



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> 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](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

16005

Distr.  
RESERVADA

PPD/R.4  
30 enero 1987

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

ESPAÑOL/ENGLISH

---

PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL DEL PARAGUAY  
Y LAS POSIBILIDADES DE COOPERACION TECNICA\*

Preparado por la  
Subdivisión de Estudios Regionales y de Países  
División de Estudios Industriales

---

\* Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI. El presente documento no ha pasado por los servicios de edición.

Tabla de Materias

<u>Capítulo y Sección</u>	<u>Título</u>	<u>Página</u>
I.	La Economía Paraguaya en el Contexto de los Años Ochenta	1
I.1	Introducción	1
I.2	El Paraguay y su Contexto Regional	2
I.3	El Paraguay y los Cambios Económicos Internacionales	6
I.4	Las Políticas Económicas y su Significado	8
II.	La Industria y el Desarrollo del Paraguay	11
II.1	El Sector Industrial del Paraguay en el Contexto Regional	11
II.2	La Estructura del Sector Industrial Paraguayo	15
II.2.1.	La Estructura Industrial y la Economía Nacional	15
II.2.2.	La Estructura de las Empresas Productoras	16
II.2.3.	Las Características de la Producción Industrial	19
II.2.4.	La Agroindustria	20
II.3.	El Marco Institucional y de Políticas del Sector Industrial	23
II.4.	La Asistencia Técnica y la Industria	28
III.	Hacia una Política Industrial	30
III.1.	Las Relaciones Exteriores	32
III.2.	El Reajuste de las Políticas Macroeconómicas	33
III.3.	Las Políticas Específicas al Sector Industrial	34
III.4.	Comentario Final	36
IV.	English summary	40

CUADROS ESTADISTICOS

<u>Número y Título.</u>	<u>Página</u>
1. América Latina: Distribución Regional del P.I.B. Manufacturero.	12
2. América Latina: Tasas de Crecimiento del P.I.B. Manufacturero a Precios de Mercado	13
3. América Latina: Grado de Industrialización	14
4. Importancia de las Empresas según su tamaño	18
5. Paraguay: Algunos Indicadores de la Producción Manufacturera.	22

LISTA DE ABREVIACIONES

ACEPAR	Aceros Paraguayos S.A.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
AT	Asistencia Técnica
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPEX	Centro de Promoción de las Exportaciones
CET	Centro de Empresas Transnacionales
CIIU	Código Internacional Industrial Uniforme
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IED	Inversión Extranjera Directa
INTAL	Instituto Latinoamericano para la Integración
INTN	Instituto Nacional de Tecnología y Normalización
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PETROPAR	Petróleos Paraguayos S.A.
PME	Pequeñas y Medianas Empresas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RFA	República Federal de Alemania

SNPP            Servicio Nacional de Promoción Profesional  
STP             Secretaría Técnica de Planificación  
UIP             Unión Industrial Paraguaya

P R O L O G O

Este documento ha sido preparado dentro del programa de la ONUDI especializado en estudios de países, para ser utilizado como base de la programación de asistencia técnica al sector manufacturero paraguayo. Su objetivo es subrayar tendencias, prospectos y necesidades de varios subsectores industriales y áreas especializadas de la industria paraguaya, con el fin de obtener una visión general del apoyo y las medidas requeridos para un proceso continuado del desarrollo industrial en el país.

Este documento ha sido preparado en el Secretariado de la ONUDI, sin haber realizado ningún trabajo específico sobre el terreno ni haberse llevado a cabo discusiones detalladas con las autoridades gubernamentales. Por lo tanto, sólo se propone servir de indicación para la dirección del programa de asistencia técnica, sin intentar identificar áreas prioritarias para las acciones del Gobierno. Se intentará completar este documento de trabajo con la información y las opiniones recibidas del Gobierno.

Este documento ha sido preparado por la Subdivisión de Estudios Regionales y de Países, con la asistencia del Sr. Peter O'Brien, consultor de la ONUDI.

## PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL DEL PARAGUAY Y LAS POSIBILIDADES DE COOPERACION TECNICA.

### I. La Economía Paraguaya en el Contexto de los Años Ochenta

#### I.1. Introducción.

Desde las postrimerías de la década de los sesenta hasta los comienzos de este decenio la economía paraguaya experimentó un crecimiento que fué excepcional no sólo en comparación con la experiencia de los demás países de América Latina sino también en términos de la experiencia histórica del mismo Paraguay. En 1970 el producto interno bruto (P.I.B.) por habitante en el Paraguay rozó la cifra de \$1.100, pero diez años más tarde había alcanzado unos \$ 1.850: el aumento de casi un 70% fué bien por encima del promedio de América Latina (que creció de \$ 1.380 en 1970 a \$ 1.933 al finalizar la década) y tan sólo Brasil (donde la cifra pasó de \$ 1.086 a \$ 1.933) tuvo una expansión mayor a la del Paraguay. Una comparación del crecimiento del P.I.B. en términos absolutos subraya aún más el comportamiento paraguayo, ya que su población aumentó a una tasa anual de 3,3%, mientras la de Brasil sólo llegó a un 2,5%. Aunque se carece de información estadística fiable, no sería muy aventurado afirmar que en todo el siglo anterior (es decir, en los cien años desde que terminara la Guerra de la Triple Alianza) la evolución de la economía paraguaya fuera paulatina, incluso en aquellas épocas (v.g. a fines del siglo XIX), cuando la inversión extranjera y las exportaciones de productos básicos le dieran un impulso adicional.

Durante la primera mitad de los ochenta las variaciones de los indicadores económicos han trazado un panorama bastante más sombrío que el que se acaba de esbozar. En 1985 el PIB por habitante se situaba a unos \$1.777, prácticamente igual al promedio regional, pero un 4% por debajo de la cifra de 1980; la inversión interna bruta equivalía a aproximadamente un 20,2% del PIB mientras sólo 4 años antes, en 1981, estaba en alrededor del 30%; las cifras oficiales calculaban el paro en un 2,2% en 1981 mas la misma fuente daba un 8,4% en 1985 (datos oficiosos sugieren una tasa del orden de un 30%); de una inflación relativamente modesta de un 6,8% en 1982, la cifra había saltado a un 24,8% en 1985; y, pese a una devaluación apreciable del guaraní en mayo de 1984, ha habido un deterioro importante en la balanza de pagos durante el último lustro, de manera que las reservas, cuyo monto llegaba a unos \$ 762 millones en 1980, sólo sumaban a \$ 438 millones en julio del año en curso.

El contraste entre la experiencia de los setenta y el comportamiento de la economía en lo que va de este decenio es tan marcado que exige una respuesta a la pregunta: Cómo pueden explicarse las dificultades de los últimos años? y más aún al interrogante: En qué medida padece el Paraguay los latigazos de la crisis mundial y en qué medida es su situación actual un reflejo fiel de los problemas estructurales, sean de orden económico o geopolítico, que conforman el espacio económico paraguayo? La elaboración de una respuesta no es una mera tarea académica: sin una comprensión de cuáles son los factores susceptibles a modificación mediante cambios en la política económica del país, cuáles son los cuyo comportamiento es una función de cambios internacionales, y cuáles son los que, a efectos prácticos, se constituyen en elementos dados; será imposible diseñar enfoques realistas y compatibilizar las expectativas de la población con las herramientas de

economía política al alcance del gobierno. El sector industrial está sujeto a las mismas condiciones que influyen sobre la economía entera y, como se verá más adelante, sus posibilidades de desarrollo están estrechamente vinculadas tanto a la elección y uso de medidas de macroeconomía como a la puesta en marcha de acciones a nivel sectorial y de ramas específicas.

## 1.2. El Paraguay y su Contexto Regional.

Una evaluación sensata de la situación paraguaya y sus posibilidades de cambio ha de empezar por una apreciación del contexto regional. Paraguay es un país de alrededor de 3.7 millones de habitantes que comparte sus fronteras con dos de los tres países más grandes y más industrializados de toda América Latina, es decir, Brasil (134,5 millones de habitantes) y la Argentina (30,6 millones). Debido a la falta de acceso al mar, el Paraguay tiene que enviar la mayor parte de su comercio exterior a través de estos dos países (especialmente la Argentina): en 1980, por ejemplo, un 55% de las exportaciones salieron por vía fluvial y otro 35% por vía terrestre. El carácter fundamentalmente agrícola de las exportaciones hace que la vía aérea tenga poca relevancia. De hecho, una parte muy apreciable de las importaciones del Paraguay proviene de estos dos países: en 1985 un 36,2% y un 16,9% de las compras registradas procedieron de Brasil y la Argentina respectivamente, mientras ninguna de las otras fuentes llegaba siquiera al 10% del total. En lo que a las exportaciones se refiere, el predominio es menos destacado pero todavía importante, ya que Brasil ocupa el primer lugar, absorbiendo el 19,8% de las exportaciones paraguayas y la Argentina el cuarto lugar, con el 5,2% del total. En resumen, pues, los dos grandes vecinos proporcionan más de la mitad de las importaciones y compran la cuarta parte de las exportaciones.

Las cifras oficiales en cuanto al comercio exterior subestiman la importancia de los vecinos debido al papel importante que desempeña el contrabando, sobre todo respecto a las importaciones. Aunque por razones obvias se carece de cifras fidedignas acerca del comercio ilegal, poca duda cabe de que la gran mayoría de los productos transitados ilícitamente no sólo entran a través de la Argentina y Brasil sino también son productos cultivados o fabricados en los países vecinos. Si se limita la comparación al comercio entre los países miembros de la ALADI, se nota aún más el significado de las transacciones paraguayas con sus vecinos: en 1985 las importaciones registradas de países del área sumaron a \$ 349,4 millones, de las cuales \$ 282,4 millones originaron de Brasil y \$ 55 millones de la Argentina, mientras en el campo de las exportaciones el Paraguay vendió \$ 114,7 millones a los demás miembros, la cifra brasileña siendo \$ 56,4 millones y la de la Argentina \$ 13 millones. En resumen, puede decirse que aproximadamente un 95% de las importaciones oficiales y cerca de un 60% de las exportaciones del Paraguay que se benefician de un tratamiento preferencial entre los países económicamente más importantes de América Latina, vienen de los dos grandes vecinos.

El cuadro tiene su reflejo en otras dimensiones de las relaciones económicas. Los datos oficiales sobre la inversión extranjera directa (IED) en el Paraguay padecen graves deficiencias debido a los flujos que se escapan de las cuentas publicadas (este fenómeno es el equivalente de lo que hemos señalado en cuanto al comercio). Es posible, sin embargo, obtener una

aproximación suficientemente orientadora. Según las cifras proporcionadas por la Administración, en el período 1975-1983 un 21% del valor de todas las inversiones registradas era de Brasil, lo que hacía que este país fuera el más importante de todos (la R.F.A. llegaba al 20% y los EE.UU. al 17%) mientras la Argentina ocupaba el cuarto lugar con una cifra rozando el 10%. El registro oficial solamente incluye a aquellas empresas que se acogieran a las ventajas ofrecidas por la Ley 550 de 1975 ("Fomento de las Inversiones para el Desarrollo Económico y Social") y en él figuraban, a mediados de 1985, unas 167 empresas.

Un estudio realizado por la CEPAL sobre la base estadística de fuentes tanto extranjeras como paraguayas llegó a detectar no menos de 409 empresas que tenían inversión extranjera en la fecha mencionada y este documento pone de relieve los vínculos con los vecinos. Para 334 casos fué posible verificar el origen del capital: de ellos un 27,2% representaba inversiones brasileñas y un 23,7% inversiones argentinas, con EE.UU. bastante distanciado en tercer lugar (un 15,3% de las empresas). En otras palabras, más de la mitad de las empresas ubicadas en el Paraguay que tienen capital extranjero son asociadas a Brasil o la Argentina. Una apreciación bien cuidadosa exige unos matices: en algunos casos, sobre todo de la Argentina, la inversión pertenece a empresas transnacionales (ETN) que han optado por realizar sus actividades en el Paraguay por medio de sus filiales en los países vecinos; en general, las inversiones de los EE.UU. tienden a ser más cuantiosas por empresa que las de los vecinos, y los inversionistas norteamericanos suelen buscar la propiedad exclusiva en lugar de la asociación con empresarios locales (para todas las empresas se observa la propiedad extranjera exclusiva en un 40% de los casos y la participación extranjera minoritaria en un 31,6%). Dicho todo eso, queda patente el papel clave desempeñado por Brasil y la Argentina respecto a la IED.

Al analizar los flujos financieros y de asistencia técnica (AT), el vínculo subregional disminuye en importancia, pero tampoco en esta dimensión desaparece del escenario. Los préstamos financieros ocupan una posición clave en las transacciones externas recientes del Paraguay (en 1984, el último año que proporciona datos completos, la relación flujos financieros/AT fué de 25:1) y una vez más Brasil figura como país líder (el BM y el BID son también de gran peso) aunque la Argentina sólo reviste una relevancia relativa.

Los datos señalados en los párrafos anteriores subrayan la importancia para el Paraguay de sus vínculos con sus dos vecinos. Es evidente, además, que las relaciones son asimétricas: aunque Brasil y la Argentina son mercados claves y fuentes imprescindibles para el Paraguay, éste no reviste el mismo significado para aquéllos. Puesto que el Paraguay no proporciona ni préstamos ni IED ni AT a otros países (salvo en aislados casos de escasísima relevancia cuantitativa) la asimetría en estas dimensiones es total. En lo que al comercio se refiere, baste mencionar las cifras del comercio amparado por el reglamento de la ALADI: en 1985 Brasil obtuvo alrededor de un 4% de sus importaciones del Paraguay y vendió aproximadamente un 14% de las exportaciones a su vecino; en el caso de la Argentina, las cifras correspondientes fueron un poco más de un 1% de las importaciones y cerca de un 5% de las exportaciones. No hay que decir que si se calculase los porcentajes de comercio global, los números serían muy pequeños.

El esbozo de las relaciones económicas entre el Paraguay y sus dos vecinos grandes sugiere dos conclusiones principales. La primera pertenece al ámbito del comercio y la división de actividades productivas entre los países interesados. En los últimos tiempos el Paraguay ha ido acumulando un saldo

deficitario apreciable en sus transacciones en la subregión, sobre todo con Brasil, a tiempo que tales transacciones han mantenido o aún han aumentado su peso dentro del monto global de los flujos internacionales de bienes, servicios y dinero. El impacto de cualquier cambio de política económica internacional ha de ser juzgado esencialmente en relación a las modificaciones que pueda introducir en las transacciones con los vecinos. Esto es así en cuanto a una devaluación puesto que, aunque ella tendría efectos positivos e importantes a corto y medio plazo en cuanto a la llegada de préstamos (sobre todo procedentes de los organismos multilaterales), su verdadero significado vendría de los cambios que sucediesen en las transacciones con los países vecindarios. En otras palabras, parecería que las tasas relativas más importantes son las del guaraní contra el cruceiro y del guaraní contra el austral. Aunque el Paraguay rebajara el valor de su moneda contra una cesta amplia de monedas extranjeras, poco impacto positivo tendría si estas dos tasas relativas no se modificaran sustancialmente.

La tasa de cambio no es, por supuesto, el único instrumento de política económica capaz de afectar las transacciones con los vecinos: el nivel y la estructura de los aranceles también son importantes. En el caso del Paraguay no ha habido una política clara respecto al manejo de las tarifas aduaneras: el énfasis ha sido puesto más bien en los aranceles como fuentes de ingresos para el presupuesto estatal, en lugar de su utilidad como una manera de promocionar el desarrollo económico (y especialmente el desarrollo industrial). Aunque el país carece casi totalmente de una industria de bienes de capital y sus ventajas comparativas debieran encontrarse en la manufactura de productos relativamente poco elaborados pero cuyos métodos de fabricación sí requieren de tecnología e insumos importados, sin embargo estos elementos de producción están gravados de manera fuerte. El resultado es, en muchos casos, una tasa de protección efectiva negativa y por tanto una discriminación en contra de las actividades relativamente prometedoras en el Paraguay. Es verdad que una proporción de los productos cruza la frontera por vía ilegal, pero esto suele suceder más con los productos terminados que con los insumos: el resultado es, de nuevo, una discriminación en contra de las actividades a priori favorables.

Todo lo anterior adquiere gran relevancia en cuanto a las relaciones con Brasil y la Argentina. Una reorganización de la política aduanera podría modificar bastante las transacciones con los vecinos, máxime si estuviese acompañada por una devaluación efectiva contra el cruceiro y el austral. Los dos países quieren reforzar sus ventas de productos más sofisticados y aunque el Paraguay sea un mercado pequeño, su proximidad y sus características lo convierten en terreno propicio para ellos. Es posible pues que el Paraguay pudiera llegar a unos acuerdos en el campo de las relaciones comerciales que le darían una inserción más favorable en la división del trabajo al nivel regional; aunque sea verdad que lo que acontece tenga mucho más importancia para el Paraguay que para sus vecinos, sería demasiado simplista pensar que por ello el país carece de bazas en una negociación. Volveremos a elaborar este tema más adelante: por el momento valga hacer hincapié en la necesidad de un enfoque negociador con los vecinos que ponga énfasis en la utilidad de algunos de los instrumentos clásicos de economía política.

La segunda conclusión que emana de una apreciación de las relaciones con Brasil y la Argentina se refiere a los efectos de "locomotoras" o de "frenos" que estas economías tengan sobre el crecimiento del Paraguay y especialmente sobre la actividad industrial. La falta de un modelo elaborado de los factores que condicionan el comportamiento de la economía paraguaya impide una evolución precisa de los impactos pero la experiencia desde 1970 sugiere que

sean apreciables. Conviene dividir los impactos en dos tipos, es decir, los generales vinculados a cambios en el ritmo y la naturaleza del crecimiento en las economías grandes y los específicos que se deben a la puesta en marcha de proyectos de carácter bilateral y/o trilateral. Acerca del primero parecería acertado afirmar que no sólo el crecimiento paraguayo sino también la intensidad relativa de sus lazos con los vecinos aumentan cuando ellos experimentan una expansión de sus economías: el éxito económico del Paraguay está estrechamente relacionado al comportamiento de Brasil y la Argentina. Es cierto que ellos, a su vez, dependen de la economía mundial ya que la recesión en los principales países de la OCDE, la caída vertiginosa de la IED y las políticas de austeridad seguidas en un intento de contener el aumento de la deuda externa han conformado profundamente la actuación de Brasil y la Argentina a lo largo del decenio en curso. Lo que se quiere recalcar aquí es que una parte significativa de la reacción paraguaya viene filtrada por los lazos con los países vecinos.

