La inserción de PARAGUAY en el mundo

ORGANIZAN

Desarrollo en Democracia

ADEC ASOCIACION DE EMPRESARIOS CRISTIANOS

CLUB DE EJECUTIVOS DEL PARAGUAY

CENTRO DE REGULACION, NORMAS CERNECO Y ESTUDIOS DE LA COMUNICACION.

RED DE LIDERES PARA LA COMPETITIVIDAD

La inserción de PARAGUAY en el mundo

ORGANIZAN

Desarrollo en Democracia

ADEC ASOCIACION DE EMPRESARIOS CRISTIANOS

CLUB DE EJECUTIVOS DEL PARAGUAY

CENTRO DE REGULACION, NORMAS Y ESTUDIOS DE LA COMUNICACION. CERNECO

RED DE LIDERES PARA LA COMPETITIVIDAD

Editado y producido por:

Fundación Desarrollo en Democracia

Diseño e impresión: Concepto Creativo - dgarcete@gmail.com

ÍNDICE

A los lectores 5

Introducción 7

Mesas Temáticas

Mesa 1: **Diseño Estratégico Institucional** 17

Mesa 2: **Conectividad, Inversión y APPS** 59

Mesa 3: **Sector Productivo** 71

Mesa 4: **Social y Ambiental** 105

Mesa 5: **Comercio y Servicios** 121

A los lectores

Las organizaciones responsables del Programa la "Inserción del Paraguay en el Mundo", Fundación Desarrollo de Democracia (DENDE), Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación - CERNECO, Club de Ejecutivos del Paraguay, Asociación de Empresarios Cristianos – ADEC, Red de líderes de la Competitividad y Cámara de Comercio Paraguayo-Americana, al concluir el programa propuesto, ponen a consideración de las autoridades nacionales y de la ciudadanía este material impreso, que resume el proceso de reflexión y elaboración de propuestas realizadas en las distintas mesas conformadas para el efecto.

Es por todos conocida la situación que vive la República después del Juicio Político de junio del 2012 y la importancia que reviste nuestro relacionamiento externo en el proceso de desarrollo, por lo que esta visión desde el sector privado y la sociedad civil pretende contribuir en la estrategia de integración de Paraguay al mundo que priorice los intereses nacionales, dando así un elemento importante a quienes asumirán la conducción del país. Hacemos votos para que las autoridades electas el 21 de abril orienten sus esfuerzos para que el proceso que se iniciará con el nuevo gobierno culmine con un mejor posicionamiento del país en su relación con los países de la región y el mundo.

Agradecemos por este medio a todas las personas e instituciones que han participado del Programa, en diversas formas: con el financiamiento, con su presencia en el foro del 29 de agosto del 2012 realizado con mucho suceso en el BCP, con las contribuciones como expositores y participantes en las mesas temáticas, con los aportes y sugerencias realizados.

Por último, una mención especial a Gilda Arréllaga, Carlos Peralta y Yan Speranza quienes se han encargado de recopilar la información y presentarla en forma sistemática, a José Raúl Perales de la US Chamber y a la Embajada Americana que hizo posible su participación.

Cordialmente

Raúl A. Ayala Diarte
Coordinador Ejecutivo

Introducción

Foro de Inserción de Paraguay en el mundo

Antecedentes

Varias organizaciones gremiales y sociales han organizado el Foro "Inserción de Paraguay en el Mundo", que se realizó el 29 de Agosto pasado, en el cual se expuso la visión de referentes de la región respecto a las relaciones en el mundo del Siglo XXI, la estrategia de integración de sus respectivos países, el MERCOSUR y los otros bloques de integración.

Objetivos

A partir de ese momento se da inicio a un proceso de reflexión sobre el tema. Para ese fin se promueve la conformación de mesas sectoriales que confluyan en el diseño de un proyecto nacional de corto y mediano plazo para lograr la inserción de nuestro comercio en los mercados globales, y atrayendo inversiones para el efecto.

El objetivo es:

Generar propuestas de lineamientos que se conviertan en políticas públicas a ser implementadas por el gobierno actual y por el siguiente, a ser electo en abril/2013, que promuevan una mayor inserción del Paraguay en el mundo.

Metodología

Realizar, de manera participativa, propuesta de ejes y lineamientos por tema, en una primera parte con un grupo reducido de referentes y en una segunda parte a través de plenarias a realizarse con la más amplia participación de empresas, instituciones y referentes individuales.

Mesas Temáticas

- Mesa 1: Diseño Estratégico Institucional
- Mesa 2: Conectividad, Inversión y APPS
- Mesa 3: Sector Productivo
- Mesa 4: Social y Ambiental
- Mesa 5: Comercio y Servicios

El escenario internacional

El Entorno Político

Después del derrumbe de la Unión Soviética como eje y contrapunto político de los Estados Unidos en un mundo Bi-Polar a finales de la década de los 90, el mundo globalizado se ha reestructurado de una manera tal, que se ha convertido en un mundo multipolar, con fuerte incidencia en los aspectos políticos, económico-comerciales y militares.

A partir de la vigencia de este esquema mundial multipolar, el anterior basado en ideologías va ir disminuyendo, y el nuevo estará orientado en esquemas de civilizaciones, entendiéndose civilización como una cultura ampliada. En ese contexto la civilización asiática, particularmente la civilización china, la india, y la musulmana irán en constante crecimiento en detrimento de la civilización occidental, que irá disminuyendo su peso específico relativo en el contexto mundial.

En el Hemisferio Americano, luego de un par de décadas (70 y 80) con una fuerte presencia de la civilización occidental, liderada por los Estados Unidos, que apuntalaba los procesos políticos de derecha a través del apoyo a las dictaduras militares, la presencia norteamericana fue disminuyendo porque “el peligro” del comunismo fue desapareciendo, y los gobiernos democráticamente electos estaban ya en auge. Estados Unidos “descuidó” o no le dio la importancia debida a América Latina, porque estaba concentrando sus esfuerzos en el Medio Oriente.

Todos los países del Hemisferio fueron accediendo a gobiernos democráticos y a partir del 2000, ante la falta de respuesta a las

necesidades de los sectores más carenciados, el aumento de la competencia a través de la globalización y de la firma de Acuerdos de Libre Comercio y Acuerdos Regionales tendientes a un mercado común, se ha ido generando un descreimiento de la población acerca del sistema democrático como alternativa para lograr un desarrollo armónico y equilibrado de la población en su conjunto. Esta situación se constituye en un caldo de cultivo para la presencia de algunos Lideres Políticos Mesiánicos a fin de dar respuesta a las necesidades reales de la población.

El surgimiento en el nuevo milenio de gobiernos en nuestra región que proclaman una disposición refundadora del Estado y de la democracia, produce tensiones que se irradian por todo el continente. La actuación política de ciertos mandatarios no se restringe estrictamente al ámbito de sus respectivos países, sino que se realizan tomando como referencia identidades supranacionales que permite justificar la intervención en los asuntos internos de otros países. Esto significa una preocupación para los Estados Unidos el cual ha perdido en las últimas décadas su control muy especialmente en América del Sur.

Ante este escenario, surge un interés político del Gobierno de los Estados Unidos por recuperar hegemonía económica en Latino América, lanza así la iniciativa del ALCA "de Alaska a Tierra del Fuego", pero ante la oposición del MERCOSUR fracasa tan ambicioso proyecto, y la potencia del norte se embarca en negociaciones de Acuerdos de Libre Comercio de carácter bilateral.

Paralelamente, surge un nuevo grupo denominado BRIC, un acrónimo de Brasil, Rusia, India y China, las economías "emergentes" que están desarrollando una política de contrapeso[1] a los grandes "players". Estos países no solo tienen una tasa poblacional impresionante, sino que, según

1 Más allá del análisis de los paradigmas con los que son gobernados estos países, es importante resaltar que BRIC se basa en gran parte en tecnologías de avanzada, y no en un mero esquema exportador de materia prima sin mayor valor agregado.

estudios, para el 2050 habrían desplazado a gran parte de los países que actualmente se denominan el G8, los países “industrializados”.

América del Sur se está desintegrando: el mundo andino es un torbellino altamente polarizado. La Sudamérica del Pacífico ha optado estratégicamente por afianzar su relación con Estados Unidos y con los tigres del Asia a la vez, como lo demuestran los TLCs firmados por Chile, Perú y Colombia, lo que lleva a la conformación de la reciente Alianza del Pacífico. Por otro lado, la Sudamérica del Atlántico está haciendo otras opciones diplomáticas. En paralelo se registra un gran fracaso de la integración regional, con un MERCOSUR y CAN estancados o en retroceso. Frente a lo que se denomina como “dispersión” o “desintegración” del continente, se erige como opción estratégica (mas política que económica) la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), hoy UNASUR.

El Entorno Económico

El escaso avance que se ha logrado en torno a la liberalización del comercio mundial y la persistencia de medidas que distorsionan el comercio de los bienes agrícolas principalmente, como los subsidios a las exportaciones y las ayudas internas, cuyo desmantelamiento es de interés para los países en desarrollo, se tiene por contrapartida la fuerte presión de los países desarrollados por incluir en las negociaciones los temas de la Agenda de Singapur (Inversiones, Compras Públicas y Políticas de Competencia) sumados a los ya logrados en la Ronda Uruguay (Servicios y Propiedad Intelectual) situación que plantea a los países desarrollados buscar por alternativa la concreción de Tratados de Libre Comercio (TLC´s) para lograr sus propósitos.

Las negociaciones en curso, aunque propiamente estancadas entre el MERCOSUR y la UE, las negociaciones de este ultimo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las negociaciones de Estados Unidos con Perú y Colombia, y su coqueteo con Uruguay y Paraguay, demuestran el

marcado interés en lograr, a través de TLC´s, mayor apertura de mercado para los intereses de los países desarrollados, explotando las debilidades de los países en desarrollo, quiénes sin embargo, se ven apuntalados en las negociaciones multilaterales. Es decir, fortaleciendo su postura a través de coaliciones.

El objetivo de los Estados Unidos es claro, lograr mayor presencia política en la región y al mismo tiempo lograr TLC´s con un enfoque "OMC Plus" ante las debilidades estructurales y la capacidad negociadora de países como el nuestro, para lograr apertura de mercado de bienes industriales, de servicios, inversiones, compras gubernamentales y aspectos de propiedad intelectual. Es decir, lograr incorporar a las negociaciones aspectos de interés ofensivo, con una limitada concesión de su mercado agrícola.

Los APTDEA[2] concedidos por el Gobierno de los Estados Unidos para los países productores de drogas, ha posibilitado que todos ellos (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) tengan balanzas comerciales superavitarias con el país del norte, situación diferente a la nuestra, donde el Paraguay mantiene un déficit pronunciado en su balanza comercial[3].

Las últimas negociaciones de Acuerdos de Libre Comercio de Estados Unidos en la región con Colombia y Perú (ex APTDEA), se daban en un escenario de fuerte impulso de parte de los gremios empresariales para buscar "alternativas" fuera del continente (Asia-Europa), sin embargo

2 Andean Preferencial Trade Drug Erradication Act – A través del cual se le otorga preferencias comerciales para erradicar el cultivo y la comercialización de materias primas para la producción de estupefacientes

3 Paraguay se opuso a la concesión del "waiver" en el ámbito multilateral para la extensión de los mismos, por considerar que esta concesión unilateral de los Estados Unidos viola los principios básicos de no discriminación, amparado en la Cláusula de Habilitación y porque se han desviado inversiones hacia determinados países creando de esa manera condiciones asimétricas en detrimento de nuestro país. En la práctica, fuimos opositores útiles a los intereses norteamericanos, pues EEUU utilizó esa amenaza – no poder conseguir el waiver en la OMC en orden a mantener los APTDEA – para cerrar sus acuerdos.

estos países se vieron “fuertemente presionados” no solo económica si no políticamente para firmar dichos TLCs.

Por su parte, la OMC no se afianza como un foro que logre uniformar las reglas del juego ni proporcionar el basamento legal para evitar asimetrías, y la Agenda de Doha permanece empantanado ya por demasiado tiempo, mermando la credibilidad del sistema. Podría decirse que estamos ante una crisis del multilateralismo, que se suma a la crisis financiera que surge en Estados Unidos y Europa. El mundo occidental – con sus paradigmas – está en un momento de transición.

El entorno social

La apertura de las fronteras económicas realizada con el propósito de expandir los mercados nacionales, supone la posibilidad de que circulen libremente personas, mercaderías y capitales. Por tanto, la libre circulación de trabajadores y personas, es una consecuencia inherente a todo proceso de integración regional

Los efectos de la globalización deben ser atendidos a través de un contrato social regional y mundial. Ejemplo o modelo lo encontramos en la Carta Social de la Unión Europea. Los nacionales de los países que componen dicha organización regional, en solidaridad con sus congéneres, aceptan la obligación directa de atender las necesidades de estos a través de fondos sociales que se distribuyen entre los países que lo necesitan.

Los distintos niveles de protección a los trabajadores, pueden determinar que las inversiones se vuelquen a los países cuyos trabajadores estén más desprotegidos generando una especie de dumping social. Los hechos constatan que muchos inversionistas prefieren localizar sus actividades en aquellos países donde los costos de la mano de obra son o se suponen más baratas.

Coincidentemente con esta preferencia de las empresas, también se constata que los Gobiernos han practicado, como forma de atraer inversores, el mecanismo de liberarlos de obligaciones de distinto orden, entre las cuales se hallan las laborales[4]. De lo antedicho puede deducirse con cierto grado de probabilidad que el dumping social es un riesgo cierto sin perjuicio de que no es el único factor que incide en la localización de las inversiones. Las empresas, especialmente en los países donde deben hacer aportes al sistema social, presionan para obtener ayuda financiera y así competir con los países con salarios bajos.

Frecuentemente, los movimientos sociales, sindicatos y organizaciones no gubernamentales se reúnen paralelamente a las Cumbres comerciales para discutir sobre la globalización, la integración económica, el desarrollo sostenible y los flujos financieros internacionales, sentando su posición contra la agenda "neoliberal" y las políticas económicas que consideran al mercado como el móvil del desarrollo. Reclaman conceder una prioridad mayor a la dimensión social y favorecer la participación de los actores sociales en los procesos.

A partir de 1999, con las gigantescas manifestaciones populares de Seattle contra la OMC y en Génova contra el G8, puede visualizarse una evolución sorprendente de la organización internacional de los movimientos sociales y un crecimiento de los movimientos antiglobalización. Estos movimientos insisten en dotar a los acuerdos multilaterales de una cláusula social y ambiental, o sea, de consagrar paulatinamente el respeto de los derechos sociales y ambientales como condición previa a las relaciones comerciales.

Las normas sociales se tornan, progresivamente, en uno de los temas más delicados en las negociaciones comerciales multilaterales. Los

4 Ejemplo de ello lo constituye la conformación de zonas francas.

gobiernos de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) tienden a sostener que las exigencias de respeto a los patrones sociales internacionales constituyen una forma de proteccionismo disfrazado, ya que estiman no poseer los medios para ofrecer a los ciudadanos un nivel de protección social elevado. Además, los organismos financieros internacionales de los cuales ellos dependen preconizan soluciones totalmente contradictorias, principalmente la de flexibilidad de las normas sociales, con vistas a facilitar el establecimiento de empresas y optimizar las ganancias obtenidas con la actividad económica.

La situación deviene compleja, pues se manifiesta una contradicción en exigir a los PVD que adopten, como condición, exigentes normas sociales, sin encontrar antes el atajo hacia el desarrollo económico. El binomio Desarrollo-Seguridad es indisoluble, y no debe visualizarse desde el dilema filosófico del "huevo o la gallina", sino bajo el enfoque pragmático de su tratamiento paralelo.

El Paraguay y el Comercio Internacional

Hace 20 años el mundo y el comercio cambiaron. El final del proceso bipolar de las relaciones internacionales, dio inicio a un proceso activo de relaciones bilaterales, primero, y multilaterales, después. Se acentuó la globalización y el cambio de los ejes de influencia política.

Desde hace 20 años las exportaciones de Paraguay siguen la tendencia de la demanda global que confluyen en nuestros dos grandes vecinos, y colateralmente, acompaña el crecimiento económico generado por el mejoramiento de las exportaciones.

Las importaciones de productos de consumo crecieron en los mismos términos, aplicándose una política de mantener una amplia apertura de nuestros mercados.

En este periodo no se formó un parque de industrias, principalmente por tener un mercado pequeño, y en algunos rubros, con una producción

local con limitaciones competitivas. También influyó negativamente la informalidad comercial, aunque desde la reforma fiscal de mediados de esta década mejoraron sensiblemente las condiciones de formalidad. Es un buen indicador de las posibilidades de desarrollo una industria competitiva, los ejemplos exitosos de industrias maquiladoras en el País.

Las distintas crisis económicas y financieras regionales de los últimos 20 años, influyeron negativamente en la expansión del comercio en nuestra zona, y limitaron el crecimiento de las exportaciones paraguayas. Sin embargo, el Paraguay pudo superar los otros efectos de esas crisis, aunque con algunos tropiezos.

El MERCOSUR nació como una respuesta a los procesos de relaciones multilaterales que se veía en el resto de los países del mundo occidental. Fue el mayor desafío que asumió el Paraguay en su historia económica. Competir con tres países que producían lo mismo, y que tenían una enraizada cultura proteccionista, con el agravante de ser un país mediterráneo y con un bajísimo nivel de acceso a la tecnología.

La expansión de la producción agropecuaria y la inserción de sus exportaciones a los mercados globales en los últimos 10 años, permitió al Paraguay iniciar un proceso de desarrollo económico sostenido, al mismo tiempo que mantenía la economía más abierta de la región. Ese desarrollo se manifestó con mayor intensidad en el sector Comercio y Servicios.

Desencadenantes coyunturales

Los hechos políticos que acontecieron en el Paraguay a fin de Junio pasado desnudaron una nueva realidad que puede afectar nuestro futuro económico y como nación.

Desde hace más de 10 años, quizás sin prestarle mayor atención desde nuestro país, comenzó un proceso político en América del Sur que puede

cambiar el escenario construido en estos años, y afectar sensiblemente a la integridad política y económica del Paraguay.

El denominado Socialismo del Siglo XXI, promovido por el Presidente Chávez y apoyado por la Argentina y Brasil, comenzó a crear las condiciones políticas y sociales para producir un cambio en el modelo de nuestras democracias representativas. Los políticos que se adhirieron a esa tendencia utilizaron los procesos electorales democráticos para acceder al poder, pero al mismo tiempo, creaban estructuras locales y multilaterales para respaldar las acciones que les permitieran permanecer en el poder en forma ininterrumpida.

Así nacieron el ALBA y UNASUR. La meta es anular toda influencia política y económica de otras organizaciones multilaterales, como la OEA.

Quizás el momentum que puso en evidencia esa tendencia política fueron las “cumbres presidenciales” que se desarrollaron en Mendoza y Río, en las que se tomaron decisiones políticas contrarias a los intereses de nuestro país, violando o ignorando el Tratado de Asunción, y los principios básicos del derecho internacional, como son, el respeto a la soberanía de los Estados, y el de la no intervención en los asuntos internos de los países.

Nuestra vulnerabilidad política y económica adquiere un mayor relieve, por el hecho de ser un país mediterráneo y por lo tanto, en estas circunstancias, es necesario hacer un sereno análisis de las estrategias que debe seguir el Paraguay para sortear esta encrucijada.

Mesa 1:
DISEÑO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

Mesa 1: DISEÑO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

DIAGNÓSTICO

Características estructurales y diversificación

Paraguay enfrenta la necesidad de generar una reestructuración de su aparato productivo para reinsertarse con mayores beneficios en la economía regional e internacional. El país debe ser capaz de generar altas tasas de crecimiento en el sector formal de la economía, superiores al 7% anual, por muchos años y de manera sostenida. Las dimensiones de su mercado interno y la ventaja geográfica de su localización en América del Sur aconsejan una especialización con una orientación hacia fuera, hacia los mercados externos. Una parte de la respuesta parece estar en el crecimiento estable de las exportaciones. La exportación está fuertemente correlacionada con el crecimiento del PIB.

Al igual que en términos de productos, Paraguay presenta una alta concentración de sus exportaciones en términos de mercados, destacando MERCOSUR[1] y la Unión Europea como principales mercados de destino tradicional de las exportaciones.

Se hace necesaria una diversificación de mercados, ya que Brasil y la Unión Europea concentran más del 70% de las exportaciones paraguayas. Una

1 Debe considerarse que cuando Paraguay exporta soja a Brasil o Uruguay que también son exportadores de los mismos productos, en realidad Paraguay los está utilizando como países de tránsito por razones de facilitación comercial (Paranagua o Nueva Palmira), pero de hecho son exportaciones a terceros mercados. En otras palabras, la diversificación de mercados del país no es tan limitada como la que muestran sus estadísticas.

alta proporción de las mismas son productos tradicionaleso materias prima, soja, carne y algodón, lo que implica una doble vulnerabilidad para el sector externo paraguayo. En definitiva, pocos productos han predominado en las exportaciones de Paraguay – soja y derivados de la carne – y en un pequeño número de mercados.

Al analizar la evolución de las exportaciones, se observa que la disminución en las mismas a principios de los 90 consistió de una caída generalizada a la mayoría de los socios. Pero después de la implementación de MERCOSUR en 1991, las exportaciones a los socios de MERCOSUR aumentaron mucho durante 1993–1996, mientras que las exportaciones a otros países se estancaron.

En 1997 las exportaciones entraron en un periodo de declive durante el cual cambió la composición de las exportaciones a países fuera de MERCOSUR. El número de productos exportados se sextuplicó en las últimas dos décadas, pasando de 203 en 1989 a 437 en 1999, alcanzando 1.212 productos en 2006.

La ampliación de los tipos de productos durante la década de los 90 parece impulsada por un mayor número de productos destinados a países de MERCOSUR, sugiriendo que MERCOSUR pudo contribuir a diversificar la canasta de exportaciones de Paraguay en las primeras etapas.Pero desde fines de los 90, no hay evidencias de que la diversificación de MERCOSUR fue más rápida que en el resto del mundo; el Nº de productos destinados a países fuera de MERCOSUR aumentó más rápido en 1998-2002.

Se observa un aumento de mercados a principios de los 90, seguido por un pronunciado declive en 1996-1997 hasta un punto bajo de menos de 60 países. Desde entonces, el número de mercados ha aumentado a un ritmo constante, casi duplicándose para el 2006. Sin embargo, esta diversificación contrasta con una concentración aumentada en sus mercados principales: los diez mercados más importantes (utilizando el

ranking del 2006) dieron cuenta de 85 a 95% del valor de las exportaciones totales desde inicios de los 90.

En 1989 las exportaciones estaban concentradas en Brasil y el grupo UE15 (cada uno dando cuenta de aproximadamente un tercio de las exportaciones totales), seguido por Suiza, Panamá, Argentina, Estados Unidos y Chile. Otros nuevos mercados incluyen Uruguay (23%). Rusia (12%) y las Islas Caimán[2] (9%).

La participación de Brasil se redujo a la mitad (17%), pero la mayor reducción se observó en el grupo UE15, que en 2006 fue el destino de sólo 6% de las exportaciones. Durante el mismo periodo, varios países latinoamericanos afianzaron su participación en el mercado de exportación, notablemente Argentina (9%), Chile (7%), Bolivia (2%) y Perú (1%).

Estos resultados sugieren que MERCOSUR pudo haber sustentado el desempeño de las exportaciones durante la primera mitad de los 90, dado que las exportaciones a los socios de MERCOSUR crecieron más rápidamente que las exportaciones a otros países (y de hecho el crecimiento total de las exportaciones fue negativo). A fines de los 90 y durante los 2000 la situación cambia: el desempeño de las exportaciones a MERCOSUR es inferior al crecimiento de las exportaciones totales (equivalente a 35% durante el periodo), con la excepción de Uruguay debido a su rol en el transbordo.

Los malos resultados comerciales con Brasil (brusca disminución) y Argentina (estancamiento relativo) posiblemente se debieron a las barreras no arancelarias.Las exportaciones paraguayas enfrentan barreras no arancelarias de envergadura dentro de MERCOSUR, en cambio, fuera de MERCOSUR Paraguay disfruta de considerable acceso ventajoso a los mercados internacionales. Los resultados sobre el aporte

2 Debe aclararse que Uruguay y las Islas Caimán son principalmente lugares de transbordo.

del MERCOSUR en la diversificación de las exportaciones a los países miembros no evidencian efectos positivos a largo plazo, sino más bien una correlación negativa, particularmente en los últimos años.

