

# **Insertando al Paraguay en el rompecabezas regional: ¿una pieza sin montar?.**

Arce Lucas Daniel.

Cita:

Arce Lucas Daniel (2010). *Insertando al Paraguay en el rompecabezas regional: ¿una pieza sin montar?.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/867>

# Encastrando al Paraguay en el rompecabezas regional: ¿una pieza sin montar?

Autor: Lucas Arce

**Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya - CADEP**

[larce@cadep.org.py](mailto:larce@cadep.org.py)

*Area Temática: Relaciones Internacionales*

*Subárea Temática: Globalización e Integración*

**"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."**

## Resumen

*Los replanteos de la integración sudamericana tiene como sustrato el debate acerca de cuáles modelos de país sustentarían tal visión regional. En este contexto, la integración de Mercosur ha sido siempre un objetivo para Paraguay, país mediterráneo notablemente abierto con respecto a otras economías de América del Sur. Sin embargo, la mayoría de los actores económicos son renuentes profundizar dicho proceso. El autor propone analizar los cambios productivos, institucionales y de inserción internacional de Paraguay a trasluz de los cambios del bloque comercial, que nos permita descubrir mecanismos viables para la mejor integración al Mercosur de dicho país.*

### **1. Introducción:**

Los replanteos de la integración a nivel sudamericano expresados en las nuevas iniciativas de integración y en las modificaciones a los fines e instrumentos del Mercosur de los últimos años tienen sus raíces en el debate sobre qué tipo de integración regional apuntamos como región y qué modelos de países sustentarían tal visión regional.

En este contexto, la integración de Mercosur ha sido siempre un destino importante para un país mediterráneo como Paraguay, que ha sido notablemente abierto con respecto a otras economías de América del Sur. Sin embargo, la opinión pública y la mayoría de los actores económicos del país han sido y son renuentes a una profundización del proceso de apertura hacia la región.

Las razones para el surgimiento de estas percepciones no han sido analizadas a lo largo de estos años, reduciéndose la discusión mayormente a los beneficios y los costos de la integración regional tal cual fue implementada, y a la pertinencia de la estructura institucional del Mercosur para su funcionamiento.

En este breve ensayo se propondrá hacer un análisis de las informaciones referentes a los cambios productivos, institucionales y de inserción internacional que tuvo Paraguay durante estos años, a trasluz de los cambios del bloque comercial. Este análisis nos permitirá entender la manera en que Paraguay se ha insertado e inserta a la región, de modo tal de descubrir mecanismos viables para su mejor integración al Mercosur en este nuevo estadio de la integración sudamericana.

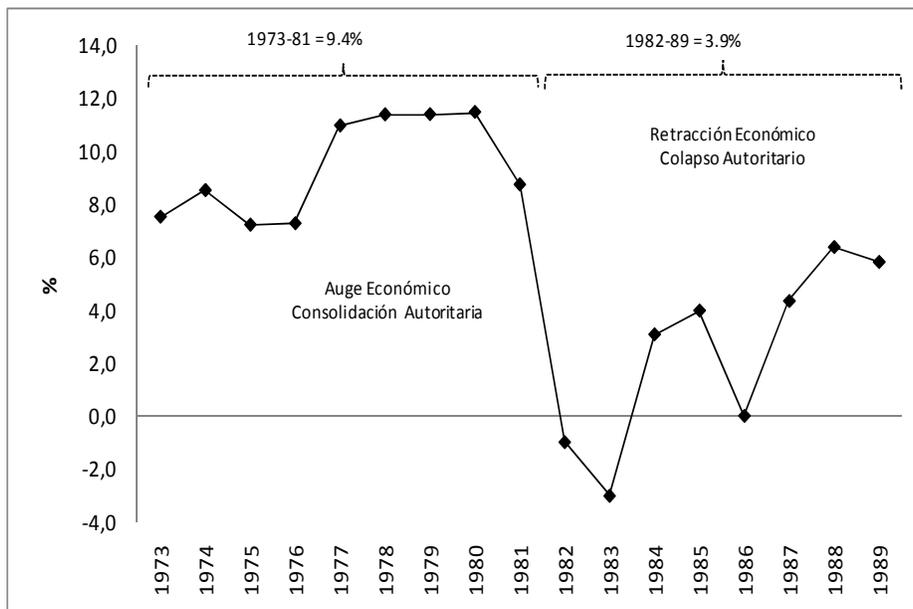
### **2. Paraguay, de la integración “fronteras adentro” hacia una “fronteras afuera”**

Para poder entender el proceso de integración de Paraguay a Mercosur, y su paso por el bloque, primero debemos analizar qué tipo de estructura económica había desarrollado el país en los años previos a la integración, de modo tal de identificar posteriormente los cambios surgidos en este contexto.