Los efectos específicos han sido de un peso muy considerable durante los últimos 15 años y se deben sobre todo a dos proyectos compartidos por Brasil y Paraguay, es decir, la construcción de la mayor represa hidroeléctrica del mundo, Itaipú, y el esfuerzo por extender la frontera agrícola que se hizo patente en la marcha hacia el oeste de los brasileños y la correspondiente marcha hacia el este que vino del lado paraguayo. Sin entrar en los pormenores de estos proyectos, se puede sacar una conclusión de mucha relevancia en cuanto a las posibilidades futuras de crecimiento: parece poco probable que en un futuro cercano haya otros proyectos de tanta envergadura y con similares efectos multiplicadores sobre la economía paraguaya. El desarrollo de los recursos capaces de generar energía barata y la expansión de la superficie agrícola dedicada al cultivo de nuevos productos (concretamente la soja y sus derivados) han asentado unas bases para una expansión industrial: el desafío para los años venideros es el de buscar una estrategia para la explotación de las posibilidades generadas por la realización de los proyectos lanzados en el decenio pasado.

Los comentarios hechos en esta sección sobre la influencia en la evolución económica del Paraguay que poseen Brasil y la Argentina, sirven como telón de fondo para algunos de los temas principales de este documento. Primero, un enfoque realista de la problemática económica e industrial del Paraguay ha de reconocer el papel clave desempeñado por los dos grandes vecinos, especialmente Brasil. Segundo, el Paraguay no ha logrado formular una estrategia nítida de negociación con sus vecinos que permita establecer un marco para sus relaciones económicas con ellos y conforme un contexto para el uso adecuado de algunos de los instrumentos esenciales de política económica, v.g. la política cambiaria y la aduanera. Tercero, algunos de los efectos producidos en la economía paraguaya por los altibajos de la economía internacional llegan filtrados por las economías vecinas: los efectos de tirar hacia arriba y empujar hacia abajo pasan por los avances y retrasos experimentados por Brasil y la Argentina. Cuarto, un factor sumamente positivo en el crecimiento sin precedente que tuvo el Paraguay en los años setenta fué la puesta en marcha de proyectos enormes conjuntamente con Brasil. Los indicios actualmente disponibles no proporcionan razón alguna para esperar nuevos impulsos tan favorables en un horizonte cercano: en otras palabras, el peso y la naturaleza de los lazos a nivel subregional sugieren que el Paraguay ha llegado a una encrucijada en su desarrollo. El país sigue fuertemente vinculado a sus poderosos vecinos, con pocas esperanzas de recibir impulsos de ellos y sin haber elaborado un marco de relaciones con ellos.

### I.3. El Paraguay y los Cambios Económicos Internacionales

Hasta qué punto son válidos los interrogantes sugeridos por el contexto regional cuando se analiza la situación internacional del Paraguay? En primer lugar, habría que reconocer una cierta vulnerabilidad de la economía, sobre todo respecto a las divisas ingresadas por medio de las exportaciones. Los productos agrícolas y silvestres alcanzan alrededor de un 99% del valor de las exportaciones y tan sólo tres productos, el algodón, la soja y la madera, equivalían en 1985 a dos tercios de todos los ingresos (en años anteriores, el porcentaje era aún más alto). En el mismo año 1985 un análisis del grado de concentración de los ingresos derivados de los 10 principales productos reveló que el promedio latinoamericano sólo llegaba al 21,7%: en otras palabras, el Paraguay es muchísimo más dependiente de las fluctuaciones de unos pocos mercados internacionales (mercados sobre los cuales el país no ejerce influencia alguna) que la gran mayoría de los países de la región (solamente El Salvador y Nicaragua están en el mismo estado de vulnerabilidad). Durante los años setenta los precios de los productos estuvieron en alza, pero últimamente su tendencia ha sido a la baja: si se compara, por ejemplo, los precios del último trimestre de 1985 con los del mismo período de 1983 se observa una caída del precio del algodón de 198,5 centavos por libra a 140,3 y del de la soja de \$ 321,3 por tonelada métrica a \$ 209,3. Las elasticidades de la demanda tampoco son alentadoras, particularmente en el caso del algodón, para el cual la elasticidad-ingreso en los principales mercados consumidores ha sido calculado en un 0,79 y la elasticidad-precio a corto y largo plazo es muy desfavorable en el caso paraguayo (con cifras de -7,66 y -5,03 el Paraguay perdería mucho más que cualquiera de sus competidores si subiese el precio de su algodón relativo al precio cobrado por ellos).

La fuerte compresión de las divisas disponibles por medio de las exportaciones no ha sido sino acentuada por otros elementos de los flujos internacionales. La IED anual disminuyó de \$ 31,8 millones en 1980 a \$ 11,5 millones en 1985; la entrada neta de capital privado externo a largo plazo, excluyendo la IED, se redujo de \$ 74,4 millones en 1980 a sólo \$ 15,2 millones en 1985; a corto plazo la situación se empeoró muchísimo más, ya que una entrada neta de \$ 271,5 millones en 1980 se convirtió en una salida neta de \$ 73,5 millones en 1985; los saldos negativos que siempre se registran por concepto de los fletes y seguros han sido algo menos onerosos en 1985 (un déficit de \$ 46,3 millones comparado con \$ 84,6 millones en 1980) pero siguen siendo una salida de divisas; mientras los pagos necesarios para el reembolso del principal de la deuda pública externa se elevan a \$ 227 millones. Si se suman todas estas reducciones en los ingresos de divisas, se traducen en una compresión fuertísima de la capacidad de importación, y en efecto, la importación de mercancías cayó de \$ 675,4 millones en 1980 a sólo \$ 447,9 millones en 1985 (aunque las entradas ilegales eran más importantes en el último año que en el comienzo del decenio). Puesto que el sector industrial del Paraguay depende del abastecimiento externo de bienes de capital y productos intermedios, el deterioro tan marcado de las transacciones externas que se ha producido en el último lustro ha tenido consecuencias nefastas para la producción fabril. Volveremos a considerar este factor más adelante en el documento.

El esbozo de la evolución de las transacciones internacionales refuerza el cuadro dibujado por el contexto regional, es decir que el Paraguay ha dejado de gozar de factores externos favorables y que existen razones fundadas para pensar que una nueva época de vacas gordas tardará mucho en manifestarse. Si esta conclusión tiene validez, entonces sugiérese por lo menos una respuesta

tentativa al interrogante formulado en la introducción a este capítulo: la crisis actual no se debe simplemente a un conjunto especialmente adverso de factores pasajeros sino también es la consecuencia de la falta de una estrategia orientada hacia la transformación de la economía. Esto no quiere decir que pueda lograrse una transformación exitosa, ya que cualquier economía pequeña ha de maniobrar dentro de límites bastante estrechos y por tanto es susceptible a choques debidos a factores externos. El mensaje sería más bien el de subrayar la necesidad imperante de una reconsideración profunda del contexto, de las posibilidades que él ofrezca, y de los instrumentos de política económica al alcance del gobierno para conseguir los objetivos que se establezca.

Tantos han sido los cambios en la economía internacional a lo largo de los años ochenta y tan compleja sigue siendo la situación, que cualquier intento de encapsular los puntos claves en el espacio de unas cuantas palabras corre el grave riesgo de pecar de superficialidad. Teniendo en cuenta este peligro, intentaremos señalar los factores que parecerían pesar más sobre las posibilidades del Paraguay. Primero, la disponibilidad de capital extranjero es muy limitada, ya sea en la forma de IED o a través de préstamos bilaterales o multilaterales, públicos o privados, a corto o a largo plazo. Las encuestas realizadas en la OCDE acerca de las intenciones de inversores son bastante elocuentes en sus conclusiones. El proceso de creación de filiales en los campos de la agricultura y la industria esencialmente ha agotado sus posibilidades y es de suponer que inversiones nuevas en los países en desarrollo se orientarán hacia la modernización de entidades ya establecidas en los países más grandes. La lucha entre las empresas de la OCDE se ha intensificado y sus terrenos son los de las tecnologías nuevas y los mercados de la misma OCDE: no hay dinero disponible para lanzar muchas actividades fuera de la zona central. Además, tanto el crecimiento lento pronosticado para la mayoría de estos países como las barreras proteccionistas erigidas en ellos no suponen buenas perspectivas de ventas de productos fabricados en el exterior.

Las otras fuentes de capital tampoco proporcionan muchas opciones, sobre todo en América Latina. El monto de la deuda externa de los principales países de la región y la situación algo aislada en que ella se encuentra (la imagen que prevalece es de los países asiáticos como ejemplos de éxito, una imagen que hoy en día se extiende a India y China además de los países del sureste, y de los países africanos como "mercedores", por su estado crónico de pobreza, de ayuda pública) hacen que tanto las entidades privadas como las públicas sean reacias a poner fondos a la disposición de los gobiernos de la región al menos que ellos den señales serias de adoptar las políticas aconsejadas por los organismos en cuestión. En los primeros años de la década en curso, los países grandes fueron el blanco de los consejeros internacionales y las políticas puestas en marcha tuvieron sus repercusiones sobre el desarrollo paraguayo. En la fase actual, los países relativamente más pequeños, entre ellos el Paraguay, empiezan a recibir una atención mayor. Esto se evidencia más que nada en la discusión acerca de la tasa de cambio, la cual ha estado en el centro de los debates durante los últimos meses. Los dos organismos multilaterales que desempeñan el papel más importante en los préstamos al Paraguay, el BM y el BID, congelaron a partir de 1985 el desembolso de fondos para proyectos aprobados por considerar que el guaraní estaba sobrevaluado. A mediados de agosto el gobierno aplicó una tasa nueva (G 320 por \$ 1, en lugar de G 160 por \$ 1) al pago de sus créditos extranjeros y las dos organizaciones han eliminado el bloqueo de los desembolsos. Sin embargo, las dificultades sólo se han resuelto a medias, ya que al parecer,

las perspectivas en cuanto a proyectos nuevos dependen de las políticas adoptadas en los próximos meses.

La conclusión que de todo eso se desprende es fácil de resumir: el apoyo financiero que el Paraguay pueda obtener en el futuro estará atado a su voluntad de llegar a un entendimiento con los organismos interesados acerca de las políticas económicas a seguir. Es importante hacer hincapié en que el Paraguay no se encuentra en la conocida situación de divergencia de opinión con el FMI: más bien el país tendrá que decidir qué va a hacer a medio y a largo plazo para asegurar la óptima movilización de recursos internos y externos, y tendrá unos interlocutores importantes con quienes se puede evaluar las alternativas. A la luz de este panorama se ve los vínculos estrechos entre los factores externos y las políticas adoptadas por el gobierno: la próxima sección trata de poner de relieve los aspectos más relevantes de las políticas y ubicarlas en relación al sector industrial.

#### I.4. Las Políticas Económicas y su Significado.

En la evolución de la economía paraguaya el aparato estatal ha desempeñado un papel clave, tanto por las cosas hechas como por las que se han dejado de hacer. En términos del presente estudio, son tres las características de la actuación del Estado que conviene destacar. Primero, la creación de entidades estatales con responsabilidades directas para la producción, el comercio y la infraestructura. Al igual que en otros países, estas empresas suelen ser grandes, gozan de monopolios legales o de mercados con pocos abastecedores locales, pueden importar bienes pagando poco o nada de gravámenes y a tasas de cambio preferenciales, y requieren de inversiones de capital apreciables. Ejemplos importantes en el Paraguay son ANDE, el organismo responsable por la generación y transmisión de electricidad y la parte paraguaya de la entidad binacional que gestiona las instalaciones de Itaipú y Yaciretá; SIDEPAR, el "Holding" estatal en el sector metalúrgico que tiene el 60% de las acciones de ACEPAR (planta cuya producción de acero acaba de empezar); VALLEMI, la empresa más grande productora de cemento, y PETROPAR, la refinería de petróleo. Todos los productos fabricados por estas empresas son esenciales en una amplia gama de actividades industriales y la calidad, precio y disponibilidad de ellos pueden afectar de manera apreciable el comportamiento global del sector. En 1985 los gastos totales del gobierno llegaron a un 9,5% del PIB, una cifra muy por debajo del promedio de la región; por otro lado, la proporción de estos gastos asignados a la formación de capital fijo alcanzó el 22,5%, la cifra más alta de la región. Al combinar estos números se llega a la conclusión que el gobierno gastó un 2,14% del PIB en inversiones productivas, es decir el gobierno fué responsable por cerca de un 11% de la formación de capital fijo.

La segunda característica se refiere al uso de los instrumentos de la política económica. Tanto el enfoque monetario como el fiscal han sido, por lo general, prudentes debido a un control cuidadoso del crecimiento de la masa monetaria y una presión fiscal relativamente modesta. Esta prudencia iba acompañada durante mucho tiempo por una tasa cambiaria estable; juntas, estas políticas conformaron el marco general en que el Paraguay experimentó tanto el crecimiento lento de los sesenta como el auge de los setenta. Sin embargo, parecería razonable afirmar que en ningún momento han sido formuladas y puestas en marcha políticas selectivas apuntaladas a la promoción de determinadas actividades productivas y/o a una redistribución de los ingresos con el objetivo de fortalecer el mercado interno para bienes consumidos por una proporción importante de la población. En una sección anterior de este capítulo se hizo hincapié en las debilidades de la política arancelaria. Se

observan problemas parecidos respecto a la política crediticia, donde sólo el 52% de los préstamos bancarios se dirige a la agricultura y la industria y los demás van a actividades comerciales y/o la especulación y por añadidura, sólo el BNP y CCNDESA pueden otorgar créditos de un plazo igual o superior a un año. En cuanto a la promoción de inversiones jamás se ha definido las categorías claves de actividades "necesarias" y "convenientes" y comparado con los beneficios contemplados por la ley, no existe equivalente alguno acerca de la posible financiación de nuevas actividades productivas. En lo que a la capacitación se refiere, pese a la falta de suficiente gente preparada a casi todos los niveles, la política gubernamental todavía no ha podido dar un impulso decisivo a la preparación de grupos calificados.

Los efectos cumulativos de la forma escogida para la instrumentación de una economía política pueden resumirse en términos escuetos. El Paraguay no ha tenido lo que se podría llamar una política coherente de desarrollo sino que se ha aprovechado de algunos factores favorables pero no permanentes para crecer contra un telón de fondo de un manejo macroeconómico ortodoxo. Las políticas adoptadas no han sido selectivas y muchas de las instituciones establecidas no han logrado crear el clima de confianza mutua con los grupos productivos que constituye una condición imprescindible para una expansión sólida. En la práctica el sesgo de las políticas ha sido hacia los sectores no productivos, v.g. las inversiones inmobiliarias, y no se han sentado las bases de un crecimiento en un período, como es la situación actual, cuando el país está obligado a tener en cuenta su vulnerabilidad y escaso margen de maniobra. Estos problemas que antes subyacieron pero que ahora han saltado a la luz, se juntan con una crisis en las políticas macroeconómicas. Comentamos antes acerca de la tasa de cambio, que no es sino el síntoma más visible de las dificultades crecientes respecto a la gestión de la economía.

El objetivo fundamental de la política ortodoxa en cuestiones monetarias es el de asegurar un control de la inflación, promoviendo así la confianza empresarial y la inversión; el equilibrio en las transacciones externas ha de conseguirse mediante la flexibilidad necesaria en la tasa de cambio. En el Paraguay hubo un período largo (casi 20 años) de inmovilidad absoluta de la tasa de cambio en que los flujos financieros compensaron los saldos deficitarios en la balanza de comercio, mientras la expansión paulatina de la masa monetaria aseguró el control de los precios. El auge de las ventas de los productos básicos, la expansión de la frontera agrícola, la enorme inversión necesaria para la represa de Itaipú (al empezar la construcción civil en 1974 se calculaba un costo global de unos \$ 2,4 mil millones, pero luego los gastos se han disparado de forma vertiginosa hasta llegar, según cifras recientes, a unos \$ 25 mil millones) y el aumento tan fuerte en el ritmo de la inversión extranjera, eran todos factores que se juntaron en los años setenta (especialmente en la segunda mitad del decenio) para romper con el esquema establecido. El gobierno paraguayo, como muchos otros gobiernos de la región, ha tenido grandes dificultades en el manejo de una expansión repentina y fuerte: ahora enfrenta el problema de cómo restablecer el equilibrio.

Los indicadores del cambio son fáciles de identificar: la deuda pública aumenta de año en año, pese a los esfuerzos de eliminar el déficit y el financiamiento interno y externo de la deuda absorbe una parte importante de los ahorros; la deuda externa, que en más de un 90% ha sido contratada por el sector público, empieza a ser inquietante y las reservas disminuyen rápidamente, hasta tal punto que el grueso de la importación sólo se efectúa contra el pago en efectivo y/o el uso de un arreglo equivalente de colateral;

la inflación ha crecido a pasos agigantados y el gobierno tiene dificultades en limitar el crecimiento del dinero; y la ausencia de nuevas inversiones privadas, sean de empresarios locales o extranjeros, es muy seria. La búsqueda de un equilibrio pasa por cambios en la política económica externa: sin embargo, aunque las últimas devaluaciones han servido para liberar los préstamos hasta entonces congelados, ellas no garantizan una mejora decisiva en las transacciones de bienes y servicios y tampoco aseguran que los flujos de IED se renueven. La reducción de las importaciones también ha conducido a una disminución en los ingresos gubernamentales por concepto de los gravámenes arancelarios, que cayeron de un 32,2% de los ingresos corrientes en 1980 a tan sólo un 12% en 1985. Al mismo tiempo que el gobierno trata de encontrar un equilibrio en las cuentas externas, se encuentra obligado a hacer lo mismo con sus cuentas internas. Además de la reducción de sus propios gastos a corto plazo, esto implica la reorganización de variables claves para conseguir una mejor asignación de recursos productivos: por el momento el nivel tan bajo de la tasa de interés real parece ser la preocupación más acuciante.

