



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards, even though the best possible copy was used for preparing the master fiche

Distr. RESERVADA

DPID/BER.A/40
11 mayo 1976
ESPAÑOL

07319

ESTUDIO INDUSTRIAL

IS/PAR/74/017

PARAGUAY.

Informe técnico:
EL DESARROLLO
INDUSTRIAL DEL PARAGUAY.

Introducción, resumen y principales conclusiones

Preparado para el Gobierno del Paraguay por la
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial,
en su calidad de organismo de ejecución del
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

ESTUDIO INDUSTRIAL

IS/PAR/74/017

PARAGUAY

Informe técnico: El desarrollo industrial del Paraguay

Introducción, resumen y principales conclusiones

Preparado para el Gobierno del Paraguay por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial en su calidad de organismo de ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Basado en la labor de los Sres. T. de Andrea (jefe de equipo), y A. de la Fuente y M. Tarnaruder (ingenieros industriales)

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Viena, 1976

TEMARIO

PRIMERA PARTE

DIAGNOSTICO DE LA INDUSTRIA PARAGUAYA

Contenido:

- I. Análisis Global de la Economía Paraguaya (1965-1974)
- II. Análisis del Desarrollo de la Industria en el Período 1965-1974
- III. Oferta y Demanda de Bienes Industriales
- IV. La Inversión en la Industria
- V. La Ocupación en la Industria
- VI. Estratos de la Industria y Localización Geográfica de la Producción Industrial
- VII. Análisis por ramas del Sector Industrial

SEGUNDA PARTE

MARCO INSTITUCIONAL

- I. Leyes y Disposiciones sobre la Industria
- II. La Política Impositiva y el Desarrollo Industrial
- III. Las Fuentes de Financiamiento del Desarrollo Industrial. El Banco Nacional de Fomento
- IV. El Empleo y el Desarrollo Industrial
- V. Los Servicios, la ANDE y el Desarrollo Industrial
- VI. La Tecnología, el INTN y el Desarrollo Industrial
- VII. Los Acuerdos Económicos Internacionales y el Desarrollo Industrial
- VIII. Instituciones Vinculadas con el Desarrollo Industrial

TERCERA PARTE

PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

- I. Perspectivas de Crecimiento Económico en el Período 1975-1980
- II. Perspectivas de Expansión del Sector Industrial en el Período 1975-1980
- III. Análisis de la Expansión Industrial por Rubros y Productos más importantes
- IV. Necesidades Globales de Financiamiento, de Mano de Obra, de Energía Eléctrica y de otros Insumos en el Período 1975-1980
- V. Lineamientos para una Política y un Programa de Expansión Industrial
- VI. Lineamientos para un Programa de Asistencia Técnica a la Industria

INTRODUCCION

El presente estudio se originó en una solicitud expresa del Gobierno de Paraguay que la ONUDI acogió con especial interés, no sólo por la solicitud misma, sino porque atenderla significaba abrir las puertas para una colaboración ulterior más amplia de esa Agencia de las Naciones Unidas en favor del desarrollo industrial de Paraguay. No se pasaba por alto en la Secretaría de la ONUDI el gran impacto que la construcción y el funcionamiento de las enormes centrales hidroeléctricas de Itaipú, Yacyretá-Apipé y Corpus podrían tener sobre el curso futuro de la economía y, en especial, de la industria paraguaya; y por tanto era el momento de conocer la realidad de la industria, su expansión en los últimos años, su desarrollo probable en un futuro a mediano plazo, y las medidas que convendría tomar desde ahora para que el país y su sector industrial pudieran participar en la construcción, en la utilización de la energía y, en general, en el clima de desarrollo que crearán esas grandes instalaciones.

El interés de la Secretaría de la ONUDI por la realización del estudio concordaba, además, con la Resolución 2971 (XXVII), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1972, y especialmente su párrafo 2, por el que se invita al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que, en estrecha colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, inicie estudios e investigaciones industriales en cada uno de los países sin litoral o en varios de ellos simultáneamente, cuando éstos así lo soliciten, a fin de examinar su desarrollo industrial (estructura, funcionamiento, posibilidades y necesidades).

En abril de 1974, la Secretaría de la ONUDI sometió a la consideración del Gobierno de Paraguay un documento preliminar en relación con la preparación de un diagnóstico industrial, a cargo de una Misión que oportunamente reclutaría la Secretaría y destacaría al Paraguay. El Gobierno acogió la propuesta, y con fecha 16 de setiembre de 1974, por la vía oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó que el "Ministerio de Industria y Comercio ~~esta~~ (ba) sumamente interesado en obtener el concurso del mencionado grupo de expertos, que podr(ía) prestar una colaboración muy útil en los trabajos que se realizan en dicho Ministerio".

A principios de noviembre de 1974, la Secretaría de la ONUDI envió a uno de sus funcionarios al Paraguay, para colaborar con las autoridades y con la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en Asunción, en la redacción de los términos de referencia de la Misión aludida de Diagnóstico Industrial (PAR/74/017/A/11/37). Dicho documento fue aprobado por el Ministerio de Industria y Comercio el 26 de noviembre de 1974.

Durante el primer trimestre de 1975 se seleccionó a los miembros de la Misión, y en la tercera semana de abril se constituyó en Asunción al Jefe de la misma, durante una semana, para tomar contacto con las autoridades y representantes del sector privado y de organismos internacionales acreditados en el Paraguay.

La Misión preparó su estudio, en el terreno, entre comienzos de junio de 1975 y fines de marzo de 1976, el mismo que se presenta a continuación.

El estudio consta de tres partes: El "Diagnóstico de la Industria Paraguaya" (1a. Parte); el "Marco Institucional de la Industria" (2a. Parte); y las "Perspectivas de Desarrollo de la Industria" (3a. Parte).

La primera parte analiza el desarrollo de la industria en los diez años que van desde 1965 hasta 1974. El año 1974 se tomó como base de todo el estudio y, por tanto, el informe profundiza en este año el análisis sobre el tamaño, la estructura, la inversión, la ocupación, la localización geográfica, el mercado, etc. de la industria paraguaya.

