt, leche larga vida) a países vecinos.

La producción lechera nacional se ha duplicado en volumen en los últimos diez años, y el procesamiento industrial lácteo ha sido uno de los que ha experimentado mayor crecimiento en años recientes. Las inversiones en este sector han crecido a un ritmo importante ante la apertura que ha significado el Mercosur. Esta producción industrial se ha diversificado en varios sub-productos que hasta hace pocos años no eran habitualmente consumidos y otros que eran totalmente importados. Hoy, no solamente el mercado local consume estos derivados lácteos de producción nacional, sino también se inicia la exportación de los mismos.

En cuanto al sector no organizado empresarialmente, la obtención de una mayor producción de leche procesada y derivados, tanto para el mercado interno como para la exportación a la región, deberá pasar necesariamente por la producción de leche fresca mejorada a través de una genética ganadera apropiada, una producción competitiva de forrajes, y una organización adecuada de la producción y distribución (almacenamiento, manipuleo, etc.).

#### **4.6 Otros rubros agro-industriales**

Sin excluir a otros productos agro-industriales potenciales para su exportación, dos ejemplos de un aprovechamiento competitivo en este sector son la Stevia o Kaâ He ê, y las hierbas medicinales nativas.

La producción y el procesamiento de Stevia en el Paraguay tiene potencialidades de consumo interno y de exportación masiva, tanto por sus condiciones naturales (planta originaria del Paraguay), como por consistir en el edulcorante natural no calórico mas desarrollado y difundido en los países industrializados. Asimismo, la Stevia tiene aplicaciones medicinales, alimentarias, y para productos de higiene personal.

La comercialización de la Stevia como edulcorante se encuentra muy desarrollada en el Asia. Recientemente, los Estados Unidos han aprobado la comercialización de este edulcorante. Las oportunidades que se abren en el mercado internacional, con la decisión adoptada por los Estados Unidos, son amplias, y las respuestas no deberían dejarse esperar por mucho tiempo.

Mientras que la producción agrícola o cultivo de la Stevia requiere de un manejo tecnológico especial por parte de la mano de obra, el procesamiento industrial de la misma no presenta complicaciones, utilizando paquetes tecnológicos con patentes internacionales. Sin embargo, existen diversos niveles de procesamiento industrial de esta yerba para su comercialización en el mercado internacional. Cada uno de estos niveles requiere de mayores o menores complejidades tecnológicas (te-miel-cristalizado).

Para el logro de una alta competitividad industrial en este rubro, el Paraguay debe apuntar a la obtención de una variedad industrial de alto contenido steviósico, a partir de un mejoramiento permanente genético. Esta meta solo puede ser alcanzada mediante cooperación internacional articulada a los sectores productivos, a través de una adecuada gestión pública.

Las hierbas medicinales, existentes en gran variedad en el Paraguay desde la época pre-colonial, han sido utilizadas largamente y en forma empírica para el tratamiento de la salud. Esto ha sido posible gracias a las condiciones naturales favorables para el crecimiento de estas hierbas en el país. La industria química -farmacéutica no ha incorporado a estas hierbas como materia prima para la producción de medicamentos.

Los productos medicinales naturales se encuentran ampliamente difundidos con particulares preferencias en el mercado internacional.

Así, el Paraguay debería incorporar la producción agrícola y procesamiento industrial de esta materia prima en su oferta exportable diversificada, con las mismas pautas operacionales utilizadas para el tratamiento de la stevia. Esto es, producción agrícola de hierbas con principios activos medicinales, tecnología industrial de procesamiento, e infraestructura de apoyo genético al sector agrícola, para la reproducción permanente de hierbas industrializables.

La venta al mercado internacional de estas hierbas puede realizarse en distintos grados de procesamiento industrial para su aprovechamiento en laboratorios de los países compradores; al mismo tiempo de la posibilidad de generación de un ahorro de divisas para la industria química local que adquiere sus insumos del exterior, a través de la sustitución parcial de las mismas con hierbas locales procesadas.

Tanto el procesamiento agro-industrial de la stevia, como de las hierbas medicinales, deben reflejar la capacidad nacional de diversificación de producción y exportación, como también la capacidad de un aprovechamiento de sus recursos naturales ante las oportunidades del mercado internacional y regional.

#### **4.7 Industria de Minerales No Metálicos**

Existen en el país materias primas minerales no metálicas para la fabricación de cemento, losa sanitaria, vajillas, envases de vidrio, y materiales de construcción. La disponibilidad de las mismas son abundantes en cantidad y calidad.

La combinación de estas materias primas con el uso de hidroelectricidad facilita la competitividad (calidad y precio) en la fabricación de los productos mencionados, con excepción del cemento.

La producción de cemento nacional, buena en calidad, se destina fundamentalmente al mercado local y esporádicamente al mercado regional cercano. Las experiencias de exportación de cemento nacional, principalmente al mercado argentino, resultaron exitosas cuando se produjeron. La no continuidad del aprovechamiento del mercado regional puede estar obedeciendo a la naturaleza de la misma empresa pública monopólica, especialmente en lo que hace a limitaciones en la gestión empresarial y de producción.

Las ventajas competitivas para la exportación de cemento al Mercosur radican tanto en la localización de la materia prima y de la planta industrial, en la abundancia de la materia prima, y en la calidad de la tecnología industrial utilizada. Con una mejor gestión empresarial, este producto se puede convertir en un renglón estable de exportación a la región.

#### **4.8 Industria del Acero y Metalmeccánica**

La exportación de productos derivados del acero tiene un peso considerable en el total de exportaciones industriales del Paraguay al Mercosur. Se trata básicamente de varillas de hierro, palanquillas y otras, utilizadas mayormente para la construcción de viviendas y edificios. El mercado más importante para este tipo de productos es la Argentina.

La acería se encuentra bien localizada para permitir la exportación de sus productos y para el abastecimiento de materia prima desde Brasil y Bolivia. La acería no se encuentra plenamente utilizada para potenciales productos de exportación que no se reduzcan a los básicos para la construcción

anteriormente citados. Además, no explota totalmente los nichos de mercado potenciales en Brasil, Bolivia y Uruguay, para los mismos productos básicos. La acería, que es estatal, se encuentra en proceso de privatización, por lo que se desconoce cual será la política de articulación al sector metalmeccánico nacional, articulación que solo existe en forma limitada en la actualidad. La privatización de la empresa definirá tanto los productos de especialización, los mercados de destino y la reconversión necesaria de la factoría para posicionar a esta industria en un mayor grado de competitividad en el Mercosur.

La participación del sector metalmeccánico dentro de la economía global del país es cuánticamente pequeña, cubriendo un 4% del PIB industrial, o un 0.6% del PIB nacional. Sin embargo el sector metalmeccánico apoya a casi todos los sectores de la producción de bienes y servicios con los cuales se encuentra relacionado en forma inter e intra sectorial. El espectro de bienes metalmeccánicos producidos en el Paraguay es amplio y se extiende desde la herrería artística, muebles metálicos, partes y piezas para los sectores agrícola, ganadero e industrial, hasta partes y piezas para vehículos de transporte.

Existe poca especialización dentro de este sector, que mas bien se caracteriza por integraciones verticales. Sin embargo una cada vez mayor inserción regional e internacional de este sector obligará a los industriales metalmeccánicos al desarrollo de capacidades competitivas en base a la fragmentación de los procesos o especializaciones. La industria metalmeccánica nacional se ha desarrollado relativamente en forma rápida sin ninguna protección y con resultados favorables en cuanto a competitividad en el mercado local y también en el regional. Actualmente, se exportan productos metalmeccánicos al sur de Bolivia, noreste argentino y sur de Brasil.

Las debilidades de las empresas metalmeccánicas (mercados, tecnología, recursos financieros, canales de comercialización, etc..) que no permiten actualmente un mayor desarrollo de esta industria, pueden ser revertidas a partir de una mayor capacitación de mandos medios y de ingeniería de diseño, y de las relaciones inter-empresariales regionales. Además, la creación de zonas industriales de exportación, especialmente para auto-partes y para ciertos procesos metalmeccánicos, se convierte en un instrumento mas de mejora de competitividad de esta industria nacional en el Mercosur.

## 5. Conclusiones y Recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

i. La ausencia de un cambio importante de la participación industrial en el PIB nacional por cuatro décadas, se convierte en un indicador claro del poco efecto dinamizador que sobre la economía nacional produce el sector industrial. El estancamiento de esta participación revela, por un lado, la ausencia de una política nacional y de un esfuerzo gubernamental por promover este importante renglón del sector productivo. Ante la no existencia de una política de sustitución de importaciones, un proceso sostenido de industrialización del Paraguay tarda en manifestarse, y no es sino hasta la década del ochenta cuando emerge en forma incipiente y diversificada. Algunos resultados exitosos de esta industrialización tardía se manifiestan en los últimos años, pero todavía con niveles menores en cuanto a calidad y cantidad del producto ofrecido. La oferta industrial es baja tanto para el mercado local como para los mercados externos.

ii. El inicio del proceso de integración regional (Mercosur) ha despertado en el Gobierno Nacional un interés en promover, de alguna manera, las inversiones hacia el sector industrial. Medidas tales como una ley de incentivos para las inversiones y la creación de fondos de financiamiento alternativos, muestran un apoyo al aprovechamiento industrial y al desarrollo de ventajas competitivas a partir de una mayor industrialización del país. Sin embargo, dos son los principales problemas que se anteponen a la creación de las condiciones de una mayor industrialización y competitividad de este sector: los bajos rendimientos de la producción agrícola cuyos insumos son esenciales para el desarrollo industrial paraguayo, y un cúmulo de factores exógenos o costos de transacción que inhiben mayores inversiones en el sector. Aún cuando el costo-país del Paraguay (energía eléctrica, tributos, costo de la mano de obra, precio de la tierra, etc..) aparezca como menor frente a sus socios del Mercosur, los dos problemas citados todavía desalientan un mayor compromiso empresarial hacia el sector industrial.

iii. Los costos de combinación o factores endógenos que aparecen como limitantes al desarrollo industrial paraguayo, son fácilmente superables, una vez que se cuenten con las ventajas de un entorno mas adecuado para la actividad productiva e industrial en el país. La capacitación de la mano de obra, la inversión en tecnología adecuada y procesos de calidad y un mayor conocimiento de las redes de comercialización regional e internacional, son todas tareas que empresarios nacionales han comenzado a realizar y cuyas intensidad y extensión se producen automáticamente con la llegada de mayores inversiones en el sector, y también con la ayuda de la cooperación técnica internacional. Pero es justamente la tarea de reducción de los costos de transacción a la que las autoridades económicas deberán abocarse con mas convencimiento, para permitir las inversiones necesarias en el sector industrial.

iv. El Paraguay no necesariamente requiere de un desarrollo industrial orientado al mercado interno ; sino de un desarrollo industrial que apunte a los nichos de mercados regional e internacional que hoy ofrecen mas oportunidades para los productos manufacturados. En este sentido, toda política de fomento industrial debe orientarse principalmente a las exportaciones. Asimismo, se deberá priorizar al renglón agro-industrial como el principal de exportación, desde el momento que son las manufacturas de este renglón las que muestran mayor dinamismo, mayor participación en las ventas industriales totales al exterior, y las que ofrecen mejores oportunidades para el desarrollo de ventajas competitivas.

v. Las inversiones industriales deben estar orientadas a renglones seleccionados, entre los cuales se encuentra la madera, cuya explotación manufacturera dependerá del uso mas racional de materia prima en la región oriental del país, y de un aprovechamiento racional de las especies chaqueñas. Las manufacturas de cueros crecerán en la medida en que se mejore la calidad y el diseño, así como se establezcan conexiones con empresas regionales e internacionales dedicadas a la industrialización y comercialización de estos productos. De un mayor rendimiento del algodón, depende la explotación competitiva de tejidos, hilados y hasta confecciones. Una mayor producción fruti-hortícola, permitirá el procesamiento industrial de este sector con inmejorables condiciones en el mercado regional e internacional, y una mejor organización empresarial en la producción lechera puede permitir un aumento de la producción local y de las exportaciones de los derivados lácteos.. Además, la incorporación de tecnología adecuada para el aprovechamiento industrial de cultivos naturales y originarios del Paraguay como la Stevia (edulcorante) y hierbas medicinales, abrirá otros canales de competitividad a la industria paraguaya. Finalmente, un aprovechamiento mas racional de la producción cementera y del acero, como una mejor especialización en el ramo de metalmecánica, también aseguran la formación de ventajas comparativas en rubros no precisamente agro-industriales.

## 5.2 Recomendaciones

i. De ahí que la cooperación internacional para potenciar la industria paraguaya en el Mercosur deberá ser concreta en cada uno de los rubros mencionados. En el sector madera, la cooperación deberá orientarse a la capacitación para el aprovechamiento de las especies del chaco paraguayo, como a mejorar la tecnología de diseño de muebles y otras manufacturas. En el caso de la marroquinería de cuero y calzados, la cooperación deberá dirigirse a la técnica de transformación de talabarterías tradicionales en talleres artesanales mas modernos, como en el conocimiento de diversos diseños para la exportación de calzados. Tanto en el sector textil como fruti-hortícola, la cooperación es esencial en la producción agrícola para la mejora de sus rendimientos. Aunque en el sector fruti-hortícola, es necesaria la capacitación para el manejo, embalaje y presentación de los productos industriales, como en el conocimiento de las cadenas de comercialización mundial y regional. En el sector lácteo, la cooperación técnica deberá estar orientada al mejoramiento de la gestión empresarial y tecnológica en la obtención y procesamiento de la materia prima. Muy importante resultará la cooperación técnica en el cultivo y procesamiento industrial de rubros poco explotados, aunque de gran potencialidad para su exportación como el edulcorante natural de la stevia y las hierbas medicinales. En los sectores no agro-industriales citados en este trabajo, la necesidad de la cooperación internacional quizás sea menor, por las características de este tipo de inversiones y los paquetes tecnológicos que las mismas traen consigo.

ii. La cooperación técnica internacional en el campo industrial en el Paraguay se ha mantenido prácticamente ausente (6% del total). Las nuevas exigencias que han traído consigo el Mercosur, y un

mercado internacional mas globalizado, requieren de un aumento importante de esta cooperación como variable esencial para alcanzar niveles competitivos óptimos en los rubros industriales de exportación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALADI. **La situación de la industria paraguaya frente al desafío de la integración en el Mercosur.** Montevideo, 1993
- ALADI. **Propuestas para mejorar la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en el proceso de integración de la ALADI.** Montevideo, 1995
- ALADI. **Medición de la competitividad de los sectores productivos del Paraguay.** Montevideo, 1996.
- BCP. **Cuentas Nacionales 1985-1995, No. 32.** Asunción, Julio 1996.
- CEPAE. **"Planificación Estratégica del Sector Industrial de la Confección: Producción vs. Importación.** Asunción, 1996.
- CEPAE. **Las Pymes: sus características, problemas y soluciones.** Asunción, 1996.
- CEPAL. **La articulación de la agro-industria de Paraguay con los productores primarios y los mercados.** Santiago de Chile, 1994.
- Fadlala, Emilio, Masi, Fernando. **Paraguay en el Mercosur. Empresarios ante la Integración.** IDIAL. Asunción, 1991
- FIAS. **"A Strategic Plan for Attracting Export-Oriented Foreign Investment.** The World Bank. Washington, D.C., June 1994.
- Macadar, Luis. **"Mercosur: la industria de muebles de madera. Estudio de Competitividad Industrial.** BID, 1996.
- Moon, Hiwhoa. **"Paraguay's challenge for the future. A proposal for Paraguay's long term development strategy.** Asunción, 1996
- Oliveira, Edson A. **"Mercosul: diagnóstico do setor de produtos de higiene e toucador".** BID, 1996.
- PROPARAGUAY. **"Programa Sectorial de Promoción Exportaciones 1995-98. Sector cuero y sus manufacturas".** Asunción, 1995.

PROPARAGUAY. Programa Sectorial de Promoción de Exportaciones 1995-98. Sector Madera y sus manufacturas". Asunción, 1995.

PROPARAGUAY. "Programa Sectorial de Promoción de Exportaciones. Sector Textil y confecciones". Asunción, 1995.

Rodriguez A., Ramiro. " Diagnóstico de Competitividad Industrial del Mercosur: Sector Curtiduría de Cueros Bovinos". BID, 1996.

UIP. "Diagnóstico del Sector Industrial". Asunción, 1993.

UIP. Propuestas de políticas de desarrollo industrial presentadas por la UIP para el período 1993-98. Asunción, Agosto 1993.