La tercera característica del enfoque de las políticas económicas que requiere de una reconsideración profunda tiene que ver con la manera en que el gobierno encuadra la inserción de la economía paraguaya en la economía internacional. Sin ganas de quitarle al gobierno el mérito de haber conseguido un crecimiento tan marcado en los setenta, habría que insistir en que un intento de analizar y aprovechar las bazas económicas que el Paraguay posea ha brillado por su ausencia. Por un lado el gobierno no ha adoptado un enfoque negociador que busque sacar el mejor rendimiento de los acuerdos concluidos con grupos extranjeros (v.g. ha habido poco uso del potencial para el aprendizaje técnico asociado con los grandes proyectos realizados en los últimos años; con Itaipú empresas brasileñas fueron responsables por más del 80% de la obra civil y en caso el de ACEPAR ellas realizaron el 100% del trabajo) y por otro no ha logrado establecer un marco para la inversión y el comercio. Estas son facetas básicas del desafío con que el Paraguay ha de enfrentarse en el período actual.

Todo lo dicho en esta sección, junto con otras observaciones hechas en este capítulo, se apunta hacia un interrogante clave: Qué esquema de desarrollo sería factible para el Paraguay y cuáles son los enfoques de política económica de que habría que hacerse uso para apoyar el esquema escogido? Sería aconsejable seguir con un esquema que hiciese hincapié en las posibilidades de exportación de productos básicos? Sería mejor buscar una salida por la vía de la industria, tratando de dar algo más de importancia al mercado interno? Hasta dónde podrían combinarse los enfoques? El capítulo dos del informe se dedica a un análisis de la situación y las posibilidades del sector industrial.

## II. La Industria y el Desarrollo del Paraguay.

### II.1. El Sector Industrial del Paraguay en el Contexto Regional.

Si se define el sector industrial a incluir la manufactura, la construcción, la minería, y la electricidad, el Paraguay fué responsable por tan sólo un 0,7% del producto regional latinoamericano en 1985. En cuanto a la minería, su producción fué ínfima, mientras en los campos de la construcción su parte excedió el 1% y en la electricidad alcanzó alrededor del 0,8%. Sin embargo, tanto en el Paraguay como en América Latina en general la producción manufacturera es la dimensión que más pesa dentro del sector, llegando a casi un 70% de la producción industrial del continente y aproximadamente un 63% de la del Paraguay.

El cuadro 1 resume la experiencia de la mayoría de los países durante el último cuarto de siglo y subraya que el Paraguay siempre ha participado en más o menos el mismo grado a la vez que los países pequeños como grupo en ningún momento han alcanzado mucho más de un 5 o 6% del producto manufacturero regional (la tendencia en la primera mitad de este decenio fué ligeramente a la baja). Los cambios más significativos que han acontecido en los 25 años se refieren a los papeles relativos desempeñados por Brasil y la Argentina ya que aquél ha consolidado su posición como el primer país manufacturero (en la actualidad será responsable por tres octavas partes del total regional) mientras ése sólo fabrica un décimo de la producción del continente. Estos datos por sí solos son bastantes esclarecedores respecto a la influencia tan importante que Brasil ha llegado a ejercer en el desarrollo industrial del Paraguay: si se piensa en el fuerte avance cualitativo que ha experimentado la industria brasileña al lado del proceso más bien de retroceso visto en el país austral, no es sorprendente constar la presencia muy visible de productos, capital y tecnología de Brasil en las actividades manufactureras en el Paraguay.

En el Paraguay como en los demás países de la región, las fluctuaciones en la tasa de crecimiento del PIB manufacturero han sido marcadas (véase el cuadro 2): se observa, si embargo, un punto de inflexión en las tendencias a mediados de los setenta. Hasta entonces el crecimiento paraguayo era inferior tanto al promedio del continente como al del grupo de los países pequeños: durante los últimos dos lustros la situación se ha puesto al revés y el sector manufacturero del Paraguay ha mostrado indicios de crecer en forma relativamente rápida en el quinquenio de expansión (1975-1980) y de resistir relativamente mejor el quinquenio de contracción (1980-1985). Las cifras de crecimiento subrayan la necesidad de analizar el sector manufacturero e industrial del Paraguay según sus propios rasgos y no como una mera reproducción a escala menor de los fenómenos constatados al nivel regional. Esta afirmación se ve con aún más claridad a la luz de los números que aparecen en el cuadro 3: no obstante el crecimiento tan fuerte del sector manufacturero, su peso en la economía paraguaya ha disminuido desde 1970 y la "distancia" entre el carácter industrial del Paraguay y los otros países latinoamericanos medida por el grado de industrialización se ha hecho más ancha en lugar de más chica. Al cruzar pues los datos de los dos cuadros (2 y 3) se constata la necesidad de situar un análisis del sector y sus perspectivas dentro de un marco que ponga de relieve los rasgos distintivos de la economía y el grado de articulación que tenga el sector industrial con los demás sectores (sobre todo el agropecuario). Como veremos más adelante en este capítulo, el comportamiento industrial del Paraguay ha de ser objeto de una óptica hasta cierto punto orientada por lo que se sabe de otros países de

CUADRO 1

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION REGIONAL DEL PIB MANUFACTURERO <sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

	1950	1960	1970	1975	1980	1983	1984	1985
<u>PAISES GRANDES</u>	<u>69.9</u>	<u>70.6</u>	<u>73.2</u>	<u>76.1</u>	<u>77.2</u>	<u>76.9</u>	<u>77.0</u>	<u>77.6</u>
ARGENTINA	26.7	21.5	19.1	16.2	12.2	11.9	11.8	10.2
BRASIL	21.9	28.2	28.3	34.0	37.0	35.6	35.9	37.5
MEXICO	21.3	20.9	25.7	25.9	27.9	29.4	29.3	29.9
<u>PAISES MEDIANOS</u>	<u>24.0</u>	<u>24.2</u>	<u>21.3</u>	<u>18.3</u>	<u>17.1</u>	<u>16.9</u>	<u>17.1</u>	<u>16.9</u>
COLOMBIA	6.0	6.0	5.6	5.8	5.2	5.5	5.7	5.6
CHILE	6.8	5.8	5.0	2.8	3.1	2.8	2.9	2.8
PERU	4.2	4.9	4.5	4.2	3.4	3.0	3.0	3.0
URUGUAY	3.7	2.8	1.7	1.3	1.3	1.0	1.0	1.0
VENEZUELA	3.3	4.6	4.6	4.2	4.1	4.5	4.5	4.5
<u>PAISES PEQUEÑOS</u>	<u>6.0</u>	<u>5.2</u>	<u>5.5</u>	<u>5.6</u>	<u>5.7</u>	<u>6.2</u>	<u>5.9</u>	<u>5.5</u>
COSTA RICA	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
EL SALVADOR	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4
GUATEMALA	0.9	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7
HONDURAS	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
NICARAGUA	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
(M.C.C.A.)	(2.3)	(2.2)	(2.5)	(2.4)	(2.3)	(2.3)	(2.2)	(2.1)
BOLIVIA	0.8	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
ECUADOR	1.3	1.1	1.1	1.3	1.5	1.9	1.8	1.6
HAITI	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
PANAMA	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
PARAGUAY	0.5	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
REP. DOMINICANA	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8	0.7
<u>AMERICA LATINA</u> (19 PAISES)	<u>100.0</u>							

Fuente: CEPAL, a base de información oficial de los países.

<sup>a/</sup> Valores a precio de mercado en dólares de 1970.

CUADRO 2

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB MANUFACTURERO  
A PRECIOS DE MERCADO <sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

	1950-60	1960-70	1970-75	1975-80	1980-85	1950-80	1980-83	1983-84	1984-85
<u>PAISES GRANDES</u>	<u>6.5</u>	<u>7.2</u>	<u>7.8</u>	<u>5.9</u>	<u>0.03</u>	<u>6.9</u>	<u>-3.1</u>	<u>5.2</u>	<u>4.6</u>
ARGENTINA	4.1	5.6	3.4	-0.2	-3.6	3.8	-3.9	4.0	-10.0
BRASIL	9.1	6.9	11.0	7.4	0.2	8.4	-4.2	6.0	8.3
MEXICO	6.2	9.1	7.1	7.2	1.3	7.5	-1.2	4.7	5.8
<u>PAISES MEDIANOS</u>	<u>6.4</u>	<u>5.5</u>	<u>3.8</u>	<u>4.1</u>	<u>-0.3</u>	<u>5.3</u>	<u>-3.3</u>	<u>6.4</u>	<u>2.6</u>
COLOMBIA	6.5	6.0	7.8	3.4	1.5	6.0	-1.1	8.0	3.0
CHILE	4.7	5.3	-4.9	7.6	-1.5	3.7	-5.8	0.8	1.2
PERU	8.0	5.8	5.7	1.1	-2.5	5.7	-6.5	3.9	3.9
URUGUAY	3.5	1.6	1.9	5.7	-5.7	2.8	-9.7	2.8	-1.6
VENEZUELA	10.0	6.7	5.2	5.1	1.5	7.3	-0.1	4.8	3.2
<u>PAISES PEQUEÑOS</u>	<u>4.8</u>	<u>7.5</u>	<u>7.3</u>	<u>6.1</u>	<u>-0.7</u>	<u>6.3</u>	<u>-0.4</u>	<u>-0.9</u>	<u>-1.6</u>
COSTA RICA	7.1	9.2	8.9	5.9	0.0	7.9	-3.7	10.0	1.8
EL SALVADOR	5.5	8.2	5.7	0.3	-2.9	5.5	-6.6	1.6	4.4
GUATEMALA	4.6	7.6	4.7	7.7	-2.2	6.1	-3.4	0.3	-1.3
HONDURAS	7.2	7.0	2.8	8.6	-1.9	6.6	-3.1	2.2	-2.2
NICARAGUA	7.2	11.2	5.9	-0.3	0.2	7.0	2.2	0.0	-5.4
(M.C.C.A.)	(5.8)	(8.4)	(5.8)	(4.7)	(-1.5)	(6.5)	(-3.4)	(3.0)	(-0.2)
BOLIVIA	-0.4	8.0	6.8	4.7	-9.4	4.4	-7.6	-15.0	-9.1
ECUADOR	4.8	6.0	11.6	8.4	1.5	6.9	4.7	-3.0	-3.3
HAITI	2.9	1.6	4.9	11.8	-2.4	4.2	-3.6	-1.8	0.9
PANAMA	8.5	11.2	2.9	4.4	-0.5	7.7	-1.0	-0.4	0.9
PARAGUAY	1.9	6.6	5.2	11.5	1.1	5.6	-1.3	4.5	4.9
REP. DOMINICANA	7.4	6.4	9.2	4.4	0.03	6.9	2.5	-3.0	-4.1
<u>AMERICA LATINA</u> (19 PAISES)	<u>6.4</u>	<u>6.9</u>	<u>7.0</u>	<u>5.6</u>	<u>-0.1</u>	<u>6.5</u>	<u>-3.0</u>	<u>5.0</u>	<u>3.9</u>

Fuente: CEPAL, a base de información oficial de los países.

<sup>a/</sup> Valores a precio de mercado en dólares de 1970.

CUADRO 3  
 AMERICA LATINA: GRADO DE INDUSTRIALIZACION <sup>a/</sup>  
 (Porcentajes)

	1950	1960	1970	1975	1980	1983	1984	1985
<u>PAISES GRANDES</u>	<u>21.1</u>	<u>23.6</u>	<u>26.5</u>	<u>27.2</u>	<u>27.2</u>	<u>25.4</u>	<u>25.7</u>	<u>25.8</u>
ARGENTINA	23.1	26.2	29.6	30.5	27.5	26.6	27.1	25.4
BRASIL	20.6	25.5	27.5	28.3	29.1	26.6	27.0	27.0
MEXICO	19.4	19.5	23.7	24.3	24.9	23.6	23.9	24.6
<u>PAISES MEDIANOS</u>	<u>17.5</u>	<u>19.9</u>	<u>21.2</u>	<u>21.3</u>	<u>21.0</u>	<u>19.8</u>	<u>20.5</u>	<u>20.8</u>
COLOMBIA	16.1	19.2	20.7	22.8	20.8	19.3	20.2	20.2
CHILE	21.5	23.0	25.5	22.2	22.2	20.6	21.3	21.0
PERU	17.4	22.0	23.7	25.0	24.1	21.2	21.0	21.3
URUGUAY	21.9	25.0	25.3	25.7	25.9	21.8	22.8	22.3
VENEZUELA	12.0	14.9	16.0	16.2	17.6	18.6	19.7	20.6
<u>PAISES PEQUEÑOS</u>	<u>13.0</u>	<u>14.0</u>	<u>16.9</u>	<u>17.3</u>	<u>18.0</u>	<u>17.9</u>	<u>17.5</u>	<u>17.0</u>
COSTA RICA	14.0	13.9	17.6	20.1	20.7	20.0	20.7	20.7
EL SALVADOR	13.7	14.9	18.8	19.1	18.3	17.4	17.4	17.9
GUATEMALA	12.0	13.0	15.9	15.2	16.7	16.0	16.0	16.0
HONDURAS	7.7	11.4	13.8	14.1	15.0	13.8	13.8	13.2
NICARAGUA	11.4	13.6	20.2	20.9	24.3	23.8	24.4	23.7
(M.C.C.A.)	(12.0)	(13.5)	(17.1)	(17.6)	(18.3)	(17.6)	(17.8)	(17.7)
BOLIVIA	12.6	11.6	14.5	15.1	16.3	14.9	13.2	12.2
ECUADOR	17.5	17.3	19.6	19.7	21.6	24.3	22.7	21.4
HAITI	11.1	12.3	13.5	14.2	18.8	18.1	17.3	17.3
PANAMA	6.7	9.4	12.6	11.6	10.6	9.3	9.3	9.1
PARAGUAY	15.1	13.9	16.6	15.2	15.9	14.7	14.9	15.0
REP. DOMINICANA	13.9	16.3	18.6	18.7	18.3	17.9	17.3	16.9
<u>AMERICA LATINA</u> (19 PAISES)	<u>19.4</u>	<u>21.8</u>	<u>24.4</u>	<u>25.1</u>	<u>25.2</u>	<u>23.6</u>	<u>24.0</u>	<u>24.1</u>

Fuente: CEPAL, a base de información oficial de los países.

<sup>a/</sup> Valores a precio de mercado en dólares de 1970.

la región, pero no por eso ciega a aquellos aspectos que hacen del Paraguay un caso "sui generis".

## II.2 La Estructura del Sector Industrial Paraguayo.

Antes de analizar las cifras sobre la estructura del sector, debe recalcar la necesidad de interpretarlas con cautela. Todavía no se dispone de un censo industrial que proporcione datos pormenorizados sobre ramas, empresas, distribución regional y otras variables: se sabe que los empresarios son reacios a participar en encuestas y cuando lo hacen suelen dar respuestas más bien escuetas a las preguntas que piden opiniones y sugerencias: y las estadísticas publicadas no son siempre fiables debido a la cantidad de transacciones que pasan por canales que evitan el pago de impuestos internos y de gravámenes sobre el comercio exterior. A veces es posible contrastar la información disponible en el Paraguay con datos conseguidos de otras fuentes y de esa manera ajustarla mejor a la realidad: esto puede hacerse en lo que se refiere a la IED y al comercio internacional. En otros casos, sobre todo respecto al tamaño de las empresas, se puede utilizar información recogida por asociaciones industriales. Globalmente, el cuadro esbozado en los párrafos que siguen a continuación ofrece una primera aproximación al sector industrial en la economía paraguaya y nos da un respaldo medianamente aceptable para el análisis de la situación y las posibilidades. Evidentemente, lo menos que puede decirse es que la falta de información adecuada refleja en cierta medida el hecho de que el gobierno no ha establecido un sistema de planificación industrial y que no se ha entablado un diálogo constructivo entre el aparato estatal y portavoces del sector industrial privado. Pareciera claro que habría información mucho más completa y precisa si hubiera un intercambio de críticas e ideas entre los dos grupos basado en la confianza mutua. La iniciación de un debate positivo es una tarea que urge: en efecto, no parecería demasiado exagerado insistir en que, mientras falte el diálogo, faltará una planificación seria y que es el gobierno quien tiene que dar el primer paso en este sentido.

### II.2.1 La Estructura Industrial y la Economía Nacional.

En el cuadro 2 arriba se señaló la ligera reducción (a precios de mercado y en valores de 1970) en el porcentaje del PIB que proviene del sector industrial: si se hiciera el cálculo en precios corrientes la reducción sería aún más pronunciada aunque las cifras para cada año suelen ser más altas, es decir el porcentaje alcanzó un 18,5% en 1970, bajó a un 17,9% diez años más tarde y en 1985 había caído más para llegar a un 16,8%. Las previsiones respecto al año en curso son diferentes según las fuentes y los métodos de análisis empleados pero concuerdan entre sí en pronosticar una caída bastante fuerte en la producción manufacturera que equivale a la mayor parte de la producción industrial. Las cifras barajadas van de -3 a -8,75%; al combinar incluso los pronósticos más optimistas con las previsiones acerca del crecimiento del PIB, que suelen ser del orden del 4%, se ve que la participación en el PIB será, con toda probabilidad, aún menor en 1986. Esta constatación es significativa a la luz de las cifras ofrecidas en el Plan Nacional, que prevé un porcentaje de 17,6 para 1989. Cualesquiera que sean los números utilizados o las fuentes consultadas, parecería razonable afirmar que la tendencia secular ha sido hacia la baja en cuanto al grado de industrialización del Paraguay, independientemente de los cambios positivos o negativos en el PIB.