La segunda parte analiza los distintos factores que inciden en el proceso de industrialización del Paraguay y que conforman el marco dentro del cual se desenvuelve la industria; o sea, las leyes y disposiciones sobre la industria, la política impositiva, las fuentes de financiamiento, el empleo, los servicios, la tecnología, etc.

La tercera parte intenta evaluar las perspectivas de desarrollo de la industria en el período 1976 - 1980, estudia las industrias que podrían ampliarse y las nuevas que podrían establecerse en esos años, sugiere los estudios que deberían realizarse y propone un conjunto de medidas que podrían facilitar un proceso de industrialización - y de desarrollo económico - conforme a las tasas que ahí se consideran. También intenta esbozar un programa de asistencia técnica a la industria, compatible con la situación y perspectivas del sector.

No es ocioso destacar la finalidad última de este estudio, que se limita a un examen de la situación y perspectivas de la industria paraguaya. La inclusión de capítulos relativamente extensos en que se analizan otros aspectos obedece exclusivamente a la necesidad de abordar el examen de la industria en relación con los problemas básicos de la economía del país, y no como un sector desvinculado del resto de las actividades económicas. En consecuencia, esos capítulos no abrigan otro propósito que ofrecer un marco general de referencia para una ubicación más adecuada del sector industrial. Por ello mismo, el análisis no aspira a ser completo y los instrumentos estadísticos que se utilizan son limitados y están sujetos a márgenes de error más o menos amplios.

Aún a riesgo de simplificar excesivamente el cuadro, ha parecido conveniente hacer preceder el estudio de un breve resumen del contenido y principales conclusiones del mismo, las que se encontrarán luego discutidas en detalle a lo largo de los capítulos siguientes.

Para concluir, es oportuno destacar la colaboración que la Misión de la ONUDI recibió de la Dirección del Gabinete Técnico del Ministerio de Industria y Comercio, de la División de Industria y Energía de la Secretaría Técnica de Planificación, de la División de Cuentas Nacionales del Banco Central del Paraguay, de la Secretaría Técnica del Ministerio de Hacienda, de la Dirección General de Aduanas, de la Administración Nacional de Electricidad "ANDE", del Banco Nacional de Fomento, de la Unión Industrial Paraguaya, de los industriales a quienes se entrevistó, de representantes de la banca privada comercial y de desarrollo, y de las Misiones de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, destacadas en el Paraguay.

RESUMEN Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. Generalidades

1.1 Entre 1965 y 1974 el Producto interno bruto evolucionó a una tasa promedio de 5% al año, pero hay que destacar el 8% alcanzado en cada uno de los dos últimos años del período, que se apoya en aumentos sustanciales logrados en la agricultura, la construcción y el transporte y comunicaciones.

1.2 Por su parte, el Producto industrial bruto habría crecido a un 6.33% anual en el mismo período. En ese lapso, el volumen físico de la producción industrial aumentó en un 5.0% anual y el índice de precios de la producción industrial en el 8.1% anual. Por tanto, es lógico suponer que en las cifras que reflejan el crecimiento industrial del Paraguay de 1965 a 1974 habría tenido mayor incidencia relativa la variación de precios que la del volumen físico de la producción.

1.3 El "grado de industrialización", que es el cociente entre el Producto industrial bruto y el Producto interno bruto, aumentó de 14.7% en 1965 a 16.2% en 1974, o sea en menos de 1.5 puntos en 10 años; de modo que puede afirmarse que la industria mantuvo casi la misma posición relativa en el conjunto de la economía paraguaya, lo cual revela debilidad en su desarrollo.

De otro lado, el "proceso de la industrialización" que se define por la relación entre la tasa anual de crecimiento del Producto industrial bruto, y la de crecimiento del Producto interno bruto, fue de 1.21 entre 1965 y 1974, lo cual demuestra un dinamismo industrial bastante bajo.

Si la relación anterior se expresa en términos per cápita, la cifra correspondiente expresa la "elasticidad de crecimiento industrial"; resulta ser de 1.46, que también es pequeña.

Se admite que para un país con un Producto interno bruto por habitante como el de Paraguay, el "grado de industrialización" debería variar entre 12% y 24%; el "proceso de industrialización" entre 1.4 y 1.9; y la "elasticidad de crecimiento industrial" entre 1.8 y 2.6.

1.4 El grupo que acusó mayor dinamismo fue el de los productos intermedios, que aumentó en 12.6% anual entre 1965 y 1974; le siguió el de las industrias productoras de bienes de consumo, que creció al 5.3% anual; y en cambio fue muy modesto el desarrollo de las industrias productoras de bienes de capital, pues expandió al 1.8% anual.

A lo largo de todo el período, las industrias productoras de bienes de consumo representaron más de las tres cuartas partes del valor de la producción industrial. Las de bienes intermedios aportaron el 16.5% al Producto industrial bruto y las de bienes de capital el 8.1%.

La estructura es típica de un país en los primeros estadios de la industrialización.

1.5 No obstante la relativa actividad que mostró el grupo de las industrias productoras de bienes intermedios, la industria paraguaya es en buena medida agroindustria, lo cual está de acuerdo con la disponibilidad de recursos naturales hasta ahora conocidos y explotados en el país.

La participación de las agroindustrias en la generación del Producto industrial bruto alcanzó al 67.5% en el promedio de los años 1968 - 1974.

1.6 La rama más importante está conformada por las industrias alimenticias, que aportaron el 38.1% del total del Producto industrial en el período 1965 - 1974.

Le siguen en el rango de 5% a 7% cada una las ramas de las industrias textiles, de la del cuero y sus confecciones, de la madera, de elaboración de productos químicos y farmacéuticos y de derivados del petróleo. Luego vienen las industrias de bebidas, del tabaco, del vestuario y de la producción de derivados de minerales no metálicos en el tramo de 3% a 5%. Las otras ramas contribuyen cada una con menos del 3%.

2. De la oferta y demanda de bienes industriales

2.1 La disponibilidad total aparente de productos manufacturados habría aumentado en Paraguay en un 70% entre 1965 y 1974, o sea con la tasa media de 6% anual aproximadamente. De otra parte, los productos manufacturados de consumo final representaron, en promedio, el 35% del consumo interno total del país.