En primer lugar, Paraguay es un caso excepcional en el continente sudamericano; se trata de un país que ha sido notablemente abierto respecto a otras economías de América del Sur, las cuales brindaron una amplia protección a sus industrias nacionales que durante buena parte del siglo XX. Mientras la mayoría de los países del Cono Sur se habían embarcado en un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, el Paraguay continuaba una trayectoria económica singular alejada de esta corriente. Esta es una de las razones por las que ha experimentado un alto grado de estabilidad macroeconómica, en comparación a la hiperinflación y al crecimiento de “stop and go” experimentado por muchas de las economías latinoamericanas (por ejemplo; Argentina, Brasil, México, Bolivia) (cfr. Borda y Masi 2002).

En segundo lugar, fue uno de los últimos países de América Latina que disfrutó de un rápido crecimiento de la región en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial: la economía paraguaya creció a un ritmo más rápido de todos los países de América Latina durante la mayor parte de la década de 1970. Entre 1973-81, su tasa promedio de crecimiento anual del PIB fue del 9,4 por ciento, alcanzando niveles poco más del 11 por ciento en el periodo 1977-80 (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1.**  
Crecimiento del Producto Interno Bruto, 1970-1989



Fuente: CADEP con información del Banco Central de Paraguay

Este crecimiento económico (determinante la consolidación del poder dictatorial de Stroessner y su prolongación durante los casi 20 años subsiguientes) tuvo dos fuentes preponderantes: el aumento de la productividad agrícola y la construcción de las represas hidroeléctricas

binacionales. A su vez, hubo otro rasgo preponderante del comercio paraguayo que surge en este periodo, como es la triangulación comercial.

El factor de mayor peso en el crecimiento de Paraguay estuvo ligado al aumento de la productividad agrícola. Dicha productividad se debió a la expansión de la frontera agrícola, más que a un cambio tecnológico que permitiera un uso más intensivo de la tierra. A partir de 1970 empieza un viraje estratégico hacia el Brasil, que culmina en la apertura de una conexión física y comercial con este país a partir de la ruta hacia Ciudad del Este. En este contexto surge la agricultura comercial en Paraguay, a causa de la entrada y expansión de la soja como cultivo de renta en la zona aledaña del Brasil, el incremento del cultivo del algodón alentado por el Estado paraguayo y el alza de los precios internacionales para estos bienes. De esta manera, se fortaleció la estrategia de especialización del país como exportador de *commodities* agrícolas, a través del nuevo canal de comercialización vía Brasil.

La segunda fuente de crecimiento económico del Paraguay estuvo asociada a la construcción de la represa hidroeléctrica Itaipú, un proyecto compartido con el Brasil. Este proyecto inició el desarrollo de una serie de plantas hidroeléctricas a lo largo del Río Paraná y Paraguay, que vinculó al país a sus vecinos, y que le dio la oportunidad de explotar sus recursos energéticos y proveerlo de los muy necesarios ingresos por la venta de la energía a sus vecinos.

Además, durante esta época surge el tráfico de importaciones desde Paraguay hacia el Brasil, como consecuencia de la apertura. Este tráfico contó históricamente con altos niveles de ilegalidad. Este sistema adoptó varias modalidades. La más importante de todas fue la intermediación comercial o contrabando, iniciada en la década de 1980, debido a las altas cargas impositivas internas y a los altos niveles de protección arancelaria de los vecinos del Paraguay. La intermediación consistió en un comercio de triangulación de bienes de consumo suntuario, importados mayormente desde el Este Asiático y los Estados Unidos, en forma sub-facturada o ilegal, para ser reexportados a los países vecinos, también de manera ilegal (Masi 2006b).

Dicha especialización del Paraguay en la reexportación o triangulación comercial fue en detrimento del desarrollo de industrias relacionadas a las ventajas comparativas del país. El peso del comercio de reexportación<sup>1</sup> ha sido hasta tres veces superior al de la exportación total de rubros genuinamente nacionales<sup>2</sup>. Dado el ya alto nivel de apertura económica en Paraguay, es difícil aseverar que la asignación de factores de producción estuviera altamente distorsionada.

Masi y Ruiz Díaz (2005) aseguran que la permeabilidad de las fronteras paraguayas (que, por causa del alto grado de comercio ilegal o contrabando, permitían el ingreso casi irrestricto de artículos importados de la región y el mundo) había permitido la integración del Paraguay a los principales socios del Mercosur incluso antes de la firma del Tratado de Asunción. Este tipo de integración lo han llamado de “*fronteras adentro*”.

---

<sup>1</sup> Importar productos de consumo suntuario con aranceles bajos desde el sudeste asiático, Estados Unidos y Europa para luego introducirlos, legal o ilegalmente, a los países vecinos.

