

Tendiendo costosos puentes

Paraguay en el Mercosur

Building expensive bridges

Paraguay in the Mercosul

Lucas Arce*

Resumen: El Paraguay es un país notablemente abierto al comercio donde, sin embargo, sus actores económicos han sido hasta hoy renuentes a una profundización del proceso de integración regional. Las razones para el surgimiento de estas percepciones no han sido analizadas completamente, reduciéndose la discusión mayormente a los beneficios y los costos de la integración regional tal cual fue implementada, y a las deficiencias institucionales regionales para gestionar el proceso. Utilizando una revisión de la literatura existente, este ensayo intentará, en primer lugar, describir las condiciones en que Paraguay entró al Mercosur y los desafíos que enfrentó a lo largo de la existencia del bloque. En segundo lugar, se observarán tanto las transformaciones institucionales del Paraguay para el mejor aprovechamiento del Mercosur, así como aquellos déficits aun no resueltos que lo impiden. En tercer lugar, se analizarán los beneficios y los costos a la luz de los cambios en el proceso de integración, y sus enfoques teóricos de evaluación. Por último, haremos algunas consideraciones finales referentes a las posibilidades y los caminos de Paraguay en el proceso de integración.

Palabras clave: Paraguay; Mercosur; Beneficios y costos de la integración

Abstract: Paraguay is a country remarkably open to trade, yet economic actors have thus far been reluctant to deepen the regional integration process. The reasons for the emergence of these perceptions have not been analyzed in recent years, reducing the discussion mainly to the benefits and costs of regional integration as it was implemented, as well as the regional and institutional weaknesses in managing that process. Using a review of existing literature, this essay will attempt, firstly, to describe the conditions under which Paraguay entered Mercosur, and the challenges the country faced under the block existence. Secondly, it will observe both the institutional changes made by

* Máster en Negociaciones y Relaciones Internacionales (Flacso – Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina) e investigador del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (Cadep). <lucas.arce@gmail.com>. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Gustavo Rojas de Cerqueira César y María Belén Servín para la mejoría de este artículo; también agradece la asistencia de Marine Formentini en la recopilación bibliográfica y estadística.

<i>Civitas</i>	Porto Alegre	v. 10	n. 1	p. 118-133	jan.-abr. 2010
----------------	--------------	-------	------	------------	----------------

Paraguay in order to take advantage of Mercosur, and those still unresolved deficiencies that impede that action. Thirdly, it will analyze the benefits and costs incurred throughout the changes in the integration process; and its theoretical approaches of evaluation. Finally, it will make some final considerations regarding the possibilities and paths of Paraguay in the integration process.

Keywords: Paraguay; Mercosul; Benefits and costs of integration

Introducción

Debido a su condición de mediterraneidad, el Paraguay resulta un interesante ejemplo para analizar la integración regional y sus determinantes nacionales. El Paraguay es un país que ha sido notablemente abierto, con respecto a otras economías de América del Sur. Sin embargo, la opinión pública y, sobre todo, gran parte 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 las deficiencias institucionales de los entes gubernamentales regionales creados para gestionar el proceso.

Utilizando una revisión de la literatura existente, este ensayo intentará, en primer lugar, describir de forma general las condiciones en que el Paraguay entró al Mercosur, y los desafíos que enfrentó a lo largo de la existencia del bloque. En segundo lugar, observaremos tanto las transformaciones institucionales del Paraguay para el mejor aprovechamiento del Mercosur, así como aquellos déficits aún no resueltos que impiden dicho aprovechamiento. En tercer lugar, analizaremos los beneficios y los costos a la luz de los cambios en el proceso de integración, y sus prismas teóricos de evaluación. Por último, haremos algunas consideraciones finales referentes a las posibilidades y los caminos de Paraguay en la integración.

Paraguay, entrada y obstáculos en la integración al bloque

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 los próximos párrafos haremos referencia a algunos de las características que dominaron la historia paraguaya reciente, así como su perfil de inserción en el mundo.

El Paraguay es un caso excepcional, no solo para el Mercosur, sino para la misma Sudamérica: un país que ha sido notablemente abierto respecto a otras economías de América del Sur, que no ha propiciado un proceso de industrialización por sustitución de importaciones como lo han hecho otros países del Cono Sur durante gran parte del siglo 20. 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 (Borda y Masi, 2002).