En términos del impacto del MERCOSUR, la evidencia es variada. Por un lado parece que se estimularon las exportaciones a los socios de MERCOSUR después de la implantación del acuerdo. Por otro lado, a fines de los 90 y los 2000, el desempeño de las exportaciones a MERCOSUR es inferior al crecimiento total de las exportaciones, con la excepción de Uruguay.

Adicionalmente, los miembros de MERCOSUR son exportadores netos de los principales cultivos de exportación de Paraguay, y Paraguay aún no ha desarrollado productos nuevos que complementen, antes que sustituir, las exportaciones de sus socios de MERCOSUR.

El análisis de los 25 mayores rubros de exportación indica que la cadena de valor de la soja causa fuertes impactos, en rubros del sector primario y secundario.No obstante, aparecen distintos productos y en montos crecientes (azúcar orgánica, aceites de otras oleaginosas y la carne). Las exportaciones manufactureras, son el 30% de las exportaciones en 2000-2010, destacándose las agroindustrias (aceite de soja, azúcar orgánica, cueros, textiles), y también los productos químicos y plásticos.

Aparte del MERCOSUR, Estados Unidos y Europa, se destacan mercados asiáticos como Rusia, China e India, e incipientemente el Medio Oriente (constituyen 18% de los mercados de destino). En América Latina, los nuevos mercados son los países del Pacífico (Chile, Bolivia, Perú, etc.), absorben el 15% de las exportaciones.

Un elemento interesante de destacar, es que las exportaciones paraguayas participan activamente y aprovechan el acceso al mercado si consideramos sus principales sectores de exportación tradicional.

El diagnóstico argumenta que el MERCOSUR puede servir como canal de apertura para productos con mayor valor agregado.

Se sugiere balancear consideraciones políticas y económicas en la estrategia de negociaciones. Por ejemplo, los análisis sugieren que el aprovechamiento del mercado andino conlleva un mayor impacto sobre el bienestar de la población de Paraguay en el corto plazo, contrariamente a lo que parecería derivarse de los esfuerzos que se hagan para tener un mayor relacionamiento con Estados Unidos.

El diseño de la política comercial ratificada a través de los compromisos adquiridos internacionalmente (fundamentalmente ante la OMC y el MERCOSUR) ha configurado a Paraguay como una economía abierta. Primero porque el país aplica aranceles relativamente bajos y los aranceles consolidados son menores en relación a nuestros socios más desarrollados. Y segundo y más importante, porque el país se restringió, *voluntariamente*, en las opciones de política comercial que podría llevar a cabo en el sentido de proteger las actividades productivas (medidas proteccionistas), en un contexto en que, sin embargo, el comercio mundial sigue sometido a profundas distorsiones, arancelarias y no arancelarias, en rubros de interés para el país. Ello determina una situación profundamente asimétrica en el comercio que restringe las oportunidades a los productos paraguayos.

Las disposiciones que autorizan a utilizar subvenciones a las exportaciones, así como las medidas de ayuda interna permitirían corregir en parte el sesgo anti-exportador de las políticas públicas paraguayas que perciben los productores domésticos.

Por otra parte, cabe destacar la importancia del sector servicios como factor de desarrollo y de ingresos a través de las exportaciones. En Paraguay representa el 51,9% del PIB y como el 45% de empleo en evolución favorable y constante (observados los periodos 1990-2012 la participación se ubica por encima del 50 por ciento).

A nivel MERCOSUR, Paraguay fue uno de los países de menor crecimiento relativo. Este crecimiento se basó fundamentalmente en el dinamismo del sector comunicaciones. Los sectores Comercio, Transporte y Comunicaciones, fueron los que más se incrementaron en los últimos años (2002-2007). Sobretodo las comunicaciones que presentó un crecimiento sostenido desde el 2004.

Los sectores de servicios absorbieron la mayor proporción de empleo de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO), destacándose en cuanto al empleo los rubros comercio, restaurantes y hoteles con un 22,9 por ciento de participación total, proporción que prácticamente no ha variado en los últimos años.

Los sectores de servicios emplean la población ocupada con mayor educación. Así, los ocupados con 10 a 12 años de estudio se concentran en las actividades de comercio, restaurantes, hoteles (32,1%) y en los servicios comunales, sociales y personales (24,7%). Por otro lado la población ocupada con 13 a 15 y 16 a 18 años de estudio se concentra en los "servicios comunales, sociales, personales y comerciales"[3].

El sector servicios muestra saldos positivos en su comercio exterior debido al incremento sostenido de las exportaciones (crece en promedio un 16,5% anual). Por tanto, esfundamental primero lograr un compromiso político a nivel nacional a efectos de impulsar las modificaciones legislativas y administrativas que apunten al fortalecimiento del sector. El debate sobre el sector servicios debe subir del nivel técnico al político, coadyuvados por el sector privado.Se debe destinar esfuerzos y recursos a la integración de la promoción del sector servicios equiparándolo a los logros de promoción comercial de bienes, y dotar al sector de mecanismos fiscales y financieros de fomento.

3 Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censo

Los nuevos escenarios ante la crisis del MERCOSUR

Actualmente, el MERCOSUR como instrumento de política comercial no cumple con las expectativas para las cuales fue establecido. Se transformó en un foro político en lugar de económico, apartándose de lo trazado en el Tratado de Asunción. El proceso de conformación de la unión aduanera implicó la adopción de instrumentos comunes (AEC, política comercial común, entre otros),con los consecuentes costos para el Paraguay al adoptarlas.

Las reglas que hubieran permitido un desarrollo equitativo, no fueron desarrolladas (coordinación de políticas macroeconómicas, desmantelamiento de Restricciones No Arancelarias, armonización de políticas públicas, libre circulación de factores productivos, complementación y cooperación sectoriales). Incluso se transgredieron las reglas cuando Brasil o Argentina lo necesitaron (modificaciones al AEC, etc.). Por tanto, la posición de máxima de profundizar el MERCOSUR para superar la crisis no encontró terreno fértil ante la realidad económica y social de los Estados que se antepone a los intereses comunitarios.

Lo ideal sería tener libertad en la formulación de las políticas económicas para atender nuestras propias necesidades y en ese sentido optar por la negociación interna antes que la denuncia del Tratado y crear condiciones que nos permitan:

Mantener las ventajas comparativas:

- Cero intrazona (ZLC)
- Aprovechar RREE (plataforma internacional) dentro del MERCOSUR.
- Desmantelar trabas (consultas y Solución de Controversias)
- Mantener el Régimen de Origen 40/60
- Aumentar FOCEM

Waiver:

- Libertad sobre política arancelaria en determinados sectores.

- Acuerdos independientes con nuevos socios exclusivamente para Paraguay. El relacionamiento externo del MERCOSUR queda atado a la negociación cuatripartita.

Aprovechar la crisis para erigir un escenario que nos permita un desarrollo largamente postergado que puede lograrse "dentro" del proceso de integración. Al efecto, es ineludible diseñar estrategias negociadoras de alto nivel, mejorar el modelo económico einterponer una acción legal.

A fin de contribuir al debate, se examinan tres escenarios:

Escenario 1: Paraguay no denuncia el TA, sigue en el MERCOSUR (es decir, el *status quo*).

Escenario 2: Paraguay denuncia el TA, sale del MERCOSUR y negocia TLC´s con el resto del mundo.

Escenario 3: Paraguay no denuncia el TA, sigue en el MERCOSUR pero negociando compensaciones y también mantiene un régimen comercial abierto con terceros países por medio de un waiver (dispensa exclusiva) para Paraguay respecto la Dec. 32/00 y en consecuencia cierta libertad arancelaria negociada.

<u>El escenario 1</u>: sin compensaciones ni reparación jurídica, implica el reconocimiento de la razón esgrimida por los demás Estados Partes y la adopción de decisiones tomadas sin nuestro concurso, que agreden la dignidad nacional y quiebran el principio del consenso. Por tanto es inviable.

<u>En el escenario 2</u>: razón principal es que MERCOSUR provee beneficios a consumidores y productores del país, por lo cual salir del bloque elevaría el costo de importación de varios productos que hacen parte del consumo de hogares pobres y no pobres, también desplazaría del bloque a nuestros exportadores que ya lograron ingresar a estos mercados. Esto porque Paraguay aún tiene un comercio importante con sus socios de MERCOSUR, tanto así que pagar el AEC perjudicaría

a consumidores y productores de Paraguay. Se descarta entonces la salida del MERCOSUR.

En el escenario 3: los resultados indican un posible efecto positivo para consumidores y productores, resultante de una dispensa para suscribir TLC´s con terceros países, con lo cual el costo de importar insumos o bienes de consumo puede disminuir y se podría lograr una mejora en la inserción de nuestros productos de exportación. Por lo tanto el efecto general puede ser positivo.

El modelo económico de inserción al mundo

De tal manera a lograr los objetivos planteados en términos de crecimiento económico, es necesario identificar claramente en que sectores y de que manera podemos aprovechar los recursos disponibles de la manera más eficiente posible. Desde este punto de vista, el modelo basado únicamente en la producción y exportación de materias primas agropecuarias no es viable en el mediano plazo.

El factor productivo básico en la producción de materias primas agropecuarias es la tierra, un recurso con limitaciones de disponibilidad (expansión de la frontera agrícola) y en cuyo proceso las tecnologías de producción se están volviendo cada vez más intensivas en capital. Por otro lado, el elevado crecimiento de la población y de la fuerza laboral genera una demanda de puestos de trabajo que el modelo de exportación de materias primas no puede satisfacer. Por este motivo, la estrategia de desarrollo debe incorporar como variable fundamental, el impacto en la generación de empleos para una oferta laboral de baja y media calificación.

Si bien las circunstancias han cambiado respecto a la década del 60, la dotación de recursos del país no ha variado significativamente. Tampoco han variado los sectores en los cuales nuestra economía puede ser competitiva. De esta manera, las oportunidades de crecimiento se basan

fundamentalmente en el aprovechamiento de aquellos recursos en los cuales el Paraguay tiene una cuasi natural competitividad:

- Recursos Naturales que le permite obtener materias primas agropecuarias de calidad y a precios competitivos a nivel internacional. Estas materias primas agropecuarias, a su vez se convierten en insumos para un potencial desarrollo industrial de procesamiento.
- Mano de obra joven medianamente calificada, en abundancia y que experimenta un crecimiento acelerado considerando la entrada al mercado laboral de aproximadamente entre 70/100 mil personas anualmente. En la actualidad este recurso está migrando a otros países por falta de oportunidades laborales.
- La abundante oferta de energía eléctrica proveniente de Itaipú y Yacyretá que el país no está utilizando en la actualidad. Este hecho combinado con las dificultades de oferta que tienen los demás países de la región, genera una ventaja competitiva en aquellos sectores que utilizan intensivamente este recurso, principalmente las empresas industriales.

Considerando estos recursos estratégicos es intuitivo pensar que los sectores donde el país posee ventajas comparativas y competitivas son aquellos que los utilizan de manera más intensiva en su proceso de producción. De hecho, los modelos económicos de comercio internacional llegan a esta conclusión[4].

De esta manera, al menos para el futuro próximo (10 a 20 años), el sector industrial, y fundamentalmente el agroindustrial y aquellas manufacturas que puedan desarrollarse bajo el régimen de ensamblaje para aprovechar las ventajas de disponibilidad energética y de mano de obra son los pilares básicos del desarrollo potencial de nuestro país. Hablando en términos empresariales: nuestro negocio como país es el negocio agropecuario-

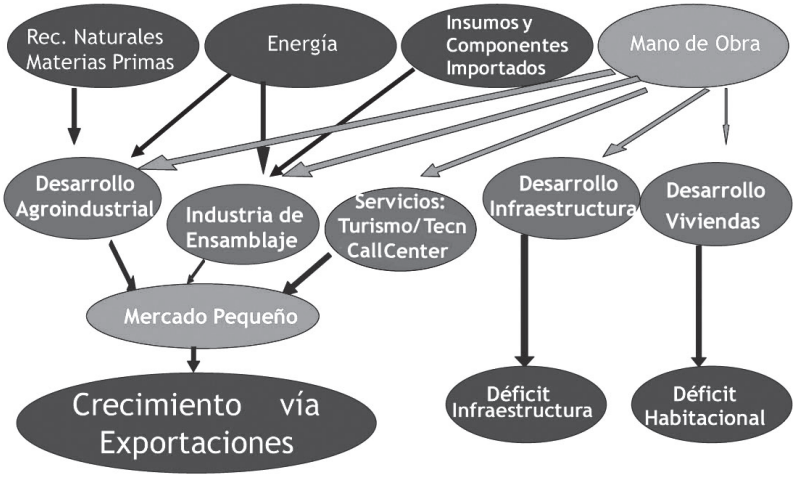
4 Ya en el Siglo XVIII, David Ricardo, con su modelo de ventajas comparativas demostraba la conveniencia de que un país se especialice en aquellos bienes que utilizan intensivamente los recursos que le son más abundantes y baratos.

agroindustrial para exportaciones principalmente extramercosur y la manufactura-ensamblaje de insumos/componentes importados para su reexportación a los países del mercosur, bajo régimen de maquila.

Debemos recalcar que no se plantea un crecimiento del sector industrial en desmedro del sector agropecuario, sino más bien un crecimiento conjunto pero con mayor participación en la cadena de valor de los productos, con lo cual ambos sectores se convierten en socios estratégicos en el proyecto.

Por otro lado, el déficit habitacional generado por el fuerte crecimiento poblacional y el cada vez más importante proceso de urbanización del país genera un crecimiento importante en la demanda de viviendas. Si a ello le sumamos la baja disponibilidad de infraestructura de transporte, tenemos como resultado oportunidades adicionales e inmediatas de inversión y crecimiento económico.que pueden reforzar la dinámica económica de nuestro país. El requisito para ello es la implementarción de políticas económicas adecuadas para promover la inversión y la utilización más intensiva de los recursos estratégicos del país.

En el cuadro siguiente, puede observarse con mayor claridad los pilares de la estrategia planteada:



Estrategia Comercial y de Inserción Internacional

Al igual que para una empresa, para un país la estrategia comercial es fundamental para alcanzar el éxito. A nivel país, pensamos en un marco global que oriente a determinar qué vender, a dónde o a quiénes vender y cómo hacerlo.

En línea con la estrategia sectorial de crecimiento planteada anteriormente, es necesario entender el contexto en el cual se ubica nuestro país, partiendo del objetivo de que Paraguay sea el centro geográfico de ubicación de la producción en cualquiera de los sectores.

Considerando la dotación de recursos y los acuerdos comerciales en los cuales se encuentra comprometido el Paraguay, debemos aclarar que el MERCOSUR es un mercado importante para la estrategia de desarrollo fundamentalmente para el sector manufacturero de ensamblaje en los sectores de informática, telecomunicaciones, farmacéutico, electrónica, autopartes, call centers, etc.

Argentina, Brasil y Uruguay son importadores netos en estos sectores y las empresas extranjeras que operan en ellos pueden tomar ventajas del régimen de origen especial, del régimen de maquila, los menores costos laborales, la disponibilidad de energía y la menor carga tributaria global que tiene Paraguay comparativamente con los demás países del bloque.

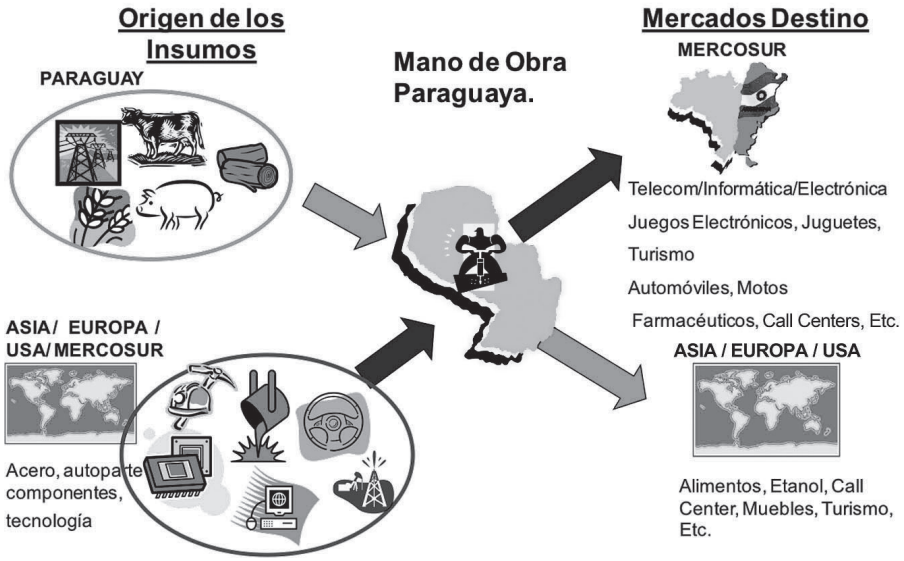
Sin embargo, en la estrategia de desarrollo agroindustrial la importancia del MERCOSUR como mercado “destino” es más relativa. En este sector todos los países del bloque tienen ventajas competitivas similares y los mercados más importantes son fundamentalmente los bloques comerciales de países desarrollados: la Unión Europea, los países asiáticos (Corea, China, India y Japón) y para algunos productos el bloque del NAFTA, principalmente México y los países de Centroamérica y el Caribe.

Por otro lado, la importancia real del MERCOSUR como mercado en los sectores mencionados depende de que las reglas del juego sean respetadas por los socios considerando que el sesgo de país pequeño es negativo para la instalación de inversiones de gran envergadura por el riesgo que corre el proyecto. Si el destino de los productos es el Brasil o la Argentina, realizar inversiones en Paraguay, tiene el riesgo de que un cambio en las reglas de juego por parte de aquellos países, produzca el cierre efectivo de dichos mercados.

Si las reglas de juego del Bloque no son confiables o predecibles, el riesgo es mayor, y probablemente convenga más afincar dichos proyectos en los países grandes, asegurando el mayor mercado. En toda la vigencia del MERCOSUR, este efecto ha sido muy beneficioso fundamentalmente para el Brasil, ya que casi el 100% de las inversiones se han instalado en ese país, pero apuntando en todos los casos a los países del MERCOSUR.

Además, duele decirlo, la negociación en bloque para el acceso a los mercados desarrollados de productos agroindustriales no ha sido exitosa.

Estos son aspectos que deben ser corregidos para que la estrategia de integración al MERCOSUR sea efectiva en términos de promover el desarrollo de nuestro país.



La Función Pública y el Servicio Exterior

Existe urgencia en producir transformaciones estructurales que reorienten las responsabilidades del sector público. Es decir se necesita un Estado que asuma ineludiblemente sus funciones de diseñar y ejercer la conducción estratégica de las políticas de desarrollo, capaz de producir las adecuaciones que demanda su entorno, garantizando igualdad de oportunidades y de posibilidades para el acceso a los mercados extranjeros y que permita finalmente, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social.

El Poder Ejecutivo debe concentrar su mayor esfuerzo y decisión en profesionalizar la carrera del funcionario público de todos los Ministerios y Entes Públicos. Este personal debe distinguirse por su formación académica y profesional, y su carrera deberá estar alejada de los vaivenes políticos, ya que sus cargos son eminentemente técnicos y de proyección nacional e internacional, que por ende benefician al país como un todo. Al mismo tiempo debe invertir en herramientas tecnológicas que permitan

una actualización de datos e informaciones, interrelacionados entre oficinas gubernamentales y que éstas sean de uso corriente en todas las dependencias del Estado. Implementación de Gobierno Electrónico

El principal inconveniente en relación a los logros alcanzados vía negociación es que se ha negociado sin elementos válidos, sin una base de datos de productos y proveedores que oriente objetivos de acceso más específicos y aprovechables. Al mismo tiempo, los negociadores, en gran medida, están huérfanos de la asistencia y respuesta del sector privado.

Aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores es una de las instituciones más antiguas y cumple un rol indispensable, su institucionalización fue lenta y tardía, iniciándose recién en 1999 con la Ley de Escalafón Diplomático. Si bien desde 1972 regía una legislación sobre el Servicio Diplomático, fue en el 2007 cuando se lanzó el Primer Concurso Nacional de Oposición y Mérito para cubrir 10 puestos. Actualmente 9 de los ingresados por concurso se encuentran en el Servicio Exterior. Los puestos de segundo secretario en adelante precisan de cursos de adecuación dictados por la Academia Diplomática y Consular para acceder a grados superiores del escalafón profesional.

En relación a las deficiencias estructurales puede señalarse la necesidad de:

- recursos humanos capacitados y con experiencia en diversas áreas teniendo en cuanta la diversificación de la agenda internacional. En ese sentido, se debe promover una mayor coordinación con el sector privado a fin de interiorizarse y direccionar el programa de estudios de la Academia Diplomática, para desarrollar políticas de promoción adecuadas a nuestra capacidad e interés;
- mejorar la comunicación interna y entre el MRE, las Misiones y los demás Ministerios y Entes del Estado que dictan políticas públicas en el país;

- definiciones de política económica interna a proyectarse en la política exterior:la falta de planificación nacional y políticas públicas, motiva la carencia de insumos para llegar eficientemente en términos de política exterior.
- Especialización interna por países de los funcionarios locales, en estrecha comunicación con las Embajadas (especialista en Brasil, en EEUU, en Argentina, etc)

El personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá conocer a profundidad las características políticas, sociales, la información y análisis de los eventos coyunturales que afectan al país u organismo de destino, y al mismo tiempo, detectar las oportunidades y amenazas que pueden afectar las estrategias trazadas por nuestro país. Debe estar listo para preparar los escenarios más positivos para las empresas paraguayas que quieran posicionarse en el país de destino.

Este esfuerzo debe complementarse con la participación en las sedes diplomáticas de una unidad especializada con participación publico/privada, cuya tarea primordial será la de realizar "inteligencia comercial", para así detectar las oportunidades para nuestros productos, así como también, para orientar a inversiones extranjeras en nuestro país. Esta estructura combinada en el exterior se destinará únicamente a los países a los cuales se los identifique como focos prioritarios.

REDIEX debe llevar a cabo esta inteligencia a través de sus encargados comerciales[5]. Cabeseñalar que dicha institución es una herramienta de promoción y desarrollo, y su función es dotar de competitividad a las exportaciones y atraer inversiones extranjeras. Se destacaen REDIEX la decisiva participación del sector privado como un elemento significativo de su éxito, ya que su génesis fue una iniciativa de ese sector basado en experiencias análogas de PROCHILE y PROEXPORT; financiado mediante una donación del Gobierno de Taiwan y un préstamo del

5 Tienen asignadas agregadurías comerciales en 4 países.

BID. Hay que evitar repetir la experiencia de ProParaguay, donde por falta de fondos y decisión política desapareció cuando desapareció la cooperación externa.

La metodología de trabajo es simple y eficaz, focaliza la articulación y seguimiento de las Mesas sectoriales, a las cuales se dedican en un 100% del tiempo los Encargados de Mesas (recursos humanos muy capacitados), y los Presidentes de Mesa, empresarios reconocidos de su sector, tienen un rol protagónico. Los indicadores de eficacia de las Mesas se basan en un marco lógico que mide el incremento de exportación del sector en general y de la empresa beneficiaria en particular. El eje de Atracción de Inversiones es el que está dotado de menos recursos pero están negociando un importante préstamo para ese rubro, aunquese destaca la necesidad de mayor autonomía financiera y fortalecimiento institucional.

Los representantes comerciales (vendedores) deben provenir de un acuerdo público-privado, tener contratos anuales, evaluados con metas cuantificables de negocios realizados y al conseguir el primer negocio de exportación, deberían ser partícipes en un mínimo porcentaje, de premio por la primera exportación. Los que tienen a su cargo la promoción de inversiones, deben ser otro tipo de profesionales, con otro entrenamiento y nunca tener la dualidad de funciones.

Participación en Organismos Multilaterales relacionadas al Comercio Exterior

En el mundo actual es interdependiente. La globalización exige aunar esfuerzos para lograr una inserción adecuada y no quedar marginados del proceso. La globalización tiene evidentes ventajas, pero también genera desequilibrios entre los países y afecta elementos básicos del actual sistema internacional basado en la existencia de Estados independientes y soberanos en sus decisiones. Como agravante, el

orden internacional vigente se encuentra en pleno proceso de transición, por no decir de franca crisis, atenuada por el pragmatismo con que los Miembros han asimilado los fracasos, ante la imperiosa necesidad de una “globalización concertada”.