<sup>2</sup> Para mediados de la década del noventa, el Paraguay reexportaba US\$ 3.000 millones de rubros extranjeros frente solo a US\$ 1.000 millones de productos nacionales. (Masi 2008)

El modelo de crecimiento paraguayo se habían agotado para principios de la década de 1980 (ver grafico 1), cuando el crecimiento se había ralentizado fuertemente debido al agotamiento de la mayoría de las fuentes que lo habían impulsado: durante estos años se produjo la terminación de la construcción de Itaipú, la caída de los precios de los *commodities* (como el algodón y la soja, importantes productos de exportación para Paraguay) y el agotamiento de las tierras vírgenes para cultivo. Durante la década de 1980 la economía permaneció estancada. El crecimiento económico paraguayo y el dinamismo económico en general se hizo cada vez más dependiente de la soja y el algodón para la exportación. Estos dos cultivos, sin embargo, quedaban sujetos a las fluctuaciones de los precios internacionales y las condiciones meteorológicas locales, los cuales varían considerablemente. (BID 1991)

Este agotamiento económico tuvo su correlato en el agotamiento de la larga dictadura de Stroessner que termino por caer bajo un golpe cívico militar del General Andrés Rodríguez durante 1989. Para los momentos fundacionales de Mercosur, Paraguay se encontraba en un proceso de reorganización de sus bases institucionales y de búsqueda de un nuevo patrón de crecimiento económico e inserción internacional.

Dichas razones nos hacen entender porqué el Mercosur ofrecía al país una oportunidad estratégica para gestar una integración orientada a la producción, mediante el aumento de la oferta exportable y la apertura del mercado regional. No obstante, como el Paraguay había apostado a la intermediación antes que a la producción, resultaba difícil aumentar las exportaciones en corto tiempo. Coincidiendo con Borda y Masi (1998), a pesar de que el Paraguay era la economía más abierta del nuevo bloque comercial, el modelo económico no era afín al proyecto de integración regional, y por lo tanto con mayores desventajas que los otros países de la región para el aprovechamiento de la integración.

Todos estos factores muestran que la integración, "*fronteras afuera*" (a través de una mayor industrialización y una mayor exportación, principalmente de productos no tradicionales) dependía también de la habilidad para gestar nuevas capacidades dentro de Paraguay. Con un bajo nivel de desarrollo industrial y una alta dependencia de la agricultura, con niveles de desarrollo de infraestructura y calificación de recursos humanos menores que el resto del MERCOSUR, y con un grado bajo de reformas institucionales (Borda y Masi 1997), el Paraguay había ingresado también con desventajas estructurales al proceso de integración regional. Para que el país pudiese responder a los nuevos desafíos y aprovechar las ventajas provenientes de la integración, debía hacer reformas que le permitiesen saltar hacia una economía competitiva a nivel regional.

### ***3. Cambios Institucionales y de Inserción Externa***

Las deficiencias estructurales e institucionales del país fueron tenidas en cuenta de una forma parcial en los planes de los hacedores de políticas durante la década de 1990, planes muchas veces llevados a cabo con el apoyo de la cooperación internacional. Sin embargo, dichos avances no fueron parte de un plan integral de inserción internacional, sino esfuerzos aislados para el

mejor aprovechamiento regional y el aumento de la competitividad del país. Incluso, gran parte de estos planes ni siquiera han sido objetivos del Estado Paraguayo, sino más bien producto de los objetivos de las agencias internacionales de cooperación en Paraguay.

Aquellas iniciativas realizadas a nivel institucional tuvieron tres líneas de acción principales, las cuales estuvieron relacionadas con las necesidades del redireccionamiento paraguayo hacia un modelo de producción: la mejora de la competitividad externa, las iniciativas para una mejora y diversificación de las exportaciones, y las medidas negociadas en Mercosur para aminorar los costos del ajuste estructural en el sector productivo paraguayo.

La primera línea de acción, las medidas para mejorar la competitividad del sector externo, ha venido a actuar sobre uno de los objetivos principales desde el momento que se decidió participar en Mercosur. Siguiendo esta línea estrategia se creó Proparaguay, iniciativa de impulso a las exportaciones que posteriormente dio lugar a la *Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX)*. REDIEX es un programa del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) que busca promocionar las exportaciones paraguayas y atraer inversiones extranjeras al país, creada en 2004. Planifica y monitorea las acciones entre el sector público y privado exportador, agencias de regulación y universidades con el fin de fomentar la competitividad internacional de productos paraguayos en cadenas productivas. Para ello trabaja a través de foros de competitividad denominados mesas sectoriales, seleccionadas bajo criterios técnicos y estratégicos en base a potencialidades de cada sector, con miras a la exportación competitiva y hacia mercados focalizados. Con ello, se busca alentar la formación de cadenas productivas y *clusters* como una actividad público-privada.