2.2 Las importaciones de bienes manufacturados han representado alrededor del 70% de las importaciones totales del país.

Dichas importaciones de manufacturas aumentaron en un 8.2% anual entre 1965 y 1974. Como en el mismo período la producción industrial creció al 6.33% anual, se desprende que las importaciones se mostraron más activas que la producción industrial interna.

Entre las importaciones aumentaron más rápidamente las de bienes de consumo que las de bienes de capital; y entre las de bienes de consumo, más intensamente las de bienes no duraderos que las de bienes duraderos. Como los bienes de consumo no duraderos son los más fácilmente sustituibles su presencia en cantidades crecientes entre las importaciones paraguayas ratifica la debilidad del desarrollo industrial en los años transcurridos.

2.3 En 1965 los productos elaborados y semi-elaborados representaban el 35.5% del volumen total de las exportaciones; en 1974, la participación de ambos items subía a 67%.

El análisis es también significativo cuando las exportaciones se expresan en valores a precios constantes. En tal caso, las exportaciones de productos semi-elaborados crecieron al 5.0% anual, las de productos elaborados al 1.5% anual y las de productos sin elaborar al 1.3% anual.

2.4 El esfuerzo del país por aumentar sus exportaciones de productos elaborados y semi-elaborados resultó en gran parte esterilizado por la caída, en términos reales, del valor unitario de esas exportaciones. En otras palabras entre 1965 y 1974 Paraguay aumentó en 8.0% anual el volumen físico de sus exportaciones de productos elaborados y en 10.6% anual el de los productos semi-elaborados; pero el mercado internacional bajó los precios en el 6.5% anual y en el 5.9% anual, respectivamente.

3. De la inversión en la industria

3.1 En el período 1963 - 1974 cerca de 37 mil millones de G (de 1972) fueron a financiar la ampliación del parque industrial paraguayo. Esta suma equivale casi a lo que era la inversión total de la industria en 1963.

Durante ese lapso, la inversión neta en la industria paraguaya - considerando las depreciaciones anuales de los activos fijos - creció en un 45%. El aumento fue más acelerado a partir de 1970, pues la tasa de incremento pasó de 2.5% anual en el período 1963/1969 a 5.1% al año en el período 1970/1974, lo cual podría atribuirse especialmente a la aplicación de la Ley 216/70 de "Inversiones para el Desarrollo Económico y Social".

3.2 Al tiempo que aumentó la inversión en la industria, mejoró la productividad del capital. Entre 1963 y 1974 ésta incrementó en 30.3%, o sea al ritmo de 2.4% anual. No obstante, en 1974 seguía siendo bastante baja la utilización de la capacidad instalada. Las causas principales podrían ser: i) El carácter estacional de una buena parte de la industria, que está sujeta a la época de entrega de las materias primas; ii) Las limitaciones del mercado interno, agravadas por la competencia que crean las mercaderías que no pasan por las aduanas; iii) Las fluctuaciones de la demanda externa; iv) La infraestructura física inadecuada, como caminos, almacenamiento, etc.; y v) La explotación exhaustiva de ciertos recursos naturales, como los taninos y el palmito.

3.3 Los recursos internos de la empresa tienen pequeña significación en el total del financiamiento industrial. Entre 1963 y 1975 aportaron menos del 15%. La razón hay que encontrarla en las limitaciones del sistema impositivo paraguayo, tanto en lo que se refiere a la política de depreciación de activos, como a la de reinversión de utilidades. En el primer caso, las tasas son muy pequeñas; y en cuanto al segundo, no se considera un régimen adecuado de liberación de impuestos a las utilidades reinvertidas.

3.4 También es pequeña la participación del mercado de capitales. Apenas ha pasado del 12% del total del financiamiento industrial. Parecería que el empresario trata de arriesgar el menor aporte posible, política que no conduce ciertamente a una estructura financiera sana de las empresas.

En cambio es muy alta la participación de las fuentes crediticias; los créditos bancarios y de proveedores, representaron más del 70% de los recursos financieros totales del sector industrial. Esta dependencia tan fuerte del crédito podría conducir a una situación de poca liquidez en las empresas.

3.5 El Banco Nacional de Fomento contribuyó con menos del 20% del total de los recursos financieros que absorbió la industria en el período 1963 - 1974, y con algo más del 25% del total de los créditos bancarios y de proveedores. A juzgar por estas cifras, habría cumplido un papel meritorio en la responsabilidad del financiamiento de la industria. No obstante, pudo haber alcanzado seguramente metas más ambiciosas si la agricultura y la ganadería no hubieran absorbido una proporción tan alta de sus recursos.

3.6 Puesto que la necesidad de acelerar el ritmo de desarrollo industrial es más urgente que nunca, a la luz de las posibilidades que se presentan al Paraguay, todo parece indicar que la industria requerirá una institución financiera de desarrollo más dinámica, con mayores recursos y con funciones más amplias que las que ha venido ofreciendo el Banco Nacional de Fomento.

3.7 Con el fin de no superponer instituciones en campos afines, y para no aumentar la burocracia, se propone crear la entidad para el financiamiento del desarrollo industrial absorbiendo el capital, las colocaciones en la industria y el personal del Departamento de Desarrollo del Banco Nacional de Fomento.

4. De la ocupación en la industria

4.1 Se estima que la industria paraguaya en sus tres estratos - fabril, pequeña industria y artesanía - ocupaba alrededor de 130.700 personas en 1974.

Entre 1962 y 1974 la ocupación industrial aumentó al ritmo de 3.33% anual, que es inferior al que registraron los otros sectores de la economía, excepto el agro. Por tanto, la industria ha jugado un papel más bien moderado como generadora de empleo.

La ocupación industrial se mantuvo en torno al 15% - 16% del empleo total, mientras que el sector agropecuario absorbió una proporción 3.25 veces mayor.

De la ocupación industrial en 1974, el 85% era mano de obra, el 5.5% profesionales y técnicos, el 8% personal administrativo y de servicios y el 1.5% administradores, gerentes y directores.

4.2 Del total de la mano de obra se estima que un 43% representaban obreros calificados y semi-calificados y un 57% trabajadores no - calificados.

El porcentaje de 43% para la mano de obra calificada y semi-calificada pudiera parecer elevado; depende de los requisitos que definen la calificación. Sin embargo, en las entrevistas que sostuvo la Misión con industriales se hizo notar los niveles de preparación bastante modestos de la mano de obra paraguaya, lo cual constituía uno de los cuellos de botella del desarrollo industrial del país.