Es necesario “adaptar” el sistema multilateral para lograr cohesión social a escala global y un mundo con reglas claras y de oportunidades para todos. Un orden internacional basado en los principios y en la legalidad es fundamental.

Los foros prioritarios en el campo económico - comercial son la ALADI y la OMC. Debemos considerar también prioritarios a los organismos de financiación multilateral, pues son los indicados para financiar los proyectos de infraestructura necesarios para mantener un estándar eficiente en nuestra logística.

En el campo político, sin duda se debe focalizar nuestra participación en la OEA y NN.UU., y dentro de este último, en sus organismos técnicos y de cooperación, con énfasis en la apertura de los mercados y las facilidades a los países sin litoral marítimo.

Para ser efectiva y lograr los objetivos propuestos, la estrategia de acceso a mercados debe desarrollarse de forma multidimensional, es decir a nivel multilateral en la OMC, a nivel regional en distintos foros, a nivel sub-regional (MERCOSUR) y a nivel bilateral.

La OMC es el principal vehículo para avanzar una estrategia de expansión del comercio, basada en normas conocidas y aplicables a todos los miembros, donde se reconozca la condición de Paraguay como pequeña economía. Al acordar por consenso reglas de juego para liberalizar el comercio y la inversión y reducir las distorsiones provocadas por la intervención gubernamental en el comercio y la producción, la OMC amplia las oportunidades para los productos paraguayos y crea mayor estabilidad para los exportadores. Además, un comercio basado en

reglas permite la utilización de los mecanismos de solución de conflictos comerciales, lo cual es de la mayor trascendencia para un país pequeño como Paraguay.

Por otro lado debemos, rescatar de la ALADI la idea de equiparar desigualdades con el concepto de trato preferencial, reclamar las preferencias que nos son extensibles y promover la bilateralidad para determinados casos.

La integración regional es un proceso irreversible, con sus perspectivas de afianzamiento y de ampliación que requieren y exigen acciones inmediatas que son fundamentales. A pesar de la importancia como mercado para Paraguay, MERCOSUR no puede suponer el sacrificio de otras alternativas beneficiosas. Una de las formas efectivas de avanzar hacia los intereses específicos de Paraguay es a través de negociaciones bilaterales. Además en esa dimensión puede darse un reconocimiento de la condición de país de menor desarrollo relativo.

Paraguay debería potenciar los mecanismos con que cuenta destinados a facilitar la negociación directa (bilateral) con sus socios del MERCOSUR, especialmente para las materias fronterizas, las restricciones no arancelarias y los problemas de tránsito, y la navegabilidad de los ríos. La experiencia de la Unión Europea e incluso la que vivieron las relaciones entre Colombia y Venezuela en el continente, sugieren que las comisiones bilaterales, los encuentros frecuentes entre funcionarios de alto y medio nivel, así como las reuniones empresariales son instrumentos efectivos para solucionar los problemas derivados de la vecindad.

Para quien observe la realidad paraguaya actual, no dejará de llamar su atención las continuas turbulencias que se desatan en la superficie de la política. La sociedad urbana, y más esencial aún, la cultura urbana, cubre cada vez más espacios; el sistema político va dejando su histórico formato bipartidista estructurándose en base a un multi-partidismo. La familia, con la creciente participación de la mujer en el mercado laboral,

está cambiando sus formas organizativas, funcionamiento e incluso valores; los perfiles de consumo de los diversos sectores de la población cada vez más se conforman sobre pautas de los países de alto desarrollo, mientras que el sistema productivo y los ingresos aún se mantienen en niveles de escaso desarrollo.

Entendemos que la internacionalización del Paraguay no solo es imprescindible, sino es inevitable.

El Sistema Nacional de Calidad y los Obstáculos Técnicos al Comercio

El comercio internacional en los mercados de interés para Paraguay se ve obstaculizado por diversas restricciones arancelarias y medidas no arancelarias que limitan las oportunidades para los productos paraguayos.

Las normas técnicas o de carácter sanitario o fitosanitario, justificadas para garantizar la seguridad de los consumidores y defender la vida de animales y plantas, se han convertido o tienen el potencial de convertirse en trabas adicionales al comercio, en casi todos los mercados.

Por ello, ambos tipos de regulación son objeto de acuerdos internacionales en el marco de la OMC (el Acuerdo sobre Barreras Técnicas y el acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias). Los acuerdos internacionales permiten asimismo que los conflictos sobre las medidas en materia de OTC y MSF puedan ser remitidos al órgano de solución de diferencias de la OMC o del MERCOSUR[6]. La existencia de estos mecanismos de resolución de conflictos, en la OMC o en el ámbito regional, le confiere mucha fuerza a los acuerdos y permite mantener abiertos los mercados.

6 Algunos casos famosos a nivel multilateral han sido los de la prohibición de importación de carne de Estados Unidos y Canadá tratada con hormonas a Europa, el de la prohibición australiana de importación de salmón canadiense. Estos casos se han decidido a favor de los exportadores al comprobarse una violación de los acuerdos respectivos.

El sistema gubernamental y también el privado en esta materia comprenden organismos nacionales que puedan certificar que las empresas cumplen con las normas, obligatorias o no. También incluye organismos que auditan a los que certifican y los reconocen como competentes para realizar su función. Esta parte es el elemento de reconocimiento y acreditación.

La Unión Europea estimó que cerca del 80% del comercio mundial está sujeto a algún tipo de estándar. Las barreras se producen cuando dos países tienen diferentes regulaciones, como son las diferencias de voltaje para el uso de aparatos eléctricos. Las diferencias en los mecanismos para certificar, reconocer y acreditar, así como la realización de pruebas, verificación, inspección, etc. es lo que motiva la necesidad de fijar estándares (normas armonizadas).

Este tipo de barreras sin embargo, se negocian de manera diferente a las demás barreras. Básicamente, los países deberían ponerse de acuerdo, no para eliminar la norma, sino para evitar que la misma se convierta en una barrera al comercio. Por eso, las obligaciones de los países se concentran en el trato nacional, en la preferencia de normas internacionalmente acordadas, en evitar medidas arbitrarias y en las notificaciones a los socios comerciales. En el caso de la normativa sanitaria, el acuerdo respectivo reconoce el pleno derecho de los países a imponer restricciones comerciales para salvaguardar la vida de los animales, plantas y seres humanos.

Generalmente es el exportador el que corre con los costos de todo el proceso de certificación. Pero además, si el objetivo es utilizar la norma como traba al comercio, las demoras en la obtención de la certificación hacen la certificación más costosa y perjudicial. Mientras menos

transparente sean los sistemas, más complicado y costoso será obtener la certificación.

Desde 1991 los países del MERCOSUR han negociado para suprimir o armonizar las normas consideradas obstáculos técnicos al comercio, incluidas las relativas a la sanidad animal y vegetal. Existen comisiones, subcomisiones y grupos de trabajo, como el subgrupo 3, que se ocupan de las normas relativas a productos de los sectores de la alimentación, salud, vehículos automóviles y productos veterinarios, así como de la metrología.

Entre los temas de negociación en esta materia están los acuerdos de reconocimiento mutuo que implican aceptar de forma equivalente a la propia, las pruebas, verificaciones y certificaciones otorgadas por los socios comerciales. Sin embargo, las diferencias en los sistemas de certificación y acreditación pueden hacer difícil llegar a acuerdos. En general esto tiende a pasarle a Paraguay que tiene una infraestructura técnica menos desarrollada que sus socios, sean del MERCOSUR o no. Los productos y exportadores paraguayos deben entonces someterse a la certificación de los otros países, con los consiguientes costos para los exportadores.

Elevar la credibilidad del sistema puede tomar años. Mientras, como un mecanismo de facilitación de las exportaciones, Paraguay tendría que evaluar la conveniencia de aceptar las normas de sus socios, y al mismo tiempo promover la cooperación regional para compartir facilidades, información y la experticia. Focalizar la negociación en como disminuir los costos o el tiempo y los inconvenientes para los exportadores paraguayos en el otro país. También se podría negociar asistencia técnica, y con países más adelantados, recursos financieros.

Atendiendo las necesidades específicas del sector privado, deben analizarse los sectores de producción que precisen ya sea proyección internacional o un ambiente sano y propicio en el cual desarrollarse

a nivel local, negociando por un lado a nivel internacional, normas accesibles para su "proyección", y por otro lado adoptando normas técnicas que no impidan el desarrollo de las industrias incipientes ni apunten a estándares desproporcionados a nuestra realidad. La incorporación interna de las normas de los principales socios a cuyos mercados queremos acceder es otra vía recomendable. Como medida de corto plazo vale la pena internalizar las normas de los principales socios comerciales de Paraguay y aceptar su certificación (aunque ellos no acepten la paraguaya), apoyándose en la misma para ganar acceso a terceros mercados cuando ello sea posible. Los criterios y fuentes internacionales nos servirán de ejemplo en lograr tal objetivo.

Si bien es cierto, que en el ámbito MERCOSUR existen directrices para la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo de sistemas de evaluación de la conformidad, consensuados por los Estados Partes y aprobados por el GMC, cada Estado Parte cuenta con un sistema de evaluación de la conformidad conforme a normativa internacional, siendo necesaria para llegar a la etapa de confianza entre los organismos de los Estados Partes pasar por un proceso de evaluación conjunta cuatripartita por parte de las autoridades competentes y demás organismos que forman parte del Sistema de Evaluación de la Conformidad.

Parte de las acciones que Paraguay debe emprender para minimizar las trabas de carácter técnico y sanitario a sus exportaciones, está en el nivel doméstico y se refiere al fortalecimiento del Sistema nacional de Calidad o evaluación de la conformidad, con todos sus componentes de reglamentación, normalización, metrología y acreditación. Esta medida sería necesaria para elevar la credibilidad de la certificación paraguaya y permitir la negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo con sus socios comerciales.

Debe evaluarse igualmente la posibilidad de arreglos concluidos directamente entre instituciones de acreditación, así como entre

distintos laboratorios, organismos de certificación y de inspección y sus homólogos de otros países.

El objetivo de la negociación técnica debe ser el minimizar los costos de las normas para los exportadores paraguayos y, en menor grado, obtener reconocimiento para el sistema de normalización y sanitario paraguayo cuando esto sea indispensable. En el mediano plazo es necesario elevar la credibilidad de la certificación paraguaya y permitir la negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo con sus socios comerciales. Esta postura pragmática permitiría resolver algunos de los problemas que enfrentan los productores en mercados vecinos.

Los requerimientos técnicos principales de los mercados son los siguientes:

- Calidad (conformación de especificaciones)
- Controles fito y zoosanitarios
- Inocuidad (normas de buenas prácticas y niveles de residuos)
- Cantidad (tamaño de lotes)
- Confiabilidad del proveedor (seguridad de abastecimiento)
- Propiedad intelectual (registro local de formulaciones y efectividad)

Los exportadores paraguayos encuentran cada vez más obstáculos comerciales en países miembros del MERCOSUR, a través de las trabas impuestas principalmente por Argentina y Brasil en los últimos tiempos, según destacaron consultores del proyecto “Apoyo a la Integración Económica del Paraguay” de la Unión Europea (UE) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

“Ejemplos claros son la mora en los trámites, apertura de contenedores y las constantes huelgas que retrasan el envío de productos, causando pérdidas a los exportadores paraguayos”, sostuvo el consultor Elías Baracat, responsable de las encuestas a 800 empresarios exportadores.

“Supuestamente no reciben los productos nacionales por precaución sanitaria, en realidad es porque el extranjero protege sus industrias”, manifestó Baracat. Comentó también otras trabas como navegación en la hidrovía Paraná-Paraguay, por la discriminación hacia la bandera paraguaya por parte de Argentina, además del boicot sindical contra barcos.

En el último año se pudo comprobar cómo los países están aplicando, cada vez con más rigor, las normas de certificación para el comercio. Asimismo proliferan las regulaciones que están dictando las organizaciones multilaterales del comercio donde participa el Paraguay.

Sin duda, muchas veces se usan esta normas certificantes para trabar el ingreso de productos, en general manufacturados o con algún grado de incorporación de valor agregado. Pero también es cierto que muchas veces son los organismos certificantes los que cometen faltas que son inaceptables por los países que compran nuestros productos.

Hay que reconocer que los negociadores paraguayos, ya sea con los países en forma bilateral o en el marco de organismos multilaterales del comercio, han hecho mucho esfuerzo para ir eliminando trabas artificiales al comercio, pero dichos esfuerzos quedan muchas veces frustrados en el campo de la práctica.

A los organismos certificantes del Paraguay les falta mejorar la calidad de sus normas, la eficacia de sus pruebas técnicas y de los análisis de laboratorios, y sus recursos humanos, para asegurar la fidelidad de dichos certificados,para así ofrecer a los exportadores una calidad aceptable de sus certificaciones y al mismo tiempo, mejorar la competitividad de nuestros productos en el mercado externo.

El principal paso debe ser organizar y respaldar con recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros a la CONACyT, así como al Organismo Nacional de Acreditación (ONA), quien debe dictar y actualizar todas las

reglamentaciones que deben seguir, obligatoriamente, los organismos públicos certificantes.

Las entidades certificadoras privadas, tanto nacionales como internacionales, deben cumplir el mismo procedimiento. Para facilitar a los exportadores el cumplimiento de los trámites y procedimientos necesarios para sus exportaciones, puede utilizarse los recursos de que disponen las entidades gremiales empresariales. Sin embargo, deben cumplir estrictamente las normativas antes mencionadas, y además, disponer de los recursos humanos, tecnológicos y materiales para cumplir eficientemente su función.

En este caso, también los organismos públicos certificantes que delegan en estas entidades privadas la tramitación de los certificados, deben dictar las normas administrativas necesarias para asegurar la calidad de las certificaciones, los mecanismos de supervisión a las mismas, y las sanciones pertinentes para los casos de incumplimiento de las disposiciones.

Para asegurar la confiabilidad de los certificados emitidos por las entidades autorizadas, la autoridad de aplicación debe velar para que no existan conflictos de intereses en los casos de entidades empresariales.

Con relación a las capacidades locales de las instituciones y de los proyectos de cooperación para el fortalecimiento del sistema nacional, pueden mencionarse las siguientes instituciones según su función:

- CONACYT-ONA (Innovación y acreditación de firmas de control de conformidad)
- SENACSA (Controles de inocuidad y certificación sanitaria de rubros cárnicos y lácteos)
- SENAVE (Controles de inocuidad y certificación fitosanitaria de rubros vegetales)
- INAM (Laboratorios de control)

- INTN (Normas Técnicas voluntarias y obligatorias, certificación de conformidad a normas, pesos y medidas)
- SNIN Sistema Nacional de Información y Notificación (Normas y mercados).
- Fortalecimiento de cadenas agroindustriales (cadena balanceados y carne avícola, cadena balanceados y carne porcina, mandioca y almidón, Stevia, Algodón y textil)

Tenemos entonces:

- Entidad de normalización: (INTN a nivel nacional, entidad pública, en la mayoría de los países está en manos del sector privado).
- Entidad de metrología: (INTN) define patrones de medidas internacionalmente aceptados.
- Entidad de acreditación: (ONA) su fin es el reconocimiento internacional, y garantiza la competencia técnica de laboratorios, y las entidades de inspección y certificación. La acreditación permite que los sistemas sean comparables y se negocien Acuerdos de Reconocimiento mutuo.
- Sistema de Evaluación de conformidad: (sector privado) laboratorios de ensayo, calibración, certificación e inspección.

Todo este engranaje está comprendido en el Sistema Nacional de Calidad. El órgano rector del SNC es el CONACYT.

El Estado debe garantizar el desarrollo de estas instituciones[7], sobre todo como entes reguladores, y no convertirse en juez y parte. Los entes privados no debieran actuar en competencia con el Estado.

El INTN se mantiene en gran parte gracias a la cooperación internacional. No es socio pleno de la ISO, necesitamos más presencia en organizaciones

7 Ej. México cuenta con una línea de crédito para laboratorios, certificación.

internacionales para construir una imagen país e influir en la elaboración de los standards internacionales.

Los parámetros de valor agregado en comercio internacional son: calidad, precio, rapidez de entrega, embalaje, la conformidad a las normas los vuelve competitivos: con valor agregado. Paraguay debe ser coherente con la promoción interna de estas herramientas de inserción internacional.

La mediterraneidad y las asimetrías

Debemos destacar el radical viraje que representa para un país, cercado por la mediterraneidad, tener que asumir la tarea de integración en un contexto de grave asimetría y fuerzas disociativas.

El impacto de la falta de acceso propio a litoral marítimo y los tramites adicionales que conlleva, arrojan un sobrecosto de transporte y gestión del transito de un 47% superior al que correspondería al comercio de Paraguay.

Conforme a un informe del Banco Mundial, en valores monetarios absolutos, el sobrecosto directo alcanzaría unos USD 145 millones anuales y USD 327 millones, si se tiene en cuenta las repercusiones de estos sobrecostos en el desempeño del sector comercio y transporte internacional en su conjunto. Esto representaría más de un 4% del PIB del Paraguay. En términos de crecimiento de la economía y teniendo en cuenta otros factores, como el desincentivo a la inversión extranjera que implica la falta de litoral marítimo, se estima que representa una merma del crecimiento anual de entre 1 y 1.5 puntos porcentuales del PIB nacional. Individualmente, los excesivos costos de transporte serian responsables de una perdida de un 0.25 porcentual del PIB.

Será necesario, paralelamente, construir las bases humanas, políticas e institucionales que anuden el más fuerte compromiso con los decisores políticos y sociales, y fundamentalmente con la comunidad.

Las exportaciones paraguayas necesitan mercados predecibles y confiables. Los acuerdos comerciales sirven para eso, siempre y cuando sus disposiciones sean respetadas. Para detener las continuas violaciones a los acuerdos firmados por sus socios más importantes debe utilizarse las herramientas de solución de controversias y arbitraje existentes.

Solución de controversias y arbitraje

El Protocolo de Brasilia, ampliado luego por el Protocolo de Olivos, vigente en el ámbito de solución de controversias, está ceñido a la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones vigentes en el MERCOSUR. No están incluidas por lo tanto en las controversias, las que se susciten o pudieran suscitarse entre los Estados Partes y los órganos, o el propio MERCOSUR (persona jurídica) con los Estados Partes, o entre funcionarios y los órganos del MERCOSUR. Pero principalmente está vedada la intervención directa de los particulares, que sólo pueden acceder a solución de controversias si el Grupo Mercado Común Sección Nacional considere ejercer su representación, vale decir es necesario un litis consorcio activo contra la norma emanada por los propios órganos que ahora la atacan.

El sistema existente, perfeccionable, tiene normas jurisdiccionales y normas arbitrales para la solución de controversias, y un sistema consultivo y de Revisión, que por una extraña curiosidad, no se han aplicado. No se han aplicado en gran medida porque el sistema es imperfecto, y poco confiable, porque aún existiendo laudos, por ejemplo que disponen el levantamiento de una determinada medida restrictiva del comercio, se dilata su aplicación, o se crea ipso facto una nueva medida de efecto equivalente. En otros casos, porque la aplicación de un régimen arbitral para la solución de controversias es en principio compleja y costosa y puede ser percibida como un acto inamistoso cuando la ejerce el propio órgano decisorio del MERCOSUR.

LINEAMIENTOS

Propuestas transversales

- Promover diálogo entre el sector público y privado sobre temas relativas al comercio
- Seguridad jurídica[8]
- Mantener las condiciones de establecimiento (reglas claras y estables) atendiendo el riesgo país y una eficiente administración de la justicia Servicios Post-Inversión (Investment after care).
- Adecuar las políticas públicas a las necesidades del país[9].
- Inversión en infraestructura y logística[10].
- Supervisión de calidad de gastos de los fondos públicos (fondos blindados, fideicomiso, etc.)
- Acceso al crédito: potenciar AFD y fondos fiduciarios

---

8 El orden constitucional nacido de la voluntad popular que establezca la separación de los poderes.

- La supremacía de la Constitución para que las leyes inconstitucionales sean invalidadas y las demás leyes sean coherentes con la ley fundamental e incluso que no sean arbitrariamente reglamentadas.
- El Estado de Derecho, en suma, que comprende las pautas anteriores y que implica respeto y obediencia de la ley tanto por el Gobierno como por los particulares.
- Un sistema legal libre de influencias, libre de corrupción, que sea razonable, que sea racional e inteligible, con adecuado trámite legislativo para la elaboración de las leyes.
- La protección de esos derechos y libertades, contra todo abuso mediante vías eficaces y rápidas.
- La protección de la propiedad privada y de los derechos adquiridos abarcando la cosa juzgada.
- La irretroactividad de la legislación penal tributaria, y finalmente
- El respecto a la existencia de la separación de los poderes y su ápice que es la independencia del Poder Judicial.

9 Por ej.: el mayor volumen de carga que precisan los commodities, la necesidad de mayor logística del speller de soja, el crecimiento de la producción cárnica, la necesidad de interconexión ferroviaria para Río Tinto.

10 Respecto las obras públicas, se señala la necesidad de diseñar un Plan Maestro, que pueda ser supervisado por un ente mixto, junto con la Comisión Bicameral.

- No abandonar los espacios ganados[11], exigir los Acuerdos existentes[12], impulsar futuros Acuerdos[13] y aplicar los sistemas de solución de controversias en cuanto se infrinja en incumplimientos.
- Modificar el Acuerdo de Solución de Controversias del MERCOSUR de manera que permita la intervención directa de los particulares.
- Impulsar los Foros de Concertación existentes[14].
- Codificación de leyes que permita un control de consistencia jurídica y las disposiciones contradictorias entre sí.
- Concienciación transversal sobre el cuidado al medio ambiente.

Modelo económico:

- Diversificar la oferta exportable y los mercados como objetivo de política estatal para reducir la vulnerabilidad implícita en la concentración de mercados y para obtener beneficios económicos al maximizar su apertura.
- Dar al MERCOSUR la importancia que tiene sobre todo como plataforma de ensayo y construcción de estándares aceptables internacionalmente.
- Destacar la importancia a nivel global de las multinacionales y las transacciones intra e inter corporativas
- opMejorar la capacidad de nuestras instituciones vinculadas al comercio exterior y a la mejora de la productividad, y capacidad del sector privado.
- Impulsar no solo agroindustrias sino también el sector servicios en general, en particular los servicios de apoyo, transporte y logística,, y dotar al sector de mecanismos fiscales y financieros de fomento.
- Rever nuestros esquemas de facilitación de inversiones e innovación productiva.

---

11 Por ejemplo: Tratado de la Cuenca del Plata, Eje Capricornio de IIRSA, Puerto Multimodal en Angostura

12 ATIT, Art. V del GATT de 1947

13 Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC, Acuerdo de Transporte Marítimo del MERCOSUR

14 Por ejemplo: Comités de Monitoreo del Comercio Bilateral e Inversiones.

- Vincular la promoción de exportaciones con la promoción de la productividad.
- Promover la protección de los derechos de propiedad intelectual y las normas técnicas.
- Disponer de infraestructura en investigación y desarrollo, y promover la innovación.
- Entrenamiento de los trabajadores en las competencias necesarias para avanzar hacia los eslabones de mayor valor agregado.
- Forjar confianza entre gobierno y empresas, además de espíritu de cooperación entre empresas.

Sistema de calidad para vencer las barreras técnicas

Temas institucionales

Fortalecer el sistema nacional de calidad, a través de mayores recursos presupuestarios y recursos humanos calificados destinados a las instituciones involucradas, a saber:

- CONACYT-ONA (Innovación y acreditación de firmas de control de conformidad)
- SENACSA (Controles de inocuidad y certificación sanitaria de rubros cárnicos y lácteos)
- SENAVE (Controles de inocuidad y certificación fitosanitaria de rubros vegetales)
- INAM (Laboratorios de control)
- INTN (Normas Técnicas voluntarias y obligatorias, certificación de conformidad a normas, pesos y medidas)
- Desarrollar la Estrategia Nacional de Calidad elaborada por la Comisión Nacional de Calidad en el marco de la CONACYT.
- Redefinir el rol del Sistema Nacional de Calidad (SNC) y su marco estructural; promover la armonización internacional; la política nacional de calidad debe estar acorde con Ciencia, Tecnología e Innovación, nuestros intereses de comercio exterior y la política industrial.