Otro gran avance fue la creación en 2001 de la *Ventanilla Única de Exportación (VUE)*, una iniciativa que funciona dentro del MIC. Esta busca simplificar los procesos de exportación, en términos de gestión a partir del registro del exportador, hasta los trámites de egreso de mercaderías nacionales o nacionalizadas (exportación), con la finalidad específica de constituirse en una herramienta ágil y efectiva que facilite las operaciones de comercio exterior, incrementando la calidad del servicio. Además, está en vigencia desde 2004 el *Proyecto Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador (FOCOSEP)*, un convenio de financiación suscrito entre la Unión Europea y la República de Paraguay. Este programa busca mejorar la inserción del país en los mercados internacionales, aprovechando las potencialidades existentes en el marco del MERCOSUR. El FOCOSEP depende de la Secretaría Técnica de Planificación, lo que le imprime una jerarquía notable al no depender directamente del MIC, pero a su vez muestra la diseminación de las iniciativas para promover la inserción internacional.

La segunda línea de acción tuvo por objetivo promover el mejoramiento y la diversificación de las exportaciones. Esta línea de acción tuvo como medidas principales el uso de incentivos fiscales como la Ley de Maquila y la Ley de Zonas Francas. Ambas están orientadas a promover la creación de empresas de exportación, gracias a la exoneración de los impuestos internos (renta, IVA y otros) y la creación de un impuesto único y bajo, como también la exoneración de aranceles aduaneros. En ambos casos, se promueve la creación de empresas ensambladoras o elaboradoras de un producto final, como también la venta de productos de importación.

La tercera línea de acción se corresponde con los intentos de aminorar los costos del ajuste estructural a la base industrial paraguaya. Paraguay ha gozado desde el inicio de Mercosur de

una lista de excepciones de productos que permitía mantener al margen de la zona de libre comercio a algunos productos. Por otro lado, también se encuentra vigente la exoneración de bienes de capital, insumos y materias primas para sectores industriales, como parte de una concesión del Mercosur a los países pequeños. De esta forma, las empresas paraguayas más afectadas por la suba de los aranceles para los insumos que importan desde la extrazona han tenido la oportunidad de compensar tales pérdidas.

Además de estos avances en términos de la inserción internacional del país, se produjeron otros de carácter interno, pero que también apuntaban a solucionar los problemas de competitividad de Paraguay. Los objetivos principales en este sentido se dieron a partir de las reformas en infraestructura, como la habilitación de rutas y caminos para la salida de productos, y algunas iniciativas referidas a los puertos. También, el acuerdo resultante después de casi un año de renegociación de las condiciones de Itaipú para fijar un mejor precio por la energía hidroeléctrica (Arce y Rojas de Cerqueira Cesar 2009).

A pesar de todas estas mejoras, el Estado paraguayo aun no cuenta con una implementación sistémica de una estrategia de desarrollo económico, y por consiguiente, de inserción en el mundo. Incluso, la provisión de servicios públicos e infraestructura es deficiente. La respuesta a los déficits, ineficiencia e ineficacia de las políticas de provisión de servicios públicos, ha sido la multiplicación de programas e instituciones que desperdician recursos y no atacan las causas de los problemas. Por ejemplo, a pesar de que la falta de integración interna y externa de Paraguay constituye una fuerte restricción para su desarrollo económico, la cobertura de infraestructura vial es muy baja, lo que termina causando un sobre costo en el transporte y la logística de alrededor del 4,3 % del PIB. (Borda 2008)

Con respecto a la calidad de los recursos humanos con los que cuenta el país, otro de los puntos importantes para la competitividad internacional, Paraguay cuenta con uno de los índices más bajos en cuanto a su capital humano. A partir de los noventa se dio inicio a la reforma educativa que dio lugar a una mayor cobertura de la educación primaria preescolar, pero la calidad no ha mejorado a pesar del incremento sustancial de la transferencia fiscal, más del 2 % del PIB, a causa de la escasa preparación de los recursos humanos en educación. (Borda 2008)

En cuanto a la atracción de IED, una de las posibles estrategias para poder saltar las barreras de inversión productiva en Paraguay, observamos que sus deficiencias están ligadas también a factores internos, más que a constreñimientos externos. A pesar de los interesantes incentivos fiscales para la apertura de negocios, tales como bajos impuestos (un IVA del 10% y un impuesto a la renta a las empresas del 10% impuesto por la ley) y la Ley 117/91 de Inversiones que da igualdad de trato al extranjero; el grado de inversión extranjera no ha crecido de la forma exponencial que se pensaba a partir de la entrada en Mercosur. De acuerdo al *Index of Economic Freedom* de la Heritage Foundation, entre los principales factores que desincentivan la inversión en Paraguay se encuentran la inseguridad legal, la escasez de mano de obra preparada, la infraestructura deficiente y la ausencia de un sistema de transporte confiable y accesible económicamente.