# CAPITULO VI SECTOR SERVICIOS

## RESUMEN EJECUTIVO

### 1. Transporte.

- 1.1. Transporte por carretera.
- 1.2. Transporte fluvial.
- 1.3. Transporte ferroviario.
- 1.4. Transporte Aéreo.
- 1.5. Servicio de almacenaje.
- 1.6. Grandes proyectos regionales.

### 2. Servicios básicos.

- 2.1. Electricidad.
- 2.2. Agua y servicios sanitarios
- 2.3. Comunicación.

### 3. Comercio y Finanzas.

- 3.1. Sector comercio.
- 3.2. Sector financiero.

### 4. Conclusiones y Recomendaciones

Bibliografía  
Anexos.

## CAPITULO VI LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Evolución de la red vial nacional. 1965-1994.
Cuadro 2	Trafico internacional de buques, puerto de Asunción, según bandera (1994/95).
Cuadro 3	Movimiento ferroviario 1991-1995.
Cuadro 4	Transporte aéreo, Movimiento internacional pasajeros, S.Pettirosi (1994/95).
Cuadro 5	Capacidad de almacenamiento de granos. Año 1996.
Cuadro 6	Proyecciones de flujos globales de carga para la hidrovía. 1997-2020.
Cuadro 7	Evolución del consumo de energía eléctrica en el Paraguay. 1990-1995.
Cuadro 8	Venta de energía eléctrica por categoría de consumo. 1993-1995.
Cuadro 9	Cobertura de servicios de agua y alcantarillado. Dic/95 y Ago/96.
Cuadro 10	Distribución de usuarios por categoría de consumo Gran Asunción, 1996.
Cuadro 11	Proyectos expansión de CORPOSANA en la cobertura de servicios. 1995-2004.
Cuadro 12	SENASA. Evolución y proyección en la cobertura de agua potable (1993/98).
Cuadro 13	Evolución y proyección de los indicadores de ANTELCO, 1992, 1996 y 1998.
Cuadro 14	Clasificación de abonados telefónicos por categoría. Año 1994.
Cuadro 15	Valor Agregado Bruto del sector comercio y finanzas. 1993-1995
Cuadro 16	Composición del comercio interno.
Cuadro 17	Dptos. con más de 200 mil habitantes. Estimación y proyección,1996 y 2000.
Cuadro 18	Principales indicadores de bancos y financieras. 1995.
Cuadro 19	Evolución en la cantidad de bancos y financieras. 1990-1996.
Cuadro 20	Los cinco mejores bancos en el ranking de captaciones. 1996.
Cuadro 21	Los cinco mejores bancos en el ranking de aplicaciones. 1996.
Cuadro 22	Captaciones y aplicaciones del sistema bancario, 1996.
Cuadro 23	Indicadores del sector asegurador. 1991-1996.

## CAPITULO VI LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1 Proyectos de inversiones por Ley 60/90 y sectores económicos. 1996.
- Anexo 2 Rutas nacionales, denominación, trayecto y longitud.
- Anexo 3 Parque automotor del país. 1990-1994.
- Anexo 4 Paraguay. Importación, exportación y tráfico interno efectuados por los distintos puertos controlados por la ANNP, por sistema de transporte. 1995.
- Anexo 5 Exportación por rubros, según la ANNP y por sistemas de transporte. 1994. Anexo 6 Importación por rubros, según la ANNP y por sistema de transporte. 1994.
- Anexo 7 Tráfico internacional, puerto de Asunción, por tipo de buque. 1994/5.
- Anexo 8 Principales cargas transportadas por ferrocarril. 1991-1995.
- Anexo 9 Balance energético de la ANDE, en kwh. 1993-1995.
- Anexo 10 Paraguay. Indicadores del servicio de electricidad. 1993-1995.
- Anexo 11 Composición de los clientes, según categoría de consumo 1993-1995.
- Anexo 12 Tarifas promedias de energía eléctrica. 1993-1995.
- Anexo 13 Cobertura de agua potable, Asuncion, Gran Asuncion e interior. 1993-1995.
- Anexo 14 Conexiones domiciliarias de agua potable Gran Asuncion. 1991-1995.
- Anexo 15 Relación conexiones domiciliarias y número de empleados. Relación cantidad de agua producida y número de empleados. 1993-1995.
- Anexo 16.1 Cobertura porcentual total y servida con alcantarillado sanitario - Asunción. 1993-1995.
- Anexo 16.2 Alcantarillado sanitario - Gran Asunción. Conexiones domiciliarias instaladas. 1991-1995.
- Anexo 16.3 Alcantarillado sanitario - Ciudades del interior. Conexiones domiciliarias y colectores instalados. 1995.
- Anexo 17 Proyectos de expansión de agua potable y alcantarillado sanitario 1994 - 2004.
- Anexo 18 Operaciones registradas en los servicios de Antelco. 1991- 995.
- Anexo 19 Indicadores de las telecomunicaciones en el Paraguay. 1992-2000.
- Anexo 20 Capacidad y ocupación de las centrales de Asunción y del interior. Año 1995.
- Anexo 21 Sistema bancario paraguayo al 31.12.96.
- Anexo 22 Ranking del sistema bancario paraguayo al 31.12.96.
- Anexo 23 Tasas bancarias efectivas. Promedios mensuales en porcentajes anuales activas y pasivas en moneda nacional.
- Anexo 24 Tasas bancarias efectivas. Promedios mensuales en porcentajes anuales activas y pasivas en moneda extranjera.
- Anexo 25 Empresas financieras al 31.12.96.
- Anexo 26 Ranking de las empresas financieras al 31.12.96.
- Anexo 27 Gráfico de la Hidrovía Paraguay - Paraná y de la Hidrovía Paraná -Tiete.

## CAPITULO VI SECTOR SERVICIOS

### RESUMEN EJECUTIVO

- 1 El sector servicios de la economía paraguaya tiene una incidencia entre el 51% y el 53% dentro de la estructura del Producto Interno Bruto, tendencia que se mantiene durante los diez últimos años. Dentro del mismo, el subsector comercio y finanzas presenta la mayor participación con tasas del 27% dentro del PIB total. Estas cifras revelan en alguna medida la importancia que tienen las actividades del sector terciario en la economía de un país como el Paraguay, calificado tradicionalmente como eminentemente agrícola y ganadero. Dentro del grupo de servicio básicos, la electricidad en 10 años duplicó su contribución en la generación del PIB, de 2.1% en 1985 llegó a 4.7% en 1995, con tasas de crecimiento anual superiores al 10%, mientras que los sectores agua y servicios sanitarios y transporte y comunicaciones mantienen estable su participación en un mismo nivel: 0,5% en el caso del primero, y 4,7% en el segundo. El empleo en el sector terciario representa el 29% de la Población Económicamente Activa del país.
- 2 El crecimiento del transporte terrestre sufre la limitación de infraestructura vial, lo que implica un desequilibrio entre la expansión del parque automotor y el sistema de carreteras; el transporte fluvial no recibió inversión pública ni privada significativa que permita su fortalecimiento, y en las condiciones actuales no puede competir con las compañías brasileñas y argentinas; el transporte ferroviario está obsoleto y en declinación operativa; el transporte aéreo tiene escasa incidencia en los fletes internacionales, no obstante ello, su demanda es creciente y en mayor medida para el flujo de importaciones.
- 3 El sistema de carreteras en el Paraguay, cuantificado al año 1994 en 3739 km. de longitud, sigue registrando un bajo nivel de modernización: 89% terraplenado, 9% pavimentado y 2% enripiado. Las rutas nacionales solo representan el 11% de la red vial, los caminos departamentales el 27% y los caminos vecinales el 62%. La construcción de carreteras no sobrepasa una tasa del 6% anual en los últimos cinco años y en los últimos 15 años no llegó a duplicarse, lo que indica el insuficiente nivel de inversiones que recibió el sector de infraestructura vial.
- 4 El comercio paraguayo de exportación utiliza en mayor medida al transporte terrestre en un 76% del volumen total. Para las importaciones, se recurre principalmente al transporte fluvial en un 52% del volumen total. El sistema del transporte fluvial paraguayo, dado por la flota, capacidad de bodega, instalaciones portuarias, navegabilidad de los ríos y costos, esta debilitado frente a competencia de Brasil y Argentina.
- 5 El sector de los servicio básicos presenta en los últimos 10 años una tendencia creciente en su aporte a la conformación del PIB global, pasando de un 6.9% en 1985 a un 9.9% en 1995, y dentro de éste, la provisión de electricidad registró un comportamiento dinámico al duplicar en 10 años su participación en el PIB. del 2.1% al 4.7%. Los otros subsectores, agua y servicios sanitarios, y transporte y comunicaciones se mantuvieron relativamente estables en torno al 0.5% y al 4.7% respectivamente.
- 6 La producción de energía eléctrica bruta en 1995 fue de 4.363.315.360 kwh., del cual la ANDE recibió de la represa paraguayo-brasileña de ITAIPU el 75% y de la represa nacional de ACARAY el 25%. La energía destinada al consumo nacional fue 3.439.887.036 kwh., y para una población nacional estimada en 4.8 millones de habitantes, arroja un coeficiente de kwh por habitante de 712 kwh. La cobertura de la población que recibe el servicio de electricidad evolucionó del 47% en 1990 al 70% en 1995. A pesar de este importante avance, el consumo de electricidad es aún bajo por la insuficiencia de líneas de transmisión y distribución,

especialmente en el área rural y en zonas suburbanas de algunas ciudades.

- 7 La población total que esta bajo la jurisdicción de la CORPOSANA, principal proveedora de agua potable del Paraguay, es estimada para 1995 en 887.520 personas, lo que representa un 39% sobre la población total del país. El 61% de la población restante esta fuera de la jurisdicción de CORPOSANA y estaría en el ámbito del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), para poblados menores a 4.000 habitantes, y de iniciativas privadas o pozos artesianos de particulares. La provisión de agua potable distribuida por CORPOSANA llega a 938.700 personas, según datos al año 1995, y representa una cobertura del 49.7% con respecto al total de la población que habita ciudades bajo la responsabilidad de CORPOSANA. Para el año 1996 este porcentaje de cobertura aumenta a 52.6%. El servicio de alcantarillado sanitario llega a 466.495 personas en 1995, por lo que su cobertura es de 24.7% de la población total bajo jurisdicción de CORPOSANA. Los servicios que brinda CORPOSANA están concentrados principalmente en Asunción y Área Metropolitana y en ciudades importantes del interior del país. De concretarse los proyectos de ampliación del servicio de CORPOSANA, se estima un aumento en la cobertura para el año 2004 al 56% para el agua potable y del 34% para alcantarillado sanitario.
- 8 La capacidad telefónica instalada de la ANTELCO en el año 1991 era de 136.916 líneas, de las que estaban conectados 120.237 abonados, con una ocupación del 88% y una relación de 3,1 líneas por cada 100 habitantes. Con 6.839 funcionarios para ese año, existían 20 líneas telefónicas por cada empleado de la empresa. Para el año 1996, la capacidad instalada llegó a 222.811 línea, el porcentaje de ocupación es del 95%, el país cuenta con 4.8 líneas por cada 100 habitantes. La empresa posee 6.200 empleados y se registran 36 líneas por cada funcionario. La Capital posee el 56% de las líneas telefónicas, las ciudades del interior el 27% y las zona periféricas el 17%.
- 9 El sector comercio y finanzas tiene una incidencia en torno al 26% del PIB., con tendencia constante en los últimos 10 años y ha desplazado del primer lugar a los sectores agrícola y ganadero. Desagregando el Valor Agregado Bruto del sector comercio y finanzas, la contribución del comercio es superior y tiene un peso porcentual del 62% frente al del sector financiero cuya tasa es del 18%. El comercio absorbe el 20.5% de la fuerza laboral y el sector financiero el 2.6%; con lo cual comercio y finanzas emplean al 23.1% de la PEA.
- 10 Se estiman en 50.000 bocas de expendio a nivel nacional que mueven el mercado interno para la comercialización de artículos de consumo masivo. Existen tres grandes canales de comercialización: el comercio minorista a través del sistema de almacenes y despensas de barrio con una participación del 65% del mercado, que es considerado aún el más importante; el ascendente sistema de supermercados y grandes tiendas de shopping, con un 15% del mercado, y el comercio mayorista, con un 20% de participación y tendencia descendente. Los mercados municipales como el Abasto y el Nro. 4, son considerados como los principales centros de comercialización del país para productos perecederos como los hortifrutigranjeros.
- 11 La evolución del mercado financiero en los últimos años se caracterizó por el crecimiento en la cantidad de bancos y financieras hasta 1995, año en que estalló la crisis del sistema. En 1996 se registra una disminución en la cantidad de las mismas, como producto de cierre de algunas instituciones, o fusión a través de programas de rehabilitación establecido por el Banco Central. Las expansión en la cantidad de empresas operantes fue en el lapso 1990 a 1995, donde los bancos crecieron en 35% y las financieras 83%. En el año 1996, los bancos registraron una declinación del -9% y las financieras del -12%.
- 12 El sector bancario paraguayo se compone de 32 instituciones, de los cuales 14 son bancos extranjeros, 16 bancos nacionales privados y 2 bancos gubernamentales. De los bancos extranjeros, 5 son de origen brasileño, 2 español, 2 holandés y el resto de USA, Inglaterra,

Francia, Argentina, y China. El sistema bancario emplea a 4.670 funcionarios. Las captaciones de depósitos fue en 1996 por valor de U\$\$. 2.595 millones, un 28% superior al valor del año anterior, del cual la banca extranjera detenta el 46% del mercado, los bancos nacionales privados el 37% y los bancos gubernamentales el 17%. Los préstamos otorgados por el sistema fueron por valor de U\$\$. 2.050 millones. Las captaciones como porcentaje del PIB global es del 27% y los préstamos tienen una participación del 21% sobre el PIB. En ambos casos la banca extranjera tiene mayor posición.

- 13 El 60% de los préstamos son destinados al sector comercial, 11% a la industria, 8% al sector exportación, 5% al agrícola, 3% al ganadero, 1% a la construcción y otros ramos 12%. A diciembre de 1996, la tasa de interés promedio efectiva para préstamos en moneda nacional fue del 40% anual y para moneda extranjera (U\$\$.) fue del 15%. La tasa de interés promedio efectiva para remunerar los depósitos en moneda local fue del 13% y para moneda extranjera (U\$\$.) fue del 4.5%.
- 14 El sector de las entidades financieras esta conformado por 60 empresas a diciembre 1996, 8 compañías menos con respecto al año 1995, y de las cuales se hallan dos en proceso de liquidación, dos bajo la intervención del Banco Central, cuatro en proceso de fusión. Este subsector esta relativamente saturado.
- 15 El mercado asegurador paraguayo esta compuesto por 47 compañías. y en 1996 registró dos hechos importantes con la nueva ley promulgada: la desregulación de aspectos tarifarios que quedan librados a la oferta y a la demanda, por un lado, y la creación de la Superintendencia de Seguros, órgano contralor dependiente del Banco Central del Paraguay. La evolución en términos reales de las primas directas del mercado asegurador paraguayo tienen una tendencia creciente hasta el año 1995. La participación de las primas retenidas como porcentaje del PIB. pasó de 0.38% en 1992 a 0.67% en 1995.
- 16 El volumen de las operaciones en la Bolsa de Valores sigue siendo modesto. En el Paraguay la Bolsa empieza a operar desde 1993. En dic/96 el total de operaciones fue de U\$\$. 10.4 millones, y representa un -17% inferior al nivel registrado en dic/95. Los instrumentos bursátiles de mayor movimiento durante el año 1996 fueron las acciones con una tasa de participación del 54% dentro del total de operaciones, en segundo lugar los certificados de ahorro en Dólares y en Guaraníes con una participación del 27%, los certificados de call interfinanciero con una ponderación del 8% se ubicaron en tercer lugar. Los bonos registraron una incidencia del 4.5%.

## CAPITULO VI TRANSPORTE, SERVICIOS Y COMERCIO

El propósito de este capítulo es el de presentar una breve visión sobre la situación actual del sector terciario de la economía paraguaya, y esbozar sus principales desafíos frente a los procesos de desarrollo y modernización del país, en el contexto del proceso de integración regional a partir del MERCOSUR.

El sector terciario, a los efectos de este trabajo, lo dividimos en tres grandes bloques: transporte, servicios básicos, y comercio y finanzas. En el primero, incluimos al sistema del transporte por carreteras, el fluvial, el ferroviario, el aéreo y el servicio de almacenaje, como así también a los grandes proyectos regionales como el caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná y el Corredor Bioceánico. En el segundo bloque, tratamos los servicios básicos de la economía: electricidad, agua y servicios sanitarios y comunicación. En tercer lugar, se presenta la situación del sector comercio y finanzas, abarcando este último a los sub sectores de los bancos, entidades financieras y mercado de capitales.