- Manejo interinsstitucional y técnico del SNC y el CONACYT que garantice su desarrollo.
- Preservar de los avatares políticos partidarios al personal técnico y gerencial en las instituciones que conforman el sistema nacional de calidad.
- Fortalecer la gestión del SNIN, para mejorar la comunicación a las empresas nacionales de las nuevas normas y disposiciones del mercado
- La SENACSA debe extender la cobertura de la certificación de la calidad sanitaria a todas las especies, para mejorar la inserción de estos productos en el mercado interno y en el mercado internacional.
- Mayor presencia en organizaciones internacionales para construir una imagen país e influir en la elaboración de los standards internacionales.

Temas normativos

- Consecución de "objetivos de política nacional" a través de normas técnicas asumidas con seriedad y responsabilidad.
- Internalizar normas foráneas (regionales, de otros países, etc.) como vía paralela a adoptarse.
- Desarrollar normas técnicas a nivel nacional, basados en normas análogas internacionales con vistas a la inserción internacional de nuestros productos, o armonizarlas respecto a las normas de los mercados de destino.
- Desarrollar dentro del MERCOSUR estándares aceptables internacionalmente.
- Evaluar la conveniencia de aceptar las normas de sus socios, y al mismo tiempo promover la cooperación regional para compartir facilidades, información y la "expertice".
- Ganar la confiabilidad de las autoridades de los países destinatarios de nuestros productos.
- Someter los conflictos sobre las medidas injustificadas al órgano de solución de diferencias de la OMC o del MERCOSUR.

- Reglamentar la acreditación obligatoria de las certificadoras en casos de compras y concesiones públicas.

Sector Privado

- Las empresas deben invertir en la incorporación de gestión de calidad certificada. Deben cumplir con las normas de inocuidad, certificados fitosanitarios y zootécnicos, buenas prácticas, requerimientos sociales y ambientales, definidos por el país o bloque comprador.
- Desarrollar nuevas marcas entre los productos nacionales, para mejorar su inserción en el mercado internacional.
- Buscar mecanismos concertados (público-privados) para evitar que las normas técnicas se conviertan en una barrera al comercio.

MERCOSUR:

Ante la situación jurídica institucional, negociar nuestra reincorporación bajo determinadas condiciones:

- desagravio por las irregularidades jurídicas que llevaron a la suspensión y la adhesión de Venezuela.
- eventuales compensaciones a plantear dentro de MERCOSUR
- negociar temas de la Agenda bilateral.
- exigir el máximo de real apertura de mercado de parte de sus socios, (desmantelamiento de las RNA´s y trabas al tránsito).

Cuestiones a plantear previas a nuestra eventual reincorporación:

- Adoptar una decisión nacional en el sentido de plantear litigio en el foro más conveniente, a ser llevada a cabo por el Gobierno actual antes de las elecciones generales con el respaldo de los precandidatos.
- Solicitar a los precandidatos presidenciales y a los partidos políticos con candidaturas presidenciales que no conviertan el tema MERCOSUR en campaña política.
- Estudiar la posibilidad de negociar en el MERCOSUR pragmáticamente un modelo de integración más conveniente con un nivel de profundización realista.

- Trazar una estrategia de alto nivel en colaboración con el sector privado y en coordinación con el nuevo gobierno.

Alianzas estratégicas:

- Conformar coaliciones con grupos de países con intereses similares dado el tamaño e importancia comercial relativa del país; en ese sentido la participación activa en la concertación de políticas comerciales dentro del MERCOSUR, en el Grupo Cairns, en el G20.

Reivindicar nuestra condición de país mediterráneo y de menor desarrollo relativo respecto a los compromisos en materia de comercio internacional[15]. Este elemento (PSLM) debe orientar nuestra estrategia de acceso a mercados en los diferentes foros.

- Mayor participación concertada a nivel multilateral (OMC y organismos internacionales: ISO, ITU, IEC) y en todos los foros (ALADI, MERCOSUR, bilateral) y hacer mejor uso de nuestro tratamiento preferencial para determinada asistencia.
- Reclamar las preferencias que nos son extensibles bajo la ALADI y promover la bilateralidad para negociar medidas aplicadas a productos específicos de interés; y para negociar acuerdos de tratamiento preferencial sobre determinadas barreras técnicas y sanitarias a determinarse.
- Proyectarnos al mundo como región, coordinando posiciones para lograr intereses comunes, aprovechar los beneficios de las economías de escala y las diversas potencialidades derivadas de la proyección internacional a través de normas MERCOSUR, utilizándolo como plataforma de ensayo.

15 las actuales negociaciones del Acuerdo sobre Agricultura en la OMC, las pocas disposiciones del Acuerdo OTC que podrían favorecernos, las disposiciones de ALADI reivindicando nuestros derechos, y aprovechar las políticas de Estados Unidos y Europa hacia países de menor desarrollo.

- Estudiar la posibilidad de acuerdos de preferencias comerciales[16], y conseguir que los actuales beneficios de los SGP`s se conviertan en preferencias fijas.

Asimetrías y PED:

- Plantear y tratar las asimetrías adecuadamente, para que las potencialidades individuales tengan en el mercado un lugar de éxito y la apertura sea recíproca.
- Comprometer al sector público involucrado en la formulación de políticas públicas, que incidan en la economía y/o el comercio y sobre nuestras posibilidades de inserción en el mundo, y su negociación respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales en todos los foros (ya sea a nivel multilateral, regional o bilateral).
- Exigir respeto a los compromisos, exigir transparencia, exigir cumplimiento, exigir asistencia y por eso debemos ser los primeros en cumplir adecuadamente los compromisos.
- Reclamar a los países de transito, así como de los organismos financieros internacionales y países donantes, el compromiso de atender sin dilación las necesidades especiales de desarrollo y los retos a que se enfrentan los países en desarrollo sin litoral mediante la aplicación plena, pronta y efectiva del Programa de Acción de Almaty, según se estipuló en el Documento Final de la Cumbre Mundial de Jefes de Estados de las Naciones Unidas en setiembre del 2005.
- Reafirmar el derecho de acceso al mar y desde el mar de los países sin litoral y la libertad de tránsito a través del territorio de los países de tránsito por todos los medios de transporte, de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.
- Hacer un llamado a los socios del MERCOSUR a la plena implementación de la DEC. No.33/07 por el cual se crea un Grupo de Alto Nivel que se encargará de elaborar el Plan Estratégico para

16 Respecto a la posibilidad del waiver, es probable que Brasil sea quien quiere independizarse en su relacionamiento externo. El acceso que consiguió Paraguay hasta ahora es debido a la gravitación de los mercados argentinos y brasileros. En ese sentido, se resalta el caso de México con quién no pudimos cerrar acuerdo por separado del MERCOSUR.

la superación de las asimetrías en el MERCOSUR, especialmente el Pilar I, “Acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo”.

Reestructuración institucional:

- Avanzar en los procesos de profesionalización de los funcionarios públicos y excluir las designaciones políticas en los cargos técnicos de los Ministerios y Entes relacionados a nuestra inserción en el mundo
- Proveer a los negociadores y representantes en las Misiones de insumos estratégicos, posiciones negociadoras y capacitación de conformidad a un interés país planificado y previamente definido.
- Capitalizar la experiencia REDIEX cuya fortaleza se basa en los esfuerzos conjuntos público-privado y trabajar coordinadamente con la Cancillería al efecto.
- Gestionar y forjar una mayor independencia financiera de REDIEX, y una mejor articulación con RREE para evitar esfuerzos dispersos.
- Promover la activa participación del sector privado no solo a través de agremiaciones (cuya promoción y fortalecimiento son siempre recomendables) sino a través de consultas intersectoriales de cadenas productivas (cluster).
- Concientizar y capacitar al sector privado, y entablar mecanismos de “suficiente oportunidad” para intervenir y observar las normas nacionales e internacionales a adoptarse son prioritariamente recomendables.
- Acatar respetuosamente las normas, otorgando estabilidad y credibilidad al Estado de Derecho (seguridad jurídica-compromiso social), mediante una participación amplia y democrática.
- Implementar una base de datos de productos y proveedores para adecuar las negociaciones a nuestras reales necesidades e intereses.
- Trabajar a través de cadenas productivas y clusters, que tienen mayor arraigo y efecto económico que las consultas a cúpulas gremiales.

- Aprovechar nuestra posición geopolítica para articulación multimodal que promueva logística, servicios y tránsito.

En relación a las deficiencias estructurales del Servicio Exterior se señaló la necesidad de:

- Mejorar la comunicación interna y entre el Ministerio, las Misiones y los demás Ministerios y entes del Estado. Implementación del Gobierno Electrónico
- Definir la política económica interna a proyectarse en la política exterior. La falta de planificación nacional y políticas públicas, motiva la carencia de insumos para llegar eficientemente en términos de política exterior.

En relación al SNC se propuso:

- Fortalecimiento institucional y presupuestario del SNC y el ONA.
- Garantizar el desarrollo de estas instituciones.
- Mayor presencia en organizaciones internacionales para construir una imagen país e influir en la elaboración de los standards internacionales.
- Redefinir el rol del Sistema Nacional de Calidad (SNC) y su marco estructural; promover la armonización internacional; la política nacional de calidad debe estar acorde con Ciencia, Tecnología e Innovación, nuestros intereses de comercio exterior y la política industrial.
- Consecución de “objetivos de política nacional” a través de normas técnicas asumidas con seriedad y responsabilidad.
- Internalizar normas foráneas (regionales, de otros países, etc.) como vía paralela a adoptarse.
- Manejo interinstitucional y técnico del SNC y el CONACYT.
- Participación de la entidad reguladora en normalización, INTN, a la ISO, INN e IEC, y la ONA al IAF e IAAC

Sistemas de solución de controversias y arbitrajes:

- Hacer uso de los mecanismos de solución de controversias y arbitraje existentes, como la OMC[17] y el MERCOSUR. Para países pequeños, ese tipo de mecanismos son la única forma de hacer valer sus derechos en un sistema de comercio caracterizado por las asimetrías en tamaño y niveles de desarrollo.
- Incluir en el ámbito de las controversias, las que se susciten o pudieran suscitarse entre los Estados Partes y los órganos, o el propio MERCOSUR (persona jurídica) con los Estados Partes, o entre funcionarios y los órganos del MERCOSUR, y principalmente la intervención directa de los particulares.

17 No hemos tenido experiencia con su aplicación Paraguay debería evaluar la posibilidad de acudir a las instancias de la OMC en el caso de que fallaran los mecanismos de solución de controversias del MERCOSUR, tal como lo hizo Brasil en el caso de la salvaguardia textil argentina, y sentaría un precedente importante con sus socios en la región.

Mesa 2: CONECTIVIDAD, INVERSIÓN Y APPs

Mesa 2: CONECTIVIDAD, INVERSIÓN Y APPs

1. Diagnóstico de la situación del transporte y la logística

El pequeño tamaño y la baja diversificación de la economía nacional en relación a la economía regional y mundial no permiten la generación de servicios logísticos competitivos en base a economías de escala que aseguren costos bajos a largo plazo. Sin embargo, la oportunidad que posee el Paraguay en función a su ubicación y recursos naturales, le permiten facilitar el encadenamiento de procesos productivos hacia su territorio, lo que podría representar un aumento en la demanda de su sistema logístico a mediano y largo plazo. Asimismo, y en forma indirecta, esto representaría también una captación de capital y tecnología que hará desarrollar la economía de una manera acelerada.

El acelerado proceso de integración y globalización de la economía internacional ofrece enormes oportunidades para que los países en desarrollo como el nuestro, logren el progreso económico mediante el aumento del comercio internacional y de la inversión. Estos procesos no sólo se pueden beneficiar de las exportaciones, sino que la creciente naturaleza global de las redes de manufactura, agricultura y servicios permite que los países más pobres se conviertan en componentes integrales de las cadenas de suministro internacionales, participando también en la contribución de valor agregado.

Es una realidad la falta de un marco institucional público que atienda eficientemente la problemática del sector transporte y que incorpore en la planificación el concepto de la logística como un factor de competitividad de la economía. Esta situación crea serias incongruencias entre la planificación y la regulación del sector, y por lo tanto no existe un ambiente propicio para el desarrollo de negocios logísticos. Asimismo, la oferta de infraestructura pública es muy deficitaria lo que restringe al potencial de desarrollo de la economía en general.

El Paraguay sufre de un importante sobrecosto en el paso de su carga de exportación e importación en frontera, o en el tránsito a través de "países de paso". El transporte de cargas a través de países vecinos está sujeto a grandes incertidumbres y por lo tanto a elevados riegos, lo que requiere de una persistente y eficaz capacidad negociadora en sus relaciones exteriores.

El Paraguay es un país mediterráneo con una importante dependencia de la infraestructura de transporte de sus países vecinos, que lo conectan a mercados regionales y a puertos marítimos de enlace internacional.

De acuerdo con el Indice de Conectividad Global, Paraguay se encuentra en el lugar 135 de entre 140 países del mundo en materia de conectividad, ocupando el último lugar en America. En promedio el país tarda alrededor de 33 días para exportar las mercaderías a su lugar de destino, cuando el promedio de América Latina es de solo 19 días, lo que repercute en el costo de envío de contenedores.

El costo promedio para la exportación por contenedor en América Latina es de U$S 1.268. Para el Paraguay es de U$S 1.440. En relación a las importaciones en América Latina es de U$S 1.612 y para Paraguay es de U$S 1.750.

Desde el punto de vista vial el 25% de las rutas pavimentadas se encuentran severamente deterioradas y solo el 23% de los caminos rurales

se encuentran bajo algún programa de conservación o mejoramiento. Existe por lo menos 1/4 de la población viviendo en asentamientos cuya capacidad de acceso a servicios dependen de la calidad de los caminos rurales.

La marcada estacionalidad de la soja hace que en determinadas épocas del año las principales vías de acceso al Gran Asunción se encuentren saturadas de camiones de gran porte que destruyen las rutas y generan grandes congestiones en las proximidades de los puertos de transbordo. Esta tendencia se mantendrá en los próximos años.

En lo que respecta a su transporte fluvial, el país cuenta con la cobertura de uno de los sistemas hidroviarios más grandes del mundo, pero posee un serio déficit en el mantenimiento de una adecuada navegabilidad, especialmente del río Paraguay, que es por donde transita el 70% de su comercio exterior. En este mismo sector, se ha notado un gran crecimiento de la actividad portuaria privada en la última década pero de una forma desordenada, instalándose muchos puertos en las inmediaciones de la ciudad de Asunción y creando un serio problema al desarrollo urbano.

En lo que respecta al transporte aéreo, el Paraguay posee un serio déficit de calidad de su principal terminal aérea, el aeropuerto internacional Silvio Pettirossi, con faltas de garantías a la aeronavegación. Importantes problemas institucionales en el sector hacen difícil la adopción de reformas que permitan la modernización de la infraestructura aeroportuaria.

El transporte ferroviario ha desaparecido y existen serias dificultades en lograr que nuevas conexiones regionales enlacen al país con los sistemas portuarios oceánicos.

En promedio el gasto estatal en el sector transporte representa solo el 1,7% del PIB, mientras en países desarrollados este gasto llega a representar hasta el 4% del PIB.

En todos los pasos de frontera, hay importantes problemas en materia regulatoria. Distintos acuerdos bilaterales y multilaterales no hay podido consolidar un mecanismo exento de burocracia, y las demoras son notables, lo que afecta la competitividad. En este particular, hay inconvenientes tanto en Paraguay como en los países fronterizos, y por otro lado restricciones y regulaciones cambiantes en Argentina y Brasil.

Si bien existe un conjunto de acuerdos que regulan los tránsitos, la experiencia indica que la ausencia de mecanismos de solución de controversias (en el ATIT y en los diversos acuerdos bilaterales y multilaterales) en caso de producirse incumplimientos de parte de los Estados signatarios, permiten en la práctica cambiar las reglas de juego en forma discrecional.

2. Principales Desafíos para el sector

Convertir al Paraguay en un centro logístico de clase mundial, de tal forma a minimizar los costos de acceso de la producción a los mercados internacionales, y a ofrecer servicios logísticos que atraigan cadenas de valor y la radicación de procesos industriales que permitan la incorporación de capital y tecnología a la producción nacional. Paraguay debe basar su estrategia de competitividad logística en el desarrollo servicios logísticos de alta calidad en función a:

i) su ubicación geoestratégica en la región en relación a zonas de producción/sistemas de transporte (Ventaja Comparativa);

ii) diferenciales de costos logísticos en relación a países vecinos y en función a infraestructura y servicios de alta calidad (Ventaja Competitiva), y;

iii) otras ventajas competitivas no logísticas tales como incentivos fiscales, disponibilidad de energía eléctrica, mano de obra, etc.,

Para articular flujos de carga en el Hinterland continental, tal que se promueva en las zonas de servicios logísticos rupturas de cargas que posibiliten el dislocamiento de procesos industriales hacia el Paraguay.

El desarrollo del transporte nacional presenta los siguientes desafíos:

Desafío 1: Desconcentrar los flujos de cargas de baja densidad de valor de Gran Asunción, lo que implica cambiar la configuración de los flujos de carga de los sectores de soja y carne.

Desafío 2: Promover mejoras para la integración multimodal

Mejorar el acceso a los puertos fluviales, Implementar una plataforma logística en el Gran Asunción, Desarrollo del nodo multimodal en la zona de Pilar, Mejorar las conexiones ferroviarias del Paraguay con los países vecinos

Desafío 3: Diversificación de los Corredores Logísticos

Consolidar al Paraguay como un HUB aéreo de cargas y pasajeros en la región, Desarrollar conexiones viales con Bolivia y Chile, Mejorar los pasos fronterizos, Mejorar la capacidad de tránsito de carga a través del territorio paraguayo.

Desafío 4: Modernizar la Planificación y Gestión del Sector de Transporte

Fortalecer la capacidad de Rectoría y la Organización, Gestión y Coordinación del MOPC. Crear una unidad de planificación y gestión vinculada al más alto nivel ministerial.

3. Propuestas de modernización

Las bases de las propuestas son tomadas de los dos principales Planes que el Gobierno se encuentra desarrollando con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo: el Plan Maestro de Transporte y el Plan Nacional de Logística. El Plan Maestro de Transporte tiene como objetivo “Ordenar en el corto, mediano y largo plazo el desarrollo de

la infraestructura y servicios de transporte y logística, con el objetivo de satisfacer con eficiencia y eficacia los requerimientos de la actividad productiva y de la población en general, de forma tal a contribuir con el desarrollo social, con la competitividad de la economía y con el acceso de la producción nacional a mercados internacionales", el Plan Nacional de Logística "Racionalizar procesos, incrementar oportunidades para exportadores, capturar cadenas de suministro y de valor regional a través de mecanismos logísticos eficientes y reducir costos de transacciones comerciales".

En este contexto las propuestas de modernización son las siguientes:

I) Desde el punto de vista logístico

Consolidar al Paraguay como un centro logístico de clase mundial, minimizando los costos logísticos y asegurando el acceso de la producción a los mercados internacionales, ofreciendo servicios logísticos que atraen la radicación de sectores industriales que incorporan capital y tecnología a la producción nacional.

Reducir sustancialmente a mediano plazo (5 años) la burocracia y los sobrecostos a los que están sujetos los procesos de importación y exportación de mercaderías. Sistematizar los indicadores logísticos y medir su evolución en el tiempo y elaborar un plan de acción específico de reducción de sobrecostos. En este contexto es fundamental a mediano plazo (10 años) eliminar cuellos de botella y completar vínculos faltantes de la red de infraestructura principal.

A corto plazo (5 años) se deberá modernizar el sector transporte, incorporando el concepto de la logística y del uso estratégico del territorio en su planificación y regulación. A corto plazo se debería Impulsar iniciativas de Modernización del marco institucional del Transporte y de creación de Entes Reguladores. Asimismo se debería desarrollar

capacidad en el sector público para manejar técnicas innovadoras de financiamiento con el sector privado (LEY APP).

A mediano plazo (5 años) se deberá poseer un sistema eficiente de transporte de cargas a través de países de paso. Optimizar los pasos de frontera promoviendo la instalación de observatorios de corredores con la ayuda de Organismos internacionales tales como la CEPAL, UNCTAD, BID y Banco Mundial buscando "multilateralizar" la problemática. Asimismo mejorar las condiciones de las cargas de tránsito a través de Paraguay, promoviendo zonas de "rupturas de cargas" con el objetivo de atraer cadenas de valor hacia el país.

Impulsar la identificación del Potencial de Integración Productiva. A corto y mediano plazo se debería promover el desarrollo de Plataformas Logísticas, incentivando el aprendizaje a partir de la experiencia mundial, y la realización de proyectos piloto en función al desarrollo de infraestructura (por ejemplo el sistema portuario de Villera o el "hub aéreo" del Aeropuerto Internacional Guaraní). Se debería además promover la articulación y coordinación de operadores logísticos en la región desde el Paraguay.

II) Desde el punto de vista de la modernización del sistema de transporte multimodal

Reducir un 20% de los costos generalizados de transporte en los próximos 20 años con respecto a un escenario de base sin intervención, desarrollando un Programa de Inversión acompañado de medidas de fortalecimiento Institucional y Regulatorio, y perfeccionamiento de la gestión Financiera.

Cade señalar que el Programa de Inversión contiene una Cartera de Proyectos de infraestructura de transporte multimodal que se estructurado en base a criterios de respuesta a la demanda pero con un enfoque

de inducción de flujos de transporte que optimicen la relación modal terrestre-portuario-fluvial, sin alterar la oferta y demanda de bienes.

El Programa de Inversión propone la construcción y mejoramiento de infraestructura multimodal en un horizonte de 10 años (al 2011 - 2021) con la siguiente distribución por modo:

Modo	Inversión en USD	Participación
Aéreo	110.507.484	2 %
Fluvial	214.000.000	4%
Vial (*)	3.298.700.401	62%
Ferrovía	1.477.200.000	27%
Estudios y Proyectos	255.020.394	5%
Total general	**5.355.428.279**	**100%**

(*) En la actualidad ya existen proyectos viales con financiamiento público y en diferentes etapas de ejecución por un monto de USD 2.213.145.850.-

Se propone la siguiente modalidad de financiamiento para los proyectos de la cartera que aún no cuentan con financiamiento:

Modalidad	Inversión en USD	Participación
Mixto	1.607.707.485	53%
Privado	374.000.000	12%
Público	1.049.917.653	35%
Total general	**3.031.625.138**	**100%**

Esto implica un financiamiento adicional al presupuesto actual del MOPC de aproximadamente 300 millones de USD en forma anual. El MOPC no posee una estrategia institucional que permita predecir el aumento de la ejecución de proyectos a tasas mayores a la históricamente realizada. Entonces, se supone que el principal esfuerzo a realizar bajo este escenario

es el de mejorar **urgentemente** la capacidad institucional de gestión del gasto público para elevar el nivel de ejecución y para lograr un mayor flujo de financiamiento privado. Por este motivo se vuelve importante tomar medidas complementarias en las áreas institucionales, en fortalecer la capacidad del Ministerio en sus funciones de Rectoría del Sector, en su Organización, Gestión, y en su Coordinación interinstitucional entre los diferentes modos de transporte y entre las instituciones del sector y otras que inciden en ese ámbito. Además, se debe fortalecer la capacidad del mercado de la construcción civil que incluye el fortalecimiento del sector empresarial, la formación de recursos humanos profesionales y mandos medios y las garantías de disponibilidad de insumos para la construcción.

Con respecto a la participación privada, se propone promover y mejorar los instrumentos jurídicos, administrativos y financieros que permitan desarrollar y estimular la provisión de infraestructura y en la gestión de los servicios del sector por parte del sector privado. Para ello se recomienda la aprobación inmediata de una ley de asociación público privada (APP) que permita desarrollar diversas alternativas de participación conjunta del sector público con el sector privado en proyectos de infraestructura tales como los contratos de riesgo compartido, sociedades mixtas; fideicomisos; Contratos de Construcción y Operación por Niveles de Servicios, entre otras modalidades. Existe actualmente un proyecto de Ley APP desarrollado con financiamiento del BID.

Cabe mencionar que esta Ley complementa adecuadamente a la Ley 1618/00 de Concesiones de Obras y Servicios Públicos y a la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas.

Se propone asimismo la modificación de la Ley 1618 de Concesiones de tal forma a establecer que recién se acuda al Congreso para su autorización una vez que se tenga suscrito el contrato de concesión entre el Poder Ejecutivo y el Concesionario.

III) Desde el punto de vista regulatorio y burocrático

La ineficiencia en materia regulatoria produce una gran pérdida de competitividad por su alta carga burocrática y carencias en materia de facilitación. Esto abarca tanto al sector público como también al privado.