Todo lo anterior sugiere que si bien se ha avanzado en la dirección correcta hacia un modelo paraguayo de producción en el marco del proyecto de integración a Mercosur, Paraguay no ha podido instalar claramente una estrategia marco de inserción que permita articular las políticas,

programas y agencias destinadas a la mejora de la producción. Aquellas iniciativas en esa dirección no parecen formar parte de un proyecto integrador de prioridad como política de Estado, sino iniciativas aisladas que intentan paliar las deficiencias en la medida que son detectadas. A ello debe agregársele la baja cantidad de recursos estatales suministrados para lograr avances específicos: su presión tributaria no excede el 12% del PIB y el nivel de gasto público esta en el orden de 18% del PIB.<sup>3</sup> Asimismo, los recursos muchas veces son usados de forma deficiente y prebendaria (Borda 2008, 315). Este hecho hace dudar que el aporte estatal sea lo suficientemente importante como para elevar la incidencia de los proyectos aquí mencionados.

#### ***4. Ganancias y Pérdidas en los Años de Mercosur***

En este contexto de falta de planificación estratégica y su consecuente multiplicidad de proyectos sin una articulación pública adecuada, así como una baja incidencia de las mismas a nivel agregado, se hace evidente que los beneficios del Mercosur para Paraguay no son fácilmente identificables en base al rendimiento económico paraguayo durante los años de existencia del Mercosur.

En el proceso de transición, coincidente con el paso hacia una unión aduanera en el Mercosur, el Paraguay había logrado aumentar relativamente la participación de sus exportaciones no tradicionales, pero sin aumento del nivel total de sus exportaciones, ni de un progreso considerable en la industrialización del país. A ello se suma un escaso nivel de inversión nacional y extranjera para la exportación, para explicar por qué el Paraguay sigue siendo el país más rezagado en el aprovechamiento de las ventajas de la integración regional. En suma, la tesis de Borda y Masi, acerca de que el Paraguay no ha pasado todavía de ser un país importador a ser un país exportador, sigue teniendo validez (Borda y Masi 1998). Como expone Lo Turco (2008), el proceso de Mercosur puede haber permitido la aglomeración de emprendimientos productivos alrededor de los núcleos más dinámicos de la economía regional, como San Pablo o Buenos Aires. A su vez, Paraguay no ha atraído inversión externa directa en demasía: el aumento de IED posterior a la entrada en vigor de Mercosur<sup>4</sup> estuvo más relacionada con el aprovechamiento del mercado interno que con la utilización de Paraguay como una plataforma regional (Masi 2001).

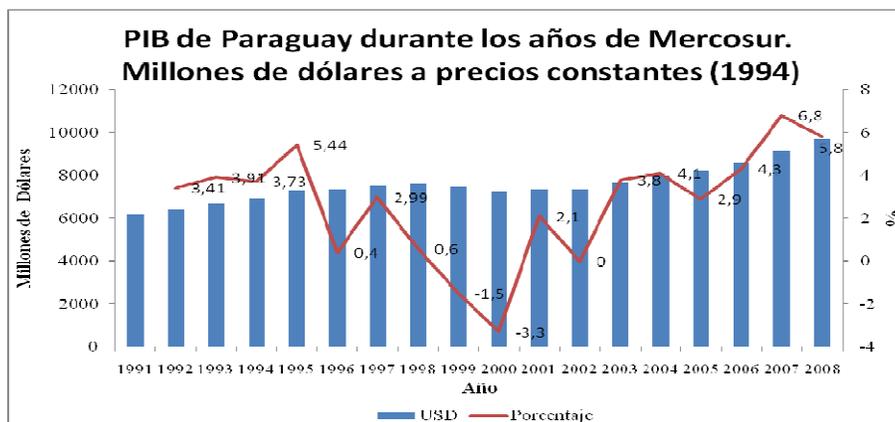
Si observamos detenidamente el crecimiento del PIB durante los años de Mercosur, notamos que presenta una marcada inestabilidad, ya que en este periodo indicado se han intercalado años con picos de crecimiento y años de estancamiento, e incluso años con tasas negativas de crecimiento (ver Gráfico 2).

---

<sup>3</sup> Sólo las transferencias de las hidroeléctricas, Itaipú (Brasil) y Yacyretá (Argentina), conforman entre el 5 y 6% del PIB.

<sup>4</sup> El monto acumulado de IED en la década del '90 representó tres veces el monto acumulado de inversión de las tres décadas previas. (Masi 2001)

Gráfico 2.



Fuente: Elaborado por CADEP en base a datos del Banco Central de Paraguay.