La producción industrial y sobre todo la manufactura depende de forma muy pronunciada de la agricultura: se calcula que alrededor de un 60% del valor industrial agregado se obtiene por medio de la elaboración de insumos y

materias primas agrícolas. Las fluctuaciones en la producción agrícola influyen en el comportamiento del sector industrial aunque la relación no es tan estrecha como pudiera pensarse debido a los otros factores que limitan la producción, especialmente la falta de una demanda efectiva suficientemente fuerte y estable y las dificultades que a veces se manifiestan respecto a los procesos de fabricación. Sin embargo, el vínculo agricultura/industria es el eje del sistema industrial. Aunque no se dispone de una tabla entrada-salida que nos permita analizar los lazos entre los sectores y ramas de la economía paraguaya, el panorama que se sugiere es a grandes rasgos el siguiente. El sector manufacturero obtiene el grueso de sus materias primas del sector agrícola, mientras los bienes de capital y el "know-how" suelen ser comprados de proveedores extranjeros: si se piensa que, según estimaciones para el año 1981, tan sólo un 3% de la producción industrial pudo ser clasificada como bienes de capital e incluso ellos fueron de fabricación muy sencilla, el recurso a fuentes extranjeras no es sorprendente. Los insumos intermedios también provienen en una proporción bastante alta, aunque no fácilmente contable, de empresas extranjeras, hecho que es comprensible si se piensa que en 1981 sólo un 21% de la producción industrial fué constituido por los intermedios y que el mercado interno es bastante estrecho. Estos datos demuestran que el grado de integración entre las distintas ramas de la industria es pequeño: algo más de las tres cuartas partes de la producción están destinadas al consumo interno y una industria que quiera conseguir un respaldo para su propia producción tendrá que hallarlo fuera del Paraguay. Los vínculos agricultura/industria también suelen ser compartimentados, es decir una rama industrial depende de una rama agrícola sin que haya muchos casos de ramas que tengan lazos con más de una rama del otro sector.

En resumen podemos calificar la situación de la industria respecto a la economía nacional en los siguientes términos: la participación industrial en el PIB ha mostrado una ligera tendencia a la baja a lo largo de los últimos dos decenios para representar ahora cerca de una sexta parte del total y esta tendencia se ha mantenido pese a los cambios marcados en el ritmo del crecimiento; la producción industrial depende de forma muy apreciable de la producción agrícola; la estructura industrial parece bastante desarticulada con poca o nula integración entre las ramas y con una dependencia fuerte del extranjero en cuanto al abastecimiento de bienes de capital, tecnología e insumos intermedios; aún con respecto de los lazos agricultura/industria ellos parecen ser más bien unidimensionados con pocos interrelaciones entre sí. Los demás comentarios que se hacen en las siguientes secciones han de ser interpretados contra este telón de fondo que pone de relieve la gran debilidad de la industria en el contexto de la economía paraguaya.

### II.2.2 La Estructura de las Empresas Productoras.

La ausencia de un censo industrial y las trabas que se experimentan para realizar encuestas hacen difícil la presentación de datos completos sobre la estructura de las empresas: lo que sigue, pues, es más bien un bosquejo en lugar de un cuadro entero. Habrá aproximadamente 22.000 entidades que se dedican a la producción industrial, pero muy pocas de ellas son sociedades anónimas debido, entre otras cosas, a la falta de un mercado de capital de riesgo y al acceso bastante limitado que tienen las entidades productoras a los créditos bancarios (se ha estimado, por ejemplo, que un 73% de la financiación de la agroindustria viene de dentro del sector o a través de intermediarios, en ambos casos sin la participación de ahorros externos al sector). Esto se traduce en una escala por tamaño, medido por el número de empleados, en que alrededor de un 95% de todas las entidades son pequeñas (no

más de 5 empleados) o medianas (no más de 20 empleados) y las pequeñas solas alcanzan un 74% de la población. Pareciera que las pequeñas generan más o menos un 14% del valor añadido y absorben un 36% de la mano de obra empleada en el sector, mientras las medianas producen otro 38% del valor añadido y absorben un 42% de los empleados. Estos datos significan que las empresas grandes, pese a que representan tan sólo un 5% de todos los establecimientos, producen un 48% del valor añadido con sólo un 22% del empleo. El próximo cuadro sintetiza esta información.

Los números tan dispares que aparecen en el cuadro sugieren unos comentarios. Primero, la productividad de la mano de obra empleada por los grandes establecimientos es bastante más elevada que la de las empresas más pequeñas; aunque esto no necesariamente significa que estas sean menos eficientes, sí indica que los distintos grupos hacen uso de tecnologías muy diferentes. Lamentablemente se carece de datos generales sobre la importación de tecnología y los métodos de producción y tampoco parece haber información disponible sobre la eficiencia productiva y las tasas de retorno de los distintos grupos de empresas. Sin embargo, lo más probable es que las grandes hagan uso intensivo de tecnología extranjera y que sean más vulnerables a la compresión del poder de compra en divisas: al mismo tiempo es probable que tengan mayores probabilidades de conseguir subvenciones del Estado para poder sobrevivir períodos difíciles. Segundo, puesto que estos son los últimos datos y se refieren a la situación actual, habría que suponer que el auge de los setenta no condujo a un crecimiento dramático en la importancia de empresas grandes: la industria paraguaya sigue teniendo como rasgo fundamental la situación de las empresas pequeñas. Tercero, una política industrial no puede limitarse a un tipo de problemática ya que las necesidades de los distintos establecimientos serán, con toda probabilidad, muy variadas.

La distribución de las empresas entre ramas no queda claramente definida debido a las carencias estadísticas. Se sabe que a comienzos de 1981 un porcentaje apreciable de todos los establecimientos que empleaban un 40% de la mano de obra pertenecía a los textiles, confección y cueros (CIU 321, 322 y 323) y que ciertas ramas, especialmente la refinación de petróleo, la producción de cemento, el alcohol industrial y los productos siderúrgicos están en manos de poquitas empresas relativamente grandes. Lo más probable (aunque señalamos de nuevo la ausencia de datos fidedignos) es que la abrumadora mayoría de empresas se encuentre en las ramas fuertemente atadas a insumos agrícolas (alimentos, bebidas, textiles, confección, cueros, calzado, industria de madera) y en efecto, un estudio reciente ha indicado que alrededor de un 70% de todas las fábricas pertenecen a la agroindustria y que la gran mayoría de ellas son PME. Las actividades relativamente menos vinculadas a otros sectores de la economía se caracterizan por el dominio ejercido por un número reducido de empresas probablemente de tamaño grande, controladas por el Estado y/o capital extranjero y posiblemente de creación relativamente reciente.

En cuanto a la pregunta quién controla las empresas industriales, la respuesta es, una vez más, muy difícil de aclarar por falta de encuestas pormenorizadas. A pesar de las graves falencias de los datos sobre la IED, es posible indicar en términos generales, dónde el capital extranjero se ubica. De las 409 empresas detectadas con capital extranjero un 48,7% está en el sector manufacturero: en cuanto a los países inversionistas más importantes, capital brasileño existe en 56 empresas manufactureras, especialmente en la madera, los alimentos y la metalurgia (rama en la cual la IED brasileña desempeñó un papel pionero): el capital argentino está presente en 49

CUADRO 4

CUADRO 4  
IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS SEGUN SU TAMAÑO

Tamaño de establecimiento (nº de empleados)	% de todos los establecimientos	% del valor añadido del sector	% del empleo del sector
1 - 5	74	14	36
6 - 19	21	38	42
≥ 20	5	48	22

Fuente: Basado en información publicada en "Ultima Hora", Asunción, 8 de setiembre de 1986.

empresas, predominantemente respecto a los alimentos y también en la farmacia: la inversión norteamericana se ve en 19 empresas manufactureras de las cuales 4 grandes en bebidas y por lo menos una vinculada con la producción de derivados de la soja; y la inversión alemana es importante en la industria química y también existe en la rama metalúrgica. Puesto que no se sabe cuál es el monto de la IED (por ejemplo, según datos oficiales referentes a mediados de 1984 la cifra global de IED llegaba a unos \$ 310 millones pero ya en enero de 1980 el Departamento de Comercio de los EE.UU. había estimado el total en unos \$ 1.200 millones) es imposible compararlo con el stock global de capital y por lo tanto imposible llegar a un cuadro general de la propiedad de las empresas. No obstante, las indicaciones que se acaba de mencionar muestran que las empresas extranjeras no suelen competir entre sí y esto a su vez sugiere que ellas probablemente marcan el compás de la evolución en muchas ramas.

El papel del capital extranjero es importante a la hora de elaborar y poner en marcha estrategias ya que la economía paraguaya está fuertemente atada a sus vecinos y depende del apoyo financiero internacional. La influencia de políticas también ha de ser considerada a la luz de sus posibles repercusiones sobre relaciones internacionales.

### II.2.3 Las Características de la Producción Industrial

A comienzos de esta década se calculaba que el valor añadido industrial llegaba a un 43% de su producción bruta: en cifras redondas, cada G3 de insumos producían G2 de valor. De este dato no se puede deducir nada directamente acerca de la eficiencia de la producción, máxime si se tiene en cuenta que las cifras están en precios locales que incluyen los efectos de los aranceles, etc. Sin embargo, el porcentaje no parece alto y lleva dudas acerca de lo que el proceso transformador realmente significa: una parte importante de los G2 se dedica al pago de la mano de obra, a la depreciación del capital y a otros costos no incluidos en los G3, lo cual quiere decir que las tasas de beneficio probablemente no sean elevadas. Un estudio que urge es un análisis de la eficiencia de las empresas industriales teniendo en cuenta su rama de actividad, tamaño y propiedad: tal examen proporcionaría las bases para la puesta en marcha de políticas mejor ajustadas a la realidad industrial.

En una sección anterior se ha destacado la preponderancia de los bienes de consumo en la estructura de producción (un 76% del total). En cuanto al destino de la producción, cifras para el año 1982 han señalado que un 87% de los productos fueron vendidos en el mercado nacional y sólo un 13% de la producción llegó a mercados extranjeros: de las exportaciones industriales sólo aproximadamente un 11% pudieron ser calificadas como productos elaborados. Por otro lado las importaciones de manufacturas han sido considerables: utilizando siempre los datos referentes a 1982 (año ni especialmente bueno ni malo en cuanto al comportamiento del comercio manufacturero) las importaciones de manufacturas llegaron a casi los \$ 465 millones mientras las exportaciones quedaron en unos \$ 61 millones, cifras que arrojaron un saldo comercial deficitario por encima de los \$ 400 millones. Si se combinan estos datos con los porcentajes arriba señalados se llega a la conclusión de que el grado de penetración de las importaciones en el sector industrial era alrededor del 53,2%. Esta cifra subestima el grado de penetración por la sencilla razón que se basa en datos oficiales que no tienen en cuenta el contrabando: en la práctica parece más que posible que la producción doméstica no llegue a satisfacer más de un 40% del mercado nacional. Puesto que una proporción alta de las exportaciones manufactureras

(algo más de un 70% en 1982) viene de la rama madera y corcho (CIU 331) mientras las importaciones están distribuidas sobre una amplia gama de ramas, el alto grado de penetración de las importaciones es una característica de muchas de las ramas.

Los párrafos anteriores sugieren que el sector industrial no es muy competitivo a los tipos de cambio que actualmente prevalecen (el sistema obliga a los productores industriales privados a pagar por sus importaciones más que lo que recibirían si exportaran sus productos y de todas formas el guaraní está sobrevaluado a todos los niveles). Si los costos de producción están bastante elevados, esto refleja por un lado las debilidades estructurales del sector y por otro, el nivel de actividad (que influye en los costos de producción por unidad). El cuadro resume el comportamiento de cada una de las ramas y demuestra las fluctuaciones violentas que ellas han manifestado durante la primera mitad del decenio. Además de los cambios bruscos en la composición por ramas de la producción industrial que estos datos señalan, ellos también recalcan los altibajos en el grado de utilización del capital fijo dentro de cada rama. En 1982 el promedio de utilización fue de un 53% con algunas ramas, como los derivados del petróleo y los productos metálicos básicos, rozando el 100% pero con muchos otros, como la confección y los cueros, cerca del 30%. El volumen reducido de la inversión industrial en los últimos 3 o 4 años nos llevaría a pensar que el nivel más alto de la producción industrial registrado en 1985 significaría un grado mayor de utilización del capital fijo y en efecto, tal parecería haber sido el caso. Sin embargo todas las previsiones para el año en curso concuerdan en que la producción industrial registrará una baja apreciable, hecho que, al producirse, señalaría de nuevo un grado menor de utilización del capital. Estas fluctuaciones no contribuyen a crear un clima de confianza respecto a la inversión y suelen introducir dificultades en la gestión de la producción.

En resumen, la combinación de debilidades estructurales e inestabilidad de la economía, producto a su vez de cambios externos desfavorables acentuados por deficiencias serias en el manejo de políticas económicas, ha creado una situación en que el sector industrial paraguayo es poco competitivo y muy vulnerable. Para entender mejor las dificultades la próxima sección examina de forma escueta la situación en la agroindustria.

#### II.2.4 La Agroindustria.

En secciones anteriores se ha hecho hincapié en el lazo estrecho entre la agricultura y muchas ramas de la industria. Los datos referentes a 1984 muestran que aproximadamente un 69% de toda la producción industrial viene de actividades agroindustriales (dato que puede compararse con un 63% en 1979). Dentro de la agroindustria la producción se desglosaba de la siguiente manera: alimentos, 47,5% del total; madera 15,89%; textiles 14,4%; bebidas 9,7%; con un 8% adicional en confección y cuero. De todos los establecimientos industriales aproximadamente un 70% están en el sector agroindustrial: en cuanto al tamaño se carece de estadísticas completas pero el censo industrial urbano de 1977 identificó unos 7000 establecimientos agroindustriales de los cuales sólo 219 eran grandes (más de 20 empleados) mientras más de 6000 eran pequeños. Las variaciones que hemos señalado respecto a la producción industrial en general se reflejan en los cambios dentro de los grupos agroindustriales más importantes. Los alimentos, por ejemplo, siempre han sido una parte apreciable de toda la producción agroindustrial: empero, en los años setenta la carne era el producto de mayor significado mientras en años recientes los aceites vegetales también han llegado a ocupar un puesto clave gracias sobre todo a la harina de soja y tortillas de semillas de algodón.

Aunque el sector agroindustrial ofrece a priori las mejores posibilidades de producir a precios competitivos, el sector tiene que importar elementos importantes. Según datos oficiales de 1984 más de un 80% de los abonos utilizados eran importados, un porcentaje alto de la maquinaria agrícola provenía del extranjero (e información sobre el contrabando sugiere que el total real de importaciones podría ser el doble de la cifra oficial) y lo mismo puede decirse de productos acabados, como los productos lácteos. Un análisis reciente de un muestreo amplio de productos agroindustriales señaló que, en la mayoría de las ramas, se podía multiplicar por dos las cifras de las importaciones registradas para llegar a una mejor aproximación de la penetración real de productos extranjeros.

Estos datos sirven de advertencia en cuanto a las posibilidades de lanzar proyectos nuevos que tengan ciertas garantías de éxito. A pesar del nivel tan bajo de abastecimiento local, hasta un análisis efímero es suficiente para demostrar que la producción nacional de abonos químicos destinados exclusivamente al mercado paraguayo no puede justificarse debido a las dimensiones técnicas y económicas de las instalaciones: sólo tendría sentido examinar una producción nacional de fertilizantes orgánicos partiendo de desechos (v.g. de los mataderos). También en el campo de la maquinaria agrícola las posibilidades de sustituir las importaciones no son abundantes: en la actualidad se fabrica en establecimientos pequeños productos como arados, rastrillos, sembradoras y carretillas, pero instrumentos más elaborados (v.g. cosechadoras, tractores) están fuera del alcance tecnológico y del tamaño del sector nacional. Una consecuencia de esta situación es que la demanda para piezas y repuestos tampoco está satisfecha por proveedores locales, sobre todo cuando la importación ilegal es tan fácil.

En 1982 el Plan Maestro para el Desarrollo Industrial del Paraguay identificó una serie de actividades agroindustriales que potencialmente podrían ser objetos de nuevas inversiones, basándose en los criterios de proyectos que utilizaran materias primas locales y produjeran artículos que por sus características físicas difícilmente se dejan importar (debido, por ejemplo, a su volumen o por la rapidez de su deterioro). Según estos criterios se realizó recientemente un examen de 10 perfiles de proyecto para los siguientes productos: lácteos, concentrado de jugo de frutas, mermeladas, hortalizas en conserva, varios subproductos del procesamiento de carne, café tostado, almidón y glucosa, piensos compuestos, ácidos grasos y glicerina, y tableros de madera. En cada caso el monto de inversión en capital fijo no era exorbitante (por lo general, menos de \$ 0,5 millones al tipo de cambio corriente) y la tecnología empleada no estaba fuera de las posibilidades de absorción rápida en el Paraguay. Las conclusiones del análisis eran contundentes: en ningún caso sería aconsejable lanzar el proyecto. Las razones que llevaron los expertos a rechazar inversiones nuevas eran fundamentalmente de orden macroeconómico, y muy especialmente la política cambiaria y la política comercial. En cuanto a la primera, una devaluación fuerte más la unificación de los tipos de cambio (es decir, que se reciba para las exportaciones lo mismo que se pague para las importaciones) parecía esencial; en cuanto a la segunda, se hizo hincapié en que la política aduanera ha sido elaborada en función de objetivos fiscales de modo que su estructura ofrezca poca o nula protección efectiva. Evidentemente, otras condiciones tendrían que ser satisfechas antes de iniciar cualquiera de los proyectos; entre ellas sería muy importante evitar la sobredimensión y organizar el proceso productivo de manera que los técnicos y operativos paraguayos llegasen a dominarlo en un lapso de tiempo bastante breve.