El sector terciario de la economía paraguaya tiene una incidencia entre el 51% y el 53% dentro de la estructura del Producto Interno Bruto, tendencia que se mantiene durante los diez últimos años. Dentro del mismo, el subsector comercio y finanzas presenta la mayor participación con tasas del 27% dentro del PIB total. Estas cifras revelan en alguna medida la importancia que tienen las actividades del sector terciario en la economía de un país como el Paraguay, calificado tradicionalmente como eminentemente agrícola y ganadero. Dentro del grupo de servicio básicos, la electricidad en 10 años duplicó su contribución en la generación del PIB, de 2.1% en 1985 llegó a 4.7% en 1995, con tasas de crecimiento anual superiores al 10%, mientras que los sectores agua y servicios sanitarios y transporte y comunicaciones mantienen estable su participación en un mismo nivel: 0,5% en el caso del primero, y 4,7% en el segundo. La fuerza laboral que absorbe el sector terciario estaría en torno al 29% de la Población Económicamente Activa (PEA) estimada en 2.339.964 personas para el año 1995 (1).

Con respecto a nuevos proyectos de inversiones en el sector para 1996, aprobados bajo el régimen de la Ley 60/90, las actividades en transporte y almacenamiento (el más importante), servicios comunitario y sociales, hotel y turismo- recibieron el 30% del valor de la inversión proyectada de 490.8 millones de U\$S., contribuyendo con el 26% de los 12.158 empleos nuevos a ser generados y representando el 30% de los 431 proyectos aprobados al amparo de dicha ley. (2) Si bien estas cifras en materia de nivel de inversiones, como también de puestos de trabajo deseables para enfrentar los problemas del desempleo, están lejos de lo necesario para sostener un nivel razonable de crecimiento de la economía, denotan la importancia que tiene el sector terciario en la economía paraguaya.

### 1. Transporte.

El crecimiento del transporte terrestre sufre la limitación de infraestructura vial, lo que implica un desequilibrio entre la expansión del parque automotor y el sistema de carreteras; el transporte fluvial no recibió inversión pública ni privada significativa que permita su fortalecimiento; y en las condiciones actuales no puede competir con las compañías brasileñas y argentinas; el transporte ferroviario está obsoleto y en declinación operativa.

Uno de los rasgos relevantes de la economía paraguaya en los últimos 15 años, fue el crecimiento de la producción agrícola liderada por la soja y el algodón, rubros primarios que generaban las dos terceras partes del ingreso de divisas por exportación, junto a un proceso de expansión de las actividades comerciales y del sector de la construcción estimulado por el efecto multiplicador de las inversiones resultantes de la construcción de la represa hidroeléctrica Binacional de Itaipú con el

<sup>1</sup> Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos, Secretaría Técnica de Planificación.

<sup>2</sup> En el Anexo 1 se encontrarán los detalles de las inversiones proyectadas por cada sector, en base a datos del Ministerio de Industria y Comercio.

Brasil. Esto trajo aparejado un aumento en la demanda obras y servicios relacionados al transporte por carreteras.

Dado que el país no realizó importantes inversiones en infraestructura de transporte terrestre, fluvial y ferroviario, la creciente demanda de las actividades económicas no encontró suficiente correspondencia en una evolución que acompañe este proceso, y en la actualidad, el déficit en los sistemas de transportes pueden ser considerado ya como un factor limitante del desarrollo socio-económico del país. Entre los principales factores condicionantes de esta situación, se señalan a la reducción de las inversiones publicas como consecuencia del deterioro de las finanzas publicas desde 1980 en adelante; la recesión o estancamiento que registró la economía paraguaya en los años ochenta, y esencialmente por la disminución de las inversiones en sector de la construcción por la finalización de la construcción de la represa hidroeléctrica de ITAIPU; los problemas de las economías de los países vecinos como Brasil y Argentina, especialmente en materia de procesos de alta inflación (de tres o más dígitos), también durante los años ochenta, y cuyos efectos se expandieron a la producción y al comercio paraguayos.

El déficit nacional en materia de transporte se torna más evidente frente la proceso de integración regional del MERCOSUR, y ante proyectos multinacionales como el caso de la Hidrovía Paraguay - Paraná y del Corredor Bioceánico, ambos incrementarán el comercio regional y extrarregional, las inversiones, y las actividades económicas en las zonas de influencia. Sectores de la empresa privada consideran que si el Paraguay no amplía y moderniza su equipamiento e infraestructura en transportes, quedará relegado de los beneficios de estos proyectos. La reducción en el costo de flete para buscar mayor competitividad de sus exportaciones, y la potencialidad aun escasamente explotada que le da su ubicación geográfica para proyectarse como país proveedor de servicios en ambos proyectos, son vitales para un país mediterráneo como el Paraguay.

## 1.1 Transporte por carretera

El transporte terrestre de carga para las exportaciones paraguayas desplazó al transporte fluvial que prevaleció en décadas anteriores como el más importante medio de transporte. A partir del auge de la exportación de la soja a través del puerto franco de Paranaguá, en Brasil, y de las importaciones de vehículos y productos manufacturados provenientes de puertos de ultramar a través de los puertos francos, se viene verificando un desequilibrio entre el crecimiento del parque automotor nacional y el estancamiento de las inversiones en equipamientos y obras de infraestructura vial.

El sistema de carreteras se clasifica en tres tipos: las rutas nacionales, los ramales o caminos departamentales y los caminos vecinales. La construcción y mantenimiento de estos tres tipos de carreteras están por ley a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Las rutas nacionales son las que conectan varias zonas y atraviesan dos o más departamentos, conforman un sistema de 12 rutas nacionales con una longitud total de 3.444 kilómetros, siendo la más larga la Ruta Nro. 9 Pte. Carlos A. López que conecta a Asunción con Eugenio A Garay (frontera con Bolivia) con una longitud de 776 km. Las Rutas con mayor volumen de tránsito son: la Nro. 1 Mcal. Francisco S. López que une Asunción con Encarnación (frontera con Argentina), con una longitud de 370 km., la Nro. 2 Mcal. José Félix Estigarribia, que conecta Asunción y Cnel. Oviedo con 134 km de longitud y la Nro. 7 Gaspar Rodríguez de Francia que une Cnel. Oviedo y Ciudad del Este (frontera con el Brasil) con 193 km. de longitud (Anexo 2).

La red vial nacional al año 1994 ascendía a 31.739,8 km. de longitud. Las rutas nacionales representan un 11%, los caminos departamentales un 27% y los caminos vecinales el 62% restante. En cuanto a su composición por tipo de construcción la red vial es en gran parte terraplenado, con una ponderación del 89%, pavimentado 9%, y enripiado 2%. La evolución de la cantidad de km. construidos de la red vial nacional no superó una tasa de crecimiento anual del 6% en los últimos 5 años, y en los últimos 15 años no llegó a duplicarse, lo cual confirma la insuficiente inversión que recibió el sistema de infraestructura vial (Cuadro 1).

CUADRO  
1  
EVOLUCION DE LA RED VIAL NACIONAL  
(EN KILOMETROS)

AÑOS	TERRAPLANADOS		ENRRIPIADO		PAVIMENT O		TOTAL	
	CANT.	VAR. %	CANT.	VAR. %	CANT.	VAR. %	CANT.	VAR. %
1965	4.965,3		963,5		470,0		6.398,8	
1969	2.245,8	(54,8)	653,2	(32,2)	194,5	(58,6)	3.093,5	(51,7)
1970	8.012,4	256,8	594,4	(9,0)	817,0	320,1	9.423,8	204,6
1975	9.991,1	24,7	582,0	(2,1)	905,0	10,8	11.478,1	21,8

## ANEXO 1

PROYECTOS DE INVERSIONES APROBADOS BAJO EL RÉGIMEN								
I) En millones de Guaraníes								
SECTORES ECONÓMICOS	NÚMEROS DE PROYECTOS APROBADOS	%	GENERACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO	%	INVERSION PROYECTADA TOTAL	%	INVERSION PROYECTADA EXTRANJERA	%
AGRICULTURA	6	1,4	134	1,1	16.550	1,7	13.097	3,6
EXPLOTACIÓN MINAS Y CANTERAS	7	1,6	124	1,0	15.452	1,6	202	0,1
INDUSTRIAS MANUFACTURAS	266	61,7	8.163	67,1	628.973	64,1	277.728	76,2
FRACC. Y DISTRIBUCIÓN DE GAS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
CONSTRUCCIÓN	18	4,2	550	4,5	24.516	2,5	2.440	0,7
HOTELES Y TURISMO	6	1,4	386	3,2	18.449	1,9	2.555	0,7
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	101	23,4	2.195	18,1	224.119	22,8	68.604	18,8
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SERVICIOS COMUNITARIOS Y SOCIALES	27	6,3	606	5,0	53.574	5,5	0	0,0
<b>TOTALES</b>	<b>431</b>	<b>100,0</b>	<b>12.158</b>	<b>100,0</b>	<b>981.633</b>	<b>100,0</b>	<b>364.626</b>	<b>100,0</b>

II) En miles de Dólares USA.								
SECTORES ECONÓMICOS	NÚMEROS DE PROYECTOS APROBADOS	%	GENERACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO	%	INVERSION PROYECTADA TOTAL	%	INVERSION PROYECTADA EXTRANJERA	%
AGRICULTURA	6	1,4	134	1,1	8.275	1,7	6.549	3,6
EXPLOTACIÓN MINAS Y CANTERAS	7	1,6	124	1,0	7.726	1,6	101	0,1
INDUSTRIAS MANUFACTURAS	266	61,7	8.163	67,1	314.487	64,1	138.864	76,2
FRACC. Y DISTRIBUCIÓN DE GAS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
CONSTRUCCIÓN	18	4,2	550	4,5	12.258	2,5	1.220	0,7
HOTELES Y TURISMO	6	1,4	386	3,2	9.225	1,9	1.278	0,7
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	101	23,4	2.195	18,1	112.060	22,8	34.302	18,8
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SERVICIOS COMUNITARIOS Y SOCIALES	27	6,3	606	5,0	26.787	5,5	0	0,0
<b>TOTALES</b>	<b>431</b>	<b>100,0</b>	<b>12.158</b>	<b>100,0</b>	<b>490.817</b>	<b>100,0</b>	<b>182.313</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Industria y Comercio

ANEXO 2

RUTAS NACIONALES, DENOMINACION, TRAYECTO Y LOGITUD. 1994.				
RUTA NO.	DENOMINACION	DESDE	HASTA	LONGITUD EN KM.
RUTA 1	MCAL. FRANCISCO SOLANO LOPEZ	ASUNCION	ENCARNACION	370
RUTA 2	MCAL. JOSE FELIX ESTIGARRIBIA	ASUNCION	CORONEL OVIEDO	134
RUTA 3	GRAL. ELIZARDO AQUINO	LIMPIO	BELLA VISTA	452
RUTA 4	GRAL. JOSE EDUVIGIS DIAZ	SAN IGNACIO	ITAPIRU	206
RUTA 5	GRAL. BERNARDINO CABALLERO	CONCEPCION	PEDRO J. CABALLERO	215
RUTA 6	DR. JUAN LEON MALLORQUIN	ENCARNACION	CIUDAD DEL ESTE	250
RUTA 7	DR. JOSE G. RODRIGEZ DE FRANCIA	CORONEL OVIEDO	CIUDAD DEL ESTE	193
RUTA 8	DR. BLAS GARAY	CORONEL OVIEDO	PIRAPO	202
RUTA 9	PDTE. CARLOS ANTONIO LOPEZ	ASUNCION	EUGENIO A. GARAY	776
RUTA 10	RESIDENTAS	ROSARIO	SALTO DEL GUAIRA	396
RUTA 11	JUANA DE LARA	ANTEQUERA	CERRO TORIN	88
RUTA 12	VICE PRESIDENTE SANCHEZ	CHACO-I	GRAL. BRUGUEZ	162
<b>TOTAL</b>				<b>3.444</b>

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

ANEXO 3

PARQUE AUTOMOTOR DEL PAÍS										
VEHICULOS	1990		1991		1992		1993		1994	
	TOTAL	%								
AUTOMOVIL	87.226	53	93.632	53	100.507	54	107.888	55	115.811	56
CAMIONETA	40.107	24	41.485	24	42.909	23	44.384	23	45.909	22
CAMIÓN CHICO	7.099	4	7.348	4	7.605	4	7.872	4	8.147	4
CAMIÓN MEDIANO	20.594	12	21.319	12	22.068	12	22.845	12	23.648	11
CAMIÓN PESADO	3.593	2	3.718	2	3.848	2	3.983	2	4.123	2
OMNIBUS	7.539	5	7.876	5	8.228	4	8.598	4	8.982	4
<b>TOTAL</b>	<b>166.158</b>	<b>100</b>	<b>175.378</b>	<b>100</b>	<b>185.165</b>	<b>100</b>	<b>195.570</b>	<b>100</b>	<b>206.620</b>	<b>100</b>

Fuente: Plan Nacional de Transporte-O.P.I.T, Ministerio de Obras Publicas y

Comunicaciones

ANEXO 4

PARAGUAY: IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN Y TRAFICO INTERNO EFECTUADOS POR LOS DISTINTOS PUERTOS CONTROLADOS POR LA A.N.N.P. POR SISTEMA DE TRANSPORTE (EN TONELADAS. AÑO 1995)					
PUERTOS	FLUVIAL	TERRESTRE	FERROVIARIO	TOTAL	%
<b>IMPORTACION</b>					
Asunción	289.498	18.516		308.014	16
Puertos Privados	904.970		29	904.999	47
Ciudad del Este				0	0
Encarnación		36.954	61.696	98.650	5
Villeta	43.460			43.460	2
José Falcón		534.703		534.703	28
Pedro Juan Caballero		18.867		18.867	1
Salto del Guairá		11.226		11.226	1
Concepción					
<b>Totales</b>	<b>1.237.928</b>	<b>620.266</b>	<b>61.725</b>	<b>1.919.918</b>	<b>100</b>
<b>EXPORTACION</b>					
Asunción	155.633			155.633	5
Puertos Privados	401.726		95	401.821	12
Ciudad del Este		1.778.070		1.778.070	54
Encarnación	127.800	46.094	156.435	330.329	10
Villeta				0	0
José Falcón		303.144		303.144	9
Pedro Juan Caballero		88.856		88.856	3
Salto del Guairá		232.353		232.353	7
Concepción	21.120			21.120	1
<b>Totales</b>	<b>706.279</b>	<b>2.448.517</b>	<b>156.530</b>	<b>3.311.326</b>	<b>100</b>
<b>TRAFICO INTERNO</b>					
	EMBARQUE	DESEMBARQUE	TOTAL	%	
Asunción	5.406	1.616	7.022	7	
Concepción	1.451	5.995	7.446	8	
Villeta		83.634	83.634	85	
Total	6.857	91.245	98.102	100	

Fuente: Anuario Estadístico Paraguay 1995.

ANEXO 5

EXPORTACION POR RUBROS, CONTROLADOS POR LA ANNP Y SISTEMAS DE TRANSPORTE (EN TONELADAS . AÑO 1994)								
RUBROS	FLUVIAL	%	TERRESTRE	%	FERROVIARI O	%	TOTAL	%
Cereales legumbres y derivados.	324.105	60	985.939	48	108.001	98	1.418.045	52
Madera y product. de madera, papel y cartón	25.932	5	375.117	18	2.082	2	403.132	15
Derivados alimenticios	3.186	1	52.929	3	15	0	56.130	2
Otro product. Agric. y Silvestr. deriv. no alimenticios	137.548	26	392.051	19		0	529.599	20
Combustible y lubric. prod. petróleo (excepto gas)		0	3	0		0	3	0
Objetos manufacturados.	1.373	0	8.536	0	1	0	9.910	0
Mínerales y materiales de construcción.	9.802	2	226.492	11		0	236.293	9
Productos químicos y farmacéuticos.	6	0	244	0		0	250	0
Productos metalúrgicos y derivados	60	0	8.420	0		0	8.480	0
Miscelaneos.	34.367	6	7.589	0		0	41.956	2
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>536.378</b>	<b>100</b>	<b>2.057.321</b>	<b>100</b>	<b>110.099</b>	<b>100</b>	<b>2.703.798</b>	<b>100</b>

Fuente: Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP).