4.3 La productividad por persona ocupada en la industria es sólo ligeramente superior a la de la economía en su conjunto. En 1974 fue de \$ 140.600 (de 1972) por persona/año, frente a \$ 138.627 (de 1972) para toda la economía. La productividad en el conjunto de la industria no es mayor porque alrededor del 85% de la ocupación industrial está localizada en la pequeña industria y en la artesanía; y también por el bajo grado de utilización de la capacidad instalada en la industria fabril.

4.4 La industria paraguaya contaba en 1974 con cerca de 7.000 profesionales y técnicos y unas 1.950 personas entre gerentes y administradores.

Así como hay escasez de mano de obra verdaderamente calificada, así como es limitado el número de profesionales y sobre todo de técnicos de alto nivel, también es pequeño el plantel de promotores y de gerentes y administradores eficientes. Son bastante pocos los dirigentes de empresas que siguen los sistemas modernos de la administración, que procuran reducir costos y mejorar la calidad de su producción, que actúan con visión de futuro. Convendría crear ese estrato empresarial con urgencia, porque en última instancia será el motor que mueva el desarrollo industrial del país.

5. De la estratificación de la industria y la localización geográfica de la producción.

5.1 Del análisis practicado con base en los censos de población e industrial y a encuestas de empleo, resultaría que la industria paraguaya en 1974 estaba conformada por más de 22.500 empresas.

La artesanía respondería por el 76% del número de establecimientos, el 39% de la ocupación industrial y por el 21% del Producto industrial Bruto. La pequeña industria por el 23% de los establecimientos, el 41% de la ocupación y el 31% del Producto industrial bruto; y el estrato de la industria fabril por el 1%, el 22% y el 48% respectivamente.

5.2 El 60% de los establecimientos industriales se sitúan alrededor del Departamento Central y el 17% en el Alto Paraná. En los otros departamentos la distribución es más bien discreta, con fluctuaciones entre el 1 y el 5 por ciento del total.

En todo caso, por lo incipiente del desarrollo industrial, no se aprecian aún las desventajas de la concentración industrial alrededor de Asunción.

6. De las características de las principales industrias

No es del caso en este resumen referirse a las características de las principales ramas, sub-ramas e industrias que conforman el Sector Industrial del Paraguay. Si es de interés para el lector, podría remitirse al Capítulo VII de la Primera Parte, donde aparecen esas características, con cifras hasta el año base (1974).

7. De las leyes y disposiciones sobre la industria

7.1 En el Capítulo I de la Segunda Parte se hace una reseña de las disposiciones vigentes más importantes en relación con la industria. Se pone especial énfasis en el análisis de la Ley 216/70 llamada de "Inversiones para el Desarrollo Económico y Social", reemplazada en diciembre de 1975 por la Ley No. 550 de "Fomento de las Inversiones para el Desarrollo Económico y Social".

7.2 El objetivo principal de la reciente Ley No. 550 es alcanzar una descentralización industrial. Sin embargo, hay otros aspectos talves más importantes que dicha Ley no contempla para estimular la expansión de las industrias, sobre todo de las empresas existentes, que en la actualidad enfrentan dificultades debido a una demanda insuficiente, a las cargas impositivas y a la fuerte competencia del mercado fronterizo. Conviene tener presente que el desarrollo futuro de la industria paraguaya dependerá tanto de los nuevos capitales que se inviertan en el sector como de la ampliación y diversificación de las empresas que operan en el país.

7.3 La industrialización del Paraguay exige una verdadera "Ley de Promoción Industrial" que considere los estímulos necesarios para promover una industrialización a un ritmo más acelerado. Dicha Ley debería considerar, entre otros, los siguientes aspectos principales:

7.3.1 La modificación de las tasas de depreciación de activos, deducible de la masa imponible para los efectos de la aplicación del impuesto a la renta;

7.3.2 La facultad que deberían tener las empresas industriales en general de reinvertir, libre de impuestos, porcentajes apreciables de sus utilidades;

7.3.3 La reducción de los impuestos y recargos de aduana para las importaciones de materias primas y semi-productos industriales;

7.3.4 La facultad de amortizar las pérdidas de un ejercicio con cargo a las utilidades de los siguientes, si los hubiere;

- 7.3.5 La devolución de los derechos de aduana pagados por las importaciones de materias primas y semi-productos que se re-exportan como productos con mayor grado de industrialización;
- 7.3.6 La expedición de certificados tributarios con poder cancelatorio de impuestos, transferibles, por un porcentaje del valor de los productos industriales que se exporten;
- 7.3.7 La aplicación obligatoria de normas de calidad para los productos que se exportan;
- 7.3.8 Facilidades de crédito para el pre y post-embarque de productos industrializados en el país; y
- 7.3.9 El establecimiento del seguro de crédito para las exportaciones industriales de Paraguay.

8. De la política impositiva y la industria

8.1 El régimen impositivo que se aplica en Paraguay no es compatible con un esfuerzo deliberado de desarrollo industrial que la economía del país reclama. La base que tributa está muy poco repartida y el peso descansa especialmente sobre las relativamente pocas personas jurídicas y negocios personales del país. Una buena mayoría de los impuestos son indirectos, pues no gravan los ingresos netos; en última instancia los soporta el consumidor, pero a costa de un menor mercado para la producción nacional.

8.2 Las escalas del impuesto a la renta son relativamente moderadas en comparación con las que rigen en otros países, máxime con las deducciones de la Ley 550. No obstante, no alientan las reinversiones, porque no se consideran deducciones apropiadas para las utilidades que se capitalizan.

8.3 Las tasas de depreciación de activos son demasiado reducidas; de acuerdo con ellas, una empresa requiere 17 años para depreciar las máquinas, 7 años para las herramientas, 15 años para los equipos de laboratorio y 34 años para los inmuebles. No se permiten tasas de "depreciación acelerada" que se aplicarían para los equipos que trabajan en forma intensiva. En la hora actual en que las innovaciones tecnológicas se suceden cada vez más rápido, los equipos resultan obsoletos en tiempos relativamente cortos; su vida útil, como unidad de alta eficiencia comparada, es menor. Por lo tanto, la depreciación debería ocurrir más pronto.