Además el Paraguay, tradicionalmente aislado y poco poblado, 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 que todos los países de América Latina durante la mayor parte de la década de 1970. Buena parte de este crecimiento estuvo asociado 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 binacionales a lo largo del Río Paraná, que vinculó a Paraguay a sus vecinos, Brasil (Itaipú) y Argentina (Yacretá), además de permitirle la oportunidad de explotar sus recursos energéticos y proveerlo de los muy necesarios ingresos de divisas, provenientes de la venta de la energía a sus vecinos.

Por otro lado, entre la década de 1960 y mediados de 1970, el modelo paraguayo tuvo como principal motor el aumento de la productividad agrícola. Se decidió trabajar principalmente en los rubros agrícolas de exportación y no se estructuraron medidas claras de promoción industrial o una estrategia de sustitución de importaciones. No obstante, 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. La construcción de la represa con Brasil, así como la expansión de la frontera agrícola brasileña hacia el oeste, termina promoviendo en los años setenta un viraje estratégico hacia dicho país, que culmina en la apertura de una conexión física y comercial con el mismo 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 al 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. Además, la apertura al Brasil permitió el surgimiento de un tráfico de importaciones desde Paraguay hacia dicho país,

el cual contó históricamente con altos niveles de ilegalidad o contrabando. Este sistema adoptó varias modalidades. La más importante de todas fue la intermediación comercial, iniciada a mediados de los ochenta, 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 reexportación¹ ha sido hasta tres veces superior al de la exportación total de rubros genuinamente nacionales.² Dado el ya alto nivel de apertura económica en Paraguay, es difícil de aseverar que la asignación de factores de producción estuviera altamente distorsionada.

El milagro económico del Paraguay de la década de 1970 se detuvo en 1982, a causa de la terminación de la construcción de Itaipú, la caída de los precios de los *commodities*, como el algodón y la soja, y el agotamiento de tierras vírgenes para cultivo. Durante los ochenta la economía permaneció estancada. El crecimiento económico paraguayo se hizo cada vez más dependiente de la soja y el algodón para la exportación y el dinamismo económico en general. 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).

La aparición del Mercosur ofrecía al Paraguay 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. Entonces Paraguay hace su entrada al Mercosur poseyendo una estructura económica concentrada en *commodities* agrícolas que aumentaban su producción en base al avance de la frontera agrícola, las hidroeléctricas y el comercio de triangulación. Por otro lado, el crecimiento económico a lo largo de la década del 80 había sido realmente muy pobre, e incluso continuaba siéndolo al momento de la

¹ 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.

² 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).

conformación del bloque regional. Coincidiendo con Borda y Masi (1998), el Mercosur descubre al Paraguay como la economía más abierta de la región, pero con un modelo económico no afín al proyecto de integración regional, y por lo tanto con mayores desventajas que los otros países de la región para el aprovechamiento del proyecto regional.

Cabe recalcar que la inserción paraguaya en el Mercosur, ya se había dado con anterioridad a la firma del mismo Tratado de Asunción (1991), de una manera muy particular. El modelo económico vigente en el Paraguay había permitido una integración *fronteras adentro* de este país en la región. Esa peculiar integración se basaba en 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. El desafío del Mercosur para el Paraguay era la integración *fronteras afuera*, a través de una mayor industrialización y una mayor exportación, principalmente de productos no tradicionales (Masi y Ruiz Díaz, 2005).

Todos estos factores muestran que la integración *fronteras afuera* 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, el Paraguay ha ingresado también con desventajas estructurales al proceso de integración regional (Borda y Masi, 1997). De modo tal de responder a los nuevos desafíos y aprovechar las ventajas provenientes de la integración, Paraguay debía hacer reformas que le permitiesen saltar hacia una economía competitiva a nivel regional.

Identificación local e integración a la región

Las deficiencias estructurales e institucionales del país fueron tenidas en cuenta de una forma parcial en los planes dirigenciales de los noventas, 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, sino esfuerzos aislados para el mejor aprovechamiento regional y el aumento de la competitividad del país. Incluso, muchas veces estos planes ni siquiera han sido objetivos del estado Paraguayo, sino producto de los objetivos de las agencias internacionales de cooperación en Paraguay.

Aquellas iniciativas realizadas a nivel institucional tuvieron tres líneas de acción principales, 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.

En primer lugar, la mejora de la competitividad del sector externo ha sido uno de los temas principales desde el momento que se decidió participar en Mercosur. Un esfuerzo notable en este sentido fue la creación de Proparaguay, que posteriormente dio paso 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 para 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)*, 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.

En segundo lugar, se produjeron iniciativas para promover el mejoramiento y la diversificación de las exportaciones, para ello se usaron 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.

Por último, también se han llevado a cabo 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.