Resolver adecuadamente la ausencia de sistemas que posibiliten efectivamente la automatización de la tramitación, suprimiendo la mayor parte de la documentación física, sería una medida que produciría una recuperación de la competitividad externa. La hipótesis de un mejoramiento en esta materia, más allá de abarcar a la Aduana, debería incorporar todas las otras agencias gubernamentales y a los agentes privados del comercio exterior.

Una clave para la implementación de estas medidas, sería hacer un seguimiento sistemático de los costos de las transacciones y utilizar esta herramienta para la consideración de las medidas a aplicar. En base a cuantificar y actualizar sistemáticamente los costos burocráticos se podrían proponer medidas concretas y por otro lado, ante la implantación de nuevos procedimientos se podría considerar objetivamente estos beneficios.

Asimismo, se recomienda una mayor utilización de los sistemas de solución de controversias para hacer cumplir los acuerdos existentes, y dotar a los mismos de sistemas sancionatorios eficaces, dado que varios Acuerdos no tienen fuerza vinculante.

Mesa 3:
SECTOR PRODUCTIVO

Mesa 3:
SECTOR PRODUCTIVO

DIAGNÓSTICO

1. Cadenas de valor y cluster

El desarrollo económico del Paraguay se fundamentó en las dos últimas décadas en la producción y exportación de commodities, que, en algunos rubros, como la soja, el maíz, el trigo y la cadena de la carne, alcanzó niveles óptimos de productividad y competitividad, permitiendo una inserción interesante del país en el mercado internacional. La exportación de commodities y la triangulación o reexportación comercial han sido las principales modalidades de comercio exterior practicadas por el país desde los años noventa.

No se han notado cambios significativos en la estructura productiva del país en los últimos veinte años, con un peso relativo importante del sector primario, tal como puede observarse en el Cuadro Nº 1. El sector primario, caracterizado por la explotación y exportación, principalmente, de recursos naturales ha participado en el Producto Interno Bruto (PIB) en un 22% y 26%, respectivamente en los períodos 1991/1999 y 2000/2010, respectivamente, siendo el subsector agrícola el de mayor relevancia en el propio sector primario (65%) y en el PIB nacional (14%) para el período 1991/1999, con un incremento del 69 y 18%, respectivamente, para el período 2000/2010. Debe destacarse la alta volatilidad del crecimiento del sector primario, por su alta dependencia de las variaciones climáticas y del precio internacional.

En el caso del sector secundario, se ha registrado una pequeña retracción de su participación en el PIB, pasando de un promedio del 23% a otro del 20%, en ambos periodos analizados. El subsector manufacturero aparece como el más importante frente a los subsectores de construcción, electricidad y agua. Este subsector ha participado con el 70% del total sectorial y con el 16% del PIB nacional en el período 1991/1999 y con el 71% y 14%, respectivamente, para el 2000/2010.

El sector terciario, es el que ha tenido mayor participación, con un 48% sobre el PIB nacional, para el período 1991/99 y 47% en el siguiente período. Dentro del sector terciario, se destaca el comercio, con una participación promedio del 42%(1991/1999) y 39% (2000/2010) del valor total del sector terciario y 20% (1991/1999) y 18% (2000/2010) del PIB nacional. Esto es debido, principalmente a las actividades de triangulación o reexportación, que han reportado en las dos últimas décadas importantes ingresos de divisas para el país e ingresos tributarios para el fisco.

Cuadro 1. Paraguay, Estructura Sectorial del PIB (en %)

Sectores	**1991/1999**	**2000/2010**
Primario	22	26
Agricultura	14	18
Ganadería	5	6
Otros primarios	3	2
Secundarios	23	20
Manufacturas	16	14
Construcción	5	4
Electricidad	2	2
Terciario	48	47
Comercio	20	18

Fuente: Elaborado por CADEP, en base a informaciones del Banco Central del Paraguay

Las exportaciones de materias primas no han experimentado un crecimiento significativo hasta mediados de la década de los años 2000, en que se combinan varios factores para dar como resultado un crecimiento extraordinario de las exportaciones de commodities, principalmente soja, maíz y carne, experimentando en la década mencionada un crecimiento de hasta cuatro veces en valor en diez años. Estos factores son: la demanda explosiva de commodities por parte de los países emergentes del Asia, sobre todo de China e India, con crecimientos en torno al 10 % en sus economías, los avances tecnológicos aplicados en la producción de los rubros mencionados, así como el cumplimiento progresivo de normas internacionales de calidad y sanidad animal y vegetal.

La reexportación ha tenido un crecimiento sostenido en la década anterior, generando un ingreso de divisas que, en algunos años, ha sido más del triple del que correspondía a los valores de exportación de los rubros nacionales. Las actividades de reexportación consisten en la importación de bienes de consumo suntuario, de fuera del Mercosur a aranceles bajos y excepcionados del Arancel Externo Común (AEC) y su venta a países vecinos. Una porción insignificante de la compra de este tipo de bienes se consume en el país. La recesión experimentada por las economías de Argentina y Brasil entre los años 2000 y 2003 repercutió en la caída sensible de las reexportaciones, las que volvieron posteriormente a recuperarse a los niveles de valores anteriores, confirmando así su gran incidencia en el ingreso de dividas al país y de tributos al fisco.

Con relación a la competitividad-país, el Paraguay aparece en el Ranking de Competitividad Global 2012/2013, elaborado por el Foro Económico Mundial, en el lugar 112 sobre 144 países, figurando en penúltimo lugar en América Latina, tal como puede observarse en el Cuadro N° 2. La productividad total de los factores medidos es muy baja en comparación a los demás países. Esta baja productividad dificulta el crecimiento

económico sustentable, la creación del empleo de tipo calificado y la prosperidad de largo plazo.

Cuadro 2. Ranking de Competitividad de América Latina 2012/2013

PAIS	Latinoamérica	TOTAL de 144 países
Chile	1	33
Panamá	2	40
Brasil	3	48
México	4	53
Costa Rica	5	57
Perú	6	61
Colombia	7	69
Uruguay	8	74
Guatemala	9	82
Ecuador	10	85
Honduras	11	86
Argentina	12	93
El Salvador	13	99
Bolivia	14	102
Rca. Dominicana	15	103
Nicaragua	16	106
Paraguay	**17**	**112**
Venezuela	18	122

Fuente: Elaborado por el Grupo Impulsor de la Agenda País "Paraguay 2030" con datos de la WEF

Realizando un análisis pormenorizado de los factores componentes de la competitividad país, correspondiente al Paraguay, se observa en el

Cuadro Nº 3 que en "Requerimientos básicos" existe un retroceso en "Instituciones" y en "Salud y Educación primaria" entre los períodos 2011/2012 y 2012/2013, mientras que hubo avances en" Infraestructura" y en "Estabilidad macroeconómica". Sobre todo en este último factor aparecen progresos significativos, pasando del lugar 100 al lugar 43. En todos los factores "Promotores de eficiencia" hubo avances en el último período mencionado.

Cuadro 3. Paraguay. Indicadores de Competitividad 2012/2013

	2011/12	2012/13
REQUERIMIENTOS BASICOS	**117**	116
Instituciones	132	135
Infraestructura	125	123
Estabilidad macroeconomica	100	43
Salud y educación primaria	107	108
PROMOTORES DE EFICIENCIA	**114**	110
Educación superior y capacitación	116	112
Eficiencia del mercado de bienes	83	81
Eficiencia de mercado laboral	127	115
Grado de desarrollo del mercado financiero	88	83
Avance Tecnológico	112	107
Tamaño de mercado	92	90
FACTORES DE INNOVACION	**125**	123
Calidad de las transacciones	111	107
Innovación	133	132

Fuente: Elaborado por el Grupo Impulsor de la Agenda País "Paraguay 2030" con datos de la WEF

Debe señalarse que la para la ubicación relativa de los países en el ranking de competitividad de los países se realiza puntaje ponderado entre indicadores objetivos del país (datos duros) y los resultados de una encuesta de percepción realizada por una empresa consultora a 100 empresarios. Los indicadores objetivos ubican a Paraguay en mejor posición que la que poseen muchos países latinoamericanos. Donde el puntaje es muy bajo es en el muestreo de percepción realizado entre los empresarios, lo que incide en la baja ubicación del país en el Ranking de Competitividad Global. Se impone un trabajo a ser realizado a partir del Gobierno, de los gremios empresariales y de los medios de comunicación, que eleve el nivel de autoestima colectiva del país.

Es, sin embargo, destacable el sostenido, aunque lento, avance en la competitividad global del Paraguay, que es uno de los pocos países latinoamericanos que mejoró levemente su posición en los últimos tres años. Este mejoramiento se observa en la mayoría de los factores de competitividad. Debe también mencionarse como un hecho positivo la constitución en la última década de varias iniciativas de carácter público privado, que se han propuesto impulsar acciones que buscan promover el mejoramiento de la competitividad país, en base a acuerdos que contribuyan a consensuar una agenda de largo plazo de políticas públicas. Entre estas iniciativas pueden mencionarse a: la Agenda Paraguay 2030, el ENEP y el recientemente formado Consejo Nacional de Competitividad.

Debe mencionarse a varios proyectos con cooperación internacional, que a partir de los años noventa han contribuido a la mejora del desarrollo productivo y la competitividad en varios sectores. Estos proyectos han implementado una serie de instrumentos de apoyo, ejecutados y coordinados por diversas instituciones como ser: Rediex, (Mesas Sectoriales); Programa de Desarrollo Empresarial para Pequeñas y Medianas Empresas (PR-100), Subsecretaría de Estado

de Industria – Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Innovación y Tecnología – CONACYT; Programa Incubadora de Empresas Dinámicas, MIC – Programa de las Naciones Unidas (PNUD); Apoyo Integral a las Microempresas, MIC – FOCEM, entre otros. Todos ellos están orientados a fortalecer a las empresas, con el objetivo de mejorar sus exportaciones, competitividad, productividad, calidad, asociatividad, innovación y desarrollo de emprendimientos.

Se destaca la creación de la ONPEC (Organización Nacional Promotora de Estrategias de Competitividad), con participación de entidades públicas y de empresas privadas, cuyo accionar concretó la formación de ocho **clusters**, que se mencionan en el Cuadro Nº 4 y que están actualmente en diferentes etapas de consolidación.

Cuadro No 4. Clusters formados con apoyo de la ONPEC

Algodón-Textil-Confección	Dpto. de Ñeembucú
Balanceados-Carne porcina	Dptos. de Itapúa y Alto Paraná
Carne de Pollos	Dptos. Central, Cordillera, Paraguarí y Caaguazú
Mandioca-Almidón	Dpto. de Caaguazú
Ka'a He'e (Stevia)	Dptos. Central, San Pedro y Alto Paraná
Frutas	Dpto. de San Pedro (Guayaibi)
Softaware	Capital

Elaboración propia en base a informaciones de la ONPEC

Cabe mencionar también la formación de otras **cadenas productivas** regionales, formadas a partir de iniciativas privadas y del apoyo del Ministerio Agricultura y Ganadería y de organismos de cooperación internacional, como la GTZ.

Se detalla brevemente la situación de estas cadenas productivas:

Azucar orgánica

El Paraguay está produciendo azúcar orgánica desde el año 2000, ocupando actualmente el primer lugar en el mundo en la producción de este rubro. La producción del año 2011 alcanzó 120 mil toneladas.

La agricultura orgánica o ecológica es un sistema de producción en donde se utilizan técnicas que no perjudican a la naturaleza, mejoran las condiciones de fertilidad del suelo, benefician a la producción, aumentan el rendimiento, favoreciendo la salud del productor y de los consumidores. No significa el solo hecho de dejar de usar productos químicos (herbicidas, agroquímicos, fertilizantes, etc.), sino también poner en práctica todas las técnicas agroecológicas recomendadas para dicho sistema de producción con base a abono verde o iniciar el proceso a partir de una asociación de caña con leguminosas.

Para implementar la producción de caña de azúcar orgánica, además de los requisitos necesarios para obtener una buena producción en el sistema convencional, los agricultores deben tener voluntad e interés de tornarse y registrarse como productor orgánico, en base a la honestidad entre las partes. Se sustenta, fundamentalmente sobre la confiabilidad mutua en el sistema productivo.

Frutas y hortalizas

Se formaron en la zona norte del país, específicamente en los departamentos de Concepción, Amambay, San Pedro y Canindeyú las cadenas productivas de la banana, aceites esenciales, sandía, maíz, caña de azúcar, frutas y hortalizas. Las cadenas de valor mencionadas

representan, en conjunto, un mercado anual de aproximadamente US$ 290 millones, incluyendo demanda local y exportaciones, donde el maíz tiene la mayor participación porcentual dado su cultivo extensivo.

Sésamo

En los últimos cinco años, la producción del sésamo se ha convertido en una de los principales cultivos de renta para pequeños productores en el Paraguay. Según el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el 2009 hubo 100.000 hectáreas de plantación de sésamo con rendimientos de entre 600 y 800 kilogramos por hectárea. Se estima que hay 41.000 pequeños y medianos productores que plantan sésamo en 55.000 hectáreas. Aproximadamente el 95 por ciento de la producción es para exportación. Los principales mercados del rubro también producen sésamo. Éstos incluyen: China, Burma, India, Uganda, Sudan, Corea. El Japón sólo importa el producto y es el mercado más exigente, ofreciendo también los mejores precios.

Paraguay exporta principalmente al mercado japonés. Sin embargo, el Japón recientemente ha expedido advertencias por niveles de impurezas encontrados en el producto. El producto fue devuelto, resultando en pérdidas para el exportador y los productores. Expertos dicen que algunos productores pudieron haber mezclado semillas tratadas con no tratadas.

Para resolver el problema, las autoridades paraguayas impulsaron el programa “Campaña de educación: Sésamo limpio” para informar a los productores acerca de buenas prácticas agrícolas, particularmente en el manejo del sésamo, durante y después de la cosecha. El problema también puede ser focalizado con un sistema de trazabilidad. Los grandes desafíos para este sector son la distribución a tiempo de buena calidad de semillas, créditos accesibles y oportunos y la asistencia técnica que incentive el cumplimiento de las buenas prácticas agrícolas.

2. Sistema de calidad para vencer las barreras técnicas

Los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) nacen de la necesidad de cautelar el derecho de los consumidores a una libre elección informada de los productos que consumen. Los países crean y comunican regulaciones que nivelan las garantías de calidad de los productos importados con las mismas garantías con que se producen internamente. Es decir, se trata de una aplicación progresiva del principio de trato nacional, regulado por la OMC y los acuerdos comerciales bilaterales.

¿Qué se entiende por un Obstáculo Técnico al Comercio?

No basta que la Autoridad garantice o certifique la calidad sanitaria de un producto, ya que ella, en definitiva, representa un concepto de calidad básica o 'piso' (mínimo indispensable a cumplir) y tiene una connotación o ámbito de aplicación bastante acotado. La normativa cautelante de esta calidad sanitaria, que requiere el producto importado, es definida por el Estado del país importador

Los requerimientos técnicos principales de los mercados son los siguientes:

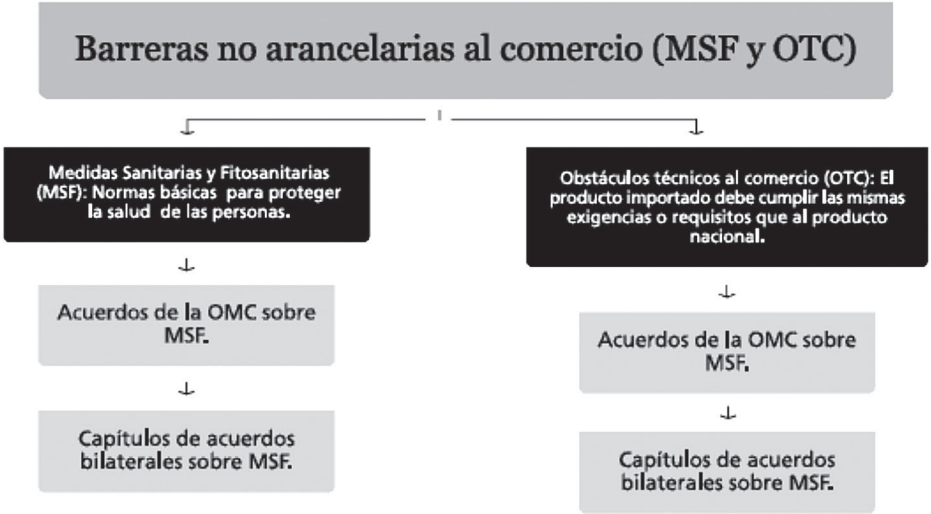
- Calidad (conformación de especificaciones)
- Controles fito y zoosanitarios
- Inocuidad (normas de buenas prácticas y niveles de residuos)
- Cantidad (tamaño de lotes)
- Confiabilidad del proveedor (seguridad de abastecimiento)
- Propiedad intelectual (registro local de formulaciones y efectividad)

Normas arancelarias

Se negocian en forma bilateral, en bloques y multilateralmente.

Normas para-arancelarias

Calidad, Inocuidad, certificados fito y zoosanitarios, buenas prácticas, requerimientos sociales y ambientales, definidos por el país o bloque comprador.



Los exportadores paraguayos encuentran actualmente más obstáculos comerciales en países miembros del Mercosur, a través de las trabas impuestas principalmente por Argentina y Brasil en los últimos tiempos, según destacaron consultores del proyecto "Apoyo a la Integración Económica del Paraguay", de la Unión Europea (UE) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), en un adelanto del relevamiento de datos realizado con los exportadores locales, en el marco del seminario sobre Barreras comerciales a las Exportaciones de Paraguay realizada en el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) el 4 /Dic/2012.

"Ejemplos claros son la demora en los trámites, apertura de contenedores y las constantes huelgas que retrasan el envío de productos, causando pérdidas a los exportadores paraguayos", sostuvo el consultor Elías Baracat, responsable de las encuestas a 800 empresarios exportadores.

"Supuestamente no reciben los productos nacionales por precaución sanitaria, en realidad es porque el extranjero protege sus industrias", manifestó Baracat. Comentó también otras trabas como navegación en la hidrovía Paraná-Paraguay, por la discriminación hacia la bandera

paraguaya por parte de Argentina, además del boicot sindical contra barcos.

El comercio internacional en los mercados de interés para Paraguay es objeto de una variedad de restricciones arancelarias y de medidas no arancelarias que limitan las oportunidades para los productos paraguayos.

Las normas técnicas o de carácter sanitario o fitosanitario, justificadas para garantizar la seguridad de los consumidores y defender la vida de animales y plantas, se han convertido o tienen la potencialidad de convertirse en trabas adicionales al comercio, en casi todos los mercados y especialmente, en el sector forestal.

El Paraguay tiene una infraestructura técnica menos desarrollada que la de sus socios del Mercosur, por lo que productos y exportadores paraguayos deben someterse a la certificación de otros países, con los consiguientes sobrecostos

La experta venezolana Laura Rojas realizó un estudio sobre obstáculos técnicos para el comercio del Paraguay, en el que afirma que *"Elevar la credibilidad del sistema puede tomar años. Mientras, como un mecanismo de facilitación de las exportaciones, Paraguay tendría que evaluar la conveniencia de aceptar las normas de sus socios y, al mismo tiempo, promover la cooperación regional para compartir facilidades, información y la experticia"*.

Por otra parte, el estudio establece las diferencias entre estándares técnicos y normas obligatorias. Las primeras son esencialmente no obligatorias desde el punto de vista legal o gubernamental, bien sea para exportadores o industrias domésticas, mientras que las segundas sí lo son.

En ese sentido, según el trabajo, la Unión Europea estima que cerca del 80 por ciento del comercio mundial está sujeto a algún tipo de

estándar. Las barreras se producen cuando dos países tienen diferentes regulaciones, como son, por ejemplo, las diferencias de voltaje para el uso de aparatos eléctricos.

Con relación a las capacidades locales de las instituciones y de los proyectos de cooperación para el fortalecimiento del sistema nacional, puede mencionarse lo siguiente:

- CONACYT-ONA (Innovación y acreditación de firmas de control de conformidad)
- SENACSA (Controles de inocuidad y certificación sanitaria de rubros cárnicos y lácteos)
- SENAVE (Controles de inocuidad y certificación fitosanitaria de rubros vegetales)
- INAN (Laboratorios de control)
- INTN (Normas Técnicas voluntarias y obligatorias, certificación de conformidad a normas, pesos y medidas)
- SNIN Sistema Ncional de información y Notificación, (Normas y mercados).
- Fortalecimiento de cadenas agroindustriales (cadena balanceados y carne avícola, cadena balanceados y carne porcina, mandioca y almidón, Stevia, Algodón y textil)

3. Sistema de financiamiento al sector productivo

A pesar de que existe desde hace varios años una gran liquidez en el sistema bancario del país, tras superar la profunda crisis financiera que soportó el sistema en la década de los años noventa, el crédito al sector productivo no se adecua a las condiciones de plazo y de tasa de interés que requiere el sector.

La creación de la Agencia Financiera de Desarrollo en el año 2005 contribuyó a mejorar la oferta de créditos al sector financiero, constituyéndose en la única fuente de financiamiento para el sector productivo, como banca de segundo piso, a largo plazo y a tasas un poco menores a las

tasas comerciales de los bancos y financieras. La AFD dinamizó la industria de la construcción con los créditos hipotecarios para la construcción de viviendas. Sin embargo, su accionar se vio frenado por el bajo volumen de oferta monetaria crediticia, ya que los fondos disponibles para las actividades productivas se agotaron rápidamente. Actualmente se cuenta con disponibilidades provenientes de la colocación de bonos por parte del Ministerio de Hacienda, que todavía resultan insuficientes, ya que apenas superan los U$S 200 millones, cuando los requerimientos de financiamiento del sector productivo, para aprovechar la excelente coyuntura propiciada por los buenos precios de los commodities y por la demanda real y sostenida de viviendas para la clase media y alta, rondan los U$S 1000 millones.

Las líneas de crédito al sector productivo ofrecidas por la AFD pueden llegar hasta un plazo de 12 años, con 2 años de gracia. Las tasas de interés activas para las Instituciones Financieras Intermediarias oscilan entre 7 y 8 %, llegando al prestatario a tasas entre 11 y 12 %, que se consideran todavía elevadas para estimular la inversión productiva.

Las líneas de crédito existentes actualmente en la AFD son:

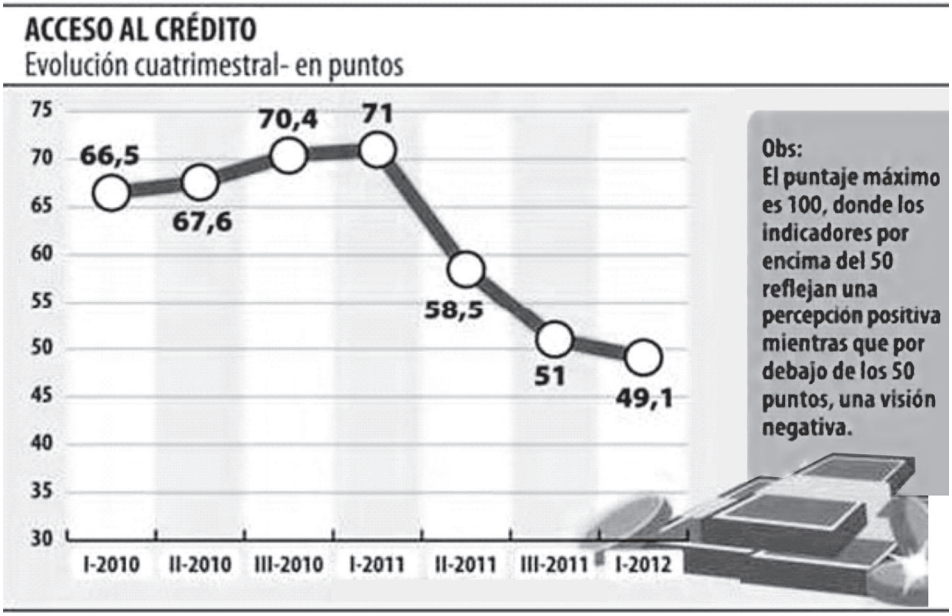
- Mi Casa (viviendas)
- Pro Crecer (Proyectos de Inversión)
- Pro Campo (Proyectos Ganaderos)
- Pro Pyme (Proyectos de Pymes)
- FIMAGRO (Máquinas y silos agrícolas)
- PMCR (Proyectos de Cooperativas Rurales)
- PROCOOP (Cooperativas de Producción)
- Micro Créditos (Micro y Pequeñas Empresas)
- Pro Educ (Educación Superior)
- Pro Forestal (Proyectos Forestales con fines comerciales)

Los resultados de una Encuesta de Tendencia de Negocios realizada a 190 empresarios por la consultora PWC, por encargo del Club

Económico, confirman que, para el sector productivo, hoy en día ya no es tan fácil acceder a créditos blandos en el sistema (con bajas tasas y plazos mayores), comparado a lo que se vivió en el año 2010 y hasta el tercer trimestre del 2011, cuando todavía se creía que la economía podía seguir con la buena racha de crecimiento.