ANEXO 6

IMPORTACIÓN POR RUBROS, CONTROLADOS POR LA ANNP Y SISTEMAS DE TRANSPORTE (EN TONELADAS. AÑO 1994)								
RUBROS	FLUVIAL	%	TERRESTRE	%	FERROVIARI O	%	TOTAL	%
Cereales legumbres y derivados.	12.318	1	23.205	2		0	35.523	2
Madera y product. de madera, papel y carton	9.758	1	48.202	5	525	2	58.485	3
Derivados alimenticios	6.772	1	123.229	12		0	130.001	6
Otro product. Agric. y Silvestr. deriv. no alimenticio.	5.150	0	66.491	6	59	0	71.699	3
Combustible y lubricante prod. p. ero(excepto gas)	799.111	68	54.668	5	32	0	853.812	38
Objetos manufacturados.	75.145	6	314.086	30	6.838	24	396.069	18
Mínerales y materiales de construcción.	142.598	12	74.167	7	22	0	216.786	10
Productos químicos y farmacéutico.	45.528	4	88.005	8	638	2	134.171	6
Productos metalúrgico y derivados	16.237	1	72.759	7	70	0	89.065	4
Miscelaneos.	58.713	5	183.585	18	19.745	71	262.042	12
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1.171.329</b>	<b>100</b>	<b>1.048.396</b>	<b>100</b>	<b>27.927</b>	<b>100</b>	<b>2.247.652</b>	<b>100</b>

Fuente: Administración Nacional De Navegación Y Puertos (ANNP).

ANEXO 7

TRAFICO INTERNACIONAL DE BUQUES REGISTRADOS EN EL PUERTO DE ASUNCION, SEGUN TIPO DE BUQUE. 1994/1995	
1994	1995

TIPO DE JE	ENTRADOS		SALIDOS		ENTRADOS		SALIDOS	
	CARGADOS	EN LASTRE						
BARCAZA	165	28	85	100	273	46	116	208
CARGUERO	208	43	189	59	285	36	278	44
CHATA	47	13	48	14	66	18	66	18
GABARRA	-	-	-	-	-	1	-	44
LANCHAS	1	-	-	1	-	-	-	-
PASAJEROS	16	-	19	-	2	-	2	-
REMOLC. CARGUEROS	25	3	20	7	20	7	18	6
REMOLCADORES	-	59	-	61	-	43	-	1
TANQUES	33	6	35	6	33	5	29	6
<b>TOTAL</b>	<b>495</b>	<b>152</b>	<b>396</b>	<b>248</b>	<b>679</b>	<b>156</b>	<b>509</b>	<b>327</b>

fuente: Administracion Nacional de Navegacion y Puertos (ANNP)

#### ANEXO 8

PRINCIPALES CARGAS TRANSPORTADAS POR FERROCARRIL. 1991 - 1995 (EN TONELADAS)					
DESCRIPCION	1991	1992	1993	1994	1995
<b>TOTAL</b>	<b>254.481</b>	<b>251.801</b>	<b>155.090</b>	<b>173.337</b>	<b>257.674</b>
ABONO	17.773	13.903	16.797	12.935	22.478
CONTENEDORES VACIOS	6.541	5.387	4.059	6.521	19.544
ELECTRODOMESTICOS					13.536
LEÑA	12.694	12.618	16.000	12.354	8.245
MERCADERIAS EN GENERAL	9.765	7.671	5.025	10.432	26.440
PRODUCTOS QUIMICOS		400	523	3.432	5.622
SOJA	159.023	184.139	94.797	110.921	150.979
SUB TOTAL	205.796	224.118	137.201	156.595	246.844
OTROS	48.685	27.683	17.889	16.742	10.830
EN TASAS DE PARTICIPACION PORCENTUAL					
DESCRIPCION	1991	1992	1993	1994	1995
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
ABONO	7,0	5,5	10,8	7,5	8,7
CONTENEDORES VACIOS	2,6	2,1	2,6	3,8	7,6
ELECTRODOMESTICOS	0,0	0,0	0,0	0,0	5,3
LEÑA	5,0	5,0	10,3	7,1	3,2
MERCADERIAS EN GENERAL	3,8	3,0	3,2	6,0	10,3
PRODUCTOS QUIMICOS	0,0	0,2	0,3	2,0	2,2
SOJA	62,5	73,1	61,1	64,0	58,6
SUB TOTAL	80,9	89,0	88,5	90,3	95,8
OTROS	19,1	11,0	11,5	9,7	4,2

fuente: En Base a Datos del Ferrocarril Carlos A. López.

ANEXO 9

BALANCE ENERGETICO DE LA ANDE (EN KWh)						
	1993	%	1994	%	1995	%
INTERCAMBIO RECIBIDO	720.456	0,0	559.602	0,0	449.252	0,0
RECIBIDO DE ITAIPU	2.356.310.611	72,1	2.821.458.861	74,2	3.254.288.267	74,6
IMPORTACION	63.978	0,0	4.140	0,0	31.791	0,0
ACARAY	908.527.421	27,8	978.817.331	25,7	1.106.108.653	25,4
TERMICA	2.994.574	0,1	2.008.135	0,1	2.437.397	0,1
<b>TOTAL ENERGIA BRUTA</b>	<b>3.268.617.040</b>	<b>100,0</b>	<b>3.802.848.069</b>	<b>100,0</b>	<b>4.363.315.360</b>	<b>100,0</b>
PERDIDAS	507.732.368		659.180.875		755.076.841	
CONSUMO PROPIO	2.181.836		2.078.410		1.865.674	
<b>ENERGIA NETA DISPONIBLE</b>	<b>2.758.702.836</b>		<b>3.141.588.784</b>		<b>3.606.372.845</b>	
INTERCAMBIO ENTREGADO	720.456		559.602		449.252	
CONSUMO INTERNO					4.629.354	
ITAIPU (OBRA)	53.398		154.739		29.078	
<b>TOTAL ENERGIA VENDIDA</b>	<b>2.757.928.982</b>		<b>3.140.874.443</b>		<b>3.601.265.161</b>	

Fuente: Elaborado en base a datos de las Memorias de la ANDE.

## ANEXO 10

PARAGUAY. INDICADORES DEL SERVICIO DE ELECTRICIDAD.					
INDICADORES	1993	1994	VAR. %	1995	VAR. %
<b>1. GENERACION</b>					
POTENCIA INSTALADA (MW)	228	228	0,0	229	0,2
GENERADA POR ACARAY (MWh)	908.527	978.817	7,7	1.106.108	13,0
GENERACION TERMICA (MWh)	2.995	2.008	-33,0	2.437	21,4
ADQUIRIDA DE ITAIPU	2.356.311	2.821.459	19,7	3.254.288	15,3
IMPORTACIONES-INTERCAMBIO (MWh)	784	564	-28,1	481	-14,7
DEMANDA MAXIMA DE POTENCIA S.I.N. (MW)	604	706	16,9	790	11,9
ENERGIA GENERADA PARA CONSUMO NACIONAL (KWh)	2.707.548.170	3.028.973.627	11,9	3.439.887.035	13,6
<b>2. TRANSMISION</b>					
POTENCIA INSTALADA (MVA)	2.097	2.194	4,6	2.434	10,9
EXTENSION DE LA RED DE TRANSMISION (KM)	2.272	2.684	18,2	2.684	0,0
EXTENSION DE LA RED DE SUBTRANSMISION (KM)	825	837	1,5	838	0,1
<b>3. DISTRIBUCION</b>					
POTENCIA INSTALADA EN TRANSFORMADORES (KVA) (acum.)	1.436.154	1.537.563	7,1	1.712.642	11,4
EXTENSION DE LA RED DE MEDIA TENSION (KM) (acum.)(* )	10.320	12.098	17,2	16.793	38,8
EXTENSION DE LA RED DE BAJA TENSION (KM) (acum.)(* )	10.912	12.679	16,2	16.622	31,1
LOCALIDADES ELECTRIFICADAS (TOTAL ACUMULADO)	574	707	23,2	833	20,7
COBERTURA NACIONAL DE LA ENERGIA ELECTRICA (%)	63	63	0,0	70	11,1
<b>4. DEMANDA</b>					
CANTIDAD DE USUARIOS FACTURADOS (No.)	548.659	622.442	13,4	710.188	14,1
ENERGIA VENDIDA PARA CONSUMO NACIONAL (KWh)	2.707.548.170	3.028.278.629	11,8	3.439.887.035	13,6
ENERGIA VENDIDA PARA EXPORTACION (KWh)	50.380.812	109.420.878	117,2	110.887.840	1,3
<b>5. INDICES DE EFICIENCIA</b>					
CANTIDAD DE EMPLEADOS (No.)	2.578	2.603	1,0	2.610	0,3
CANTIDAD DE USUARIOS POR EMPLEADO (No.)	214	239	11,7	272	13,8
LINEAS EN SERVICIO (KM)	24.454,19	24.046,00	-1,7	36.937,24	53,6
KM. DE LINEAS EN SERVICIO POR PERSONA EMPLEADA	9,48	9,24	-2,5	14,15	53,1
<b>6. SISTEMA DE AUTOCONSTRUCCION</b>					
NUCLEOS POBLACIONALES ELECTRIFICADOS		636		878	38,1
TOTAL LINEAS M.T. (KM)		460		2.967	545,0
TOTAL LINEAS B.T. (KM)		301		2.584	415,8
TOTAL CARGA RESIDENCIAL (KVA)		6.604		42.757	547,4
TOTAL DE USUARIOS BENEFICIADOS		6.636		30.028	352,3

(\*) Incluye obras concluidas por autoayuda.

FUENTE: Elaborado en base a las Memorias de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE).

ANEXO 11

PARAGUAY: COMPOSICION DE LOS CLIENTES FACTURADOS SEGUN CATEGORIA DE CONSUMO 1993-1995						
CATEGORIAS	1993		1994		1995	
	CANTIDAD	PART. %	CANTIDAD	PART. %	CANTIDAD	PART. %
RESIDENCIAL	436.898	79,6	501.313	80,5	579.691	81,6
COMERCIAL	73.118	13,3	97.334	15,6	104.082	14,7
INDUSTRIAL	6.784	1,2	7.491	1,2	8.180	1,2
INDEFINIDO	28.735	5,2	12.704	2,0	14.183	2,0
RURAL	1.283	0,2	1.673	0,3	2.079	0,3
FISCAL	1.377	0,3	1.416	0,2	1.426	0,2
MUNICIPAL	463	0,1	510	0,1	546	0,1
TRACCION	1	0,0	1	0,0	1	0,0
ALUMB. PUB.	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	548.659	100,0	622.442	100,0	710.188	100,0

Fuente: Memorias de la ANDE.

ANEXO 12

TARIFAS PROMEDIAS DE ENERGIA ELECTRICA (G/KWh)					
CATEGORIAS	1993	1994	VAR %	1995	VAR %
RESIDENCIAL	70,63	85,54	21,11	95,46	11,60
COMERCIAL	85,44	94,72	10,86	103,53	9,30
INDUSTRIAL	55,31	63,49	14,79	68,92	8,55
INDEFINIDO	64,50	75,38	16,87	82,33	9,22
RURAL	66,40	76,83	15,71	83,90	9,20
ALUMBRADO PUBLICO	84,47	116,38	37,78	136,55	17,33
TARIFA MEDIA	66,38	80,32	21,00	89,19	11,04

Fuente: Elaborado en base a datos de las Memorias de la ANDE.

ANEXO 13

COBERTURA PORCENTUAL ENTRE LA POBLACION TOTAL Y SERVIDA CON AGUA POTABLE ASUNCION. AÑOS 1993-1995			
CONCEPTO	1993	1994	1995
POBLACION TOTAL (en miles)	614,8	625,0	634,4
POBLACION SERVIDA (en miles)	487,4	512,5	547,9
RELACION PORCENTUAL (%)	79,3	82,0	86,4
GRAN ASUNCION			
CONCEPTO	1.993	1.994	1.995
POBLACION TOTAL (en miles)	995,3	1.099,8	1.180,4
POBLACION SERVIDA (en miles)	598,1	635,8	723,7
RELACION PORCENTUAL (%)	60,1	57,8	61,3
CIUDADES DEL INTERIOR			
CONCEPTO	1.993	1.994	1.995
POBLACION TOTAL (en miles)	470,9	439,9	518,2
POBLACION SERVIDA (en miles)	181,3	195,5	215,0
RELACION PORCENTUAL (%)	38,5	39,6	41,5

Fuente : Memoria Anual de Corposana.

## ANEXO 14

CONEXIONES DOMICILIARIAS DE AGUA POTABLE GRAN ASUNCION.(1991-1995)					
CIUDADES	1991	1992	1993	1994	1995
ASUNCION	93.956	96.443	97.472	102.507	109.584
Fndo. DE LA MORA	9.235	9.565	9.702	10.510	14.867
SAN LORENZO	4.836	5.052	5.124	5.564	7.003
LUQUE	4.581	4.778	4.866	5.203	6.602
MARIANO R. ALONSO	2.002	2.317	2.452	3.322	6.020
LIMPIO				56	94
VILLA ELISA				6	562
<b>TOTAL</b>	<b>114.610</b>	<b>118.155</b>	<b>119.616</b>	<b>127.168</b>	<b>144.732</b>
VARIACION ANUAL %		3,1	1,2	6,3	13,8

CONEXIONES DOMICILIARIAS DE AGUA POTABLE GRAN ASUNCION TASAS DE PARTICIPACION. (1991-1995)					
CIUDADES	1991	1992	1993	1994	1995
ASUNCION	82,0	81,6	81,5	80,6	75,7
Fndo. DE LA MORA	8,1	8,1	8,1	8,3	10,3
SAN LORENZO	4,2	4,3	4,3	4,4	4,8
LUQUE	4,0	4,0	4,1	4,1	4,6
MARIANO R. ALONSO	1,7	2,0	2,0	2,6	4,2
LIMPIO					0,1
VILLA ELISA					0,4
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente : Elaborado en base a datos de la Memoria Anual de Corposana.

## ANEXO 15

RELACION CONEXIONES DOMICILIARIAS Y N° DE EMPLEADOS. (1993-1995)				
CONCEPTOS	UNIDAD	1993	1994	1995
CONEXIONES DOMICILIARIAS	No.	155.870	166.157	187.739
EMPLEADOS AFECTADOS A				
CONEXIONES DOMICILIARIAS	No.	1.129	1.156	1.149
CONEXIONES POR EMPLEADO	No.	138	144	163

RELACION CANTIDAD DE AGUA PRODUCIDA Y N° DE EMPLEADOS. (1993-1995)				
CONCEPTOS	UNIDAD	1993	1994	1995
EMPLEADOS AFECTADOS A				
PRODUCCION DE AGUA	No.	1.129,0	1.156,0	1.149,0
AGUA TRATADA EN MILES DE	m3	99.676,7	113.149,7	125.521,6
PRODUCCION DE AGUA TRATADA POR EMPLEADO	m3	88.287,6	97.880,4	109.244,2

Fuente : Memoria Anual de Corposana.

ANEXO 16.1

COBERTURA PORCENTUAL TOTAL Y SERVIDA CON ALCANTARILLADO SANITARIO - ASUNCION. (1993-1995)			
CONCEPTO	1993	1994	1995
POBLACION TOTAL (en miles)	509,5	515,08	520,3
POBLACION SERVIDA (en miles)	382,9	387,3	389,73
RELACION PORCENTUAL (%)	75,15	75,19	74,91

Fuente : Memoria Anual de Corposana.

ANEXO 16.2

ALCANTARILLADO SANITARIO - GRAN ASUNCION CONEXIONES DOMICILIARIAS INSTALADAS(1991-1995)				
AÑOS	CANTIDAD		LONGITUD (m)	
	ANUAL	ACUMULADA	ANUAL	ACUMULADA
1991	365	82.208	2.054	444.239
1992	1.223	83.431	7.573	451.812
1993	208	83.639	1.097	452.909
1994	944	84.583	4.083	456.992
1995	638	85.221	2.871	459.863

Fuente : Memoria Anual de Corposana.

ANEXO 16.3

ALCANTARILLADO SANITARIO - CIUDADES DEL INTERIOR CONEXIONES DOMICILIARIAS Y COLECTORES INSTALADOS AL 31-DIC-1995			
CIUDADES	NUMERO DE CONEXIONES DOMICILIARIAS	LONGITUD DE LOS RAMALES (m)	LONGITUD DE COLECTORES (m)
PEDRO J. CABALLERO	2.742	12.339	35.300
CIUDAD DEL ESTE	729	3.281	11.749
ENCARNACION	3.003	13.514	38.000
CONCEPCION	1.604	7.218	23.721
<b>TOTAL</b>	<b>8.078</b>	<b>36.352</b>	<b>108.770</b>

Fuente : Memoria Anual de Corposana.