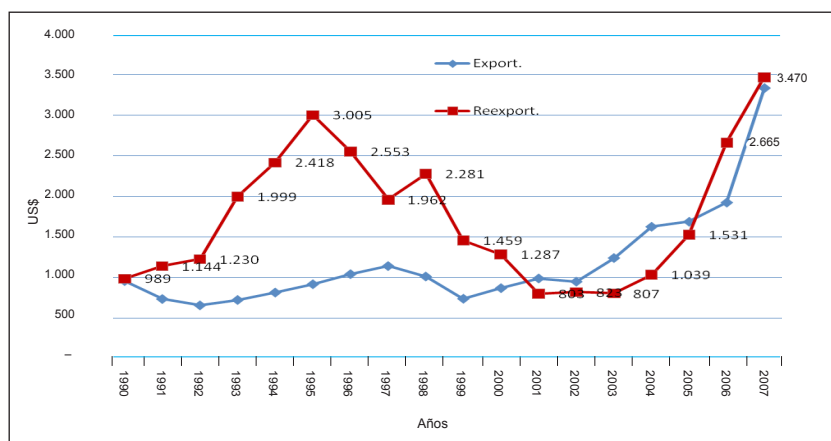
Otro tipo de reformas fueron las ejecutadas a nivel estructural, los objetivos principales en este sentido se dieron a partir de las reformas en infraestructura, como la habilitación de rutas y caminos para la salida de productos, y algunas iniciativas referidas a los puertos. También, el acuerdo resultante después de casi un año de renegociación de las condiciones de Itaipú para fijar un mejor precio por la energía hidroeléctrica. El documento “Construyendo una Nueva Etapa en la Relación Bilateral”, establece que el valor pagado por Brasil por la energía paraguaya será triplicado, alcanzando US\$ 360 millones.³ Con el acuerdo el Paraguay será, finalmente, autorizado a vender un monto creciente de ese excedente de energía directamente al mercado brasileño, donde, según los precios actuales del mercado, su valor puede llegar a US\$ 65 por megawatt/hora. Además, la empresa Itaipú Binacional costeará la modernización de una línea de transmisión entre la usina y Villa Hayes, ampliando la capacidad de transmisión de la energía disponible para Paraguay. También, Brasil renovó sus votos para la creación de un fondo de desarrollo destinado a financiar proyectos de integración productiva y de obras de infraestructura en Paraguay (Arce; Rojas, 2009).

Es importante notar que los gobiernos democráticos del Paraguay apuntaron a permitir una coexistencia entre la creación de un modelo de competitividad exportadora y otro vigente de intermediación o triangulación comercial con probadas ventajas comparativas. Prueba de ellos es el *régimen de turismo*, en el cual se incluían todos los bienes que eran parte de la triangulación comercial y a los cuales se les otorgaba un arancel del 7% uniforme, además de otorgar niveles reducidos y por lo tanto preferenciales de impuestos internos. Además durante la negociación del arancel externo común (AEC, 1994-1995) el gobierno decide que la mayor parte de los bienes a ser exceptuados de los niveles acordados en el AEC serían los correspondientes a los del régimen de turismo. Ello con el objetivo que estos bienes no pierdan rápidamente su

³ Recientemente, Paraguay y Brasil definieron las bases de un acuerdo para la Hidroeléctrica de Itaipú. El Brasil recibe actualmente casi 20 por ciento de su energía de Itaipú, pagando al Paraguay cerca de US\$ 120 millones anuales por la energía cedida. Cada país es dueño de la mitad de los 14.000 megawatts que la represa produce anualmente, pero el Paraguay consume solamente 5 por ciento de su parcela, vendiendo lo restante a Eletrobrás por US\$ 45 el megawatt/hora (Arce; Rojas, 2009).

ventaja comparativa obtenida en buena parte por un nivel arancelario bajo, y también con el propósito de no reducir drásticamente ingresos significativos al fisco (Masi, 2006a). Debido a esta situación, la reexportación sigue siendo una actividad importante para el Paraguay, como muestra el Cuadro 1.

**Cuadro 1: Paraguay – Exportación vs intermediación
Coexistencia de dos Modelos. En US\$**



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

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 sobrecosto en el transporte y la logística de alrededor del 4,3% del PIB (Borda, 2008).

Otros de los puntos importantes para la competitividad es la calidad de los recursos humanos con los que cuenta un país. El 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,⁴ 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* (2008),⁵ 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 está en el orden de 18% del PIB.⁶ Asimismo, los recursos muchas veces son usados de forma deficiente y prebendaria (Borda, 2008, p. 315). Este hecho hace dudar que el aporte estatal sea lo suficientemente importante como para elevar la incidencia de los proyectos aquí mencionados.