La encuesta mencionada, realizada entre febrero y marzo del 2012, señala que "el acceso al crédito fue considerado restringido en el sector agrícola y en la construcción".

El índice global que mide el acceso al crédito para las empresas bajó de 51 a 49 puntos, lo cual avala la dificultad, en términos de financiación, que tienen hoy los proyectos productivos.



Fuente: Club Económico

Los propios números oficiales dan cuenta de que el crédito para el sector productivo se frenó en los últimos meses del año 2012.

De ahí que la política monetaria del Banco Central es cuestionada por la mayor parte de los economistas, quienes sostienen la teoría de que la banca matriz actúa a destiempo; es decir, contrae dinero con sus atractivas tasas de interés en una coyuntura de fuerte desaceleración.

"Hacienda y el BCP tienen un modelo pro cíclico, profundizando las tendencias. Eso es malo, porque expanden cuando la economía crece y contraen cuando hay recesión, eso nos va a liquidar", dijo al respecto el analista Amílcar Ferreira.

El argumento del BCP, por su parte, se centra en el control de los precios (inflación) y que la demanda agregada sigua creciendo a tasas superiores a la oferta, lo que genera una situación caracterizada como un "choque negativo y transitorio de oferta".

La misma encuesta de PwC revela también que la percepción que tienen los ejecutivos sobre la coyuntura económica es negativa.

Este índice alcanzó su nivel más bajo desde la crisis del 2009, también efecto de la caída de la producción agrícola por la sequía.

Los analistas coinciden en que una de las alternativas más viables es la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), para que ésta estimule a la inversión en los sectores productivos.

"Una cartera de 207 millones (de la AFD) para un sistema que mueve USD 9.000 millones es nada. Necesitamos ser ambiciosos: darle USD 1.000 millones, como hace Brasil con el BNDES", propuso el economista Amílcar Ferreira.

El Banco Nacional de Fomento, luego de sobreponerse de créditos impagos a industriales, transportistas y productores campesinos, cuyos préstamos impagos fueron condonados por decisión política, está comenzando nuevamente a ofrecer créditos al sector productivo, aunque los mismos resultan todavía poco atractivos por la gran burocracia que dificulta el otorgamiento oportuno de los desembolsos.

La gran expectativa de los productores se centra en la utilización de los fondos de pensión, la única fuente disponible y genuina de recursos financieros de largo plazo, que podrían tener una remuneración muy superior a las tasas recibidas en el sistema bancario, a través de mecanismos financieros y administrativos que garanticen la buena aplicación de los fondos de pensión, públicos y privados, en proyectos rentables administrados por ejecutores eficientes, evitando experiencias, todavía recientes, de otorgamiento directo de préstamos por parte del IPS, que resultaron en grandes pérdidas para la mencionada previsional. En esta línea puede mencionarse la desastrosa administración de los fondos previsionales de Itaipú, cuya aplicación sin control alguno por parte de los jubilados y de organismos estatales de regulación y control, resultó en pérdidas que superan los U$S 150 millones.

El 58,9% de las empresas industriales del país declaró que el nivel de necesidad de financiación aumentó en el año 2011 en comparación al año 2010, según una encuesta de la Unión Industrial Paraguaya (UIP). Además, en cuanto a la necesidad de financiación para inversión, el 54% manifestó que fue superior con relación al año anterior.

Esta perspectiva de financiamiento que tienen los industriales encuestados tropezaría, sin embargo, con la perspectiva dada por el Banco Central del Paraguay (BCP), que ha decidido la adopción de medidas para controlar la inflación y que guardan relación con el encarecimiento del crédito para todos los sectores de la economía nacional.

Según especialistas del sector, el ajuste en el costo del dinero para los consumidores finales será un freno importante para el sector productivo, considerando que el BCP decidió volver a las antiguas medidas, como el aumento del encaje legal y las tasas de los instrumentos de regulación monetaria (IRM), con los que busca reducir la demanda de dinero en el mercado. Señalan que al dificultarse el crédito al sector productivo, su

impacto negativo en la economía local será inevitable. Al disminuir el financiamiento, disminuye la producción y afectará a la economía.

El **negocio fiduciario** es una alternativa nueva de obtención de recursos para proyectos productivos que está comenzando a utilizarse en el país.

"En el negocio Fiduciario, una persona llamada fiduciante, fideicomitente ó constituyente, entrega a otra, llamada fiduciario, uno o más bienes transfiriéndole o no la propiedad de los mismos, con el propósito de que ésta los administre o enajene y cumpla con ellos una finalidad, ya sea en provecho de aquella o de un tercero llamado beneficiario ó fideicomisario"

4. Innovación y tecnología

La inversión que el Paraguay realiza en Investigación y Desarrollo (I+D), con respecto al Producto Interno Bruto (como porcentaje del PIB) es de 0,06%. Si comparamos este porcentaje con el de algunos países del mundo, el Paraguay se encuentra entre los más bajos, por mencionar algunos países de la región de América Latina, como Uruguay (0,42%), Argentina (0,60%), Brasil (1,19%), México (0,40%), Costa Rica (0,54%). (Datos obtenidos del Manual del Estado de la Ciencia, 2011).

El origen de los fondos para financiar los esfuerzos en Investigación y Desarrollo, proviene mayoritariamente del sector público, tendencia que se mantiene en los últimos años, según las mediciones realizadas por el CONACYT (durante los años 2002, 2005, 2009 y 2012), y prácticamente se triplicaron los fondos para financiar la inversión en I+D, provenientes por parte de las Instituciones de Educación Superior (Universidades Públicas y Privadas), durante el último relevamiento, con respecto al año 2008.

Con relación a la Inversión en Investigación y Desarrollo, clasificados según disciplina científica, durante éste último relevamiento de datos, el mayor esfuerzo se da en el área de Ciencias Agrarias, tendencia que se mantiene desde el año 2001, y el menor esfuerzo en la inversión en

Investigación y Desarrollo se da en el área de Humanidades, durante los años 2005, 2008 y 2011.

Referente a los sectores que realizan en mayor magnitud, la ejecución de Actividades en I+D, corresponde al sector de la Educación Superior, tendencia registrada durante los años 2005, 2008 y 2011 y en segundo lugar, se posiciona el sector de las Organizaciones Privadas Sin Fines de Lucro.

En cuanto a la inversión en I+D, según tipo de investigación, el mayor esfuerzo se da en la Investigación Aplicada, y en ésta oportunidad se observó un leve aumento en la inversión en desarrollo experimental con respecto a la investigación básica, lo cual indica que la inversión en Investigación Aplicada, está generando resultados para la introducción de nuevos procesos y productos al mercado.

Respecto a los recursos humanos destinados a la investigación, existe un aumento en la participación de las mujeres en el área de investigaciones, y también se registró un aumento en la participación de los varones en ésta área, si se compara con los datos del año 2008. Cabe resaltar, además, que la mayor cantidad de investigadores en éste último relevamiento, se centra en el área de Ciencias Agrarias, en primer lugar y en último lugar, se centra en el área de Humanidades. Sin embargo, los resultados obtenidos en la encuesta 2008, señalan que la mayor cantidad de investigadores se centran en el área de Ciencias Sociales y en último lugar se centra en el área de Humanidades. Esto indica un mayor esfuerzo en el área de Ciencias Agrícolas para la formación de recursos humanos y baja participación de los investigadores en el área de Humanidades.

Paraguay cuenta también con investigadores categorizados, y es importante señalar que estos investigadores que corresponden al área de Ciencias Agrícolas, ocupan el tercer lugar. Se registró la mayor cantidad de investigadores categorizados en el área de Ciencias Médicas; en el

área de Humanidades el esfuerzo en la formación de investigadores, sigue siendo menor con respecto a los otros sectores.

La mayor cantidad de los investigadores del país, se centran en las Universidades Públicas en primer lugar, seguidamente en las Universidades Privadas, y en último lugar en las Instituciones Públicas.

Con relación a los egresados de las Universidades Nacionales, en carreras de grado, al igual que en el año 2008, la mayor cantidad de egresados se centra en el área de Ciencias Sociales, y en segundo lugar en el área de Ciencias Médicas.

Respecto al nivel de patentamiento durante los últimos años (2005, 2008 y 2011) se registró un aumento en las patentes solicitadas por no residentes, y existe una disminución en el nivel de patentamiento por parte de personas residentes, comparando los datos del año 2008 y 2011.

Con respecto a las patentes otorgadas a personas residentes en el Paraguay, se registró una disminución en la cantidad otorgadas con respecto a datos del año 2008, al igual que las patentes concedidas a personas no residentes en el país.

La producción bibliográfica, registrada en bases de datos internacionales, de los investigadores paraguayos, comparada con la producción bibliográfica de otros países de la región como Chile, Argentina y Brasil, presenta niveles muy inferiores, y sí se compara con Uruguay, podemos decir que Paraguay se encuentra en rangos similares a las publicaciones que presentan los investigadores de ese país.

El CONACYT se encuentra realizando esfuerzos para la generación de capacidades científicas nacionales, así también ha generado algunos mecanismos para impulsar a los diversos sectores (académicos y privados), a realizar mayores inversiones en investigaciones que permitan el desarrollo de nuevas tecnologías de productos y procesos

que sean introducidos al mercado. Si bien aún no se observan aumentos significativos en la inversión de I+D, los resultados arrojados en este relevamiento, muestran que ya se han dado los primeros pasos para mantener el volumen de inversión en el ámbito de Ciencia y Tecnología, sin embargo, no son suficientes para lograr satisfacer la demanda de todos los sectores involucrados y así poder contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Si se quiere lograr niveles de crecimiento, y superar el atraso en el desarrollo de la Ciencia y Tecnología, es fundamental que se destinen mayores recursos financieros para la formación de capital humano y la generación de investigaciones.

En relación a innovación, cabe mencionar que en el marco del proyecto Apoyo a la Integración Económica del Paraguay del Ministerio de Industria y Comercio, con financiamiento de la Unión Europea se están desarrollando algunas iniciativas tendientes a promover la innovación de las empresas que apuntan a la exportación, tales como la realización de ocho proyectos innovadores, con inversiones de alrededor de Eu 200 mil, a ser encarados por universidades asociadas a empresas y cooperativas y un magister en innovación dirigido a 40 ejecutivos de empresas privadas y de técnicos del sector público.

5. Formación de capital humano

Una seria limitación para el desarrollo del sector productivo es el gran déficit de recursos humanos calificados que se registra en el Paraguay en todos los niveles, sobre todo en las áreas técnicas.

“Paraguay tiene 1.740.130 jóvenes de entre 15 a 29 años, de los cuales sólo el 32% tiene la educación secundaria concluida y sólo el 5% tiene concluido el nivel terciario. De este colectivo, la población desempleada asciende a 129.249 ciudadanos y ciudadanas y la población inactiva a 560.247. De los 449.971 jóvenes cuyas edades están comprendidas

entre 15 y 17 años, el 35% no está estudiando. De los que no estudian, el 56% aduce como principal causa razones económicas. El 40% de estos jóvenes está trabajando. Nos preguntamos dónde y en qué condiciones". (Documento "Plan nacional de Mejoramiento de la Educación Técnica y Profesional en el Paraguay 2011 – 2013").

La educación de nivel medio y de nivel universitario ha estado sesgada en el Paraguay hacia lo humanístico y jurídico, con escasos resultados para la inserción laboral para los egresados, fundamentalmente por estar desconectada del mundo del trabajo, por no generar la mano de obra calificada que el país necesita para modernizar su economía, y porque solo produjo una inmensa cantidad de universitarios que, lamentablemente, solo sirvieron para engrosar la ya muy abultada categoría de profesionales desocupados o subocupados.

Debe tenerse en cuenta la demanda de recursos humanos del área técnica que se produciría en las próximas dos década en Paraguay, como consecuencia de los proyectos de infraestructura, que son de inminente implementación y los emprendimientos industriales del sector privado ya en etapa de inversión o de proyecto avanzado. Las buenas perspectivas en el campo de las inversiones productivas se dan en el marco de las tendencias actuales del comercio mundial, cuya dinámica está pasando del polo europeo, sumido en una profunda crisis económica estructural, al polo asiático, representado fundamentalmente por China e India, con una economía emergente de 2.5 mil millones de habitantes, ingresando aceleradamente a una pujante economía de mercado, demandante de commodities y de productos industrializados, sobre todo en el sector alimenticio.

Países como Brasil, Chile, Colombia y Perú en la región están apostando en sus agendas de inversiones, en el mediano plazo, a abastecer al mercado asiático de commodities y de productos alimenticios. El Paraguay pose una ubicación altamente ventajosa como paso

obligado de los principales ejes bioceánicos de integración, viales, ferroviarios y energéticos, que ha generado alrededor de 50 proyectos de infraestructura en el marco del IIRSA[1] para el Paraguay en los dos ejes en que se encuentra físicamente: Eje Capricornio y Eje Hidrovía Paraguay-Paraná. Varios de estos proyectos ya se están ejecutando y otros se encuentran en diferentes etapas de maduración

El interés del Brasil para que el Paraguay complete los tramos de ferrovía, hidrovía y carretera, constituye un factor dinamizante, que puede apurar la concreción de estas obras, para posibilitar el tránsito de productos del Brasil hacia los mercados emergentes del Asia. Recordemos que el Brasil está alcanzando una producción de 100 millones de toneladas de granos y oleaginosas, que necesita vías competitivas de salida hacia el mercado internacional, con énfasis en el Asia. La vía Bolivia-Perú es de mayor extensión y es inevitable pasar por alturas próximas a los 4 mil metros.

Se presenta, a continuación, los proyectos de infraestructura del Paraguay, en diferentes estados de maduración, cuya ejecución se prevé dentro del próximo decenio. En Anexo se presenta la lista completa de proyectos de infraestructura del IIRSA[1] para el Paraguay

Lista de Proyectos de proyectos de infraestructura en diferentes etapas de maduración

- Transporte troncal por trolebuses Asuncion-San Lorenzo
- Franja costera bañado Norte de Asunción
- Franja costera bañado Sur de Asunción
- Acueducto del Chaco
- Construcción del tramo ferroviario Puerto Pte. Franco-Fram-Puerto Curupayty, para cerrar el eje bioceánico Paranagua-Antofagasta

1 Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, constituida por los doce países suramericanos, que tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones bajo una visión regiona. http://www.iirsa.org

- Relocalización de malla ferroviaria en el departamento de Itapúa
- Línea de transmisión 500 kv Itaipú - Villa Hayes
- Línea de transmisión 500 kv Ayolas - Villa Hayes
- Modernización del aeropuerto de Asunción
- Modernización del aeropuerto Guaraní
- Modernización del aeropuerto de Mcal Estigarribia
- Construcción de la ruta nacional N° 8, tramo Caazapá - Coronel Bogado
- Pavimentación de la ruta Concepción - Vallemí
- Pavimentación del tramo carretero Santa Rosa - Puerto Antequera
- Optimización del sistema de terminales portuarias del gran Asunción (accesos terrestres y fluviales; localización de terminales
- Puerto de Encarnación

Los emprendimientos industriales del sector privado que están en ejecución o son de inminente inversión son los siguientes, con una estimación de demanda de recursos humanos técnicos que supera los 2000 ingenieros en el próximo decenio, comenzando ya en la actualidad:

- Complejo oleaginoso de ADM en Villeta (en construcción), 15 ingenieros, 45 técnicos, 150 operarios
- Complejo oleaginoso Dreyfus en Villeta (en construcción, 20 ingenieros, 60 técnicos, 200 operarios
- Parque Industrial en Hernandarias (en construcción, parte ya funcionando), 1000 ingenieros, 10000 técnicos, 50000 operarios
- Astillero Glocal South América (en construcción), 12 ingenieros, 230 técnicos, 100 operarios
- Frigorífico de Mcal Estigarribia (en proyecto, dependiendo del acueducto), 5 ingenieros, 15 técnicos, 60 operarios
- Alcan Río Tinto, planta de aluminio e industrias procesadoras (en negociación), 900 ingenieros, 3000 técnicos, 30000 operarios Por otro lado, puede mencionarse están en trámite numerosas autorizaciones de radicación de inversiones (Obtención de los beneficios de la Ley 60/90) de pymes, tanto de capital nacional como

internacional que generarán una demanda importante de recursos humanos técnicos en el próximo decenio.

Por lo tanto, tomando en cuenta las obras de infraestructura y los emprendimientos industriales en ejecución o a implementarse en el corto plazo y mediano, puede afirmarse que el país necesitará de alrededor de 3000 ingenieros y de 10000 técnicos operativos y de mandos medios en el próximo decenio, lo que significa duplicar la existencia de los mismos en la actualidad.

Por considerarse ilustrativo, se menciona los pedidos de ingenieros recibidos de diferentes empresas nacionales por la bolsa de trabajo de la Facultad de Ingeniería de la UNA (FIUNA), entre el 15/05/2011 y el 18/09/2012, un año y cuatro meses, totalizando la cantidad de 241 ingenieros de diferentes especialidades. Se destacan los ingenieros civiles con 33,6 % de los pedidos, ingenieros electromecánicos, con 22 % e ingenieros industriales, con 16,2 %. Debe señalarse que los egresados de la FIUNA están ocupados laboralmente en un cien por ciento al igual gran parte de los estudiantes de los últimos cursos. Lo señalado puede observarse en el siguiente cuadro, elaborado a partir de los pedidos recibidos por mail.

Pedidos laborales de ingenieros realizados por las empresas a la Facultad de Ingeniería de la UNA entre el 13/05/11 y el 18/09/12

CARRERA	CANTIDAD
Ing. Industrial	39
Ing. Electromecánica	53
Ing. Civil	81
Ing. Eléctrica	13
Ing. Electrónica	12
Ing. Informática	5
Ing. Mecánica	19
Ing. Mecatrónica	4
Ing. Química	5
Ing. Sistemas	1
Ing. Telecomunicaciones	3
Ing. Ambiental	2
Ing. Hidráulico	1
Ing. Sanitario	1
Ing. Ciencias Geogràf.	2
TOTAL	**241**

Fuente: elaboración propia con datos de la Bolsa de Trabajo de la Facultad de Ingeniería de la UNA

Estos datos deberían hacer replantear el desarrollo de las nuevas carreras en las universidades del país, enfatizando la necesidad de dar respuesta a la demanda dinámica de recursos humanos calificados en

las áreas técnicas, para sostener el desarrollo del sector productivo, que se presenta promisorio para el país.

El bono demográfico es una ventaja comparativa de gran importancia, que puede convertirse en ventaja competitiva formidable, toda vez que se encaren procesos educativos y de capacitación de gran eficacia, para convertir a la población joven en recursos humanos capacitados, generando un clima favorable para la radicación de capitales y de negocios. No hacerlo significaría generar un proceso contrario, de alta desocupación, con un elevado deterioro social y desesperanza en la vida de la población joven.

PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cadenas de valor y clusters

Cadena productiva: es un conjunto de empresas, instituciones y agentes que intervienen en una actividad económica sectorial, desde las materias primas e insumos hasta los productos terminados.

Ejemplo: Algodón – textil – confección.

Cluster: es una concentración de empresas que trabajan en red, ubicadas en áreas geográficas específicas, relacionadas por el sector productivo, por el producto o por el mercado, cuyas características comunes y complementarias les permiten cooperar y competir, a la vez.

Ejemplo: cluster de Algodón – textil – confección en Ñeembucú.

- Fomentar la formación de cadenas de valor y de clusters, como estrategia eficiente para mejorar la competitividad de los productos del Paraguay en el mercado internacional..
- Incentivar la participación de los representantes de las cadenas productivas en los organismos de negociación internacional, acompañando a las delegaciones oficiales.
- Emprender acciones de capacitación de recursos humanos a nivel gerencial y de mandos medios, con énfasis en la formación de líderes.
- Fomentar la cultura de la asociatividad entre los miembros de la cadena productiva, para facilitar la consolidación de los conglomerados de empresas.
- Identificar y desarrollar productos para los cuales el Paraguay presenta ventajas comparativas, que tengan demanda sostenida y creciente en el mercado internacional.
- Trabajar intensamente para lograr el cumplimiento de normas internacionales de calidad, que faciliten el acceso de los productos de las cadenas productivas a mercados que pagan mejor precio.

- Incorporar mayor valor agregado a las materias primas, mediante la incorporación de gestión de calidad, trazabilidad y marca y cuando resulte ventajoso, mayor procesamiento industrial.
- Realizar la zonificación del país para los diferentes rubros de producción, conforme a las aptitudes de suelo, cuencas hidrográficas y clima.
- Fortalecer la institucionalidad de REDIEX como entidad estratégica para la atracción de inversiones al sector productivo y para la promoción de los productos paraguayos en el mercado internacional, otorgándole el rango de entidad autárquica.

Sistema de calidad para vencer las barreras técnicas

- Fortalecer el sistema nacional de calidad, a través de mayores recursos presupuestarios y recursos humanos calificados.

  Las instituciones son:

  - CONACYT-ONA (Innovación y acreditación de firmas de control de conformidad)
  - SENACSA (Controles de inocuidad y certificación sanitaria de rubros cárnicos y lácteos)
  - SENAVE (Controles de inocuidad y certificación fitosanitaria de rubros vegetales)
  - INAM (Laboratorios de control)
  - INTN (Normas Técnicas voluntarias y obligatorias, certificación de conformidad a normas, pesos y medidas)
- Las empresas deben invertir en la incorporación de gestión de calidad certificada. Deben cumplir con las normas de inocuidad, certificados fitosanitarios y zootécnicos, buenas prácticas, requerimientos sociales y ambientales, definidos por el país o bloque comprador.
- Fortalecer la gestión del SNIN, para mejorar la comunicación a las empresas nacionales de las nuevas normas y disposiciones del mercado.

- Desarrollar nuevas marcas entre los productos nacionales, para mejorar su inserción en el mercado internacional.
- Fortalecer la capacitación del capital humano en las instituciones del sector público, que forman el sistema nacional de calidad.
- El Senacsa debe extender la cobertura de la certificación de la calidad sanitaria a todas las especies, para mejorar la inserción de estos productos en el mercado interno y en el mercado internacional.
- Preservar de los avatares políticos partidarios al personal técnico y gerencial en las instituciones que conforman el sistema nacional de calidad.

Sistema de financiamiento al sector productivo

- Fortalecer la oferta crediticia de la AFD, como banca de segundo piso, llegando a un mínimo de U$S 500 millones, movilizando ahorros de largo plazo, como los de las cajas de pensión.
- Propiciar la negociación del BCP con la banca privada para que, a través de incentivos, puedan disponibilizar una mayor porción de su cartera crediticia para el sector productivo, para el financiamiento de inversiones fijas de las empresas.
- Hacer uso de nuevas modalidades para la obtención de recursos financieros para el financiamiento de las empresas del sector productivo, tales como el mercado de capitales y el fideicomiso.

4. Innovación y tecnología

- Aumentar la inversión del estado y de la empresa privada en I+D, contemplando que las erogaciones en este concepto sean deducibles de impuestos.
- Fomentar el desarrollo de proyectos de Innovación y tecnología en las Pymes.
- Promover la cultura de la innovación en las empresas paraguayas.

- Fortalecer el Conacyt.
- Promover la utilización de parte de los recursos del Fonacide para impulsar la capacitación de recursos humanos del tercer nivel en Investigación, Tecnología e Innovación, tanto en el país como en el exterior.
- Propiciar la implantación de parques industriales y tecnológicos vinculados a universidades

Formación de capital humano

- Aumentar la inversión en la formación de mandos medios técnicos, con énfasis en el sistema dual y a través de iniciativas público-privadas.
- Proporcionar el fortalecimiento de las carreras técnicas.
- Acrecentar el número de estudiantes que realicen postgrados en carreras técnicas en universidades de primer nivel del mundo.
- Fomentar la realización de postgrados en el país mediante convenios con universidades internacionales de prestigio, que permitan la venida al país de profesores de primer nivel.

