

南米共同市場における
 パラグアイ経済の現状
 — 西文要約 —
 (内部検討資料)

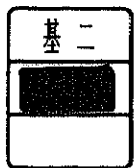
平成9年8月

JICA LIBRARY



1182283 [0]

基礎調査部



97-10 (2/4)

JICA
 708
 32
 PFS
 LIBRARY

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「西文要約」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



1182283 [0]

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

**Situación Económica del Paraguay
en el Mercosur^(*)
(Resumen)**

Asunción, 16 de abril de 1997

^(*) Estudio realizado por el equipo técnico del CADEP, Dionisio Borda (coordinador), Fernando Masl, Carlos Ortiz y Raúl Monte Domecq

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 actúa 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 no ha permitido su inserción eficiente en el Mercosur. La agro-exportación tradicional combinada con la reexportación de bienes de la extra-zona, debe ser complementada necesariamente con una mayor diversificación de la oferta exportable.
12. El proyecto Mercosur presenta un desafío importante al Paraguay para cambiar 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. 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 Gobierno Nacional en esta materia deberá emitir señales de políticas económicas más claras que hagan posible la confianza del inversor nacional y extranjero.

CONCLUSIONES

1. El acercamiento argentino-brasileño, que más 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.
2. 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.
3. Sin embargo, más 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.
4. 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 más 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.

5. 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, su sector productivo no ha sido protegido convenientemente, especializándose en una o dos materias primas agrícolas y en el comercio de reexportación (de bienes extranjeros) o triangulación, con altos niveles de informalidad. El bajo grado productivo agrícola e industrial y la modalidad del comercio exterior constituyen dos grandes desventajas del Paraguay frente al Mercosur. Una política económica clara que indique una voluntad de cambio de rumbo del actual modelo económico paraguayo contribuirá a una inserción más ventajosa del país en el Mercosur. Si bien, el empresariado nacional ha comenzado a desarrollar ventajas competitivas a través de inversiones en sectores no tradicionales de producción, la oferta exportable es aún baja.
6. El Paraguay no ha podido negociar un trato diferencial en el Mercosur por su condición de país mediterráneo y por tener el sector productivo menos desarrollado que los demás socios. Sin embargo, 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.

RECOMENDACIONES

1. La elaboración de medidas de políticas que favorezcan el desarrollo agrícola e industrial del país deben ser objeto de la cooperación técnica internacional. Es decir, la cooperación debe ayudar a la formulación de programas y políticas nacionales que faciliten una inserción activa del Paraguay en el Mercosur, de modo a aprovechar para el país, las ventajas de un mercado ampliado y los puentes de inserción en el mercado internacional. Así mismo, la cooperación puede ayudar 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.
2. 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).

CAPITULO II

ECONOMÍA PARAGUAYA Y COOPERACIÓN EXTERNA

RESUMEN EJECUTIVO¹

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. Entre otras cosas, la centralización administrativa y la pervivencia de prácticas clientelistas en la gestión pública son señaladas como los principales obstáculos. También en este período las recaudaciones mejoraron, si bien la evasión impositiva es aún elevada y la presión y la equidad tributaria siguen siendo bajas.
9. En cierta medida, los servicios públicos han mejorado en el periodo de la transición hacia la democracia (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 un bajo nivel de cobertura y de calidad.