CUADRO 5  
PARAGUAY: ALGUNOS INDICADORES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

AGRUPACION CIIU REV 2	Indices					Tasas de Crecimiento				
	1981	1982	1983	1984	1985 <sup>a)</sup>	1981	1982	1983	1984	1985 <sup>a)</sup>
<b>TOTAL</b>	103.8	100.0	95.8	100.1	104.7	4.3	- 3.7	- 4.2	4.5	4.6
311/312 Alimentos	95.8	100.0	103.6	109.2	111.0	13.8	4.4	3.6	5.4	1.6
313 Bebidas	89.1	100.0	98.6	110.2	112.5	11.9	12.2	- 1.4	11.8	2.1
314 Tabaco	99.5	100.0	121.8	119.2	121.4	16.0	0.5	21.8	- 2.1	1.8
321 Textiles	119.0	100.0	83.4	106.1	157.0	25.2	-16.0	-16.6	27.2	48.0
322 Confecciones	97.0	100.0	95.9	112.4	128.6	12.5	3.1	- 4.1	17.2	14.4
323 Cueros y Pielés excepto calzado	99.9	100.0	103.7	78.9	70.8	8.5	0.1	3.7	23.9	-10.3
324 Calzado	97.1	100.0	103.0	106.1	100.8	21.1	3.0	3.0	3.0	- 5.0
331 Industria de madera excepto muebles	100.3	100.0	94.0	92.0	83.1	-25.1	- 0.3	- 6.0	- 2.1	- 9.7
332 Muebles	94.8	100.0	121.4	125.8	128.4	13.9	5.5	21.4	3.6	2.1
341 Papel y productos del papel	92.3	100.0	91.4	94.3	98.1	21.3	8.3	- 8.6	3.2	4.0
342 Imprenta y publicaciones	92.9	100.0	60.6	69.2	70.4	11.8	7.6	-39.4	14.2	1.7
351 Industria Química	44.4	100.0	118.6	134.0	149.1	-11.4	125.2	18.6	13.0	11.3
352 Otros productos químicos	110.9	100.0	95.9	127.5	153.9	- 3.9	- 9.8	- 4.1	33.0	20.7
354 Productos derivados del petróleo	174.8	100.0	96.1	74.5	84.8	- 1.9	-42.8	- 3.9	-22.5	13.8
356 Productos plásticos	97.0	100.0	97.5	116.2	117.5	12.8	3.1	- 2.5	19.2	1.1
36 Productos minerales no metálicos	114.4	100.0	107.7	100.6	88.4	8.5	-10.2	7.7	- 6.6	-12.1
37 Industrias de hierro y de metales no ferrosos	96.4	100.0	99.8	116.4	123.3	14.1	3.7	- 4.2	16.6	5.9
38 Productos metálicos ex- cluyendo maquinarias	103.6	100.0	97.8	113.1	128.4	3.2	- 3.5	- 2.2	15.6	13.5
38 Maq. electrodomésticos y equipos de transporte	96.8	100.0	99.1	139.1	204.9	12.6	3.3	- 0.9	40.4	47.3
39 Artesanía	95.2	100.0	80.2	88.0	92.0	15.0	5.0	-19.8	9.7	4.5
39 Otros	97.1	100.0	101.1	124.6	139.7	12.8	3.0	1.1	23.2	12.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Banco Central de Paraguay.

a) Cifras preliminares

Estos comentarios se ven reforzados por las conclusiones de otro análisis que examinó el perfil de un proyecto de desarrollo integrado de un complejo para la producción de conservas de frutas y hortalizas. Las inversiones señaladas en el perfil eran grandes en el contexto del Paraguay (unos \$ 27 millones) aunque de tamaño medio comparado con plantas instaladas en otros países. El estudio subrayó varios puntos de validez general. Primero, el entusiasmo respecto a proyectos que llevan la etiqueta "orientado hacia la exportación" suele tener poco que ver con la realidad. Los mercados externos no son tan grandes como pudiera pensarse, la identificación de los productos específicos que ofrezcan una demanda interesante es esencial, la competencia es feroz, y en más de un caso la competencia a productos paraguayos vendría de la agroindustria de los países vecinos. Segundo, tampoco cabe demasiado optimismo (al menos en las condiciones actuales) acerca de las ventajas de costos que el Paraguay pueda tener. Una comparación de los costos en el Paraguay y Brasil reveló que la mano de obra y la energía eléctrica no gozan de ventajas apreciables y que de todas formas no llegan a representar más de una proporción modesta de los costos totales. La materia prima paraguaya sí ofrece ventajas importantes, pero ellas son más que compensadas por la falta de envases locales. En otras palabras, la ausencia de actividades complementarias constituye una traba seria en cuanto al desarrollo de por lo menos algunas ramas de la agroindustria. Tercero, la falta de capacitación de personal paraguayo en diversos campos, entre ellos la promoción de exportaciones, dificulta la realización de producción a costos unitarios aceptables. Cuarto, sería mejor pensar en términos de la rehabilitación de entidades ya existentes que en inversiones nuevas.

En principio la agroindustria es el sector que mayores posibilidades tiene de un desarrollo adecuado. Sin embargo, esta sección ha subrayado la importancia trascendental de los problemas estructurales y de políticas que están detrás de cualquier intento de mejorar la situación. La próxima sección analiza brevemente el contexto institucional y de políticas en que la industria tiene que desenvolverse: estas observaciones servirán como un insumo para el último capítulo sobre alternativas de desarrollo industrial, capítulo al que llegaremos después de un resumen breve de la asistencia técnica.

### III.3 El Marco Institucional y de Políticas del Sector Industrial.

Repetidamente en este informe se ha insistido en el papel clave desempeñado por las políticas macroeconómicas. Ellas no son, sin embargo, las únicas a considerar ya que se ha establecido, aunque de forma ad hoc, una serie de instituciones y políticas destinadas al fomento industrial que oficialmente tienen las metas de aumentar la cuota del mercado nacional abastecida por la producción nacional y de hacer crecer las exportaciones industriales. En general todas las actividades son productos del último decenio y vienen bajo un solo instrumento legal, la Ley de Fomento Industrial (550/75) que introdujo (sin definirlos) los conceptos de empresas "dignas de ser fomentadas" y las inversiones "necesarias" y "convenientes". Las áreas que las instituciones pretenden cubrir son (aparte de los aspectos macroeconómicos) la normalización y el control de la calidad, la capacitación, la promoción de exportaciones, la financiación, el asesoramiento de empresas y la canalización de un diálogo entre el aparato estatal y los empresarios (punto que involucra asociaciones privadas).

Sobre el papel no faltan las herramientas con que apoyar a la industria pero en la práctica los logros han sido magros debido tanto a la ausencia de un enfoque claro como a los obstáculos de orden práctico. El meollo del asunto es la carencia de una política de desarrollo y, con ello, la ausencia

de una política industrial. No se sabe qué institución debería tomar la iniciativa ni quiénes deberían seguirla. El MIC, como su nombre sugiere, tiende a mezclar responsabilidades en el sector industrial con actividades en el comercio y de todas formas tendría, en caso de un intento de planificación, que trabajar en estrecha colaboración con STP. El seguimiento de un enfoque claro, una vez que fuera definido, se enfrentaría con un problema grave al nivel operativo, el rendimiento limitado de las diversas organizaciones. Todos los organismos con responsabilidades en el sector industrial padecen de cuellos de botella en los aspectos financieros, organizativos y de personal. En este sentido el Paraguay se encuentra en una situación bastante común: se establece una gama de organizaciones, cada una con responsabilidades en un área industrial, pero cuyas operaciones tienen poca relación entre sí, y sin que haya financiación adecuada para ellas. El reclutamiento de personal es una tarea ardua, (el síndrome clásico de: Quien enseñará a los profesores?) y suele ser aún mas complejo debido a la alta rotación de gente calificada que se marcha al sector privado (este fenómeno afecta especialmente al INTN) mientras la falta de definición de objetivos añadida a la necesidad de justificar los gastos producen trabas burocráticas. Con la marcha del tiempo, las dificultades operativas de las organizaciones aumentan la brecha entre las expectativas y los resultados y mina la confianza; en el Paraguay este problema ha sido agudizado de manera notable por la falta por parte del Gobierno de poner en marcha un proceso negociador que el mismo lanzó en 1981.

Las deficiencias al nivel del sistema en su totalidad son pues muy graves y refuerzan al argumento que aboga por cambios importantes en la gestión macroeconómica y la definición de un enfoque claro como condiciones esenciales para que una reorganización sectorial pueda producir resultados. Cuáles son las modificaciones necesarias al nivel de leyes e instituciones que pertenecen al sector? Un primer problema, producto de la falta de una estrategia clara en cuanto al desarrollo, es la ausencia de un esquema legal que apoye el cambio industrial. La ley de 1975 es poco aceptable en las condiciones de la segunda mitad de los ochenta y eso por varias razones. La clasificación "necesaria" o "conveniente" no sirve para definir las prioridades industriales. Muchos establecimientos ya existen pero todavía no se ha producido una integración adecuada entre las actividades cubiertas por estas empresas. Un marco legal tendría que señalar cuáles son las actividades prioritarias y qué tipo de empresa sería favorecido para realizarlas (por ejemplo, empresas grandes o PME, empresas con capital extranjero o nacionales). La ley 550/1975 especifica una serie de beneficios que las empresas pueden recibir mas no se ocupa en absoluto de una cuestión clave, es decir, cómo se financia la actividad industrial?

En el Paraguay, como en muchas otras economías cuya estructura industrial es parecida, el acceso a capital de riesgo es muy desigual y este hecho imparte un sesgo notable no sólo a la estructura empresarial sino también a la capacidad de sobrevivir (o de modificar su tamaño) de muchas empresas. Si el gobierno quisiera fomentar, por ejemplo, a las PME entonces tendría que proporcionarles un apoyo financiero que la ley vigente no contempla. Podemos resumir estos comentarios de la siguiente forma: el Paraguay requiere de un marco legal en el campo industrial que defina las actividades prioritarias, indique cómo se ve los papeles relativos del capital estatal, capital privado nacional y capital extranjero, establezca con claridad la política en cuanto a empresas de tamaño diverso y luego defina en términos generales los instrumentos que se pretende utilizar para conseguir los objetivos señalados. Sólo con mencionar estos aspectos de lo que podría llamarse una "Ley Marco para el Fomento Industrial" queda patente la necesidad de elaborar las

condiciones que gobernarán las inversiones industriales, la inversión extranjera, la promoción de determinados tipos de empresas y cualquier otro aspecto que pueda juzgarse importante, v.g. la ubicación regional de la industria. Aún en el Paraguay existe un vacío total respecto a estos elementos fundamentales de la elaboración de un marco institucional y legal.

El segundo problema grave se refiere al sistema crediticio. Son dos los bancos estatales (BNF y BCP) que pueden ofrecer préstamos al sector industrial, pero ellos padecen de defectos serios. Sus reglamentos no les permiten prestar dinero por más de un año y aunque tal plazo quizá sea suficiente para acomodar cualquier demanda de capital de trabajo, ciertamente no lo es para rentabilizar inversiones en capital fijo. Las cantidades que ellos manejan sufren de limitaciones tanto para proyectos grandes como para los pequeños: las garantías que exigen no parecen suficientemente realistas teniendo en cuenta las condiciones que prevalecen en la economía paraguaya; y los trámites que han de cumplirse son lentos y burocráticos. En el primer capítulo señalé la paucidad de fondos procedentes del sector bancario privado que se destinan a la inversión industrial: de hecho, todo el sistema productivo ha recibido relativamente poco debido a las tasas de beneficio tan altas que rigieron en inversiones especulativas. Es posible e incluso probable que la atracción de actividades no productivas haya disminuido en los últimos tiempos debido a la caída experimentada por la economía: sin embargo, esto no garantiza un aumento de los préstamos privados a la industria. La tercera fuente de financiación fuera del sector mismo serían los organismos internacionales: en la práctica los fondos proporcionados por las grandes entidades públicas se han destinado a fortalecer la infraestructura mientras sólo las empresas estatales han tenido recurso al mercado internacional de capital.

Dicho en términos escuetos, la falta de un mercado de capital de riesgo en el Paraguay obliga a las empresas o bien a autofinanciarse o a buscar dinero prestado. Los préstamos pueden venir de bancos nacionales de fomento (entidades en manos del sector público), de bancos nacionales pertenecientes al sector privado, del mercado internacional de capital o a través de los programas multilaterales y bilaterales de ayuda. Parecería que en la práctica, las empresas privadas que necesitaban capital lo consiguieron, en la mayoría de los casos, por medio de sus propias reservas. Este método tiende a frenar la expansión de aquellas PME cuyas labores están gozando de éxito en el mercado: es posible que algunas empresas relativamente grandes consigan dinero suficiente a través de la acumulación propia de beneficios, pero aún en estos casos es de suponer que ellas tampoco tengan acceso suficiente al capital. Las empresas extranjeras no suelen sufrir demasiado ya que, cuando de una expansión se trate, ellas tienen la posibilidad de pedir fondos de sus casas matrices. En el caso de las empresas estatales, ellas sí obtienen un acceso más fácil al mercado externo (además de recibir fondos directamente de la caja pública) y no podríamos decir que ellas han sufrido de una escasez de fondos. Al contrario, en su último informe sobre el estado económico de América Latina, el BID escribe lo siguiente respecto al Paraguay: "La deuda pública externa desembolsada del Paraguay, aunque todavía es baja comparada con la de muchos países en desarrollo, se duplicó entre 1981 y 1985, debido en gran parte al creciente endeudamiento de las empresas estatales...se prevé que los problemas del servicio de la deuda del sector público van a empeorar en grado significativo en 1986 y 1987, cuando expiren los períodos de gracia de varios préstamos extranjeros otorgados para proyectos que todavía tienen que generar suficiente producción para atender al servicio de su deuda".

Evidentemente muchas empresas estatales no pertenecen al sector industrial y la cita no debe ser interpretada como una forma de echarles a ellas la culpa por mucho de lo sucedido: sin embargo, tampoco existe razón alguna que nos llevaría a suponer que su comportamiento haya sido distinto al de las estatales en general. La ausencia de una política adecuada de crédito industrial constituye pues un fallo grave en la gestión del sector: las dificultades no se refieren tanto al volumen de capital disponible sino a las formas de asignarlo ya que ellas introducen un sesgo en contra de las PME y a favor de las estatales y también tienden a favorecer inversiones a corto plazo. Una política nueva en cuanto a la industria tendría que prestar bastante atención al problema del capital de riesgo.

Un tercer problema es la ausencia de un organismo y/o sistema capaz de proporcionar un asesoramiento a aquellas entidades que lo requieran. Ni el aparato estatal ni la UIP han establecido mecanismos capacitados para atender a las necesidades técnicas, de gestión o de mercado de las empresas. Baste un ejemplo para subrayar el punto. Es de suponer que en una economía pequeña como la paraguaya donde además predominan las PME, el acceso a la información ha de ser un cuello de botella respecto a la mejora de la eficiencia y/o el aumento de los beneficios de las empresas. El Tratado de Montevideo de 1980, con que se estableció la ALADI, acordó una serie de ventajas comerciales a la exportaciones de los países miembros menos avanzados, entre ellos el Paraguay. Las nóminas de productos fueron aprobadas en 1983 y ulteriormente ampliadas en 1984. El organismo paraguayo CEPEX, trabajando estrechamente con INTAL, realizó a mediados de 1985 una encuesta dirigida a 131 empresas en el país con el fin de averiguar qué ventajas ellas obtendrían de los arreglos. Los resultados mostraron que un 78,6% de las empresas carecía de información acerca de las nóminas (de las empresas encuestadas con más de 100 empleados un 75% no tenían conocimiento de las nóminas), que para la mayoría de las firmas era imposible afrontar los costos de investigación de mercados, que les faltaba información sobre los canales de comercialización y que, cosa no sorprendente, las políticas macroeconómicas (especialmente la existencia de una tasa de cambio no retributiva) trabaron de forma seria sus esfuerzos en los mercados externos.

El ejemplo podría ser extendido a muchas dimensiones de la actividad industrial: el punto clave que hay que retener es que, a pesar de la presencia tan fuerte del aparato estatal en el funcionamiento de la economía industrial, no se hace nada para fortalecer las empresas a nivel operativo. Una política industrial, repítase una vez más, no existe en virtud de ofrecer beneficios a grupos que estén dispuestos a trabajar en determinadas actividades: el Estado ha de ser ágil y activo en el fomento de las empresas que realmente quieran hacer algo serio. Esta observación nos lleva a constatar el cuarto fallo general en la postura del Estado frente al reto industrial: la falta de diálogo con el sector privado. Es poco probable que un juego de medidas cualquiera llegue a tener mucho impacto si los actores no gozan de una confianza mutua. Una encuesta realizada en 1985 en que participaron 50 empresas identificó una amplia gama de actividades industriales donde las empresas querían asesoramiento: sólo algo más de la tercera parte de ellas reconoció haber recibido un respaldo por medio de entidades públicas o privadas. Cuando se les preguntó sobre quienes deberían prestar un apoyo, la clara mayoría optó por las entidades mixtas o privadas en lugar de organismos estatales. Ya es hora que la administración demuestre una voluntad y la capacidad de respaldar el sector privado industrial.

El quinto y último problema que habría que señalar se refiere a la manera en que el Estado ha enfocado las actividades en las cuales su papel ha sido el

de protagonista. Aunque se carece de un análisis riguroso basado en un muestreo amplio de proyectos, existe información parcial que apunta a debilidades graves en la forma de preparar y negociar proyectos, sobre todo cuando ellos son de cierta envergadura. Es cierto que el Gobierno ha señalado proyectos dignos de consideración y/o apoyo pero no se sabe cuáles son los criterios que se propone manejar para juzgar la utilidad de ellos. Un enfoque sistemático trataría de incluir los siguientes elementos.