De este análisis podríamos derivar que Mercosur no ha sido un instrumento que haya de por sí empujado al crecimiento económico sostenido de Paraguay desde su creación, lo cual era uno de los pretendidos argumentos para llevar adelante el proceso de integración. Este argumento está relacionado con los puntos de partida que se utilizan para evaluar el proceso de integración están anclados fuertemente en el paradigma de ventajas comparativas y la reasignación de factores, las tendencias teóricas en comercio más influyentes al momento de creación del bloque.<sup>5</sup>

Lo que se esperaba, siguiendo esta línea discursiva, era un ajuste estructural “*fronteras adentro*”, donde empresas de Uruguay, y sobre todo de Brasil y de Argentina, podrían tomar ventaja de la integración instalándose en Paraguay, país relativamente más abundante en recursos humanos no calificados y tierra, para abastecer desde allí a sus mercados de origen. A su vez, la misma apertura generaría oportunidades para aquellos emprendedores paraguayos que exportan al Mercosur. Todos estos mecanismos harían crecer el desempeño la economía paraguaya, y derivarían en un mayor bienestar del conjunto de la población. Siguiendo la línea discursiva de esta teoría, era de esperar que Paraguay creciera a tasas por encima de la media en la búsqueda de la convergencia con el resto de los países del bloque comercial, más ricos que Paraguay tanto en términos de Producto Bruto Interno como en términos de Producto Bruto Interno per cápita (ver Gráficos 3 y 4).

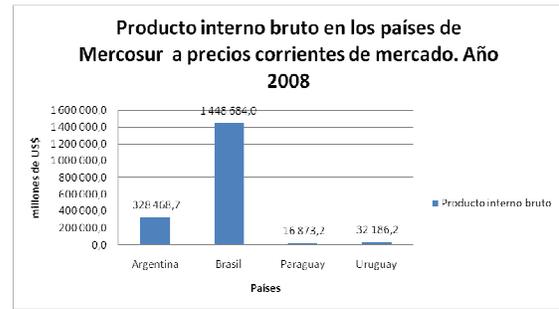
<sup>5</sup> Después de dos intentos de integración con resultados dispares, ALALC y ALADI, el proceso de integración latinoamericano fue permeado por los efectos de la reconfiguración del poder mundial en vísperas del fin de la Guerra Fría. Esta nueva etapa mundial permeó el pensamiento y el accionar latinoamericano: la globalización y la apertura comercial, y las políticas pro-mercado pasaron a ser temas prioritarios en las agendas de los estados, organismos internacionales y empresas. El Mercosur esta forjado en este proceso de transformación y es resultado del mismo. Por un lado, se trata de un acuerdo entre países vecinos que tiene por objetivo llegar a un mercado común al estilo de la integración europea. Por otro lado, se utilizó la liberalización comercial entre los países miembros prácticamente de todo el universo arancelario, y una posterior imposición de un arancel externo común para los cuatro países socios. Entonces, mientras el tipo de integración económica necesaria para Paraguay ha sido la parte productiva, fue la liberalización comercial aquella que dio a luz primero en el bloque.

**Gráfico 3.**



Fuente: Elaboración Propia con datos de CEPALSTAT

**Gráfico 4.**



Fuente: Elaboración Propia con datos de CEPALSTAT

Sin embargo, este tipo de análisis sin un ajuste previo a las circunstancias de cada país, falla en la distinción de las políticas disponibles que tiene un Estado para integrarse. En el mismo, sólo la política comercial sería necesaria para llevar a cabo un redireccionamiento de la estrategia de inserción externa de un país. Ello presupone que, una vez que el factor productivo capital se relocaliza, la relocalización de capacidades humanas y materiales, así como la transferencia de tecnología y conocimiento, es al menos fácil y rápida. Este análisis posee un gran poder de convencimiento dados sus presupuestos simples e intuitivos, pero deja constantes muchos factores tanto internos como externos.

Una versión rígida y esquemática de esta teoría es el sustento de los discursos acerca de la inutilidad de Mercosur que se encuentran en la opinión pública paraguaya, tales como el "Mercosur no sirve" o que "Paraguay debería abandonar el Mercosur" (ABC Digital 2007, 2010, 2009; ULTIMA HORA 2009). Estas críticas provenientes de algunos sectores empresarios y asociaciones de empresas, o hasta incluso algún representante gubernamental (Clarín Digital 2010), normalmente surgen al contrastar las expectativas generadas a partir de las ideas comentadas previamente y las dificultades reales en la integración.

En el caso del Paraguay, y contrariamente a lo que comúnmente se opina dentro del país, el Mercosur ha aportado más beneficios que desventajas, especialmente en términos de aumento de la producción y de la oferta exportable, a saber:

En primer lugar, el desarme arancelario del Mercosur ha permitido al país integrarse "fronteras afuera" antes que limitarse a una integración vía intermediación comercial. Ello también permitió un cambio sustancial en los mercados de destino y de origen del comercio exterior paraguayo. Así, para 1991, el MERCOSUR recibía solo el 31% de todas las exportaciones del Paraguay, incrementándose esta participación del Mercosur a poco menos del 50% en la actualidad<sup>6</sup>. En términos de importaciones, el fenómeno ha sido similar, convirtiéndose el

<sup>6</sup> Cfr. Borda y Masi (2002). Las cifras del Banco Central muestran que cerca del 60% de las exportaciones del Paraguay se dirigen hoy al Mercosur. Sin embargo, se contabilizan erróneamente valores y volúmenes de la soja exportadas con mercados de destino a la Argentina y al Uruguay, cuando se trata solo de mercados en tránsito.