Mesa 4:
SOCIAL Y AMBIENTAL

Mesa 4:
SOCIAL Y AMBIENTAL

SITUACIÓN AMBIENTAL DEL PARAGUAY

La Política Ambiental Nacional (PAN) indica[1], basándose en estudios y diagnósticos ambientales realizados a lo largo de los últimos años, que el Paraguay afronta serios y crecientes problemas ambientales. Los efectos acumulados por el mal uso de los recursos naturales han comprometido seriamente la sustentabilidad de los ecosistemas naturales, la calidad del aire, del agua y los suelos, volviendo vulnerable al Paraguay a los procesos de cambio climático.

Existe un consenso respecto a que, en la actualidad, el ambiente está fuertemente presionado por el modo como se ha manejado el desarrollo económico y social.

Por un lado, queda claro que dada las condiciones en las que se encuentra el Paraguay, es absolutamente necesario para el país retomar y permanecer en la senda del crecimiento económico. Dicho crecimiento fue prácticamente nulo durante dos décadas y desde hace un poco más de un lustro ha logrado crecer a un ritmo interesante de más del 5% anual promedio.

Este crecimiento tiene su base fundamental en el sector primario de la economía, particularmente la producción agropecuaria cuyo desarrollo ha sido explosivo en las últimas décadas. La soja y la carne son sin

1 Autoevaluacion de las Capacidades Nacionales del Paraguay (NCSA) llevado a cabo por la Secretaría del Ambiente del Paraguay (SEAM).

duda alguna, los dos productos estrella de la economía paraguaya y sus perspectivas de crecimiento son aún enormes.

Sin embargo, el crecimiento de estos rubros –tan necesarios e importantes para nuestra economía- ha generado una presión enorme sobre los recursos naturales, particularmente los bosques, el suelo y el agua. Esta presión se ha dado además en el contexto de una tremenda debilidad institucional de los organismos que debieran velar por el cumplimento de las leyes ambientales.

Por lo general, se considera que el marco normativo en lo ambiental ha evolucionado bastante y el Paraguay es signatario de importantes convenciones internacionales como la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco sobre Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención contra la Desertificación y Sequía, entre otras.

Podrán faltar aún algunas adecuaciones al marco jurídico, particularmente en lo referido al desarrollo de mejores incentivos e instrumentos económicos para la conservación, pero el gran problema sigue siendo la muy limitada capacidad de las instituciones para hacer cumplir efectivamente lo estipulado en las leyes ambientales.

La Secretaría del Ambiente del Paraguay (SEAM) fue creada por Ley 1561 en el año 2000 pues anteriormente formaba parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería como Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Es una entidad que tiene como función o propósito la formulación de políticas, la coordinación la supervisión y la ejecución de las acciones ambientales y los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo y referentes a la preservación y la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales.

Además se encarga del ordenamiento ecológico y del ambiente en general, propendiendo a un mejoramiento permanente de las condiciones de

vida de los distintos sectores de la sociedad paraguaya, para garantizar condiciones de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ecológica a largo plazo[2].

Actualmente la SEAM es órgano de aplicación de unas 35 leyes referidas a la protección ambiental, a la biodiversidad, a los recursos hídricos, al otorgamiento de licencias ambientales, pesca, áreas silvestres protegidas, entre otras.

Sin embargo, esta débil institución del Estado Paraguayo contaba el año pasado con un presupuesto que no superaba los 7 millones de dólares provenientes de Fuente 10, es decir de recursos genuinos del tesoro nacionalEsta situación se traduce en la práctica en una tremenda debilidad institucional que convierte a la SEAM en un organismo incapaz de cumplir a cabalidad el importante rol que se le ha encomendado a partir de su creación.

De alguna manera, el tema ambiental se ha venido poniendo de moda en el discurso “políticamente correcto”, pero esto no se ha traducido en una verdadera apuesta por trabajar de manera seria y coordinada el tema.

El presupuesto público dedicado al tema ambiental en el Paraguay nos da la verdadera pauta del lugar que ocupa el ambiente en las prioridades políticas de los sucesivos gobiernos.

Esta debilidad institucional enfrenta en este momento una situación muy particular. El consenso que existe sobre la necesidad de sostener el crecimiento económico, generará una presión aún mayor sobre los recursos naturales del país en los próximos años.

En muchos sectores, las cuestiones ambientales son aún vistas como una suerte de freno al desarrollo y en términos generales una especie de acción voluntarista y hasta “romántica” de algunos grupos llamados ambientalistas.

2 www.seam.gov.py

Esto genera una incapacidad de visualizar la directa conexión que existe entre el deterioro ambiental, la calidad de vida la población –particularmente la más vulnerable y la propia economía.

La economía paraguaya, sumamente dependiente del clima, puede ser afectada de diversas maneras ante la inminencia de los eventos vinculados al cambio climático. Paraguay contribuye de manera ínfima con la emisión de gases de efecto invernadero que son los responsables del proceso de calentamiento global y los cambios del clima. Sin embargo, puede verse desproporcionalmente afectada tanto en lo económico como en lo social, especialmente en aquellas poblaciones más vulnerables y con menos capacidad de resiliencia.

En este sentido, es fundamental para el país trabajar activamente en los temas vinculados a la adaptación ante los cambios del clima. Esto implica dibujar diferentes escenarios que podrían darse en el Paraguay y diseñar respuestas adecuadas para los escenarios de mayor probabilidad de ocurrencia.

Los procesos de adaptación deben darse en términos de investigación y desarrollo –particularmente en el área agrícola-, sistemas de alertas, gestión de emergencias y medidas que apunten a una mejor preparación ante la posibilidad de crecientes eventos extremos vinculados al clima.

Un activo estratégico para el país es sin duda alguna el agua. Uno de las fuentes de agua dulce más importante del mundo –el acuífero guaraní- pasa por nuestro territorio y de hecho el 80% del abastecimiento de agua potable en el Paraguay proviene de aguas subterráneas.

Sin embargo, estas aguas se encuentran en peligro y franco deterioro a causa de la contaminación de las áreas de recargas en un contexto en donde la capacidad de hacer cumplir la ley por parte de las instituciones responsables está seriamente limitada.

En términos de las aguas superficiales, lo que ha ocurrido en los últimos meses con el emblemático lago Yparacai es una penosa muestra de cómo una acción colectiva contaminadora e impune es capaz de destruir un ecosistema con importantes consecuencias económicas.

La calidad del aire también es afectada de manera creciente a partir de la contaminación atmosférica producida por las fuentes de partículas y gases tóxicos y los focos de incendio que periódicamente aparecen. En las zonas urbanas las enfermedades respiratorias han aumentado sustancialmente en los últimos años, lo cual indica una relación muy estrecha entre calidad del aire y salud pública.

Otro problema importante se refiere a la degradación y erosión de los suelos a causa de la falta de un manejo sustentable que a la postre podría beneficiar a todos en el mediano y largo plazo.

Los procesos erosivos a causa de un manejo inadecuado y poco sustentable de los suelos van generando un aumento significativo de la sedimentación en nuestros principales ríos, lo cual puede afectar a la propia producción energética que depende en gran medida del caudal del río.

Esto último está directamente vinculado con los procesos de deforestación y cambio de uso de suelo que ha significado en la región oriental la desaparición de unas 8 millones de hectáreas de bosques en los últimos 50 años. Los remanentes boscosos de importancia son ya muy escasos en la región oriental y merecen una atención especial ante los riesgos que enfrentan en la actuales las áreas silvestres protegidas.

El otro ecosistema importante en el Paraguay. –el Chaco- se encuentra asimismo en un proceso acelerado de conversión de bosque a otro tipo de uso, que algunas investigaciones satelitales cifran en unas 350.000 hectáreas al año. Si bien aún quedan unas 14 millones de hectáreas de

bosques en la región occidental, a este ritmo en pocas décadas todo eso puede desaparecer o quedar seria y casi permanentemente afectado.

Por otro lado, el creciente interés a nivel global por la conservación de los bosques como una forma concreta de evitar mayores emisiones de gases de efecto invernadero, significa una gran oportunidad para el Paraguay, que puede generar beneficios económicos a partir de la conservación de sus remanentes boscosos.

Sin embargo, esto solo será posible a partir de una sustancial mejora en nuestra capacidad institucional en general y la capacidad negociadora en particular. Esto también implica un alto grado de coordinación interinstitucional entre organizaciones como la Secretaría del Ambiente, la Cancillería Nacional, el Ministerio de Hacienda, e Ministerio de Agricultura y Ganadería, entre otros.

Un nuevo sector que pretende tener un mayor protagonismo en el país es la minería, tradicionalmente de poco peso en la economía del Paraguay, pero que en base a una serie de nuevos descubrimientos parece apuntar hacia un crecimiento más explosivo.

Ante la ausencia de un marco regulatorio acorde a los estándares internacionales y la propia debilidad institucional del vice Ministerio de Minas y Energía (que depende del Ministerio de Obras Públicas), el desarrollo de la minería a partir de nuevas inversiones puede también generar una presión extra sobre los recursos naturales.

En suma, a nivel internacional el tema ambiental está tomando un fuerte impulso a partir de las nuevas realidades que enfrenta el mundo ante las potenciales consecuencias devastadoras del cambio climático. Esto ha implicado el intento –inacabado por cierto- de diseñar una nueva gobernanza internacional del clima y ha dado origen a una serie de acuerdos, tratados y regulaciones internacionales, que cada bloque o país ha ido traduciendo de acuerdo a sus propias realidades.

También ha originado nuevas oportunidades para el surgimiento de la denominada “economía verde”, que busca fundamentalmente avanzar hacia una utilización más eficiente de la energía y al mismo tiempo una transición hacia energías renovables; entre ellas la hidroeléctrica como una de las más importantes.

Paraguay es signatario de varios de estos acuerdos internacionales y esto genera compromisos pero así también la posibilidad de aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan. Sin embargo, nuestra capacidad institucional para encarar de manera provechosa estas oportunidades se encuentra bastante limitada por el poco interés y conocimiento sobre este tema a nivel de la política nacional.

Ese escaso interés se traduce en términos concretos en un ínfimo presupuesto dedicado a los temas ambientales a través de la Secretaría del Ambiente, lo cual deja al país con una institución con una gran incapacidad de enfrentar los problemas que tenemos en varios frentes y con muy pocas chances de aprovechar de manera proactiva las nuevas oportunidades.

DIRECTRICES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MODERNA POLÍTICA AMBIENTAL DEL PARAGUAY

La Constitución del Paraguay de 1992, en sus Artículos 6, 7, 8, y 38, establece el derecho a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Lo califica como interés prioritario y lo vincula con la vida misma y con la calidad de vida.

Una política ambiental moderna persigue contribuir al macro-objetivo de la “sustentabilidad del desarrollo”, en el marco de un “Estado Socioambiental de Derechos”, así como también, contribuye a objetivos específicos, tales como la protección de la salud, la seguridad humana, la salvaguarda de la biosfera, la conservación del patrimonio natural,

estético, turístico, paisajístico, la prevención, la restauración de ecosistemas dañados, etc.

1.- El ambiente y los recursos naturales en la agenda política nacional

1.1.- Fortalecimiento e Innovación Estructural de la Institucionalidad Ambiental

- Elevar la SEAM a categoría de Ministerio con incidencia en el Equipo Económico Nacional.
- Mejorar la coordinación –creando las instancias correspondientes- con otras instituciones involucradas: MAG, INFONA, INDERT, SENAVE, MSPBS (Digesa y Senasa), MIC, Ministerio Público, ERSAN, MOPC (DAPSAN), Gobernaciones, Municipalidades, Conaderna, como así también sociedad civil y sector privado.
- Recursos Humanos: ingreso por meritocracia a la SEAM, formación continua, fortalecimiento de capacidades internas.
- Fortalecimiento de las capacidades para el logro de la sostenibilidad financiera de la gestión ambiental: creación del Fondo Ambiental Nacional con un esquema claro para su financiamiento y funcionamiento.
- Reglamentación final y aplicación de la Ley 3011 de pagos por servicios ambientales, de manera a generar incentivos concretos para la conservación.
- Inversión en Infraestructuras ambientales: aumento sustantivo de la inversión pública en los próximos 10 años. Definición de una política de Estado con asignación de recursos suficiente para su cumplimiento. Algunas de las necesidades concretas en términos de la infraestructura ambiental son:
    - Infraestructura edilicia de la SEAM y Centros Regionales Descentralizados (a ser construidos con criterios de arquitectura bioclimática y ecoeficiente).

- Infraestructura en agua potable y saneamiento, que incluye el tratamiento terciario de los desagües domésticos de las ciudades capitales departamentales. Cobertura total en agua potable y saneamiento para el 2025, en virtud del cumplimiento de los objetivos del milenio.
- Infraestructura para el tratamiento integral de los residuos sólidos urbanos en los distritos del Paraguay.
- Infraestructura para el tratamiento de los residuos industriales, agropecuarios, hospitalarios, tóxicos y peligrosos. Elaborar un catálogo de residuos especiales, tóxicos y peligrosos, y facilitar la inversión privada para el logro de su gestión diferenciada.
- Infraestructura para la "Gestión Integral de los recursos hídricos del Paraguay:
  - Infraestructura para el establecimiento de las Autoridades de las 20 Cuencas hidrográficas definidas por la SEAM, como un instrumento eficaz de la descentralización ambiental,
  - infraestructura para la implementación en las 20 cuencas hidrográfica, de los diferentes instrumentos de gestión del agua, establecidos en la Ley 3239/07, tales como:
    - Política Nacional de Recursos Hídricos.
    - Balance hídrico (estaciones de monitoreo hidro meteorológicos)
    - Inventario Nacional de Agua.
    - Plan Nacional de Recursos Hídricos
    - Registro Nacional de Recursos Hídricos
    - Otorgamiento de permisos y concesiones de usos y aprovechamiento (consumo humano, industrial, agropecuario, recreativo, energético, navegación, etc).
    - Laboratorios de calidad de agua.
    - Canon de extracción y de vertido (aplicación del principio contaminador-pagador).

- Infraestructura para la gestión sustentable de las áreas silvestres protegidas:
  - Mensura y titulación de las áreas en poder del estado.
  - Infraestructura turística para aquellas con potencial para el turismo de naturaleza.
  - Infraestructura de investigación de la biodiversidad, agua, aire y suelo.
  - Infraestructura para la puesta en valoración del patrimonio histórico, cultural, arqueológico, etc, de las áreas silvestres protegidas.
- Infraestructura para la medición y monitoreo de la calidad del aire en todo el Paraguay y en especial en las áreas metropolitanas y en los corredores de transporte.
- Infraestructura para disponer de un sistema eficiente de información ambiental.
- Infraestructura para la construcción de planes de ordenamiento territorial de todos los distritos y la promoción y fiscalización de la gestión ambiental en los mismos.
- Desarrollo de un programa nacional de restauración de ecosistemas
- Infraestructura para la promoción de la producción y el consumo sustentable, así como de los mecanismos de producción más limpios.
- Infraestructura para la investigación y desarrollo en materia de Cambio Climático, especialmente en el área agrícola y de mayores vulnerabilidades sociales, sistemas de alertas tempranas, gestión de emergencias y medidas que apunten a una mejor preparación ante la posibilidad de crecientes eventos extremos vinculados al clima.

1.2.- Protección del patrimonio natural y Gestión Ambiental.

Prioridades temáticas

- Gestión de los recursos hídricos: Implementar la LEY N° 3239/07 – "De los recursos hídricos del Paraguay", urgente aprobación del Decreto Reglamentario ya aprobado por el CONAM (Consejo Nacional del Ambiente), aplicación de los instrumentos de gestión definidas en la Ley y su Reglamento: Política Nacional de Recursos Hídricos, Programa Hidrológico Nacional, Inventario de Recursos Hídricos, Balance de Cuencas, Autoridad de aplicación de cuencas, aplicación del principio contaminador-pagador, canon de extracción, canon de vertido, etc.
- Gestión de los bosques y la biodiversidad: continuidad de la ley de Deforestación Cero en la Región Oriental. Aplicación de la LEY Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales". Aplicación de los convenios internacionales de biodiversidad y cambio climático (ONU REDD, Fondos de Adaptación, FCPF, etc). Gestión eficiente e innovadora de las Áreas Silvestres Protegidas y del SINASIP. Ordenamiento territorial funcional para el Chaco Paraguayo.
- Gestión de los residuos sólidos: Implementar la LEY N° 3956/09 – "De gestión integral de los residuos sólidos en Paraguay" y su plena articulación con las municipalidades y Gobernaciones. Gestión adecuada de los residuos tóxicos o peligrosos.
- Cambio Climático (adaptación y mitigación) y sus transversalidad: creación de una institucionalidad para la implementación efectiva de todos los instrumentos de gestión para el cambio climático que se derivan de la LEY N° 251/93- "Que aprueba el Convenio sobre Cambio Climático, adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – La cumbre para la tierra-, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil".

2.- El ambiente y los recursos naturales en la agenda política internacional

Paraguay es signatario de importantes convenios internacionales que refieren al tema ambiental como ser:

LEY N° 583/76 – "Que aprueba y ratifica la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (**CITES**)"

LEY N° 61/92 – "Que aprueba y ratifica el **Convenio de Viena** para la protección de la capa de ozono, adoptado en Viena el 22 de marzo de 1.985; el **Protocolo de Montreal** relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, concluido en Montreal el 16 de setiembre de 1.978, y la enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptada en Londres, el 29 de junio de 1.990, durante la segunda reunión de los estados partes del Protocolo de Montreal"

LEY N° 251/93- "Que aprueba el **Convenio sobre Cambio Climático**, adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – La cumbre para la tierra-, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil"

LEY N° 1447/99- "Que aprueba el **Protocolo de Kioto de la CMNUCC**"

LEY N° 253/93 – "Que aprueba el **Convenio sobre Diversidad Biológica**, adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – La cumbre para la tierra-, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil"

LEY N° 350/94 – "Que aprueba la **Convención relativa a los Humedales** de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (**RAMSAR**)"

LEY N° 970/96 – "Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la **Desertificación**, en los países afectados por la sequía grave o desertificación, en particular en África"

LEY N° 1314/98 – "Que aprueba la Convención sobre la Conservación de las especies migratorias de animales silvestres".

LEY N° 2309/03- "Que aprueba el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica.

Su cumplimiento implica:

- Generar un equipo de gran calificación para el cumplimiento de los compromisos internacionales y la implementación en el país de las leyes ratificadas.
- Difusión pública de los compromisos asumidos
- Trabajo sinérgico y mejorado con el MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores)
- Crear y entrenar a un equipo de expertos en diplomacia ambiental.

Mesa 5:
COMERCIO Y SERVICIOS

Mesa 5:
COMERCIOS Y SERVICIOS

DIAGNÓSTICO Y LINEAMIENTOS

Antecedentes y Situación actual

Hasta 1995, Paraguay mantuvo ciertas restricciones no arancelarias[1] a las importaciones de productos sensibles, como el algodón, la soja, el azúcar, el trigo, y otros productos agrícolas que se producen en el país. Las mismas fueron eliminadas en el marco de la reforma comercial previa a la entrada al MERCOSUR y a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La apertura de la economía paraguaya quedó consolidada en la Ronda Uruguay donde Paraguay comprometió toda su lista arancelaria, - es decir asumió el compromiso de no elevar los aranceles por encima del 35% ad-valoren -. Además no recurrió a la «arancelización» en los rubros agrícolas que antes tenían cupos o licencias, es decir a la conversión de medidas no arancelarias en derechos de aduana y se comprometió a no reintroducir restricciones de carácter no arancelario a las importaciones. Por ello, en el reporte de la OMC puede leerse..."el país ha renunciado pues al derecho de establecer limitaciones de acceso a los mercados bajo la forma de salvaguardias especiales o de contingentes arancelarios autorizados por el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Además, al no incluirse en su Lista de concesiones ninguna subvención interna

1 Por RNA el TA entiende (Art. 2b Anexo I): toda medida de cualquier naturaleza que adopte un Estado y que impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco. El TA prevé también la eliminación de "cualquier medida de efecto equivalente" que es un concepto indefinido. En el ámbito de la CE este concepto tiene gran importancia ya que ha permitido numerosas impugnaciones ante el Tribunal de Justicia.

o a la exportación (sujetas a reducciones), rigen las normas generales sobre compromisos en materia de ayuda interna (porcentaje de *minimis*) y subvenciones a la exportación (prohibición) del referido Acuerdo".

La política cambiaria también ha contribuido a la apertura; desde 1989 se eliminó el régimen de cambios diferenciales y se abolió el control de cambios adoptándose un esquema de flotación del guaraní que ha sufrido los embates de la devaluación del dólar en una economía dolarizada.

La intervención gubernamental para proteger a los productores nacionales es limitada en términos financieros. El gobierno no otorga subvenciones directas ni tiene una política de precios garantizados para el productor. Medidas como la cancelación de deudas y la distribución periódica gratuita de semillas se concentran fundamentalmente en el algodón.

Desde hace 20 años las exportaciones de Paraguay siguen la tendencia de la demanda global que confluyen en nuestros dos grandes vecinos, y colateralmente, acompaña el crecimiento económico generado por el mejoramiento de las exportaciones.

Las importaciones de productos de consumo creció en los mismos términos, aplicándose una política de de mantener una amplia apertura de nuestro mercados.

En este periodo no se formo un parque de industrias, principalmente por tener un mercado pequeño, y en algunos rubros, con una producción local con limitaciones competitivas. También influyo negativamente la informalidad comercial, aunque desde la reforma fiscal de mediados de esta década mejoraron sensiblemente las condiciones de formalidad. Es un buen indicador de las posibilidades de desarrollo una industria competitiva, los ejemplos exitosos de industrias maquiladoras en el País.

Las distintas crisis económicas y financieras de los últimos 20 años regionales, influyeron negativamente en la expansión del comercio en

nuestra zona, y limitaron el crecimiento de las exportaciones paraguayas. Sin embargo, en el Paraguay pudo superar los otros efectos de esas crisis, aunque con algunos tropiezos.

El Mercosur nació como una respuesta a los procesos de relaciones multilaterales que se veía en el resto de los países del mundo occidental. Fue el mayor desafío que asumió el Paraguay en su historia económica. Competir con tres países que producían lo mismo, y que tenían una enraizada cultura proteccionista, con el agravante de ser un país mediterráneo y con un bajísimo nivel de acceso a la tecnología.

La expansión de la producción agropecuaria y la inserción de sus exportaciones a los mercados globales en los últimos 10 años, permitió al Paraguay iniciar un proceso de desarrollo económico sostenido, al mismo tiempo que mantenía la economía más abierta de la región. Ese desarrollo se manifestó con mayor intensidad en el sector Comercio y Servicios.

El portafolio de productos paraguayos es altamente concentrado en la soja y derivados. Ello indica la necesidad estratégica de diversificar la oferta exportable. Deben atacarse los problemas de carácter interno respecto a la competitividad de las exportaciones, pero también debe reconocerse que la volatilidad de nuestras exportaciones es un reflejo del comportamiento típico del mercado internacional de productos agrícolas. Este hecho podría ser tomado en cuenta para adoptar posiciones de flexibilidad en el manejo de ciertos mecanismos que permitan defender a los productores paraguayos de las fluctuaciones del mercado internacional. Se hace notar, sin embargo que el GATT restringe la neutralización de las fluctuaciones de precios internacionales con mayor o menor protección.[2] Ahora para las exportaciones, se puede contar con algunos mecanismos internos de apoyo a la producción,

2 Por ejemplo Chile tuvo que eliminar sus bandas de precios.

pero si son bienes exportables, no tendrían que caer en la figura de subvenciones compensables.

El comercio de bienes

El comercio en Paraguay aporta como el 42% de la recaudación fiscal, puesto que la renta aduanera (derechos de importación sobre productos extranjeros) genera éstos ingresos.

El sector comercial es uno de los mejores organizados a través del CIP y la CNCS, y uno de los sectores que mayor esfuerzo ha realizado para ajustarse a los estándares de calidad a nivel nacional e internacional, y para formalizar el sector. En el país, los servicios de distribución gozan de trato no discriminatorio. Es una actividad dinámica y pujante, además de ser uno de los más abiertos a la competencia.