8.4 Los impuestos de importación son altos. Para atenuar su impacto existen disposiciones promocionales, como el Decreto No. 26.729. Pero en la práctica, la reducción de los impuestos no es automática, sino que se otorga a solicitud de parte, producto por producto, luego de un pesado trámite burocrático que concluye en el decreto de desgravación parcial de impuestos, hasta el cual se ha consumido tiempo, además de dinero por concepto de intereses bancarios y de gastos de almacenamiento de las mercaderías en las bodegas de las aduanas.

8.5 Los impuestos de exportación son relativamente bajos en sí; pero son altos cuando se considera que otros países industrialmente más adelantados que Paraguay no sólo no gravan sus exportaciones de productos industrializados, sino que las bonifican con certificados tributarios con poder cancelatorio de impuestos, para alentar la expansión de las exportaciones de manufacturas y mejorar la posición de sus balanzas de pagos.

Por todo lo anterior, parecería aconsejable elaborar a corto plazo un nuevo arancel aduanero, más en consonancia con las necesidades del desarrollo socio-económico del país.

9. De los servicios y la industria

9.1 Entre los servicios vinculados al desarrollo industrial, el de suministro de energía eléctrica es el que merece un enfoque especial; no porque los otros sean menos importantes, sino por el impacto tan grande que de ahora en adelante tendrá la producción de energía eléctrica sobre la industria paraguaya, como dinamizadora de nuevos emprendimientos industriales, desde el inicio de las obras de la hidroeléctrica de Itaipú.

9.2 La industria paraguaya absorbe un 30% de la energía que la ANDE vende en el país. Además, existen alrededor de 35 empresas industriales de las más importantes que cuentan con plantas propias de generación, que las tienen como reserva, como complemento, o como única fuente de aprovisionamiento de energía. Estos grupos propios no representan más del 20% de la capacidad instalada del país; sin embargo, suministran cerca del 50% de la electricidad total consumida por la industria.

9.3 El consumo industrial de la energía eléctrica de la ANDE ha aumentado en un 21.9% anual entre 1969 y 1974. Pero es interesante destacar el distinto ritmo acusado por el aumento de la demanda de la industria de la capital y la del interior. En 1974 por ejemplo, mientras aquella aumentó en 3.5% con respecto al año anterior, ésta lo hizo en un 260%, con lo cual se elevó el consumo total de electricidad de la industria paraguaya en un 29.8% entre 1973 y 1974.

9.4 Uno de los asuntos más debatidos en relación con la electricidad y la industria en Paraguay es el precio a que entrega ANDE el KW-h a la industria. Al respecto podría indicarse lo siguiente:

- Las tarifas de la empresa se fijaron en agosto de 1.969. Desde entonces no han aumentado; mientras que el índice de costo de vida creció en 60.4% y el precio del petróleo en el mercado internacional más que cuadruplicó. Varias empresas de América Latina, que dependen total a preponderantemente de fuentes de generación termoeléctricas, venden el KW-h a un precio superior al de la ANDE actualmente.
- No es cierto que el Sector Industrial subsidia a otros sectores en las tarifas de la ANDE, las cuales están confeccionadas de acuerdo a las técnicas que se usan en otros países. Por lo contrario, la industria resulta más bien subsidiada por los consumidores residenciales, lo cual - por lo demás - está bien.
- Como la mayoría de la industria paraguaya es relativamente pequeña y en buena medida de carácter estacional, no puede acogerse a los beneficios de las tarifas de alto consumo energético que ANDE considera.
- El precio de la energía eléctrica no tiene un efecto importante en el costo medio de producción de la industria. De acuerdo con los cálculos efectuados por la Misión, resultaría que la incidencia de la energía de la ANDE fue de 1.35% del valor bruto de la producción industrial en 1974. Un porcentaje de esta naturaleza no es para poner fuera de competencia a la industria nacional, ni para detener o retrasar planes de inversión en nuevas empresas o en ampliaciones de las existentes, excepto si se tratara de industrias caracterizadas por su alto consumo de electricidad por unidad de producto.

10. De la tecnología y la industria

10.1 Como en otros países en desarrollo, buena parte de la tecnología que usa la industria paraguaya es importada; pero hay casos de algunas adaptaciones interesantes. En la industria de pinturas, por ejemplo, se ha llegado a técnicas propias para producir resinas alquídicas por la polimerización de ácidos grasos del aceite de tung y otros que se dan en el país.

10.2 El problema mayor en relación con la tecnología no tiene que ver con su procedencia sino con su grado de modernidad; y en este aspecto se puede decir que en una buena cantidad de ramas y sub-ramas industriales las técnicas se han renovado poco.

10.3 El Instituto Nacional de Tecnología y Normalización debería colaborar activamente para superar el nivel tecnológico de la industria paraguaya. Sin embargo, su labor hasta la fecha no habría sido del todo satisfactoria. Saltan las siguientes observaciones:

- No existe un diálogo efectivo y permanente entre el Instituto y la industria. A pesar de sus excelentes instalaciones los industriales no recurren al Instituto como sería de desear, ni el Instituto está presente en la marcha de la industria, como debería hacerlo. Es un problema de comunicaciones que debería superarse.
- El Instituto actúa bastante aislado del Sector Público. Es cierto que una cantidad de esta naturaleza requiere por lo general de cierta autonomía para operar con eficacia. Pero también es verdad que precisa de directivas claras que definan los campos que debe investigar, según un orden de prioridades dictado por la propia evolución del Sector Industrial. En teoría, esas directivas deberían emanar del Ministerio de Industria y Comercio, que es el vínculo del Instituto con el Sector Público; pero en la práctica no ocurre, porque el MIC está permanentemente absorbido por sus problemas cotidianos.

Sin perder su autonomía, el Instituto debería encajar dentro del marco de otra institución que le sirva de guía y sostén. A juicio de la Misión esa institución debería ser la que actúe como entidad financiera del desarrollo industrial a que se hizo referencia en el numeral 3.6.