¹Las conclusiones del capítulo VII están incorporadas en este capítulo

10. La escases de puestos de trabajo en el sector privado ha ejercido presión para que los cargos públicos aumentaran en un 16%, con un fuerte rezago en la capacitación de recursos humanos y en la modernización del sistema de manejo y remuneración del personal. Esta situación ha impedido un mayor avance en la política de racionalización del Estado implementada por el Gobierno.
11. Si bien, el cambio del marco jurídico legal en las áreas económicas y sociales no ha tenido la misma celeridad e impacto que los cambios políticos, durante el periodo de referencia reformas importantes en el sector financiero e institucional han sido iniciadas. Estas medidas afectan principalmente al Banco Central, al Ministerio de Hacienda y a la banca privada.
12. Según el informe del Banco Mundial, uno de los impedimentos más serios en la reforma del estado son los efectos de las políticas y prácticas del régimen anterior caracterizados por el clientelismo y el manejo poco transparente de la gestión pública. 13. El sistema de incentivos del sector público favorece poco a las reglas de la eficiencia de los servicios públicos, debido a que aún privilegia en mayor medida las lealtades personales que a la idoneidad de los funcionarios del Estado.
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.
15. En cuanto a la cooperación internacional, 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 (1996). 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 más importantes en materia de cooperación han sido Japón, Alemania y China, y entre la cooperación multilateral la Unión Europea. Entre los organismos multilaterales se destaca el BID, OECF, y BIRF.
16. 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.
17. 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 aún incipiente y no tiene el necesario acompañamiento en las otras instituciones públicas.

CONCLUSIONES

1. 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.
2. 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.
3. 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 (IPSS) para ahorrar recursos, mejorar el servicio y vencer las prácticas y políticas clientelistas.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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.

RECOMENDACIONES

1. 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.
2. 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).

3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.

CAPÍTULO 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 enfardado 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 Paraguayo 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. 30. 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 m³ 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.

CONCLUSIONES

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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 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 y transformación hacia mercados regionales y mayoristas nacionales e inclusive al MERCOSUR.
7. 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.

RECOMENDACIONES

1. 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.
2. 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.

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 promedio 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.

CONCLUSIONES

1. 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.

2. 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 u 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 a 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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.
10. 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.
11. 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.
12. 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..
13. 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 ;
14. El desarrollo de sistemas de comercialización más eficaces va a depender de los siguientes ítems:
 - 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)
 15. 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.

RECOMENDACIONES

1. 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.
2. 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).
3. En el caso de las curtiembres, la cooperación externa podría contribuir al manejo de los efluentes en los establecimientos.

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 mayor agresividad en la 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-país 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 (kaã 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.

CONCLUSIONES

1. 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.
2. 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.
3. Los costos de combinación o factores endógenos que aparecen como limitantes al desarrollo industrial paraguayo, son fácilmente superables, una vez que se cuentan con las ventajas de un entorno más 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.

4. 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.
5. 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 comprativas en rubros no precisamente agro-industriales.

RECOMENDACIONES

1. 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.

2. La cooperación técnica internacional en el campo industrial en el Paraguay ha mantenido una participación muy baja. (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.

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%.

CONCLUSIONES

1. El fortalecimiento del sector terciario, además de ser un sector clave para la economía paraguaya, facilitará el desarrollo de la agricultura y de la industria, dado que estos sectores encuentran serios limitantes en el acceso a los servicios como transportes e infraestructura, comunicaciones, comercialización y finanzas. Desde el punto de vista social, el servicio del agua potable y alcantarillado sanitario es el de menor cobertura y condena a muchos habitantes a una insuficiente calidad de vida.
2. El transporte terrestre sufre las limitaciones del escaso equipamiento e infraestructura viales, bajo índice de pavimentación y esta expuesto al cierre por lluvias. El transporte fluvial presenta instalaciones portuarias deterioradas y equipamientos insuficientes que restan eficacia al servicio de buques y al manipuleo de mercaderías y contenedores. El nivel de uso de contenedores es aun bajo especialmente en carga de exportación, a pesar del creciente uso para carga de importación. El transporte por ferrocarril necesita una fuerte inversión para su modernización e incorporación como medio de transporte a la economía. Su reconversión debe encararse sobre la base de la inversión

privada. En transporte aéreo, el aeropuerto de Asunción necesita de mejor mantenimiento en la operatividad y seguridad del transporte aéreo de carga y pasajeros internacional. Los aeropuertos domésticos, de las ciudades importantes, necesitan de inversión básica, incluyendo pistas asfaltadas en algunas ciudades, y mayor seguridad y funcionalidad.