Primero, la evaluación de proyectos estatales a la luz de criterios sociales de coste/beneficio que tengan en cuenta la necesidad de que los proyectos generen una tasa de retorno financiero aceptable (este criterio adquiere mas importancia en el período actual de escasez de fondos públicos y las presiones para reducir el déficit del Estado). Segundo, un asesoramiento a las empresas privadas para ayudarlas a poner en práctica los métodos de evaluación de proyectos según los criterios de coste/beneficio privado. Tercero, la puesta en marcha de políticas orientadas a favorecer aquellos proyectos privados que se juzguen positivos y prioritarios desde un punto de vista social. Cuarto, y de gran importancia, la organización de pequeños grupos multidisciplinarios capaces de asistir en la definición de alternativas y la negociación con las empresas de condiciones que proporcionen bienes y servicios para el desarrollo de un proyecto. Una traba seria a la obtención de un rendimiento satisfactorio de un proyecto industrial suele ser la falta de un trabajo exploratorio adecuado y luego el empleo poco adecuado del poder de negociación que la empresa pueda tener, máxime cuando se trata de una negociación con entidades extranjeras. Es esencial que el Gobierno guíe y respalde el esfuerzo privado en este sentido. Quinto, un seguimiento de los proyectos que permita asegurar que las empresas realmente obtengan los resultados previstos. Tal trabajo tendría que abordar tanto el esfuerzo de absorción tecnológica realizada por empresas locales como el velar por la buena calidad y el cumplimiento de las garantías subscriptas por los abastecedores de bienes y servicios.

La información disponible nos lleva a pensar que la organización de proyectos en los últimos años ha sido defectuosa en varios sentidos. En primer lugar el Paraguay no ha podido resolver el conflicto entre la estrechez del mercado doméstico y el tamaño de los proyectos iniciados y/o llevados a cabo. Entre los campos donde la participación directa del Estado pesa, parecería que empresas como ACEPAR (rama siderúrgica) y VALLEMI tienen una capacidad muy por encima de las necesidades del mercado nacional, hecho que pone en tela de juicio su capacidad no sólo de reembolsar los préstamos vinculados al abastecimiento de bienes de capital y asistencia técnica extranjera como también los gastos permanentes debido a la importación de insumos esenciales a la operación cotidiana de las plantas. Es posible que tales proyectos lleguen a ser una carga permanente para la balanza de pagos además de funcionar a grados de utilización del capital fijo muy por debajo de lo que fuera previsto en los estudios de factibilidad (si es que la parte paraguaya a la negociación los hiciera). La lección que se debe retener es que existen fallos graves o bien en la manera de enfocar los estudios de prefactibilidad y de factibilidad o en la forma de llegar a acuerdos con los proveedores. Sea lo que sea, los costos de tal situación son graves. En segundo término la integración entre distintos proyectos del sector estatal es poca: de este fenómeno el ejemplo destacable se refiere a la electricidad. La enorme inversión en el proyecto binacional de Itaipú asegura no sólo la generación de electricidad sino su exportación: sin embargo, queda un obstáculo fundamental a la utilización de la electricidad en la industria, es decir las grandes lagunas en el sistema nacional de transmisión. En las

condiciones que aún caracterizan al país no se aprovecha de forma adecuada este recurso energético a pesar del hecho de que las inversiones suplementarias que hacen falta son sólo un porcentaje muy reducido de lo que se ha gastado en Itaipú. Es cierto que la simultaneidad de las inversiones no es fácil de asegurar debido a sus vínculos con distintas fuentes extranjeras de financiación: no obstante, es desafortunado que el país aún no coseche para la industria local todos los frutos de Itaipú.

En resumen, las debilidades del marco institucional y legal son muchas y serias. La ausencia de una política clara de desarrollo impide la elaboración de una política de desarrollo industrial mientras al nivel del sector se espera todavía una verdadera toma de conciencia por parte de la administración acerca de los requisitos tanto de los instrumentos generales de apoyo como en lo que se refiere a los proyectos. Podría imaginarse que la asistencia técnica hubiese llenado algunos de los huecos y en efecto, la adopción de criterios de evaluación empleados por el Banco Mundial y/ el BID ha mejorado ciertas decisiones. Empero, como lo demuestra la próxima sección, la industria no ha sido objeto de un apoyo bien adaptado a su situación.

#### II.4 La Asistencia Técnica y la Industria.

La AT, definida en términos del abastecimiento de recursos financieros y/o materiales a condiciones no disponibles en los mercados, no llega globalmente a representar más de una pequeñísima fracción de los recursos extranjeros provenientes de otros canales: en 1984 la relación AT/inversión de capital (casi en su totalidad compuesta por préstamos) fué de 1:25. Las cifras tienden a ser volátiles pues en 1984 el monto desembolsado llegó a \$ 34,2 millones contra sólo \$ 17,5 millones en el año anterior, pero la división entre los organismos donantes es relativamente estable, su composición en 1984 siendo un 74% de organismos bilaterales (de los cuales Japón con 56% y la RFA con un 32% proporcionan la gran mayoría de los fondos), un 17% de la ONU (a excepción del PNUD), un 6% de organismos multilaterales y el restante 3% del PNUD. La asignación de los fondos por sectores fué de un 32% a la salud, un 25% al sector agropecuario, un 21% a temas de desarrollo general (categoría que incluye a la capacitación, la planificación y varios otros) y una cifra casi insignificante de un 1,4% a la industria. En números absolutos el porcentaje industrial se traducía a unos \$ 480.000 de los cuales aproximadamente unos \$ 300.000 venían de organismos bilaterales. La contribución de la ONUDI fué ínfima y solo alcanzó al 0,09% de todo el dinero proporcionado por los organismos de la ONU.

Es suficiente enumerar los porcentajes para darse cuenta de la escasa atención que se presta, al menos en forma directa, al sector industrial. Quizás esto no sea sorprendente: los sectores atrasados que no gozan de acceso fácil a dinero prestado son los dirigidos al bienestar social mientras el país necesita de un apoyo fuerte en el campo de la creación y operación de instituciones. Es lógico pues, que el sector industrial casi no figure en la relación de actividades apoyadas por la AT. Dos preguntas surgen a base de esta constatación y ellas son: Sería suficiente la AT al sector industrial para servir de catalizadora a otras fuentes de apoyo? Hasta qué punto obtiene el sector industrial beneficios indirectos de la AT proporcionada a otros sectores?

La respuesta al primer interrogante no puede sino ser negativa. Es posible que en algunos casos aislados la existencia de AT hubiera contribuido al establecimiento de un proyecto que, sin tal ayuda, no se hubiera realizado: pero esto sería el límite del apoyo. La segunda pregunta es de mas difícil contestación ya que tanto la AT al sector agropecuario como los fondos y recursos humanos dirigidos a la capacitación y la planificación podrían

haber producido beneficios en cuanto a proyectos industriales. Si se enfoca la cuestión del lado cuantitativo parece poco probable que la AT haya sido beneficiosa (de nuevo es posible que algunos proyectos hubieran salido mejor) pero el aspecto crucial se refiere a los posibles impactos cualitativos. En esta dimensión el único comentario sensato es el siguiente: pese a los esfuerzos de varias entidades extranjeras de apoyar un proceso de cambio en la planificación y la conceptualización de desarrollo, sigue siendo el caso que el sistema en el Paraguay es muy débil. Normalmente una colaboración exitosa en un proceso de cambio institucional requiere de un aprendizaje mutuo por parte tanto de las organizaciones extranjeras como las nacionales. Aquéllas se ven algo condicionadas en su comportamiento por las interrelaciones que suele haber entre la AT y los intereses comerciales del país donante (hablamos de una AT bilateral) mientras las nacionales están circunscritas por el contexto político-social en que han de desenvolverse. Parecería probable que en el Paraguay tal contexto no ha sido alentador respecto a una cooperación fructífera.

Una vez más se vuelve al tema clave que es el enfoque que se adopte respecto al papel de la industria en un esquema de desarrollo: el último capítulo intenta ofrecer algunas sugerencias acerca de este problema.

### III. Hacia una Política Industrial.

Un mensaje central de este informe es la necesidad imperante en el Paraguay de enfocar la problemática industrial dentro del marco de una perspectiva sensata sobre las posibilidades de desarrollo en general. El documento ha reiterado asimismo el papel de las políticas macroeconómicas en la instrumentación de un esfuerzo para respaldar el sector industrial. La historia económica contemporánea del país ha sido tal que los interrogantes implícitos en estos comentarios sólo se han planteado como asuntos urgentes en el curso de los últimos dos o tres años. La administración pudo evitar la elaboración y puesta en marcha de un plan firme de desarrollo mientras la economía seguía por rumbos y a un ritmo de crecimiento acostumbrados: la falta de una estrategia ha saltado a la luz tras la caída de la expansión de los setenta. En otras palabras, la tesis esbozada en este documento es que el Paraguay sufre, quizás no por primera vez en su historia y desde luego en una forma típica para América Latina, de las consecuencias nefastas de un aumento brusco pero no sostenido de su economía.

Las bases que sostuvieron el auge de los setenta han dejado de ser la fuente de ingresos sustanciales: los precios de los productos básicos se han echado a pique, el enorme impulso dado a la economía por la construcción de la represa de Itaipú no tiene la fuerza de antes (el BM prevé los ingresos anuales en el período 1986-1990 debido a la exportación de la electricidad a unos \$ 320 millones cifra que no alcanza la tercera parte de lo que se recibiera cada año por la construcción de la represa en el período 1979-1982); se experimenta retrasos importantes y una tendencia a la reducción de escala de los proyectos parecidos (Yaciretá y Campos) iniciados en colaboración con la Argentina; las economías de los vecinos, aunque parecen restablecerse en cierta medida después de los retrocesos violentos de la primera parte del decenio, no están en condiciones de proporcionar grandes oportunidades al Paraguay y el mismo comentario se extiende a la economía internacional: por ende, la estructura de la misma economía paraguaya ha cambiado y es imposible volver a la situación anterior. La gestión de la expansión no ha sido fácil y los fallos han dejado rastros profundos: por un lado la expansión monetaria y la sobrevaluación de la moneda requieren de una corrección fuerte que, por desgracia, se necesita al mismo tiempo que la economía vive años de altibajos (pero con una tendencia marcada a la baja) y por otro es menester que el Gobierno haga frente a la reorganización de la economía por medio de políticas destinadas a construir los puentes del diálogo y los vínculos entre los distintos grupos interesados.

La ducha tan fría que la economía ha sufrido recientemente parecería que ha sembrado las primeras semillas de un debate en el Paraguay acerca de una pregunta clave: Puede el Paraguay seguir el camino de una evolución económica que depende casi exclusivamente de la producción y (cuando sea factible) la exportación de productos básicos? O puede haber otro énfasis que intente fortalecer los lazos entre los sectores industria/agricultura con el fin tanto de fomentar actividades nuevas que aprovechen mejor los recursos agrícolas y de otra índole como también de hacer de la industria un sector que apoya a la agricultura? El contraponer las dos alternativas sería por supuesto, exagerar las diferencias entre ellas, ya que el sector agrícola forzosamente habrá de desempeñar en el futuro, como lo hiciera en el pasado, un papel clave en cualquier plan de desarrollo. La elección de un sendero tampoco gira alrededor de la importancia cuantitativa del sector industrial sino del contenido de las actividades industriales, los vínculos entre ellas y el apoyo mutuo que se ofrezcan los diversos sectores de la economía. La ley 550/1975 a

la que a menudo se ha hecho referencia a lo largo de este documento, indica en su artículo 10 unos criterios referentes a la elección de proyectos industriales. Los factores señalados incluyeron la utilización de materias primas y recursos nacionales, la adopción de tecnología adecuada, la complementariedad entre actividades dentro y fuera del sector industrial, y la eficiencia y calidad de la producción respecto a competidores dentro y fuera del territorio nacional. Queda claro que en el período posterior a la promulgación de la ley las inversiones industriales se han conformado sólo de manera parcial a estos criterios y que la situación actual requiere de una reconsideración de las posibilidades.

Dicho escuetamente la situación puede ser resumida en los siguientes términos. El Paraguay dispone de muy pocos recursos minerales: cualquier intento de establecer actividades industriales vinculadas al procesamiento de tales recursos corre el grave riesgo de incurrir en gastos onerosísimos respecto a la compra externa de bienes de capital e insumos, además de tener que hacer frente al problema principal de la probable sobredimensión del proyecto en comparación con la estrechez del mercado nacional. El abastecimiento de energía eléctrica para el uso industrial queda, por el momento, supeditado a una inversión importante en el sistema de transmisión: empero, cabe hacer hincapié en que, aún cuando se haya superado este obstáculo, el optimismo acerca de un posible desarrollo de ramas intensivas en el empleo de energía difícilmente se justifica ya que es poca la producción cuyo costo se debe en un porcentaje apreciable al uso de energía eléctrica. Otras fuentes de energía tampoco parecen ofrecer amplias posibilidades, al menos a corto plazo: la disponibilidad de leña de carbón es cada vez más limitada y hasta que el país se haya empeñado en un programa de reforestación sería poco recomendable explotar aún más los bosques que quedan, mientras los otros recursos energéticos, v.g. a través de la biotecnología o la energía solar, son todavía poco desarrollados en el Paraguay. Lo más que sería razonable esperar es que una mayor disponibilidad de energía (sobre todo eléctrica) haga factible algunas actividades industriales más bien a escala pequeña que no pueden realizarse en la ausencia de este insumo. El costo comparativo de la mano de obra quizás sea una ventaja para el Paraguay, aunque este factor depende de la tasa de cambio relativa de sus competidores (básicamente Brasil y la Argentina) y la calidad del trabajo: cualquier cálculo sensato debería hacerse sobre la base del sueldo nominal ajustado a la productividad y no es nada obvio que el Paraguay tenga grandes ventajas comparado con sus vecinos mayores, ambos con una experiencia industrial muy rica. Finalmente, hay que reconocer que los costos de transporte no alivian la carga financiera, ya que no sólo aumentan la brecha entre el costo ex fábrica y el precio de venta de productos explotados sino también tienden a aumentar el costo de la producción en la medida en que ella dependa de insumos importados (máxime cuando estos vengan de ultramar).

Por sencillos que sean estos comentarios es esencial tenerlos en cuenta respecto a la elaboración de una política industrial. A lo largo de los años ochenta no han faltado estudios dedicados a la búsqueda de proyectos nuevos para el sector industrial, pero sus conclusiones normalmente han sido muy cautelosas: hay que guardarse contra un optimismo ciego acerca de las posibilidades del sector. En el período más reciente, es decir los pasados 12 meses, cierto es que ha habido poquísima inversión en el sector y prácticamente nada en lo que a proyectos nuevos se refiere. Sin embargo, todavía no existe ninguna política definida acerca de cómo reorganizar el sector, algo que requeriría no sólo un enfoque respecto a proyectos nuevos sino también en cuanto a la remodelación de establecimientos existentes y

hasta el cierre de aquellos que no puedan sobrevivir sin un apoyo continuo del exterior y subvenciones del Estado. Hasta la fecha lo que se observa es un intento de preservar las empresas estatales y unos cambios en empresas que tienen (o tenían) una participación extranjera en su capital social: aquí lo destacado ha sido un proceso de desinversión (la venta de acciones) por parte de empresas brasileñas que estaban en dificultades en su país y/o querían reducir sus compromisos en la economía paraguaya. Poco se sabe sobre las modificaciones que van produciéndose en el sector privado nacional, pero lo probable es que muchos PME estén en dificultades, mientras es posible que compañías más grandes hayan podido recurrir a un apoyo estatal para seguir a flote. Lo único que sí parece evidente es que los cambios no son el producto de una política consciente de reorganización industrial.

Frente a los retos esbozados en los párrafos anteriores poca duda cabe sobre la necesidad de plantear de forma inequívoca los 3 niveles de políticas que, entrelazándose entre sí, conforman la política industrial.

### III.1 Las Relaciones Exteriores.

El primer capítulo puso de relieve el papel clave desempeñado por Brasil y la Argentina en la economía paraguaya. Los dos vecinos grandes son los países de tránsito para la mayor parte del comercio internacional del Paraguay, son los principales inversionistas, son las fuentes de AT vinculadas con proyectos industriales, son los lugares de donde surgen muchos de los productos que compiten de manera ilegal (el contrabando) en el mercado nacional con los artículos de fabricación local y son, por supuesto, los países con quienes el Paraguay ha podido llegar a acuerdos binacionales para proyectos de gran envergadura. Al lado de los vecinos las relaciones con otros países ocupan un lugar secundario: aunque la influencia política de los EE.UU. es considerable, su peso en asuntos económicos es más bien limitado (aunque los organismos financieros multilaterales sí acusan tal peso y ellos gozan de cierta influencia) mientras de los demás Japón y la RFA son los que más contactos poseen. En el caso de estos quizás sea relevante mencionar que son países que mantienen a su vez relaciones bilaterales muy estrechas con Brasil.

El Paraguay no es el único país relativamente pequeño que tiene que sacar el mejor provecho de una situación geográfica que lo deja bastante arrinconado por vecinos más poderosos. La pregunta clave es siempre la misma, es decir: Hasta qué punto conviene juntarse con ellos y en qué forma debe competir? Nos parece que son 3 los temas que merecerían una reflexión detenida por parte de las autoridades paraguayas y ellos son el comercio, la inversión y la transferencia de tecnología (tema que incluye la capacitación de técnicos paraguayos). El primero es el más delicado, especialmente debido a la falta en el Paraguay de una política comercial coherente en los requisitos de una protección efectiva de la producción nacional. En resumidas cuentas, el meollo de la cuestión consiste en decidir si le convendría al Paraguay intentar establecer un área de libre comercio con sus vecinos. Las ventajas serían la entrada libre para productos paraguayos en los mercados cercanos y un posible estímulo a una inversión extranjera (por parte de empresarios vecindarios o terceros) que busca un lugar barato de donde abastecer los mercados de Brasil y la Argentina. Las desventajas serían la pérdida de la posibilidad de proteger la producción nacional (que consiste esencialmente de bienes de consumo) contra la competencia procedente de los vecinos, la consiguiente pérdida de un grado importante de maniobra en cuanto a la protección efectiva, la pérdida de ingresos arancelarios y las posibles reacciones de otros países.