## ANEXO 17

PROYECTOS DE EXPANSIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO (1994 - 2004)				
I. PROYECTOS DE AGUA POTABLE				
	LOCALIDADES	POBLACION	MANO	INVERSION EN
PROYECTO	AFECTADAS	A SER SERVIDA	DE OBRA	MILES DE U\$S.
PLAN DIRECTOR	ASUNCION, FDO. DE LA MORA,			
2a. ETAPA	M.R. ALONSO, SAN LORENZO, LIMPIO, LAMBARE, V. ELISA, NEMBY.	125.000	1.400	100.000
PROYECTO DE 8 CIUDADES DEL INTERIOR	P.J. CABALLERO, S. BERNARDINO CAACUPE, C. OVIEDO, VILLARRICA, CAAGUAZU, S. ANTONIO.	120.000	700	16.000
SISTEMA DE ITA	ITA	9.145	100	1.447
SISTEMA DE SAN ESTANISLAO	SAN ESTANISLAO	7.300	100	1.313
TOTAL		261.445	2.300	118.760
2. PROYECTOS DE ALCANTARILLADO SANITARIO				
PROYECTO	LOCALIDADES AFECTADAS	POBLACION A SER SERVIDA	MANO DE OBRA	INVERSION EN MILES DE U\$S.
CUENCA DEL ARROYO ITAY	ASUNCION, FDO. DE LA MORA Y LUQUE	250.000	1.200	72.200
PROYECTO DE 8 CIUDADES DEL INTERIOR	P.J. CABALLERO, S. BERNARDINO, CAACUPE, C.OVIEDO, VILLARRICA CAAGUAZU, S. ANTONIO y PILAR.	139.560	840	24.000
TOTAL		389.560	2.040	96.200

Fuente : Elaborado en base a datos de Corposana.

## ANEXO 18

OPERACIONES REGISTRADAS EN LOS SERVICIOS DE ANTELCO 1991- 1995					
CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995
No. DE HABITANTES (EN MILES)	4.334	4.453	4.575	4.700	4.841(1)
CAPACIDAD INSTALADA	136.916	147.453	158.868	170.084	177.446
No. DE ABONADOS	120.237	128.051	142.277	148.542	158.150
DENSIDAD DE ABON.TELEF./1000 HAB.	27	28	31	39	37
DENSIDAD DE CAPAC.INST/1000 HAB.	31	33	35	35	32
TRAFICO TELEFONICO					
A. INTERNACIONAL COMUNICACIONES	4.898.754	5.852.491	6.793.910	9.554.062	
B. INTERNACIONAL (MINUTOS)	30.325.980	37.155.848	39.916.029	45.296.078	7.277.231
TRAFICO TELEGRAFICO (2)					
A. INTERNO (telegramas)	164.480	174.554	164.081	209.957	105.023
B. INTERNO (palabras)	6.790.559	7.600.872	7.571.989	9.527.944	4.920.733
C. INTERNACIONAL (telegramas)	31.729	11.896	9.793	15.713	
D. INTERNACIONAL (palabras)	935.525	456.226	358.307	583.184	104.298
SERVICIO TELEX No. DE ABONADOS	875	739	690	629	
TELEX INTERNACIONAL (MINUTOS)	1.731.772	1.365.782	1.196.452	1.051.047	458.142
INGRESOS DE OPERACION (MILES DE Gs.)	132.660.950	183.366.696	233.555.298	287.044.627	356.490.817
GASTOS DE EXPLOTACION (MILES DE Gs.)	127.602.926	179.023.806	197.604.262	259.715.999	288.377.903
UTILIDADES (MILES DE Gs.)	5.058.023	4.342.889	35.951.036	27.328.628	68.112.914
ACTIVO FIJO (MILES DE Gs.)	232.802.599	394.417.723	696.771.200	1.069.327	606.130.462
No. DE PERSONAL	6.839	6.715	6.842	6.695	6.600
TIPO DE CAMBIO: U\$S. 1,00 = Gs.	1.325	1.501	1.744	1.912	

OBS.: (1) Dato estimado. (2) Tráfico telegráfico del año 1995 corresponde a periodo de enero a junio.

Fuente: Administracion Nacional de Telecomunicaciones (Antelco). Anuario Estadístico del Paraguay. 1995.

ANEXO 19

INDICADORES DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PARAGUAY. 1992 - 2000											
AÑO	Teléfonos por100 habitantes	Var. %	Teléfonos en el país	Var. %	Abonados a ANTELCO	Var. %	Nuevos usuarios	Var. %	Empleados de ANTELCO	Var. %	Abonados a ANTELC O p/ empleado
1992	3,6		147.453		127.182				6.715		18,9
1993	3,7	2,8	158.885	7,8	142.177	11,8	11.432		6.842	1,9	20,8
1994	4,0	8,1	173.365	9,1	151.143	6,3	14.480	26,7	6.695	-2,1	22,6
1995	4,0	0,0	180.173	3,9	166.895	10,4	6.808	- 53,0	6.600	-1,4	25,3
1996*	4,8	20,0	222.811	23,7	211.670	26,8	42.638	526, 3	6.400	-3,0	33,1
1997	6,8	41,7	327.204	46,9	310.884	46,9	104.393	144, 8	6.200	-3,1	50,1
1998	8,4	23,5	415.367	26,9	394.599	26,9	88.163	- 15,5	6.000	-3,2	65,8
1999	10,3	22,6	503.524	21,2	503.998	27,7	115.157	30,6	5.800	-3,3	86,9
2000	12,3	19,4	635.000	26,1	603.250	19,7	104.476	-9,3	5.600	-3,4	107,7

Obs.: (\*) Se inicia sistema de riesgo compartido. Desde 1997 son proyecciones de ANTELCO.  
Fuente: Félix Agüero en base a datos de la Administración Nacional de Telecomunicaciones y las Naciones Unidas, y reproducido en El Día del 02.02.97 de Asunción.

## ANEXO 20

CAPACIDAD Y OCUPACION DE LAS CENTRALES DE ASUNCION Y DEL INTERIOR AÑO 1995			
CENTRALES	CAPACIDAD INSTALADA	No. DE ABONADOS	% DE OCUPACION
TOTAL CAPITAL	96.624	92.095	95,31
CI CENTRO	20.008	18.631	93,12
II CIUDAD NUEVA	20.144	19.915	98,86
III BARRIO OBRERO	4.800	4.736	98,67
Bo. OBRERO DIGITAL	1.812	892	49,23
VILLA MORRA	15.200	15.157	99,72
SAJONIA	7.712	6.522	84,57
TRINIDAD	7.484	7.334	98,00
SAN VICENTE	7.492	7.237	96,60
TEMBETARY	7.348	7.126	96,98
STA. MARIA	4.624	4.545	98,29
TOTAL PERIFERICOS	28.700	28.247	98,42
SAN LORENZO	4.568	4.518	98,91
LUQUE	2.400	2.404	100,17
M.R. ALONSO	900	904	100,44
CAPIATA	800	804	100,50
LIMPIO	300	305	101,67
SAN ANTONIO	200	203	101,50
NEMBY	400	400	100,00
F. DE LA MORA	13.920	13.879	99,71
LAMBARE	3.400	3.387	99,62
LAMBARE DIGITAL	1.812	1.443	79,64
TOTAL CAPITAL	96.624		
TOTAL PERIFERICOS	28.700		
TOTAL INTERIOR	46.009		
TOTAL GENERAL	171.333		

Fuente: ANTELCO. Anuario Estadístico del Paraguay 1995.

**ANEXO 21**  
**SISTEMA BANCARIO PARAGUAYO**  
**AL 31.12.96**

	BANCOS	BANCOS RELACIONADOS	PAIS DE ORIGEN	AÑO FUNDACION	SUCURSALES Y AGENCIAS	TOTAL EMPLEADOS
<b>BANCOS EXTRANJEROS</b>						
1	Citibank N.A.	Citicorp	EE.UU.	1.958	6	123
2	Asunción S.A.	Banco Central	España	1.964	13	177
3	Lloyds Bank PLC	Lloyds Bank	Inglaterra	1.920	5	143
4	Interbanco S.A.	Banco Nacional S.A.	Brasil	1.978	4	66
5	ABN AMRO Bank	Algemene Bank Nederlanden	Holanda	1.965	3	141
6	Do Brasil S.A.	Banco do Brasil	Brasil	1.941	1	103
7	Real del Paraguay S.A.	Banco Real	Brasil	1.974	2	84
8	Sudameris S.A.	Banque Sudameris	Francia	1.961	7	106
9	Nación Argentina	Banco de la Nación Argentina	Argentina	1.942	3	81
10	Exterior S.A.	Banco Exterior de España	España	1.961	2	49
11	Parana S.A.	Banco do Estado de Parana	Brasil	1.980	9	201
12	BANESPA	Banco do Estado de Sao Paulo	Brasil	1.977	1	68
13	I.N.G. Bank	I.N.G. Bank	Holanda	1.992	-	35
14	China Trust Commercial Bank	China Trust Commercial Bank	China	1.996	-	22
	Sub-Total				56	1.399
<b>BANCOS LOCALES</b>						
1	Union S.A.		Paraguay	1.978	21	340
2	Continental S.A.		Paraguay	1.980	13	147
3	Corporación S.A.		Paraguay	1.987	4	134
4	Inversiones S.A.		Paraguay	1.984	15	218
5	Desarrollo S.A.		Paraguay	1.971	10	118
6	Finamerica S.A.		Paraguay	1.988	7	130
7	Aleman Paraguayo S.A.		Paraguay	1.989	4	99
8	Paraguayo Oriental S.A.		Paraguay	1.988	8	218
9	Busaif S.A. de Inv. y Fom.		Paraguay	1.990	11	172
10	Regional S.A. de Inv. y Fom.		Paraguay	1.991	7	96
11	Amambay S.A.		Paraguay	1.992	4	109
12	Corfan S.A.I.F.		Paraguay	1.994	4	104
13	Integración S.A.		Paraguay	1.994	4	72
14	Bancoplus S.A.I.F.		Paraguay	1.994	4	54
15	Itabank de Inv. y Fom. S.A.		Paraguay	1.994	1	30
16	Multibanco S.A.E.C.A.		Paraguay	1.995	1	40
	Sub-Total				118	2.081
<b>BANCOS GUBERNAMENTALES</b>						
1	Nacional de Fomento		Paraguay	1.961	49	932
2	Nacional de Trabajadores		Paraguay	1.975	16	258
	Sub-Total				65	1.190
	<b>TOTAL</b>				<b>239</b>	<b>4.670</b>

Obs.: s/d: Sin datos.

Fuente: Boletín Estadístico-Financiero de los Bancos y Empresas Financieras del País, Dic/96. Banco Central del Paraguay.

**CAPITULO VII**  
**COOPERACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA INTERNACIONAL**

**CONTENIDO**

- 1. Cooperación técnica
  - 1.1 Cooperación bilateral
  - 1.2 Cooperación multilateral
- 2. Cooperación financiera reembolsable
  - 2.1 Origen de los préstamos
  - 2.2 Instituciones receptoras
  - 2.3 Conclusiones

CAPITULO VII  
LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Cooperación Técnica Internacional
Cuadro 2	Distribución de la Cooperación Técnica por Sectores
Cuadro 3	Préstamos Externos por Organismo Financiero
Cuadro 4	Desembolsos por Organismo Financiero
Cuadro 5	Préstamos Externos por Instituciones
Cuadro 6	Desembolsos por Institución Ejecutora

## CAPITULO VII COOPERACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA INTERNACIONAL

A partir de la Transición, el Paraguay viene recibiendo importantes partidas de cooperación financiera no reembolsable de países donantes y organismos internacionales, como así también la renovación de líneas de créditos de organismos multilaterales.

Existen dos modalidades de cooperación internacional: cooperación técnica financiera no reembolsable (donaciones) y cooperación financiera reembolsable (préstamos).

### 1. Cooperación técnica

Según datos de la Presidencia de la República<sup>1</sup>, el Paraguay recibió 199,4 millones de dólares (Cuadro 1) a julio de 1996, con un 79.2% de fuentes bilaterales y 20.8% de organismos multilaterales. Dentro de la primera se destacan: Japón (32.7%), Alemania (27.2%) y China (15.5%). Dentro de los organismos multilaterales, cabe citar a: Unión Europea (15.2%), PNUD (2.8%), BID (1.6%) y BIRF (1.1%).

CUADRO 1  
COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL

FUENTES	MILLONES DE US\$	PARTICIPACIÓN (%)
<b>A. BILATERALES</b>		
JAPÓN	65,2	32,7
ALEMANIA	54,2	27,2
CHINA	30,9	15,5
ESPAÑA	6,6	3,3
COREA	1,0	0,5
Sub Total de Bilaterales	157,9	79,2
<b>B. MULTILATERALES</b>		
BIRF	2,3	1,1
BID	3,1	1,6
UNIÓN EUROPEA	30,4	15,2
PNUD	5,6	2,8
OEA	0,1	0,1
Sub Total de Multilaterales	41,5	20,8
<b>TOTAL A+B</b>	<b>199,4</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Presidencia de la República, Informe al Congreso Nacional, Julio 1996

<sup>1</sup>Presidencia de la República, Informe al Congreso Nacional, Julio 1996

## 1.1 Cooperación bilateral

La **cooperación japonesa** mantiene el liderazgo (65,2 millones de US\$ a julio de 1996) en el campo de la cooperación bilateral. Dentro de la categoría de cooperación no reembolsable, se tiene un valor de 26,6 millones de dólares, 60% para mejoramiento de caminos rurales del Departamento de Itapúa (vía MOPC), 23% para perforación de pozos en las zonas rurales del interior del país (SENASA), y 17% destinado al Programa de Desarrollo de la Región Oriental del Paraguay (MAG).

Una segunda categoría de cooperación técnica japonesa es el tipo proyecto que entregó un aporte de 34,3 millones de US\$, cuya cobertura comprende: atención primaria de la salud en áreas rurales, 8,7% (vía MSP), proyecto de mejoramiento de la comercialización de frutas y hortalizas, 14% (MAG), control de la calidad en la industria textil, 15% (MIC), proyecto de centro paraguayo de capacitación en telecomunicaciones, 15% (ANTELCO), aumento de granos principales - fortalecimiento de la producción, 15% (MAG), desarrollo rural y mejoramiento ambiental del sur de Pilar, 13% (MAG), y extensión forestal en la región Oriental del Paraguay, 20% (MAG). Y una última categoría corresponde a la donación para elaboración de estudios: 4,35 millones de dólares, con 1,35 millones para el MOPC para estudio de factibilidad del proyecto de mejoramiento de la red vial y con 3 millones de US\$ para el MAG para pequeño productor para preservación del medio ambiente, desarrollo agropecuario sostenible y disminución de la pobreza.

La **cooperación alemana** es la segunda en importancia, con un aporte de 54,5 millones de US\$ a julio de 1996. El MAG concentra 27 millones de US\$ del total de donaciones alemanas para: desarrollo rural de la región de San Pedro; inventario y monitoreo de recursos naturales en la región Oriental; técnica de conservación de suelos; y estación experimental agrícola y estrategia nacional para la protección de los recursos naturales. Otras instituciones que reciben la donación alemana son MOPC (2,6 millones de US\$), Facultad de ingeniería agronómica (6 millones de US\$), STP (2 millones de US\$) entre otros.

El tercer mayor aportante es la **cooperación china** (30,9 millones de US\$), destinando al MAG 9,7 millones de US\$ en forma de cooperación técnica agrícola, 20 millones para la construcción del nuevo Palacio Legislativo y en menor medida a MOPC (400 mil) para estudio de prefactibilidad de la construcción de una ciudad nueva Asunción, MSP (555 mil) en forma de 20 ambulancias y Secretaria de la Mujer (180 mil) en equipos audiovisuales.

## 1.2 Cooperación multilateral

Existen 41 proyectos financiados por la cooperación multilateral por un valor de 41,5 millones de dólares. La Unión Europea, el mayor donante, entregó a julio de 1996, un total de 30,5 millones de ECU, para el desarrollo duradero del Chaco (54%), colonización agraria de San Pedro y Caaguazú (34%), congreso Nacional (3%), entre otros.