3. El proyecto de mejoramiento de la navegabilidad de la Hidrovía Paraguay - Paraná, junto al Proyecto del Corredor Bioceánico además de dinamizar las inversiones y las actividades económicas en la región, se constituyen en una oportunidad para que el Paraguay se proyecte como país de paso y proveedor de servicios en los flujos comerciales de localidades costeras de ambos océanos y de puertos de ultramar. Los proyectos destinados a la ampliación y mejoramiento del sistema de carreteras nacional como el Octavo proyecto de carreteras, el proyecto de construcción de rutas para Corredores de Exportación, y el proyecto de la Franja Costera de la Ciudad de Asunción, potenciarán las oportunidades para el comercio, la producción y la inversión.
4. Si bien la electricidad es el servicio con mayor cobertura a nivel nacional entre los servicios básicos (agua y comunicaciones), el consumo de la energía eléctrica es aun bajo sobre todo en áreas rurales, suburbanas y en la región Occidental o Chaco. El costo de las líneas de transmisión y distribución sigue siendo elevado y requiere de recursos de largo plazo para su financiamiento.
5. CORPOSANA tiene previsto proyectos de ampliación del servicio, incluso con apoyo de la cooperación internacional, y de concretarse los mismos, se estima un aumento en la cobertura para el año 2004 al 56% para el agua potable y del 34% para alcantarillado sanitario. Este esfuerzo, no obstante, resulta insuficiente ya que al inicio del próximo milenio, uno de cada dos paraguayos, no tendrá acceso al agua potable, y dos de cada tres paraguayos, no tendrán acceso al servicio de alcantarillado sanitario. Este estado de provisión de los servicios, a más de condenar a muchos ciudadanos a una baja calidad de vida, seguirá siendo un serio obstáculo para el desarrollo social y económico del país.
6. A pesar de los avances logrados en sus indicadores de desempeño, como capacidad instalada y usuarios, la ANTELCO no alcanza aún a niveles que pueden considerarse aceptables para las actividades económicas. Actualmente el país cuenta con 4,8 líneas de teléfono por cada 100 habitantes y en dos años la empresa espera llegar a 8.2 líneas.
7. El comercio interno es libre, a excepción de algunos bienes y servicios esenciales cuyos precios están regulados por el Estado. No existen registros oficiales de establecimientos comerciales en el país completos y actualizados. Existe poca información sistematizada sobre la composición y tendencia del mercado interno a nivel nacional.
8. El sector financiero está atravesando un proceso de ajuste y reforma. Afronta dificultades de captación de recursos de largo plazo, problemas de seguridad, altas tasas de interés para préstamos, escasez de préstamos de mediano y largo plazo para los sectores productivos. Existe baja confiabilidad hacia la banca nacional por dificultades relacionadas a banqueros con bajo perfil gerencial, el otorgamiento de préstamos a empresas relacionadas al propio banco que afecta la calidad de cartera, y por ende la rentabilidad. El alto spread por la intermediación financiera es fijado por las empresas menos eficientes y de mayores costos operativos, principalmente por morosidad. El mercado asegurador paraguayo, si bien está avanzando en las actividades económicas, tiene algunos productos que no han podido desarrollarse como los seguros de vida, y registra baja incidencia en el comercio exterior debido a problemas de competitividad en sus costos frente a tarifas en el mercado internacional. El desarrollo del mercado de capitales sigue siendo lento, carece de recursos financieros de largo plazo y aún no es una fuente importante donde las empresas recurren para buscar recursos a menor costo como alternativa al bancario. La poca transparencia y la estructura de administración familiar o sociedades cerradas siguen siendo obstáculos para el avance de este mercado.