A falta de un análisis más detallado que lo que cabe en este documento, no es posible avanzar una respuesta nítida a la pregunta. Es cierto que los arreglos de la ALADI y el contrabando han creado una situación de hecho en que muchos productos cruzan la frontera paraguaya sin pagar derechos arancelarios: sin embargo, nos parece que el país tendría que sopesarlo mucho antes de llegar a un acuerdo de libre comercio con los vecinos. Un enfoque más sensato podría consistir en tratar de proteger (en la medida en que lo permitan los acuerdos multilaterales ya suscritos) las ramas productoras de bienes de consumo y alentar la participación brasileña/argentina en ellas a través de acuerdos específicos que abarquen los temas de la inversión y la capacitación. Al mismo tiempo sería aconsejable examinar la posibilidad de aunar fondos con los vecinos para la compra conjunta de productos que todos importan: tal medida podría reducir de manera significativa los gastos de importación. Como parte de los acuerdos firmados a finales de julio de este año, Brasil y la Argentina decidieron establecer sistemas de compra conjunta para sus empresas estatales: una propuesta en el mismo sentido por parte del Paraguay no constituiría pues un paso totalmente nuevo.

Una diversificación de las relaciones externas no es algo fácilmente al alcance de las manos para el país (históricamente el Paraguay ha estado siempre vinculado fuertemente a uno o dos países y los cambios se han producido como consecuencia más bien de lo que ha sucedido en el extranjero en lugar de ser una reacción a políticas paraguayas) por lo cual nos parece más pragmático buscar unos acuerdos parciales con los vecinos. Los objetivos deberían ser dos: conseguir una mayor participación extranjera en el fomento de la producción nacional y reducir los gastos de la importación. Un instrumento clave es la política comercial: en el futuro el Gobierno debería tratar de enfocarla no tanto en términos del dinero que se pueda recoger para los ingresos del Estado, sino a través del prisma del fomento industrial. Evidentemente, el éxito de un enfoque distinto sería una función del contexto general de políticas adoptadas: ellas son el tema de las próximas secciones.

### III.2 El Reajuste de las Políticas Macroeconómicas.

Son cuatro las políticas que conviene destacar: la cambiaria, la monetaria, la tributaria y el manejo del presupuesto del Estado. Las discusiones durante los últimos 2 años se han centrado en el tema de la tasa de cambio y las críticas provenientes no sólo de organismos extranjeros sino también de empresarios nacionales se han quejado tanto de la sobrevaluación del guaraní como de la discriminación entre productos nacionales que viene de un sistema de tasas múltiples. Por lo general, las voces que más se oyen abogan por una devaluación fuerte que reduciría el costo en divisas de las exportaciones y convencería a los organismos financieros internacionales a que renueven el flujo de préstamos. El gobierno, por su parte, se ha mostrado reacio a una devaluación debido a su probable impacto sobre la tasa de inflación y los ingresos reales de la mayor parte de la población, al aumento del costo local del servicio de la deuda (puesto que un porcentaje altísimo de la deuda ha sido contratado por el sector público, sería el Gobierno el que, directa o indirectamente, tendría que gastar más en guaraníes y esto aumentaría la presión sobre el déficit público) y a los efectos imprevisibles a corto plazo sobre la balanza de pagos.

En los análisis de la política cambiaria, como en otros análisis acerca de las políticas económicas en el Paraguay, se carece de unas estimaciones cuantitativas que permitirían calibrar las políticas. Por el momento, y pensando en el sector industrial, parecería sensato hacer hincapié en los

puntos que se relacionan a continuación. Primero, una devaluación fuertísima tendría, con toda probabilidad, un efecto negativo sobre los ingresos reales de muchas personas sin que hubiera, a corto plazo, una mejora en la balanza de comercio (es posible que los flujos financieros experimenten una mejora). Por tanto sería aconsejable cambiar la tasa lo suficiente para satisfacer las necesidades financieras y tratar de apoyar la industria por modificaciones en otras políticas. Segundo, tener una tasa más aceptable es una condición necesaria pero no suficiente para conseguir una mayor eficiencia en la asignación de recursos al sector industrial (y entre distintas ramas del sector). La política comercial ha de ser enfocada en términos que proporcionen un estímulo adecuado a las ramas que el gobierno desee fomentar y sería mejor, por lo general, discriminar entre actividades a través del sistema arancelario que por medio de la tasa de cambio. Tercero, lo que sí requiere de un seguimiento es el comportamiento de las tasas relativas guaraní/cruceiro y guaraní/austral: el Paraguay no debería permitir que, a largo plazo, estas relaciones manifiesten una tendencia a la alza del precio del guaraní. La lógica de esta recomendación reside en impedir que la importación de los bienes de consumo llegue a tal punto que debilite el poder competitivo de los artículos fabricados localmente.

Las otras políticas macroeconómicas deberían apoyar la industria de la siguiente forma. En primer lugar, la estabilidad monetaria hace algo más fácil los cálculos acerca de la rentabilidad de las inversiones. En segundo término, es menester buscar una distribución más equitativa de la renta y de este modo sostener (e incluso aumentar) la demanda local para los productos industriales de mayor peso en la cesta de compra. En el pasado el sistema tributario no ha sido muy progresivo, hecho que ha estimulado la compra de artículos de alto precio que la industria local no fabrica y ha reforzado aún más la estrechez del mercado para los bienes de consumo popular y que se debe al número relativamente pequeño de habitantes que tiene el Paraguay. Si se reconoce la dificultad de exportar muchos productos industriales y se tiene en cuenta que los proyectos de carácter PME son los que mayores posibilidades tienen de proporcionar una tasa de retorno aceptable, entonces queda evidente la necesidad de reforzar la demanda interna para productos utilizados por la mayoría de la población. En cuanto al comportamiento del sector público los impactos sobre la industria son indirectos y directos. Estos vienen de las políticas adoptadas acerca de las empresas estatales y aquellos a través del impacto del déficit sobre la economía. La ausencia de información satisfactoria estorba una indagación sobre la eficiencia de las empresas estatales pero los detalles disponibles referentes a los contratos que ellos han concluido hacen suponer que su actuación podría haber sido mucho más aceptable: una mejora de su eficiencia hubiera conducido, entre otras cosas, a precios más baratos para algunos insumos industriales.

En pocas palabras, lo que se pide de las políticas macroeconómicas es un marco que dé apoyo al mercado nacional tanto respecto al tipo del producto con una demanda fuerte como en lo que se refiere a la proporción del mercado abastecida por empresas ubicadas en el Paraguay. Dentro de este marco se requiere de una estabilidad monetaria que haga más seguro el cálculo de los beneficios y costos de los proyectos industriales.

### III.3 Las Políticas Específicas al Sector Industrial.

Los debates sobre el sector industrial del Paraguay han recalcado el papel clave desempeñado por las políticas macroeconómicas. Sin embargo, la elaboración y puesta en marcha de una política industrial han de prestar mucha

atención a la problemática específica del sector: en la situación actual los requisitos son muchos. La falta de confianza entre los gremios empresariales y la administración representa una traba seria a la elaboración de medidas adecuadas. Los flujos de información en ambos sentidos no son adecuados ni en cantidad ni en calidad (es decir, a menudo los agentes económicos no pueden fiarse de los datos y opiniones que reciben) y no existe un sentimiento de unidad, de un esfuerzo común para realizar objetivos compartidos. Es obligación del gobierno iniciar un diálogo y mostrarse capaz de entender las opiniones del sector y elaborar sus ideas en estrecha colaboración con el sector. En 1981 se estableció un Comité cuyo propósito oficial era el de mantener una comunicación continua con el sector privado pero este Comité nunca ha funcionado; un primer paso de gran significado sería empezar a hacer funcionar un grupo conjunto y darle el cometido de enfocar sus trabajos sobre las metas que debería tener y las medidas que deberían emplearse en una política orientada a una reorganización del sector que corresponda a las posibilidades a medio/largo plazo. Es menester lanzar un diálogo en la mayor brevedad posible.

Conforme lo que se ha analizado en los capítulos anteriores, los aspectos cruciales de políticas explícitamente dedicadas al tema de la industria son la financiación, la capacitación, el asesoramiento de las empresas (sobre todo las PME) y el fortalecimiento de las capacidades de preparar, negociar y poner en marcha los proyectos. En cuanto a la financiación, el requisito fundamental es la disponibilidad de créditos cuyos términos ofrezcan un plazo suficientemente largo para permitir una gestión adecuada de proyectos industriales y unas garantías suficientemente claras para asegurar el buen funcionamiento del proyecto. Las instituciones creadas en el pasado podrán proporcionar las condiciones esenciales siempre que sus términos de operación lo permitiesen: el gobierno tendría que reformular las actas de establecimiento de los bancos involucrados y estos, a su vez, tendrían que reorganizarse con el fin de trabajar mejor con el sector industrial. Aunque no se disponga de estudios pormenorizados sobre la operación cotidiana de los organismos financieros, quizás no fuera aventurado pensar que sus métodos de evaluación de proyectos podrían ser mejorados y que sus conocimientos de la posición de las PME también deberían ser más amplios. Es fácil olvidarse del papel de asesor que un sistema bancario puede desempeñar: ya es tiempo que empiece a actuar así en el Paraguay.

La capacitación requiere de programas a varios niveles, v.g. técnicos, capataces, gestión de empresas, promoción de exportaciones. Con el apoyo de organismos de AT diversas instituciones paraguayas han iniciado cursos de esta naturaleza, pero no es sorprendente constar que todavía queda mucho camino por recorrer. Posiblemente la mayor dificultad que se experimenta con el sistema actual sea la falta de lazos suficientemente estrechos con la situación real de la industria local; en lugar de depender demasiado de cursos cuyo contenido se basa en la situación de otros países, sería aconsejable fomentar un contacto mayor con las empresas locales para conocer mejor sus necesidades. Dicho de otra forma, la capacitación debería vincularse a los programas de asesoramiento. Estos, a su vez, podrían orientarse a responder a 3 tipos de necesidad, la información, la resolución de problemas concretos y la capacitación (esta última en la forma de "enseñar haciendo" para que la gente de la empresa pueda "aprender haciendo"). Ningún organismo responde a estas necesidades en la actualidad: un elemento importante de una política industrial sería establecer un grupo, fundamentalmente compuesto por gente con experiencia en el sector privado paraguayo pero respaldado, cuando fuera necesario, por expertos extranjeros. La financiación de un organismo de

asesoramiento es un tema que habría que examinar detenidamente: por el momento baste insistir en que el sector privado debería pagar una contribución a cambio de la ayuda proporcionada.

#### III.4 Comentario Final.

Es cierto que la puesta en marcha de algunas de las sugerencias requeriría de estudios nuevos (aunque no forzosamente de larga duración). Sin embargo, lo que mas urge es la toma de una resolución por parte del gobierno respecto a la orientación de la economía y el papel que dentro de ella desempeñaría el sector industrial. Si bien el Paraguay padece una escasez de varios recursos, el abastecimiento de estudios no es uno de ellos: una decisión clara valdría más que numerosos estudios nuevos.

Bibliografía

<u>Autor</u>	<u>Título</u>
(1) ABECOR	<u>Paraguay, Country Report</u> , agosto de 1985.
(2) Banco Mundial	<u>Paraguay, Issues and Options in the Energy Sector</u> , julio de 1984.
(3) " " " " "	Información sobre el Paraguay (comunicación privada), octubre de 1986.
(4) Banco Central del Paraguay	<u>Boletín Estadístico</u> , Nos. 328, 329 y 330, noviembre y diciembre de 1985, enero de 1986.
(5) B.I.D	<u>Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1986</u> , septiembre de 1986.
(6) Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit	<u>Entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Bundesregierung mit der Republik Paraguay</u> , julio de 1986.
(7) Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques.	<u>Las Represas Hidroeléctricas de Itaipú e Yaciretá y el Desarrollo del Paraguay</u> , septiembre de 1979.
(8) Business Latin America	<u>"Business Outlook Paraguay"</u> , septiembre de 1986.
(9) CEPAL	<u>Crisis Económica y Políticas de Ajuste, Estabilización y Crecimiento</u> , Cuadernos de la Cepal, No.54, 1986.
(10) CEPAL/CET	<u>Las Empresas Transnacionales en la Economía del Paraguay</u> , septiembre de 1985.
(11) Fondo Monetario Internacional	<u>International Financial Statistics</u> , septiembre de 1986.
(12) Deutsch-Südamerikanische Bank.	<u>Kurzbericht über Lateinamerika</u> , mayo y agosto de 1986.
(13) " " " " " " " "	Recortes de la Prensa Paraguaya, septiembre de 1986
(14) Economist Intelligence Unit	<u>Country Reports Paraguay</u> , Nos. 1,2, y 3 de 1986.
(15) " " " " " " " "	<u>Country Profile Paraguay 1986-87</u>
(16) Electroconsult International	<u>Paraguay Año 2000: Propuesta para una Planificación del Desarrollo Integrado del Paraguay en el Próximo Veintenio</u> , diciembre de 1980.

<u>Autor</u>	<u>Título</u>
(17) FGU/GTZ	<u>Plan Maestro para el Desarrollo Industrial del Paraguay</u> , febrero de 1982.
(18) " " "	<u>Organización del Fomento Industrial del Paraguay</u> , enero de 1986.
(19) " " "	<u>Estudio sobre la Agroindustria del Paraguay</u> , junio de 1986.
(20) Gobiernos de Brasil y la Argentina	"Acta para la Integración Argentino Brasileña, Los Doce Protocolos y el Acuerdo Complementario sobre Ciencia y Tecnología firmado por Brasil y Argentina" julio de 1986.
(21) GOPA	<u>Plan Maestro Industrial, Perfiles Industriales Actualizados</u> , 1983.
(22) Instituto Nacional de Tecnología y Normalización	<u>Informe Anual de Actividades - Año 1980</u> , 1981.
(23) International Trade Centre	<u>The World Market for Fruit Juices</u> , 1982.
(24) Latin American Newsletters	<u>Latin American Economic Report</u> , agosto de 1986.
(25) Ministerio de Industria y Comercio	<u>Directorio Industrial</u> , 1979.
(26) " " " " " " " " "	<u>Encuesta Industrial Urbana 1977</u> , 1980.
(27) " " " " " " " " "	<u>Panorama Económico del Paraguay</u> , junio de 1981.
(28) " " " " " " " " "	<u>Informaciones Económicas Básicas</u> , octubre de 1981
(29) Miranda da Cruz, Sergio M, y Seminario, A.	"Análisis del Perfil del 'Proyecto para el Desarrollo Integral Agroindustrial Frutihortícola del Paraguay' y Lineamientos de Acción para el Desarrollo Agroindustrial", abril de 1986.
(30) Mateo, Fernando	"El Aprovechamiento de las Ventajas de Apertura de Mercado por los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo de la ALADI", <u>Integración Latinoamericana</u> , marzo de 1986.
(31) ONUDI	<u>Paraguay: Industrial Development Review</u> , abril de 1984.
(32) " " "	<u>Handbook of Industrial Statistics 1984</u> , 1985.
(33) " " "	<u>Industry in the 1980s: Structural Change and Interdependence</u> , noviembre de 1985.

<u>Autor</u>	<u>Título</u>
(34) ONUDI	<u>Industry and Development: Global Report 1981, 1984, 1986.</u>
(35) ONUDI/SIDFA	<u>Report Mission to Paraguay, 1985.</u>
(36) " " " " " "	<u>Proposal for a Program of Assistance to Paraguay in the Industrial Sector from ONUDI/PNUD in the Fifth Country Cycle, junio de 1985.</u>
(37) PNUD	<u>Informe Anual sobre Cooperación para el Desarrollo Año 1983, julio de 1984.</u>
(38) " "	<u>Informe Anual sobre Cooperación para el Desarrollo Paraguay 1984, agosto de 1985.</u>
(39) " "	<u>Cuarto Programa para el Paraguay, marzo de 1986.</u>
(40) Rodríguez Silvero, Ricardo	<u>Las Mayores Empresas Brasileñas, Alemanas y Norteamericanas en el Paraguay, agosto de 1986.</u>
(41) Secretaría Técnica de Planificación	<u>Plan Nacional de Desarrollo, período 1985-1989, diciembre de 1984.</u>
(42) " " " " " " " " " "	<u>Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social: Primera Parte Situación Socioeconómica Global 1970-1984 y Segunda Parte Programa Global de Desarrollo, noviembre de 1985.</u>
(43) " " " " " " " " " "	<u>Informaciones para Inversionistas: Programación de Proyectos de Inversión, febrero de 1986.</u>
(44) World Reporter	<u>"Offline Print Paraguay", octubre de 1986.</u>

#### IV. ENGLISH SUMMARY

##### Perspectives for the industrial development of Paraguay and the possibilities for technical co-operation

###### I. The Paraguayan economy in the 1980s

1. During the 1970s Paraguay experienced extremely rapid economic growth. As compared with other Latin American countries, as well as with Paraguay's own historical record, the country's performance was well above average. During the present decade, however, the situation has changed radically. In 1985 GNP per head was approximately \$1,777, some 4 per cent below the 1980 estimate. Gross investment amounted to 20.2 per cent of GNP in 1985 as compared with some 30 per cent 4 years earlier. Using the same years as benchmarks, unemployment according to official estimates increased from 2.2 per cent to 8.4 per cent while unofficial figures for 1985 suggest the real rate may have been closer to 30 per cent. From 1982 to 1985 inflation went from 6.8 per cent to 24.8 per cent and during the present decade international reserves have fallen by close to one half and now cover only a few months of imports.