⁴ Esta fue una de las primeras preocupaciones del Paraguay al crearse Mercosur. Ello dio lugar, en los comienzos del bloque, a la creación de la ley 60/90 de incentivo fiscal a las nuevas inversiones.

⁵ El mismo informe expresa que en el Paraguay la libertad de inversión es del 50%, un porcentaje apenas inferior al nivel regional, de 52,8%. Un índice de 100% significa apertura total.

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

Beneficios y costos del Mercosur para Paraguay

Resultados económicos en la época de Mercosur

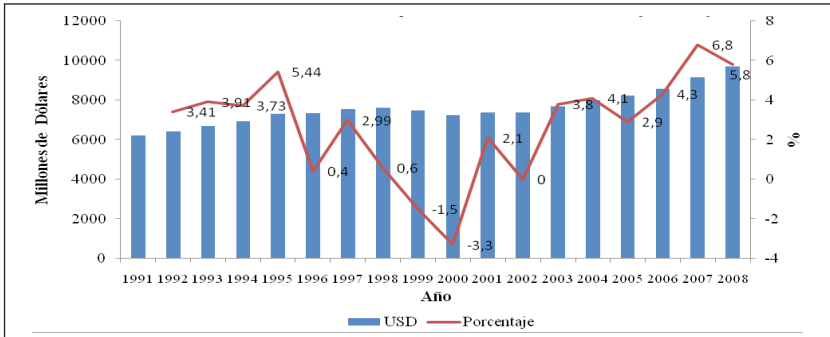
En este contexto de falta de planificación estratégica y su consecuente multiplicidad de proyectos sin una articulación pública adecuada, así como una baja incidencia de las mismas a nivel agregado, se hace evidente que los beneficios del Mercosur para Paraguay no son fácilmente identificables en base 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, el Paraguay no ha pasado todavía de ser un país importador a ser un país exportador (Borda; 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 Mercosur⁷ estuvo más relacionada con el aprovechamiento del mercado interno que con la utilización de Paraguay como una plataforma regional (Masi, 2001).

Una forma de observar el crecimiento del PIB durante los años de Mercosur, este denota 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 Cuadro 2). Extrapolando los argumentos de Masi y Ruiz Díaz (2005) podríamos decir que esta tendencia del crecimiento económico, así como su pobre desempeño, ha estado determinada por el comportamiento del sector no transable. Según dichos autores el crecimiento del sector transable ha sido inferior al del sector no transable, y la alta volatilidad del sector transable (debido al componente agro exportador) no le ha permitido a este sector convertirse en determinante de las variaciones del PIB.

⁷ 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).

**Cuadro 2: PIB de Paraguay durante los años de Mercosur.
Millones de dólares a precios constantes (1994)**



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

Respecto al aprovechamiento del mercado ampliado de Mercosur, el estancamiento de la oferta exportable del Paraguay durante los años de existencia del bloque pudo haberse incluso convertido en una caída, si el vacío dejado por el algodón no era gradualmente ocupado por las exportaciones no tradicionales. Estas exportaciones aumentan su participación en el total, de un 12% en los ochenta a un promedio del 22% en los noventa, alcanzando el 26% del total de ventas externas en los últimos años (Masi, 2006a). Esta mayor participación de las exportaciones no tradicionales en el Mercosur, explica en buena parte el aumento de la participación de la región en el total de exportaciones del país. Así, 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: Exportaciones Totales en %

Periodos	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
<i>Prom. 90-06</i>	<i>56</i>	<i>44</i>	<i>82</i>	<i>18</i>

Fuente: CADEP con datos del Banco Central del Paraguay.

Las evaluaciones del Mercosur

A pesar de todos estos factores que dificultan la estimación cabal de los efectos posibles a obtener en base al proyecto integrador, la opinión pública paraguaya ha tendido al menos a poner en tela de juicio los avances del Mercosur. Esto está relacionado con que los puntos de partida para evaluar el proceso de integración están anclados fuertemente en el paradigma de ventajas comparativas y la reasignación de factores, que se convirtieron en las tendencias teóricas más marcadas al momento de creación del bloque.

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 está 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.

Lo que se esperaba, en base a los análisis basados en reasignación de factores, era un ajuste estructural *fronteras adentro*, donde empresas de los otros países, sobre todo brasileñas y argentinas, podrían tomar ventaja de la integración instalándose en Paraguay, país relativamente más abundantes recursos humanos no calificados y tierra, y abasteciendo 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.