RECOMENDACIONES

1. En transporte por carretera el Estado debe extremar los esfuerzos por implementar los proyectos que ya cuentan con financiamiento de organismos internacionales, en los plazos previstos, ampliar los recursos internos y externos para destinar a obras de construcción de carreteras, estimular políticas de incorporación al sector privado en la construcción y explotación vía concesionamiento de nuevas carreteras.
2. En transporte fluvial alentar una política de construcción y explotación de nuevos puertos por parte del sector privado; desarrollar un sistema de transporte de cargas multimodal de puerta a puerta con el uso de contenedores, que combine el transporte por carretera con el fluvial y el ferroviario, buscando reducir costos y ganar en eficacia; la ampliación de la flota fluvio-marítima y capacidad de bodega debe encararse sobre la base de la inversión privada; el estado debe encarar junto al sector privado un plan de desarrollo de largo plazo de las ciudades costeras del Río Paraguay, en especial el sector a ser afectado con el Proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná. En transporte aéreo potenciar el aeropuerto Guaraní de Ciudad de Este para competir con aeropuertos de países vecinos en materia de flete de carga pasajeros en la zona de tres fronteras.
3. En Los servicios básicos es recomendable diseñar políticas de estímulo para el desarrollo de industrias electrointensivas destinadas a aprovechar uno de los recursos más abundantes como lo es la electricidad; priorizar los programas de electrificación de zonas rurales, y de las zonas productivas de la región Occidental del país; perfeccionar el sistema de autogestión como alternativa de llegar a lugares distantes, con la participación de las poblaciones afectadas. El país necesita aumentar su cobertura de agua potable, por lo que es deseable aplicar mayores recursos locales y externos en este servicio. Se debe desmonopolizar el servicio de alcantarillado sanitario y privatizar vía concesionamiento con fiscalización pública, la construcción y operación en ciudades que no cuentan con este servicio; la CORPOSANA necesita encarar un programa de modernización, mejorar su eficiencia y atención al público. En el servicio telefónico se recomienda un mayor nivel de incorporación del sector privado en inversiones destinadas a aumentar la cobertura y mejorar la calidad del servicio; profundizar la reforma en la ANTELCO y tornarla más eficiente como empresa prestadora de servicios.
4. En el sector comercio, el Gobierno debe desarrollar una política por la formalización de los numerosos comercios no registrados, potenciarlos con capacitación microempresarial y que se incorporen a la legalidad tributaria; reordenar y otorgar mayor seguridad a zonas comerciales caóticas como las de Ciudad del Este; fortalecer los programas de lucha contra la falsificación de marcas de diversos productos extranjeros; implementar políticas destinadas a paliar los efectos negativos del comercio ilegal, sobre todo lo relacionado al narcotráfico, el autotráfico y el lavado de dólares.
5. En el sector financiero, la Superintendencia de Bancos debe mejorar sus mecanismos de control y avanzar hacia una mayor transparencia en el mercado financiero; completar y perfeccionar las reformas del sistema financiero. Una mayor previsibilidad por parte de los organismos financieros como el Banco Central y la Superintendencia de Bancos devolverá una mayor confianza a los ahorristas en el sistema bancario nacional. Es recomendable no seguir subsidiando a instituciones financieras ineficientes con recursos de la banca central, y menos aun con endeudamiento externo.
6. Dentro del sector terciario, sugerimos orientar la cooperación externa en los siguientes servicios: i) mantener prioridad en el transporte por carreteras, con énfasis en la ampliación de la red vial nacional. ii) Agua potable y alcantarillado sanitario es la principal prioridad en los servicios básicos dado su fuerte impacto en la calidad de vida de la población. iii) Los sistemas de transporte ferroviario y fluvial necesitan potenciarse con inversión privada, su impacto puede ser importante porque es alternativa al transporte por carreteras por sus costos competitivos y ayudará a ahorrar divisas al país en la importación del combustible derivado del petróleo. iv) la electrificación debe extenderse hacia las

zonas más pobres, en los futuros polos de desarrollo rural y en la zona del Chaco. v) Capacitación y transferencias de tecnología para mejorar las comunicaciones, y encarar programas que apunten a una mayor cobertura del servicio telefónico. iv) La economía necesita mayor información y mejor funcionamiento del comercio interno, tales como estudios sobre su composición, mejorar el sistema de embalajes, programas de control de calidad y defensa del consumidor.-