2. The question, therefore, is how this dramatic shift can be explained. Is it due to the international economic crisis or is it primarily the result of problems which are specific to Paraguay. A response to this question is essential for the elaboration and implementation of an adequate industrial policy. The aim of the paper is to provide a building block in the process of answering the question and to suggest at least some steps which Paraguay could consider taking, with the support of external sources, towards organizing a focus on industrial development.

3. The first and fundamental factor to recognize in Paraguayan contemporary development is the influence exercised by its two giant neighbours, Brazil and Argentina. A few indicators are sufficient to establish the contours. In 1985 of total imports to Paraguay 36.2 per cent came from Brazil and 16.9 per cent from Argentina, while of Paraguayan exports 19.8 per cent went to the former and 5.2 per cent to the latter. Bearing in mind the large proportion of trade (estimates vary from one third to two thirds) which is contraband and primarily connected with the neighbouring countries, there can be no doubt of the role they play in Paraguay's external commerce. Indeed, if the comparison is restricted to ALADI countries, then Brazil and Argentina together accounted for 95 per cent of all Paraguay's imports and purchased 60 per cent of its exports. With foreign direct investment the situation is fairly similar. Notwithstanding the severe deficiencies of official data, it is clear that in the period 1975-1983 Brazil was the most important source of foreign investment with approximately 21 per cent of the total while Argentina occupied fourth place. If the comparison is made with regard to the stock of foreign capital, then of 334 firms where the origin of external capital could be traced, 27.2 per cent were Brazilian and 23.7 per cent Argentinian; USA accounted only for 15.3 per cent. Moreover, in the area of loan capital, Brazil is once again the dominant partner.

4. The relationship between Paraguay and these two neighbours is strongly asymmetric. Neither of the neighbours relies heavily on Paraguay either as a market or as a source of imports; indeed, even confining the comparison to ALADI members, Brazil obtained only 4 per cent of its imports from Paraguay in 1985 and sold 14 per cent of its exports, while the corresponding figures for

Argentina were only 1 per cent and 5 per cent. Paraguay is therefore compelled to deal with its neighbours in a way which makes the best possible use of bargaining power in a context which is markedly unequal.

5. The strength of the economic relationships described indicates that, to a considerable extent, changes in the pace of growth internationally are filtered through to Paraguay via the impacts of the economic system on its two neighbours. The figures suggest that both economic growth in Paraguay and the intensity of its contacts with Brazil and Argentina tend to expand in periods of rapid growth in those two countries. Moreover, it may well be that binational projects of a substantial kind are more likely to be undertaken in periods of expansion in the neighbouring countries. In concrete terms, part of Paraguay's growth in the 1970s is certainly traceable to the huge investments connected with the ITAIPU hydroelectric scheme with Brazil (the largest of its kind in the world, generating at full capacity 12,600 MW); by the same token the delays which are now occurring in relation to the YACYRETA hydroelectric scheme with Argentina (aiming at 2,700 MW at full capacity) are clearly linked to the austerity programme in operation in that country.

6. The other sources of Paraguayan expansion in the last decade were a favourable configuration of commodity prices (agricultural and forestry products still account for 99 per cent of all export earnings) and the substantial inflows of foreign investment. Both of those conditions have now ceased to hold. Commodity prices during the last two to three years have fallen in the order of 30 per cent for Paraguay's main exports (cotton, soya and wood products amount to roughly two thirds of total earnings) and foreign investment is now no more than a trickle.

7. Paraguay is therefore at a crossroads. The favourable external impulses which held sway during the 1970s have ceased in the present decade. Moreover, the failure to make adequate use of the extra resources to invest in economically productive activities is now beginning to exact its price. The main international financial agencies, viz the World Bank and the Inter American Development Bank, refused for the best part of two years to disburse loans on projects already initiated on the grounds that the country was not pursuing a satisfactory economic policy. The recent (August/September 1986) resumption of those disbursements was in response to a 50 per cent devaluation in the relevant exchange rate and even so the impression is that the country is expected to devalue still more before further steps may be taken. In this situation the role of the state in the Paraguayan economy is also coming under severe pressure. Up til now, the government share in fixed capital formation has been of the order of 11 per cent and parastatals have been important in infrastructure activities as well as some aspects of industry. The pressure to control the public deficit is growing and it seems very possible that the activities of these firms (which have also been relatively heavy borrowers on international financial markets) will come under close scrutiny. From the policy angle, income distribution remains very unequal, credit policy has tended to promote speculation (particularly in real estate) rather than productive investment, and the very low real rate of interest is not conducive either to the promotion of adequate domestic savings nor to appropriate allocation of investment resources.

8. So Paraguay is now confronted with a difficult choice of economic policy in circumstances which leave it very little room for manoeuvre. Although recent discussions in the country have tended to pose the choice as one between a continuation of a strategy based on export of primary products as against one in which industry plays the role of prime mover, in practice the

distinction is by no means so clear cut. The dependence of industry on agriculture, as well as the considerable weight that infrastructure projects as well as the expansion of the agricultural frontier can play, indicates that somehow agricultural improvement and industrial reorganization will have to go hand in hand. They will, furthermore, have to be placed in an articulated set of external relations which takes account both of the possibilities that relations with the two neighbours may give as well as the requirements connected with external financing.

## II. Industry and the development problem

9. As with the economy in general, a first approximation to the industrial issues has to be made in the regional context. Paraguay in 1985 accounted for 0.7 per cent of regional industrial product; this was not substantially above its share some two decades earlier but part of that proportion was due to Paraguay's linkages with Brazil. As with other Latin American countries, manufacturing is the most significant dimension of industry, accounting for 63 per cent of industrial product in 1985. However, industry in relation to GNP has been slowly losing prominence; from a 1970 share of 18.5 per cent, the 1985 figure was down to 16.8 per cent and recent forecasts suggest that the proportion may go even lower during the last years of this decade. In this respect also Paraguay is not so different from its continental neighbours, but in other dimensions the country has to be considered in the light of its own characteristics.

10. The degree to which industry depends on agriculture tends to make the Paraguayan situation similar to that of some of the other smaller countries in Latin America. According to available sources, approximately 60 per cent of industrial value added comes from the processing of primary materials and other inputs obtained from the agricultural sector. The linkage with agriculture is unequivocally the pivotal point of the industrial system. Indeed, although no input/output tables exist for Paraguay, it is not difficult to sketch the structure of economic relations. Manufacturing industry obtains its primary materials at home and capital, know-how and intermediate inputs to a very large extent from abroad. The structure of manufacturing production is, unsurprising, heavily oriented towards relatively simple consumer goods which account for about 76 per cent of gross manufacturing output, with another 21 per cent in the shape of intermediates and a mere 3 per cent in the form of simple capital goods.

11. These figures suggest the extremely limited nature of intra industry connections. Moreover, it appears that the linkages of industry to agriculture tend to be highly compartmentalised, i.e. particular industrial branches are very closely tied to just one source of agricultural materials. Overall, therefore, the industrial economy exhibits chronic fragmentation and is little able to support itself. The structure according size of establishment tends to reinforce this point; according to the latest available survey data, about 74 per cent of manufacturing entities in Paraguay were classified as small (meaning at most 5 people) while 21 per cent were medium size (meaning from 6 to 20 people) and just 5 per cent large. These establishments produced a skewed distribution of value added and employment. The small units absorbed 36 per cent of labour but generated just 14 per cent of value added while at the other end of the scale the large units absorbed only 22 per cent of manufacturing labour but accounted for 48 per cent of value added. These figures point in the direction of industrial policies which take explicit account of the quite different requirements of small and large establishments; Paraguay cannot act on the assumption that the majority

of industrial producers are closely integrated into a single standard policy framework.

12. The structure by establishment underlines the agricultural connection since 70 per cent of all units are of the agro-industry type. Moreover, the data by establishment indicate the role of foreign capital. Even allowing for the data deficiencies mentioned earlier, a reasonable approximation suggests that close to 50 per cent of all establishments in the manufacturing sector involve foreign ownership, in whole or in part. Although it is not possible, in the current state of information, to quantify the role of such establishments in the various industrial branches, it does seem very probable that they are the leaders in a fairly wide range of activities.

13. Manufacturing production in Paraguay has some fairly clear characteristics. About 43 per cent of gross output can be attributed to value added, but no explicit examination has been made of the extent to which this index could be used as a guide to efficiency measures. Most production is aimed at the national market; in 1982 87 per cent was so destined and of the remaining items which were exported only about one tenth contained any significant degree of elaboration. Looking at manufacturing branches as a whole, a rough calculation suggests that import penetration is around 53 per cent. Consequently Paraguay still has a long way to go before it meets the bulk of domestic consumption from domestic production. In the present decade the sharp cut back in economic growth has had a strong negative effect on capacity utilization in the industrial sector. In 1982 estimates suggested that utilization rates were of the order of 53 per cent but figures for more recent years put the proportion still lower. Moreover, certain significant branches such as textiles and clothing seem to have recorded utilization rates down to around 30 per cent. The manufacturing sector as a whole, therefore, is distinctly vulnerable to shifts elsewhere and, in the present configuration of macroeconomic policies, experiences great difficulty in producing at adequate cost.

14. The tentative conclusions just put forward are reinforced if attention is focussed on agro-industry, which is the main part of industrial output accounting for 69 per cent of the total in 1984. In that same year, a breakdown according to main branches suggested that food processing was much the most important activity (47.5 per cent of gross output), with wood processing (15.8 per cent), textiles (14.4 per cent), drinks (9.7 per cent), and clothing and footwear (8 per cent), the other main components. Within agro-industry the overwhelming majority of establishments were small if not tiny and those entities which were very large tended to be linked to export production. However, there have been marked shifts in the relative importance of different agro-industry activities. Whereas in the 1970s meat related production was the dominant activity, this has now been replaced by heavy concentration on vegetable oils, especially related to soya bean flour and cotton seed cake. One impact of this shift has been pronounced underutilization of capacity in the relatively large slaughterhouses (several of which have been closed), while a second impact has been to restructure the export activities. These movements emphasize the susceptibility of the sector to the external connection and the degree to which demand from there can shift production. Although, within the confines of the present report, it has not been possible to investigate in detail the degree of foreign control of these activities, it does seem plausible to suggest that it is indeed high.

15. The agro-industry sector is, like other industrial areas, heavily dependent on foreign equipment and supplies. In 1984 it imported more than 80 per cent of fertilizers, agricultural machinery and indeed finished products e.g. milk products. Moreover, it is a sector where contraband imports are almost certainly very substantial. It is frequently suggested that agro-industrial output must be the area where Paraguay enjoys cost advantages and should specialize. In general terms the suggestion is plausible but when confronted by evidence the conclusions are by no means obvious. The lack of domestic integration means that whatever advantages Paraguay may have through labour costs tend to be nullified due to import requirements. The availability of cheap energy for industrial production also remains more a wish than a fact, since the country has a long way to go in developing an electricity distribution and transmission system which would allow it to make full use of the supplies generated through ITAIPU. In these circumstances some recent investigations have indeed been illuminating.

16. In 1982 the industrial master plan had outlined general criteria for the choice of projects in agro-industry: broadly speaking, those criteria focussed on availability of local primary materials and on articles which would be, through their bulk or rapid rate of deterioration, difficult to import. Using that general context, a recent investigation narrowed down the project possibilities to ten particular items which were milk products, fruit juice concentrates, jams, tinned vegetables, various meat byproducts, roasted coffee, starch and glucose, compound fertilizers, fatty acids and glycerine, and wooden planking. A detailed investigation of the actual possibilities for each of these activities focussed on relatively small-scale production, i.e. fixed capital investment roughly of the order of half million dollars, and utilizing fairly straightforward technology, i.e. readily absorbable in Paraguay. The conclusion of these project analyses was indeed striking - in no case could these projects be recommended given present conditions. Why? The common thread in analyzing each project was that macroeconomic policy, and above all trade and exchange rate policy, rendered them unprofitable. The external markets which had been supposed to exist for these items were found to be by no means easy to penetrate; at existing prices and costs Paraguayan based producers would in any case be operating under extremely thin and maybe negative margins, competition is fierce (in many cases from Brazil) and in any event the markets appear to be much smaller than general comments would often imply. Furthermore the cost advantages which Paraguay is generally thought to have appear to count for little (if indeed they exist). As noted above the electricity supply advantage has yet to materialize to any appreciable degree and in any case energy costs are usually a fairly proportion of total outlays. Labour costs do constitute an edge but at present exchange rates not as much as is needed. The lack of domestic industrial integration, on the other hand, forces imports of crucial items e.g. packing materials. In short, Paraguay still has some way to go both in altering economic policy and in developing domestic production if it is to capitalize on those limited advantages which it may possess.

17. It seems, then, that a policy towards industrial reorganization is badly needed. That policy will have to look carefully at, among other things, the specific institutional setting that now exists in relation to the industrial sector. There is no shortage of institutions; quality and testing organizations, training bodies, export promotion groups, finance groups, all of them are to be found. The problem is that the real content of their work has yet to bite. The reason, according to this report, is to be found basically in the absence of a clear development policy in Paraguay which has the concomitant that an industrial development policy likewise is conspicuous

by its absence. There is no clear legal framework for such a policy. In 1975 the law for industrial promotion (Law 550/1975) was promulgated but this failed to clarify exactly what would really be promoted and concentrated on offering benefits but without providing backing for industrial activities to get off the ground. The main deficiency in this respect is the absence of risk capital. It is not surprising that Paraguay does not have a risk capital market as such; but it is surprising that such a large proportion of industrial financing has to come from own sources i.e. the establishments themselves. The banking system has directed its loans heavily towards activities that are not directly productive - even the agricultural sector is financing close to three quarters of its capital needs from its own resources. Moreover, the external capital availability for industry is also limited. Under such conditions it is hardly surprising that industrial investment tends to be concentrated in large lumps and that those lumps are mainly formed by foreign capital and the public sector. The absence of risk capital is the most important deficiency in the present setting but it is not the only one. There is no organization with the explicit task of assisting enterprises in assessing project and market possibilities. One simple example is given by the ALADI arrangements. A recent survey of 131 Paraguayan establishments, even including several of the big ones, found that 79 per cent of them simply did not have information about which products qualified for preferential treatment. If such a simple piece of knowledge cannot be made quickly and widely available, what is to be expected in relation to more complex problems? There is an acute need to set up a small but mobile and aggressive group capable of handling production and market problems where small entities are bound to be heavy users.

18. Since the State is such an important influence on the direction of industrial change, the absence of any operating machinery for dialogue between the administrative units and private producers is a severe constraint on progress. Various attempts to collect survey data, conduct questionnaires and otherwise obtain information from producers have shown that the absence of confidence is serious. It is, in the view of this report, the responsibility of government to set a dialogue in motion and to create a basis on which constructive co-operation can be made. Until that is done, the degree of coherence that can be expected in industrial policy is unlikely to be great. The government itself is involved in several projects of real significance to the industrial sector yet the available evidence on them raises significant doubts about the degree to which these projects have been adequately prepared and implemented. Repeatedly, the phenomenon of a narrow domestic market against a large project with a production capacity way in excess of likely local needs has been identified. There appears to be little preproject planning, inadequate collection of information, poor organization of negotiations, and little regard for actual construction and operation. Furthermore the connections between projects are usually given but limited consideration. It is essential that the government obtain some grip over these matters.

19. Foreign technical assistance has thus far been of fairly scarce relevance to the industrial sector. In general terms i.e. for the economy as a whole, technical assistance only tends to be about 4 per cent of foreign capital supplies and is highly volatile. Among donors about three quarters of total aid comes from bilateral sources (of which Japan provides 56 per cent and FRG 32 percent) and 17 per cent from UN agencies (excluding UNDP). In the last year or two assistance to industry has only been around 1 to 2 per cent of the total and the involvement of UNIDO in that figure has itself been minor. Technical assistance is, in fact, primarily oriented towards creating social

and physical infrastructure rather than supporting industrial projects; these are supposed to obtain resources from domestic and/or foreign savings. Although specific technical inputs can be made through assistance channels, it seems unlikely that the situation described will alter in the near future.

### III. Towards industrial policy

20. The report has shown that the bases on which industrial expansion took place in previous years have now largely been eroded. Paraguay can therefore no longer rely on favourable external impulses to push the industrial sector forward; instead, adequate steps must be taken at three levels, viz. external relations with particular reference to Brazil and Argentina, macroeconomic policy with particular reference to exchange rates, interest rates and income distribution, and industrial policy as such, focussing essentially on building a dialogue between the government and the private sector as well as creating small but active groups working on project analysis and on industrial financing.

21. Regarding external relations a crucial issue relates to the nature of trade arrangements between Paraguay on the one hand and Brazil and Argentina on the other. What is required is a careful design of commercial policy so as to strengthen those branches where Paraguay has a reasonable chance of competing abroad. At present that policy is at best haphazard and needs to be put on a selective footing. Though a scheme of free trade between the countries could be considered, the paper argues that Paraguay would be unwise to seek this under present circumstances. However, it could and should utilize the fact that so much commerce travels through its neighbours to enhance the possibilities of collective purchasing arrangements for commodities which all the countries require. To do this would reduce costs and thereby ameliorate the cost disadvantages which Paraguay now incurs due to its landlocked situation.

22. In macroeconomic policy the crucial steps relate to exchange rates and income distribution. The problem is to improve the currency relations while at the same time avoiding too much regressive inflationary pressure. To do this the government will have to employ fiscal policy and monetary restraint along with well timed devaluations. On the income distribution side a fundamental alteration is required in the direction of expanding domestic purchasing power for those items which are in general need within the economy.

23. Sectoral policy towards industry must focus on establishing its place in a coherent development policy, something which has been absent in Paraguay. To do this will require building the confidence of private producers and creating adequate machinery for exchange of ideas with them. At the same time the acute financing and technical support needs of an industrial sector whose establishments are mainly small and medium must be attended to. Only in those circumstances will the country be able to bring together the private and public capital supplies along with those from abroad.