- La intervención del Instituto en la preparación y aplicación de normas de calidad para los productos de exportación es fundamental. La industria paraguaya debe ganar mercados externos para acelerar su desarrollo; y esto se consigue con precios competitivos y calidad reconocida. La entidad que debe velar para que se cumpla este último requisito es el Instituto.

11. De los acuerdos económicos internacionales y su influencia sobre el desarrollo industrial.

11.1 Hasta ahora, el único acuerdo que ha tenido influencia sobre el desarrollo de la industria paraguaya es el de la ALALC. Entre 1970 y 1974, los países miembros de la Zona de Libre Comercio absorbieron el 19.6% del valor de las exportaciones industriales paraguayas y colocaron el 27.1% del total de las importaciones.

Argentina, Brasil, Chile y Uruguay son los mayores importadores de manufacturas paraguayas; y son también los mayores exportadores de productos industrializados al Paraguay. En ambos casos, sin embargo, la participación de la Argentina ha venido destacándose desde lejos.

11.2 No obstante el efecto beneficioso que la ALALC ha tenido para la industria paraguaya, ni las exportaciones hacia la Zona ni las importaciones desde la Zona acusan una tendencia definida, sino más bien oscilante. En el período que se analizó para el estudio - 1970-1974 - Paraguay resultó importador neto de manufacturas de la Zona.

11.3 Es cierto que la mayor parte del comercio se efectúa con los dos países limítrofes grandes; que en ausencia del Tratado de Montevideo también habrían importado y exportado de y a Paraguay. Pero quedaría por ver si lo hubieran hecho en las magnitudes que se registran de año en año, a más que habría sido difícil contar con el mercado de los otros países que aportó la ALALC.

12. De las perspectivas de crecimiento económico.

12.1 De las tres hipótesis consideradas para la evolución probable de la economía paraguaya en el período 1976 - 1980, la más factible parecería ser aquella que supone un incremento del Producto interno por habitante a todo lo largo de ese lapso igual al alcanzado en los dos últimos años del período 1965 - 1974. Tal suposición descansa en el principio de que el esfuerzo mínimo que podría esperarse de la economía paraguaya es que no se debilite en el período 1976 - 1980 la tasa de mejoramiento del Producto interno bruto por habitante ya lograda en años anteriores. De acuerdo con este criterio resultaría un crecimiento del PIB del 8.2% anual entre 1975 y 1980.

12.2 Los requerimientos de recursos externos e internos para lograr esta tasa bastante elevada de crecimiento, serían compatibles con las posibilidades de la economía paraguaya, si las exportaciones pudieran evolucionar a un ritmo aún más intenso que en años anteriores, o en su defecto, si el ingreso neto de capital extranjero afluyera en cantidades mayores que las registradas en los últimos años; y si el coeficiente de inversiones mostrara un sensible incremento con relación al de los años anteriores.

12.3 A fin de alcanzar un incremento apreciable de las exportaciones, que es una de las exigencias más severas que impone el crecimiento económico de Paraguay en los próximos años, debería reforzarse el apoyo a las actividades agropecuarias y agro-industriales, porque sus productos seguirán constituyendo por años la base de las exportaciones paraguayas.

12.4 Un nuevo elemento de mucha importancia para incrementar el desarrollo económico del país es el ingreso de moneda extranjera que se percibirá durante la fase de construcción de la presa de Itaipú, y más adelante de Yacyretá, por pagos de bienes y servicios paraguayos vendidos a ambos entes binacionales encargados de la ejecución de esas grandes obras.

12.5 Si se comparan las tasas anuales de crecimiento que registró Paraguay en 1970 - 1974 con las que se darían en el período 1976 - 1980, de cumplirse con la meta propuesta, el Producto interno bruto aumentaría de 6.4% anual en promedio a 8.2% anual, como ya se mencionó; el Producto interno bruto por habitante se mantendría en el 5.1% anual; el consumo total aumentaría de 5.7% al año a 7.1% al año; y el consumo por habitante de 2.8% a 4.1% anualmente.

13. De las perspectivas de desarrollo industrial

13.1 La Misión elaboró un modelo simplificado de la economía paraguaya para 1974; y con base en una serie de magnitudes fijadas de antemano se proyectó al año 1980.

La comparación de ambos modelos simplificados permitiría apreciar un crecimiento del sector industrial de 9.5% anual entre 1976 y 1980, compatibilizado con un crecimiento del 6.7% al año de las actividades agropecuarias y de 8.7% al año del producto combinado del Gobierno, comercio, construcción y servicios en general.

La tasa de desarrollo de 9.5% anual del Sector Industrial sería superior en un 50% a la registrada en los años 1965 - 1974. A pesar de todo, el grado de industrialización en 1980, que se mide por la participación del Producto Industrial en el total del Producto interno bruto estaría aún por debajo de lo que debería corresponder a un país del grado de desarrollo que alcanzaría Paraguay en dicho año.

13.2 Con un aumento de la producción de la intensidad señalada, la industria contribuiría en forma apreciable a elevar el coeficiente de exportaciones, de 12.6% en 1974 a 17.2% en 1980, lo cual representa - como ya se dijo - uno de los requisitos claves para alcanzar un crecimiento económico a la tasa propuesta.

13.3 A falta de la información necesaria para elaborar un modelo detallado de insumo - producto, que permitiera detectar el crecimiento probable de las diversas industrias, compatibilizado con el desarrollo de toda la economía, se analizó las posibilidades de expansión de cada rama, con las variaciones derivadas de la producción de nuevos proyectos recientemente ejecutados, o en fase de construcción para entrar a producir antes de 1980, y otros considerados por la Misión como de probable ejecución.

13.4 Conviene tener presente que los proyectos que se han reseñado en el estudio son los que se consideran viables dentro del plazo relativamente corto que resta hasta el fin de la presente década. Por eso, en una buena medida se centran alrededor de las agro-industrias, que seguirán siendo durante varios años la columna vertebral del desarrollo industrial paraguayo.

No se considere por ello que al sugerir esta estrategia de desarrollo industrial se pone énfasis en actividades en las cuales el país es corrientemente más eficiente y no en aquéllas en donde podría adquirir ventajas comparativas en el futuro; y que de este modo no se planea el desarrollo industrial sobre bases dinámicas sino sobre las del presente o de pasadas condiciones. Lo que se quiere traslucir es la conveniencia de reforzar las actividades agro-industriales, especialmente las que generan recursos externos, para que - superado un quinquenio de apreciable desarrollo económico - pueda planearse sobre bases más sólidas la instalación de otras industrias con tecnologías más sofisticadas.