El PNUD contribuyó con 5,65 millones de dólares para un conjunto amplio de pequeñas cooperaciones, siendo el MSP, el mayor receptor 1,2 millones de US\$. Sigue el BIRF con una contribución de 2,3 millones de dólares y el BID con 3,1 millones; asisten al MAG (1,9 millones de US\$), al MH con 199 mil dólares y STP (DGEC) con 199 mil dólares en el caso del BIRF, y a la Dirección General del Personal Público, con 3,1 millones de US\$, en el caso del BID.

En cuanto a la distribución sectorial de la cooperación técnica (Cuadro 2), la modernización del estado concentra el 26,7% de la cooperación técnica; el sector agropecuario ocupa el segundo lugar con 19,8%; luego viene el medio ambiente y recursos naturales con 10,89%; sigue en cuarto lugar, educación con 7,92%; y, corresponde el quinto lugar a infraestructura, 5,94%, industria 5,94% y mujer 5,94%. En menor medida, completa la lista, salud 4,95%, saneamiento 2,97%, vivienda 1,98% y catastro 1,98%

CUADRO 2  
DISTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA POR SECTORES

Sectores	Participación (%)
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	26,73
AGROPECUARIO	19,80
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	10,89
EDUCACIÓN	7,92
INFRAESTRUCTURA	5,94
INDUSTRIA	5,94
MUJER	5,94
SALUD	4,95
SANEAMIENTO	2,97
VIVIENDA	1,98
CATASTRO	1,98
OTROS (*)	4,95
TOTAL	100,00

Fuente: Presidencia de la República, Informe al Congreso Nacional, Julio 1996

Notas:

(\*) Incluye a: telecomunicaciones, forestal, desarrollo rural, recursos hídricos y desarrollo humano

## 2. Cooperación financiera reembolsable

En relación a los préstamos externos, es pertinente desdoblarse el análisis de acuerdo a la fuente de financiamiento y al organismo receptor del préstamo.

### 2.1 Origen de los préstamos

Según fuente de la STP<sup>2</sup>, el total de préstamos al 28 de febrero de 1997 es del orden de 4.672,6 millones de US\$ entre aprobados (1.400,8 millones), en negociación (1.179,0 millones) y por negociar (1.623,1 millones). La entidad líder en financiamiento en nuestro país es el BID con 44.61%, seguido por OECF con 25.93%, BIRF 10.99% y FIDA con 6.06% (Cuadro 3)

**CUADRO 3**  
**PRÉSTAMOS EXTERNOS POR ORGANISMO FINANCIERO**  
**AL 28/02/97**  
(En millones de US\$)

FUENTE FINANCIERA	ETAPAS DE NEGOCIACIÓN						%
	Aprobados			En Negociación	Por Negociar	Total	
	Con Desembolso	Por Ley, sin Desembolso	Por Fuente Financiera				
BID	665,7	48,2	132,3	378	860,4	2.084,60	44,61
BIRF	288,5	21,8			203,4	513,7	10,99
OECF	248	133,6		646,3	183,8	1.211,70	25,93
KFW	82,8		11,9			94,7	2,03
FONPLATA	91,8	40,1		10		141,8	3,03
FIDA	12,1	10				22,1	0,47
GOB.ESPAÑA				118,2	165,1	283,3	6,06
OPEP	2,2					2,2	0,05
BCO.EUROPEO		21,8				21,8	0,47
GOB.CHINA	9,8					9,8	0,21
EX-JAPON		50				50	1,07
ALEMANIA					52,6	52,6	1,13
FRANCIA					10,3	10,3	0,22
GOB.COREA				26,5		26,5	0,57
CAF						0,0	0,0
SIN FUENTE DEFINIDA					147,6	147,6	3,16
<b>TOTAL</b>	<b>1.400,90</b>	<b>325,4</b>	<b>144,2</b>	<b>1.179,00</b>	<b>1.623,10</b>	<b>4.672,70</b>	<b>100</b>

Fuente: STP, Informe sobre préstamos externos, febrero de 1997

Si se restringe el análisis a dos variables : monto de préstamos aprobados (1.400,8 millones de US\$) y de desembolso (658,5) al 28 de febrero de 1997 ( Cuadro 4), cabe señalar que el orden de liderazgo de las fuentes de financiamiento se mantiene, principalmente del BID, BIRF y OECF.

<sup>2</sup> STP, Informe sobre préstamos externos, febrero de 1997

**CUADRO 4**  
**DESEMBOLSOS POR ORGANISMO FINANCIERO**  
**AL 28/02/97**  
**(En millones de US\$)**

FUENTE FINANCIERA	Monto Préstamo	%	Desembolsado	%	Saldo	%
BID	665,7	47,52	310,4	47,14	355,4	47,88
BIRF	288,5	20,59	58,2	8,84	230,2	31,02
OECE	248	17,7	190,4	28,91	57,6	7,76
OPEP	2,2	0,16	0,4	0,06	1,8	0,24
KFW	82,8	5,91	45	6,83	37,8	5,09
FONPLATA	91,8	6,55	42,4	6,44	49,3	6,64
FIDA	12,1	0,86	5,6	0,85	6,4	0,86
GOB.CHINA	9,8	0,7	6,1	0,93	3,7	0,50
<b>TOTAL</b>	<b>1400,9</b>	<b>100,0</b>	<b>658,5</b>	<b>100,0</b>	<b>742,2</b>	<b>100,00</b>

Fuente: STP, Informe sobre préstamos externos, febrero de 1997

## 2.2 Instituciones receptoras

Tomando la información disponible al 28 de febrero, del total de préstamos de 4.672,6 millones de dólares en diferentes etapas de negociación, el 70,33% corresponde al Gobierno Central, 24,09% a empresas públicas y 5,58% a instituciones financieras (Cuadro 5)

**CUADRO 5**  
**PRÉSTAMOS EXTERNOS POR INSTITUCIONES**  
 Al 28/02/97  
 (En millones de US\$)

Institución Acreedora	Etapas de Negociación						%
	Aprobados			En negociación	Por Negociar	Total	
	Con desembolso	Por Ley, sin Desembolso	Por Fuente Financiera				
GOBIERNO CENTRAL	890,7	170,1	90,6	865,2	1.269,5	3.286,2	70,3
MAG	240,2	10,0		221,0	306,7	777,8	16,6
MOCOP	343,1	40,1	82,3	466,0	513,5	1.444,9	30,9
MSPYBS	27,3	21,8	335,0	69,6	20,0	139,0	3,0
MEC	77,3			20,7	12,6	110,6	2,4
CSJ					8,2	8,2	0,2
MH	112,5	22,0			250,0	384,5	8,2
MIC	59,8	50,0	8,0	50,0	16,0	183,8	3,9
Presidencia de al Rca.		20,0		10,0		30,0	0,6
Vice Presidencia				4,9		4,9	0,1
MDM				7,5	22,5	30,0	0,6
MJT	20,7					20,7	0,4
MI	10,0	6,2		13,0	110,0	139,2	3,0
UNA				2,5	3,5	6,0	0,1
UNE					6,5	6,5	0,1
EMPRESAS PUBLICAS	437,7	155,3	53,6	125,5	293,6	1.125,8	24,1
CONAVI	54,0		3,6			57,6	1,2
CORPOSANA	173,9	82,4			70,0	326,4	7,0
ANDE	128,8	72,8	50,0	25,0	132,9	409,6	8,8
DINAC						0,0	0,0
ANNP				14,0		14,0	0,3
SENASA						0,0	0,0
ANTELCO	81,0			26,5	90,7	198,2	4,2
MUNIC.ASUNCION				60,0	60,0	120,0	2,6
INSTITUCIONES FINANCIERAS	72,4	0,0	0,0	188,3	0,0	260,7	5,6
BCP	10,0			20,0		30,0	0,6
BNF	50,0			109,7		159,7	3,4
FG	10,0			10,0		20,0	0,4
CAH	2,4			26,8		29,2	0,6
FDC				21,8		21,8	0,5
TOTAL	1.400,9	325,4	144,2	1.179,0	1.623,1	4.672,6	100,0
	30,0	7,0	3,1	25,2	34,7	100,0	

Fuente: STP, Informe sobre préstamos externos, febrero de 1997

El 30.92% del total de préstamos corresponde al MOPC, seguido por el MAG con 16.65%, ANDE con 8.77%, y MH con 8.23%. En un segundo grupo aparecen CORPOSANA con 6.98%, ANTELCO con 4.24% y BNF con 3.42%.

La relación no cambia mucho cuando se empieza a considerar solo el total de préstamos aprobados y

desembolsados (Cuadro 6)

**CUADRO 6**  
**DESEMBOLSOS POR INSTITUCIÓN EJECUTORA**  
**AL 28/02/97**  
(En millones de US\$)

INSTITUCIÓN EJECUTORA	Monto Préstamo	%	Desembolso	%	Saldo	%
<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>890,8</b>	<b>63,62</b>	<b>427,2</b>	<b>64,86</b>	<b>463,6</b>	<b>62,45</b>
MAG	240,2	17,16	135,6	20,59	104,5	14,08
MOCP	343,1	24,51	192,3	29,20	150,7	20,30
MSPyBS	27,3	1,95	16,7	2,54	10,5	1,41
MEC	77,3	5,52	13,2	2,00	64	8,62
MH	112,5	8,04	31,4	4,77	81,1	10,93
MIC	59,8	4,27	36,5	5,54	23,2	3,13
MJT	20,7	1,48	0,4	0,06	20,3	2,73
MI	10	0,71	0,8	0,12	9,2	1,24
<b>EMPRESAS PUBLICAS</b>	<b>437,7</b>	<b>31,26</b>	<b>181,1</b>	<b>27,50</b>	<b>256,6</b>	<b>34,57</b>
CONAVI	54	3,86	13,6	2,06	40,4	5,44
CORPOSANA	174	12,43	50,1	7,61	123,8	16,68
ANDE	128,8	9,2	81	12,30	47,8	6,44
ANTELCO	81	5,79	36,4	5,53	44,6	6,01
<b>INST.FINANCIERAS</b>	<b>72,4</b>	<b>5,17</b>	<b>50,3</b>	<b>7,64</b>	<b>22,1</b>	<b>2,98</b>
BCP	10	0,71	9,9	1,50	0,28	0,04
BNF	50	3,57	34,4	5,22	15,6	2,10
CAH	2,4	0,17	0,9	0,14	1,5	0,20
FG	10	0,71	5	0,76	5	0,67
<b>TOTAL</b>	<b>1.400,10</b>	<b>100</b>	<b>658,6</b>	<b>100,00</b>	<b>742,3</b>	<b>100,00</b>

Fuente: STP, Informe sobre préstamos externos, febrero de 1997

## 2.3 Conclusiones

El país ha recibido en cooperación técnica internacional 199,4 millones de dólares y en cooperación financiera un desembolso de 658,5 millones de dólares. La primera ha sido dirigida principalmente para la reforma del estado, el sector agropecuario, medio ambiente y recursos naturales, educación e infraestructura. La segunda ha sido direccionada hacia las obras viales (MOPC), el sector agropecuario (MAG), electrificación (ANDE), reforma del estado (MH), agua (CORPOSANA), telecomunicaciones (ANTELCO) y banco de desarrollo (BNF). Los tres países mas importantes en materia de cooperación han sido Japón, Alemania y China, y entre la cooperación multilateral, la Unión Europea. Entre los organismos multilaterales se destacan el BID, OECF, y BIRF.

El gobierno ha constituido el Comité Nacional de Coordinación de Asistencia Técnica Externa (CONCATE) con el propósito de establecer la política de cooperación internacional y supervisar y evaluar los resultados de la asistencia técnica. Integra este organismo el RREE, MH y la STP. Esta última se encarga de la coordinación de los programas de asistencia técnica y financiera a través de la Dirección de Cooperación Técnica Internacional y la dirección de Programación del Sector Público respectivamente.

A partir del Programa NATCAP-Paraguay (PAR/94/002) del PNUD se ha empezado a diseñar un plan de trabajo para definir la política y la estrategia de cooperación internacional del gobierno paraguayo. Al mismo tiempo, se ha dado inicio a la implementación de un banco de datos que sirviera de referencia a las instituciones nacionales para buscar fuentes de cooperación externa. Este esfuerzo de la STP es aun incipiente y no tiene una contrapartida en las otras instituciones públicas.

**AVENO**

ANEXO 1

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) GLOBAL Y POR HABITANTE EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES CONSTANTES Y EN PORCENTAJE DE CRECIMIENTO					
Años	PIB a precios de 1985	Crecimiento %	Población en millones de personas	PIB per cápita en miles de guaraníes de 1985	PIB p.c. %
1965	456,4	5,70%	2,03	224,83	2,57%
1966	461,6	1,14%	2,07	223,00	-0,82%
1967	490,9	6,35%	2,13	230,47	3,35%
1968	508,4	3,56%	2,18	233,21	1,19%
1969	528,2	3,89%	2,24	235,80	1,11%
1970	560,9	6,19%	2,30	243,87	3,42%
1971	585,5	4,39%	2,36	248,09	1,73%
1972	615,6	5,14%	2,43	253,33	2,11%
1973	659,8	7,18%	2,50	263,92	4,18%
<b>Promedio *</b>	<b>490,1</b>	<b>4,20%</b>	<b>2,02</b>	<b>214,63</b>	<b>1,81%</b>
1974	714,2	8,24%	2,57	277,90	5,30%
1975	759,3	6,31%	2,69	282,27	1,57%
1976	812,6	7,02%	2,78	292,30	3,55%
1977	901,5	10,94%	2,87	314,11	7,46%
1978	1.003,8	11,35%	2,95	340,27	8,33%
1979	1.117,8	11,36%	3,05	366,49	7,71%
1980	1.245,7	11,44%	3,15	395,46	7,90%
1981	1.354,2	8,71%	3,25	416,68	5,37%
<b>Promedio *</b>	<b>988,6</b>	<b>9,42%</b>	<b>2,91</b>	<b>335,69</b>	<b>5,90%</b>
1982	1.340,9	-0,98%	3,36	399,08	-4,22%
1983	1.300,7	-3,00%	3,47	374,84	-6,07%
1984	1.340,7	3,08%	3,58	374,50	-0,09%
1985	1.393,9	3,97%	3,69	377,75	0,87%
1986	1.394,0	0,01%	3,81	365,88	-3,14%
1987	1.454,3	4,33%	3,92	370,99	1,40%
1988	1.546,8	6,36%	4,04	382,87	3,20%
<b>Promedio *</b>	<b>1.395,9</b>	<b>1,97%</b>	<b>3,70</b>	<b>377,99</b>	<b>-1,15%</b>
1989	1.636,5	5,80%	4,16	393,39	2,75%
1990	1.687,1	3,09%	4,28	394,18	0,20%
1991	1.728,7	2,47%	4,40	392,89	-0,33%
1992	1.759,8	1,80%	4,45	395,46	0,66%
1993	1.832,0	4,10%	4,47	409,84	3,63%
1994	1.888,8	3,10%	4,69	402,72	-1,74%
1995	1.977,5	4,70%	4,82	410,28	1,88%
<b>Promedio *</b>	<b>1.787,2</b>	<b>3,58%</b>	<b>4,47</b>	<b>399,82</b>	<b>1,01%</b>

Fuente: Estadísticas internacionales del Fondo Monetario Internacional 1991. A partir de 1992, en base a datos del BCP.

\* promedio aritmético; los valores absolutos en US\$ están consignados en el cuadro 2.