No obstante, en Paraguay, como en el resto de América Latina, los procesos de importación y distribución se caracterizan por su ineficiencia debido a las trabas regulatorias e institucionales (burocracia).

El proceso de apertura comercial, enmarcado en la globalización, ha expuesto a las empresas a una competencia nunca antes experimentada, enfrentándolas a crecientes exigencias del mercado, lo que hace imprescindible mejorar su competitividad y sus capacidades para comercializar. En tal sentido, beberá propiciarse fuertemente el fortalecimiento de las estructuras existentes y de los responsables de las políticas de comercialización y distribución, teniendo en cuenta que los servicios de capacitación y/o asesoría para comercializar mejor y para la gestión empresarial tendiente a la integración, son altamente requeridos por los empresarios nacionales en especial los del interior del País. Para el análisis no debemos olvidar, que la característica principal de nuestro país es que las pequeñas y medianas empresas son las predominantes, las que emplean la mayor parte de la fuerza laboral, representan un

importante factor de regulación social y capacidad de adaptación a los cambios.

Uno de los objetivos para facilitar las importaciones de productos para su posterior comercialización, es alcanzar la competitividad de nuestro Sistema Nacional Portuario se deberían encontrar soluciones que viabilicen una operatividad ágil y eficiente, es tarea urgente eliminar los trámites burocráticos en la actividad portuaria, poner atención particular en invertir en la modernización de los distintos puertos, que en la actualidad se encuentran inactivos o con bajo rendimiento, adquiriendo equipos informáticos adecuados teniendo en cuanta que la tendencia mundial apunta a que los requisitos de seguridad y control de carga aumenten en el futuro, la no solución rápida de este problema, augura drásticos cuellos de botella en nuestros puertos. La habilitación física de muelles y la profundización del dragado con la finalidad de permitir el ingreso de buques de mayor capacidad de carga y en todo tiempo también es un punto a tener presente.

Los procesos aduaneros se encuentran sistematizados, a través del Sistema de Gestión Informática SOFÍA, el cual hoy día abarca la totalidad de las administraciones de aduanas del país y la mayor parte de los regímenes y destinos existentes; no así, las instituciones involucradas en el comercio exterior que intervienen con autorizaciones y/o certificaciones, que utilizan aun procesos manuales, centralizados en la capital del país, lo cual hace ineficaz el esfuerzo desplegado en aduanas por la automatización e informatización de la desaduanización de mercaderías.

Dentro de las medidas de mejores prácticas aplicadas a la fecha, se encuentran la Ventanilla Única de Exportación, la cual ha demostrado una eficacia y eficiencia a la hora de reducir tiempos, costos y documentos para las autorizaciones electrónicas de exportación, emulando este exitoso mecanismo, se estará implementando a mediano plazo la

Ventanilla Única de Importación, interactuando con el Sistema Aduanero SOFIA, y a cargo del programa UMBRAL y el Ministerio de Hacienda.

Una condición optima para encarar un perfeccionamiento de la Unión Aduanera del MERCOSUR, que tiende a consolidarse en los próximos dos años, conforme se observa de los avances en el código aduanero comunitario y en la consolidación de medidas adoptadas para evitar la doble tributación, así como propiciar la libre circulación de bienes, respondiendo al interés por parte de la Aduana Paraguaya de trasladar la experiencia conjunta de las autorizaciones electrónicas de las exportaciones a las importaciones. Esto aportará al país una mayor y mejor previsibilidad

Deberá fortalecerse igualmente los marcos regulatorios en especial aquellos relacionados con trazabilidad, registros fitosanitarios, zoosanitarios, problemas de legalización, normalización, control de calidad y otros (OBT) que promuevan la calidad de los productos extranjeros y nacionales distribuidos para su comercialización interna.

Se aplica al sector de combustible determinados aspectos desarrollados en particular en el Capítulo de Servicios de Logística, Transportes (marítimo, aéreo y terrestre), y servicios de energía en lo atinente a combustible.

Entendemos que es muy importante para el sector priorizar una legislación y la constitución de una autoridad de Defensa de la Competencia. Es práctica habitual y doctrinaria, que las legislaciones nacionales sobre competencia contengan disposiciones que prevengan los acuerdos de empresas, o prácticas concertadas que tengan por objeto o por efecto impedir, restringir o falsear la competencia en todo a parte del mercado, y en particular los que consistan en: “Limitar o controlar el mercado, la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones”.

Asimismo prohíben los acuerdos entre empresas, decisiones de empresas, y decisiones de asociación de cualquier naturaleza y las prácticas concertadas de naturaleza vertical que tengan por objeto la fijación de precios de reventa, o el reparto de los mercados mediante la concesión de un protección territorial absoluta a las empresas participantes o a terceras empresas.

Respecto al abuso de posición dominante, se prohíbe en particular, las limitaciones a la producción y la distribución, en perjuicio de las empresas o de los consumidores; la imposición, directa o indirecta de condiciones comerciales; y la negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de producto o de prestación de servicios.

El comercio de servicios

El comercio de servicios a nivel mundial crece exponencialmente, su importancia económica en muchos países superaran el 70 % del Producto Interno Bruto. Es sin duda un sector alternativo de desarrollo de un país. En Paraguay el sector contribuye al PIB aproximadamente 50%, que se podría incrementar si hubiere un fuerte apoyo para el sector. El comercio exterior de este sector tuvo un crecimiento positivo gracias a la participación de energía y telecomunicaciones fuertemente influenciadas por las regalías y compensaciones de las dos hidroeléctricas, Itaipú y Yacyreta, además de los servicios prestados a esas empresas que superaron más de 259 millones de dólares en 2006.

Los sectores financiero, transporte y comunicaciones son la base de desarrollo en el mundo, en Paraguay transporte, comunicaciones y el comercio son los que tuvieron crecimiento sostenido desde 2004 hasta la fecha. El sector de servicio en Paraguay emplea a un gran porcentaje de la Población Económicamente Activa y da oportunidad a los que tienen estudios superiores a 10 años, factor importante por el efecto

motivador de desarrollo educativo, impulsado por la mayor demanda de una calidad laboral superior.

La oportunidad que ofrece el sector, son inmensas, y entre nuestras fortalezas contamos con la gran cantidad de profesionales jóvenes recién egresados ávidos de absorción de los avances tecnológicos e innovación que permiten utilizar mecanismos virtuales e intercambiar productos de mayor valor agregado utilizando talentos y creatividad, teniendo en cuenta que el sector servicio está basado en la información y conocimiento.

A pesar de las oportunidades en muchos sectores de servicios, Paraguay tiene tareas pendientes en definir una política orientada a fomento de desarrollo de sectores prioritarios de servicios en base a la realidad nacional y tendencia mundiales, para potenciar el comercio del sector.

El comercio de servicio no conoce de fronteras, la tecnología facilita y posibilita nivelar a los países y regiones del mundo a través de los intercambios electrónicos (comercio electrónico, internet, y otros avances en la comunicación); no se rigen por medidas arancelarias y por tanto no se le aplican controles aduaneros; pero si está sujeto a regulaciones (medidas legales), lo que constituye una falencia y una tarea pendiente en Paraguay, ya existen varios sectores que requieren regularse. Para el efecto, es necesario potenciar los organismos públicos y privados, fortalecer los gremios, asociaciones, colegios y otros que asocian a profesionales o empresas proveedoras de servicios.

A nivel MERCOSUR, Paraguay fue uno de los países de menor crecimiento relativo, con un 6 por ciento al año. Este crecimiento se basó fundamentalmente en el dinamismo del sector comunicaciones. Prueba de ello serían el call center, los soportes de hardware a distancia, software, investigación en el área de la salud, cirugías realizadas vía telemedicina, educación a distancia entre otras.

A pesar de las oportunidades en muchos sectores de servicios, Paraguay tiene tareas pendientes. Debe definir una política de competitividad, orientada al fomento y desarrollo de sectores prioritarios de servicios en base a la realidad nacional y tendencias mundiales.

Esta economía interconectada tiene mayor influencia que el crecimiento de la productividad. Hace que los conocimientos sean un factor de producción más importante que el trabajo, las materias primas o el capital. Está configurando una relación nueva y más equitativa entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Y – lo que es más notable – está creando algo que es lo más semejante una única economía mundial sin fronteras: una economía que tendrá profundas repercusiones en la manera como los sistemas nacionales funcionarán en el futuro y como se interrelacionarán en sus acuerdos comerciales.

Los rápidos adelantos de la tecnología digital y de comunicaciones están creando la posibilidad de un comercio electrónico sin fronteras en sectores de servicios esenciales al eliminar muchos de las limitaciones de tiempo espacio. A pasos agigantados – para dentro de pocos años – vemos acercarse la posibilidad de que las telecomunicaciones, incluso las trasatlánticas, sean casi gratuitas.

Al igual que la mundialización del comercio y de las inversiones, sustentados en acuerdos internacionales, ha modificado la manera en que se producen las mercancías y las materias primas en todo el mundo, la aparición de la economía electrónica promete transformar el sector de los servicios: antes, la mayoría de los servicios se consideraban difíciles – o incluso imposible – de comercializar porque la “exportación” requería una presencia en los mercados extranjeros; ahora, gracias a la microplaqueta y las fibras ópticas, casi cualquier servicio puede ponerse en forma digital y transmitirse electrónicamente en cuestión de segundo, casi en cualquier lugar del mundo. Paraguay no está exento de esta transformación que revoluciona el comercio.

Tal vez lo más importante para nuestro país, es que la economía mundial de servicios será una economía basada en los conocimientos, y su más valioso recurso serán la información y las ideas. Sostenemos que nuestros recursos humanos son nuestro mayor potencial.

A diferencia de los factores de producción clásicos – tierra, trabajo y capital, la información y los conocimientos no están ligados a ninguna región o país, sino que son infinitamente móviles y capaces de expansión, ya no tendremos la excusa de la mediterraneidad. Además, esta economía impulsada por los conocimientos no está reemplazando otras actividades, ni siquiera compite con ellas, es transversal y permea los procesos productivos primarios y secundarios aportando valor agregado. No van a desaparecer las fábricas ni las explotaciones agrícolas, es más serán más competitivos. La programación informática no va a sustituir los alimentos que comemos ni los coches que conducimos, pero la tecnología cambiará, la forma en que producimos las cosas. Nos puede ayudar a dar el gran salto.

Lo que nos conduce a otra característica de los servicios: el potencial que posee la tecnología sin fronteras para nivelar las relaciones entre los países y las regiones, dadas su capacidad de allanar el camino para el acceso libre y equitativo de todos los países y regiones del mundo a la información y los conocimientos. La brecha entre los países más ricos y los más pobres es todavía intolerablemente ancha, pero están al alcance los medios económicos y tecnológicos para reducirla, y creo que nuestro país, como muchos países en desarrollo, podrá prescindir, o al menos acortar, etapas de desarrollo industrial que en el Norte se ha tardado decenios en recorrer.

Proclamada la capacidad revolucionaria de los servicios, resta focalizarnos en un plan de mejoramiento y competitividad de los servicios, pues tanto las fallas de mercado como su potencial deben ser corregidas o estimuladas por políticas públicas, y en ese sentido

encontramos terreno fértil en nuestro país, pues todo está por hacerse, ante la falta de regulaciones sectoriales, o su precariedad, incluso se registran graves falencias de “enforcement” que deben ser corregidas a través del fortalecimiento institucional.

El fortalecimiento o la protección de los sectores, según sean potenciales o vulnerables, se realiza aplicando regulaciones internas para la prestación de servicios, regulando la inversión extranjera directa y la participación de los proveedores extranjeros de servicios en cada territorio. Las reglamentaciones restrictivas, por ejemplo, prohíbe a los proveedores extranjeros a establecer una sucursal, constituirse como empresas nacionales, limitar el número de transacciones, o la participación de capital o socios extranjeros; o tienen por fin impulsar la cooperación, y se dispone por ejemplo la necesidad de asociarse a nacionales, establecer joint ventures, exigir transferencia de tecnología, etc.

En cuanto a la prestación de servicios por parte de las personas, las reglamentaciones nacionales pueden requerir títulos, autorizaciones o licencias para prestar el servicio. Estas reglamentaciones pueden aplicarse con carácter discriminatorio a las personas físicas que presten servicios, dándoles un trato menos favorable que a los proveedores nacionales, o en condiciones de reciprocidad con los demás países.

El objetivo país debería ser el de crear condiciones para la consolidación de las empresas nacionales y, al mismo tiempo, atraer inversiones extranjeras (y personal calificado) para mejorar la calidad de la oferta doméstica y generar capacidad exportadora, a fin de aprovechar los nichos de mercado que se consigan en el marco de las negociaciones. Algunas restricciones al comercio de servicios pueden ser funcionales con relación a este objetivo, en el sentido que pueden inducir a una asociación entre empresas nacionales y extranjeras, know how, capacitación obligatoria, etc. Sin embargo, su eficacia dependerá siempre del establecimiento de regulaciones domésticas, de la capacidad

de enforcement gubernamental de estas regulaciones y de esfuerzos adicionales de capacidad empresarial y de aumento de la competitividad de las firmas locales.

La falta de regulaciones, incentiva además el comercio informal y la competencia desleal. Las pocas regulaciones y la reducida capacidad de exigir el cumplimiento de las mismas, introducen distorsiones que no favorecen un desarrollo sectorial ordenado. Esta falta de regulaciones, además impide en algunos casos la ampliación de la oferta de servicios y el establecimiento de un cuadro regulador adecuado a la atracción de inversiones privadas, inclusive de origen externo.

Por tanto, debe incentivarse una nueva opción reguladora, en contraposición al estado actual de ausencia de regulación. En ese orden, deberán concentrarse el accionar, conforme a la sensibilidad de los sectores, en aquellos sectores donde hay un déficit regulador importante, sea por la inexistencia de legislación o por ser inadecuada, o por la baja capacidad de enforcement de las normas existentes.

La mediterraneidad y la facilitación al comercio

La Facilitación del comercio tiene por objeto mejorar la eficiencia y la transparencia de los procesos administrativos y operativos del comercio mundial y permite de paso reducir costos y tiempos de gestión así como aportar previsibilidad y seguridad jurídica al conjunto de procedimientos comerciales y de transporte.

Los esfuerzos empleados en el marco de la OMC para desarrollar y adoptar reglas multilaterales básicas apuntan así mismo a asegurar el mejoramiento del tránsito de las mercancías, la agilización de los cruces de frontera, la publicación oportuna de las documentaciones exigidas y otras medidas que faciliten el ingreso a los mercados y la reducción de los costos y tiempos de transacción. Estas reglas deberían constituir

herramientas útiles para el avance comercial de una economía pequeña y sin acceso al mar como la de Paraguay.

Según estudios recientes, el impacto de la falta de acceso propio a litoral marítimo y los tramites adicionales que conlleva, arrojan un sobrecosto de transporte y gestión del transito de un 47% por ciento superior al que correspondería al comercio de Paraguay.

En valores monetarios absolutos, el sobrecosto directo alcanzaría unos USD 145 millones anuales y USD 327 millones, si se tiene en cuenta las repercusiones de estos sobrecostos en el desempeño del sector comercio y transporte internacional en su conjunto. Esto representaría mas de un 4% del PIB del Paraguay. En términos de crecimiento de la economía y teniendo en cuenta otros factores, como el desincentivo a la inversión extranjera que implica la falta de litoral marítimo, se estima que implica una merma del crecimiento anual de entre 1 y 1.5 puntos porcentuales del PIB nacional. Individualmente, los excesivos costos de transporte serian responsables de una perdida de un 0.25 porcentual del PIB.

Uno de los obstáculos de mayor peso es la falta de previsibilidad de las operaciones y la incertidumbre en la llegada de la mercancía a su destino, así como el difícilmente predecible tiempo de tránsito, como consecuencia, entre otros factores, de los frecuentes cambios en las regulaciones aplicadas al tránsito del comercio paraguayo por los territorios de los países vecinos. La falta de previsibilidad participa de un incremento innecesario de los costos de operación. En el caso concreto de Paraguay, el costo promedio del paso de frontera seria, según estos estudios, de unos 5 dólares por tonelada aproximadamente.

Esas cifras son reveladoras de porqué muchos países en desarrollo sin litoral no han podido competir eficientemente en el mercado internacional, como consecuencia principalmente del elevado costo del transporte y la falta de previsibilidad en las operaciones de transito por países vecinos.

Pero las dificultades debidas a la ineficiencia y excesos burocráticos en los procesos de control también se padecen en el país, y aunque en general, el principio de trato no discriminatorio de la OMC, es ampliamente aplicado en Paraguay, los procesos de importación, exportación y tránsito siguen siendo innecesariamente lentos y costosos debido a trabas regulatorias y prácticas institucionales poco adaptadas a las necesidades del comercio del Paraguay y su transporte.

Las soluciones que viabilicen una operatividad ágil y eficiente pasan por un uso intensivo de nuevos procesos que hagan uso de tecnologías de información y comunicación (TICs), los que por lo demás, contribuirán a enfrentar en el corto plazo nuevos desafíos de operación como los relacionados con requisitos de seguridad de las cadenas de abastecimiento mundiales, impacto ambiental del transporte, y protección de la propiedad intelectual en el comercio, entre otros.

A grandes rasgos el estado de avance en materia de facilitación del comercio en Paraguay y el estado actual de la situación pueden ser presentado de la siguiente forma:

1. Los procesos aduaneros se encuentran sistematizados, a través del Sistema de Gestión Informática SOFÍA, el cual hoy día abarca la totalidad de las administraciones de aduanas del país y la mayor parte de los regímenes y destinos existentes;
2. Entre las mejores prácticas aplicadas a la fecha en Paraguay, hay que mencionar la Ventanilla Única de Exportación y la Ventanilla Única de Importación, las que han contribuido eficaz y eficientemente a la reducción de tiempos y costos así como a la simplificación de requisitos documentales para las autorizaciones electrónicas de exportación, interactuando en ello con el Sistema Aduanero SOFIA.
3. Otras instituciones involucradas en el control del comercio exterior que intervienen con autorizaciones y/o certificaciones, utilizan aún procesos manuales, centralizados en la capital del país;

4. Este hecho perjudica la eficiencia general del sistema de control del comercio y del transporte y merma el esfuerzo desplegado para asegurar la informatización del proceso en la aduana, así como el desarrollo de la VUI y VUE;

Se han identificado, por otra parte, mejoras necesarias en la operación y funcionamiento de algunos de los procesos que disfrutan de los mayores avances en materia de modernización de procesos.

Son en efecto, muchas las necesidades de Paraguay para mejorar en materia de facilitación del comercio y los elementos consignados llevan a considerar una serie de acciones asociadas al presente diagnostico.

El futuro acuerdo de facilitación de la OMC aplica principios y categorías de medidas concretas que Paraguay podría comprometerse a asumir ante la OMC en un futuro no lejano, pero sobre todo para mejorar sus procesos internos de forma autónoma, contando para ello con la necesaria decisión y voluntad política.

Regímenes Especiales

- **Zonas Francas (ZF´s):** En Paraguay funcionan dos ZF´s, ambas radicadas en Ciudad del Este. Las ZF´s son reguladas el Consejo Nacional de Zonas Francas integrado por el sector público (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Director de Aduana y de REDIEX) y el sector privado (representantes de la concesionaria y de los usuarios respectivamente). La Aduana también se asienta en la ZF,

  Las ZF´s pueden ser de comercio, industria y servicios pero solamente para reparación y mantenimiento de equipos y maquinarias. Para que abarque otros servicios, debe ampliarse la cobertura a través de un Decreto.

Se exceptúa expresamente de la aplicación de los beneficios previstos a los usuarios, la manufactura de material bélico y de bienes "contrarios a los intereses del país".

Se citan entre sus beneficios: incremento de inversiones, generación de empleos, transferencia de tecnología, mayores ingresos fiscales, imagen país positiva.

- **Maquila**: Es un régimen especial de incentivos a las inversiones y exportaciones, consistente en la tercerización internacional de servicios industriales (outsourcing) como herramienta de complementación industrial o encadenamiento productivo.

  Se enmarco dentro de la Ley 1064/97 que es una adaptación de la ley mexicana, y está reglamentado por el Decreto 9585/00. La industria maquiladora puede instalarse en cualquier parte del país, por establecimiento directo, jointventure o contratación directa. Por su tipo puede ser pura (exclusivamente para exportación) o denominada de capacidad ociosa, en cuyo caso puede también manufacturar para el mercado interno, en cuyo caso se le aplica el régimen general.

  Es condición sine quo non la suscripción previa de un contrato con la matriz (empresa contratante del exterior) cuya temporalidad es usualmente indefinida, y cuyo objetivo, se recomienda sea más bien genérico.

  El programa debe aprobarse por Resolución biministerial (MIC y MH) en un plazo de entre 20 a 60 días. No hay un monto mínimo de inversión ni una exigencia mínima de empleo local.

  Entre sus beneficios se citan:

  - El tributo único del 1% sobre el valor agregado al producto o servicio en territorio paraguayo, o valor factura de exportación.
  - La suspensión de impuestos aduaneros para importar materias primas e insumos, y bienes de capital (admisión temporal).

- La recuperación del IVA y exoneración de otros impuestos para maquila pura (tasas de actos y documentos, tasas consulares, patentes municipales, impuestos a la construcción, etc.)
- Libre remesa de dividendos al exterior.
- Arancel cero de exportación al MERCOSUR si cumple origen.

El 70% de las exportaciones van al Brasil, y de 50 programas entre 18 a 20 son de capital brasilero, 7 son de servicios.

La inversión vinculada a los programas es de 133.615.990 US$, la exportación al 2012 asciende a 118.787.175 US$ y la mano de obra empleada es de 4.600 personas.

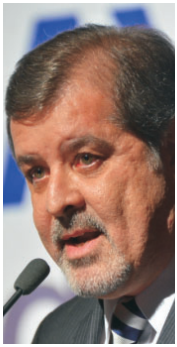
- **Régimen de Origen:** A diferencia de los demás países del MERCOSUR precisan cumplir con un contenido regional del 60%, para Paraguay se establece un mínimo de 40% de contenido regional en el Régimen de Origen del MERCOSUR, a los efectos de otorgar la condición de originarios a nuestros productos para el comercio intrazona, y que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2022.

  Obviamente están exceptuados aquellos productos que tienen Requisitos Específicos de Origen.

- La Ley 60/90 cuyo objeto es promover e incrementar las inversiones de capital de origen nacional y/o extranjero. Se citan entre sus beneficios la exoneración de:
  - los tributos fiscales y municipales que gravan la constitución, inscripción y registro de sociedades y empresas;
  - los Gravámenes Aduaneros y otros de efectos equivalentes (IVA), incluyendo los impuestos internos de aplicación específica, sobre la importación de bienes de capital.
  - del IVA, de acuerdo a la Ley N° 2421/04 sobre la adquisición de bienes de capital de producción nacional

- del pago de los tributos que gravan a las remesas y pagos al exterior en concepto de intereses, comisiones y capital de los mismos, cuando la inversión fuere de por los menos U$S 5.000.000
- de los impuestos que inciden sobre los dividendos y utilidades provenientes de los proyectos aprobados, por el término de hasta diez (10) años, contados a partir de la puesta en marcha del proyecto cuando la inversión fuere de por los menos U$S 5.000.000.

- Ley de Ensamblaje: que establece incentivos para la producción, desarrollo o ensamblaje de bienes de alta tecnología o tecnología de avanzada en las áreas de electrónica, telecomunicaciones e informática. Estos productos deberán incorporar un mínimo de 20% de valor agregado, incorporar tecnología que faciliten la mayor y mejor utilización de materia prima, mano de obra y recursos energéticos nacionales. La importación de éstos insumos están exonerados del pago de arancel aduanero; y el mecanismo podrá ser combinado con otros Regímenes Especiales.
- Reglas para la inversión: los extranjeros pueden abrir empresas participación accionaria de hasta el 100% del capital, hay transferencia libre de capital al extranjero, convenientes libertades en la contratación de personal extranjero, y posibilidades de instalación en zonas francas o bajo régimen de maquila y/o beneficiarse de otros regímenes. Las inversiones calificadas gozan de exenciones impositivas por 5 años, tarifas aduaneras e IVA de importación cero para bienes de capital, reducción del 95% del impuesto a la renta, exoneración total del impuesto a las exportaciones, y libre elección de procedimientos de arbitraje local o internacional.



COLABORAN

CAMARA DE COMERCIO PARAGUAYO - AMERICANA

FORO BRASIL

IRD
Centro de Información y Recursos para el Desarrollo

CIPE