A la luz de las predicciones teóricas, en el corto plazo las ganancias en el intercambio se dan por una reasignación de los recursos desde sectores ineficientes hacia aquellos cuya eficiencia se traducen en ventajas comparativas; mientras que en el largo plazo, dada la teoría de igualación de los factores, la fuente de ganancia constituye el crecimiento de la productividad de los

factores (Devlin y Ffrench-Davis, 1998; Ffrench-Davis, 2001; Bouzas y Fanelli, 2002).

Este tipo de análisis, sin ajustarlo 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. Solamente teniendo en cuenta los internos, como lo hemos hecho en las secciones pasadas, podemos observar la importancia de mantenerlos dentro de nuestro análisis para hacer una evaluación cabal del proceso de integración regional.

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.

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 (Borda y Masi, 2002).⁸ En términos de importaciones, el fenómeno ha sido similar, convirtiéndose el Mercosur en el mayor mercado de origen para las compras registradas del Paraguay⁹ (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

⁸ 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.

⁹ Aquí nuevamente no se tienen en cuenta a las importaciones no registradas (mayormente de la extrazona) para fines de reexportación.

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.

En tercer lugar, el Mercosur presenta una oportunidad para la agroindustrialización mediante 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).

Conclusiones y prospectivas

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, existen dificultades propias de este país para establecer una base de crecimiento atada a la estrategia de inserción internacional a través de Mercosur.

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. En primer lugar, 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 los noventa 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 expandir 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. Este no es un fin en sí mismo, sino una herramienta posible, de las tantas que los Estados poseen, para impulsar el crecimiento económico y el bienestar de la población.

Referencias

ARCE, Lucas; ROJAS de Cerqueira César, Gustavo. Una nueva oportunidad para Paraguay. *Meridiano 47*, Boletín de Análisis de la Coyuntura de las Relaciones Internacionales. Disponible en: <<http://meridiano47.info/2009/09/04/la-renegociacion-de-itaipu-una-nueva-oportunidad-para-el-paraguay-por-gustavo-rojas-lucas-arce/>>.

BID. *Paraguay*. World economic memorandum. 9147 - PA. Washington DC: BID, oct. 1991.

BORDA, Dionisio; MASI, Fernando. Mercosur y Paraguay: los primeros cinco años. *Mes Económico*, Cadep, Segunda Epoca, 1997.

_____. *Los límites de la transición: economía y estado en el Paraguay en los años noventa*. Asunción: Cidsep, 1998.

_____. *Estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur*. Buenos Aires: Altamira, 2002.

_____. *Paraguay: eficiencia del gasto público en América Latina*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Sopla, 2008, p. 313-340.

BOUZAS, Roberto; FANELLI, José María. *Mercosur: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Altamira, 2002.

DEVLIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Towards an evaluation of regional integration in Latin America in the 1990s. *Intal-ITD*. v. 2, 1998.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. El comercio intralatinoamericano y su base analítica para el nuevo decenio. 2001. Disponible en: <<http://www.revistainterforum.com/pdf/ComercioIntralatinoamericano.pdf>>.

HERITAGE FOUNDATION. *Index of economic freedom 2008*. Washington, DC: Heritage Foundation, 2008.

LO TURCO, Alessia. Integración regional sur-sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso del Mercosur. In: MASI, Fernando; TERRA, María Inés, BOUZAS, Roberto (Orgs.). *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?* Montevideo: Red Mercosur, 2008.

MASI, Fernando. El caso paraguayo. In: CHUDNOVSKY, Daniel (Org.). *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Montevideo: Red Mercosur, 2001.

_____. *Paraguay: los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta*. Asunción: Cadep, 2006a.

_____. Ups and downs of Paraguayan trade policy. In: BOUZAS, Roberto (Org.). *Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of Mercosur countries - Mexico and Chile*. Paris: Obreal/Eularo/Chaire Mercosur de Sciences Politiques, 2006b.

_____. Inserción económica de Paraguay en el mundo: notas para el debate electoral 2008. In: *Memorandum para el Gobierno 2008-2013*, Asunción: Cadep, 2008.

MASI, Fernando, RUÍZ Díaz, Francisco. *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, 2005.

PENNER, Reinaldo. *Gestión del sector exportador frente al desafío de la integración*. Banco Central de Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Economía Internacional, 2000.

RAMÍREZ, Julio. Las Pymes exportadoras paraguayas: situación actual, perspectivas y desafíos. In: ARTECONA, R. *Apertura comercial y capacidades productivas: estudios de casos*. Santiago: Cepal, 2008.