**ANEXO 2.1**

COMPOSICION DE LA FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL (En millones de guaraníes constantes de 1982)											
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995(*)
<b>A) COMPOSICION DE LA FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL</b>											
1. FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO	146.940	151.500	160.990	166.951	184.771	203.471	215.354	201.580	206.471	215.996	232.697
a) Edificios y Construcciones	90.296	91.200	93.024	95.484	92.916	91.483	99.880	135.971	137.648	140.917	146.552
b) Equipos de Transportes	27.208	34.845	24.307	19.148	21.599	18.889	26.975	15.993	19.005	21.791	24.842
c) Equipos de comunicaciones	4.462	7.275	12.069	7.936	16.996	60.638	48.711	24.588	22.279	25.545	29.121
d) Maquinarias y Otros Equipos	24.974	18.180	31.590	44.383	53.260	32.461	39.788	25.028	27.539	27.743	32.182
2. AUMENTO DE LAS EXISTENCIAS	11.700	13.000	14.500	15.436	13.976	15.704	22.676	20.902	21.086	21.703	21.891
FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL (1+2)	158.640	164.500	175.490	182.387	200.747	219.175	238.030	222.482	227.557	237.699	254.588
<b>B) SECTORES COMPRADORES</b>											
a) Sector Privado	114.393	115.150	127.986	133.143	159.198	184.789	198.162	176.130	167.237	171.251	204.212
b) Sector Publico	44.247	49.350	47.504	49.244	41.549	34.386	39.868	46.352	60.320	66.448	50.376
FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL	158.640	164.500	175.490	182.387	200.747	219.175	238.030	222.482	227.557	237.699	254.588

(\*) Cifras Provisionales  
Fuente: Banco Central del Paraguay - Boletín de Cuentas Nacionales

**ANEXO 2.2**

COMPOSICION DE LA FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL (En millones de guaraníes constantes de 1982)											
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>A) COMPOSICION DE LA FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL</b>											
1. FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO	92,62	92,10	91,74	91,54	92,04	92,83	90,47	90,61	90,73	90,87	91,40
a) Edificios y Construcciones	61,45	60,20	57,78	57,19	50,29	44,96	46,38	67,45	66,67	65,24	62,98
b) Equipos de Transportes	18,52	23,00	15,10	11,47	11,69	9,28	12,53	7,93	9,20	10,09	10,68
c) Equipos de comunicaciones	3,04	4,80	7,50	4,75	9,20	29,80	22,62	12,20	10,79	11,83	12,51
d) Maquinarias y Otros Equipos	17,00	12,00	19,62	26,58	28,82	15,95	18,48	12,42	13,34	12,84	13,83
2. AUMENTO DE LAS EXISTENCIAS	7,38	7,90	8,26	8,46	7,96	7,17	9,53	9,39	9,27	9,13	8,60
FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL (1+2)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>B) SECTORES COMPRADORES</b>											
a) Sector Privado	72,11	70,00	72,93	73,00	79,30	84,31	83,25	79,17	73,49	72,05	80,21
b) Sector Publico	27,89	30,00	27,07	27,00	20,70	15,69	16,75	20,83	26,51	27,95	19,79
FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(\*) Cifras Provisionales  
Fuente: Banco Central del Paraguay - Boletín de Cuentas Nacionales

ANEXO 3

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (En millones de dólares de US\$)			
AÑO	MONTO (1)	PIB en US\$ (2)	PARTICIPACION (1/2)
1988	8	3.951	0,202
1989	13	4.115	0,316
1990	76	5.285	1,438
1991	84	6.254	1,343
1992	137	6.447	2,125
1993	111	6.841	1,623
1994	111	7.857	1,413

Fuente : UNCTAD, World Investment Report, 1995.

ANEXO 4

INFRAESTRUCTURA EN CUATRO PAISES LATINOAMERICANOS					
Países	Rutas (1)	Electricidad (2)	Teléfonos (3)	Casas con agua (4)	Casas con sanitarios (5)
Paraguay	32	69	19	61	31
Brasil	50	91	47	95	84
Uruguay	100	93	100	100	N/A
Argentina	82	100	72	73	100

Fuente : 1994 World Development Report.

- 1) Km por 1000 personas
- 2) % de hogares
- 3) Líneas por 1000 personas
- 4) % Urbano
- 5) % Urbano

ANEXO 5

TASAS DE INTERÉS (Promedios Mensuales. En % nominal anual)														
Año	Guaraníes						Dólares						Call	
	Activas Prom. Pond. (*)	Pasivas				Margen de Interm.	Activas Prom. Pond.	Pasivas			Margen de Interm.	Interban- cario	BCP	
		A la Vista	A Plazo	CDA	Prom. Pond.			A la Vista	A Plazo	Prom. Pond.				
1990	30,00%	12,00%	17,00%	26,00%	15,85%	14,15%	14,05%	5,00%	9,00%	7,00%	7,05%	s/m	s/m	
1991	32,44%	14,08%	11,36%	21,04%	14,80%	17,64%	14,77%	5,23%	7,73%	6,13%	8,64%	s/m	s/m	
1992	34,96%	11,30%	16,64%	22,45%	15,36%	19,60%	14,05%	5,02%	6,57%	5,24%	8,81%	30,10%	24,00%	
1993	35,40%	11,20%	17,87%	24,73%	17,06%	18,34%	12,39%	3,91%	5,08%	4,27%	8,12%	34,20%	27,17%	
1994	35,47%	12,00%	16,80%	24,17%	17,38%	18,09%	12,68%	4,27%	5,87%	4,73%	7,95%	18,64%	20,39%	
1995	33,97%	11,53%	15,21%	23,09%	15,74%	18,23%	14,03%	4,68%	6,46%	5,22%	8,81%	20,26%	21,29%	
1996**	32,62%	10,81%	14,49%	20,02%	13,76%	18,85%	13,70%	4,33%	5,64%	4,60%	9,11%	15,50%	20,17%	

Fuente: Banco Central del Paraguay - Informe Económico Mensual

(\*) Promedio Ponderado de Tasas. No incluye tarjetas y sobregiros  
 (\*\*) Datos hasta agosto de 1996

ANEXO 6

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (AMBOS SEXOS) *				
POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA				
En número de personas				
RAMA DE ACTIVIDAD	1982	%	1992	%
Agric.Gan.Silv.Caza y Pesca	445.518	42,9	492.739	35,4
Explotac. de minas y canteras	1.406	0,1	2.303	0,2
Industrias manufactureras	124.658	12,0	172.584	12,4
Electricidad y agua	2.605	0,3	10.070	0,7
Construcciones	69.900	6,7	99.513	7,2
Comercio al p/mayor y menor	78.482	7,6	191.539	13,8
Transporte, Comunicaciones	30.524	2,9	45.752	3,3
Establec.Financ.,Seguros,etc	18.019	1,7	12.163	0,9
Servic.Comunales,Soc,etc /1	181.702	17,5	295.852	21,3
Actividad no bien especifica /2	79.568	7,7	54.125	3,9
Buscan primer empleo	6.876	0,7	13.940	1,0
<b>Total</b>	<b>1.039.258</b>	<b>100,0</b>	<b>1.390.580</b>	<b>100,0</b>

/1 Incluye Hoteles y restaurantes y servicios

/2 No informados para el año 1992

\* Población de 12 años y más.

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 1982, 1992. Encuesta de Hogares 1994, 1995.

#### ANEXO 7

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (AMBOS SEXOS)*				
POR CATEGORÍA OCUPACIONAL				
En número de personas				
Categoría de Empleo	1982	%	1992	%
Empleador	10.906	1,05	51.775	3,72
Trabajador Independiente	437.284	42,08	513.795	36,95
Empleado	151.931	14,62	240.857	17,32
Público	83.321	8,02	nd	nd
Privado	68.610	6,60	nd	nd
Obrero	240.340	23,13	399.959	28,76
Empleado Doméstico	nd	nd	85.926	6,18
Trabajador Familiar No remunerado	95.927	9,23	76.041	5,47
Buscan Primer Empleo	6.876	0,66	13.940	1,00
No especificada	95.994	9,24	8.287	0,60
<b>Total</b>	<b>1.039.258</b>	<b>100,00</b>	<b>1.390.580</b>	<b>100,00</b>

\* Población de 12 años y más.

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 1982, 1992.

Encuesta de Hogares 1994, 1995.

#### ANEXO 8

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA(*), POR NIVEL DE INSTRUCCION Y AREA DE RESIDENCIA (1995)									
AREA DE RESIDENCIA	TOTAL	NIVEL DE INSTRUCCION							
		S.I.( **)	PRIMARIO		SECUNDARIO		SUPERIOR	UNIVERSITARIO	NO DISPONIBLE
			1-3	4-6	7-9	10-12			
TOTAL PAIS	2.448.496	3,98	20,97	42,63	12,88	12,38	1,40	5,60	0,15
URBANO	1.224.599	2,41	12,18	34,82	16,74	20,94	1,96	10,81	0,12
RURAL	1.223.897	5,55	29,77	50,42	9,02	3,83	0,85	0,38	0,19
ASUNCION	297.290	1,21	7,65	24,83	15,35	24,93	1,69	24,29	0,06
CENTRAL	508.005	2,16	11,75	38,48	17,50	20,84	1,97	7,03	0,26
URBANO	396.897	2,27	9,46	34,83	18,25	24,21	2,25	8,41	0,33
RESTO DEL PAIS	1.643.201	5,04	26,23	47,13	11,01	7,50	1,18	1,77	0,14
URBANO	991.870	3,19	26,09	40,48	16,40	16,25	1,89	5,06	-
RURAL	651.331	5,92	26,44	50,31	8,44	3,33	0,84	0,21	0,21

\* De 10 años y más

\*\* S.I.: Sin Instrucción, Incluye la pre-primaria

Fuente: Encuesta de Hogares 1995, con datos correspondientes a agosto/noviembre de 1995

#### ANEXO 9

PARAGUAY : EVOLUCIÓN DEL USOS DE LA TIERRA (En hectáreas)			
CONCEPTO	1981	1991	var(%)
Total explotaciones con tierra	21.940.531	23.817.737	9
Cultivos temporales	1.208.57	1.576.835	30
Plantas Forrajeras cultivadas	917.769	2.315.739	152
Cultivos permanentes	116.142	85.171	(27)
En barbecho y en descanso(cocuere)	532.860	573.328	8
Pastoreo natural o permanente	10.419.68	10.256.156	(2)
Plantaciones forestales cultivadas y montes naturales	8.437.374	7.818.23	(7)
Oras tierras	308.060	1.192.085	287

Fuente: Elaborado por DGP/MAG en base a: MAG, Censo Agropecuario Nacional 1981/1991

ANEXO 10.1

ÍNDICES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Base 1982= 100		
TASA DE INFLACIÓN		
AÑOS	Promedio Anual	Dic. a Dic.
1984	20,3	29,8
1985	25,2	23,1
1986	31,7	24,1
1987	21,8	32,0
1988	23,0	16,9
1989	26,0	28,5
1990	38,2	44,1
1991	24,3	11,8
1992	15,1	17,8
1993	18,3	20,4
1994	20,6	18,3
1995 1/	13,4	10,5

Fuente: BCP - Boletín de Cuentas Nacionales 1985-1995  
1/ a partir de enero de 1995 entro en vigencia el IPC con base 1992 = 100

ANEXO 10.2

ÍNDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR Base 1982=100		
VARIACIÓN PORCENTUAL		
AÑOS	PROM.ANUAL	Dic. a Dic.
1984	28,3	31,6
1985	23,4	16,3
1986	45,1	28,1
1987	11,9	19,7
1988	27	33,7
1989	21,9	26,1
1990	55,1	67,2
1991	31,7	12,4
1992	7,3	13,9
1993	23,1	14,8
1994	18	15,8
1995	10,9	13,9

Fuente: BCP - Boletín de Cuentas Nacionales 1985-1995

ANEXO 10.3

PROMEDIO ANUAL DEL TIPO DE CAMBIO NOMINAL DEL DÓLAR EN LAS CASAS DE CAMBIO (En guaraníes)	
AÑO	PROMEDIO ANUAL
1984	388
1985	613
1986	703
1987	807
1988	934
1989	1145
1990	1230
1991	1327
1992	1510
1993	1750
1994	1915
1995	1973

Fuente: BCP - Boletín de Cuentas Nacionales 1985-1995

ANEXO 10.4

INDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL DEL DÓLAR (En guaraníes)	
	Índice del tipo de Cambio Nominal Corregido por Inflación Interna y Externa
1984	143,2
1985	182,1
1986	156,3
1987	151,3
1988	147,3
1989	148,4
1990	119,3
1991	103,8
1992	103,2
1993	101,9
1994	94,4
1995	87,6

Fuente: BCP - Boletín de Cuentas Nacionales 1985-1995

ANEXO 10.5

TASAS BANCARIAS EFECTIVAS						
Promedios mensuales en porcentajes anuales						
ACTIVAS EN MONEDA NACIONAL						
RUBRO	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Prestamos Comerciales	30,83	33,84	36,78	35,58	33,64	30,24
Préstamo Desarrollo 1/	27,49	31,80	30,51	31,76	31,68	28,94
Prestamos Personales	39,63	39,44	44,04	42,11	41,16	38,91
Otros 2/	31,79	34,75	30,04	26,67	32,92	27,54
TASA ACTIVA M/N	32,44	34,96	35,34	40,56	34,98	30,42
Sobregiros	S/D	S/D	52,74	53,91	55,56	55,41
Tarjetas de Crédito	S/D	S/D	46,13	46,94	49,67	57,37
PROMEDIO POND.	34,45	39,47	40,80	41,14	41,68	41,91

Fuente: Banco Central del Paraguay - Indicadores Financieros

Notas :

1/ A partir de sep 93, las cifras del sector incluyen los préstamos otorgados al sector agrícola con fondos provenientes de la reducción de los requisitos de encaje legal, conforme a la resolución nro. 321/93.

2/Préstamos al personal, préstamos varios y adelanto por importadores en M/L.

ANEXO 10.6

ÍNDICES DE PRECIOS REALES DEL PRODUCTOR (1)											
BASE 1982=100											
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ALGODON	142,8	136,7	181	1652,7	197,2	169,2	144,6	125,6	130,8	138,3	146,8
Mafz	170,5	124,3	173,6	133,8	123,9	250	181,6	106,9	152,3	162,1	186,3
Mandioca	93,6	151,8	102,1	132,1	110,6	122,6	156,2	155,6	114,7	126	138,4
Soja	119,4	152,8	113,7	197,8	176	116,5	103,6	125,9	125,1	118,2	88,3
Cana dulce	97,5	101,6	123,6	123,1	159,5	144,3	124,3	111	98	113,1	115,1
Trigo	104,8	93,6	83,3	80,4	82	66,2	63,8	69,7	59,5	49,8	54,9

Fuente: Banco Central del Paraguay - Boletín de Cuentas Nacionales 1985 -1995

## ANEXO 10.7

INDICE NOMINAL Y REAL DEL SALARIO OBRERO BASE 1980 = 100								
Año	Industria Manufacturera	Construcción	Electricidad Gas, Agua y Serv. Sanitarios	Comercio	Transporte Almacenamiento , y Comunicación	Servicios	Indice General Nomina l	Indice General Real
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	120,3	119,3	120,0	124,5	119,4	121,5	120,0	105,3
1982	122,7	119,9	128,8	126,7	128,2	121,6	124,6	102,4
1983	128,5	120,5	145,1	134,6	135,8	130,5	131,4	95,2
1984	153,6	148,4	162,2	163,9	146,5	171,6	152,4	91,8
1985	185,9	193,6	220,9	202,1	175,5	231,1	186,8	89,8
1986	238,2	257,7	268,2	268,5	211,8	304,1	235,4	85,9
1987	327,3	379,1	375,2	382,6	278,7	433,8	322,1	96,5
1988	443,2	519,6	463,1	528,0	353,8	589,3	426,8	103,9
1989	555,3	650,2	695,3	652,0	534,1	735,2	567,8	109,8
1990	731,6	846,9	872,2	798,8	689,9	935,8	739,8	103,5
1991	867,4	1016,5	1027,6	914,6	944,9	1085,3	911,5	102,6
1992	959,3	1253,3	1261,8	966,8	1145,4	1125,7	1049,4	102,6
1993	1132,4	1460,0	1615,6	1121,8	1416,2	1304,3	1263,9	104,5
1994	1391,4	2029,1	1681,6	1410,3	1721,1	1417,9	1534,3	105,2
1995	826,6	1232,5	1019,8	863,8	1020,6	763,6	912,6	55,0
1996*	1824,2	2710,9	2256,2	1768,8	2456,8	1959,4	2074,1	113,9