Mercosur en el mayor mercado de origen para las compras registradas del Paraguay<sup>7</sup>.(Masi y Ruiz Díaz 2005)

En segundo lugar, el Mercosur ha significado una apertura para los bienes no tradicionales, cuya participación en el total exportado por el Paraguay ha crecido sustancialmente. Otros estudios empíricos (Borda y Masi 1998; Penner 2000; Ramírez 2008) también muestran que, durante los años de Mercosur, ha habido una mayor diversificación de bienes dentro de la canasta de bienes exportables de Paraguay. Buena parte de esta nueva composición se explica por los bienes de exportación no tradicionales, que reportan un mayor valor agregado y concentran mayor cantidad de empleo en comparación con las exportaciones tradicionales de Paraguay (como granos y carne), por lo que su impulso se convierte en una potencial ventana de oportunidad para la mejora de las condiciones de vida en Paraguay. Así, por ejemplo, mientras en el periodo 1990-1994 el 27% de las exportaciones destinadas al MERCOSUR consistían en bienes no tradicionales, para el periodo 2003-2006 esta proporción se había elevado hasta al 58%. Aún con una oferta exportable estancada, el MERCOSUR aumentaba su participación como mercado de destino de los bienes nacionales de un 31% en 1991 a un promedio del 45% en los últimos años (ver **Tabla 1**). (Masi 2006a)

**Tabla 1**

Periodos	Exportaciones Totales en %			
	MERCOSUR		R. DEL MUNDO	
	XT	XNT	XT	XNT
1990-1994	74	27	86	14
1995-1998	56	45	88	12
1999-2002	62	38	80	20
2003-2006	42	58	78	22
<b>Prom. 90-06</b>	<b>56</b>	<b>44</b>	<b>82</b>	<b>18</b>

*Fuente: CADEP con datos del Banco Central del Paraguay.*

En tercer lugar, el Mercosur presenta una oportunidad para la *agroindustrialización* a través de la formación de cadenas productivas con los países vecinos, proyectándose hacia los mercados regionales e internacionales.(Masi 2006a)

Finalmente, el Paraguay ha comenzado a beneficiarse de la adopción de medidas de reducción de asimetrías estructurales en el Mercosur, como por ejemplo la implementación de los Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM). Si bien las expectativas creadas alrededor de FOCEM han superado ampliamente las capacidades de la iniciativa, (tanto por su capacidad de financiamiento como por las reales capacidades de los miembros del bloque para institucionalizarlo y dotarlo de una gestión eficaz y eficiente desde su creación) la creación de este Fondo se muestra como un reconocimiento de las necesidades de paliar las fuertes asimetrías al interior de la región.(Arce 2010)

<sup>7</sup> Aquí nuevamente no se tienen en cuenta a las importaciones no registradas (mayormente de la extrazona) para fines de reexportación.

## 5. *Consideraciones Finales*

A pesar de todos estos beneficios, la propia dinámica de integración no ha llevado por sí misma a un crecimiento económico sostenido y una mayor calidad de vida en Paraguay. Como ya hemos mencionado, las dificultades propias de este país para establecer una base de desarrollo atada a la estrategia de inserción internacional a través de Mercosur nos ha privado de observar la real potencialidad de la integración como plataforma de desarrollo estructural.

La evaluación del Mercosur de la mayor parte de la opinión pública en Paraguay no observa estos problemas, sino que se concentra en aquellos puntos de debate referidos a la aplicación de medidas en que van contra el espíritu del libre flujo de bienes, como las barreras no arancelarias a productos paraguayos en Mercosur, y en los costos provenientes de un arancel externo común que no permite el ingreso de insumos baratos.

La mejor forma de aprovechar las ventajas es manteniendo una planificación adecuada, así como una orientación específica del país que permita maximizar los beneficios y minimizar los costos en la medida de lo posible. Ello significa potenciar las posibilidades generadas por los mercados ampliados a través de políticas específicas que mejoren las capacidades y competencias productivas del país en base a una planificación estratégica. En el caso del Paraguay, las iniciativas establecidas para sacar provecho del Mercosur no fueron coordinadas de forma exitosa debido a la falta de un plan marco de acción, a una multiplicidad de programas y autoridades para su ejecución, y a una dificultad de congeniar el modelo previo de intermediación comercial con el nuevo modelo hacia la producción.

Sin embargo, la permanencia del Paraguay en el Mercosur ofrece más ventajas que limitaciones. Primeramente por ser un país mediterráneo y por estar vinculado históricamente a sus vecinos para la facilitación de su comercio exterior. En segundo lugar porque a partir de la década de 1990 ya existe un mercado ganado en el Mercosur para las exportaciones del Paraguay, especialmente de bienes no tradicionales. Finalmente, porque es un país pequeño y de menor desarrollo relativo que no ha desarrollado ni posee un peso negociador relativo para lograr, en forma independiente, acuerdos comerciales preferenciales con países desarrollados y de economías emergentes, en el corto plazo.