13.5 No obstante lo anterior, la complementación que se ha sugerido con otras industrias, especialmente las metal-mecánicas, conduciría a una estructura de la producción industrial de 1980 en la cual empiezan a tener alguna significación los bienes de capital, con lo cual se habría dado un primer paso hacia una nueva fase del desarrollo industrial de Paraguay, que se ampliará seguramente durante el próximo decenio, con la aparición de industrias más complejas.

14. De los posibles proyectos industriales que podrían ejecutarse en el período 1976 - 1980.

14.1 Los proyectos que podrían realizarse se han dividido en: i) Proyectos de industrias para sustituir importaciones; ii) Proyectos de ampliación y complementación de industrias; iii) Proyectos sobre industrias de exportación; y iv) Proyectos sobre industrias relacionadas con la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá.

14.2 Los proyectos seleccionados como de industrias de sustitución de importaciones se refieren a la producción de harina de mandioca, de tejidos de fibras artificiales y sintéticas, de celulosa de bagazo de caña, de envases de papel y cartón, de cubiertas neumáticas, de productos de vidrio, de artefactos sanitarios, de perfiles laminados en frío, de pernos y tuercas, a la instalación de una maestrana integral que realice las cuatro operaciones básicas de la industria metal - mecánica (fundición, forja, estampado y maquinado), al ensamblaje de equipos varios, al armado de artículos eléctricos, a la armadura de bicicletas, motocicletas, y triciclos y al ensamblaje de tractores. Se acompañan en el estudio los perfiles correspondientes.

14.3 Entre los proyectos de ampliación y complementación de la industria existente se incluyen la producción de harina de trigo, dos o tres frigoríficos regionales, una envasadora regional de frutas y verduras, la elaboración de leche en polvo, quesos y mantequilla, de aceites vegetales, de bebidas gaseosas con extractos de jugos del país, el secado y curado de la madera, la plena capacidad de la fábrica de cemento de Valle-mí y la producción de estructuras metálicas pesadas.

14.4 Entre los proyectos para incrementar el volumen o el valor agregado de las exportaciones paraguayas se citan la fabricación de productos derivados de la madera como parquetas, "veneers", y muebles de madera y cuero; de cueros acabados y listos para acabar; de aceites vegetales y de aceites esenciales; y de concentrados de jugos y mermeladas de frutas. Obviamente, cualquiera de los proyectos incluidos en los numerales 14.1 y 14.2 podrían considerarse también como de exportación.

14.5 Varios de los proyectos mencionados como de sustitución de importaciones y de ampliación y complementación de la industria existente permitirán responder a la oferta paraguaya a las obras de Itaipú y Yacyretá. No se pretende crear industrias exclusivamente para este fin porque serían de vida limitada, desde que la demanda de estas obras es transitoria. Pero hay algunas industrias que después de abastecer las necesidades de la construcción de ambos complejos hidroeléctricos, podrían continuar operando para responder a la demanda interna de Paraguay. Tales son, por ejemplo, la ampliación a 500.000 T.M. de la fábrica de cemento en 1980 (consumo estimado en 1985 sin Itaipú y Yacyretá: 322.600 TM); artículos sanitarios y mayólica; caños con costura; codos y uniones; y vidrios planos.

15. De los estudios sobre las grandes industrias de alto consumo de electricidad.

15.1 Al mismo tiempo que se ejecutan proyectos de nuevas fábricas y de ampliación y complementación de las existentes, es impostergable la realización de estudios sobre las grandes industrias que podrían instalarse en el país para aprovechar la energía eléctrica que tocará a Paraguay de las centrales de Itaipú y Yacyretá. Estos estudios deberían ser ejecutados por firmas especializadas de reconocido prestigio, desde que podrían decidir la suerte de fuertes inversiones y de oportunidades únicas para el desarrollo de Paraguay.

15.2 Las posibles industrias de alto consumo de electricidad que podrían instalarse pueden dividirse, para los fines de los estudios pertinentes, en: i) Industrias que no requieren una investigación previa por sus materias primas en Paraguay; y ii) Industrias que sí la necesitan, o con vendría realizarlas.

15.3 Entre las posibles industrias que no requieren un estudio geológico previo se incluyen la producción de fertilizantes nitrogenados, de agua pesada y de metanol mediante hidrógeno electrolítico; la elaboración de agua oxigenada, de carburo de calcio y de cristales de silicio para transistores.

15.4 Entre las industrias que requerirían una prospección mineralógica previa estarían la de producción de aluminio, de soda cáustica - cloro (con sus derivados, la fabricación de celulosa y de cloruro de polivinilo), la fabricación de acero a partir del arrabio y la de ferroleaciones.

16. De las necesidades globales del desarrollo industrial en el período 1976 - 1980.

16.1 El desarrollo industrial de Paraguay durante 1976 - 1980 demandaría: i) Una inversión bruta total de \$ 48.250 millones (de 1972), lo cual equivaldría al 26% de la inversión total del país en ese período; ii) Alrededor de 60.800 nuevos puestos de trabajo, con lo que se elevaría a 214.100 personas el personal ocupado en la industria en 1980, o sea, el 21.8% de la población económicamente activa de entonces; iii) Un consumo de electricidad del orden de 354 millones de KW-h, o sea, el 78% del total que produjo ANDE en 1974; y iv) Alrededor de \$ 52.900 millones (de 1972) en materias primas, de las cuales el 65% serían nacionales y el 35% importadas.

16.2 Las materias primas nacionales - \$ 34.400 millones - serían sobre todo productos agropecuarios; la magnitud demuestra el efecto que el desarrollo industrial tendría sobre la expansión de las actividades correspondientes, visto tan sólo del lado de la demanda de productos agrícolas. Y las importaciones de materias primas - \$ 18.500 millones - representarían el 43% de las importaciones totales que efectuaría el país en 1980; este porcentaje es inferior al de 58% que correspondió a 1974, lo cual indicaría que la dependencia del sector externo en cuanto a provisión de materias primas disminuiría en términos relativos, lo que dejaría un margen mayor para las importaciones de bienes de capital y de otras necesidades de la economía paraguaya.