\* A junio de 1996

Fuente : Banco Central del Paraguay - Informe Económico Mensual

ANEXO 10.8

EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO BASE 1980=100						
PERIODO	IPC BASE 1980=100	SALARIO MÍNIMO		INDICE DE SALARIO MÍNIMO		VAR. DEL PODER ADQUISITIVO RESPECTO A 1980
		NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	
1985	209,1	45.375	21.701	205,6	98,4	-1,6
ENERO		39.570				
FEB/SETIEMBRE		43.530				
OCT/DICIEMBRE		52.230				
1986	274,7	65.408	23.806	296,4	107,9	7,9
ENERO		52.230				
FEB./JUNIO		60.060				
JULIO/DICIEMBRE		72.060				
1987	334,3	90.780	27.152	411,4	123,1	23,1
ENERO		86.460				
FEB/SETIEMBRE		86.460				
CT/DICIEMBRE		103.740				
1988	412,1	122.678	29.767	556,0	134,9	34,9
ENERO/FEBRERO		103.740				
MARZO/SETIEMBRE		119.310				
OCT/DICIEMBRE		143.160				
1989	519,2	155.690	29.987	705,6	135,9	35,9
ENERO/MAYO		143.160				
JUNIO/DICIEMBRE		164.640				
1990	717,2	207.098	28.877	938,6	130,9	30,9
ENERO		185.220				
FEBRERO/JUNIO		185.220				
JULIO/SETIEMBRE		213.000				
OCT/DICIEMBRE		244.950				
1991	890,9	244.950	27.494	1.110,1	124,6	24,6
ENERO/DICIEMBRE		244.950				
1992	1.026,3	257.198	25.062	1.165,6	113,6	13,6
ENERO/JUNIO		244.950				
JULIO/DICIEMBRE		269.445				
1993	1.213,1	292.361	24.100	1.325,0	109,2	9,2
NE/MARZO		269.445				
ABRIL/DICIEMBRE		300.000				
1994	1.462,6	362.250	24.767	1.641,7	112,2	12,2
ENERO/JUNIO		345.000				
JULIO/DICIEMBRE		379.500				
1995	1.658,6	417.450	25.169	1.891,9	114,1	14,1
ENERO/ABRIL		379.500				
MAYO/DICIEMBRE		436.425				
1996 *	1.802,0	458.246	25.603	2.090,9	116,0	16,0
ENERO/MARZO		436.425				
ABRIL/JULIO		480.068				

Fuente : Banco Central del Paraguay - Informe Económico Mensual

## ANEXO 11

COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA (*)								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (**)	PROMEDI O	Crecimiento1996 (***)
<b>A. CULTIVOS PERMANENTES</b>								
<b>CAÑA DULCE</b>								
Uso Industrial y otros usos	4,1	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1	4,2	2,2
<b>B. CULTIVOS TEMPORALES</b>								
<b>CEREALES</b>								
Soja	18,8	15,4	24,4	25,1	26,0	28,7	23,1	8,0
Maíz	5,2	5,2	5,9	5,3	5,8	9,2	6,1	-20,0
Trigo	7,4	5,4	6,9	8,3	7,6	3,8	6,6	-44,0
<b>HORTALIZAS Y LEGUMBRES</b>								
Poroto	1,6	1,7	1,5	1,6	1,6	2,0	1,7	-19,0
Tomate	1,2	1,5	1,6	1,5	1,4	1,3	1,4	nd
<b>FRUTAS Y VERDURAS</b>								
Sandía	2,0	2,1	2,1	2,0	2,1	1,7	2,0	nd
<b>CULTIVOS INDUSTRIALES</b>								
Algodón en Rama	14,5	17,7	11,1	11,1	10,4	11,3	12,7	-29,0
Total (A) Ajustado	15,2	16,7	16,7	19,1	18,8	15,6	17,0	
Total (B) Ajustado	84,8	83,3	83,3	80,9	81,2	84,4	83,0	
<b>VALOR AGREGADO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO A ajustado + B ajustado</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

nd: no disponible

\* 1982 = 100

\*\* Cifras Provisionales

\*\*\* Estimación

Fuente : Elaborado en base a datos del Banco Central del Paraguay

## ANEXO 12

COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (*)							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (**)	PROMEDIO
Productos Alimenticios Excepto Bebidas	25,4	28,6	32,9	30,8	32,6	32,2	30,4
Industria de Bebidas	8,0	8,1	8,0	8,9	9,7	10,3	8,8
Fabricación de Textiles	8,0	6,5	6,7	6,6	5,9	6,3	6,7
Cueros y pieles, Prod.Simi.Excep.Calzados	1,8	1,9	3,1	3,8	3,6	3,8	3,0
Fabricación de Calzados excepto de Caucho	2,3	2,5	2,1	1,6	1,2	1,2	1,8
Ind.de la Madera y del Corcho Excep.Muebles	11,8	11,7	13,1	13,6	14,8	15,2	13,4
Fabric.de Muebles de Madera y Accesorios	1,2	1,3	1,2	0,9	0,9	0,9	1,1
Imprentas, Editoriales e Industrias Conexas	3,0	3,1	3,6	4,3	4,6	4,9	3,9
Productos Derivados del Petróleo	9,1	8,3	7,0	5,6	5,6	3,9	6,6
Fabricación de Productos Plásticos nep.	1,6	1,7	2,1	4,2	3,2	2,7	2,6
Fabricación de productos minerales no metálicos	3,9	4,0	3,4	4,2	3,8	4,3	3,9
Fabricación de productos metálicos excepto maquinarias y equipo	1,7	1,7	1,4	1,1	0,6	0,6	1,2
Construcción de Material de Transporte	1,5	1,7	1,4	1,1	0,7	0,7	1,2
Artesanía	11,9	10,0	7,2	7,2	6,9	7,1	8,4
<b>VALOR AGREGADO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO</b>	<b>100,0</b>						

\* 1982 = 100

\*\* Cifras Provisionales

Fuente : Elaborado en base a datos del Banco Central del Paraguay

ANEXO 13

EJECUCION DE GASTOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL POR CLASIFICACION INSTITUCIONAL EN MILLONES DE GUARANIES														
	Ejercicio 1989	Como % del PIB 1989	Ejercicio 1990	Como % del PIB 1990	Ejercicio 1991	Como % del PIB 1991	Ejercicio 1992	Como % del PIB 1992	Ejercicio 1993 *	Como % del PIB 1993 *	Ejercicio 1994 *	Como % del PIB 1994 *	Ejercicio 1995	Como % del PIB 1995
PODER LEGISLATIVO	1.442	0,03%	2.665	0,04%	5.484	0,07%	9.045	0,09%	11.440	0,10%	19.049	0,13%	24.435	0,14%
01 Cámara de Senadores	517	0,01%	923	0,01%	1.904	0,02%	3.299	0,03%	4.827	0,04%	8.077	0,05%	10.408	0,06%
02 Cámara de Diputados	925	0,02%	1.742	0,03%	3.580	0,04%	5.746	0,06%	6.613	0,06%	10.972	0,07%	14.027	0,08%
PODER EJECUTIVO	258.691	5,61%	399.174	6,17%	734.779	8,87%	1.069.786	11,06%	1.312.095	10,94%	1.634.256	10,92%	2.297.027	12,98%
03 Presidencia de la República	1.603	0,03%	3.500	0,05%	20.941	0,25%	23.806	0,25%	31.314	0,26%	41.184	0,28%	43.763	0,25%
04 Mtro. del Interior	39.177	0,85%	65.804	1,02%	103.369	1,24%	106.272	1,10%	120.394	1,00%	147.050	0,98%	210.014	1,19%
05 Mtro. de Relaciones Exteriores	7.440	0,16%	18.067	0,28%	25.950	0,31%	33.169	0,34%	39.932	0,33%	46.874	0,31%	52.099	0,29%
06 Mtro. de Hacienda	21.949	0,48%	17.614	0,27%	64.362	0,78%	133.166	1,38%	93.123	0,78%	118.447	0,79%	156.337	0,88%
07 Mtro. de Educación y Culto	52.016	1,13%	76.962	1,19%	146.638	1,77%	224.169	2,32%	333.654	2,78%	428.425	2,86%	579.753	3,28%
08 Mtro. de Agricultura y Ganadería	16.084	0,35%	43.931	0,68%	83.654	1,01%	89.041	0,92%	100.464	0,84%	149.454	1,00%	283.794	1,60%
09 Mtro. de Obras Pùb. y Com.	36.451	0,79%	53.233	0,82%	71.318	0,86%	165.908	1,72%	247.841	2,07%	303.522	2,03%	443.121	2,52%
10 Mtro. de Defensa Nacional	60.780	1,33%	86.996	1,34%	141.672	1,71%	166.751	1,72%	181.328	1,51%	201.977	1,35%	267.366	1,51%
11 Mtro. de Salud Pùb. y B. Social	17.579	0,38%	26.092	0,40%	61.681	0,74%	99.368	1,03%	129.023	1,08%	150.769	1,01%	192.151	1,09%
12 Mtro. de Justicia y Trabajo	3.890	0,08%	4.859	0,08%	12.383	0,15%	19.069	0,20%	20.545	0,17%	25.412	0,17%	34.455	0,19%
13 Mtro. de Industria y Comercio	1.620	0,04%	1.927	0,03%	3.554	0,04%	8.752	0,09%	9.015	0,08%	11.251	0,08%	17.742	0,10%
14 Mtro. sin Cartera	34	0,00%	102	0,00%	122	0,00%	188	0,00%	155	0,00%		0,00%	0	0,00%
15 Mtro. de Integración	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	531	0,00%	996	0,01%	1.499	0,01%
16 Vicepresidencia											2.876		3.600	
17 Contraloría General de la Rca.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	4.756	0,04%	6.019	0,04%	9.133	0,05%
18 Consejo de Estado	68	0,00%	87	0,00%	129	0,00%	121	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Obligaciones diversas del estado	190.377	4,13%	285.499	4,41%	489.746	5,91%	360.497	3,73%	361.112	3,01%	511.127	3,42%	631.691	3,57%
19 Obligaciones Diversas del Estado	190.377	4,13%	285.499	4,41%	489.746	5,91%	360.497	3,73%	361.112	3,01%	511.127	3,42%	631.691	3,57%
PODER JUDICIAL	5.544	0,12%	8.364	0,13%	17.239	0,21%	23.767	0,25%	41.570	0,35%	56.800	0,38%	81.292	0,46%
20 Poder Judicial	5.544	0,12%	8.364	0,13%	17.239	0,21%	23.767	0,25%	41.570	0,35%	56.800	0,38%	81.292	0,46%
GOBERNACIONES **											12.693	0,08%		
TOTAL	456.053	9,90%	695.762	10,75%	1.247.248	15,06%	1.463.095	15,13%	1.726.217	14,40%	2.233.925	14,93%	3.034.445	17,15%
PIB	4.608.400		6.474.434		8.280.772		9.670.838		11.991.719		14.960.131		17.698.589	

\* Pertenece al gasto ordenado  
 \*\* Incluido en la Administración Central sólo en el año 1994  
 Fuente: Departamento de análisis de egresos del Sector Público (p/años 89/95)

ANEXO 14

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVEL DE EDUCACIÓN						
Población de 7 años o más según nivel de instrucción						
Nivel de instrucción	Censo Nacional de 1972		Censo Nacional de 1982		Censo Nacional de 1992	
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Sin instrucción	282.190	15,31%	249.684	10,40%	270.194	8,68%
Primario	1.335.922	72,46%	1.645.306	68,50%	2.038.062	65,44%
Secundario	193.098	10,47%	405.900	16,90%	684.989	22,00%
Universitario	23.311	1,26%	54.492	2,27%	110.508	3,55%
No declarado	9.230	0,50%	46.423	1,93%	10.445	0,34%
Total	1.843.751	100,00%	2.401.805	100,00%	3.114.198	100,00%

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas.

ANEXO 15

EVOLUCIÓN DE LAS PROBABILIDADES DE PROGRESO EDUCATIVO						
Retención					Desgranamiento	
Años	Primer grado	Años	Sexto grado	Porcentaje	Nro. alumnos	Porcentaje
1985	137.733	1990	65.758	47,7%	71975	52,3%
1986	141.793	1991	71.778	50,6%	70015	49,4%
1987	151.134	1992	78.757	52,1%	72377	47,9%
1988	157.224	1993	85.026	54,1%	72198	45,9%
1989	162.815	1994	91.300	56,1%	71515	43,9%
1990	nd	1995	nd	nd	nd	nd

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas, Censos Educativos.

ANEXO 16

NÚMERO DE CAMAS Y DE HOSPITALES POR REGIÓN EN 1992							
Región	Puestos de Salud	Centros de Salud	Hospitales Especiales	Puestos de Salud	Número de Camas en Centros de Salud	Hospitales Especiales	Total
I.- Concepción	5	24	--	15	94	--	109
II.- San Pedro	9	36	--	42	80	--	122
III.- Cordillera	12	19	--	40	74	--	114
IV.- Guairá	8	27	--	38	102	--	140
V.- Caaguazú	12	44	--	49	128	--	177
VI.- Caazapá	7	27	--	21	127	--	148
VII.- Itapúa	13	54	--	9	163	--	172
VIII.- Misiones	10	18	--	5	56	--	61
IX.- Paraguari	15	22	1	35	138	60	233
X.- Alto Paraná	7	30	--	31	163	--	194
XI.- Central	15	16	3	19	134	368	521
XII.- Neembucú	2	22	--	12	33	--	45
XIII.- Amambay	3	11	--	6	79	--	85
XIV.- Canindeyú	3	12	--	8	22	--	30
XV.- Chaco	9	28	--	44	66	--	110
XVI.- Capital	13	11	9	3	206	417	626
<b>Total *</b>	<b>130</b>	<b>390</b>	<b>4</b>	<b>374</b>	<b>1459</b>	<b>428</b>	<b>2261</b>

\* No incluye Asunción

Fuente : Pobreza y Sectores Sociales en el Paraguay, Banco Mundial, 1994.

ANEXO 17

DELITOS	AÑOS			
	1988	1990	1992	1994
<b>Total</b>	<b>1.828</b>	<b>2.170</b>	<b>4.498</b>	<b>3.304</b>
Abigeato	55	118	151	66
Atropello de domicilio	55	81	46	32
Estafa	99	105	559	227
Emisión de cheque sin fondo	53	41	189	83
Homicidio	173	142	162	132
Robo	334	482	811	537
Sustracción	145	127	252	153
Violación	55	51	78	70
Otros	859	1.023	2.250	2004

Fuente: Anuario Estadístico del Paraguay -Policía Nacional. Departamento Judicial

**ANEXO 18.1**

<b>NUMERO DE CONEXIONES Y USUARIOS DE AGUA POTABLE</b>						
<b>Años</b>	<b>ASUNCION</b>		<b>INTERIOR</b>		<b>TOTAL DE Conexiones</b>	<b>TOTAL DE Usuarios</b>
	<b>Conexiones</b>	<b>Usuarios</b>	<b>Conexiones</b>	<b>Usuarios</b>		
1988	88.191	440.955	42.612	213.060	130.803	654.015
1989	89.455	447.275	44.588	222.940	134.043	670.215
1990	91.419	502.805	47.480	247.200	138.899	750.005
1991	93.956	516.758	51.090	456.880	145.046	973.638
1992	96.443	482.215	55.122	275.610	151.565	757.825
1993*	119.616	598.080	36.254	181.270	155.870	779.350
1994*	127.168	635.840	39.092	195.460	166.260	831.300

\* Asunción y Gran Asunción

FUENTE: Anuario Estadístico del Paraguay 91/92/93/94

**ANEXO 18.2**

<b>NUMERO DE USUARIOS DE ENERGIA ELECTRICA</b>		
<b>Años</b>	<b>Total de Usuarios</b>	<b>Incorporadas en el Año</b>
1990	406.418	—
1991	445.106	38.688
1992	487.101	41.995
1993	548.659	61.558
1994	622.442	73.783
1995	710.202	87.760
1996 (1)	743.969	33.767

(1) Información hasta mayo de 1996

FUENTE: Anuario Estadístico del Paraguay, 1992/93/94. Informe del Presidente de la República al Congreso Nacional

ANEXO 19

PROYECTOS DE LEYES EN GESTIÓN
• Ley de Leasing.
• Ley de Adquisición de Bienes y Servicios.
• Ley de la Función Pública.
• Ley de Fortalecimiento de los Recursos Institucionales
• Ley de Corporaciones Financieras
• Ley de Administración Financiera.
• Ley de Maquila.
• Ley de Reforma Tributaria.
• Ley de Garantía de las Inversiones
• Ley de Mercado de Capitales.
• Ley de Marcas
• Ley del Ministerio de Agricultura
• Ley de Auditoría Externa.
• Ley de Reforma de la Seguridad Social.
• Ley de Modificación de la Caja Fiscal
• Ley de Empresas Clasificadas de Riesgos.
• Ley de Patentes de Invención.
PROYECTOS DE LEYES PRESENTADOS Y/O PROMULGADOS
• Ley de Banca Central
• Ley de Bancos y Financieras
• Ley de Sociedades Anónimas
• Ley de Privatización
• Ley de Zonas Francas
• Ley de Reforestación
• Ley de Minería e hidrocarburos
• Ley de Negocios Fiduciarios
• Ley de Mercado de Capitales
• Ley de Empresas Securitizadoras
• Ley de Clasificación de Riesgos
• Ley de Bolsa de Productos
• Ley de Auditorías Externas
• Ley de Fondos Patrimoniales
• Ley de Regularización y Retazación
• Ley de Telecomunicaciones
• Ley de modificación de la Antelco
• Ley de Bonos Nacionales
• Ley de Bonos Internacionales
• Ley de Administración Financiera