Por último, es tarea de los comunicadores sociales y los hacedores de política recordar a la ciudadanía las posibilidades reales que genera un proyecto de integración regional, y ampliar la responsabilidad de los mismos en su aprovechamiento. La integración regional es un mecanismo que tiene como fin último ampliar las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los países que deciden entrar en estos procesos. Esta no es un fin en sí mismo, sino una herramienta posible entre las tantas que los Estados poseen con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y el bienestar de la población.

## **Bibliografía**

- ABC Digital. 2010. “¿El Mercosur sí sirve para algo!.” *ABC Digital*. Disponible en: <http://www.abc.com.py/abc/nota/143429-%A1El-Mercosur-s%ED-sirve-para-algo!/>
- ABC Digital. 2007. ““Mercosur no nos sirve ni como paso”.” *ABC Digital*. Disponible en: <http://iabc.com.py/2007-02-16/articulos/311134/mercosur-no-nos-sirve-ni-como-paso>.
- ABC Digital. 2009. “Paraguay debería “patear el tablero” y abandonar el Mercosur que no sirve.” *ABC Digital*.
- Arce, Lucas. 2010. “FOCEM: ¿instrumento olvidado? Recuento de las acciones y proyectos en marcha a través de la ayuda mercosureña..” *Observatorio Económico de la Red Mercosur*. Disponible en: [http://www.oered.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=92%3Afocem-iinstrumento-olvidado-recuento-de-las-acciones-y-proyectos-en-marcha-a-traves-de-la-ayuda-mercosurena&catid=1%3Aarticulos&Itemid=3<=es](http://www.oered.org/index.php?option=com_content&view=article&id=92%3Afocem-iinstrumento-olvidado-recuento-de-las-acciones-y-proyectos-en-marcha-a-traves-de-la-ayuda-mercosurena&catid=1%3Aarticulos&Itemid=3<=es).
- BID. 1991. *Paraguay*. World Economic Memorandum. 9147 -PA. Washington DC: BID.
- Borda, Dionisio. 2008. “Paraguay.” En *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*, Rio de Janeiro, Brasil: Konrad Adenauer-SOPLA, p. 313-340.
- Borda, Dionisio, y Fernando Masi. 2002. “Estancamiento económico y desgaste político en los años del MERCOSUR.”
- Borda, Dionisio, y Fernando Masi. 1998. *Los Límites de la Transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años noventa*. Primera. Asunción: CIDSEP.
- Borda, Dionisio, y Fernando Masi. 1997. “Mercosur y Paraguay: los Primeros Cinco Años.” *Mes Económico CADEP* Segunda Epoca.
- Clarín Digital. 2010. “Paraguay vuelve a presionar por cambios en el Mercosur.” Available at: <http://edant.clarin.com/diario/2006/10/09/um/m-01286905.htm>.
- Lo Turco, Alessia. 2008. “Integración Regional Sur-Sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso del MERCOSUR..” En *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?*, eds. Fernando Masi, María Inés Terra, y Roberto Bouzas. Montevideo: Red Mercosur.
- Masi, Fernando. 2001. “El Caso Paraguayo.” In *El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur*, ed. Daniel Chudnovsky. Montevideo: Red Mercosur.
- Masi, Fernando. 2008. “Inserción económica de Paraguay en el mundo. Notas para el debate

- electoral 2008.” En *Memorandum para el Gobierno 2008-2013*, Asunción: CADEP, p. 42.
- Masi, Fernando. 2006. *Paraguay: Los Vaivenes de la Política Comercial Externa en una Economía Abierta*. CADEP.
- Masi, Fernando. 2006. “Ups and Downs of Paraguayan Trade Policy.” En *Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile.*, ed. Roberto Bouzas. Paris: OBREAL/EULARO/Chaire Mercosur de Sciences Po.
- Masi, Fernando, y Francisco Ruiz Díaz. 2005. “Empleo en el Sector de la Producción Transable No Agrícola en el Paraguay. Un análisis del comportamiento de los rubros no tradicionales en la década del noventa..” Asunción: CADEP
- Penner, Reinaldo 2000. “Gestión del Sector Exportador frente al Desafío de la Integración.” *Banco Central de Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Economía Internacional*.
- Ramírez, Julio. 2008. “Las PYMES Exportadoras Paraguayas: Situación Actual, Perspectivas y Desafíos” *Artecona, R. “Apertura comercial y capacidades productivas: estudios de casos”*, CEPAL.
- ULTIMA HORA. 2009. “Vicepresidente de la UIP afirma que el Mercosur "no nos sirve".” *Ultima Hora Digital*. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/240449-Vicepresidente-de-la-UIP-afirma-que-el-Mercosur-no-nos-sirve>.