17. De los lineamientos de una política industrial

17.1 El desarrollo del trabajo sugiere temas que podrían servir de base para el diseño de una política de industrialización que facilitaría alcanzar las metas establecidas para el Sector.

17.2 Tal política de industrialización debería considerar un apoyo sostenido a las actividades agro-industriales; estímulos para la expansión de la industria existente en general; una reclasificación más adecuada de las industrias de acuerdo con la prioridad que tienen en el desarrollo socio-económico del país, para los efectos de la aplicación de los estímulos correspondientes; facilidades para la auto-capitalización mediante regímenes adecuados para depreciación de activos y reinversión de utilidades; menores impuestos a la importación de materias primas industriales; supresión de impuestos - y por el contrario, bonificación - a la exportación; aliento a la utilización más intensa de la capacidad instalada mediante regímenes de depreciación acelerada; mejoramiento en los niveles de preparación del empleo en general; elevación del nivel tecnológico de varias industrias; creación de una corporación financiera de desarrollo industrial; facilidades para el establecimiento de determinadas industrias de sustitución de importaciones, de expansión y complementación de la industria existente, de exportación y de producción de bienes para la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá; y realización de estudios sobre algunas industrias de alto consumo de electricidad que podrían instalarse en Paraguay.

18. De los lineamientos de un programa de asistencia técnica a la industria.

18.1 La expansión de la industria paraguaya durante el próximo quinquenio requerirá un importante apoyo tecnológico. En parte, la tecnología podría ser suministrada mediante programas de asistencia técnica.

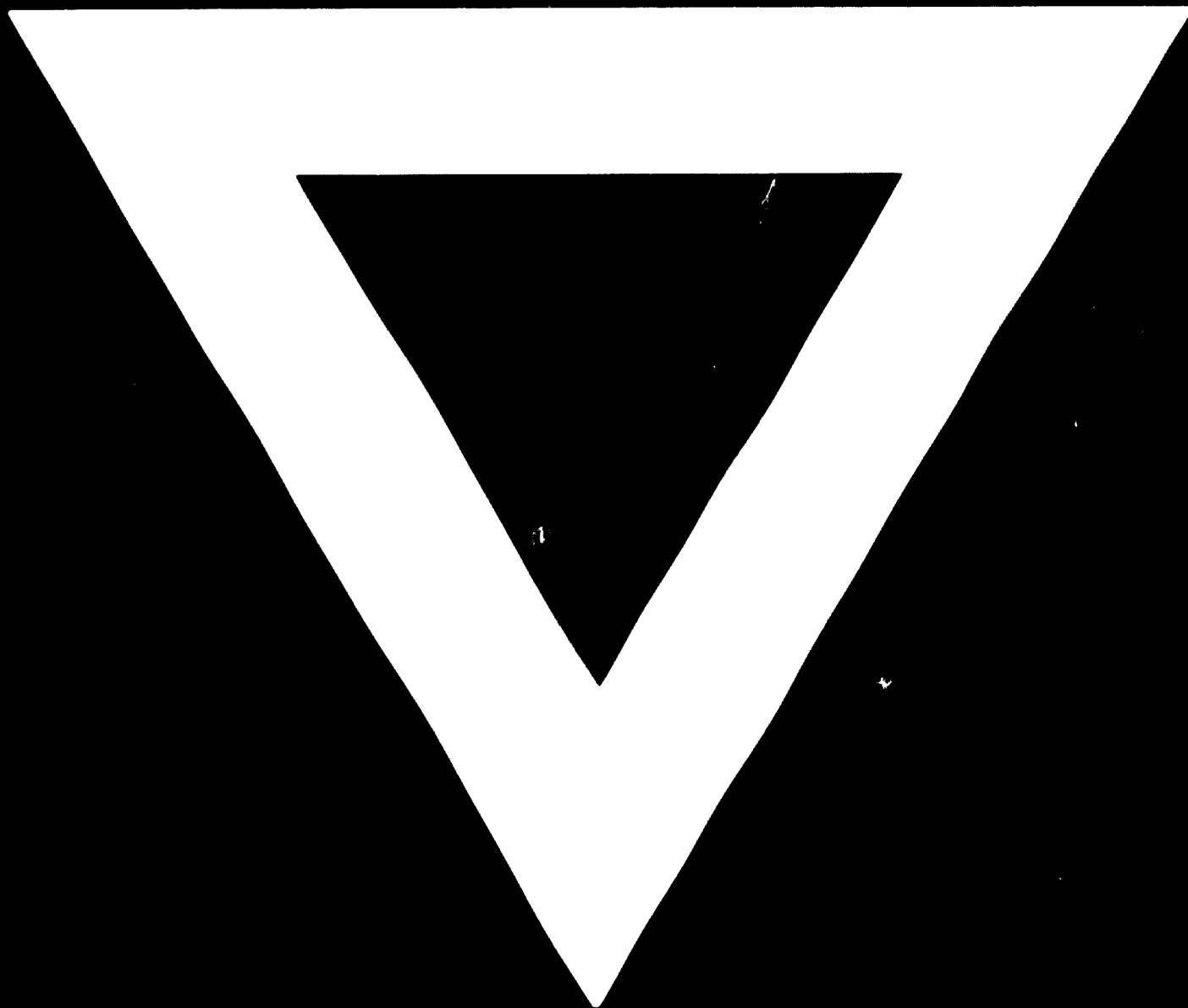
18.2 Se sugiere que la asistencia a la industria durante el período 1976 - 1980 se oriente hacia los siguientes campos:

18.2.1 Para la instalación de algunas de las industrias de sustitución de importaciones que se reseñan en el numeral 14.2.

- 18.2.2 Para la expansión y complementación de varias industrias existentes, como se muestra en 14.3 y 14.5.
- 18.2.3 Para ciertas industrias de exportación, como se indican en 14.4.
- 18.2.4 Para establecer una corporación financiera de desarrollo industrial.
- 18.2.5 Para realizar estudios de industrias de alto consumo de electricidad, algunas de las cuales se listan en los numerales 15.3 y 15.4.



C - 385



77 . 11 . 16